



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* -
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (GESPOL)

EVANI PORTUGAL DE SOUSA

**UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
ESTUDO DE CASO DA SUA EXECUÇÃO NA CIDADE DE PALMAS/TO**

Palmas/TO
2025

EVANI PORTUGAL DE SOUSA

**UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
ESTUDO DE CASO DA SUA EXECUÇÃO NA CIDADE DE PALMAS/TO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pelo orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Dr. André Luís de Matos Gonçalves

Palmas/TO
2025

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

S725a Sousa, Evani Portugal de.

Uma análise crítica sobre a efetividade democrática do orçamento participativo: estudo de caso da sua execução na cidade de Palmas/TO. / Evani Portugal de Sousa. – Palmas, TO, 2025.
98 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2025.

Orientador: André Luis de Matos Gonçalves

1. Democracia Participativa. 2. Orçamento Participativo. 3. Políticas Públicas. 4. Efetividade. I. Título

CDD 350

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

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



EVANI PORTUGAL DE SOUSA

**UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ESTUDO DE CASO DA SUA EXECUÇÃO
NA CIDADE DE PALMAS/TO**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Gestão de
Políticas Públicas da Universidade
Federal do Tocantins para obtenção do
título de mestre.

Orientador(a): Dr. André Luíz de Matos
Gonçalves.





Aprovada em 15/05/2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luíz de Matos Gonçalves – Orientadora (UFT)

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues - Membro interno (UFT)

Prof. Dr. Jaques Fernando Reolon - Membro externo (MPCDF)

	<p>Documento assinado eletronicamente por André Luiz registrado(a) civilmente como André Luiz de Matos Gonçalves, Usuário Externo, em 19/05/2025, às 12:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.</p>
	<p>Documento assinado eletronicamente por jaques fernando reolon, Usuário Externo, em 20/05/2025, às 11:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.</p>
	<p>Documento assinado eletronicamente por Waldecy Rodrigues, Servidor(a), em 23/06/2025, às 10:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.</p>
	<p>A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.uft.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0440945 e o código CRC B858BD97.</p>

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23101.004041/2025-07

SEI nº 0440945

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, autor e consumidor da minha fé, fonte inesgotável de força, sabedoria e perseverança. Em cada etapa desta jornada, Sua luz orientou meus passos, transformando incertezas em clareza e cansaço em renovação. A Ele dedico esta conquista, reconhecendo que, sem Sua graça, nada seria possível. Que esta vitória reflita Seu propósito e honre Seu nome, pois d'Ele vem toda inspiração e o fôlego para seguir em frente. “*Tudo posso naquele que me fortalece*” (Filipenses 4:13).

Aos meus pais, Vandaíra Inácia Portugal de Sousa e Adão Gonçalves de Sousa, meu eterno agradecimento pelo amor incondicional, pelo apoio que transcende palavras e pela base sólida que construíram para mim desde o ventre. Cada sacrifício, cada ensinamento e cada gesto de carinho foram alicerces que me permitiram chegar até aqui. Vocês são a personificação da resiliência e do amor que move montanhas.

Aos meus irmãos e a toda minha família, que sempre foram meu porto seguro: obrigado por serem minha rede de apoio nos momentos de dúvida e celebração. Suas risadas, conselhos e até mesmo as cobranças amorosas foram combustível para persistir. Saber que posso contar com vocês em qualquer circunstância é um dos maiores tesouros da minha vida.

Ao meu orientador, Professor Dr. André Luiz de Matos Gonçalves, minha profunda gratidão pela paciência, pela expertise generosamente compartilhada e pelas críticas construtivas que aprimoraram este trabalho. Sua confiança no meu potencial, mesmo em momentos de hesitação, foi fundamental para que eu encontrasse clareza metodológica e teórica. Sua dedicação transcende a orientação acadêmica: é um legado de ética e compromisso com o conhecimento.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, bem como aos tantos mestres que cruzaram meu caminho ao longo da vida, meu reconhecimento por cada aula, debate e orientação que moldaram minha formação. Vocês não apenas transmitiram saberes, mas despertaram em mim a paixão pela busca crítica e a responsabilidade de transformar teoria em ação.

À Universidade Federal do Tocantins (UFT), instituição que me acolheu pela segunda vez, concedendo-me não apenas um título, mas a oportunidade de crescer como cidadão e profissional. Se, como bacharel em Ciências Contábeis, aprendi a importância da precisão e da transparência, como mestrando, fortaleci meu compromisso com o serviço público e a gestão responsável. Que eu possa honrar esse investimento social, devolvendo à sociedade o conhecimento aqui construído.

Aos amigos que a vida me presenteou – aqueles que permaneceram mesmo em silêncios prolongados –, obrigado por compreenderem minhas ausências e por me incentivarem nos momentos de desânimo. Vocês são lembranças constantes de que a jornada acadêmica, embora solitária em certos aspectos, é sustentada por laços que ultrapassam as páginas de uma dissertação.

Aos colegas de trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, meu carinho e gratidão pelo incentivo diário, pela parceria em projetos desafiadores e pelos conselhos que enriqueceram minha visão profissional. Muitas das reflexões deste trabalho nasceram de diálogos nos corredores ou de experiências compartilhadas em equipe. Saibam que cada um de vocês deixou uma marca nesta trajetória.

Entre esses colegas, registro um agradecimento especial ao amigo, Dr. Dilson Cavalcanti Batista Neto, cuja colaboração foi particularmente significativa ao longo da elaboração desta dissertação. Sua generosidade em compartilhar conhecimentos, revisar textos, oferecer orientações e, sobretudo, em estimular reflexões críticas, proporcionou *insights* valiosos e me ajudou a identificar nuances relevantes do tema que, por vezes, passariam despercebidas. Deixo aqui registrado meu mais profundo agradecimento, pois seu olhar atento e profundamente comprometido com a excelência acadêmica foi fundamental para a construção deste trabalho.

Aos colegas de turma do mestrado, que transformaram salas de aula em espaços de enriquecimento multidisciplinar: obrigada pelas discussões acaloradas, pelos trabalhos em grupo que testaram nossa criatividade e, principalmente, por dividirem angústias que hoje se convertem em orgulho coletivo. Juntos, provamos que a colaboração é a chave para superar obstáculos.

A todos que, direta ou indiretamente, estiveram comigo neste período desafiador e gratificante, sejam familiares distantes, funcionários da universidade, ou até mesmo desconhecidos que me sorriram em dias difíceis: saibam que pequenos gestos fizeram grande diferença.

Por fim, à sociedade, que financia a educação pública: este título é também uma promessa de retribuição. Que eu possa, com o conhecimento adquirido, contribuir para políticas públicas mais justas e eficientes, honrando a confiança depositada em mim.

A cada um de vocês, meu muito obrigada!

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo avaliar criticamente a efetividade democrática do Orçamento Participativo em Palmas/TO, por meio da mensuração do índice de execução orçamentária/financeira das políticas públicas eleitas pela população. A pesquisa partiu da premissa de que os instrumentos de participação popular podem se constituir em mecanismos de fortalecimento da democracia e de ampliação da cidadania ativa. O objetivo principal consistiu em avaliar se as decisões tomadas pela população por meio do orçamento participativo foram, de fato, incorporadas e executadas pela administração pública, considerando as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) dos exercícios de 2022 e 2023. Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizado um estudo de caso exploratório e descritivo, com uma abordagem qualitativa e quantitativa, pautando-se em pesquisa bibliográfica e documental para alcançar o resultado. Foram utilizados como fontes de dados os documentos oficiais do Plano Plurianual 2022-2025, Lei de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias Anuais e os relatórios de execução física e financeira das ações priorizadas pela população. Os resultados demonstram que, embora o município de Palmas adote formalmente mecanismos de participação, a execução orçamentária e física das ações escolhidas evidencia limitações quanto à efetividade das decisões populares. Dentre os problemas identificados estão a baixa execução de metas físicas, a redução e até cancelamento de ações priorizadas, a falta de transparência e divulgação das ações/implementações e baixa participação da sociedade. Conclui-se que o orçamento participativo, apesar de representar um avanço institucional relevante no campo da gestão democrática, ainda enfrenta limitações na efetiva concretização das demandas eleitas, o que compromete a plena materialização deste instrumento de participação direta. O estudo contribui para o debate acadêmico e técnico sobre a implementação de políticas públicas participativas e aponta caminhos para o aprimoramento dos mecanismos de controle social e participação popular no planejamento orçamentário.

Palavras-chaves: Democracia Participativa. Orçamento Participativo. Políticas Públicas. Efetividade.

ABSTRACT

This research aimed to critically assess the democratic effectiveness of the Participatory Budget in Palmas, Tocantins, by measuring the budgetary and financial execution index of public policies selected by the population. The study was based on the premise that popular participation instruments can serve as mechanisms to strengthen democracy and expand active citizenship. The main objective was to evaluate whether the decisions made by the population through the participatory budget were, in fact, incorporated and implemented by the public administration, considering the budget laws (PPA, LDO, and LOA) for the fiscal years 2022 and 2023. To conduct the research, an exploratory and descriptive case study was employed, with both qualitative and quantitative approaches, grounded in bibliographic and documentary research to achieve the results. The data sources included official documents such as the 2022–2025 Multi-Year Plan, Budget Guidelines Law, Annual Budget Laws, and the physical and financial execution reports of the actions prioritized by the population. The results demonstrate that, although the municipality of Palmas formally adopts participation mechanisms, the budgetary and physical execution of the chosen actions reveals limitations regarding the effectiveness of popular decisions. Among the identified issues are low physical target execution, reduction and even cancellation of prioritized actions, lack of transparency and dissemination regarding actions/implementations, and low societal participation. It is concluded that the participatory budget, despite representing a significant institutional advancement in the field of democratic governance, still faces limitations in effectively fulfilling the elected demands, which compromises the full realization of this direct participation instrument. The study contributes to the academic and technical debate on the implementation of participatory public policies and points to paths for improving social control mechanisms and popular participation in budgetary planning.

Keywords: Participatory Democracy. Participatory Budget. Public Policies. Effectiveness.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamentos Participativos por Continentes.....	36
Tabela 2 – Participação na elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021 e LOA 2023.....	45
Tabela 3 – Representatividade do OP em relação ao Orçamento do Poder Executivo – Exercícios de 2022/2023	47
Tabela 4 – Leis Orçamentárias de Palmas/TO	48
Tabela 5 – Programas temáticos organizados por eixo estruturante	50
Tabela 6 – Ações Priorizadas por Consulta Pública (PPA 2022-2025)	51
Tabela 7 – Alteração orçamentária nas ações priorizadas por consulta popular – LOA 2022.	54
Tabela 8 – Execução financeira e física das ações orçamentárias do OP – Exercício de 2022	60
Tabela 9 – Alteração orçamentária nas ações oriundas de consulta popular – LOA 2023	70
Tabela 10 – Execução financeira e física das ações orçamentárias priorizadas por Audiência Pública – Exercício de 2023	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Instrumentos de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e LOA)	30
Gráfico 2 – População residente - Palmas (1991 a 2024).....	40
Gráfico 3 – PIB a preços correntes	41
Gráfico 4 – Valor adicionado bruto a preços correntes	42
Gráfico 5 – Participação popular nas audiências públicas para elaboração dos PPAs 2014- 2017 e 2018-2021 e LOA 2023	45
Gráfico 6 – Comparação do OP com o Orçamento do Poder Executivo de Palmas/TO.....	47
Gráfico 7 – Distribuição das Ações Priorizadas por área temática (PPA 2022-2025).....	52
Gráfico 8 – Alterações orçamentárias por área temática – Exercício de 2022.....	56
Gráfico 9 – Percentual de alteração orçamentária por área temática – Exercício de 2022	59
Gráfico 10 – Execução financeira por área temática – Exercício de 2022.....	63
Gráfico 11 – Percentuais de execução das ações – Exercício de 2022.....	64
Gráfico 12 – Alterações orçamentárias das ações priorizadas – Exercício de 2023	72
Gráfico 13 – Alterações orçamentárias por área temática – Exercício de 2023.....	75
Gráfico 14 – Execução financeira por área temática – Exercício de 2023.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CEPA	Comitê de Especialistas em Administração Pública
COVID	Doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
e-Contas	Processo eletrônico no âmbito do TCETO
GESPOL	Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIDP	Observatório Internacional da Democracia Participativa
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
SICAP-Contábil	Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública, Módulo Contábil
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
TCETO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UFT	Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Justificativa	15
1.2	Objetivos.....	16
1.2.1	Objetivo Geral	16
1.2.2	Objetivos Específicos	17
1.3	Estrutura da Dissertação	17
2	METODOLOGIA.....	19
2.1.1	Delimitação da amostra, coleta e interpretação dos dados	20
3	REVISÃO DA LITERATURA	23
3.1	Contorno teórico da Administração Pública.....	23
3.2	Democracia Participativa	24
3.3	Orçamento Público	27
3.4	Orçamento Participativo	32
4	CONTEXTUALIZAÇÃO DO LOCUS DA PESQUISA.....	39
4.1	Orçamento Participativo de Palmas/TO	42
5	RESULTADOS E ANÁLISE.....	49
5.1	Ações priorizadas pela população no PPA – Ciclo 2022-2025	51
5.2	Execução financeira das ações do OP – Exercício de 2022	60
5.3	Metas físicas das ações priorizadas no OP – Exercício de 2022	68
5.4	Alterações orçamentárias nas ações do OP – Exercício de 2023	70
5.5	Execução financeira das ações do OP – Exercício de 2023	76
5.6	Metas físicas das ações orçamentárias do OP – Exercício de 2023.....	81
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
	REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 marcou o início da redemocratização no Brasil e possibilitou a implementação de mecanismos de participação direta dos cidadãos, dentre eles o Orçamento Participativo (OP). Essa nova estrutura abriu caminhos para a prática da democracia participativa, permitindo que os cidadãos tenham um papel ativo na definição, discussão, formulação e monitoramento das políticas públicas.

As Instituições Participativas, exemplificadas pelo OP, facilitam a criação de vínculos entre a sociedade civil e o Estado, fomentando a inclusão política e a promoção da justiça social. Este modelo de governança participativa segundo leciona Santos e Avritzer (2002, p. 87), Mendes (2007, p. 144) e Lüchmann (2014, p. 167), possuem capacidade de integrar efetivamente os cidadãos nos processos decisórios e de gestão pública, contribuindo para o fortalecimento da democracia.

Segundo leciona Souza e Silva (2017, p. 3) o OP pode ser entendido como um mecanismo de participação e/ou um processo governamental que envolve democracia participativa, pluralista e/ou deliberativa, em que há uma desconcentração de poder decisório do estado, geralmente do poder executivo para o cidadão, por meio de regras e um arranjo preestabelecido e, por intermédio do qual, o cidadão pode intervir na alocação orçamentária e nas prioridades da ação governamental.

Os primeiros registros do processo de participação da sociedade civil na elaboração do planejamento dos municípios remontam à prática do exercício democrático direto nas decisões sobre a implantação de políticas públicas em Porto Alegre, Capital do Rio Grande do Sul, iniciada no ano de 1989, prática denominada de Orçamento Participativo (OP)¹. A partir dessa experiência e de outros municípios brasileiros essa prática democrática propagou-se internacionalmente (PRÁ, 2003, p. 191; AVRITZER, 2003, p. 13; CARMONA e MARTÍNEZ, 2013, p. 27; ALLEGRETTI e ANTUNES, 2014, p. 2; GANUZA, NEZ e MORALES, 2014, p. 2274; WAMPLER, 2014, p. 201 e; FEDOZZI e MARTINS, 2015, p. 182).

Contemporaneamente, especialmente pós pandemia COVID-19, observa-se uma crescente integração das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) em iniciativas focadas na promoção da participação cidadã. Essa tendência reflete-se na diversificação e

¹ Para uma abordagem acerca do orçamento participativo e sua origem, *vide*: AVRITZER, 2003, p. 13; PRÁ, 2003, p. 191; BOCATTO e PEREZ DE TOLEDO, 2008, p. 22; WU e WANG, 2011, p. 263; LÜCHMANN, 2012, p. 515; ALLEGRETTI e ANTUNES, 2014, p. 2; GANUZA, NEZ e MORALES, 2014, p. 2274; SOBOTKA e STRECK, 2014, p. 156; WAMPLER, 2014, p. 201 e; CARNEIRO, 2015, p. 22.

modernização dos canais através dos quais os cidadãos podem exercer seu papel ativo na sociedade. O uso estratégico das TIC em tais contextos visa não apenas ampliar o alcance e a eficácia dessas iniciativas, mas também tornar os processos participativos mais inclusivos, acessíveis e dinâmicos, permitindo uma interação mais direta e significativa entre os cidadãos e as instâncias de tomada de decisão.

Assim, torna-se imperativo para os responsáveis pela implementação desses processos compreender que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) transcendem o seu papel tradicional de meras ferramentas. Elas emergem como meios potenciais para materializar a prática ativa da cidadania, cujo impacto é significativamente moldado pelas maneiras como são utilizadas (COLEMAN e SAMPAIO, 2016, p. 755; NEBOT e IASULAITIS, 2016, p. 32; SMITH, 2009, p. 143). Isso resulta na necessidade de uma abordagem consciente e estratégica no emprego das TIC, enfatizando não apenas a inclusão tecnológica, mas também promovendo práticas que incentivem a participação cidadã efetiva e construtiva.

Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 61) definem orçamento participativo como “um processo através do qual os cidadãos podem contribuir para a tomada de decisões sobre o orçamento do governo”. Nesta esteira, temos que, o orçamento participativo refere-se a um processo democrático de engajamento cívico que permite aos membros da comunidade decidir como gastar partes de um orçamento público anual.

No atual cenário de gestão pública, o orçamento participativo se consolida como um mecanismo essencial de planejamento governamental dos recursos destinados aos investimentos, caracterizando-se como uma ferramenta inovadora que transcende os tradicionais modelos de administração. Por meio desse processo colaborativo, é possível construir uma peça orçamentária que não apenas reflete as necessidades e aspirações da sociedade, mas também está alinhada aos objetivos institucionais, promovendo uma gestão mais democrática e transparente dos recursos públicos.

Com base nesses pressupostos, foi escolhido o Município de Palmas/TO² como *locus* de análise dessa construção participativa acerca da tomada de decisão governamental e de alocação de recursos públicos para fins de desenvolvimento social, considerando a representatividade população e econômica da cidade em âmbito estadual e que Orçamento Participativo em Palmas capital do Estado do Tocantins, teve sua implementação iniciada em 2005, sendo regulamentado pelo Decreto nº 132/2007, que aprovou o Regimento Interno do

² Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br/>

Programa Orçamento Participativo de Palmas – OP e utilizando essa modalidade participativa desde então.

A pesquisa, no entanto, se ateve a analisar mais profundamente o Plano Plurianual (PPA) para o período 2022-2025 e as Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios financeiros de 2022 e 2023. Registra-se que as referidas leis orçamentárias foram elaboradas em conjunto pelos líderes dos órgãos, técnicos da prefeitura e membros da comunidade que se envolveram na proposição de ideias que foram incorporadas no Plano.

Destaca, também, a participação na elaboração do PPA 2022-2025 registrou um número recorde de participação popular, com o maior número de participantes registrados desde sua implantação. Nas audiências públicas virtuais realizada em 2021 para elaboração do PPA 2022-2025 e LOA/2022 votaram um total de 3.359 participantes, assim ao comparar com 841 do anterior (PPA 2018-2021), temos um aumento aproximado de 400%, conforme divulgado pela Prefeitura de Palmas na apresentação do Plano Plurianual 2022-2025 (PREFEITURA DE PALMAS, 2022).

Ressalta-se que o orçamento participativo por meio das audiências públicas, sejam elas presenciais ou virtuais, permite que diferentes segmentos da sociedade civil tenham voz ativa na alocação de recursos destinado a investimento, priorizando projetos e políticas que impactam diretamente suas vidas. Esta abordagem abre possibilidades de um diálogo construtivo entre governo e cidadãos, fortalecendo os laços de cooperação mútua, e garantindo que as decisões orçamentárias sejam tomadas de maneira mais inclusiva e equitativa.

Assim, torna-se um pilar para a efetivação de uma democracia participativa, na qual o poder decisório é compartilhado com a população, reafirmando o papel do cidadão como agente fundamental no processo de governança. Contudo, a necessidade de se ter conhecimento aprofundado desse processo em universos ainda não pesquisados e, ainda, diante da visão dos benefícios que esse tipo de democracia participativa pode oferecer para a sociedade, originou-se a pergunta central deste estudo, qual seja: Qual o índice de execução/concretização das políticas públicas escolhidas pelos cidadãos dentro do contexto do orçamento participativo em Palmas/TO?

1.1 Justificativa

O presente trabalho se justifica sob a ótica da prática e da teoria, pois a pesquisa realizada tem potencial para contribuir teoricamente com a ampliação do conhecimento na área, ao se juntar ao número reduzido de pesquisas que abordam a temática da efetividade

democrática do orçamento participativo, especialmente ao analisar a execução orçamentária/financeira do OP.

Ademais, pode contribuir com elementos para a melhoria da compreensão dos obstáculos práticos enfrentados para manter como prioridade as demandas incluídas no orçamento ao longo de sua execução, visto que abordagem se mostra de extrema relevância para diversos públicos, como a comunidade em geral, os gestores públicos e o meio acadêmico.

Para a comunidade em geral, a pesquisa traz à tona um tema que afeta diretamente a vida dos cidadãos, o Orçamento Participativo. A pesquisa trouxe uma reflexão sobre a efetividade do modelo de participação popular na definição de prioridades e principalmente sobre a alocação de recursos públicos para atender as demandas eleitas e sua execução no decorrer do exercício. Além disso, a análise crítica da experiência em Palmas/TO poderá servir como um importante subsídio para o debate sobre o tema em outras cidades e nas próximas audiências públicas a serem realizadas no próprio Município de Palmas/TO.

Já para os gestores públicos, a dissertação é importante pois pode contribuir para o aprimoramento do Orçamento Participativo, permitindo uma reflexão sobre a experiência na cidade de Palmas/TO e identificando pontos de melhoria. A pesquisa pode auxiliar na compreensão de como os recursos públicos foram efetivamente alocados e como foram tratadas as demandas da população.

Outrossim, para o meio acadêmico, a dissertação contribuirá para o avanço dos estudos na área de democracia participativa, orçamento participativo e gestão pública. A análise crítica da efetividade democrática do Orçamento Participativo, a partir de um estudo de caso em Palmas/TO, pode fornecer subsídios importantes para o desenvolvimento de novas pesquisas e debates acadêmicos, contribuindo para a produção de conhecimento na área.

Além do mais, o estudo se insere na linha de pesquisa sobre avaliação de políticas públicas, monitoramento e controle (Linha 02) do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, tendo em vista que desenvolveu atividades de pesquisa acerca da efetividade do orçamento participativo na alocação de recursos para consecução de políticas públicas, a partir de uma visão sistêmica, plural e crítica.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Com base no contexto acima apresentado, o objetivo geral dessa pesquisa foi avaliar o grau de eficácia do Orçamento Participativo (OP) em Palmas/TO, por meio da mensuração do índice de execução orçamentária/financeira das políticas públicas eleitas pela população.

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Identificar as políticas públicas prioritárias escolhidas pelos cidadãos de Palmas/TO por meio do Orçamento Participativo, categorizando-as por área temática (como educação, saúde, infraestrutura, etc.).
- Analisar o processo de implementação das políticas públicas selecionadas no Orçamento Participativo, incluindo o planejamento, alocação de recursos, etapas de execução, e os desafios enfrentados para sua concretização efetiva.
- Analisar o índice de execução orçamentária das políticas públicas de investimento selecionadas no Orçamento Participativo.

1.3 Estrutura da Dissertação

Com base na delimitação temática acima posta, este trabalho está estruturado em 5 (cinco) capítulos, trazendo uma abordagem detalhada e abrangente sobre a efetividade democrática do orçamento participativo na cidade de Palmas/TO. Essa abordagem visa explorar aspectos específicos para entender, na prática, como esse instrumento fortalece (ou não) a democracia na cidade.

No primeiro capítulo, apresenta-se a introdução, abordando o tema da pesquisa, delineando o contexto no qual o Orçamento Participativo é inserido na cidade de Palmas/TO. Apresenta o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a justificativa e a estrutura da dissertação. Este capítulo visa situar o leitor sobre a importância do estudo e o todo o escopo da pesquisa.

No segundo capítulo é abordada a metodologia adotada, incluindo a abordagem teórico-metodológica, as técnicas de coleta e análise de dados, o universo e a amostra da pesquisa, bem como os instrumentos e fontes de coleta de dados.

O terceiro capítulo abordará uma revisão da literatura sobre o tema, incluindo os fundamentos da democracia participativa, com foco no Orçamento Participativo como mecanismo de fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil. Este capítulo revisitará

a literatura acadêmica para estabelecer as bases teóricas que suportaram a investigação, explorando o conceito, a história e a evolução do OP em Palmas, no Brasil e no mundo.

Em seguida, no quarto capítulo, são apresentados e analisados os dados coletados referentes às etapas de previsão e execução das demandas escolhidas pela população no âmbito do orçamento participativo no município de Palmas. Assim, com base na pergunta de pesquisa e nos objetivos traçados, expõe-se os avanços, dificuldades e limitações identificadas quando da implementação das ações priorizadas e constantes do PPA 2022-2025 e LOAs 2022 e 2023, oferecendo uma visão crítica e fundamentada sobre a efetividade do OP em Palmas/TO.

Já no quinto e último capítulo, serão apresentadas as considerações finais contendo a sintetização dos principais achados da pesquisa, avaliação do atendimento aos objetivos propostos, discussão sobre as limitações do estudo e sugestão sobre as direções para futuras pesquisas. Além disso, oferecerá recomendações práticas para gestores públicos, visando fortalecer a democracia participativa.

Por fim, serão apresentadas as referências, que é uma lista de todas as fontes de informação utilizadas para a elaboração da presente dissertação. Essas fontes incluem livros, artigos, periódicos e outras fontes relevantes. As quais foram organizadas de acordo com as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

2 METODOLOGIA

A pesquisa é algo próprio da natureza humana (BARROS; LEHFELD, 2014, p. 12), que pode ser definido como um o procedimento racional e sistemático (GIL, 2010, p. 17) e adotar uma metodologia significa escolher um caminho a seguir (SILVA; MENEZES, 2005, p. 9/10). Segundo Richardson (1999, p. 16) a pesquisa tem como objetivo resolver problemas, gerar teorias ou avaliar teorias existentes.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi utilizado um estudo de caso exploratório e descritivo por se tratar, de acordo com Gil (2010, p. 138), de um mecanismo que proporciona maior familiaridade e aprimoramento de ideias sobre o objeto pesquisado, e ao mesmo tempo tenta caracterizar a relação entre as variáveis e o problema.

Segundo Yin (2015, p. 32) o estudo de caso investiga um fenômeno considerando seu contexto, ou seja, realiza uma análise sob a conjuntura real. Para Hartley (2004, p. 323), o estudo de caso objetiva “fornecer uma análise do contexto e dos processos que esclarecem as questões teóricas estudadas³” e, desse modo, trata-se de uma atividade heterogênea.

Nesse contexto, a pesquisa exploratória aprofunda os conhecimentos das características de determinado fenômeno para procurar explicações das suas causas e consequências (RICHARDSON, 1999, 17), enquanto a pesquisa descritiva objetiva identificar correlação entre variáveis e foca-se não somente na descoberta, mas também, análise dos fatos, descrevendo-os, classificando-os e interpretando-os. Nesse sentido, ao adotar um estudo de caso com enfoque exploratório e descritivo, busca-se uma análise aprofundada da realidade pesquisada (RUDIO, 1985, p. 22), permitindo a compreensão do fenômeno à luz de seu contexto específico e das inter-relações que o constituem.

Destaca-se que o Orçamento Participativo (OP) vem sendo adotado em Palmas desde 2005, no entanto a disponibilidade de dados para consulta pública no site da Prefeitura de Palmas/TO (<http://participa.palmas.to.gov.br/>) é limitada, o que dificultou a obtenção de informações detalhadas sobre as audiências públicas realizadas especificamente nos anos de 2005 (referente ao PPA 2006-2009), 2009 (PPA 2010-2013), 2013 (PPA 2014-2017) e 2017 (PPA 2018-2021).

Por esta razão, este estudo se debruçou sobre o processo de planejamento do município Palmas/TO tendo como escopo a verificação da participação da sociedade civil na definição demandas a serem executadas com prioridade e se às demandas prioritárias eleitas pelo crivo

³ *The aim is to provide an analysis of the context and processes which illuminate the theoretical issues being studied.*

populacional, que constaram no PPA 2022-2025 e nas LOAs dos exercícios de 2022 e 2023, foram implementadas quando da execução orçamentária e financeira, com o fito e identificar a efetividade democrática do orçamento participativo.

A abordagem, segundo Minayo (2001, p. 16), é definida com base na natureza do problema que se investigará e no tipo de análise desenvolvida. Com isso, o desenvolvimento da pesquisa foi por meio da abordagem qualitativa e quantitativa, porque o estudo tratou de um fenômeno que requer uma interpretação qualitativa das políticas públicas que foram priorizadas pela população e da interpretação dos dados da execução orçamentária dos investimentos referentes ao orçamento participativo e em termos quantitativos têm-se as questões relacionadas ao universo da pesquisa e à coleta de informações relativas a execução orçamentária, financeira e física das demandas prioritárias eleitas pelo crivo populacional.

Neste contexto, a análise do Orçamento Participativo de Palmas/TO foi feito a partir de referencial teórico que já passou por análises e publicação, sendo a fase inicial de qualquer produção científica, segundo Fonseca (2002, p. 86). O estudo de caso, por permitir a investigação de um objeto dentro de sua origem, além de proporcionar uma visão global do problema, como descreve Gil (2010, p. 57/58), e a pesquisa documental se deu por meio da exploração do material documental escrito, nas legislações, contratos, documentos de planejamento e relatórios contábeis/orçamentários da administração municipal palmense referentes ao orçamento participativo.

2.1.1 Delimitação da amostra, coleta e interpretação dos dados

A amostra para esta pesquisa será constituída exclusivamente por dados disponíveis publicamente no site da Prefeitura, relacionados ao Orçamento Participativo em Palmas/TO (<http://participa.palmas.to.gov.br/>), no Portal e-Contas do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (<https://www.tceto.tc.br/e-contas/>), bem como a literatura sobre assunto, sendo esta análise a fase inicial de qualquer produção científica, segundo Fonseca (2002, p. 86).

No sítio da Prefeitura de Palmas foram coletados dados e documentos, tais como: atas das audiências públicas, listas de presença, relatórios com os resultados das consultas públicas, relatórios de execução das ações priorizadas, Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) dos exercícios de 2022 e 2023, e demais documentos/informações acerca do OP do período estudado.

Além disso, consultou-se o Balanço Orçamentário Consolidado e o Relatório de Gestão contido na Prestação de Contas Consolidadas do Município de Palmas/TO dos exercícios

financeiros de 2022 e 2023 (Procs. nº 3803/2023 e 5945/2024) disponíveis no Portal e-Contas do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (<https://www.tceto.tc.br/e-contas/>).

A análise e interpretação dos dados coletados na pesquisa sobre o Orçamento Participativo em Palmas/TO demandaram um procedimento estruturado para garantir uma avaliação precisa da execução das políticas públicas prioritárias selecionadas pela população. O processo iniciou com a organização dos dados secundários obtidos, envolvendo legislação (PPA, LDO, LOA, entre outros), documentos oficiais como o Relatório de Gestão e os Balanços Orçamentários Consolidados, ambos constante das Prestação de Contas Consolidadas do Município. Essa organização foi essencial para facilitar e direcionar a extração dos dados e a análise subsequente das informações relevantes.

Concluída a etapa de coleta, os dados foram submetidos à análise de conteúdo, com o objetivo de conferir maior robustez aos resultados da pesquisa, permitindo a exposição fundamentada dos fatos e práticas observadas (SEVERINO, 2007, p. 106). Esta fase foi dedicada a extrair dados específicos relacionados às políticas públicas eleitas por meio do OP, focando em duas variáveis principais: as dotações orçamentárias previstas e os valores efetivamente executados. No aspecto quantitativo, calculou-se índices e percentuais de previsão e alteração para se chegar as dotações orçamentárias atualizadas, comparando-os com os valores inicialmente previstos, além da execução financeira e física das ações priorizadas. Isso possibilitou verificar o quantum das demandas escolhidas foram efetivamente executadas no exercício respectivo.

Na abordagem qualitativa, o foco se voltou para a análise minuciosa do conteúdo dos documentos oficiais, para desvendar o contexto em que as políticas públicas foram formuladas, bem como entender os processos decisórios e as narrativas que cercam as políticas implementadas.

Essencialmente, a análise qualitativa se debruçou na comparação entre o percentual de despesas originalmente previstas, conforme indicado pelo OP, e as despesas que foram efetivamente realizadas. Tal percentual foi comparado entre as próprias ações eleitas no exercício e em exercícios anteriores, para identificar o impacto e a representatividade do OP sobre a execução orçamentária no município de Palmas no respectivo exercício.

Além disso, o índice de implementação das ações do OP foi comparado com o índice geral de execução do Poder Executivo Municipal, para verificar a conformidade entre as despesas concretizadas por meio do OP e o índice geral de execução orçamentária. A importância desta análise qualitativa está na sua capacidade de possibilitar a identificação de fatores implícitos nos dados numéricos, como por exemplo, revelando situações nas quais a

decisão da população foi tornada sem efeito. Isto porque teve ações priorizadas que foram completamente esvaziadas durante o exercício financeiro, sem que houvesse divulgação clara dos motivos ou nova consulta pública acerca da não execução da política pública escolhida.

Ressalta-se que esta abordagem mista enriqueceu a compreensão dos contextos e das circunstâncias que influenciaram a execução orçamentária/financeira, permitindo uma interpretação mais profunda dos resultados. Aspectos como a adequação dos valores planejados das políticas públicas às necessidades da população e a eficácia do Orçamento Participativo como mecanismo de democracia participativa foram especialmente considerados.

A interpretação dos dados coletados levou em conta as variações identificadas entre o planejado e o realizado, buscou padrões que identificassem tanto sucessos quanto dificuldades na execução das políticas públicas. Esta análise crítica contribuiu para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas acerca da eleição pela população e execução das políticas públicas priorizadas, oferecendo uma sólida base para recomendações constantes deste estudo.

Por fim, o resultado deste estudo possibilitou avaliar a efetividade do Orçamento Participativo como ferramenta de gestão participativa, destacando sua influência no direcionamento dos gastos públicos e na capacidade do Poder Executivo de atender às demandas da população. Este processo não apenas evidenciou os resultados concretos alcançados por meio das decisões participativas, mas também forneceu informações que poderão ser utilizadas para o aprimoramento das práticas de governança, fortalecendo a democracia participativa e a gestão pública eficaz.

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 Contorno teórico da Administração e Política Pública

A Administração Pública é definida como um elemento existente e necessário no cotidiano das pessoas, pois desde que haja convívio humano, em qualquer espaço, é imprescindível que o ato de gestão ocorra para que sua organização seja efetiva e, como tal, apresenta-se como uma ferramenta de extrema importância para gerir a sociedade.

Complementa essa ideia a afirmação de Alexandrino e Paulo (2005, p. 16) de que a Administração Pública representa uma ferramenta fundamental para a concretização dos objetivos do Estado, visto que consiste em um conjunto de órgãos e entidades que se responsabilizam por essa tarefa.

Em harmonia com esses entendimentos, Moreira (2017, p. 11) destaca que a Gestão Pública deve se adaptar ao pluralismo e à complexidade do mundo atual, deve priorizar os interesses dos cidadãos e estimular as decisões públicas através de mecanismos de cooperação, com o objetivo de fomentar a sustentabilidade multidimensional, que inclui aspectos sociais, econômicos, ambientais, éticos e jurídicos.

O Estado, por sua vez, é compreendido aqui como uma sociedade política organizada que possui autoridade e regras próprias que permitem a convivência entre seus membros, enfim, um grupo humano politicamente organizado e de território definido (FRIEDE, 2002, p. 35). Esse entendimento permite a aproximação entre o Estado e a sociedade, considerando que a Administração Pública atua na condição de aparato que viabiliza a promoção dos fins estatais (OLIVEIRA, 2018, p. 71).

Nesta esteira, temos que os fins estatais são alcançados mediante as políticas públicas desenvolvidas. Ao conceituar política pública, Valle (2016, p. 33/34) sustenta que esta consiste em decisão quanto ao percurso da ação formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita a sanções. Prossegue aduzindo que, políticas públicas envolvem um processo em desenvolvimento; elas compreendem não só a decisão pela promulgação de uma lei ou projeto programa, mas também, as ações subsequentes de implementação, apoio e avaliação.

Sendo as políticas públicas ações públicas, as mesmas têm como referência a utilização de recursos públicos que, via de regra, são oriundos da arrecadação de tributos, receitas provenientes de organizações e/ou serviços de utilidade pública e empréstimos concedidos para alcançar a finalidade do bem-estar do todo social. Portanto, as políticas públicas representam

decisões que, todavia, são formadas a partir da perspectiva da multiplicidade, e devem ser entendidas em um contexto de continuidade, de projeção para o futuro, de resultados almejados, e de obrigações que se tenha por instrumentais ao alcance desses resultados esperados (VALLE, 2016, p. 35).

Assim, uma política pública ou um programa governamental é algo que envolve necessariamente um processo e um resultado, pois envolve conteúdos, instrumentos e aspectos institucionais. É empreendimento do Estado, haja vista que somente ele possui os atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídica indispensáveis à produção consequente e duradoura das políticas públicas, cuja elaboração por organizações privadas seria inviável ou incompleta.

3.2 Democracia Participativa

Democracia é uma palavra resultante da composição dos substantivos gregos *demos* (povo) e *kratos* (força, superioridade, poder político). Assim, pode-se dizer que democracia é o regime político em que o povo exerce o poder, portanto, a participação cidadã é pilar fundamental da democracia, pois seu objetivo é que os cidadãos participem com sucesso do processo de tomada de decisões públicas.

Para Pontes de Miranda, a democracia é um processo com uma determinada finalidade que seria a participação. E, por esta razão, “...existe para assegurar a participação do grande número na formação da ordem estatal. O intuito de tal participação é atender-se aos interesses e ideais do grande número ou do maior número” (PONTES DE MIRANDA, 1945, p. 141).

Em outro vértice, Celso Antonio Bandeira de Mello (1998, p. 57) conceitua democracia como um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e estruturado com o objetivo de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões alinhadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou por meio de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania.

Para Pastor e Dalmau (2011, p. 229)⁴, o compromisso constitucional de incentivo à participação por meio de mecanismos diretos não questiona a essência do sistema de

⁴ “El compromiso constitucional de promover la participación a través de fórmulas directas no cuestiona la esencia del sistema de democracia representativa, ampliamente presente en todas las constituciones. La democracia participativa se configura como um complemento en la legitimidad y un avance en la democracia, pero no como una sustitución definitiva de la representación.”

democracia representativa, amplamente constante em todas as constituições. A democracia participativa é configurada como um complemento à legitimidade e um avanço na democracia, mas não como um substituto permanente do sistema representativo.

Segundo leciona José Afonso da Silva (2006, p. 133), o que dá a essência da democracia é o fato de o poder residir no povo. Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e ao exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe, do caudilho, do ditador.

Seguindo esse mesmo raciocínio, Sousa e Fraga (2010, p. 41) ressaltam que a democracia se sustenta sobre dois princípios fundamentais, que lhe dão a essência conceitual. O primeiro, é o princípio da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que “todo o poder emana do povo” (parágrafo único do art. 1º da CRFB). O outro, é a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular.

A ideia de livre participação de todos os cidadãos nas decisões políticas está diretamente associada aos dois grandes valores da democracia: igualdade e liberdade. Hoje, em boa parte das sociedades modernas, esse conceito abrange todas as pessoas de forma indistinta, não importando seu gênero, raça, cor ou credo religioso. Essa conquista aparentemente elementar é resultado de mudanças e transformações que ocorreram ao longo de mais de 2 mil anos de história da democracia.

Ao abordar a evolução democrática Ribeiro e Grazia (2003, pg. 7/8), destaca que existem três gerações de mecanismos ou ferramentas de participação. Segundo a perspectiva dos autores, na primeira geração consolida-se com a institucionalização do modelo de Democracia Representativa com sufrágio universal, sistema que se tornou paradigma das sociedades modernas por garantir a inclusão política ampliada, é por isso que o sufrágio deve ser livre, direto e secreto, onde todos os votos têm o mesmo valor, sendo emitidos livremente e sem coerção.

Prossegue os autores ressaltando que na segunda geração há uma evolução para o modelo de democracia participativa, com a introdução de mecanismos que permitem aos cidadãos não apenas eleger seus governantes, mas também participar diretamente na tomada de decisões. Além disso, é essencial que os cidadãos estejam bem-informados para que possam fazer escolhas mais racionais na seleção de seus representantes e para que possam participar de forma ativa no processo decisório. Assim, entre os mecanismos de participação cidadã como destaca Fedozzi (2009, p. 59):

(...) estão o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, a consulta popular, as candidaturas independentes e a revogação de mandato. Por outro lado, o referendo é o mecanismo através do qual o povo aceita ou rejeita um projeto de lei estabelecido pelos governos a nível nacional, regional ou local. Dentre as ferramentas de participação mencionadas, o plebiscito é definido como o ato pelo qual o povo aprova ou rejeita um regime constitucional proposto e formulado de acordo com o procedimento estabelecido na própria Carta Magna.

A esse respeito, Dagnino (2004, p. 154) destaca que entre as ferramentas de participação de terceira geração, estão primeiro as assembleias populares, que define como um órgão de poder que une o “povo” como um todo; enquanto em segundo lugar é mencionado o Orçamento Participativo.

Nessa perspectiva, dentre as várias definições apresentadas acerca da participação cidadã, primeiramente poderiam ser identificadas aquelas que se dedicam a destacar o espaço ou as esferas em que ocorrem tais práticas cidadãs, assim como os objetivos, condições e lógica (autônoma e/ou institucional) que caracterizam sua efetivação. A delimitação do espaço onde ocorrem os processos de participação cidadã, sem dúvida, tem sido uma das inquietações constantes da literatura.

Em conformidade com a abordagem acima, diversos autores têm-se dedicado a enfatizar que a participação cidadã, antes de tudo, refere-se a: experiências de intervenção direta dos indivíduos em atividades públicas para defender os seus interesses sociais (CUNILL, 1997, p. 74); processos por meio dos quais os habitantes da cidade intervêm nas atividades públicas com o objetivo de representar os seus interesses particulares (não individuais) (ZICCARDI 1998, p. 32); conjunto de ações e iniciativas que os cidadãos desenvolvem, influenciando o espaço público de dentro e de fora dos partidos (ÁLVAREZ, 1997, p. 130).

O grande desafio da democracia do Século XXI não reside em legitimar a modalidade de participação indireta, mas em expandir e fortalecer sua versão direta, ou seja, a democracia deve ser compreendida como uma entidade e não como mero instrumento, repercutindo em todos os âmbitos da vivência humana, especialmente diante dos conflitos surgidos no contexto pós-pandêmico da COVID-19, ou seja, o aspecto formal cede espaço à materialidade proporcionando uma ampliação que ultrapasse o político e abarque todas as relações sociojurídicas na estrutura do Estado Social.

Marques Júnior (2023, p. 255) afirma que a realidade contemporânea revela inegavelmente uma problemática de legitimidade da democracia, na medida em que mesmo as sociedades ocidentais (tidas como mais aprimoradas institucionalmente) vivenciam desafios na efetividade de um sistema efetivamente democrático, revelando *déficits* nos ideais propugnados pelo Estado Social.

Nesse contexto, ao se considerar a democracia não apenas como um regime político, mas como um processo dinâmico de construção da cidadania e de ampliação da participação social, torna-se fundamental refletir sobre os instrumentos que efetivam essa participação no âmbito das políticas públicas. É nesse cenário que surge o orçamento participativo como mecanismo de fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil, voltado ao combate às injustiças sociais e econômicas e em busca de uma realidade mais justa e inclusiva.

3.3 Orçamento Público

O Estado foi criado para resolver e atender os interesses sociais, sendo que a instrumentalização das ações governamentais ocorre por meio de políticas públicas que são responsáveis por efetivar direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Tais ações, porém, dependem da disponibilidade de recursos financeiros, em vista da premissa que todo direito é conexo à existência de um custo (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 15).

Políticas públicas abrangem diversas ações em diferentes áreas, como saúde, educação, meio ambiente, saneamento, segurança pública, cultura, etc. Dessa maneira, a execução de quaisquer políticas públicas, tendo por fim último a realização de direitos fundamentais, traz custos ao Estado, seja para efetivar direitos relativos à seguridade social ou à propriedade privada, à liberdade de expressão ou à liberdade contratual, por exemplo.

Uma vez estimados os custos associados a esses direitos, a concepção e realização de políticas públicas só pode ocorrer se atrelada à obtenção e aplicação dos recursos financeiros a elas necessários. A escassez desses recursos impõe, todavia, a necessidade de escolhas entre distintos objetivos socialmente relevantes, sendo indispensável a estipulação de prioridades para a ação pública. Por isso, o Estado, como gestor desses recursos, precisa considerar a correlação da aplicação desses recursos com as metas sociais, planejando adequadamente sua atuação de modo a manter o equilíbrio entre os recursos disponíveis e a implementação dos anseios sociais.

Nesse contexto, estando o planejamento atrelado à viabilidade orçamentária, ganha especial relevo a figura do orçamento público que, com sua estrutura normativa múltipla e seu carácter técnico legal-contábil, traduz-se como instrumento chave da gestão estatal, onde as receitas disponíveis/previstas e os custos inerentes a execução das políticas públicas são planejados, previstos e fixados no orçamento público.

Ao falar sobre orçamento público, faz-se necessário rememorar que foi necessário um longo e complexo processo evolutivo para que o orçamento público ganhasse a estrutura

normativa que possui atualmente. Abraham (2019, p. 22) destaca que, primeiro tivemos as regras para limitar a arrecadação de recursos financeiros pelos governantes em face dos seus súditos. Depois, surgiram as normas que disciplinavam a aplicação desses recursos, na tentativa de prestigiar as necessidades e o interesse público. Como consequência dessa evolução na área das finanças públicas, tornou-se necessária a criação de uma ferramenta que permitisse ao governante identificar o volume financeiro de recursos a ser arrecadado em certo período, a fim de poder determinar onde, como e quanto se poderia gastar, surgindo aí a figura do orçamento público.

Kohama (2003, p. 40) conceitua o orçamento como o procedimento utilizado para planejar, expressar e avaliar o alcance abrangente dos programas governamentais, constituindo-se, assim, como ferramenta crucial para a implementação dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

Clássica conceituação é a de Aliomar Baleeiro (1997, p. 387), para quem o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Acerca do assunto, leciona Reymao, Coimbra e Merlin (2019, p. 36) destacando que, classicamente o orçamento público é definido como um documento contábil que, de um lado, contém a previsão de receitas e a autorização das despesas a serem realizadas pelo Estado, tendo como objetivo manter o equilíbrio financeiro e evitar a expansão dos gastos.

Por sua vez, Abraham (2019, p. 22) consigna que o orçamento público é um instrumento de planejamento e controle financeiro fundamental no Estado Democrático de Direito que, no Direito Financeiro brasileiro de hoje, contempla a participação conjunta do Poder Executivo e do Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação, como também no controle da sua execução. Destaca ainda que, mais do que um documento técnico, o orçamento público revela as políticas públicas adotadas pelo Estado ao procurar atender às necessidades e aos interesses da sociedade.

Tal é a relevância da matéria que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dispõe de capítulo próprio para as finanças públicas e contempla uma seção exclusiva para tratar dos orçamentos (arts. 165 a 169), possuindo assim um papel crucial na configuração do sistema normativo do direito financeiro e orçamentário brasileiro, uma vez que esquematiza toda sua estrutura e distribui as respectivas competências e atribuições, indicando os meios necessários para a realização de tais fins. A CRFB atribui competência normativa à União para editar normas gerais sobre finanças públicas, conferindo aos Estados e Municípios a respectiva

competência suplementar, determinando que o instrumento normativo para dispor sobre essas normas gerais será a Lei Complementar (art. 163).

O art. 165 da Constituição traz a previsão tríade orçamentária – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – e delinea ainda as características, conteúdo e funções essenciais. Em seguida, o art. 166 estabelece a apreciação pelo Poder Legislativo dos projetos de leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, delimitando e condicionando o seu processo de emenda. Por sua vez, os arts. 167 e 168 trazem regras para a realização de despesas públicas, operações de crédito, vinculação de receitas, abertura de créditos, transferências de recursos entre entes e sobre entrega de recursos das respectivas dotações orçamentárias pelo Poder Executivo aos órgãos dos demais Poderes. E, finalmente, o art. 169 cria as regras para a realização das despesas de pessoal.

Ressalta-se que o sistema de planejamento orçamentário previsto no art. 165 da CRFB/88, é estruturado em torno de três principais leis, cada uma desempenhando funções específicas e complementares. Nos termos do art. 165, § 1º da Constituição, o Plano Plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Nessa esteira, temos que o PPA estabelece o planejamento estratégico de longo prazo (4 anos), voltado para o desenvolvimento nacional e regional, influenciando a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

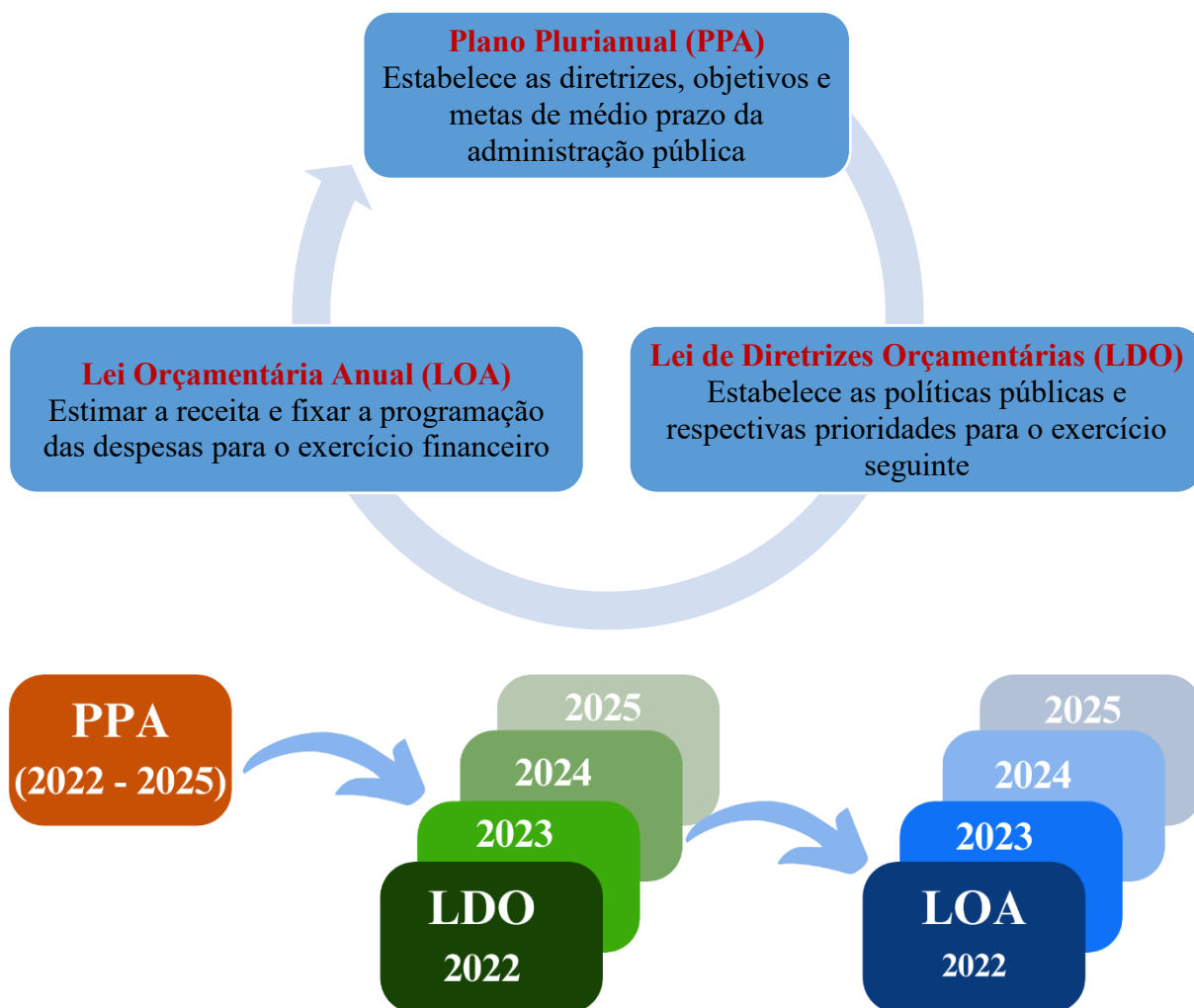
O § 2º do art. 165, dispõe que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Ou seja, define o planejamento operacional de curto prazo (1 ano) e orientando diretamente a elaboração da lei orçamentária anual.

Por sua vez, o § 5º do art. 165, prevê que a Lei Orçamentária Anual conterá três peças individuais, porém, integradas entre si: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Assim, temos que a LOA é um documento básico e fundamental para a realização de toda a

atividade financeira do Estado, é a concretização dos planejamentos em uma típica lei de execução com periodicidade anual.

O sistema orçamentário brasileiro pode ser assim representado/sintetizado:

Gráfico 1 – Instrumentos de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e LOA)



Fonte: Ilustração produzida pela autora com base nas disposições da CRFB/88

Conforme se verifica, o orçamento público é um importante instrumento de planejamento financeiro do Estado, o qual permite estabelecer a previsão das suas receitas e a fixação das suas despesas para um determinado período de tempo, devido a suas características intrínsecas, o orçamento público brasileiro não pode ser considerado apenas pelo seu aspecto contábil, ao se materializar em um documento de conteúdo financeiro. Ele contempla outras características que revelam aspectos importantes para a Administração Pública e para a sociedade.

Acerca das características do orçamento público, Abraham (2019, p. 47) destaca que ele possui pelo menos **quatro aspectos**, sendo eles: **político**, por expor as políticas públicas estatais, contemplando as pretensões e necessidades de cada um dos três Poderes, seus órgãos

e entidades, que participam ativamente na sua elaboração, aprovação e controle; **econômico**, por demonstrar a dimensão financeira das atividades do Estado, ao englobar todas as receitas e despesas públicas; **técnico**, por ser elaborado e se concretizar através das normas da Contabilidade Pública e do Direito Financeiro; e, finalmente, **jurídico**, por se materializar por meio de três leis: a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do plano plurianual.

Outra característica que merece destaque a respeito do orçamento público no Brasil é a forma de elaboração mista do orçamento, sendo a iniciativa privativa e vinculada do Poder Executivo (poder-dever), após receber as propostas dos demais Poderes e órgãos para compatibilização e unificação, cabendo ao Poder Legislativo votá-lo e aprová-lo como lei ordinária e, posteriormente, controlar sua execução, tal como se verá detalhadamente a seguir.

Essa característica revela, a partir do seu aspecto político, o viés democrático do orçamento público no Brasil, ao aproximar os Poderes Executivo e Legislativo no mesmo objetivo de elaboração, aprovação, execução e controle orçamentários, dentro de uma atuação necessariamente cooperativa.

Além da exigência constitucional os instrumentos de planejamento orçamentário também estão previstos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e em seu art. 5º, exige a compatibilidade das ações governamentais com os instrumentos de planejamento orçamentário previstos na Constituição que são o: PPA, a LDO e a LOA.

Outra norma geral financeira que temos atualmente em nosso ordenamento jurídico e que disciplina os instrumentos orçamentários é a Lei nº 4.320/1964, que embora formalmente seja uma lei ordinária, foi recepcionada materialmente pela Constituição Federal de 1988 como lei complementar, conhecida como a Lei Geral dos Orçamentos por estabelecer as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Outra exigência legal está contida no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que nos art. 4º e § 1º do art. 40, estabelece o Plano Diretor como um instrumento de planejamento municipal, em que o PPA, a LDO e LOA devem incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

Já no âmbito do Município de Palmas/TO, além da exigência acima citadas os instrumentos de planejamento orçamentário também estão previstos no art. 141 da Lei Orgânica

do Município, sendo o principal instrumento pelo qual a Administração Municipal orienta o planejamento e a gestão pública.

Outrossim, os instrumentos de planejamento orçamentário do Município de Palmas/TO (PPA, LDO e LOA), em conformidade com o artigo 2º da Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município, devem necessariamente observar o processo de planejamento urbano municipal, de modo a garantir a consolidação dos princípios, objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidos nesse Plano Diretor.

Ressalta-se que o Plano Diretor é uma lei com vigência mínima de 10 anos (art. 40, § 3º, Lei nº 10.257/2001), e possui uma ampla aplicação, não somente nas temáticas urbanas, mas também, nas inúmeras políticas aplicadas no território local, conexas e articuladas. Assim, o Plano Diretor é um dos pilares do Sistema Municipal de Planejamento e Orçamento de Palmas, e os instrumentos PPA, LDO e LOA são elaborados conforme uma sequência que parte do nível mais estratégico até o detalhamento da ação pública.

3.4 Orçamento Participativo

A CRFB/88, pode ser entendida como um marco para a criação de institutos democráticos que favorecem a participação e a deliberação da sociedade civil nas ações governamentais. Este marco legal estabelece a base para uma interação mais ativa e direta entre o Estado e os cidadãos, promovendo a transparência e a democratização das decisões públicas.

Bequó (2010, p. 324-325) destaca que foi a partir da Constituição de 1988, influenciada pela onda democrática e de incentivo à participação popular, que a cidadania passou a ser um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Segundo ele, nos estatutos Básicos anteriores não se vislumbrava o exercício da cidadania apoiada na ideia de participação popular, sendo esta realizada de forma sempre indireta, porém em nome do povo, como se o cidadão fosse um menor incapaz a ser tutelado.

Como um instrumento de democracia, a participação popular na elaboração do orçamento público é fundamental e pode proporcionar ao indivíduo a oportunidade de participar do processo e propor ações que envolvam o destino da aplicação dos recursos.

Segundo leciona Reymao, Coimbra e Merlin (2019, p. 38) o orçamento participativo é uma ferramenta governamental que pode democratizar a participação popular na destinação dos recursos arrecadados, resguardando ao cidadão a possibilidade de intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas. Almejando a representatividade da sociedade no processo de escolhas do Poder Público, o orçamento

participativo se mostra como um germe de democracia direta, conectando gestor público, representantes nos parlamentos e sociedade civil por meio de uma via de transmissão aberta, baseada na livre expressão, direito de informação e representação.

De acordo com Lüchmann (2012, p. 514), o OP é um modelo de política participativa que consolidou uma nova forma de administração do orçamento público-estatal e que rompeu com traços patrimonialistas de gestão ao firmar princípios democráticos em ações políticas municipais.

Segundo ensina Avritzer (2003, p. 14) o orçamento participativo é uma política participativa local que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado a nível local, em uma interação que envolve diversos atores, acontecendo tanto de forma direta, quanto representativa, na qual a participação ocorre por meio da eleição de delegados e ou conselheiros.

Nesse sentido, o orçamento participativo figura como uma ponte responsável pela comunicação entre o cidadão e o Poder Público, introduzindo a oitiva da sociedade na sistemática da elaboração desse elemento fundamental no planejamento da ação estatal e de construção de políticas públicas. (REYMAO, COIMBRA E MARLIN, 2019, p. 38)

De modo geral, temos que o orçamento participativo promove o ruptura da metodologia tradicional na elaboração das peças orçamentárias, introduzindo uma via direta de comunicação entre a população interessada, os gestores públicos e os membros do Poder Legislativo, permitindo uma pluralidade de pensamento, facilitando a contraposição de situações antagônicas, instruindo e ampliando a busca de soluções na constante luta pela efetivação da dignidade, sendo apontado como uma grande inovação dentro da experiência democrática (LÜCHMANN, 2014, p. 168).

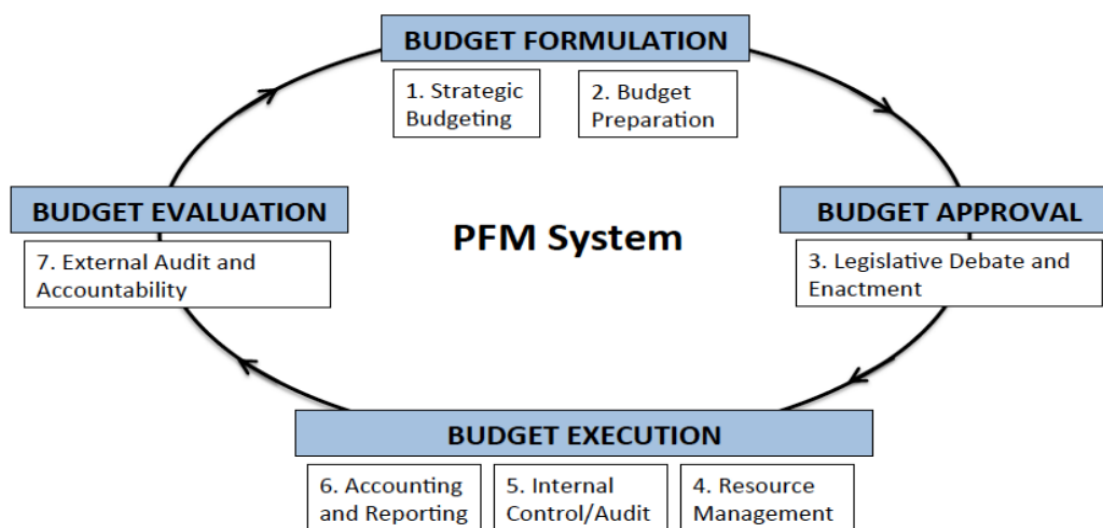
Nesse contexto, persistiria o dever da Administração em promover debates, audiências e consultas públicas nas propostas quando da elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual como condicionantes obrigatórias para aprovação pela Câmara Municipal. A responsabilidade de cumprimento destas condicionantes evidencia concordância com a obrigatoriedade do Poder Público em resguardar a transparência, defendendo a publicidade dos atos e do processo de escolhas perante a coletividade.

Tendo em vista que o processo orçamentário no setor público é complexo e composto por várias etapas, um enfoque relevante na literatura é quanto ao momento em que a participação ocorre. O processo orçamentário está estruturado em um ciclo chamado pela literatura de “*PFM system*”⁵. Esse ciclo envolve ao menos 4 estágios principais (subdivididos

⁵ *Public Financial Management (PFM) system*, ou seja, sistema de gestão financeira do setor público, aqui tratado como ciclo orçamentário.

em outras etapas), que, conforme Andrews *et al* (2014, p. 2), são nomeados em: formulação, aprovação, execução e avaliação, conforme imagem ilustrativa a seguir:

Figura 1 - A simplified view of a typical PFM System



Fonte: Andrews et al, 2014, p. 2

Normalmente a participação ocorre em estágios específicos, por meio de audiências públicas, oficinas e fóruns de deliberação (UITTENBROEK et al., 2019, p. 2533), e não durante todo o processo. A literatura tem focado no primeiro estágio do processo orçamentário, principalmente na alocação, sendo que os demais estágios têm sido desconsiderados, como o contingenciamento de despesas e alterações do orçamento (PEREIRA E FIGUEIRA, 2021, p. 31).

Essa etapa (contingenciamento de despesas e alterações do orçamento) do processo é relevante, pois é nela que os Governos concentram a maior parte do poder de barganha no processo orçamentário, com constantes cortes e repriorizações de projetos/ações, geralmente realizados de forma centralizada no Poder Executivo (FORRESTER, 1993, p. 158), e muitas vezes afetando os projetos aprovados em instâncias participativas (JUN E BRYER, 2017, p. 842). Tais alterações *ex-post* no orçamento aprovado, sem a participação da sociedade, acabam desmotivando a participação social pois suscitam a percepção de “irrealismo orçamentário” (REZENDE E CUNHA, 2013).

Outro aspecto relevante é quanto à complexidade da informação orçamentária. Assim, os impactos da falta de conhecimento dos cidadãos sobre esse tipo de informação, conjugada com os poucos momentos de interação, têm sido discutidos como um dos elementos inibidores da participação popular.

Porém, cabe registrar que a inclusão da sociedade na elaboração de planos e orçamentos é reforçada pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cuja redação foi atualizada pela Lei Complementar nº 131/2009. Este dispositivo legal enfatiza a necessidade de consultas públicas e a participação cidadã no processo de planejamento fiscal, assegurando um maior envolvimento da população nas decisões orçamentárias e no acompanhamento da gestão pública, senão vejamos:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

A participação é vista como elemento gerador de eficiência, pois direciona o uso dos recursos públicos de forma adequada às necessidades e desejos da população; gera transparência na máquina pública, oportunizando à sociedade o controle do uso dos fundos públicos (FEDOZZI; MARTINS, 2015, p. 182).

Segundo leciona Maia (2010, p. 15), o orçamento participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa, onde os cidadãos podem influenciar ou auxiliar na decisão referente alocação dos recursos públicos. Isso influi diretamente nos investimentos de prefeituras municipais por meio da participação cidadã. Sua principal característica é a participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária do governo.

Seu objetivo é assegurar participação direta na definição das prioridades para os investimentos públicos. O orçamento participativo permite à população discutir uma parcela do orçamento e as decisões sobre os recursos municipais ficam compartilhadas entre os poderes Executivo, Legislativo e a população. “O Orçamento Participativo propõe-se a ser um instrumento do poder executivo de escuta das comunidades, de prestação de contas e de fiscalização da ação do estado por parte da comunidade” (STRECK, 2003, p. 328).

O orçamento participativo moderno desenvolveu-se principalmente no Brasil, com as primeiras experiências ocorrendo em pequenas cidades e muitas vezes incluindo um papel consultivo limitado na tomada de decisões. O primeiro exercício de orçamento participativo em grande escala foi implementado em 1989 em Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul. Ocorreu no quadro da transição da ditadura para a democracia com um papel mais

proeminente para as instituições locais e para a sociedade civil em geral (ONU-CEPA, 2022, p.1).

De acordo Hub Global para o Orçamento Participativo, este expandiu-se para mais de 7.000 cidades em todo mundo, tornando-se a prática de democracia participativa mais difundida do planeta (PEOPLE POWERED, 2023, p. 6).

Além disso, sua eficácia tem sido comprovada em diferentes contextos, sendo reconhecido como uma das práticas democráticas mais avançadas e inovadoras em termos de participação popular na tomada de decisão, conforme se verifica na última publicação (1º trimestre de 2020), do Atlas Mundial dos OPs (DIAS *et al*, 2021, p. 6-7), proveniente da colaboração voluntária de mais de 100 autores, contendo informações sobre os orçamentos participativos em 65 países, evidenciando o seguinte panorama mundial:

Tabela 1 – Orçamentos Participativos por Continentes

Continente	Governos Locais (por continentes, nº.)	Cidades Capitais (por continentes, nº.)	Grandes Cidades (por continentes, nº.)	Governos Regionais e Estaduais (por continentes, nº.)	Governos Nacionais (por continentes, nº.)	Outros Tipos de Instituições (por continentes, nº.)
África	727	49	33	26	0	36
América Central e Caribe	98	21	0	0	0	0
América do Norte	105	9	45	2	0	85
América do Sul	2.342	53	19	59	0	15
Ásia	1.241	40	70	204	1	0
Europa	3.462	49	47	33	3	1.615
Oceânia	1	0	0	0	0	0
Total	7.976	221	214	324	4	1.751

Fonte: DIAS *et al*, 2021

Quando se fala em orçamento participativo no Brasil os números atuais são muito baixos, seja em função da queda vertiginosa dos OP no país, seja pela última contagem realizada em 2016 pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo ter incluído vários casos de audiências públicas consultivas que se intitulavam de OP (OIDP, 2022). O fato é que o número de orçamentos participativos no Brasil em 2016 era de 436, já em 2019 foi de apenas 36, segundo os critérios adotados e que foram divulgados pelo Atlas Mundial do OP edições 2019 e 2021.

No âmbito estadual, a Secretaria do Planejamento e Orçamento realizou 10 consultas públicas em 2019 para elaboração do Plano Plurianual - PPA 2020-2023 que foram realizadas nas seguintes regiões do estado do Tocantins, a saber: Sul (Gurupi), Sudeste I (Taguatinga), Sudeste II (Natividade), Bico do Papagaio (Araguatins), Norte (Araguaína), Noroeste (Colinas do Tocantins), Nordeste (Pedro Afonso), Jalapão (São Félix do Tocantins), Oeste (Paraíso do Tocantins) e Central (Palmas).

Em 2023, o Governo do Estado do Tocantins realizou 10 consultas públicas que ocorrerão em todas as regiões do Estado. O resultado da plenária norteou a elaboração do PPA 2024-2027 após eleitos os desafios. Depois, as secretarias de Governo elaboram as ações e preveem os recursos orçamentários para atender as demandas da sociedade.

Já em âmbito municipal, conforme divulgado pela Prefeitura de Palmas/TO, o Plano Plurianual (PPA) para os períodos de 2018-2021 e 2022-2025 da cidade foi elaborado em conjunto pelos líderes dos órgãos, técnicos da prefeitura e membros da comunidade que se envolveram na proposição de ideias que foram incorporadas no Plano. Destaca, também, que este último processo foi um marco de consulta pública no município, com a maior participação social registrada na elaboração deste instrumento, considerando que houve um total de 3.359 contribuições, em comparação com 841 no PPA 2018-2021, representando um aumento de cerca de 400%.

O presente estudo acerca da efetividade democrática do orçamento participativo em Palmas é importante porque, existem diversas barreiras para a implementação e efetividade do orçamento participativo, como falsas expectativas, falta de interesse da comunidade, tradicional relação entre executivo e legislativo, descontinuidade, vícios da democracia representativa e deliberativa, estrutura de mecanismos participativos, falta de recursos de investimento, divisão de poder e conflito entre o centro e a borda (MARQUETTI, 2003, p. 130).

Nesse contexto, Cardoso *et al.* (2022, p. 10) levantam a hipótese de que determinados fatores vêm contribuindo para o desestímulo à participação social no processo orçamentário, entre os quais se destacam: (i) o alto grau de incerteza que permeia as previsões de receitas e despesas na elaboração da proposta orçamentária; (ii) na execução do orçamento, o uso frequente do contingenciamento dos créditos orçamentários aprovados na lei orçamentária anual; (iii) a desorganização da discussão sobre a proposta orçamentária no âmbito do Poder Legislativo.

Assim, a efetividade do orçamento participativo depende de um retorno de caráter prático, claro e preciso do governo para a discussão do orçamento, pois tais retornos influenciarão positivamente no engajamento da população que pode se sentir mais motivada a participar, pois sua participação trará benefício efetivo e visíveis a suas comunidades.

Frisa-se que, compete ao poder público assumir o protagonismo de apontar de maneira mais nítida e transparente a formulação do orçamento público para a sociedade, ou seja, é fundamental que a administração empregue uma linguagem que possa ser entendida e ao mesmo tempo igualitária entre os atores sociais, permitindo a estes o acompanhamento da gestão dos recursos orçamentários.

Isto porque a perspectiva da motivação está relacionada ao que move e mantém o engajamento das pessoas nas discussões do orçamento participativo. Saber que fazem parte do processo de decisão pública, e que as discussões coletivas serão concretizadas são os fatores-chave para mantê-los engajados no ciclo orçamentário participativo e a entenderem que a participação delas fez sentido.

Isto porque, as reuniões presenciais podem esbarrar em certa dificuldade no deslocamento dos moradores mais distantes do local escolhido para as reuniões, reduzindo a adesão dos cidadãos. Para reduzir tal inconveniência as soluções tecnológicas de travessia do governo eletrônico para o digital podem ser uma importante ferramenta de ampliação da democracia participativa no orçamento.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO *LOCUS* DA PESQUISA

Atualmente, o Brasil possui 26 estados, chamados também de unidades da federação, incluindo ainda o Distrito Federal. Os estados possuem a liberdade de criar leis autônomas, mas que são subordinadas à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Dentro dos estados existe ainda outra divisão, os municípios, estes também possuem leis próprias, que devem seguir os moldes estipulados pela Carta Maior.

O Estado do Tocantins, criado em 5 de outubro de 1988 por meio do artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB/88, conta atualmente com 139 municípios. De acordo com o Censo Demográfico realizado em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), a população do Estado é de 1.511.460 (um milhão, quinhentos e onze mil, quatrocentos e sessenta) habitantes. A estimativa feita para 2024 aponta uma população de 1.577.342 (um milhão, quinhentos e setenta e sete mil, trezentos e quarenta e duas) pessoas. População essa distribuída por sua extensão territorial de 277.423,627 km², conforme dados do IBGE (CENSO, 2022).

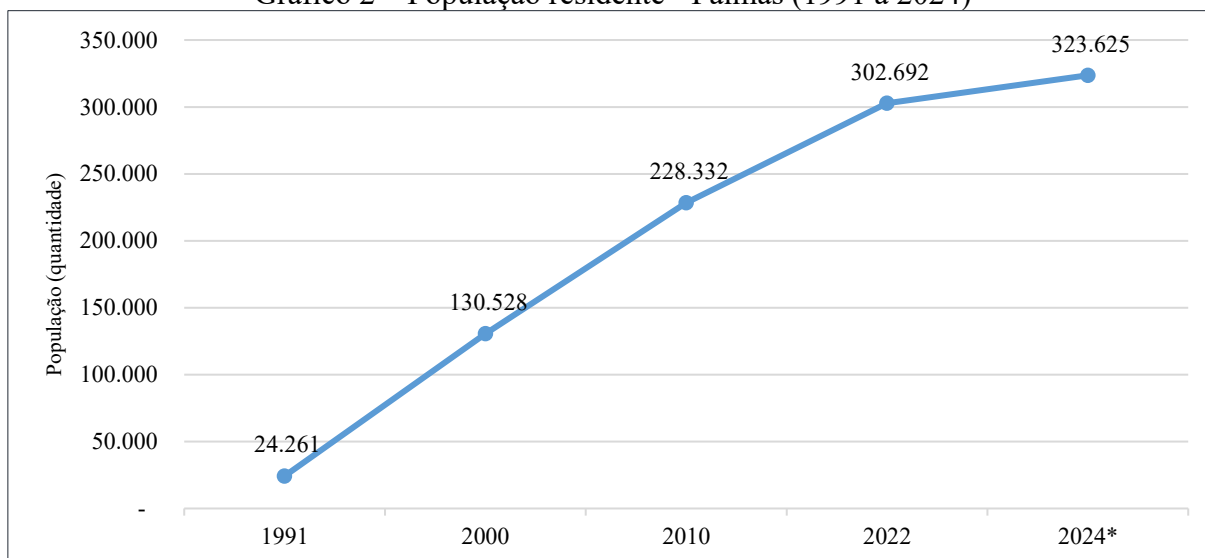
A cidade de Palmas, capital do Estado do Tocantins, foi criada em 20 de maio de 1989, sendo instalada em 1º de janeiro de 1990, após a transferência da capital provisória de Miracema para sua sede definitiva, tendo sido projetada para ser o centro administrativo e econômico do Tocantins.

O município está localizado na parte central do Estado e essa localização estratégica aliada ao crescimento populacional, de certa forma, tem contribuído para a atração de um contingente populacional proveniente de diversas partes do estado e do País, em busca de oportunidades de negócios, empregos, renda e melhoria da qualidade de vida.

Após a instalação de Palmas/TO, o primeiro levantamento demográfico realizado pelo IBGE ocorreu em 1991, registrando a população inicial da nova capital de 24.261 (vinte e quatro mil duzentos e sessenta e um) habitantes, o que possibilitou o acompanhamento do crescimento populacional contínuo ao longo dos anos por meio de projeções anuais, que são elaboradas com base nas informações sobre as componentes da dinâmica demográfica oriundas dos censos demográficos, das pesquisas domiciliares por amostragem e dos registros administrativos de nascimentos e óbitos investigados pelo IBGE.

Desde então, a capital Palmas tem apresentado uma tendência constante de expansão demográfica, se firmado como a cidade mais populosa do Estado do Tocantins, conforme evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – População residente - Palmas (1991 a 2024)



*Dados estimados com base no Censo 2022

Fonte: Gráfico produzido pela autora com base nos dados publicado pelo IBGE.

Conforme ilustrado no gráfico acima, elaborado com base nos dados publicados pelo IBGE, a população de Palmas/TO tem apresentado um crescimento contínuo ao longo das décadas. Em 1991, o município contava com 24.261 (vinte e quatro mil duzentos e sessenta e um) habitantes, número que saltou para 130.528 (cento e trinta mil quinhentos e vinte e oito) em 2000 e para 228.332 (duzentos e vinte e oito mil trezentos e trinta e dois) em 2010. No Censo de 2022, a população atingiu 302.692 (trezentos e dois mil seiscentos e noventa e dois) habitantes, e a estimativa para 2024 aponta um total de 323.625 (trezentos e vinte e três mil seiscentos e vinte e cinco) habitantes.

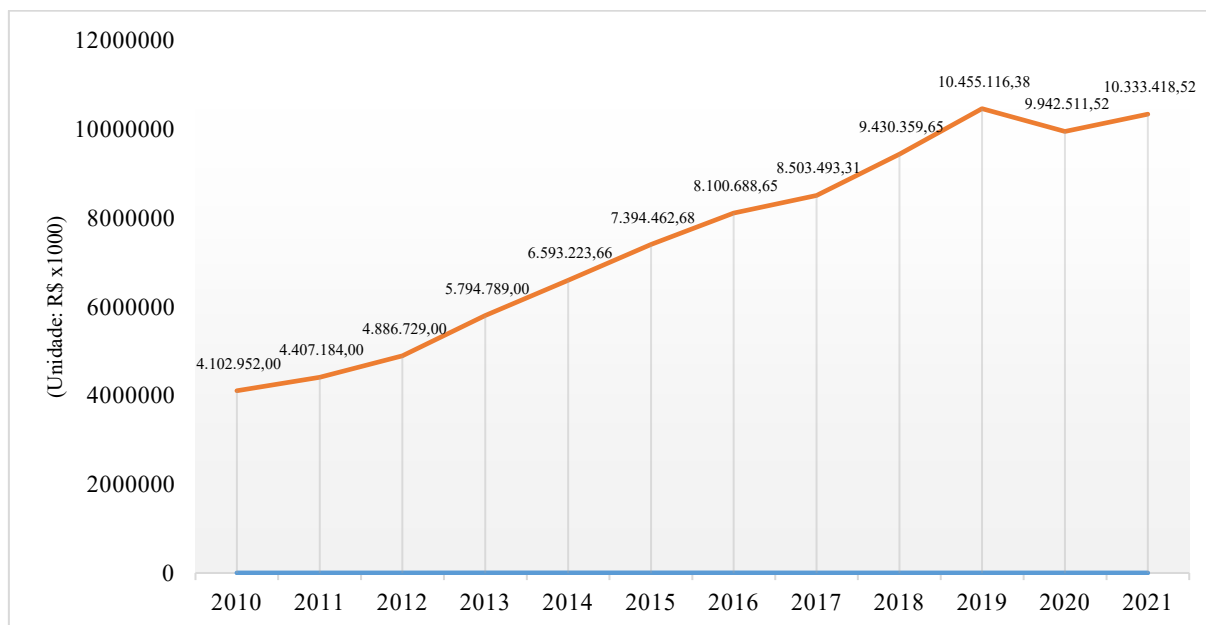
Vale ressaltar que Palmas concentra a maior proporção populacional entre os 139 municípios tocantinenses, representando aproximadamente 20% da população total do estado. Com uma área territorial de 2.227,329 km², o que corresponde a 0,80% da área total do estado do Tocantins, a cidade apresentou em 2022 uma densidade demográfica de 135,9 habitantes por km². Esse contingente populacional está basicamente distribuído em: Planos Diretores Norte e Sul, e os Distritos de Buritirana e de Taquaruçu.

Para a análise econômica, o Produto Interno Bruto (PIB) é um importante indicador utilizado para medir o crescimento econômico de um país ou de uma região, e é constituído da soma de todos os bens e serviços finais produzidos, geralmente em um ano.

Ainda segundo o IBGE, em 2021 o PIB de Palmas/TO foi de R\$10,33 bilhões, apresentando um crescimento de 3,93% em relação ao ano anterior, sendo que, em valores correntes, o resultado alcançado representou um acréscimo de R\$390,91 milhões à economia

palmeno em relação a 2020. Para uma melhor compreensão da trajetória econômica da cidade, apresentamos a seguir a série histórica do PIB a preços correntes para o período de 2010 a 2021:

Gráfico 3 – PIB a preços correntes



Fonte: Gráfico produzido pela autora com base nos dados publicado pelo IBGE - (Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmas/pesquisa/38/0?tipo=grafico>)

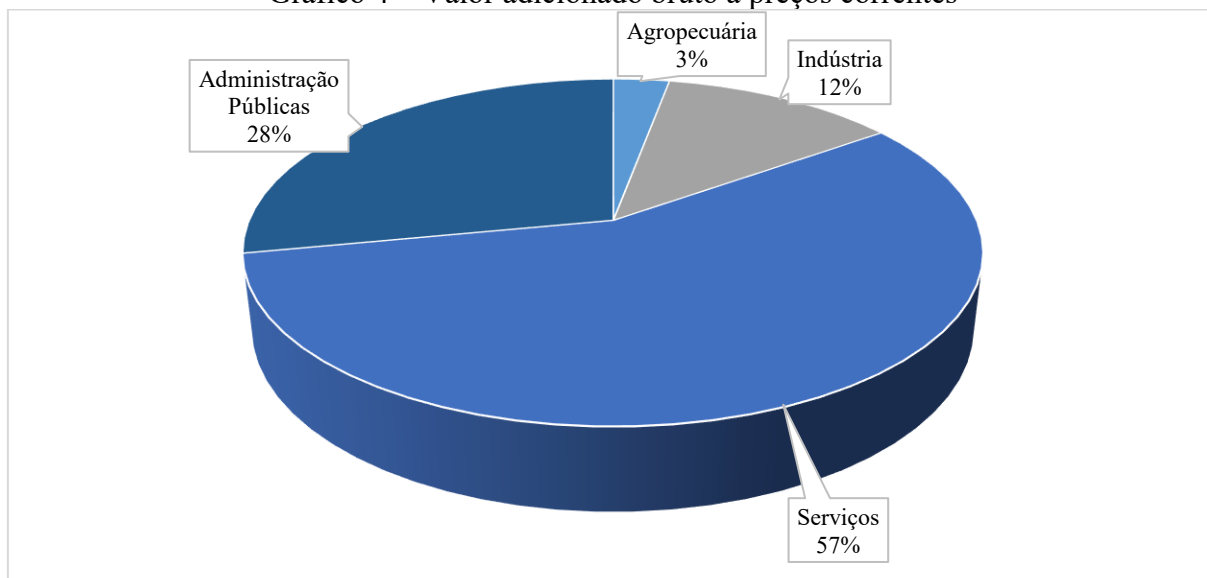
Registra-se que Palmas, em 2021, foi o município do Estado do Tocantins que apresentou maior dinamismo, responsável por cerca de 20% do PIB estadual que foi de R\$51,78 bilhões⁶. Esse resultado evidencia a relevância da capital tocaninense como principal polo econômico do estado, impulsionado por setores estratégicos como serviços, administração pública e indústria. Além disso, o PIB *per capita* de Palmas em 2021 foi de R\$ 32.977,35 (trinta e dois mil novecentos e setenta e sete reais e trinta e cinco centavos), refletindo a média da produção de riqueza por habitante no município.

Por ser projetada para ser o centro administrativo e econômico do Tocantins, Palmas se tornou o centro fornecedor de produtos, serviços e lazer, além de possuir grandes números de escolas de ensino superior, que geralmente não existem nos municípios menores do estado, o que acaba por influenciar no fluxo migratório em busca de conhecimento por parte dos trabalhadores e das famílias. Além disso, concentra a sede dos órgãos públicos estaduais, como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, geram um impacto econômico significativo através dos salários dos funcionários públicos, que acabam sendo reinvestidos na cidade e estimulando uma rede diversificada de serviços complementares.

⁶ Fonte: IBGE, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

Considerando o Valor Adicionado Bruto (VAB), que segundo o IBGE⁷ é gerado pelos setores de atividades econômicas do país (agropecuário, industrial, serviços e administração pública), temos a seguinte dinâmica produtiva de Palmas em 2021, com base na configuração espacial do PIB:

Gráfico 4 – Valor adicionado bruto a preços correntes



Fonte: Gráfico produzido pela autora com base nos dados publicado pelo IBGE.

Ante a representatividade populacional e econômica do município de Palmas/TO em âmbito estadual, a estrutura, os níveis de gestão, de transparência e adoção do Orçamento Participativo desde 2005, tais características fundamentaram a escolha da mesma como amostra da pesquisa realizada.

Assim, este estudo se debruçou sobre o processo de planejamento deste município tendo como escopo a verificação da participação da sociedade civil na definição demandas a serem executadas com prioridade e se às demandas prioritárias eleitas pelo crivo populacional, que constaram no PPA 2022-2025 e nas LOAs do referido período, foram implementadas quando da execução orçamentária e financeira, com o fito e identificar a efetividade democrática do orçamento participativo.

4.1 Orçamento Participativo de Palmas/TO

O Orçamento Participativo em Palmas, capital do Estado do Tocantins, teve sua implementação iniciada em 2005, sendo regulamentado pelo Decreto nº 132/2007, que aprovou

⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=1721000>

o Regimento Interno do Programa Orçamento Participativo de Palmas – OP e que traz no art. 1º as seguintes finalidades:

Art. 1º O Programa de Orçamento Participativo de Palmas, no âmbito do Poder Executivo Municipal, tem por finalidade:

- I - compartilhar com a comunidade as diretrizes, objetivos e metas da administração municipal no tocante à execução de obras que atendam à realidade local;
- II - promover a gestão participativa, democrática, compartilhada e solidária dos recursos públicos;
- III - implementar a participação efetiva da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias

Além disso, o decreto também definiu as instâncias de participação no OP, conforme disposto no artigo 3º:

Art.3º São instâncias de participação do Programa Orçamento Participativo:

- I - Plenária Regional;
- II - Plenária Temática;
- III - Fórum e Assembléias de Delegados;
- IV - Conselho do Orçamento Participativo de Palmas - COMOPP.

No que se refere ao processo participativo, o decreto especifica, nos artigos 43 a 50, as fases e etapas que devem ser seguidas para garantir a participação cidadã na construção e no acompanhamento do orçamento público:

Art. 43. O processo do Programa Orçamento Participativo de Palmas dar-se-á em todas as fases do ciclo orçamentário, compreendendo a participação da comunidade na discussão de demandas, escolha dos delegados, na participação da construção do orçamento público por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 45. No primeiro semestre de cada ano, a comunidade, por meio das Plenárias, participará ativamente da elaboração do Plano de Investimento e receberá do Poder Executivo esclarecimentos referentes à execução orçamentária do exercício financeiro do ano anterior, bem como informações das obras priorizadas na plenária, executadas, em andamento, ou inviabilizadas por quaisquer entraves técnicos, jurídicos e/ou econômicos.

Art. 46. O Plano de Investimentos deverá ser executado no exercício para o qual foi planejado, salvo impedimento causado por ordem técnica, jurídica ou financeira.

Art. 47. O Município, por meio da Secretaria Extraordinária do Orçamento Participativo e Programas Especiais, providenciará a infra-estrutura necessária ao funcionamento das plenárias, dos fóruns e do conselho.

Art. 48. Antes do lançamento da licitação referente à obra demandada pelo Orçamento Participativo, o responsável técnico deverá fazer contato com os (as) Conselheiros (as) da Plenária Regional ou Temática demandante, para acionar a Comissão de Obras e realizar a primeira reunião para conhecimento detalhado do projeto e estabelecer a rotina de acompanhamento da obra.

Art. 49. O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Programa Orçamento Participativo deve ser convocado pelo conselho para apresentar justificativa. Caso não as apresente será o fato comunicado ao Chefe do Poder Executivo.

Art. 50. A Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimento do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

Conforme se verifica pelas disposições legais citadas acima, a metodologia adotada seguiu o modelo precursor de Porto Alegre, envolvendo plenárias públicas para a participação popular e a eleição de delegados e conselheiros que representavam a comunidade em reuniões

deliberativas. Esse modelo busca garantir que as demandas da população sejam efetivamente consideradas na formulação das políticas públicas municipais.

Uma vez consolidados os resultados das consultas, as três opções mais votadas de cada área temática pela população, são enviadas aos órgãos setoriais como subsídio técnico importante na análise e definição das ações que serão priorizadas pela ação governamental. Na etapa final, as propostas aprovadas eram incorporadas à proposta de lei do PPA, seguindo uma ordem de prioridade definida pela população, com o objetivo de garantir a execução das ações escolhidas ao longo da vigência do plano.

Destaca-se que, embora o Orçamento Participativo (OP) tenha sido adotado em Palmas a partir de 2005, a disponibilidade de dados para consulta pública no site da Prefeitura de Palmas/TO (<http://participa.palmas.to.gov.br/>) é limitada, o que dificultou a obtenção de informações detalhadas sobre as audiências públicas realizadas especificamente nos anos de 2005 (referente ao PPA 2006-2009), 2009 (PPA 2010-2013) e 2013 (PPA 2014-2017).

Registra-se que essa lacuna informacional compromete a análise histórica do processo participativo e limita a compreensão sobre a evolução e a efetividade do OP ao longo desses períodos. Assim, torna-se fundamental aprimorar os mecanismos de transparência e garantir a ampla disponibilização de dados públicos, possibilitando um monitoramento mais efetivo da participação cidadã na construção do orçamento municipal.

No portal da Prefeitura (<http://participa.palmas.to.gov.br/>) localizamos informações em relação às plenárias para elaboração do PPA 2018-2021, elaborado em 2017. Outrossim, não foram encontrados registros documentais que comprovassem a realização de encontros setorializados conforme estabelecido no Decreto nº 132/2007, o que sugere que as diretrizes do regulamento não foram aplicadas integralmente nos ciclos de gestão relacionados à elaboração e execução do PPA 2018-2021. Além disso, nos relatórios acessados não foram identificadas discussões específicas sobre a LDO e a LOA do período de 2019 a 2021.

O PPA 2022-2025 e a LOA 2022 foram elaboradas em 2021, durante um período crítico da pandemia de COVID-19 vivenciada no Brasil e no mundo, que por conta das medidas de precaução para evitar aglomerações e reduzir riscos sanitários, a Administração optou por realizar a consulta pública exclusivamente por meio de plataformas digitais, utilizando o sítio da Prefeitura de Palmas/TO e o aplicativo COLAB. Essa estratégia representou um marco na consulta pública do município, resultando na maior participação social já registrada na elaboração desse instrumento, com 3.359 participações.

Em 2022 foi realizada consulta pública online e presencial para elaboração da LOA 2023. A consulta pública presencial ocorreu por meio de 4 audiências com participação direta de 463 munícipes e a consulta online ocorreu por meio de respostas a um formulário online, pelos sites <https://consultas.colab.re/oppalmas-2023> e pelo Aplicativo COLAB e contou com 463 respostas, totalizando 968 participações que subsidiaram na definição das ações prioritárias para o orçamento do exercício financeiro de 2023.

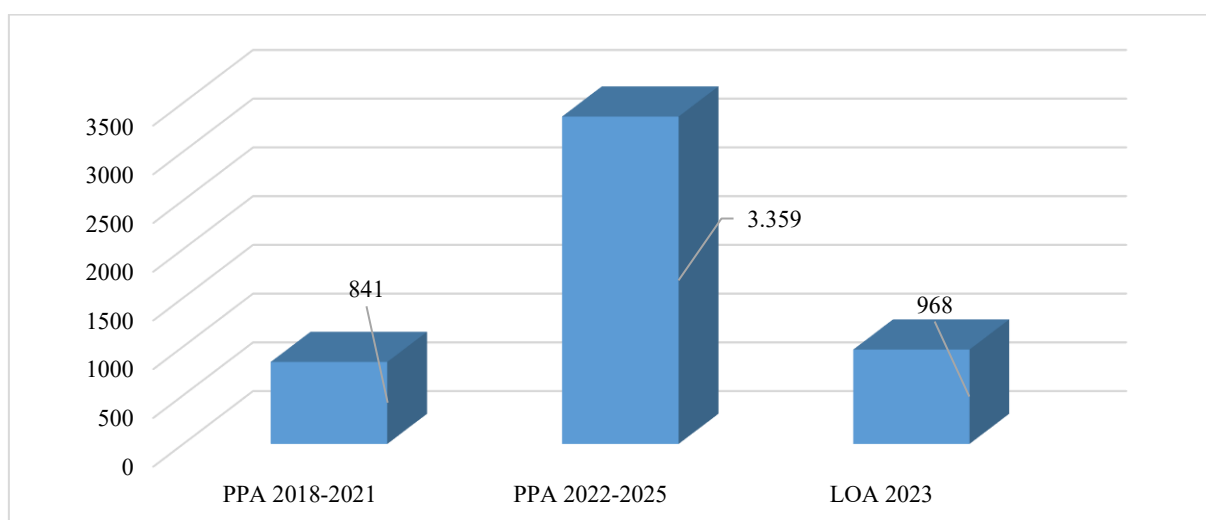
Com base nos relatórios disponibilizados nos sítios participa.palmas.to.gov.br, é possível sintetizar os principais dados relativos ao Orçamento Participativo nos períodos do PPA 2018-2021 (elaborado em 2017), do PPA 2022-2025/LOA 2022 (elaborado em 2021) e da LOA 2023, permitindo uma análise comparativa sobre a evolução da participação popular no processo orçamentário municipal, conforme exposto a seguir:

Tabela 2 – Participação na elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021 e LOA 2023

Descrição	PPA 2018-2021	PPA 2022-2025	LOA 2023
Houve audiência/encontro presencial	Sim	Não	Sim
Quantidade de audiências/encontros presenciais	4	-	4
Número de participantes nas audiências presenciais	676	-	463
Audiências online?	Sim	Sim	Sim
Número de participantes online	165	3.359	505
Total (online + audiências presenciais)	841	3.359	968

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no sítio: <http://participa.palmas.to.gov.br/>

Gráfico 5 – Participação popular nas audiências públicas para elaboração dos PPAs 2014-2017 e 2018-2021 e LOA 2023



A análise comparativa entre os dois Planos Plurianuais verificou-se um aumento expressivo na participação popular no PPA 2022-2025, que registrou 3.359 participantes, em contraste com as 841 participações no PPA 2018-2021, o que representa um crescimento de

aproximadamente 400%, o que reflete o impacto da adoção de plataformas digitais no processo de consulta pública, ampliando o alcance e a acessibilidade da participação cidadã. No entanto, essa alta adesão registrada na elaboração do PPA 2022-2025 não se manteve de forma contínua ao longo das etapas subsequentes do ciclo orçamentário.

Destaca-se o declínio expressivo na participação popular durante a consulta pública para elaboração da LOA 2023, que contou com apenas 968 participantes, o que representa uma redução de mais de 71% em relação às 3.359 contribuições registradas no PPA do mesmo período, demonstrando uma perda significativa no engajamento da sociedade na definição do orçamento anual.

A partir desse cenário pode se concluir que, embora o uso de plataformas digitais tenha facilitado e ampliado a participação no momento inicial do planejamento orçamentário, essa mobilização não se sustentou ao longo das demais fases do processo. A queda na adesão pode estar relacionada a diversos fatores, como a menor divulgação das audiências da LOA, a percepção de menor impacto das contribuições da população nessa fase específica e a ausência de mecanismos que incentivem a participação contínua ao longo do ciclo orçamentário.

Além disso, essa tendência reforça a necessidade de aprimorar as estratégias de mobilização social para garantir que a participação popular não se restrinja à etapa inicial de planejamento estratégico do PPA, mas também ocorra durante todo o ciclo orçamentário de maneira efetiva na definição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na construção da LOA. Alerta-se que, sem esse acompanhamento contínuo, há o risco de que o Orçamento Participativo perca força como um mecanismo permanente de participação cidadã, comprometendo sua efetividade e sua capacidade de influenciar de fato a alocação dos recursos públicos.

Ao comparar a participação popular no planejamento orçamentário de Palmas/TO com a população residente de Palmas/TO divulgada pelo IBGE⁸, verifica-se que em 2017, com uma população estimada de 286.787 habitantes, apenas 0,3% participaram da elaboração do PPA 2018-2021. Já em 2021, durante o PPA 2022-2025, a adoção de plataformas digitais ampliou o engajamento, elevando a participação para 1,1% da população estimada em 313.349 habitantes. No entanto, como já abordado essa mobilização não se sustentou, pois na elaboração da LOA 2023, em 2022, a participação caiu novamente para 0,3% (população de 302.692 habitantes – CENSO 2022).

⁸ SIDRA - IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>. Acesso em 04/05/2025 às 17h17

Outrossim, é relevante destacar os valores absolutos destinados ao atendimento das demandas priorizadas pela população nas leis orçamentárias dos exercícios financeiros de 2022 e 2023, além de compará-los com o orçamento geral do Poder Executivo, uma vez que é o Poder responsável pela implementação das políticas públicas. Essa análise permite avaliar a representatividade do Orçamento Participativo (OP) no planejamento orçamentário municipal e compreender sua evolução ao longo dos anos. O cenário apresentado é o seguinte:

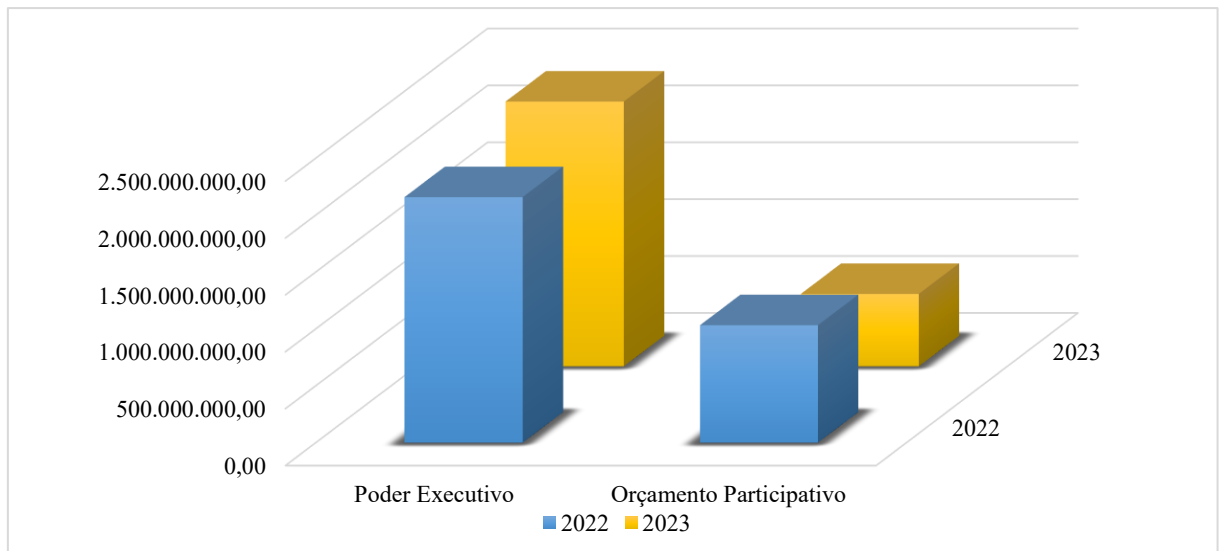
Tabela 3 – Representatividade do OP em relação ao Orçamento do Poder Executivo – Exercícios de 2022/2023

Poder	2022		2023	
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Dotação Inicial	Dotação Atualizada
Poder Executivo	1.720.464.288,00	2.157.566.078,15	1.972.948.994,00	2.326.963.809,05
Poder Legislativo	45.500.000,00	47.563.185,17	55.941.001,00	56.997.419,30
Total	1.765.964.288,00	2.205.129.263,32	2.028.889.995,00	2.383.961.228,35
Orçamento Participativo	786.123.173,00	1.031.582.330,16	490.790.659,00	636.425.110,01
% do OP em relação ao orçamento total do Poder Executivo	45,7%	47,8%	24,9%	27,4%

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados disponíveis nas Prestações de Contas Consolidadas do Município de Palmas referentes aos exercícios financeiros de 2022 e 2023 (Processos nº 3803/2023 e 5945/2024 – Disponíveis no Sistema e-Contas do TCETO)

A análise dos dados evidencia uma redução significativa da representatividade do Orçamento Participativo (OP) ao compará-lo ao orçamento total do Poder Executivo entre os exercícios financeiros de 2022 e 2023. Conforme se verifica acima, em 2022, o OP representava 45,7% da dotação inicial do orçamento executivo, percentual que caiu para 24,9% em 2023, indicando uma retração de aproximadamente 37,6% na alocação inicial de recursos para ações participativas. Essa tendência se manteve na dotação atualizada, onde a participação do OP passou de 47,8% em 2022 para 27,4% em 2023.

Gráfico 6 – Comparação do OP com o Orçamento do Poder Executivo de Palmas/TO



A redução da participação do OP no orçamento do município pode minar a legitimidade das políticas públicas, comprometendo a efetividade do modelo participativo e enfraquecendo a influência da sociedade na definição e implementação de políticas públicas. A literatura sugere que a sustentabilidade do OP depende de continuidade política e de vinculação legal, fatores que parecem fragilizados em Palmas, dado o declínio abrupto de um exercício para o outro.

Nesse contexto, faz-se necessário um aprofundamento na análise dos fatores que levaram a essa redução, bem como a adoção de estratégias que garantam maior estabilidade e compromisso com a execução das demandas populares, preservando a legitimidade do processo de participação cidadã na gestão orçamentária/financeira.

Dessa forma, registra-se que o ponto de partida dos dados coletados foram as seguintes leis orçamentárias:

Tabela 4 – Leis Orçamentárias de Palmas/TO

PPA (2022-2025)	LDO	LOA
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei nº 2.669, de 23 de dezembro de 2021, que instituiu o PPA para o período 2022-2025; e ✓ Lei nº 2.838, de 13 de janeiro de 2023, que promoveu a revisão do PPA (2022-2025). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei nº 2.655, de 20 de dezembro de 2021, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022; e ✓ Lei nº 2.832, de 29 de dezembro de 2022, que definiu as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei nº 2.670, de 23 de dezembro de 2021, que dispôs sobre o orçamento para o exercício de 2022; e ✓ Lei nº 2.839, de 13 de janeiro de 2023, que regulamentou o orçamento para o exercício de 2023.

Tendo em vista as normas orçamentárias acima relacionadas foi possível estabelecer os marcos legais que orientaram a análise das ações priorizadas por meio do Orçamento Participativo nos exercícios de 2022 e 2023. A identificação dessas leis como ponto de partida conferiu respaldo metodológico à pesquisa, permitindo o cruzamento entre as intenções governamentais expressas no planejamento e os dados de execução financeira efetiva. Essa abordagem favoreceu uma compreensão crítica da aderência entre planejamento e prática, contribuindo para o diagnóstico da efetividade democrática do OP no contexto do Município de Palmas/TO.

5 RESULTADOS E ANÁLISE

As informações e dados apresentados neste capítulo são provenientes de diversas fontes oficiais, conforme já detalhadamente abordado na metodologia, as quais incluem: Leis Orçamentárias do município de Palmas/TO, abrangendo o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) dos exercícios de 2022 e 2023, disponíveis para acesso público no sitio eletrônico da Prefeitura de Palmas/TO (<http://participa.palmas.to.gov.br/>).

Além disso, consultou-se o Balanço Orçamentário Consolidado e o Relatório de Gestão contido na Prestação de Contas Consolidadas do Município dos respectivos exercícios financeiros (Procs. nº 3803/2023 e 5945/2024) disponíveis no Portal e-Contas do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (<https://www.tceto.tc.br/e-contas/>).

Com base nesses registros oficiais, os resultados da pesquisa são apresentados a seguir, com foco na execução orçamentária/financeira das políticas públicas selecionadas nas audiências públicas no âmbito do Orçamento Participativo do Município de Palmas/TO. A análise abrange escolha das políticas públicas, a alocação dos recursos e a realização das despesas previstas (liquidação) concernente as ações priorizadas no período estudado mediante a verificação do cumprimento das metas financeiras e físicas estabelecidas.

A elaboração do PPA 2022-2025 da cidade de Palmas/TO partiu de um conjunto de instrumentos que representam as diretrizes estratégicas que ditam à elaboração dos programas, abrangendo os compromissos assumidos. Além do Plano de Governo 2021-2024, têm-se o Plano Diretor, como uma visão de longo prazo, alinhados com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, os planos setoriais e as prioridades eleitas pela sociedade por meio de um processo colaborativo de participação, via audiências públicas (PALMAS, 2021, p. 24/25).

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 11ª Edição (2024, p. 75) os programas são instrumento centrais de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando solucionar ou amenizar problemas, atender demandas ou criar/aproveitar oportunidades de desenvolvimento para a população, tendo a abrangência necessária para representar os desafios, a territorialidade e permitir o monitoramento e a avaliação do Plano. De acordo com a Lei nº 2.669/2021, os programas do PPA 2022-2025 foram divididos em duas categorias: Programas Temáticos e Programas de Manutenção e Gestão.

Os programas de Programas de Manutenção e Gestão classificado como um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos (PALMAS, 2021, p. 30).

Já os programas temáticos retratam a agenda de governo organizada pelas temáticas das políticas públicas e orienta a ação governamental, contendo a articulação de um conjunto de Objetivos Setoriais, que permite uma agregação de ações governamentais que se traduzem em entregas de bens e serviços para a sociedade (PALMAS, 2021, p. 30). Os Programas Temáticos, são organizados em eixos estruturantes e subdividido em áreas temáticas, vejamos:

Tabela 5 – Programas temáticos organizados por eixo estruturante

Eixos Estruturantes	Áreas Temáticas	Programas Temáticos
Humanização e Cidadania	Educação	Palmas com Educação, Juventude, Esporte e Lazer
	Juventude	
	Esporte e Lazer	
	Saúde	Palmas com Saúde e Proteção Social
	Assistência Social e Defesa dos Direitos	
	Habitação	Palmas com Habitação Digna
	Regularização Fundiária	
Dinamismo Econômico e Fluidez Urbana	Infraestrutura Urbana, Regulação, Serviços Públicos e Saneamento	Palmas com Fluidez Urbana
	Planejamento e Ordenamento Urbano	
	Mobilidade Urbana	
	Segurança	
	Transporte Público	Palmas da Sustentabilidade Ambiental
	Meio Ambiente e Recursos Hídricos	
	Energias Sustentáveis	
	Cultura e Turismo	Palmas com Economia Forte
	Economia, Emprego e Renda	
	Meio Rural	
Governança Institucional e Exequibilidade	Planejamento e Orçamento	Palmas da Governança e da Transformação
	Gestão Fiscal, Captação de Recursos	
	Transparência e Controle Social	
	Gestão da Informação e Comunicação Social	
	Gestão de Pessoas, previdenciária e Administrativa	

Fonte: Adaptado pela autora (PALMAS, 2021, p. 23).

As áreas temáticas, embora, não sejam explicitamente listadas como componentes autônomos no PPA, elas assumem um papel central na matriz estratégica do plano, atuando como elementos direcionadores das áreas que serão contemplados nos eixos e programas do plano.

No PPA 2022-2025, os 7 programas temáticos acima contemplavam inicialmente 22 objetivos de governo, 77 indicadores, 177 metas e 203 ações orçamentárias vinculadas aos objetivos. No entanto, a Lei nº 2.838/2023, ao revisar o PPA 2022/2025 e modificar dispositivos da Lei nº 2.669/2021, promoveu ajustes quantitativos em sua estrutura. Como resultado, em 2023, o plano manteve os 7 programas temáticos, os 22 objetivos de governo e as 177 metas

originais, porém com redução no número de indicadores (de 77 para 73) e de ações orçamentárias (de 203 para 187).

No que tange aos programas de manutenção e gestão administrativa, foram previstos os seguintes: 8001 (Gestão e Manutenção do Poder Executivo) e o 8002 (Gestão e Manutenção do Poder Legislativo). Ressalta-se que os referidos programas por se classificarem como um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos não possuem objetivos, indicadores e metas.

Por fim, impende registrar que todos os programas temáticos e de gestão constantes no PPA, também integram a LOA de cada exercício, contudo são constituídos apenas de ações orçamentárias.

5.1 Ações priorizadas pela população no PPA – Ciclo 2022-2025

A consulta pública para elaboração do PPA 2022-2025 e da LOA 2022 foi realizada pela internet no site da Prefeitura de Palmas e pelo aplicativo COLAB devido ao cenário pandêmico vivenciado no Brasil e no mundo.

Os dados coletados durante as consultas foram organizados pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Humano, sendo que as três opções mais votadas de cada área pela população foram enviadas aos órgãos setoriais como subsídio importante na análise e definição das ações que serão priorizadas pela ação governamental (PALMAS, 2021, p. 26).

Como resultado dessa consulta temos a priorização de ações distribuídas em áreas e programas temáticos, detalhadas no Anexo III da Lei nº 2.669/2021, quais sejam:

Tabela 6 – Ações Priorizadas por Consulta Pública (PPA 2022-2025)

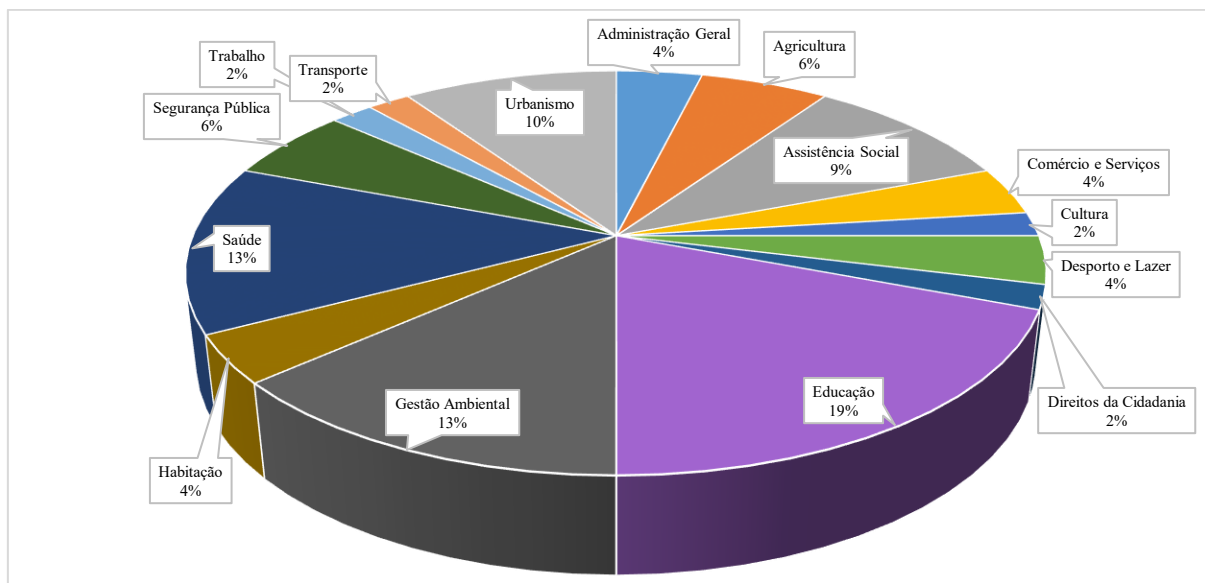
Ação Orçamentária	Área Temáticas
3114 - Realização de Concurso Público	Administração Geral
4460 - Manutenção das Unidades de Atendimento Integrado aos Cidadãos – Resolve Palmas	Administração Geral
2713 - Manutenção de Hortas Comunitárias	Agricultura
3119 - Implantação de Hortas Comunitárias e Empreendedoras	Agricultura
4019 - Apoio aos Agricultores e Aquicultores	Agricultura
4003 - Gestão da Proteção Social Básica	Assistência Social
4355 - Gestão dos Serviços da Proteção Social Especial	Assistência Social
4452 - Cofinanciamento das Organizações da Sociedade Civil de Acolhimento Institucional	Assistência Social
4485 - Parceria com Entidades e Organizações em Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente	Assistência Social
4560 - Manutenção das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação Infantil - PETI	Assistência Social
4034 - Formação em Arte E Cultura	Comércio e Serviços
4427 - Incentivo à Inovação e ao Desenvolvimento Econômico	Comércio e Serviços
4031 - Promoção do Projeto Vem Enem	Cultura

3134 - Construção de Equipamentos Esportivos	Desporto e Lazer
4010 - Promoção e Apoio a Eventos Esportivos	Desporto e Lazer
4026 - Realização das Ações de Incentivo ao Emprego e Renda	Direitos da Cidadania
1666 - Construção de Unidades Educacionais da Educação Fundamental	Educação
1675 - Construção dos Centros de Educação Infantil	Educação
3057 - Reestruturação Física das Escolas Urbanas e do Campo	Educação
3061 - Reestruturação Física dos Centros de Educação Infantil	Educação
4016 - Aparelhamento dos Centros de Educação Infantil	Educação
4017 - Aparelhamento das Escolas da Educação Fundamental	Educação
4029 - Oferta de Capacitação para os Jovens	Educação
4430 - Manutenção de Recursos Humanos dos Centros de Educação Infantil	Educação
4481 - Manutenção de Recursos Humanos das Escolas	Educação
4550 - Qualificação dos Servidores Municipais	Educação
4035 - Realização e Apoio a Eventos Geradores de Fluxo Turístico	Gestão Ambiental
4041 - Promoção da Gestão de Recursos Hídricos	Gestão Ambiental
4041 - Promoção da Gestão de Recursos Hídricos	Gestão Ambiental
4042 - Gestão da Arborização e das Áreas Protegidas	Gestão Ambiental
4042 - Gestão da Arborização e das Áreas Protegidas	Gestão Ambiental
4508 - Realização do Controle Ambiental	Gestão Ambiental
4508 - Realização do Controle Ambiental	Gestão Ambiental
1668 - Construção de Unidades Habitacionais	Habitação
4526 - Reforma e/ou Ampliação de Unidades Habitacionais	Habitação
1667 - Estruturação e Implementação Física da Atenção Primária	Saúde
2710 - Manutenção dos Serviços da Atenção Primária	Saúde
2718 - Manutenção de Recursos Humanos da Média e Alta Complexidade	Saúde
2724 - Manutenção da Assistência Farmacêutica	Saúde
2741 - Manutenção de Recursos Humanos da Atenção Primária	Saúde
2742 - Manutenção da Média e Alta Complexidade	Saúde
4473 - Manutenção dos Serviços Credenciados de Média e Alta Complexidade	Saúde
2731 - Manutenção do Sistema de Videomonitoramento de Espaços Públicos	Segurança Pública
4023 - Realização das Ações do Grupamento Ambiental da Guarda	Segurança Pública
4024 - Realização do Patrulhamento Preventivo e Ostensivo	Segurança Pública
4593 - Incentivo ao Microcrédito	Trabalho
4479 - Implementação das Ações de Transporte Público Coletivo	Transporte
1676 - Requalificação Urbana - Palmas Para O Futuro	Urbanismo
2719 - Execução dos Serviços de Manutenção Nas Vias Urbanas	Urbanismo
2734 - Execução de Infraestrutura Urbana	Urbanismo
3075 - Implementação das Políticas de Acessibilidade e Mobilidade Urbana	Urbanismo
4377 - Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos	Urbanismo

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados constantes do Anexo III da Lei nº 2.669/2021

A distribuição das ações priorizadas evidencia um foco em Educação, Saúde e Gestão Ambiental, possivelmente influenciado pelo contexto pandêmico, demandas estruturais e as ODS da Agenda 2030, vejamos:

Gráfico 7 – Distribuição das Ações Priorizadas por área temática (PPA 2022-2025)



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados constantes do Anexo III da Lei nº 2.669/2021.

Conforme já pontuado, ao observar as priorizações definidas pela população de Palmas para o PPA 2022-2025, percebe-se que a sociedade compreendeu a urgência de investir em Educação, área que lidera com 10 ações (19,2%), reforçando a valorização da formação cidadã e do acesso ao conhecimento como alicerce para o desenvolvimento.

A escolha de Saúde e Gestão Ambiental, ambas com 7 ações, traduz não apenas a demanda por respostas aos impactos da pandemia, mas também sinaliza para uma possível conscientização coletiva sobre sustentabilidade, ecoando dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Já a priorização de Assistência Social e Urbanismo (5 ações cada) revela uma preocupação clara com a proteção de grupos vulneráveis e a necessidade de planejar uma cidade mais inclusiva e funcional, temas que tocam diretamente o cotidiano da população.

A melhoria do sistema de transporte público coletivo, incluindo medidas como climatização dos veículos, redução dos intervalos de espera entre ônibus e criação de faixas exclusivas, emerge como uma das ações priorizadas pela população de Palmas, refletindo uma demanda urgente por mobilidade urbana eficiente e digna.

5.2 Análise das alterações orçamentárias nas ações priorizadas no OP 2022

As ações orçamentárias derivadas do Orçamento Participativo e que foram programadas para o exercício financeiro de 2022 constaram da Lei Orçamentária, nos termos do Anexo II da Lei nº 2.670, de 23 de dezembro de 2021. Inicialmente foram analisadas as alterações

orçamentárias (suplementações e reduções) que essas ações sofreram ao longo do exercício financeiro de 2022, senão vejamos:

Tabela 7 – Alteração orçamentária nas ações priorizadas por consulta popular – LOA 2022

Funcional Programática	Dotação inicial	Dotação Atualizada	% Alteração	Área temática
3114 – Realização de concurso público	50.000,00	426.920,50	753,84%	Administração Geral
4460 – Manutenção das Unidades de Atendimento Integrado aos Cidadãos - Resolve Palmas	7.639.341,00	6.350.396,84	-16,87%	Administração Geral
2713 – Manutenção de hortas comunitárias	100.000,00	20.000,00	-80,00%	Agricultura
3119 – Implantação de hortas comunitárias e empreendedoras	100.000,00	40.000,00	-60,00%	Agricultura
4019 – Apoio aos agricultores e aquicultores	1.459.261,00	409.061,00	-71,97%	Agricultura
4003 – Gestão da Proteção Social Básica	914.000,00	2.617.992,89	186,43%	Assistência Social
4355 – Gestão dos serviços da Proteção Social Especial	746.000,00	1.446.841,70	93,95%	Assistência Social
4452 – Cofinanciamento das Organizações da Sociedade Civil de acolhimento institucional	10.000,00	60.000,00	500,00%	Assistência Social
4485 – Parceria com entidades e organizações em defesa dos direitos da criança e adolescente	442.200,00	442.200,00	0,00%	Assistência Social
4560 – Manutenção das ações estratégicas do Programa de Erradicação Infantil-PETI	10.000,00	70.464,26	604,64%	Assistência Social
4035 – Realização e apoio a eventos geradores de Fluxo Turístico	4.644.000,00	3.329.135,38	-28,31%	Comércio e Serviços
4427 – Incentivo à inovação e ao desenvolvimento econômico	400.000,00	401.980,20	0,50%	Comércio e Serviços
4034 – Formação em arte e cultura	767.000,00	910.974,25	18,77%	Cultura
3134 – Construção de Equipamentos Esportivos	3.040.000,00	960.000,00	-68,42%	Desporto e Lazer
4010 – Promoção e apoio a eventos esportivos	1.152.399,00	782.631,56	-32,09%	Desporto e Lazer
4029 – Oferta de capacitação para os jovens	123.588,00	45.000,00	-63,59%	Direitos da Cidadania
1666 – Construção de Unidades Educacionais da educação fundamental	2.085.900,00	3.502.609,14	67,92%	Educação
1675 – Construção dos Centros de Educação Infantil	5.250.000,00	3.314.702,93	-36,86%	Educação
3057 – Reestruturação física das escolas urbanas e do campo	5.902.284,00	2.908.078,25	-50,73%	Educação
3061 – Reestruturação física dos Centros de Educação Infantil	1.672.250,00	1.241.368,08	-25,77%	Educação
4016 – Aparelhamento dos centros de educação infantil	1.820.000,00	6.990.557,41	284,10%	Educação
4017 – Aparelhamento das escolas da educação fundamental	2.779.419,00	16.556.753,67	495,69%	Educação

4031 – Promoção do Projeto Vem Enem	120.000,00	-	-100,00%	Educação
4430 – Manutenção de recursos humanos dos Centros de Educação Infantil	109.078.500,00	128.720.485,42	18,01%	Educação
4481 – Manutenção de recursos humanos das escolas	223.556.600,00	266.274.995,24	19,11%	Educação
4550 – Qualificação dos servidores municipais	514.600,00	704.547,76	36,91%	Educação
4041 – Promoção da Gestão de Recursos Hídricos	52.400,00	76.159,99	45,34%	Gestão Ambiental
4042 – Gestão da arborização e das áreas protegidas	450.000,00	400.000,00	-11,11%	Gestão Ambiental
4508 – Realização do Controle Ambiental	210.000,00	180.000,00	-14,29%	Gestão Ambiental
1668 – Construção de unidades habitacionais	1.112.000,00	30.763.113,36	2666,47%	Habitação
4526 – Reforma e/ou ampliação de unidades habitacionais	502.000,00	-	-100,00%	Habitação
1667 – Estruturação e implementação física da Atenção Primária	2.727.377,00	3.792.364,62	39,05%	Saúde
2710 – Manutenção dos Serviços da Atenção Primária	11.292.944,00	22.990.965,56	103,59%	Saúde
2718 – Manutenção de recursos humanos da Média e Alta Complexidade	84.021.000,00	112.967.685,94	34,45%	Saúde
2724 – Manutenção da Assistência Farmacêutica	5.962.032,00	18.127.375,10	204,05%	Saúde
2741 – Manutenção de recursos humanos da Atenção Primária	83.255.600,00	96.610.249,62	16,04%	Saúde
2742 – Manutenção da Média e Alta Complexidade	14.570.159,00	34.922.227,33	139,68%	Saúde
4473 – Manutenção dos Serviços Credenciados de Média e Alta Complexidade	17.992.008,00	21.512.342,20	19,57%	Saúde
2731 – Manutenção do sistema de videomonitoramento de espaços públicos	433.834,00	394.595,33	-9,04%	Segurança Pública
4023 – Realização das ações do Grupamento Ambiental da Guarda	80.000,00	64.109,00	-19,86%	Segurança Pública
4024 – Realização do patrulhamento preventivo e ostensivo	1.430.000,00	2.165.303,19	51,42%	Segurança Pública
4026 – Realização das ações de incentivo ao emprego e renda	200.000,00	465.021,21	132,51%	Trabalho
4593 – Incentivo ao microcrédito	1.155.800,00	1.682.857,40	45,60%	Trabalho
4479 – Implementação das ações de transporte público coletivo	410.000,00	7.757.686,20	1792,12%	Transporte
1676 – Requalificação Urbana - Palmas para o Futuro	115.258.412,00	114.622.526,50	-0,55%	Urbanismo
2719 – Execução dos serviços de manutenção nas vias urbanas	11.391.277,00	22.091.160,02	93,93%	Urbanismo
2734 – Execução de infraestrutura urbana	57.688.988,00	89.555.709,49	55,24%	Urbanismo
3075 – Implementação das políticas de acessibilidade e mobilidade urbana	1.300.000,00	1.103.461,79	-15,12%	Urbanismo

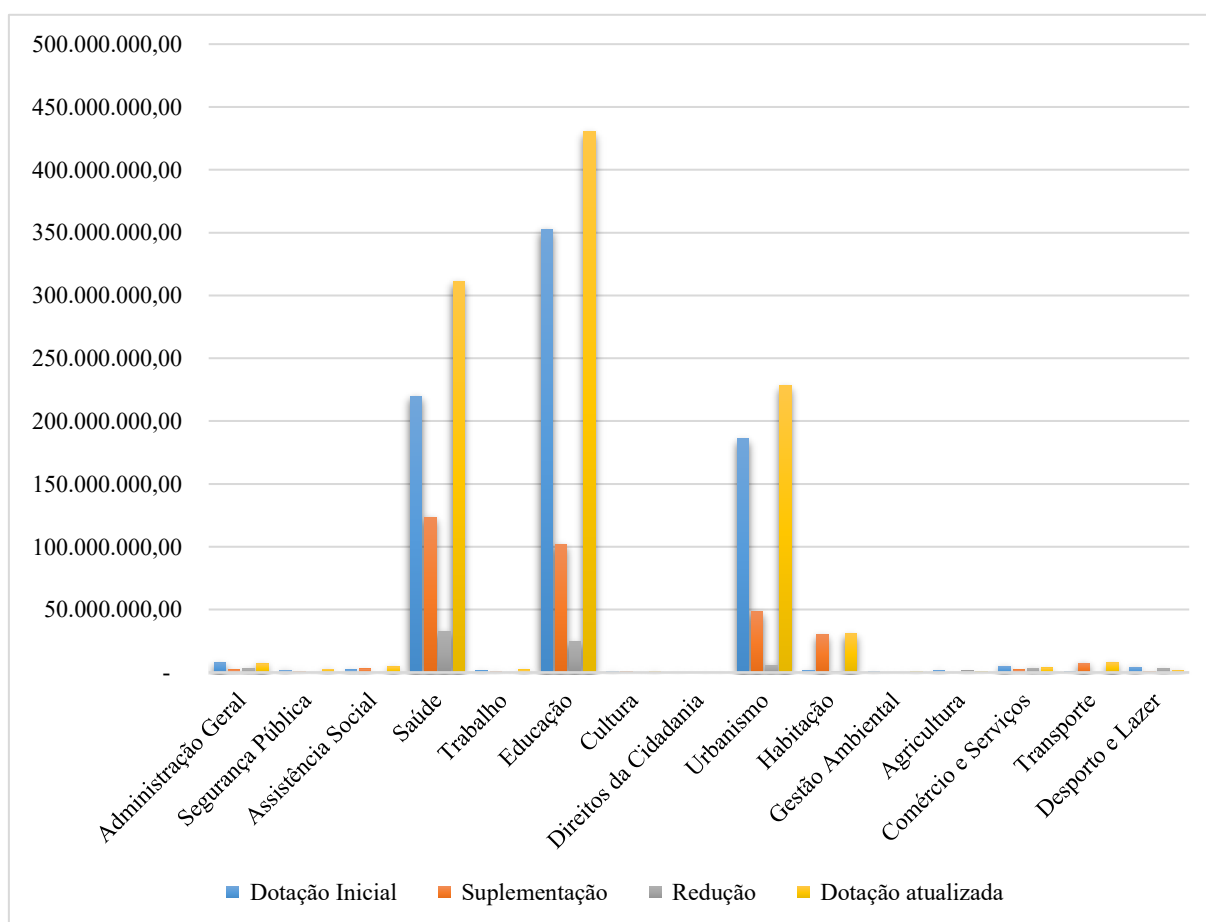
4377 – Regularização fundiária de assentamentos urbanos	250.000,00	809.719,83	223,89%	Urbanismo
TOTAL	786.123.173,00	1.031.582.330,16	31,22%	

Fonte: Leis Municipais nº 2669/2021 e 2670/2021 e Balanço Orçamentário Consolidado constante Prestação de Contas Consolidadas da Prefeitura de Palmas/TO - Exercício de 2022 – SICAP-Contábil (Proc. nº 3803/2023 - e-Contas)

A análise global das alterações orçamentárias demonstram um aumento no orçamento total das ações priorizadas pela população por meio do Orçamento Participativo, onde a dotação inicial de R\$ 786.123.173,00 (Setecentos e oitenta e seis milhões cento e vinte e três mil cento e setenta e três reais) após suplementações e reduções passou para R\$ 1.031.582.330,16 (Um bilhão trinta e um milhões quinhentos e oitenta e dois mil trezentos e trinta reais e dezesseis centavos), representando um acréscimo de 31,22%.

No entanto, esse reforço/suplementação não se deu de maneira uniforme entre os diferentes setores, evidenciando a redistribuição seletiva dos investimentos, o que impacta diretamente a efetividade das políticas públicas eleitas pela população. Ao consolidar essas alterações por área temática, é possível visualizar os setores que receberam maior investimento e aqueles que sofreram cortes significativos, vejamos no gráfico a seguir:

Gráfico 8 – Alterações orçamentárias por área temática – Exercício de 2022



Conforme se verifica acima, as alterações orçamentárias nas ações priorizadas pela população por meio do OP, evidencia um cenário de mudanças significativas na destinação de recursos públicos. Constatou-se que algumas áreas experimentaram substanciais reforços em suas dotações orçamentárias, enquanto outras sofreram cortes drásticos, chegando a ter a dotação orçamentária totalmente cancelada.

Entre as ações que receberam as maiores suplementações em termos percentuais, destaca-se a Construção de Unidades Habitacionais (Habitação), cujo orçamento inicial de R\$ 1.112.000,00 (Um milhão e cento e doze mil reais) foi expandido para expressivos R\$ 30.763.113,36 (Trinta milhões setecentos e sessenta e três mil cento e treze reais e trinta e seis centavos), representando um aumento de 2.666,47%.

Outra ação que recebeu uma elevação considerável foi a Implementação das Ações de Transporte Público Coletivo (Transporte), que passou de R\$ 410.000,00 (Quatrocentos e dez mil reais) para R\$ 7.757.686,20 (Sete milhões setecentos e cinquenta e sete mil seiscentos e oitenta e seis reais e vinte centavos), um crescimento de 1.792,12%. Esse aumento substancial pode indicar uma estratégia de fortalecimento da mobilidade urbana, buscando aprimorar a qualidade do transporte público na cidade ou uma subestimação dos gastos necessários para execução da ação.

A ação concernente ao Aparelhamento das Escolas da Educação Fundamental (Educação) também registrou um acréscimo significativo, saltando de R\$ 2.779.419,00 (Dois milhões setecentos e setenta e nove mil quatrocentos e dezenove reais) para R\$ 16.556.753,67 (Dezesseis milhões quinhentos e cinquenta e seis mil setecentos e cinquenta e três reais e sessenta e sete centavos), um aumento de 495,69%.

Além disso, a Manutenção da Assistência Farmacêutica teve um acréscimo de 204,05%, saindo de R\$ 5.962.032,00 (Cinco milhões novecentos e sessenta e dois mil e trinta e dois reais) para R\$ 18.127.375,10 (Dezoito milhões cento e vinte e sete mil trezentos e setenta e cinco reais e dez centavos). Por fim, a Manutenção da Média e Alta Complexidade em Saúde também teve um reforço expressivo, passando de R\$ 14.570.159,00 (Catorze milhões quinhentos e setenta mil cento e cinquenta e nove reais) para R\$ 34.922.227,33 (Trinta e quatro milhões novecentos e vinte e dois mil duzentos e vinte e sete reais e trinta e três centavos), o que em termos percentuais representa um acréscimo de 1139,68%.

Em contrapartida, algumas ações sofreram cortes drásticos em seus orçamentos. Um dos exemplos mais notáveis é o Projeto Vem Enem (Educação), que teve sua dotação zerada, saindo de R\$ 120.000,00 (Cento e vinte mil reais) para R\$ 0,00 (zero reais) (-100%). Esse corte pode indicar uma preterição do programa de apoio à preparação dos alunos para o Exame Nacional

do Ensino Médio (ENEM), o que pode impactar negativamente os estudantes da rede pública que dependiam desse suporte.

Outro setor fortemente impactado foi o Reforma e/ou Ampliação de Unidades Habitacionais (Habitação), que também teve seu orçamento completamente suprimido (-100%). Essa decisão pareceu indicar um redirecionamento dos investimentos habitacionais para novas construções em detrimento da requalificação de moradias já existentes, uma vez que a ação Construção de Unidades Habitacionais (Habitação) foi ampliado em 2.666,47%.

Na área de agricultura, a ação destinada a “Manutenção de Hortas Comunitárias” sofreu uma redução de 80%, enquanto a “Implantação de Hortas Comunitárias e Empreendedoras” foi reduzida em 60%, indicando uma menor atenção a projetos de segurança alimentar e agricultura urbana.

A ação de “Apoio aos Agricultores e Aquicultores” também foi fortemente impactada, com uma redução de 71,97%, possivelmente refletindo um deslocamento das prioridades governamentais para outras áreas. Esses cortes podem impactar pequenos produtores locais e iniciativas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar.

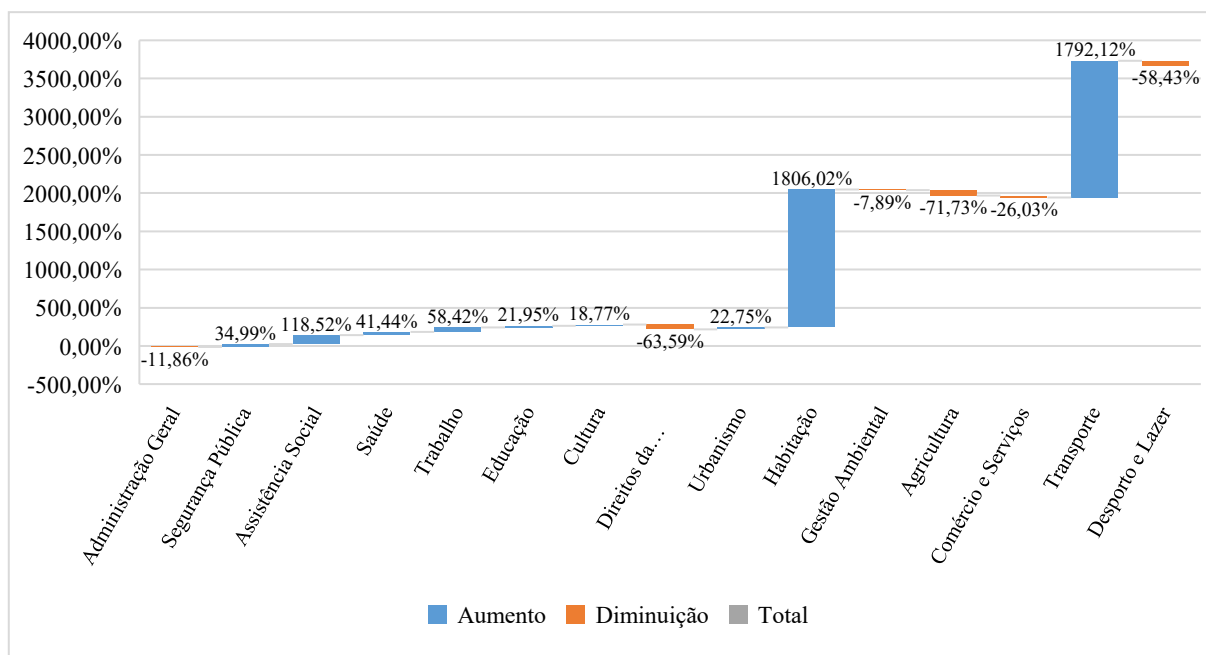
Outra redução expressiva foi observada na Construção de Equipamentos Esportivos (Desporto e Lazer), cuja dotação inicial de R\$ 3.040.000,00 (Três milhões e quarenta mil reais) foi reduzida para R\$ 960.000,00 (Novecentos e sessenta mil reais), representando, em termos percentuais, um corte de 68,42%.

Noutra perspectiva, ao analisar os valores absolutos, a Educação continua sendo uma das áreas mais contempladas, especialmente com a Manutenção de Recursos Humanos das Escolas, que teve um aumento de aproximadamente R\$ 42,7 milhões. Esse crescimento pode estar relacionado à valorização dos profissionais da educação, reajustes salariais ou contratação de novos servidores para cumprir índices constitucionais e legais de aplicação mínima na educação.

A Saúde também recebeu investimentos significativos, com destaque para a Manutenção de Recursos Humanos da Média e Alta Complexidade, que aumentou em quase R\$ 29 milhões. Na área de Urbanismo, a Execução de Infraestrutura Urbana teve um acréscimo de mais de R\$ 31,8 milhões, sugerindo que há uma ênfase na melhoria das condições urbanas.

Esse cenário pode ser melhor visualizado no gráfico a seguir que congrega as alterações por área temática:

Gráfico 9 – Percentual de alteração orçamentária por área temática – Exercício de 2022



Conforme se verifica acima, as alterações orçamentárias evidenciam algumas tendências claras na gestão dos recursos públicos em Palmas/TO, a exemplo da ampliação expressiva da dotação para habitação, transporte público e infraestrutura urbana que sugere um direcionamento das políticas públicas para o atendimento de necessidades estruturais da cidade, enquanto áreas como agricultura, esporte e programas educacionais específicos sofreram cortes consideráveis.

O aumento substancial nos investimentos em saúde e educação demonstra uma tentativa de reforçar serviços essenciais, mas a supressão de programas educacionais como o Projeto Vem Enem pode gerar impactos negativos para estudantes de baixa renda.

Além disso, o redirecionamento dos investimentos habitacionais, priorizando novas construções em detrimento da reforma e ampliação de moradias existentes, pode indicar uma política habitacional voltada para o crescimento da oferta, mas que pode deixar de lado a requalificação de áreas já ocupadas.

Por fim, os cortes significativos em programas voltados para a agricultura e o apoio a pequenos produtores podem enfraquecer iniciativas de segurança alimentar e sustentabilidade na cidade, o que pode impactar especialmente comunidades mais vulneráveis.

Dessa forma, a análise do orçamento participativo em Palmas/TO revela um cenário complexo, enquanto algumas ações têm 100% do orçamento executado por outro lado temos ações que tem baixa ou nenhuma execução, lacuna esta que pode afetar a efetividade da participação cidadã na definição de prioridades.

5.2 Execução financeira das ações do OP – Exercício de 2022

Com base no orçamento atualizado, serão apresentados a seguir a execução física e financeira de cada uma das ações priorizadas, considerando a dotação autorizada e o liquidado. Esclarece-se que, a escolha por utilizar a despesa liquidada em detrimento da despesa empenhada se justifica pela maior precisão e confiabilidade que a primeira oferece no contexto da análise da execução financeira das ações priorizadas pela população no âmbito do OP.

Ressalta-se que, nos termos dos arts. 58 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a despesa empenhada representa apenas o compromisso inicial de pagamento assumido pela municipalidade, ou seja, a reserva de recursos para uma futura despesa, sem garantia de que ela tenha sido efetivamente realizada. Já a despesa liquidada ocorre em uma etapa posterior, quando o serviço ou bem já foi entregue ou executado e a obrigação de pagamento foi reconhecida, após a verificação da conformidade com o contratado.

No contexto da presente análise, essa diferença é crucial, pois a despesa empenhada pode incluir valores que, por diversos motivos — como cancelamentos, atrasos ou não execução do serviço —, não se concretizam em gasto efetivo e o que se busca é verificar o que efetivamente foi aplicado nas políticas públicas priorizadas, evitando distorções que poderiam surgir de compromissos apenas formais, mas não realizados.

Outrossim, serão apresentadas as metas físicas, as quais são apuradas conforme o produto das ações, podendo representar unidades de medidas distintas (porcentagem, unidade, outros), sendo o alcance total simplificado apenas para fins de comparação neste estudo.

Tabela 8 – Execução financeira e física das ações orçamentárias do OP – Exercício de 2022

AÇÃO	METAS FINANCEIRAS (R\$)			METAS FÍSICAS		
	Dotação atualizada	Liquidado	%	Prev.	Exec.	%
1666 - Construção de Unidades Educacionais da educação fundamental	3.502.609,14	2.416.709,14	69,00%	1	0	0,00%
1675 - Construção dos Centros de Educação Infantil	3.314.702,93	923.710,59	27,87%	2	0	0,00%
3057 - Reestruturação física das escolas urbanas e do campo	2.908.078,25	2.904.081,25	99,86%	10	25	250,00%
3061 - Reestruturação física dos Centros de Educação Infantil	1.241.368,08	1.132.499,71	91,23%	15	23	153,33%
3134 - Construção de Equipamentos Esportivos	960.000,00	188.156,57	19,60%	4	5	125,00%

4010 - Promoção e apoio a eventos esportivos	782.631,56	463.794,56	59,26%	175	13	7,43%
4016 - Aparelhamento dos centros de educação infantil	6.990.557,41	6.086.493,29	87,07%	20	48	240,00%
4017 - Aparelhamento das escolas da educação fundamental	16.556.753,67	15.801.940,89	95,44%	16	15	93,75%
4029 - Oferta de capacitação para os jovens	45.000,00	-	0,00%	1.300	1.500	115,38%
4031 - Promoção do Projeto Vem Enem	-	-	0,00%	600	0	0,00%
4430 - Manutenção de recursos humanos dos Centros de Educação Infantil	128.720.485,42	128.667.437,94	99,96%	1.592	2.243	140,89%
4481 - Manutenção de recursos humanos das escolas	266.274.995,24	262.472.619,61	98,57%	2.844	2.520	88,61%
1667 - Estruturação e implementação física da Atenção Primária	3.792.364,62	525.428,94	13,85%	100	98	98,00%
2710 - Manutenção dos Serviços da Atenção Primária	22.990.965,56	13.912.836,91	60,51%	100	100	100,00%
2718 - Manutenção de recursos humanos da Média e Alta Complexidade	112.967.685,94	101.114.090,39	89,51%	1.200	1.154	96,17%
2724 - Manutenção da Assistência Farmacêutica	18.127.375,10	13.447.555,21	74,18%	100	100	100,00%
2741 - Manutenção de recursos humanos da Atenção Primária	96.610.249,62	94.211.768,84	97,52%	1.500	1.356	90,40%
2742 - Manutenção da Média e Alta Complexidade	34.922.227,33	24.172.965,43	69,22%	100	100	100,00%
4003 - Gestão da Proteção Social Básica	2.617.992,89	1.693.517,46	64,69%	100	100	100,00%
4355 - Gestão dos serviços da Proteção Social Especial	1.446.841,70	762.437,01	52,70%	100	100	100,00%
4452 - Cofinanciamento das Organizações da Sociedade Civil de acolhimento institucional	60.000,00	-	0,00%	1	0	0,00%
4473 - Manutenção dos Serviços Credenciados de Média e Alta Complexidade	21.512.342,20	13.990.956,00	65,04%	100	100	100,00%
4485 - Parceria com entidades e organizações em defesa dos direitos da criança e adolescente	442.200,00	-	0,00%	2	0	0,00%
4560 - Manutenção das ações estratégicas do	70.464,26	17.200,00	24,41%	100	100	100,00%

Programa de Erradicação Infantil-PETI						
1668 - Construção de unidades habitacionais	30.763.113,36	30.503.059,35	99,15%	1000	128	12,80%
4377 - Regularização fundiária de assentamentos urbanos	809.719,83	726.140,82	89,68%	100	0	0,00%
4526 - Reforma e/ou ampliação de unidades habitacionais	-	-	0,00%	50	0	0,00%
1676 - Requalificação Urbana - Palmas para o Futuro	114.622.526,50	27.948.968,70	24,38%	70	68	97,14%
2719 - Execução dos serviços de manutenção nas vias urbanas	22.091.160,02	21.979.530,38	99,49%	100	100	100,00%
2731 - Manutenção do sistema de videomonitoramento de espaços públicos	394.595,33	116.308,38	29,48%	100	100	100,00%
2734 - Execução de infraestrutura urbana	89.555.709,49	29.950.621,52	33,44%	100	33	33,00%
3075 - Implementação das políticas de acessibilidade e mobilidade urbana	1.103.461,79	210.078,84	19,04%	100	55	55,00%
4024 - Realização do patrulhamento preventivo e ostensivo	2.165.303,19	1.522.745,40	70,32%	100	150	150,00%
4479 - Implementação das ações de transporte público coletivo	7.757.686,2	7.312.296,54	94,26%	100	100	100,00%
4023 - Realização das ações do Grupamento Ambiental da Guarda	64.109,00	-	0,00%	100	100	100,00%
4041 - Promoção da Gestão de Recursos Hídricos	76.159,99	-	0,00%	100	100	100,00%
4042 - Gestão da arborização e das áreas protegidas	400.000,00	150.887,65	37,72%	100	100	100,00%
4508 - Realização do Controle Ambiental	180.000,00	-	0,00%	100	100	100,00%
2713 - Manutenção de hortas comunitárias	20.000,00	17.484,85	87,42%	100	20	20,00%
3119 - Implantação de hortas comunitárias e empreendedoras	40.000,00	-	0,00%	2	0	0,00%
4019 - Apoio aos agricultores e aquicultores	409.061,00	13.427,00	3,28%	100	10	10,00%
4026 - Realização das ações de incentivo ao emprego e renda	465.021,21	465.021,21	100,00%	100	19	19,00%
4034 - Formação em arte e cultura	910.974,25	797.492,20	87,54%	2	2	100,00%
4035 - Realização e apoio a eventos	3.329.135,38	2.417.986,58	72,63%	10	5	50,00%

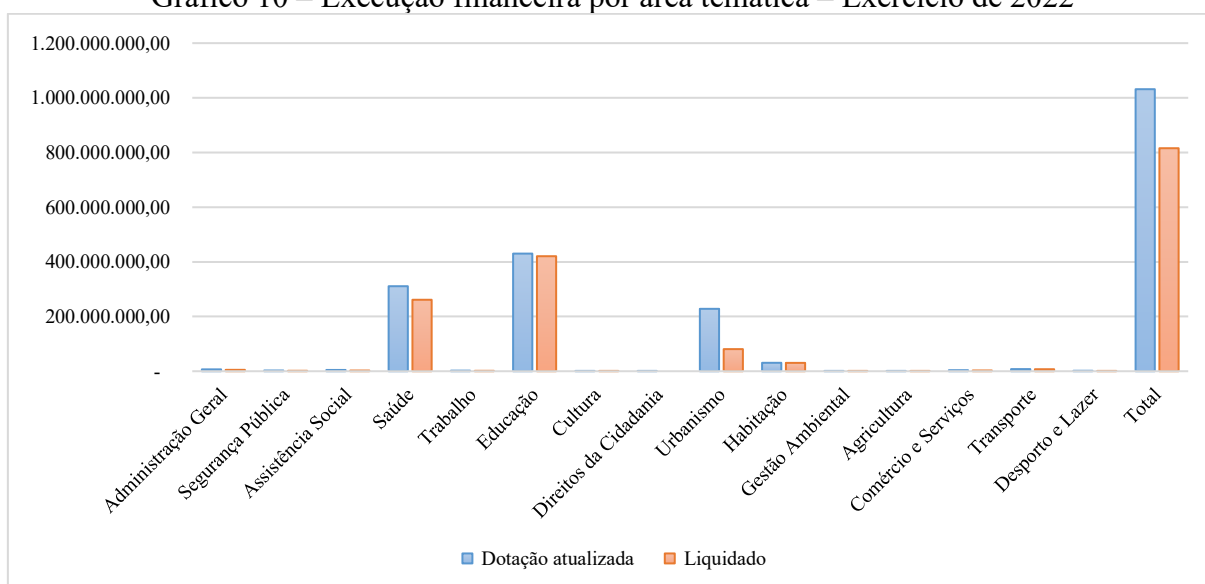
geradores de Fluxo Turístico						
4427 - Incentivo à inovação e desenvolvimento econômico	401.980,20	257.450,00	64,05%	25	16	64,00%
4593 - Incentivo ao microcrédito	1.682.857,40	1.050.339,70	62,41%	100	190	190,00%
3114 - Realização de concurso público	426.920,50	-	0,00%	1	0	0,00%
4460 - Manutenção das Unidades de Atendimento Integrado aos Cidadãos - Resolve Palmas	6.350.396,84	5.066.300,61	79,78%	100	100	100,00%
4550 - Qualificação dos servidores municipais	704.547,76	245.568,95	34,85%	1000	898	89,80%
Total Geral	1.031.582.330,16	815.657.908,42	79,07%	13.842	11.795	85,21%

Fonte: Relatório de Gestão e Balanço Orçamentário Consolidado - Prestação de Contas Consolidadas da Prefeitura de Palmas/TO - Exercício de 2022 (Proc. nº 3803/2023 – e-Contas TCETO).

Uma análise da execução financeira global das ações priorizadas pelo Orçamento Participativo de Palmas/TO, em 2022, evidencia um percentual médio de execução de 79,07%, com R\$ 815.657.908,42 (Oitocentos e quinze milhões seiscientos e cinquenta e sete mil novecentos e oito reais e quarenta e dois centavos) liquidado dos R\$ 1.031.582.330,16 (Um bilhão trinta e um milhões quinhentos e oitenta e dois mil trezentos e trinta reais e dezesseis centavos) autorizados, indicando um nível global razoável de execução das despesas planejadas.

Porém, há que se considerar que houve um *déficit* de execução de R\$ 215.924.421,74 (Duzentos e quinze milhões novecentos e vinte e quatro mil quatrocentos e vinte e um reais e setenta e quatro centavos), bem como uma variação significativa entre diferentes áreas, evidenciando dificuldades na concretização de algumas políticas públicas.

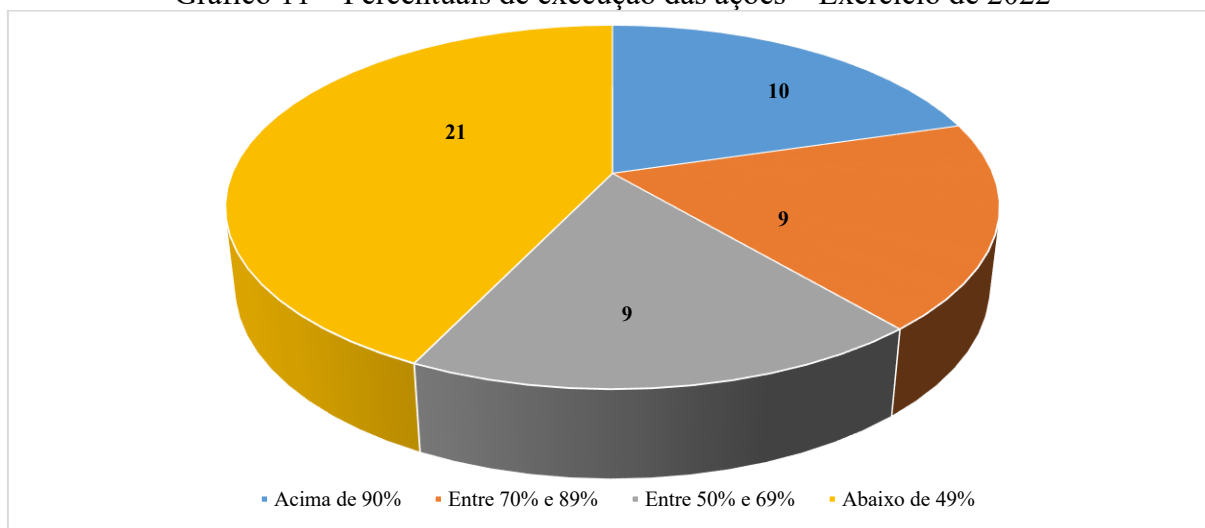
Gráfico 10 – Execução financeira por área temática – Exercício de 2022



Conforme se verifica no gráfico acima, a execução financeira das ações priorizadas demonstra um cenário de contrastes significativos, evidenciando tanto áreas de alta performance quanto setores que enfrentaram dificuldades na execução dos investimentos disponibilizados.

Para uma análise mais precisa, as ações serão agrupadas em categorias, conforme seus percentuais de execução: acima de 90%, entre 70% e 89%, entre 50% e 69%, e abaixo de 49%⁹. Essa segmentação permite uma visão mais clara da quantidade de políticas públicas que foram efetivamente implementadas e aquelas que, por diferentes razões, não tiveram sua execução satisfatória. Vejamos:

Gráfico 11 – Percentuais de execução das ações – Exercício de 2022



Ao segmentar as ações orçamentárias por faixa de execução (liquidação), observa-se que 42,86% das ações tiveram execução abaixo de 49%, enquanto apenas 20,41% atingiram mais de 90% de execução, evidenciando dificuldade na efetividade da execução dos recursos/projetos.

Assim, a maioria das ações orçamentárias priorizadas encontram-se na faixa de menor execução, com quase metade das iniciativas (42,86%) não conseguindo liquidar nem 49% do orçamento autorizado. Algumas dessas ações sequer tiveram recursos liquidados, evidenciando um completo descompasso entre a previsão orçamentária e sua efetivação, quais sejam:

- ✓ Oferta de capacitação para os jovens (Direitos da Cidadania) – O orçamento, que já havia sido reduzido de R\$ 123.588,00 (Cento e vinte e três mil quinhentos e oitenta e oito reais) para R\$ 45.000,00 (Quarenta e cinco mil reais), não foi executado;

⁹ Registra-se que a escolha dos percentuais não possui como base indicações legais ou doutrinárias, servindo, apenas, para o fim de ilustração.

- ✓ Cofinanciamento das Organizações da Sociedade Civil de acolhimento institucional (Assistência Social) – não houve execução dos R\$ 60.000,00 (Sessenta mil reais) autorizado, ou seja, a política pública priorizada não foi efetivada em 2022;
- ✓ Parceria com entidades e organizações em defesa dos direitos da criança e adolescente (Assistência Social) – com orçamento autorizado de R\$ 442.200,00 (Quatrocentos e quarenta e dois mil e duzentos reais) e 0% de execução;
- ✓ Realização das ações do Grupamento Ambiental da Guarda (Segurança Pública) – que já tinha sofrido uma redução do orçamento de R\$ 80.000,00 (Oitenta mil reais) para R\$ 64.109,00 (Sessenta e quatro mil cento e nove reais), também sem execução;
- ✓ Implantação de hortas comunitárias e empreendedoras (Agricultura) – que também já havia sofrido uma redução do orçamento de R\$ 100.000,00 (Cem mil reais) para R\$ 40.000,00 (Quarenta mil reais), que não foi aplicado;
- ✓ Realização de concurso público (Administração Geral) – com orçamento autorizado de R\$ 426.920,50 (Quatrocentos e vinte e seis mil novecentos e vinte reais e cinquenta centavos), sem qualquer execução;
- ✓ Promoção da Gestão de Recursos Hídricos (Gestão Ambiental) – mesmo com recursos autorizados na ordem de R\$ 76.159,99 (Setenta e seis mil cento e cinquenta e nove reais e noventa e nove centavos), permanece sem execução;
- ✓ Realização do Controle Ambiental (Gestão Ambiental) – essa ação de um orçamento inicial de R\$ 210.000,00 (Duzentos e dez mil reais) já havia sofrido uma redução restando autorizado apenas R\$ 180.000,00 (Cento e oitenta mil reais) os quais não foram executados.

Ressalta-se que a não execução evidencia problemas estruturais na implementação das ações, seja por dificuldades burocráticas, falta de planejamento ou mudanças nas prioridades governamentais ao longo do exercício financeiro. Nesta esteira, a ausência de liquidação de recursos para ações voltadas para educação, capacitação e assistência social também merece destaque, pois pode indicar um retrocesso na promoção da inclusão social e na ampliação de oportunidades para a parcela da população que apontaram tais políticas como prioritárias.

Além das ações com zero de execução mesmo com recursos autorizados, 2 ações orçamentárias tiveram suas dotações iniciais totalmente canceladas ao longo do exercício, são elas: Reforma e/ou ampliação de unidades habitacionais (Habitação) e Promoção do Projeto Vem Enem (Educação), comprometendo o caráter participativo da população, que escolheu tais políticas como prioritárias.

Ainda nessa faixa, temos outras ações que apresentam execução extremamente baixa, demonstrando dificuldades na concretização das políticas planejadas, a exemplo das seguintes:

- ✓ **Requalificação Urbana - Palmas para o Futuro (24,38%)** – Apesar de um orçamento expressivo de R\$ 114.622.526,50 (Cento e catorze milhões seiscentos e vinte e dois mil quinhentos e vinte e seis reais e cinquenta centavos), apenas R\$ 27.948.968,70 (Vinte e sete milhões novecentos e quarenta e oito mil novecentos e sessenta e oito reais e setenta centavos) foram liquidados, sugerindo entraves na implementação de projetos urbanos estratégicos.
- ✓ **Manutenção das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação Infantil - PETI (24,41%)** – A baixa execução pode comprometer a eficácia do programa, que tem um papel fundamental na erradicação do trabalho infantil.

A predominância de ações com nenhuma ou baixa execução reforça a necessidade de aprimorar o planejamento e a gestão dos investimentos, para garantir que os recursos alocados em políticas públicas escolhidas no âmbito do orçamento participativo realmente resultem em melhorias concretas para a população.

As ações da faixa de execução entre 50% e 69% (9 ações) apresentam um nível de execução intermediário, sugerindo que, embora tenham sido parcialmente implementadas, ainda enfrentaram dificuldades para atingir sua totalidade. Esse grupo representa aproximadamente 18,37% das políticas priorizadas, indicando que há um conjunto relevante de ações que necessitam de ajustes para garantir melhor efetividade. Entre as ações mais representativas nesse grupo:

- ✓ **Gestão da Proteção Social Básica (64,69%)** – Embora seja um programa essencial para a assistência social, sua execução abaixo do ideal pode comprometer a qualidade dos serviços prestados.
- ✓ **Manutenção da Média e Alta Complexidade em Saúde (69,22%)** – Considerando a importância desse setor, a execução inferior a 70% pode indicar problemas na aquisição de equipamentos, medicamentos ou contratação de profissionais especializados.
- ✓ **Manutenção dos Serviços Credenciados de Média e Alta Complexidade (65,04%)** – O impacto da execução parcial pode comprometer a qualidade dos atendimentos médicos especializados na cidade.

Embora não sejam casos críticos, essas ações demandam atenção para que seus recursos sejam mais bem utilizados, garantindo um impacto positivo na sociedade com a efetividade de políticas públicas desejadas.

No intervalo intermediário, temos as ações que tiveram uma execução razoavelmente satisfatória entre 70% e 89%, mas que ainda não atingiram a plenitude de sua aplicação. Representando 18,37% do total, essa faixa inclui iniciativas que conseguiram avançar na implementação, mas que ainda precisam melhorar. Dentre as mais relevantes, destacam-se:

- ✓ Manutenção da Assistência Farmacêutica (74,18%) – Ainda que tenha um percentual razoável de execução, a não utilização integral dos recursos pode afetar o fornecimento contínuo de medicamentos essenciais à população.
- ✓ Manutenção das Unidades de Atendimento Integrado aos Cidadãos - Resolve Palmas (79,78%) – Essa unidade presta serviços essenciais à população, e sua execução perto dos 80% indica um funcionamento relativamente satisfatório.
- ✓ Promoção e Apoio a Eventos Geradores de Fluxo Turístico (72,63%) – A execução parcial pode refletir ajustes na realização de eventos e incentivos ao turismo na cidade

Essas ações demonstram um grau razoável de comprometimento com a execução orçamentária, porém ainda há espaço para aperfeiçoamentos que possibilitem um desempenho ainda mais eficiente.

Por fim, temos o grupo de ações com alta execução, porém apenas 10 ações (20,41%) conseguiram executar acima de 90% dos recursos planejados, o que demonstra que algumas políticas públicas foram bem-sucedidas na sua implementação. Entre os destaques estão a Manutenção de Recursos Humanos dos Centros de Educação Infantil (99,96%), a Construção de Unidades Habitacionais (99,15%) e a Execução dos Serviços de Manutenção nas Vias Urbanas (99,49%).

A análise dessas faixas reforça que, embora algumas ações tenham sido bem executadas, grande parte dos recursos alocados não foram totalmente utilizados, levantando questionamentos sobre a capacidade da administração pública em transformar as demandas da população em políticas efetivas, restando evidente a necessidade de melhorias no planejamento e na execução das ações orçamentárias priorizadas.

Relevante fazer uma comparação entre o índice geral de execução das ações priorizadas e o orçamento do Poder Executivo. O Poder Executivo, no exercício de 2022, executou 77,7% da dotação atualizada, ou seja dos R\$ 2.157.566.078,15 (Dois bilhões cento e cinquenta e sete milhões quinhentos e sessenta e seis mil e setenta e oito reais e quinze centavos) foi liquidado

no exercício o valor de R\$ 1.676.243.064,79 (Um bilhão seiscentos e setenta e seis milhões duzentos e quarenta e três mil e sessenta e quatro reais e setenta e nove centavos), enquanto que dos valores alocados nas ações priorizada pela população o índice de execução foi apenas 79,1%, estando, portanto, na média de execução geral.

5.3 Metas físicas das ações priorizadas no OP – Exercício de 2022

Ao avaliar a execução física das ações orçamentárias, verifica-se que 59% das ações tiveram mais 90% das metas atingidas, revelando uma discrepância entre o percentual de execução financeira e a realização das metas físicas em várias áreas. Isto porque, embora algumas ações tenham alcançado um nível elevado de execução financeira, a efetividade na consecução das metas físicas nem sempre segue o mesmo ritmo, o que pode refletir problemas na gestão e no acompanhamento da implementação dos projetos.

Algumas ações destacam-se pela coerência tanto na execução financeira quanto nas metas físicas, demonstrando um planejamento e implementação eficiente:

- ✓ Gestão do programa e dos sistemas fotovoltaicos (99,98% de execução financeira e 100% das metas físicas alcançadas): Esta ação teve uma execução praticamente total tanto dos recursos quanto das metas, indicando uma perfeita integração entre planejamento e execução.
- ✓ Realização do patrulhamento preventivo e ostensivo (98,08% de execução financeira e 100% das metas físicas).
- ✓ Manutenção do sistema de videomonitoramento de espaços públicos (92,72% de execução financeira e 100% das metas físicas): A execução dessa ação reflete uma boa gestão dos recursos, com a total concretização das metas previstas.

Essas ações demonstram uma boa correlação entre os recursos financeiros e o cumprimento das metas físicas, indicando que o planejamento foi bem executado e que as ações foram implementadas de forma satisfatória.

Por outro lado, algumas ações apresentaram alta execução financeira, porém as metas físicas com resultados abaixo do esperado, o que sugere possíveis problemas no planejamento ou na implementação das políticas públicas. Dentre elas podemos destacar:

- ✓ Realização de concurso público (95,67% de execução financeira e 25% das metas físicas alcançadas): Embora os recursos financeiros tenham sido bem aplicados, o número de concursos realizados está bem abaixo do previsto.
- ✓ Construção de unidades habitacionais (99,15% de execução financeira e apenas 12,80% das metas físicas alcançadas): Demonstrando falha no planejamento deixando evidente que os custos foram subestimados.

Essas ações revelam um descompasso entre a alocação de recursos e a execução das ações. Para as políticas nessa situação, é crucial realizar um diagnóstico sobre o porquê as metas não foram alcançadas mesmo com a aplicação dos recursos financeiros previstos. A identificação precisa das causas do desacerto é importante para refinar o planejamento para os próximos exercícios.

Em contrapartida, algumas ações apresentaram um alto nível de consecução das metas físicas com baixa execução financeira, sugerindo que o resultado das ações foi obtido com menos recursos do que os inicialmente previstos. Dentre elas destaca-se:

- ✓ Construção de Equipamentos Esportivos (19,60% de execução financeira e 125% das metas físicas alcançadas): Surpreendentemente, embora a execução financeira tenha sido baixa, as metas físicas indicam que a ação conseguiu superar a meta estabelecida.
- ✓ Estruturação e implementação física da Atenção Primária (13,85% de execução financeira e 98% das metas físicas alcançadas): A execução financeira está aquém do planejado, mas as metas físicas superaram as expectativas, indicando que o volume de recursos necessários para o atingimento da meta era inferior ao autorizado.

Essas ações indicam uma superestimação dos custos para consecução das metas físicas, o que sinaliza falha no planejamento ou na aferição dos custos necessários de cada política pública prevista.

A análise da execução financeira e das metas físicas revela descompassos em várias áreas, o que aponta para a necessidade de aprimorar o planejamento e a gestão dos recursos. Em muitos casos, a execução financeira foi mais eficiente do que a realização das metas físicas, já em outros casos, baixa execução financeira combinada com alta realização das metas físicas.

Ressalta-se que a sincronia entre execução financeira e metas físicas é essencial pois evidencia que o planejamento foi adequado, garantindo assim a eficácia do Orçamento Participativo, e a análise desses dados sugere que é necessário um refinamento no planejamento

de custo de implementação das políticas públicas, maior controle, acompanhamento e ajuste das ações orçamentárias para alcançar os objetivos estabelecidos pela população. A transparência e a eficiência na alocação dos recursos são fundamentais para que o Orçamento Participativo cumpra seu papel de democratizar a gestão pública e atender às reais demandas da população.

5.4 Alterações orçamentárias nas ações do OP – Exercício de 2023

No Anexo VI da Lei nº 2.839/2023 (LOA 2023), que estima a receita e fixa a despesa para exercício financeiro de 2023, constam as ações orçamentárias listadas na tabela a seguir, as quais foram priorizadas por meio de Consulta Pública quando da elaboração da proposta orçamentária:

Tabela 9 – Alteração orçamentária nas ações oriundas de consulta popular – LOA 2023

Funcional Programática	Valor	Dotação Atualizada	% Alteração	Área Temática
3114 – Realização de concurso público	20.000,00	3.026.518,57	15032,59%	Administração Geral
4443 – Gestão do programa e dos sistemas fotovoltaicos	10.000,00	682.373,48	6723,73%	Administração Geral
4550 – Qualificação dos servidores municipais	695.600,00	621.591,30	-10,64%	Administração Geral
3119 – Implantação de hortas comunitárias e empreendedoras	200.000,00	-	-100,00%	Agricultura
4021 – Oferta de assistência técnica e extensão rural	4.455.546,00	4.529.848,38	1,67%	Agricultura
4537 – Promoção e participação de eventos	100.000,00	44.619,00	-55,38%	Agricultura
4003 – Gestão da Proteção Social Básica	9.205.183,00	10.421.597,82	13,21%	Assistência Social
4355 – Gestão dos serviços da Proteção Social Especial	6.571.717,00	8.150.201,67	24,02%	Assistência Social
4035 – Realização e apoio a eventos geradores de Fluxo Turístico	4.474.922,00	15.846.309,00	254,11%	Comércio e Serviços
4427 – Incentivo à inovação e ao desenvolvimento econômico	1.329.870,00	1.321.613,19	-0,62%	Comércio e Serviços
4034 – Formação em arte e cultura	1.899.000,00	1.131.850,49	-40,40%	Cultura
4448 – Manutenção dos Equipamentos de Cultura	3.134.129,00	2.722.431,08	-13,14%	Cultura
3134 – Construção de Equipamentos Esportivos	1.800.000,00	4.237.270,83	135,40%	Desporto e Lazer
4031 – Promoção do Projeto Vem Enem	300.000,00	200.000,00	-33,33%	Direitos da Cidadania
4044 – Realização e apoio a ações e eventos para a juventude	1.064.662,00	1.425.066,11	33,85%	Direitos da Cidadania
1675 – Construção dos Centros de Educação Infantil	8.664.764,00	4.582.203,56	-47,12%	Educação
2714 – Formação continuada dos profissionais da educação fundamental	775.000,00	859.778,78	10,94%	Educação

2744 – Formação continuada dos profissionais da educação infantil	472.280,00	347.017,00	-26,52%	Educação
3061 – Reestruturação física dos Centros de Educação Infantil	3.480.000,00	3.767.179,66	8,25%	Educação
4009 – Implementação da política de educação inclusiva	3.920.000,00	520.000,00	-86,73%	Educação
4016 – Aparelhamento dos centros de educação infantil	1.890.979,00	503.887,13	-73,35%	Educação
4017 – Aparelhamento das escolas da educação fundamental	8.199.484,00	2.544.210,98	-68,97%	Educação
4450 – Apoio às práticas pedagógicas das escolas	14.316.038,00	9.160.307,08	-36,01%	Educação
4461 – Manutenção da escolarização da alimentação na educação infantil	5.262.000,00	6.213.318,39	18,08%	Educação
4508 – Realização do Controle Ambiental	321.316,00	185.056,18	-42,41%	Gestão Ambiental
1668 – Construção de unidades habitacionais	1.122.201,00	596.449,66	-46,85%	Habitação
2709 – Gestão dos serviços de limpeza urbana	45.159.622,00	55.559.967,28	23,03%	Saneamento
1667 – Estruturação e implementação física da Atenção Primária	10.533.448,00	10.330.158,19	-1,93%	Saúde
2710 – Manutenção dos Serviços da Atenção Primária	19.250.990,00	25.150.054,68	30,64%	Saúde
2742 – Manutenção da Média e Alta Complexidade	18.974.321,00	26.142.507,66	37,78%	Saúde
4473 – Manutenção dos Serviços Credenciados de Média e Alta Complexidade	18.560.830,00	22.896.542,52	23,36%	Saúde
2731 – Manutenção do sistema de videomonitoramento de espaços públicos	440.000,00	122.950,67	-72,06%	Segurança Pública
4023 – Realização das ações do Grupamento Ambiental da Guarda	80.000,00	-	-100,00%	Segurança Pública
4024 – Realização do patrulhamento preventivo e ostensivo	36.865.027,00	39.220.061,21	6,39%	Segurança Pública
4026 – Realização das ações de incentivo ao emprego e renda	90.000,00	-	-100,00%	Trabalho
4479 – Implementação das ações de transporte público coletivo	26.133.550,00	64.454.589,51	146,64%	Transporte
1672 – Construção, revitalização e ampliação de equipamentos públicos	6.808.330,00	9.018.337,99	32,46%	Urbanismo
1676 – Requalificação Urbana - Palmas para o Futuro	85.593.329,00	111.097.511,79	29,80%	Urbanismo
2711 – Ampliação da rede de iluminação pública	13.570.000,00	4.467.954,83	-67,07%	Urbanismo
2719 – Gestão dos serviços de manutenção nas vias urbanas	15.140.887,00	26.083.281,25	72,27%	Urbanismo
2728 – Manutenção da rede de iluminação pública	30.611.293,00	45.143.584,13	47,47%	Urbanismo
2734 – Execução de infraestrutura urbana	79.062.341,00	112.820.723,06	42,70%	Urbanismo
4377 – Regularização fundiária de assentamentos urbanos	232.000,00	276.185,90	19,05%	Urbanismo
TOTAL	490.790.659,00	636.425.110,01	29,67%	

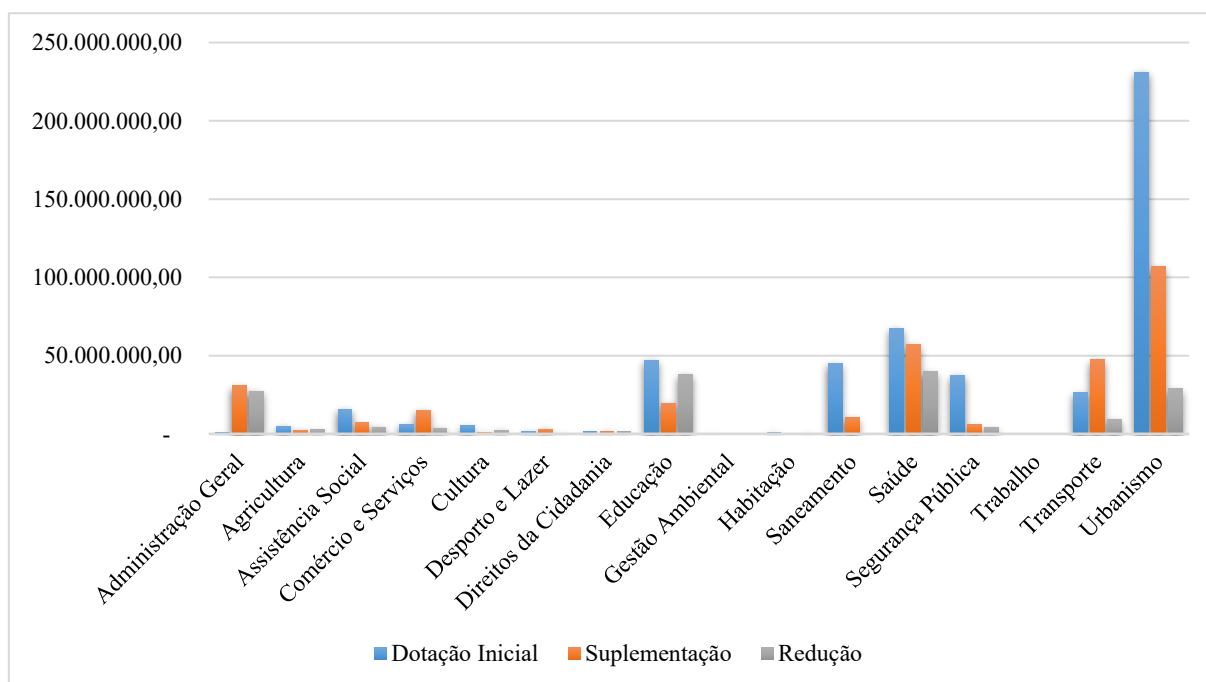
Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado - Prestação de Contas Consolidadas da Prefeitura de Palmas/TO - Exercício de 2023 (Proc. nº 5945/2024 – e-Contas TCETO).

Inicialmente, impende registrar que, ao comparar os valores destinados às ações priorizadas na LOA-2023 com a do ano anterior (2022), identifica-se uma queda drástica de 38,3% nos recursos alocados. Em 2022, o montante atualizado chegou a R\$ 1.031.582.330,16 (Um bilhão trinta e um milhões quinhentos e oitenta e dois mil trezentos e trinta reais e dezesseis centavos), enquanto em 2023 foi reduzido para R\$ 636.425.110,01 (Seiscentos e trinta e seis milhões quatrocentos e vinte e cinco mil cento e dez reais e um centavo), uma diferença absoluta de R\$ 395.157.220,15 (Trezentos e noventa e cinco milhões cento e cinquenta e sete mil duzentos e vinte reais e quinze centavos).

Essa redução, além de quantitativamente expressiva, levanta questões críticas sobre as prioridades políticas, a participação popular e os impactos sociais. Essa redução no Orçamento Participativo de 2023 não é apenas um número: é um sinal de alerta sobre um possível esvaziamento de mecanismos democráticos.

Outrossim, como se observa na tabela acima, o orçamento programado para atender as demandas priorizadas no âmbito do orçamento participativo para o exercício financeiro de 2023 sofreu ajustes significativos, refletindo realocações de recursos que impactam diretamente as políticas públicas priorizadas pela população, exemplifica melhor esse cenário o gráfico a seguir:

Gráfico 12 – Alterações orçamentárias das ações priorizadas – Exercício de 2023



Embora a dotação inicial total de R\$ 490.790.659,00 (Quatrocentos e noventa milhões setecentos e noventa mil seiscentos e cinquenta e nove reais) tenha sido reforçada chegando a R\$ 636.425.110,01 (Seiscentos e trinta e seis milhões quatrocentos e vinte e cinco mil cento e

dez reais e um centavo) após créditos suplementares e reduções, o que corresponde em termos percentuais a um aumento geral de 29,67%, por outro lado, verifica-se que houve ações que tiveram 100% de seu orçamento reduzido, quais sejam:

- ✓ **Implantação de hortas comunitárias** (Agricultura): dotação inicial de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), suplementação de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), porém com uma redução de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), resultando na completa extinção do orçamento disponível para a ação.
- ✓ **Realização das ações de incentivo ao trabalho** (Trabalho): inicialmente prevista com R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), não recebeu suplementação e teve seu orçamento integralmente reduzido, resultando na impossibilidade de execução dessa política pública.
- ✓ **Realização das ações do Grupo de Gestão Integrada** (Segurança Pública): programada com um orçamento inicial de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), sem suplementação e com uma redução equivalente ao valor total da dotação inicial (R\$ 80.000,00), também resultando na sua inviabilidade financeira.

As ações mencionadas foram integralmente cortadas ao longo do exercício, o que impacta diretamente a concretização das políticas públicas escolhidas pela população no processo participativo. Além disso, tivemos ações com mais de 50% do seu orçamento reduzido, são elas:

- ✓ Promoção e participação de eventos (Agricultura) – redução de 55%;
- ✓ Implementação da política de educação inclusiva (Educação) – redução de 86,73%;
- ✓ Aparelhamento dos centros de educação infantil (Educação) – redução de 73,35%;
- ✓ Aparelhamento das escolas da educação fundamental (Educação) – redução de 68,97%; e
- ✓ Ampliação da rede de iluminação pública (Urbanismo) – redução de 67,07%.

A extinção ou redução drástica do orçamento de determinadas ações indica mudanças nas prioridades da gestão municipal, comprometendo a efetividade do Orçamento Participativo e a confiança da população no processo democrático de destinação de recursos.

Por outro lado, algumas ações experimentaram aumentos expressivos em seus orçamentos, o que pode indicar a necessidade de correção de subestimações iniciais, o atendimento a demandas emergenciais ou a reorientação de investimentos para setores que foram considerados prioritários.

Destaca-se, nesse contexto, a Realização de concurso público (Administração Geral), que apresentou um aumento substancial de recursos. Inicialmente dotada de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), essa ação recebeu uma suplementação significativa, atingindo o montante de R\$ 3.026.518,57 (Três milhões vinte e seis mil quinhentos e dezoito reais e cinquenta e sete centavos), um aumento percentual de 15.032,59%.

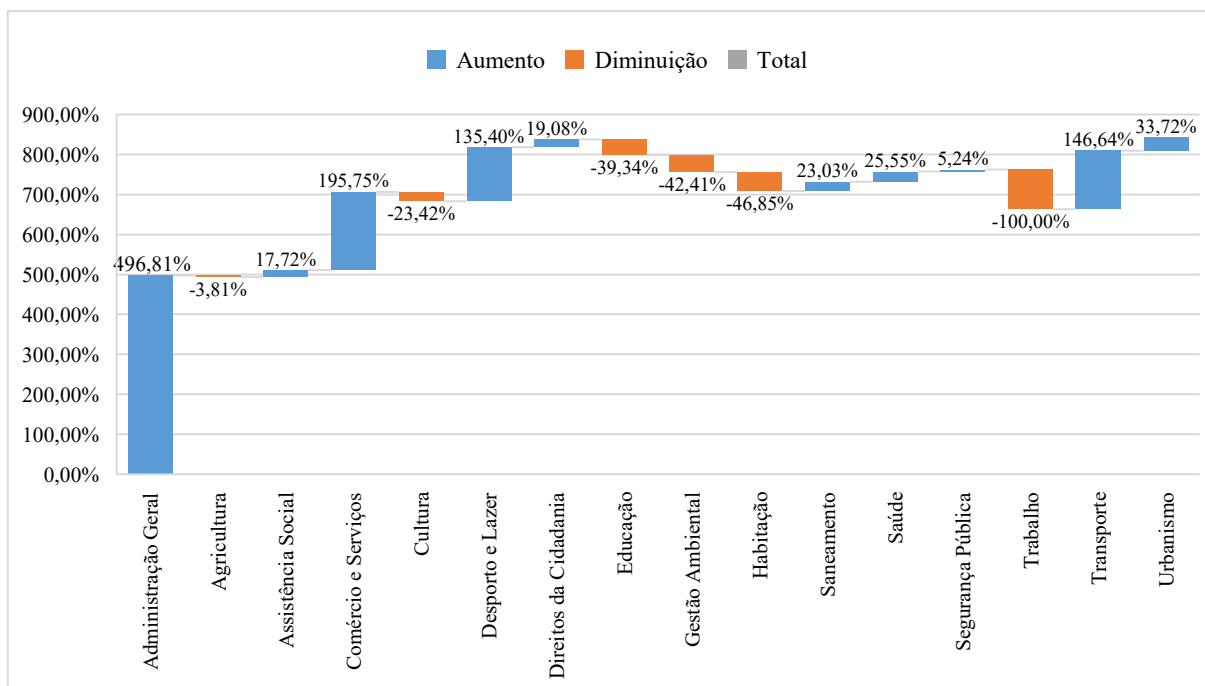
Outro exemplo expressivo foi a Gestão do programa e dos sistemas fotovoltaicos (Administração Geral), que passou de uma dotação inicial de R\$ 10.000,00 (Dez mil reais) para R\$ 682.373,48 (Seiscentos e oitenta e dois mil trezentos e setenta e três reais e quarenta e oito centavos), refletindo um incremento de 6.723,73%. Na área de fomento ao turismo, a ação Realização e apoio a eventos geradores de Fluxo Turístico (Comércio e Serviços) teve um aumento expressivo em sua dotação orçamentária. Inicialmente prevista em R\$ 4.474.922,00 (Quatro milhões quatrocentos e setenta e quatro mil novecentos e vinte e dois reais), a ação recebeu um reforço que elevou seus recursos para R\$ 15.846.309,00 (Quinze milhões oitocentos e quarenta e seis mil trezentos e nove reais), representando um crescimento de 254,26%.

No campo do esporte, a ação Construção de Equipamentos Esportivos (Desporto e Lazer) também registrou um reforço significativo, saindo de R\$ 1.800.000,00 (Um milhão e oitocentos mil reais) para R\$ 4.237.270,83 (Quatro milhões duzentos e trinta e sete mil duzentos e setenta reais e oitenta e três centavos), um aumento de 135,40%. No setor de mobilidade urbana, a ação Implementação das ações de transporte público coletivo (Transporte) recebeu um dos maiores aportes financeiros adicionais, saindo de uma dotação inicial de R\$ 26.133.550,00 (Vinte e seis milhões cento e trinta e três mil quinhentos e cinquenta reais) para R\$ 64.454.589,51 (Sessenta e quatro milhões quatrocentos e cinquenta e quatro mil quinhentos e oitenta e nove reais e cinquenta e um centavos), representando um aumento de 146,72%.

Por fim, a ação Gestão dos serviços de manutenção nas vias urbanas (Urbanismo) também se destaca pelo reforço orçamentário, passando de R\$ 15.140.887 (Cento e cinquenta e um mil quatrocentos e oito reais e oitenta e sete centavos) para R\$ 26.083.281,25 (Vinte e seis milhões oitenta e três mil duzentos e oitenta e um reais e vinte e cinco centavos), um acréscimo de 72,35%.

Ao agrupar os valores alterados (suplementações/reduções) por área temática temos o seguinte panorama:

Gráfico 13 – Alterações orçamentárias por área temática – Exercício de 2023



Apesar do aumento geral (29,67% ao comparar o orçamento atualizado com a dotação inicial), houve cortes/reduções na ordem de R\$ 162.030.465,49 (Cento e sessenta e dois milhões trinta mil quatrocentos e sessenta e cinco reais e quarenta e nove centavos), com impactos diretos em setores sensíveis. A área de Trabalho, por exemplo, teve sua única ação zerada, resultando no cancelamento de iniciativas como “Incentivo ao emprego e renda”. Na Educação, a redução de 39,34% afetou programas estruturantes, como “Aparelhamento das escolas” (-68,97%) e “Educação inclusiva” (-86,73%), o que pode comprometer a qualidade e a equidade do ensino.

Áreas como Urbanismo (33,72%) e Transporte (146,64%) receberam investimentos massivos, possivelmente vinculados a obras públicas ou projetos de longo prazo. A ação “Requalificação Urbana - Palmas para o Futuro” (R\$111,1 milhões) exemplifica essa tendência.

Já na área de Saúde (25,55%) e Segurança Pública (5,24%), apesar de aumentos moderados, questiona-se se os valores são suficientes para cobrir demandas históricas, como a manutenção de serviços de alta complexidade e o patrulhamento preventivo. Outrossim, cortes em Políticas Sociais, com reduções em Educação (39,34%), Agricultura (-3,81%) e Gestão Ambiental (-42,41%) contradizem discursos de priorização social, levantando dúvidas sobre o equilíbrio entre desenvolvimento infraestrutural e garantia de direitos básicos.

O aumento significativo na dotação de algumas ações evidencia uma priorização de áreas como administração pública, turismo, infraestrutura e transporte. Entretanto, essas suplementações devem ser analisadas em conjunto com as reduções ocorridas em outras áreas,

uma vez que ajustes orçamentários desse porte podem impactar diretamente a execução de outras políticas públicas previamente definidas no âmbito do OP.

5.5 Execução financeira das ações do OP – Exercício de 2023

Avançando na análise, a seguir será apresentada a execução física e financeira das ações priorizadas pela população nas audiências públicas, sendo que o percentual de execução do orçamento será feito considerando a dotação autorizada e o liquidado.

Em relação as metas físicas, registra-se que foram extraídas do Relatório de Gestão constante das Contas Consolidadas do Município e apuradas conforme o produto das ações, podendo representar unidades de medidas distintas (porcentagem, unidade, outros), sendo o alcance total simplificado apenas para fins de comparação. Vejamos:

Tabela 10 – Execução financeira e física das ações orçamentárias priorizadas por Audiência Pública – Exercício de 2023

AÇÃO	METAS FINANCEIRAS (R\$)			METAS FÍSICAS		
	Autorizado	Liquidado	%	Prev.	Exec.	%
4443 - Gestão do programa e dos sistemas fotovoltaicos	682.373,48	682.215,60	99,98%	100	100	100,00%
3114 - Realização de concurso público	3.026.518,57	2.895.585,22	95,67%	4	1	25,00%
4550 - Qualificação dos servidores municipais	621.591,30	594.490,98	95,64%	1000	1360	136,00%
2731 - Manutenção do sistema de videomonitoramento de espaços públicos	122.950,67	114.002,27	92,72%	100	100	100,00%
4024 - Realização do patrulhamento preventivo e ostensivo	39.220.061,21	38.466.832,93	98,08%	100	100	100,00%
4023 - Realização das ações do Grupamento Ambiental da Guarda	0,00	-	0,00%	100	100	100,00%
4003 - Gestão da Proteção Social Básica	10.421.597,82	9.693.586,93	93,01%	100	100	100,00%
4355 - Gestão dos serviços da Proteção Social Especial	8.150.201,67	7.294.072,00	89,50%	100	100	100,00%
1667 - Estruturação e implementação física da Atenção Primária	10.330.158,19	8.252.395,09	79,89%	100	100	100,00%
2710 - Manutenção dos Serviços da Atenção Primária	25.150.054,68	17.356.350,68	69,01%	100	100	100,00%
2742 - Manutenção da Média e Alta Complexidade	26.142.507,66	18.041.569,39	69,01%	100	100	100,00%
4473 - Manutenção dos Serviços Credenciados de Média e Alta Complexidade	22.896.542,52	14.757.020,23	64,45%	100	100	100,00%
4026 - Realização das ações de incentivo ao emprego e renda	0,00	-	0,00%	100	100	100,00%

1675 - Construção dos Centros de Educação Infantil	4.582.203,56	4.228.544,17	92,28%	1	1	100,00%
2714 – Formação continuada dos profissionais da educação fundamental	859.778,78	812.713,69	94,53%	3.234	3.200	98,95%
2744 – Formação continuada dos profissionais da educação infantil	347.017,00	301.203,70	86,80%	1.386	2.235	161,26%
3061 - Reestruturação física dos Centros de Educação Infantil	3.767.179,66	3.563.170,68	94,58%	20	18	90,00%
4009 - Implementação da política de educação inclusiva	520.000,00	100.000,00	19,23%	82	78	95,12%
4016 - Aparelhamento dos centros de educação infantil	503.887,13	87.396,22	17,34%	15	16	106,67%
4017 - Aparelhamento das escolas da educação fundamental	2.544.210,98	506.750,38	19,92%	10	36	360,00%
4450 - Apoio às práticas pedagógicas das escolas	9.160.307,08	7.031.601,14	76,76%	10	18	180,00%
4461 - Manutenção da escolarização da alimentação na educação infantil	6.213.318,39	6.212.999,20	99,99%	37	36	97,30%
4034 - Formação em arte e cultura	1.131.850,49	1.049.755,72	92,75%	2	4	200,00%
4448 - Manutenção dos Equipamentos de Cultura	2.722.431,08	2.456.581,15	90,23%	11	11	100,00%
4031 - Promoção do Projeto Vem Enem	200.000,00	200.000,00	100,00%	700	477	68,14%
4044 - Realização e apoio a ações e eventos para a juventude	1.425.066,11	1.421.064,11	99,72%	4	8	200,00%
4377 - Regularização fundiária de assentamentos urbanos	276.185,9	262.060,26	94,89%	100	100	100,00%
1672 - Construção, revitalização e ampliação de equipamentos públicos	9.018.337,99	4.664.948,78	51,73%	12	2	16,67%
1676 - Requalificação Urbana - Palmas para o Futuro	111.097.511,79	25.567.734,11	23,01%	80	50	62,50%
2711 - Ampliação da rede de iluminação pública	4.467.954,83	1.249.564,24	27,97%	97	97	100,00%
2719 - Execução dos serviços de manutenção nas vias urbanas	26.083.281,25	24.697.401,57	94,69%	100	100	100,00%
2728 - Manutenção da rede de iluminação pública	45.143.584,13	38.773.016,40	85,89%	100	100	100,00%
2734 - Execução de infraestrutura urbana	112.820.723,06	57.058.028,99	50,57%	100	100	100,00%
1668 - Construção de unidades habitacionais	596.449,66	596.449,66	100,00%	1000	0	0,00%
2709 - Gestão dos serviços de limpeza urbana	55.559.967,28	55.143.360,76	99,25%	100	100	100,00%
4508 - Realização do Controle Ambiental	185.056,18	86.660,38	46,83%	100	100	100,00%
3119 - Implantação de hortas comunitárias e empreendedoras	0,00	-	0,00%	2	0	0,00%
4021 - Oferta de assistência técnica e extensão rural	4.529.848,38	3.118.949,13	68,85%	100	100	100,00%

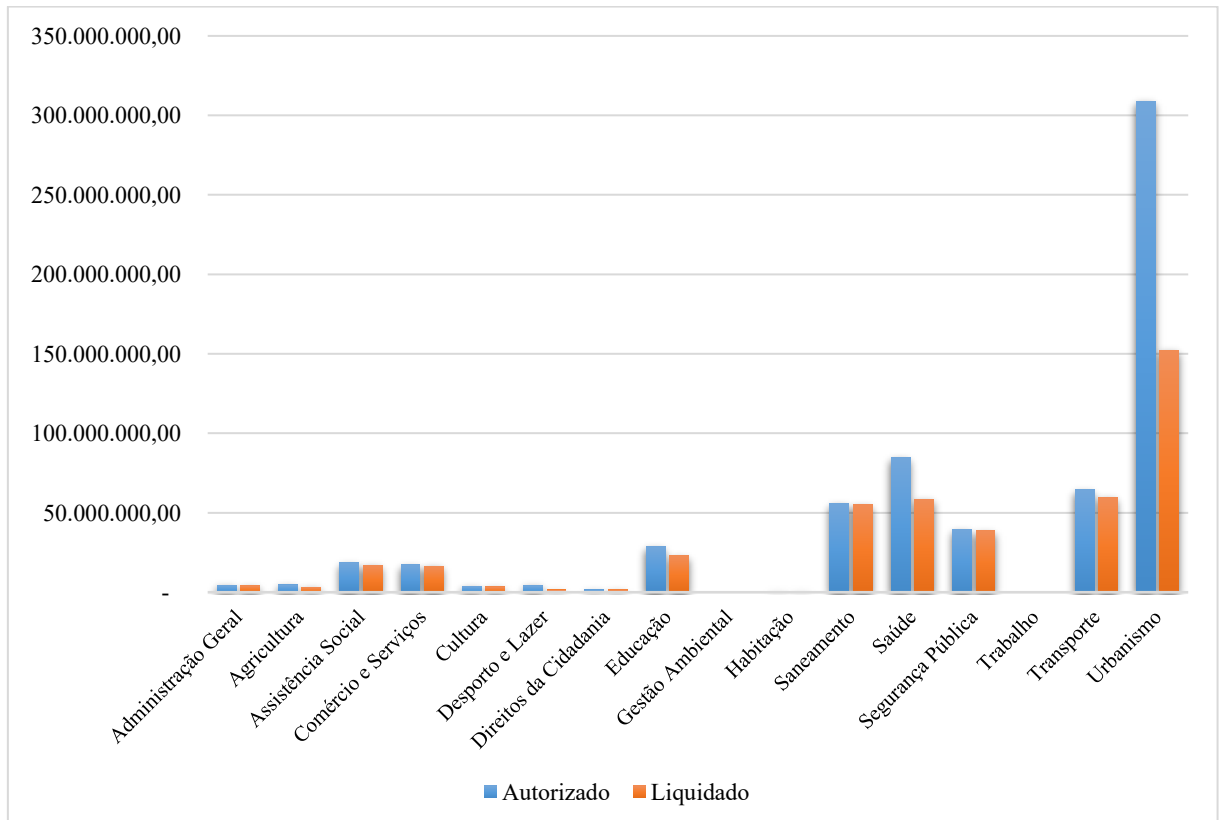
4537 - Promoção e participação de eventos	44.619,00	44.619,00	100,00%	2	4	200,00%
4427 - Incentivo à inovação e ao desenvolvimento econômico	1.321.613,19	1.321.613,19	100,00%	25	25	100,00%
4035 - Realização e apoio a eventos geradores de Fluxo Turístico	15.846.309,00	15.182.224,75	95,81%	5	10	200,00%
4479 - Implementação das ações de transporte público coletivo	64.454.589,51	59.679.186,36	92,59%	100	100	100,00%
3134 - Construção de Equipamentos Esportivos	4.237.270,83	1.425.584,38	33,64%	4	0	0,00%
Total Geral	636.425.110,01	434.991.303,44	68,35%	9.643	9.587	99,42%

Fonte: Relatório de Gestão e Balanço Orçamentário Consolidado - Prestação de Contas Consolidadas da Prefeitura de Palmas/TO - Exercício de 2023 (Proc. nº 5945/2024 – e-Contas TCETO).

A execução financeira das ações priorizadas no âmbito do Orçamento Participativo de Palmas/TO no exercício de 2023 apresenta variações significativas entre as diferentes áreas de políticas públicas. O percentual médio de execução financeira das ações priorizadas foi de 68,35%, com R\$ 434,9 milhões liquidado dos R\$ 636,4 milhões autorizados, indicando que aproximadamente um terço dos recursos autorizados não foram efetivamente liquidados no período.

O gráfico a seguir consolida o orçamento autorizado e o executado por área temática, vejamos:

Gráfico 14 – Execução financeira por área temática – Exercício de 2023



Conforme se verifica, a execução financeira das ações orçamentárias no exercício de 2023 revela um panorama que combina altos índices de aplicação em algumas políticas públicas e baixa execução em outras. A partir da distribuição percentual das ações por faixas de execução¹⁰, observa-se que mais da metade das ações (51,16%) apresentaram um desempenho altamente satisfatório, com liquidação superior a 90%. No entanto, uma parcela significativa (23,26%) ficou abaixo de 49%, incluindo casos críticos em que nenhum recurso foi executado, comprometendo a concretização das políticas escolhidas pela população.

A maior parte das ações analisadas (22 ações, ou 51,16% do total) obteve execução financeira superior a 90%, demonstrando alto grau de efetividade na aplicação dos recursos públicos. Esse grupo é representado por ações que alcançaram uma execução próxima ou igual a 100%, indicando eficiência na gestão orçamentária e no planejamento da execução. Dentre as ações mais emblemáticas desse grupo, destaca-se:

- ✓ Gestão do programa e dos sistemas fotovoltaicos (Administração Geral), que apresentou uma execução financeira de 99,98%.
- ✓ Realização do patrulhamento preventivo e ostensivo (Segurança Pública): execução de 98,08%, garantindo a continuidade da atividade policial ostensiva e preventiva.
- ✓ Manutenção da escolarização e alimentação na educação infantil (Educação): execução de 99,99%, assegurando a oferta regular de alimentação escolar.
- ✓ Gestão dos serviços de limpeza urbana (Saneamento): liquidação de 99,25%, garantindo a continuidade desse serviço essencial para o município.
- ✓ Incentivo à inovação e ao desenvolvimento econômico (Comércio e Serviços): liquidação de 100% dos recursos disponibilizados.

Um grupo menor de ações (5 ações, ou 11,63% do total) apresentaram execução financeira entre 70% e 89%, indicando desempenho moderadamente satisfatório. Embora não apresentem falhas graves, as ações deste grupo podem indicar dificuldades operacionais ou necessidade ajustes de planejamento, que impediram a utilização integral dos recursos disponíveis.

Uma ação representativa desse grupo é a Gestão dos serviços da Proteção Social Especial, que alcançou 89,50% de execução financeira. Esse resultado demonstra um

¹⁰ Registra-se que a escolha dos percentuais que compõe as faixas de execução (acima de 90%, entre 70% e 89%, entre 50% e 69%, e abaixo de 49%) não possui como base indicações legais ou doutrinárias, servindo, apenas, para ilustração.

desempenho satisfatório na oferta de proteção social, garantindo assistência à população em situação de vulnerabilidade, isto porque, embora não tenham atingido a execução plena, esses investimentos foram significativamente aplicados.

Temos ainda 6 ações (13,95%) que tiveram execução financeira entre 50% e 69%, indicando um nível de realização abaixo do ideal, mas ainda superior à média dos investimentos subutilizados. Destaca-se nesse grupo a ação de Manutenção dos Serviços da Atenção Primária (Saúde), que teve uma liquidação de 69,01%. Esse nível de execução, embora razoável, aponta para limitações na aplicação dos recursos destinados à atenção primária, que é um setor fundamental para o acesso à saúde pública.

Ressalta-se que ações nesse nível de execução sugerem a necessidade de aprimoramento dos processos de planejamento e operacionais, de modo que os investimentos programados possam atingir sua totalidade e entregar os benefícios esperados à população.

Outrossim, um número significativo de ações (10 ações, ou 23,26% do total) apresentaram baixa execução orçamentária, inferior a 49%, demonstrando dificuldades severas na concretização das políticas públicas. Esse percentual revela que quase um quarto das ações planejadas tiveram dificuldades estruturais, operacionais ou estratégicas que impediram sua realização plena.

O caso mais crítico dentro desse grupo é a Aparentamento dos centros de educação infantil, que teve execução financeira de 17,34%, ou seja, do montante de R\$ 503.887,13 (Quinhentos e três mil oitocentos e oitenta e sete reais e treze centavos) apenas o valor de R\$ 87.396,22 (Oitenta e sete mil trezentos e noventa e seis reais e vinte e dois centavos) foi executado.

Outro caso emblemático de baixa execução também na área da educação é a Aparentamento das escolas da educação fundamental, que teve apenas 19,92% dos recursos liquidados, ou seja dos R\$ 2.544.210,98 (Dois milhões quinhentos e quarenta e quatro mil duzentos e dez reais e noventa e oito centavos) apenas R\$ 506.750,38 (Quinhentos e seis mil setecentos e cinquenta reais e trinta e oito centavos) foi aplicado.

Registra-se que a presença de ações com execução inferior a 49% representa um risco para a credibilidade do OP municipal, pois sinaliza que as expectativas criadas pela alocação de recursos podem não ser atendidas na prática. Além disso, a execução parcial ou inexistente dessas ações impacta diretamente a entrega dos serviços públicos, gerando descontinuidade e descontentamento social.

Por fim, é relevante fazer uma comparação entre o índice geral de execução das ações priorizadas com o do orçamento do Executivo Municipal, responsável pela materialização das

políticas públicas. O Poder Executivo, no exercício de 2023, executou 84,1% da dotação atualizada, ou seja dos R\$ 2.326.963.809,05 (Dois bilhões trezentos e vinte e seis milhões novecentos e sessenta e três mil oitocentos e nove reais e cinco centavos) foi liquidado no exercício o valor de R\$ 1.957.003.058,72 (Um bilhão novecentos e cinquenta e sete milhões três mil e cinquenta e oito reais e setenta e dois centavos), enquanto que dos valores alocados nas ações priorizada pela população o índice de execução foi apenas 68,35%.

Conforme se verifica o índice de execução das ações do OP não acompanhou a execução geral do orçamento do município, demonstrado a necessidade de implementação de mecanismos e vinculações legais que garanta um mínimo a ser executado em cada ação priorizada de forma a evitar a subutilização dos recursos disponíveis e/ou mesmo a frustração completa da política pública escolhida.

5.6 Metas físicas das ações orçamentárias do OP – Exercício de 2023

Ao realizar uma análise comparativa entre execução financeira e o cumprimento das metas físicas das ações priorizadas pela população no âmbito do Orçamento Participativo, no exercício de 2023, verifica-se um cenário de desigualdade, onde algumas ações demonstraram alta correspondência entre os recursos aplicados e as metas atingidas, enquanto outras apresentaram divergências significativas, indicando embaraços na implementação das políticas públicas ou ineficiências na alocação orçamentária.

Algumas ações alcançaram elevada taxa de liquidação financeira e cumprimento integral das metas físicas previstas, evidenciando um planejamento adequado e uma execução eficiente. Dentre as quais destaca-se:

- ✓ Gestão do programa e dos sistemas fotovoltaicos (Administração Geral): execução financeira de 99,98%, com 100% das metas físicas atingidas, indicando a plena implementação da política pública.
- ✓ Manutenção do sistema de videomonitoramento de espaços públicos (Segurança Pública): execução financeira de 92,72%, com 100% das metas físicas atingidas, reforçando a eficiência na aplicação dos recursos.
- ✓ Realização do patrulhamento preventivo e ostensivo (Segurança Pública): execução financeira de 98,08%, também com 100% de consecução física, demonstrando a efetividade da política de segurança.

- ✓ Manutenção da escolarização e alimentação na educação infantil: liquidação financeira de 99,99%, com 97,30% das metas físicas cumpridas, garantindo a execução eficiente da política de alimentação escolar.
- ✓ Gestão dos serviços de limpeza urbana: execução financeira de 99,25%, cumprindo 100% das metas físicas, evidenciando o funcionamento adequado do serviço.

Essas ações são exemplos de um desempenho adequado, uma vez que indicam que os recursos disponibilizados foram corretamente aplicados e resultaram na entrega efetiva dos produtos e serviços planejados.

Por outro lado, algumas ações apresentaram disparidades entre os valores aplicados (liquidados) e o percentual de metas físicas atingidas, sugerindo ineficiência na implementação ou falhas na estimativa dos custos necessários. Os exemplos mais críticos incluem:

- ✓ Realização de concurso público (Administração Geral): execução financeira de 95,67%, porém apenas 25% das metas físicas foram cumpridas, indicando que dos quatro concursos previstos, apenas um foi realizado. Isso pode apontar para atrasos, dificuldades administrativas ou custos imprevistos que comprometeram a realização completa dos certames.
- ✓ Promoção do Projeto Vem Enem: liquidação financeira 100%, mas apenas 68,14% das metas físicas foram cumpridas, indicando que o número de beneficiários atendidos foi inferior ao planejado.
- ✓ Construção, revitalização e ampliação de equipamentos públicos: execução financeira de 51,73%, mas apenas 16,67% das metas físicas foram atingidas, sugerindo atrasos na entrega das obras ou problemas na execução dos projetos.

Essas desarmonias entre meta financeira e física indicam ineficiências operacionais e de planejamento, o que pode frustrar a expectativa da população quanto aos resultados esperados da implementação da política pública escolhida na audiência pública.

Há, ainda, casos críticos nos quais embora tenha ocorrido aplicação de recurso não houve entrega dos produtos/serviços esperados. Entre as ações mais problemáticas, destacam-se:

- ✓ Construção de Equipamentos Esportivos: execução financeira de 33,64%, com 0% das metas físicas atingidas, indicando que nenhum dos equipamentos planejados foi efetivamente construído e entregue.

- ✓ Construção de unidades habitacionais: liquidação financeira 100%, mas 0% das metas físicas cumpridas, sugerindo que, apesar dos recursos terem sido gastos, as unidades habitacionais não foram entregues ou que os recursos previstos não foram suficientes, evidenciando falha no planejamento.

Esses casos demonstram falhas graves no planejamento e/ou execução, podendo indicar desde entraves administrativos/burocráticos até dificuldades técnicas na implementação ou falha nos projetos.

Doutra banda, um fenômeno interessante ocorre em algumas ações nas quais as metas físicas foram superadas em relação ao previsto, ou seja, entregaram mais do que o inicialmente planejado com os recursos disponíveis. Entre os exemplos mais notáveis, temos:

- ✓ Qualificação dos servidores municipais: execução financeira de 95,64%, mas execução da meta física atingiu 136%.
- ✓ Aparelhamento das escolas da educação fundamental: liquidação financeira de 19,92%, mas metas físicas superadas em 360%.
- ✓ Apoio às práticas pedagógicas das escolas: liquidação financeira de 76,76%, com 180% das metas físicas atingidas.

Essa situação indica que, em alguns casos, foi possível ampliar o alcance das ações planejadas sem necessidade de suplementação orçamentária. O que pode ser resultante de uma boa gestão dos recursos disponíveis ou pode ter havido uma falha no levantamento dos custos necessário para realização do projeto/ação, ou seja, uma superestimação dos custos envolvidos.

Diante desse panorama, torna-se essencial reforçar os mecanismos de planejamento, acompanhamento e monitoramento da execução das políticas públicas, garantindo que os recursos orçamentários sejam efetivamente transformados em benefícios tangíveis para a população, bem como para evitar que falhas semelhantes se repitam nos próximos exercícios financeiros.

Por fim, se mostrar relevante registrar aqui que, não obstante a presente pesquisa tenha buscado analisar de forma abrangente a efetividade do OP em Palmas/TO, algumas limitações metodológicas e estruturais devem ser consideradas, visto que essas dificuldades impactaram a profundidade da análise e resulta em restrições quanto à generalização dos resultados.

Uma das principais limitações, foi a falta de disponibilidade e transparência das informações no portal da Prefeitura de Palmas/TO, acerca das audiências públicas e a execução

do OP em anos anteriores, especialmente as realizadas nos anos de 2005, 2009 e 2013, prejudicou a análise da evolução do programa ao longo do tempo.

Outra limitação relevante está relacionada à mensuração da efetividade da participação popular, uma vez que a análise se restringiu a aferir a representatividade do OP dentro do orçamento do Poder Executivo e a execução financeira das ações escolhidas, não sendo objeto da presente pesquisa verificar com precisão o impacto social das políticas implementadas.

Ante os resultados acima expostos e analisados, verifica-se que mais da metade das ações (51%) alcançaram uma alta execução financeira, no entanto quase um quarto das ações do OP (23%) teve desempenho abaixo de 49%, com falhas significativas no uso de recursos. Outrossim, essa diferença entre a execução financeira média do Orçamento Participativo (68,35%) e do orçamento geral do Poder Executivo (84,1%) sugere a necessidade de melhorar mecanismos que garantam um percentual mínimo de execução das demandas da população. Além disso, a presença simultânea de ações que superaram as metas físicas e outras com resultados mínimos, revelam problemas no planejamento e/ou na gestão operacional. Assim, resta evidenciada a necessidade de se aperfeiçoar o monitoramento das ações, revisar estimativas de custo e aumentar a transparência para assegurar a aplicação eficiente dos recursos públicos, fortalecendo a efetividade do Orçamento Participativo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, de natureza descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, teve como objetivo analisar a efetividade democrática do Orçamento Participativo (OP) em Palmas/TO, com foco na execução orçamentária/financeira das políticas públicas priorizadas pela população. Para compreender o grau de eficácia do OP, avaliamos se as demandas escolhidas pela população foram efetivamente previstas e executadas pela gestão municipal.

Para tanto, estabeleceu-se como objetivo geral avaliar a eficácia do Orçamento Participativo em Palmas, mensurando o índice de execução orçamentária das políticas públicas eleitas pela população. Para aprofundar essa análise, foram definidos os seguintes objetivos específicos: Identificar as políticas públicas priorizadas pelos cidadãos por meio do OP, categorizando-as por áreas temáticas, como educação, saúde e infraestrutura; Analisar o processo de implementação dessas políticas, considerando planejamento, alocação de recursos e desafios enfrentados para sua concretização; e Examinar o índice de execução orçamentária das ações de investimento escolhidas no OP, verificando se os recursos destinados foram efetivamente aplicados.

Relevante registrar aqui que, não obstante a presente pesquisa tenha buscado analisar de forma abrangente a efetividade do OP em Palmas/TO, algumas limitações metodológicas e estruturais devem ser consideradas, visto que essas dificuldades impactaram a profundidade da análise e resulta em restrições quanto à generalização dos resultados.

Dentre as principais limitações com a qual nos deparamos, foi a falta de disponibilidade e transparência das informações no portal da Prefeitura de Palmas/TO, isto porque a ausência de registros detalhados sobre as audiências públicas e a execução do OP em anos anteriores, especialmente as realizadas nos anos de 2005, 2009 e 2013, prejudicou a análise da evolução do programa ao longo do tempo. Além disso, a falta de outros repositórios online com dados sobre o OP de Palmas/TO tornou ainda mais difícil reconstruir o histórico do processo participativo, limitando a possibilidade de identificar padrões e acompanhar a aplicação do OP em uma perspectiva de longo prazo.

Outra limitação relevante está relacionada à mensuração da efetividade da participação popular, uma vez que a análise se restringiu a aferir a representatividade do OP dentro do orçamento do Poder Executivo e a execução financeira das ações escolhidas, não sendo objeto da presente pesquisa verificar com precisão o impacto social das políticas implementadas. Isso ocorreu porque os relatórios disponíveis não fornecem indicadores sobre os resultados concretos dessas ações na melhoria da qualidade de vida da população, o que impede uma

análise mais aprofundada, neste momento, da eficiência e eficácia das políticas públicas eleitas como prioritárias no OP.

Pois bem, a avaliação do OP em Palmas/TO – especialmente no que diz respeito à elaboração do PPA 2022-2025 e LOAs 2022/2023 – revela que mesmo oferecendo oportunidades de participação da população no planejamento e direcionamento da aplicação dos recursos públicos, a concretização das políticas públicas priorizadas ainda enfrenta obstáculos importantes na sua operacionalização.

Os achados sugerem que, embora o instrumento tenha avançado como mecanismo de democracia participativa, dois pontos seguem frágeis: O peso real das escolhas populares no orçamento municipal ainda é baixo e ainda é volúvel conforme o ano e sem garantia de efetivação; e a mobilização da população para participar das discussões enfrenta altos e baixos, ou seja, embora o OP em Palmas não seja uma mera formalidade – ele existe e funciona –, no entanto está longe de ser uma ferramenta consolidada e efetiva, necessitando de ajuste e aprimoramento no processo.

Um dos principais achados da pesquisa foi a variação expressiva na participação popular nas audiências públicas e de sua representatividade ao comparar com a população residente da cidade. A elaboração do PPA 2022-2025, realizada em 2021, registrou um crescimento significativo de contribuições, totalizando 3.359 participantes, um aumento de aproximadamente 400% em relação ao PPA 2018-2021, que contou com 841 participações. Embora esse aumento seja positivo, a quantidade de participantes em 2021 representa apenas 1,1% da população residente estimada em 313.349 habitantes no mesmo ano, evidenciando que a participação ainda é pequena.

Além disso, esse aumento na participação não se sustentou no ano seguinte, quando da definição do orçamento anual (LOA 2023), visto que houve uma queda de aproximadamente 71% de participação em relação ao PPA do mesmo ciclo, contando na oportunidade com apenas 968 participantes, ou seja apenas 0,3% da população residente em 2022 (302.692 habitantes – CENSO 2022). Esse declínio revela uma dificuldade na manutenção do engajamento popular, possivelmente associado à falta de mecanismos de incentivo para participação contínua e à menor divulgação das audiências relativas à LOA.

No que se refere à representatividade orçamentária do OP, considerando o montante a disposição do Poder Executivo, os dados demonstram uma redução significativa na alocação de recursos para as ações priorizadas pela população. Em 2022, o OP representava 45,7% da dotação inicial do orçamento executivo, percentual que caiu para 24,9% em 2023, indicando uma redução de 37,6% na alocação inicial dos recursos para as demandas escolhidas pela

população. Essa tendência se manteve na dotação atualizada, na qual a participação do OP passou de 47,8% em 2022 para 27,4% em 2023.

No que tange a execução orçamentária, os achados evidenciaram que embora tenha havido um acréscimo global de 31,22% na dotação inicial das ações do OP ao longo do exercício de 2022, esse reforço orçamentário não ocorreu de forma uniforme entre as áreas. Enquanto setores como habitação, transporte público e assistência social receberam suplementações substanciais, outras áreas, como agricultura, direitos da cidadania e desporto e lazer, sofreram cortes severos.

O caso da política habitacional ilustra bem essa assimetria: a construção de unidades habitacionais teve um acréscimo de 2.666,47%, enquanto a ação de reforma e ampliação de moradias foi completamente zerada (-100%), sugerindo uma priorização exclusiva por novas construções. Situação semelhante ocorreu na área da educação, onde, apesar do aumento da dotação para o aparelhamento de escolas, programas como o Projeto Vem Enem foram totalmente eliminados do orçamento (-100%), o que pode impactar negativamente estudantes da rede pública.

Em 2023 vivenciou-se situação semelhante, visto que embora tenha havido, numa análise global, um acréscimo de 29,67% na dotação inicial das ações do OP ao longo do exercício, as suplementações novamente não foram uniforme entre as áreas. Enquanto setores como comércio e serviço, transporte público e desporto e lazer receberam reforço expressivo, outras áreas, como gestão ambiental, habitação e trabalho sofreram cortes rigorosos.

Outrossim, ao comparar o índice global de execução das ações do orçamento participativo em 2022 (79,1%) e 2023 (68,3%), com o percentual de execução geral do orçamento do Poder Executivo que foi de 77,7% (2022) e 84,1% (2023), tem-se que em 2022 a execução das ações ficou na média da execução municipal, porém em 2023 ficou abaixo do índice geral de execução do poder.

Esses dados revelam uma situação crítica, no qual a participação popular no OP tem potencial para influenciar o orçamento municipal, mas enfrenta desafios estruturais e operacionais que comprometem sua efetividade. A redução de sua representatividade dentro do orçamento total, aliada a distorções na alocação de recursos, pode comprometer a confiança da sociedade no processo, desestimulando a participação popular e enfraquecendo o OP como um mecanismo permanente de governança democrática.

Dessa forma, apesar de ser um instrumento de democratização do orçamento, necessita de aprimoramentos institucionais e operacionais. Para além de realizar audiências para definir prioridades, é essencial que sua atuação abranja todo o ciclo orçamentário — desde o

planejamento passando pela execução até o monitoramento —. Para isso, faz-se necessário um compromisso institucional que garanta segurança jurídica, estabilidade na aplicação dos recursos e ferramentas que permitam à sociedade acompanhar, de maneira clara e acessível, a execução das demandas escolhidas no âmbito do OP.

Nesse sentido, o fortalecimento das ações de monitoramento e avaliação é fundamental para identificar impedimentos/barreiras na execução das políticas públicas e garantir que as ações orçamentárias democraticamente priorizadas se traduzam em benefícios reais para a população. Além disso, ampliar a transparência na gestão orçamentária e aprimorar a prestação de contas são medidas essenciais para assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente, sempre alinhados às prioridades estabelecidas no processo participativo.

Diante dos resultados acima sintetizados, nota-se que a indagação norteadora da pesquisa foi respondida, assim como os objetivos estabelecidos, resultando em contribuição para a literatura sobre democracia participativa, orçamento participativo e gestão de políticas públicas, oferecendo percepções práticas voltados a melhoria na implementação do Orçamento Participativo.

Ademais, como forma de contribuir com o aprimoramento do OP em Palmas/TO e mitigar as fragilidades identificadas no processo, com base nos resultados da pesquisa, algumas recomendações são fundamentais:

- a) Ampliar a divulgação das audiências públicas, garantindo que a população compreenda sua relevância na definição das prioridades orçamentárias anuais.
- b) Criar mecanismos de vinculação orçamentária, garantindo que as demandas priorizadas no OP tenham um grau mínimo de execução assegurado.
- c) Instituir processos de monitoramento e controle social mais robustos, com participação ativa de conselheiros do OP e da sociedade civil organizada.
- d) Melhorar os sistemas de dados públicos, disponibilizando informações atualizadas e detalhadas sobre a execução das ações priorizadas pelo OP.

As sugestões acima, objetiva o fortalecimento do OP em Palmas, garantindo maior previsibilidade, credibilidade, continuidade e impacto das decisões populares na gestão municipal. Além disso, uma estruturação mais sólida do processo participativo contribui para o fortalecimento da transparência e da governança democrática, incentivando uma gestão pública mais inclusiva e eficiente.

Por fim, ressalta-se que, ao longo do desenvolvimento deste trabalho, puderam ser identificadas algumas possibilidades de melhoria e de continuação a partir de futuras pesquisas, as quais incluem: Investigar o perfil dos participantes (condição social, grau de instrução,

localização, etc.) para verificar se as áreas mais carentes estão tendo a oportunidade de participar e como isso pode ser fomentado.

Ainda, avaliar a percepção da população sobre o OP, de modo a identificar fatores que possam estar estimulando ou desestimulando a participação. Além disso, desenvolver pesquisas com a finalidade de aferir os impactos concretos das ações executadas, com vista a identificar a eficácia da aplicação dos recursos e se realmente estão atendendo os anseios sociais.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Governança fiscal e sustentabilidade financeira**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1790>>. Acesso em: 22 mar. 2025.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.
- ALLEGRETTI, Giovanni; ANTUNES, Sofia. **The Lisbon participatory budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation**. Field Actions Science Reports, [S. l.], v. Especial 11, 2014. Disponível em: <https://www.institut.veolia.org/sites/g/files/dvc2551/files/document/2016/05/factsreports-3363-special-issue-11-the-lisbon-participatory-budget-results-and-perspectives-on-an-experience-in-slow-but-continuous-transformation_0.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.
- ÁLVAREZ E., Lucio (Coord.). **Participação e democracia na Cidade do México**. México: La Jornada Ediciones; Centro de Pesquisas Interdisciplinares em Ciências e Humanidades, Universidade Nacional Autônoma do México, 1997.
- ANDREWS, Matt; CANGIANO, Marco; COLE, Nils; RENZIO, Paolo de; KRAUSE, Patrick; SELIGMANN, Raquel. **This is PFM**. Cambridge: Center for International Development at Harvard University, 2014. (CID Working Paper, n. 285). Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/cid/files/publications/faculty-working-papers/285_Andrews_This+is+PFM.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2025.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, Rafael Ribeiro de; CARDOSO, Ricardo Lopes; CUNHA, Ana Sílvia Melo da; WAMPLER, Brian. **O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 16, e193141, 2022. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141>>. Acesso em: 23 mar. 2025.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- BEQUÓ, Laura Taddei Alves Pereira Pinto. **Os conselhos gestores municipais: importância da participação popular no modelo gerencial**. Direito e Desenvolvimento, v. 1, n. 1, p. 317-331, 2010.
- BOCATTO, Evandro; PEREZ-DE-TOLEDO, Eloisa. **A democratic story: collaboration in the use of public budget**. International Journal of Sociology and Social Policy, v. 28, n. 1/2, p.

20-31, 2008. Disponível em: <https://academic-publishing.org/index.php/ejkm/article/download/1150/1113>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. In: _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 10. ed. Brasília, DF: STN, 2024. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458. Acesso em: 23 mar. 2024. p. 75.

CARMONA, Rodrigo; MARTÍNEZ, Carlos. **Participatory budgeting as a tool for social, political and institutional transformation: a balance in the recent Argentine scene**. Abra, [S.l.], p. 26-36, 1 dez. 2013.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; PIRES, Roberto Rocha (Org.). **PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2015. v. 3, p. 75-102

COLEMAN, Stephen; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte**. Information, Communication &

Society, v. 20, n. 5, p. 754-769, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1203971>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social**. Caracas: CLAD; Nueva Sociedad, 1997.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 139-164, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>>. Acesso em: 21 mar. 2025.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone. **Atlas mundial dos orçamentos participativos**. Faro: Oficina, 2021. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/publicacoes>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

FEDOZZI, Luciano Joel. **Orçamento participativo de Porto Alegre: gênese, avanços e limites de uma ideia que se globaliza**. Cidades, Comunidades e Territórios, n. 18, p. 41-57, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187647/000787619.pdf?s>. Acesso em: 23 mar. 2024.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. **Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 95, p. 181-224, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/HbCBbhvjTgrXQ8jwxgDTWL/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FORRESTER, John P. **The rebudgeting process in state government: the case of Missouri**. The American Review of Public Administration, v. 23, n. 2, p. 155-178, 1993. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/027507409302300205>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do Estado, teorias constitucionais e relações internacionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

GANUZA, Ernesto; NEZ, Héloïse; MORALES, Ernesto. **The struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting**. International Journal of Urban and Regional Research, v. 38, n. 6, p. 2274-2291, 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2427.12059>. Acesso em: 23 mar. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HARTLEY, Jean. **Case study research**. In: CASSEL, Catherine; SYMON, Gillian (Org.). Essential guide to qualitative methods in organizational research. London: Sage, 2004.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022: resultados**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010: resultados gerais da amostra**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

JUN, Kyu-Nahm; BRYER, Thomas A. **Facilitating public participation in local governments in hard times**. *The American Review of Public Administration*, v. 47, n. 7, p. 840–856, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0275074016643587>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **25 anos de orçamento participativo: algumas reflexões analíticas**. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 167-184, set./dez. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense**. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 119, p. 513-532, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200010>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

MAIA, Wagner. **História do orçamento público no Brasil**. São Paulo: AGESP, 2010.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **A função instrumental da democracia participativa como garantia de efetividade do constitucionalismo social**. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 43, n. 1, p. 235-254, jan./jun. 2023.

MARQUETTI, Adalmir. **Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre**. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1, p. 129-156.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 212, p. 57-70, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47166/45635>. Acesso em: 23 mar. 2024.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1464>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

NEBOT, Carmen Pineda; IASULAITIS, Silvia. **Presupuesto participativo digital: los nuevos formatos de la participación** en red. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2016, Madrid. *Anais [...]*. Madrid: GIGAPP, 2016.

OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (OIDP). **Publicações**. [S.l.], 2022. Disponível em: <<https://oidp.net/pt/publications.php>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Especialistas em Administração Pública (ONU-CEPA). **CEPA strategy guidance note on participatory budgeting**. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, jan. 2022. Disponível em: <<https://www.oidp.net/docs/repo/doc1198.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

PALMAS. **Contextualização do Plano Plurianual 2022-2025**. Palmas, 2022. Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos_publicos/7f2f13b14efdb6bce9532936979e4f0e.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Decreto nº 132, de 11 de setembro de 2007**. Regulamenta o Orçamento Participativo no Município de Palmas e dá outras providências. Palmas, 2007. Disponível em: <<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20132-2007%20de%2003-07-2007%2010-48-0.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018**. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de Palmas e dá outras providências. Palmas, 2018. Disponível em: <<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-04-02-11-1-2019-18-10-50.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei nº 2.655, de 20 de dezembro de 2021**. Estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022. Palmas, 2021. Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos_publicos/a092acccd0235738d8cc5199d379af46.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei nº 2.669, de 23 de dezembro de 2021**. Institui o Plano Plurianual (PPA) para o período 2022-2025. Palmas, 2021. Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos_publicos/1ae82beac99b2d07cb7cbdf6efd91e87.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei nº 2.670, de 23 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Orçamento Anual para o exercício financeiro de 2022. Palmas, 2021. Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos_publicos/161c277c1c692d4cf5b4e5627dac8655.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei nº 2.832, de 29 de dezembro de 2022**. Estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023. Palmas, 2022. Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos_publicos/2920f34016fa42fd93c2ab0ce42a92aa.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei nº 2.838, de 13 de janeiro de 2023**. Promove a revisão do Plano Plurianual (PPA 2022-2025). Palmas, 2023. Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos_publicos/1ae82beac99b2d07cb7cbdf6efd91e87.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei nº 2.839, de 13 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre o Orçamento Anual para o exercício financeiro de 2023. Palmas, 2023. Disponível em: <http://participa.palmas.to.gov.br/media/arquivo/documentos_publicos/99fadc58316e85f88fe5f9f3eb309ec7.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

_____. **Lei Orgânica do Município de Palmas.** Palmas, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-palmas-to>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

PASTOR, Roberto Viciano e DALMAU, Rubén Martínez. **Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano.** Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2011.

PEOPLE POWERED. **Sobre o global PB hub.** 2023. Disponível em: <<https://www.peoplepowered.org/global-pb-hub>>. Acesso em 23 de março de 2024.

PEREIRA, Davi; FIGUEIRA, Ana Roder. **Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments.** The Journal of Legislative Studies, v. 27, n. 1, p. 30–54, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1801963>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos.** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1945.

PRÁ, Jussara Reis. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 21, p. 191-194, nov. 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/nvHDy8K7xCcr65NdyMv6CzH/>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; COIMBRA, Felipe Augusto Hanemann; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. **Políticas públicas, orçamento participativo e representação democrática na era digital.** Revista Direito e Desenvolvimento, v. 10, n. 1, p. 33-50, 2019. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7431273>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Ana Sílvia Melo da. **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2013.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de (Org.). **Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000.** Petrópolis: Fórum Nacional de Participação Popular; Vozes, 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica.** 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático.** In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOBOTTKA, Emil Albert; STRECK, Danilo Romeu. **When local participatory budgeting turns into a participatory system: challenges of expanding a local democratic experience**. International Journal of Action Research, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 156-183, 2014. Disponível em: <<https://www.budrich-journals.de/index.php/ijar/article/view/26705>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. e FRAGA, Henrique Rocha. **Direito Municipal Contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1280>>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de; SILVA, Suylan Almeida Midlej e. **Orçamento participativo: mais qualidade da democracia?** Organizações & Sociedade, v. 24, n. 81, p. 195-215, 2017. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/4006/400657499002/html/>>. Acesso em: 9 mar. 2025.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado. **Processo nº 3803/2023**. Assunto: Prestação de Contas do Prefeito - Consolidadas 2022 - Exercício 2022. Origem: Prefeitura Municipal de Palmas. 2023. Disponível em: <www.tceto.tc.br/e-contas>. Acesso em: 03 mar. 2025.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado. **Processo nº 5945/2024**. Assunto: Prestação de Contas do Prefeito - Consolidadas 2023 - Exercício 2023. Origem: Prefeitura Municipal de Palmas. 2024. Disponível em: <www.tceto.tc.br/e-contas>. Acesso em: 03 mar. 2025.

UITTENBROEK, Caroline J.; MEES, Heleen L. P.; HEGGER, Dries L. T.; DRIESSEN, Peter P. J. **The design of public participation: who participates, when and how?** Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. Journal of Environmental Planning and Management, v. 62, n. 14, p. 2433-2452, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1569503>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1405>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

WAMPLER, Brian. **Contentious politics and participatory democracy in Brazil**. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 199-225, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p199>>. Acesso em: 23 mar. 2025.

WU, Yan; WANG, Wen. **The rationalization of public budgeting in China: a reflection on participatory budgeting in Wuxi**. Public Finance and Management, Towson, MD, v. 11, n. 3,

p. 300-324, summer 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228124685_The_Rationalization_of_Public_Budgeting_in_China_A_Reflection_on_Participatory_Budgeting_in_Wuxi>. Acesso em: 23 mar. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZICCARDI, Alicia. **Governança e participação cidadã na capital**. México: Instituto de Pesquisas Sociais, Universidad Nacional Autónoma de México; Miguel Ángel Porrúa, 1998.