



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PALMAS-TO: Uma Análise quanto a sua efetividade de execução entre 2006 e 2022**

**José Augusto Rodrigues Santos Júnior, Adriana Barbosa Moura, Delson Henrique Gomes**

**[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação**

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PALMAS-TO: Uma Análise quanto a sua efetividade de execução entre 2006 e 2022

## RESUMO

Este trabalho analisa o Orçamento Participativo (OP) de Palmas-TO, durante as gestões da prefeitura entre os anos de 2006 e 2022, buscando analisar a efetividade de execução em face à destinação para este fim. Trata-se de uma revisão bibliográfica de natureza qualitativa com escopo analítico, desenvolvida por meio da pesquisa documental aplicada ao estudo de caso, classificada como descritiva. Inicialmente confere as características do orçamento público e participativo de forma a compreender o funcionamento do OP de Palmas-TO. Em seguida aborda os períodos das gestões, os (as) prefeitos (as) eleitos (as) e seus respectivos ciclos orçamentários. Por fim, apresenta temas inovadores relacionados a possível ampliação e qualificação da participação no OP. Objetiva avaliar a gestão do OP quanto à efetividade da execução orçamentária pela Administração Municipal. Conclui-se que a conferência de execução do OP tende a demonstrar sucesso, mas que seria mais bem evidenciado se trouxesse as entregas à sociedade.

**Palavras-Chave:** Orçamento Participativo. Ciclo do PPA. Palmas-TO. Orçamento.

## 1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) permite o envolvimento dos cidadãos não eleitos na tomada de decisão sobre a questão-chave dos orçamentos públicos. Ele geralmente impõe que estes cidadãos discutam entre si, e não apenas com os políticos e técnicos e, juntos, construam o bem comum, aumentando desse modo a transparência no funcionamento do governo (FEDOZZI, 2013)

É cediço que em vários municípios brasileiros, a proposta orçamentária resulta não apenas das decisões dos setoriais, são acrescidas a ela sugestões da sociedade civil organizada através dos instrumentos de Orçamento Participativo (SANTOS, 2016).

O Brasil foi um dos primeiros países a instituir o OP (no final dos anos 1970), cujos bons resultados acabaram nos tornando referência mundial nessa prática. Inúmeros municípios fazem o Orçamento Participativo e melhoram a cada ano as formas de integrar o governo e a sociedade. É certo que não há uma receita única de como implantá-lo, e conforme suas especificidades, cada município desenvolve à sua maneira de trabalhar. (SANTOS, 2016)

Para Goulart (2006) o OP é uma ampliação dos espaços nos quais decisões públicas importantes são tomadas. Permitindo uma intensificação do contato entre governantes e governados, onde as informações antes eram restritas e passam a gerar uma determinada cumplicidade no ato de governar.

Santos (2016) define o OP como sendo o processo por meio do qual cidadãos e entidades da sociedade civil têm a oportunidade de interferir diretamente nas decisões de gastos do governo e de fiscalizar a gestão orçamentária. Após captar as propostas orçamentárias dos setoriais e do orçamento participativo e de consolidá-las em um único projeto de lei, o órgão

central de orçamento do governo encaminha o projeto ao chefe do Poder Executivo, para que este o encaminhe ao Poder Legislativo. O encaminhamento é conforme dispuser a Constituição ou Lei Orgânica do Município, iniciando assim a fase de apreciação da proposta orçamentária pelos parlamentares.

Diversos municípios do país utiliza o OP como mecanismo democrático para inserir a população nas diretrizes do governo, como o caso de Palmas, capital do estado do Tocantins, onde o orçamento participativo foi implantado em 2005, por meio do Decreto nº 132, de 3 de julho de 2007, com o objetivo o compartilhamento das decisões sobre políticas públicas com a população. A metodologia participativa aplicada no município seguiu o modelo precursor praticado em Porto Alegre (RS), com organizações de plenárias públicas para a participação popular e, também, estruturas representativas na forma de delegados e conselheiros eleitos pelas pessoas da comunidade para representá-las em etapas nas quais aconteciam reuniões deliberativas entre lideranças.

O OP aumenta a transparência no funcionamento do governo, reduz o clientelismo e a corrupção. No município de Palmas-TO, o OP ocorreu em todas as fases do planejamento orçamentário, incluindo a participação da sociedade civil na elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (BAZOLLI, 2012, p. 155).

Nesse contexto, o objeto deste estudo consiste na análise do OP do município de Palmas-TO nas gestões dos últimos 15 anos, tendo como base o questionamento: o valor destinado contemplou o que foi publicado no OP no período de estudo?

Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo consistiu em fazer um comparativo entre o orçamento previsto e sua efetividade de execução nas gestões dos anos de 2006 a 2022. Inicialmente foram apresentadas, a partir de revisão teórica, as características do orçamento público e participativo. Em seguida, os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração do estudo. Por fim foram apresentados os resultados e discussões referente ao estudo de caso realizado acerca do Orçamento Participativo de Palmas-TO, a avaliação quanto à efetividade da execução orçamentária do OP pela Administração Municipal, e por fim temas inovadores relacionados à possível ampliação e qualificação da participação no OP no município.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 Características do Orçamento Público e Participativo

Para Costa (2008) o Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas sim como um instrumento de planejamento com conteúdo político e social com escopo de cuidar dos recursos públicos e investi-los em atendimento às necessidades do município e prioridades apresentadas pela população.

Corroborando com o mesmo posicionamento, Giacomoni (2010) aponta que o orçamento público poderia ser classificado em duas fases, quais sejam: o Orçamento Moderno e o Orçamento Tradicional que tem a prevalência do aspecto político com possibilidade de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, além de aspectos financeiros e jurídicos sem muita atenção com aspectos relacionados a planejamento.

Com relação ao orçamento moderno, este está perceptível na Constituição Federal de 1988, destacando-se, entre seus princípios e objetivos a previsão constante no artigo 3º, que é garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, cuja efetividade está diretamente relacionada com a capacidade do Estado e suas ações governamentais em proporcionar maior interação síncrona com todos os interessados e destinatário das políticas públicas, qual seja: a sociedade (GIACOMONI, 2010).

Pontua-se que espaços que proporcionem diálogo com a população e afirmam o controle social são imprescindíveis e se fazem sempre necessários para a consolidação do Orçamento Participativo. Porém, convém destacar que são imprescindíveis a análise de diversos elementos, que vão além do empoderamento social e que dependem, em razão da discricionariedade do gestor público, ao passo que não vincula a sua tomada de decisão ao que foi acordado na deliberação social (SOUZA *et al*, 2022).

Avritzer e Navarro (2003), destacam que a forma como o Orçamento Participativo é institucionalizado no interior dos governos locais depende do seu procedimento metodológico. Os autores classificam duas formas de Orçamento Participativo, ambas diretamente relacionadas com a elaboração do Orçamento Municipal: OP *Stricto Sensu* e OP *Lato Sensu*. O primeiro é aquele em que o processo de elaboração da proposta orçamentária é discutido entre o governo e a população, e que esta tem poder deliberativo sobre os tópicos definidos, ou seja, a voz e o voto dos representantes populares têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo. Já o OP *Lato Sensu* são todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público.

Nem sempre as representações populares no processo político são de fato institucionalizadas no interior dos governos locais. Souza *et al* (2022) destaca que o Orçamento Participativo é atrelado à possibilidade de ser revisto diante das prioridades que foram estabelecidas, por meio discricionário do direcionamento de parcela orçamentária, com vistas a definir investimentos em comum acordo com a sociedade.

Bodart (2014) em sua obra, apresenta vantagens relacionadas ao Orçamento Participativo, tais como: diminuição das tensões políticas e clientelistas; a oportunidade para que os prefeitos possam conduzir o orçamento com menos pressão dos vereadores, minimizando as práticas personalistas; mitigando possíveis condutas ilícitas; a evidência de ações ativistas e seu caráter pedagógico; maior alocação de renda; uma maior aproximação entre o poder executivo e a sociedade e; ampliação da transparência na gestão pública.

De acordo com a Constituição Federal, para a elaboração do orçamento são exigidos três instrumentos essenciais subsequentes, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

O PPA é constituído de diretrizes propostas pelo gestor público, com metas e objetivos para atender despesas com ações que durem mais de um ano, ao ser aprovado terá duração de três anos da gestão e um ano da gestão do sucessor. Já a LDO seleciona alguns programas e ações que terão prioridade na execução orçamentária do ano subsequente, além de definir regras sobre mudanças nas leis impostas, finanças e pessoal e estabelece orientações para elaboração do orçamento anual. Por fim, a LOA, última fase, constam os projetos e atividades que atendem às metas prioritárias definidas na LDO, os recursos para o atendimento das mesmas são definidos. Estabelecidas as fontes de receita, autorizando as despesas, fazendo o detalhamento dos benefícios para as secretarias e órgãos (ENAP, 2014).

Destaca-se que é possível a participação da população nas três etapas do processo, sendo relevante tal participação de maneira que a comunidade se sinta inserida nas ações, tendo seus anseios podendo serem contemplados, e entendendo o que realmente será realizado em todo o processo de construção, desde o planejamento do orçamento até a execução.

Na fase de implantação do orçamento participativo deve obedecer a um primeiro momento interno do poder executivo, uma negociação entre secretarias, enfatizando o planejamento, observando neste momento a arrecadação e os gastos, planejamento dos objetivos de curto, médio e longo prazos. No segundo momento referem-se às formas de como acontecem as discussões, a metodologia deve obedecer a critérios de divisão geográfica para descentralização; coerência no atendimento às necessidades solicitadas não gerando

atendimento diferenciado; as dinâmicas das participações devem ser previamente definidas (NOVAES e SANTOS, 2014).

Considerando que os recursos são sempre escassos, devem ocorrer negociações com as comunidades, com debates amplos, é importante reuniões entre a comunidade internamente para definir as verdadeiras prioridades, a população será também responsável pelos destinos dos recursos, necessário com isso que sejam definidas formas transparentes de acesso de todos nas execuções e fiscalizações dos investimentos. É importante a consciência que o orçamento participativo é muito mais complexo do que simplesmente realizar reuniões com as comunidades definindo valores, todos os apoios são importantes, as parcerias, por exemplo, com entidades não governamentais são interessantes desde as elaborações iniciais dos trabalhos (NOVAES e SANTOS, 2014).

Deste modo, oportuno destacar que a postura do gestor público deve ser de total envolvimento que o orçamento participativo tenha êxito, fazendo valer as decisões das conclusões dos trabalhos, envolver a comunidade como um todo, não só representantes nas horas das discussões, mas realização de reuniões periodicamente. É possível quantificar os sentimentos através de pesquisas sistemáticas de opinião, com questionários objetivos e eficientes para definir a hipótese mais próxima de representar o pensamento de quem responde, dentre as opções oferecidas (NOVAES e SANTOS, 2014).

A Lei 10.257/2001, no seu artigo 44, obriga os municípios a abrirem espaços para a participação democrática direta no planejamento e feitura de seus orçamentos, como condição para a aprovação nas suas respectivas Câmaras Municipais.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do município de Palmas (TO) de 1990 determina:

Art. 88 - O Município deverá organizar a sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano dentro de um planejamento permanente, atendendo os objetivos e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e mediante adequado Sistema de Planejamento. [...]

§ 3º - Será assegurada pela participação em órgão componente do Sistema de Planejamento, a cooperação de associações representativas, legalmente organizadas, com o planejamento municipal (PALMAS (TO), 1990, p. 28-29). (Grifo nosso)

No município de Palmas (TO), o orçamento participativo foi implantado em maio de 2005, e regulamentado por meio do Decreto nº 132/2007 que destaca como objetivo o compartilhamento das decisões sobre políticas públicas com a população desse município (BAZOLLI, 2012). A metodologia aplicada nessa institucionalidade participativa utilizada na cidade de Palmas (TO) seguiu o modelo precursor praticado em Porto Alegre (RS), com organizações de plenárias públicas para a participação popular e, também, estruturas

representativas na forma de delegados e conselheiros eleitos pelas pessoas da comunidade para representá-las em etapas nas quais aconteciam reuniões deliberativas entre lideranças (BAZOLLI, 2012, p. 155).

Chama atenção que não houve nova disposição sobre OP além do Decreto nº 132/2007, cabendo as LDOs e LOAs trazerem algo em termos legal, porém sem maiores detalhes como no decreto.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente trabalho utilizou como metodologia a revisão de literatura sistemática em trabalhos científicos relacionados na base de periódicos da CAPES. Em segundo momento, pesquisa bibliográfica. Em terceiro momento, realizou-se pesquisa documental por meio dos sites oficiais da Prefeitura de Palmas, publicações oficiais nos Diários Oficiais do município de Palmas e do Estado do Tocantins, informações disponibilizadas no portal da transparência da Prefeitura de Palmas e no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, relatórios e demonstrativos contábeis, LDO's e LOA's, entre os anos de 2006 a 2022. Para tratamento dos dados adotou-se a análise de conteúdo.

O estudo foi realizado buscando retratar o OP em Palmas (TO). Os dados foram coletados por meio de cronograma que previam as seguintes informações: Orçamento Inicial da LOA, Valor Previsto para o OP, Percentual OP e Percentual Executado do OP. A busca foi realizada em sites oficiais da prefeitura do município estudado, publicações oficiais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária.

Os dados gerados pelas formas de coleta permitiram a análise comparada entre os anos de 2009 e 2022, com recorte orçamentário entre os ciclos dos PPA's de 2006-2009, 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025, e as respectivas gestões à frente da Prefeitura. Para análise dos dados foram extraídas as informações dos valores iniciais previstos na LOA para despesas gerais e os valores previstos exclusivamente para as demandas de OP. Após a extração dos dados de valores em Reais (R\$), e de valores correntes, obteve-se o percentual de OP diante do orçamento inicial e o percentual de OP empenhado (executado) diante do valor previsto foi extraído por meio das seguintes equações:

$$\% \text{ Percentual OP} = (\text{Orçamento OP Previsto} / \text{Orçamento Inicial}) \times 100;$$

$$\% \text{ Percentual Executado} = (\text{Orçamento OP Empenhado} / \text{Valor de OP Previsto}) \times 100.$$

O tratamento dos dados foi realizado a partir da análise de conteúdo, que é considerada uma técnica para o tratamento de dados qualitativa que tem como objetivo verificar o que está

sendo dito ou previsto a respeito de determinado tema em determinado material (COSTA, 2010).

Adotou-se o modelo analítico proposto por Costa (2010), aplicando a técnica aos normativos legais que tinham como objetivo garantir e normatizar as experiências de “Orçamento Participativo” e “Participação Popular” para analisar o Orçamento Participativo a partir das dimensões: Participativa (mecanismos e instâncias de participação e controle), Administrativa (capacidade da Administração Pública de absorver as demandas e dar efetividade), Normativo-Legal (instrumentos e formas de institucionalizar o OP) e Financeira (orçamento total e orçamento destinado à participação popular).

#### **4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Conforme proposto, o escopo do presente artigo é analisar o uso e a efetividade do OP no município de Palmas-TO. Pôde-se analisar assim que:

##### **4.1 Gestões e os ciclos dos PPA's de 2006 a 2022**

Antes de abordar as gestões dos prefeitos, bem como o período de cada ciclo do seus respectivos PPAs, ressalta-ser que cada ciclo orçamentário se inicia no segundo ano de mandato da atual gestão e encerra no primeiro ano do mandato seguinte. Desta forma, os PPAs foram elaborados no primeiro mandato das gestões, iniciando sua vigência no segundo ano dos mesmos mandatos e finalizando no término do mandato subsequente.

A quinta eleição da prefeitura de Palmas-TO, ocorrida em 03 de outubro de 2004, elegeu o candidato Raul Filho (PT) e seu vice, Derval de Paiva (PMDB), para o mandato de 2005 a 2008. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do total de votos, Raul Filho obteve 64,45%, o que correspondeu a 28.860 votos. O ciclo do PPA desta gestão foi 2006-2009 (PANKE E CERVI, 2013).

Ainda de acordo com os autores, em 2008 Raul Filho é novamente candidato à reeleição de Palmas e, para dedicar-se totalmente às eleições, se afasta do cargo, assumindo interinamente o seu vice, Derval de Paiva. Raul Filho, bem como sua vice, Edna Agnolin (PDT), confirmam favoritismo, garantem a reeleição e asseguram o direito de governar a capital por mais quatro anos, de 2009 a 2012. O ciclo do PPA da segunda gestão do prefeito Raul Filho foi 2010-2013.

Em 2012 iniciam as alianças para a disputa da prefeitura de Palmas. Dos sete candidatos, quem se favoreceu foi o empresário Carlos Amastha, que representou o Novo e também uma surpresa, uma vez que, de acordo com Panke e Cervi (2013), passara de 1% das intenções de voto em 11/06/2012 à 49,65% dos votos válidos em 07/10/2012. Desta forma, com 59.680

votos, Carlos Amastha vence as eleições da capital para o mandato de 2013-2016. O ciclo do PPA da primeira gestão de Amastha foi 2014-2017.

A oitava eleição para prefeitura de Palmas ocorreu em 2016, quando, o até então prefeito Amastha concorre e vence a reeleição, juntamente com sua vice, Cinthia Ribeiro (PSDB). A dupla vencedora obteve um total de 68.634 votos, correspondendo a 52,38%, para o mandato de 2017 a 2020. O ciclo do PPA desta gestão foi 2018-2021 (TSE, 2022).

No entanto, em 03 de março de 2018, Amastha se afasta da prefeitura para concorrer ao Palácio Araguaia nas eleições daquele ano, bem como às eleições suplementares, em junho, marcadas após a cassação do ex-governador Marcelo Miranda (MDB)<sup>1</sup>. Na mesma ocasião, sua vice, Cinthia Ribeiro, é empossada ao cargo de prefeita da capital, para dar continuidade ao mandato.

Nas últimas eleições municipais, em 2020, Cinthia Ribeiro se elegeu com 46.243 votos, uma ampla vantagem frente a seus opositores. Com 36,24% dos votos, Cinthia Ribeiro é eleita prefeita de Palmas, para o mandato de 2021 a 2024. O ciclo do PPA desta gestão é 2022-2025.

De forma resumida, o Quadro 1 apresenta as gestões de cada governo, bem como os ciclos dos PPA's de cada gestão.

**Quadro 1** – Ano eleitoral, candidatos (as) eleitos (as), período da gestão e ciclo do PPA.

<b>Ano de eleição</b>	<b>Prefeito (a)</b>	<b>Gestão</b>	<b>Ciclo do PPA</b>
2004	Raul Filho	2005-2008	2006-2009
2008	Raul Filho	2009-2012	2010-2013
2012	Carlos Amastha	2013-2016	2014-2017
2016	Carlos Amastha	2017-2018	2018
2018	Cinthia Ribeiro	2018-2020	2019-2021
2020	Cinthia Ribeiro	2021-2024	2022-2025

Fonte: elaborado pelos autores.

#### 4.2 Efetividade da execução orçamentária oriunda do OP em Palmas (TO)

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes sobre a cassação do ex-governador Marcelo Miranda, acessar: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/governador-do-tocantins-tem-mandato-cassado-por-caixa-dois-nas-eleicoes-de-2014.ghtml>

Para avaliar a efetividade do OP em Palmas (TO), as informações relativas aos orçamentos do município e a destinação dos recursos para o OP no período de 2006 a 2022, foram adquiridas no site da Prefeitura, nos Diários Oficiais do município de Palmas e do Estado do Tocantins, e no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE), a partir das leis orçamentárias do período, tendo por recorte as gestões e os PPAs.

**Quadro 2 – Leis orçamentárias 2006 a 2013**

<b>GESTÃO</b>	<b>CICLO DO PPA</b>	<b>ANO</b>	<b>PPA</b>	<b>LDO</b>	<b>LOA</b>
Raul Filho	2006-2009	2006	LEI Nº 1.401, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2005	LEI Nº 1.402, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2005	LEI Nº 1.409, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2005
		2007		LEI Nº 1.455, DE 8 DE DEZEMBRO 2006	LEI Nº 1.456, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2006
		2008		LEI Nº 1.517, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2007	LEI Nº 1.525, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2007
		2009		LEI Nº 1.566, DE 04 DE SETEMBRO DE 2008	LEI Nº 1.595, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2008
Raul Filho	2010-2013	2010	LEI Nº 1.680, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2009	LEI Nº 1.665, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2009	LEI Nº 1.679, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2009
		2011		LEI Nº 1.757, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2010	LEI Nº 1.768, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2010
		2012		LEI Nº 1.825, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011	LEI Nº 1.832, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2011
		2013		LEI Nº 1.923, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2012	LEI Nº 1.947, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2012
Carlos Amastha	2014-2017	2014	LEI Nº 2.021, DE 8 DE JANEIRO DE 2014	LEI Nº 2.009, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2013	LEI Nº 2.022, DE 8 DE JANEIRO DE 2014
		2015		LEI Nº 2.091, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2014	LEI Nº 2.107, DE 2 DE JANEIRO DE 2015
		2016		LEI Nº 2.197, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2015	LEI Nº 2.223, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2015
		2017		LEI Nº 2.278, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016	LEI Nº 2.293, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2017
Carlos Amastha	2018-2021	2018	LEI Nº 2.374, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2018	LEI Nº 2.367, DE 24 DE JANEIRO DE 2018.	LEI Nº 2.375, DE 19 DE FEVEREIRO DE 2018
Cinthia Ribeiro		2019	LEI Nº 2.408, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2018	LEI Nº 2.425, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2018	

GESTÃO	CICLO DO PPA	ANO	PPA	LDO	LOA
		2020		LEI Nº 2.515, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2019	LEI Nº 2.543, DE 9 DE JANEIRO DE 2020
		2021		LEI Nº 2.584, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2020	LEI Nº 2.589, DE 11 DE JANEIRO DE 2021
Cinthia Ribeiro	2022-2025	2022	LEI Nº 2.669, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2021	LEI Nº 2.655, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2021	LEI Nº 2.670, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2021
		2023		**	**
		2024		**	**
		2025		**	**
*				**	**

\* Nova gestão a ser eleita em 2024;

\*\* Leis em elaboração ou não disponíveis ainda.

Fonte: Elaboração pelos autores, com base no banco de leis do município de Palmas (PALMAS, 2022a)

A partir da leitura das leis orçamentárias, foram levantadas informações relativas ao valor do orçamento inicial, os valores destinados ao OP e o montante efetivamente empenhado do OP.

Para se chegar aos montantes relativos ao OP buscou-se nas disposições das LDOs, quanto a organização das LOAs (conforme § 2º do art. 165 da CF 88) a evidenciação atribuída, seja por meio de dispositivos textuais na própria lei, ou codificação e/ou descrição de ação, em anexo ou demonstrativo específico ou ainda por meio de outro identificador imposto nas diretrizes orçamentárias.

Os arquivos encontrados referentes às leis orçamentárias e aos relatórios disponibilizados, apurou-se que o período de 2006 a 2013 as ações orçamentárias oriundas do OP continham o termo “OP” no início da descrição (PALMAS, 2011), e no período 2014-2021, o termo inicial das ações passou a ser “PPA-P” (PALMAS, 2017), e em 2022 o atributo indicado na LOA foi o termo de “Prioridade Eleita”, além de constar anexo específico relacionando-as (PALMAS, 2021).

Destaca-se que o levantamento teve restrições de dados mais detalhados, e com base nos balanços e relatórios de execução informados ao TCE e disponibilizados no portal da Prefeitura, considerando as informações desejadas, quais sejam dos valores destinados nas LOAs para OP e o montante executado, foi possível atender de forma satisfatória apenas dos anos de 2009 a 2022, deixando de evidenciar a primeira gestão do prefeito Raul Filho e os três anos iniciais do PPA 2006-2009, com apresentação a partir de sua segunda.

Nesse sentido, para uma melhor análise e compreensão referente à efetividade de execução do OP de Palmas, entre 2006 e 2022, este subitem foi dividido por gestão de cada governo municipal.

#### 4.2.1 Ciclo do PPA 2006-2009 e 2010-2013 - Gestões do prefeito Raul Filho

Antes da análise foi observado que o percentual do OP relativo ao orçamento inicial total, e o percentual do OP executado (empenhado) em relação ao valor previsto para OP, apresenta valores correntes e sem quaisquer expurgos. Também não se especificou o valor do orçamento por ações orçamentárias, bem como as escolhas para alocação de recursos. Considerou-se apenas os valores orçados e empenhados de forma global por exercício.

Nesse sentido, o Quadro 2 apresenta a execução do OP durante as duas gestões do prefeito Raul Filho

**Quadro 3 - Execução do Orçamento Participativo em Palmas 2009 a 2013**

Gestão	PPA	Ano	Orçamento Inicial Total (R\$)	Previsto para o OP		Executado no OP	
				(R\$)	%	(R\$)	(%)
Raul Filho	2006-2009	2006	*	*	*	*	*
		2007	*	*	*	*	
		2008	*	*	*	*	
		2009	514.665.446,00	5.840.800,00	1,13	270.695,68	4,63
Raul Filho	2010-2013	2010	516.924.200,00	7.168.600,00	1,39	1.364.690,62	19,04
		2011	746.671.400,00	13.658.300,00	1,83	941.330,41	6,89
		2012	785.492.780,00	14.210.457,00	1,81	4.432.567,52	31,19
		2013	785.492.780,00	5.112.050,00	0,65	5.980.844,49	117

\* Dados não localizados

Fonte: Elaboração pelos autores

A partir do Quadro 3, foi possível observar entre 2009 e 2013 o montante destinado ao OP não chegou a 2% do orçamento total inicial previsto, tendo a segunda gestão do prefeito Raul Filho encerrado com média de 1,5% de destinação, de semelhante modo que no período estão as menores taxas de execução, com média de 15% apenas.

Durante os dois mandatos do prefeito Raul Filho, o maior valor destinado para o OP ocorreu na sua segunda gestão, em 2012, no valor de R\$ 14,2 milhões destinados e, 31% desse montante, executado.

Já no primeiro ano da primeira gestão do Prefeito Carlos Amastha, ainda sob a execução e encerramento do PPA 2010-2013, elaborado pela gestão de Raul Filho, o total executado do OP superou o montante previsto, chegando a 117%, mesmo representando a menor destinação no período, de apenas a 0,65% do orçamento inicial.

Ao contrário das gestões anteriores, o percentual destinado ao OP passa a ser de mais de dois dígitos a partir de 2014, no ciclo do PPA 2014-2017, elaborado na primeira gestão do prefeito Carlos Amastha, com média de 15% de destinação do orçamento inicial total do município. O ciclo do PPA 2014-2017 pode ser analisado na seção seguinte.

#### 4.2.2 Ciclo do PPA 2014-2017 e 2018 - Gestões do prefeito Carlos Amastha

O ciclo do PPA do primeiro mandato de Amastha iniciou-se em 2014 apresentando consideráveis índices de execução, como pode ser observado no Quadro 4.

**Quadro 4 - Execução do Orçamento Participativo em Palmas 2014 a 2018**

Gestão	PPA	Ano	Orçamento Inicial Total (R\$)	Previsto para o OP		Executado no OP	
				(R\$)	%	(R\$)	(%)
Carlos Amastha	2014-2017	2014	940.366.750,00	210.471.140,00	22,38	98.646.539,54	46,87
		2015	1.182.837.435,00	152.895.138,00	12,93	79.721.225,69	52,14
		2016	1.086.823.960,00	139.168.269,00	12,81	96.126.442,22	69,07
		2017	1.316.062.037,00	162.409.468,00	12,34	114.165.509,21	70,29
Carlos Amastha	2018	2018	1.322.451.780,00	344.882.844,00	26,08	269.170.223,84	78,05

Fonte: Elaboração pelos autores

Como observado no Quadro 4, a taxa de execução do OP passa a ser maior no período 2014-2017, que ficou em média 60% do valor previsto, relativamente superior ao ciclo anterior, de, aproximadamente, 44% do valor executado. Ainda no mesmo período, os montantes do OP passaram a ser mais expressivos, capturados tanto pelo aumento do orçamento inicial como pelo aumento nos valores destinados ao OP.

Ao longo do ciclo do PPA 2014-2017, o OP executado apresentou expressivas taxas de crescimento. Cabe destacar que em 2016, ano eleitoral, o montante do OP executado foi superior ao do exercício anterior (2015), o que implica que o período eleitoral não interferiu na execução do OP.

O ciclo do PPA 2014-2017 encerra com uma taxa expressiva de execução do OP. O ano de 2017, segunda gestão do prefeito Carlos Amastha, apresentou o maior percentual executado do OP, com 70,29%.

Já no ciclo do PPA 2018-2021, houve uma mudança de gestão no período. Como já mencionado, o então prefeito Amastha se afasta do cargo em abril de 2018 e a atual gestão passa a ser comandada pela sua vice, Cinthia Ribeiro até a sua finalização, em 2021. Nesse período a destinação do OP em relação ao orçamento inicial foi em média 29%, com taxa de execução na média de 94% do previsto.

#### 4.2.3 Ciclo do PPA 2018-2021 e 2022-2025 - Gestões da prefeita Cinthia Ribeiro

A gestão da prefeita Cinthia Ribeiro iniciou o ciclo do PPA 2018-2021 a partir de abril de 2021, quando o ex-prefeito Carlos Amastha renunciou ao cargo para concorrer ao governo do estado. Seguindo na mesma perspectiva do ciclo anterior, as taxas de execução cresceram de forma bastante expressiva, como observado no Quadro 4.

**Quadro 5 - Execução do Orçamento Participativo em Palmas 2014 a 2018**

Gestão	PPA	Ano	Orçamento Total (R\$)	Previsto para o OP		Executado	
				(R\$)	%	OP (R\$)	OP (%)
Cinthia Ribeiro	2018-2021	2018	1.322.451.780,00	344.882.844,00	26,08	269.170.223,84	78,05
		2019	1.208.868.700,00	359.457.478,00	29,74	317.269.956,38	88,26
		2020	1.364.973.053,00	393.248.482,00	28,81	415.270.771,61	105,60
Cinthia Ribeiro	2022-2025	2021	1.519.829.817,00	467.700.639,00	30,77	492.743.645,25	105,35
		2022	1.764.651.988,00	756.758.329,00	42,88	802.232.635,55	106,01
		2023	*	*	*	*	*
		2024	*	*	*	*	*
***		2025	*	*	*	*	*

\* Orçamentos a serem elaborados;

\*\* Nova gestão a ser eleita.

Fonte: Elaborado pelos autores

Como observado no Quadro 5, em 2018 a previsão orçamentária foi de 26,08% do total, e a execução chegou a 78,05%. Em 2019 a execução chegou a 88,26%, um aumento bastante significativo. Já em 2020, apesar da previsão orçamentária ter caído, em relação ao período anterior, a execução superou as expectativas, chegando a 105,6%.

Em 2020, a prefeita Cinthia Ribeiro concorreu e venceu as eleições. O ciclo deste PPA chegou ao final, em 2021, com 105,35% de execução.

O ciclo do PPA 2022-2025 foi elaborado em 2021 na segunda gestão de Cinthia Ribeiro. Teve início em 2022, com a maior destinação de recursos para o OP, na ordem de 42% do orçamento inicial, tendo a execução superado o valor destinado. Essa tendência de superar os valores iniciais foi observada nos últimos três anos do período (2020 a 2022), e deve ser levado em conta a utilização dos créditos adicionais para reforço das dotações do OP.

Como destacado anteriormente, a Lei Orgânica do município de Palmas não impõe obrigatoriedade de execução do OP, assim como não determina percentuais mínimos para alocação de recursos para esse fim, cabendo às leis orçamentárias conferir certa rigidez na elaboração e implementação.

O que se observa é que, ainda que os montantes sejam destinados, no período avaliado apenas em 4 vezes (2013, 2020, 2021 e 2022) o montante do OP foi totalmente executado. O que se faz necessário é observar a efetividade também por meio das entregas realizadas à sociedade, e os percentuais servem somente para demonstrar a relação Normativo-Legal e financeira.

A não execução passa, por exemplo, de frustração de receitas, restrições eleitorais, alocação de recursos não efetiva, entre outros critérios que somente a avaliação da execução não captura, carecendo de um maior horizonte de informações qualitativas disponibilizadas pelo município.

#### 4.3 Inovações relacionados ao OP em Palmas (TO)

Como destacado anteriormente, o planejamento orçamentário do ciclo do PPA 2022-2025, se deu no momento de pandemia da COVID-19, razão que impôs novas alternativas para a participação social, sendo a tecnologia aliada a inovação a alternativa encontrada pela Prefeitura de Palmas.

Não somente Palmas, mas todos os municípios brasileiros tiveram que elaborar seus orçamentos em um momento de distanciamento social, realidade também enfrentada nos outros países, principalmente aqueles com experiências em participações sociais.

Os estudos sob o impacto da pandemia no processo decisório democrático ainda são incipientes, mas é possível trazer algumas considerações de pesquisas sobre a problemática.

Saeger (2022) apresenta a perspectiva sobre o impacto da pandemia na elaboração do OP da cidade de João Pessoa (PB), em que o isolamento social como prevenção do contágio da COVID-19 adotados entre 2020 e 2021, imprimiu nova dinâmica na metodologia dos orçamentos participativo, e os espaços públicos para reuniões e debates do OP deixaram de ser

realizados, exigindo novos meios para a comunidade expressar as demandas, participar do processo de priorização de necessidades, seja por meio de ambientes virtuais, adaptação de websites, programas e outras ferramentas que possibilitassem a interação comunidade, com informações e dados para continuidade dos OPs no período pandêmico.

Em outro município da Paraíba, em Jacaraú foi realizada plenária virtual por meio da plataforma *jotrfom*, onde foi possibilita que a população opinasse sobre os direcionamentos dos recursos para o PPA 2022-2025 e LOA 2022 da cidade. (CORIOLANO, 2022)

Gugliano (2022), em artigo publicado no jornal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, apresenta perspectiva quanto as lições derivadas da pandemia para o processo democrático do OP. O auto ilustra as experiências de cidades de alguns países latino-americanos na elaboração dos seus OP:

[...] na Colômbia [...] a Prefeitura de Medellín concluiu o orçamento participativo 2020/2021 em formato virtual, com a participação de mais de 130 mil pessoas. Uma plataforma virtual foi criada, Medellín Decide, na qual cada cidadão com mais de 14 anos poderia se cadastrar, preencher alguns dados e votar em projetos que consideram prioritários. [...] Já a capital Bogotá desenvolveu um sistema misto em que qualquer cidadão, com base em certas regras, poderia apresentar virtualmente propostas de investimentos orçamentários participativos [...] No Peru, a prefeitura de Molina considerou que a emergência sanitária não poderia ser justificativa para suspender a participação cidadã – portanto, investiu em um sistema de participação online. [...] No Chile, a cidade de Penãlolén, que tem um orçamento participativo desde 2008, conseguiu envolver quase 10% de sua população na votação online do orçamento participativo, definindo os principais projetos que serão implementados na cidade. (GUGLIANO, 2022)

Gugliano (2022), cita ainda experiências de municípios brasileiros, como Guarapari (ES) que criou um sistema de votação virtual (via celular, ou por urnas nas regiões rurais) para a implementação de políticas públicas na cidade, Uberaba (MG), que utilizou formulário online onde os cidadãos puderam opinar sobre a cidade, como de forma semelhante na cidade de Cubatão (SP), onde o OP foi adaptado com formulários online contendo propostas preestabelecidas, e posteriormente complementadas por audiências públicas virtuais sem caráter deliberativo.

Em Palmas (TO) a Prefeitura adotou o modelo 100% virtual, sendo realizadas Câmara Técnicas com determinados seguimentos, além de disponibilizar website e aplicativo Colab para a população participar de forma online.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados sugerem que a utilização do OP em Palmas (TO) passou por modificações ao longo de sua utilização. Como limitação do trabalho, não foi possível identificar as

informações sobre destinação execução do OP anos de 2006 a 2008, sendo obtida apenas a partir dos anos de 2009 até 2022.

De toda sorte, a partir dos dados disponíveis, foi possível analisar que Palmas (TO) optou por realizar o OP sobretudo nas elaborações dos PPAs, e nas discussões sobre a LDO e LOA não se achou dados que implicassem em discussões públicas para esses instrumentos.

Assim, o percurso obtido pela análise é que nos anos posteriores à elaboração do PPA (2013, 2017 e 2021), a destinação dos recursos nas LDOs e LOAs seguiram o traçado estratégico definido pelo PPA.

Chama atenção o aspecto de destinação de recursos, que saiu de 1,13% (2009) do Orçamento Inicial total destinados para as ações oriundas das demandas da população, para os mais de 42% (2022), um ganho expressivo em termos de alocação orçamentária, inclusive quanto ao percentual gasto.

Contudo, as entregas à sociedade desta execução do OP têm atingido as demandas da população? A indagação parte do pressuposto que não se encontrou relatórios que apresentassem uma prestação de contas entre gasto público e entregas efetivas dos pleitos dos cidadãos. A simples conferência de percentual de execução do OP tende a demonstrar, a priori, sucesso, mas que certamente seria mais transparente e benéfico se trouxesse as entregas à sociedade.

As inovações do processo do OP passam não somente pela virtualização da cidadania, mas que o cidadão seja encorajado a participar ativamente das decisões e ter uma *accountability* que contribua para o sucesso da implementação das políticas públicas.

## **REFERÊNCIAS**

AVRITZER, L. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BAZOLLI, João Aparecido. **Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO**. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

BODART, C. N.. **Orçamento Participativo: limites, riscos e potencialidades**. *Prelúdios*, v.2, n.2, p.127-147, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Casa Civil da Presidência da República do Brasil, Brasília: DOU, 1988.

\_\_\_\_\_. **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. Casa Civil da Presidência da República do Brasil, Brasília-DF, 2001.

CORIOLOANO, Ferdnando de Oliveira. **Orçamento participativo: um estudo no município de Jacaraú/PB.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

COSTA, D. M. D. **Novas tendências para a administração pública: ações práticas em Orçamento Participativo e governança local solidária.** Notas de aula. Viçosa: UFV, 2008.

\_\_\_\_\_. **Vinte Anos de Orçamento Participativo: Análise das Experiências em Municípios Brasileiros.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania - FGV, São Paulo, v.15, n.56, São Paulo: 2010.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo de Porto Alegre / Perfil, avaliação e percepções do público participante.** Luciano Fedozzi, Adriana Furtado, Valéria Dozolina Sartori Bassani, Carlos Eduardo Gomes Macedo, Cidriana Teresa Parenza, Milton Cruz. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013. 136 p.

GIACOMONI, J.. **Orçamento público.** 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Lições dos orçamentos participativos latino-americanos diante da pandemia.** 2022. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/jornal/licoes-dos-orcamentos-participativos-latino-americanos-diante-da-pandemia%EF%BF%BC/>>. Acesso em 13 dez 2022

NOVAES, Flávio Santos e SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. **O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA).** Rev. Adm. Pública [online]. 2014, vol.48, n.4, pp.797-820. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121668>. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/rap/a/F9yxGcgmVpdQHN5s\\_W8TvrGb/?lang=pt](https://www.scielo.br/j/rap/a/F9yxGcgmVpdQHN5s_W8TvrGb/?lang=pt). Acesso em: out, 2022.

PALMAS, **Lei Orgânica do Município** de. O Município de Palmas, parte integrante do Estado do Tocantins, pessoa jurídica de direito público interno e autônomo nos termos assegurados pela Constituição Federal, rege-se por esta Lei Orgânica, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual. Promulgada em 05 de abril de 1990.

\_\_\_\_\_. Agência de Tecnologia da Informação de Palmas. **Relatório Técnico do PPA participativo 2018-2021. Palmas (TO), 2017.** Disponível em: <<http://participa.palmas.to.gov.br>>. Acesso em: 12 nov 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.655, de 20 de dezembro de 2021.** Banco de Leis. Palmas (TO), 2022a. Disponível em: <<https://legislativo.palmas.to.gov.br/>>. Acesso em: 12 nov 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.825, de 24 de novembro de 2011.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei orçamentária para o exercício de 2012. Palmas (TO), 2011. Disponível em: <<http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/410-29-11-2011.pdf#page=1>>. Acesso em: 12 nov 2022.

PANKE, Luciana. **HGPE 2012 na única capital onde o candidato à reeleição não chegou ao segundo turno.** Eleições nas Capitais Brasileiras em 2012, p. 21, 2013.

SAEGER, Márcia Maria de Medeiros Travassos; MAURÍCIO, Caio; DE OLIVEIRA, Guimarães. **Participação social em tempos de pandemia: uma análise do orçamento participativo da cidade de João Pessoa/PB.** 2002. Disponível em: <<https://pbcib.com/index.php/pbcib/article/download/61287/34329/171302>> Acesso em 13 dez 2022

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Orçamento público.** 3. ed. rev. atual. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] :CAPES : UAB, 2016. 148p.

SOUZA, F. B.; OLIVEIRA, W. L. S.; SANTOS, A. V.; LIMA, R. N. F.. **Efetividade do orçamento participativo nas capitais nordestinas: uma análise empírica sobre os desafios de sua implementação.** Revista Brasileira de Administração Científica, v.13, n.1, p.172-182, 2022.