ReGeo
ISSN: 2177-3246

ENTRE O PLANEJAMENTO E A DEMOCRACIA: ORÇAMENTO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CICLO GIS

BETWEEN PLANNING AND DEMOCRACY: BUDGETING, CITIZEN PARTICIPATION, AND THE GIS CYCLE

ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LA DEMOCRACIA: PRESUPUESTO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CICLO GIS

10.56238/revgeov17n3-041

Ailton Ferreira Cavalcante
Doutorando em Administração Pública
Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
E-mail: prof.ailton@hotmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/0389434047626666
Orcid: https://orcid.org/0009-0009-2386-1245

RESUMO
O orçamento público é o principal instrumento por meio do qual o Estado transforma escolhas políticas em prioridades financiáveis e ações concretas. Este artigo analisa como a retomada do Orçamento Participativo (OP) de Goiânia, após mais de duas décadas de interrupção, foi integrada ao ciclo de planejamento municipal e reconfigurou o papel do orçamento à luz do Ciclo GIS (Governança, Inovação e Sustentabilidade). Adota-se abordagem qualitativa, teórico-aplicada, baseada em análise documental e ilustração metodológica. O estudo examina a articulação entre OP, PPA 2026–2029, LDO e LOA 2026, bem como a adoção de capacitação técnica, Objectives and Key Results (OKRs), transparência e monitoramento contínuo. Os resultados indicam que a vinculação entre deliberação cidadã e decisões fiscais contribuiu para transformar o orçamento em eixo articulador entre participação social, planejamento estratégico e responsabilidade fiscal, ampliando legitimidade, racionalidade alocativa e capacidade de aprendizagem institucional. Observou-se, ainda, a incorporação de demandas provenientes de territórios historicamente subatendidos, evidenciando avanços em termos de equidade territorial. Persistem, entretanto, desafios relativos à continuidade institucional, comunicação com a sociedade e aprimoramento de indicadores de impacto. Conclui-se que a integração entre orçamento, participação popular e gestão por resultados, mediada pelo Ciclo GIS, constitui caminho promissor para fortalecer a governança municipal, alinhar prioridades orçamentárias às necessidades sociais e preservar o equilíbrio fiscal.

Palavras-chave: Orçamento Público. Governança. Participação Social. Valor Público. Ciclo GIS. Planejamento Governamental.

ABSTRACT
Public budgeting is the primary instrument through which governments transform political choices into fundable priorities and concrete actions. This article analyzes how the relaunch of Participatory Budgeting (PB) in Goiânia, after more than two decades of interruption, was integrated into the municipal planning cycle and redefined the role of the budget through the lens of the GIS Cycle

(Governance, Innovation, and Sustainability). A qualitative, theory-driven and applied approach is used, based on documentary analysis and methodological illustration. The study examines the articulation between PB, the Multi-Year Plan (PPA 2026–2029), the Budget Guidelines Law (LDO), and the Annual Budget Law (LOA 2026), alongside technical training initiatives, Objectives and Key Results (OKRs), transparency mechanisms, and continuous monitoring. Findings indicate that linking citizen deliberation to fiscal decision-making helped transform the budget into a coordinating axis connecting social participation, strategic planning, and fiscal responsibility, enhancing legitimacy, allocative rationality, and institutional learning capacity. Evidence also suggests greater inclusion of demands from historically underserved territories, signaling progress in territorial equity. Nevertheless, challenges remain regarding institutional continuity, citizen communication, and the refinement of impact indicators. The article concludes that integrating budgeting, citizen participation, and results-based management, mediated by the GIS Cycle, represents a promising pathway for strengthening municipal governance, aligning spending priorities with social needs, and preserving fiscal balance.

Keywords: Public Budgeting. Governance. Social Participation. Public Value. GIS Cycle. Government Planning.

RESUMEN

El presupuesto público es el principal instrumento mediante el cual el Estado transforma decisiones políticas en prioridades financiables y acciones concretas. Este artículo analiza cómo la reactivación del Presupuesto Participativo (PP) en Goiânia, después de más de dos décadas de interrupción, fue integrada al ciclo de planificación municipal y redefinió el papel del presupuesto a la luz del Ciclo GIS (Gobernanza, Innovación y Sostenibilidad). Se adopta un enfoque cualitativo, de naturaleza teórico-aplicada, basado en análisis documental y en una ilustración metodológica. El estudio examina la articulación entre PP, el Plan Plurianual (PPA 2026–2029), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley de Presupuesto Anual (LOA 2026), así como la adopción de capacitación técnica, Objectives and Key Results (OKRs), mecanismos de transparencia y monitoreo continuo. Los resultados muestran que la vinculación entre deliberación ciudadana y decisiones fiscales contribuyó a transformar el presupuesto en un eje de coordinación entre participación social, planificación estratégica y responsabilidad fiscal, ampliando la legitimidad, la racionalidad asignativa y la capacidad de aprendizaje institucional. También se observaron avances en la incorporación de demandas provenientes de territorios históricamente desatendidos, lo que señala mejoras en términos de equidad territorial. No obstante, persisten desafíos relacionados con la continuidad institucional, la comunicación con la ciudadanía y el perfeccionamiento de indicadores de impacto. Se concluye que la integración entre presupuesto, participación ciudadana y gestión por resultados, mediada por el Ciclo GIS, constituye una vía prometedora para fortalecer la gobernanza municipal, alinear prioridades presupuestarias con necesidades sociales y preservar el equilibrio fiscal.

Palabras clave: Presupuesto Público. Gobernanza. Participación Social. Valor Público. Ciclo GIS. Planificación Gubernamental.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público constitui o principal instrumento pelo qual o Estado transforma decisões políticas em prioridades financiáveis e ações concretas. Mais do que um registro contábil, trata-se de um espaço de disputa, negociação e definição de rumos coletivos, no qual se confrontam expectativas sociais, restrições fiscais e escolhas governamentais. Nesse contexto, diferentes países e municípios têm buscado mecanismos que aproximem a sociedade dos processos orçamentários, seja para ampliar legitimidade democrática, seja para qualificar a alocação dos recursos públicos. O Orçamento Participativo (OP) emergiu, nas últimas décadas, como uma dessas alternativas, oferecendo canais institucionais de deliberação sobre prioridades locais.

A experiência de Goiânia insere-se nesse debate a partir de um elemento singular: a retomada do OP após mais de duas décadas de interrupção e sua articulação direta com os instrumentos formais de planejamento e orçamento. Em vez de iniciativas episódicas e desconectadas, optou-se por integrar as deliberações populares ao Plano Plurianual (PPA 2026–2029), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA 2026), associando-as a ferramentas de monitoramento e gestão por resultados, como os *Objectives and Key Results* (OKRs).

O problema que orienta este artigo pode ser assim formulado: de que maneira a integração entre orçamento, participação popular e governança pode transformar o OP em um mecanismo efetivo de decisão pública, e não apenas consultivo? Para enfrentar essa questão, adota-se o referencial do Ciclo GIS[1] (Governança, Inovação e Sustentabilidade), compreendido como arranjo institucional capaz de articular transparência, responsabilidade fiscal, participação cidadã e monitoramento contínuo.

Um elemento adicional reforça a singularidade do processo analisado. A integração entre participação popular, planejamento e orçamento não resultou de iniciativas isoladas, mas decorreu de um compromisso programático firmado previamente no plano de governo registrado junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Esse documento estruturava as propostas em três grandes eixos, cidade, cidadão e gestão, e já nascia permeado por contribuições oriundas de processos participativos conduzidos no período eleitoral. Ao ser incorporado ao ciclo de planejamento e ao orçamento municipal, o plano deixou de ser uma carta de intenções e converteu-se em referência estratégica para a construção do PPA, da LDO e da LOA, articulando legitimidade democrática e boa técnica de gestão.

Metodologicamente, desenvolve-se um estudo qualitativo, de natureza teórico-aplicada, baseado em análise documental e ilustração metodológica. São examinados atos normativos, relatórios oficiais, registros administrativos e materiais públicos relacionados à construção do PPA, da LDO e da

[1] O Ciclo GIS (Governança, Inovação e Sustentabilidade) é um modelo analítico proposto por Ailton Ferreira Cavalcante, no âmbito de seu doutorado em Administração Pública, orientado pelo Doutor Jean Santos Lima, que compreende a ação estatal como um processo contínuo de formulação, execução, monitoramento e retroalimentação das políticas públicas, articulando governança institucional, inovação responsável e sustentabilidade como critérios de criação de valor público.

LOA, bem como os documentos produzidos durante o processo participativo. A experiência de Goiânia não é tratada como estudo de caso explicativo no sentido estrito, mas como campo de demonstração da aplicabilidade do modelo proposto.

O artigo busca demonstrar que a vinculação entre deliberação cidadã e decisões fiscais reconfigura o lugar do orçamento na gestão pública municipal, convertendo-o em eixo articulador entre planejamento estratégico, participação social e responsabilidade fiscal. Argumenta-se, ainda, que esse arranjo institucional favorece a redução de assimetrias territoriais, fortalece a legitimidade das decisões e cria condições para aprendizado governamental contínuo.

A seguir, apresentamos o referencial teórico que fundamenta a análise, discutindo o papel do orçamento na governança democrática e as potencialidades e limites do Orçamento Participativo, para então examinar a experiência de Goiânia à luz do Ciclo GIS.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico que sustenta este estudo busca articular diferentes campos da literatura, orçamento público, democracia participativa, planejamento governamental e governança orientada a resultados, a fim de compreender como o orçamento pode assumir função estratégica na mediação entre escolhas políticas e necessidades sociais. Ao revisar autores clássicos e contemporâneos, procura-se evidenciar que o Orçamento Participativo somente alcança efetividade quando integrado a estruturas institucionais estáveis, capazes de transformar deliberações cidadãs em prioridades orçamentárias rastreáveis. Essa base conceitual permite interpretar a experiência de Goiânia à luz do Ciclo GIS, examinando suas potencialidades, limites e implicações para a gestão pública municipal.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

Historicamente compreendido como peça contábil voltada ao controle de receitas e despesas, o orçamento público passou a ocupar posição central na coordenação das políticas públicas. Ele estrutura prioridades, define limites fiscais e organiza o processo decisório, funcionando como "núcleo articulador" entre planejamento, execução e controle (GIACOMONI, 2020).

A literatura enfatiza que o orçamento não é um ato neutro. Ele expressa disputas, pactos e escolhas distributivas, refletindo relações de poder dentro do Estado. Nessa direção, Wildavsky (1986) argumenta que "o orçamento é, antes de tudo, política", pois traduz valores e estratégias que orientam a ação governamental.

Contemporaneamente, o orçamento é crescentemente entendido como instrumento de governança, articulando atores, regras, evidências e mecanismos de *accountability*. Em vez de servir apenas ao registro formal de despesas, passa a ser avaliado por sua capacidade de orientar resultados, transparência e coordenação intersetorial (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Tal perspectiva aproxima

o orçamento das agendas de gestão pública moderna, nas quais planejamento, execução e avaliação precisam operar de maneira integrada.

2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL, LEGITIMIDADE E VALOR PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 consagrou a participação social como princípio estruturante da administração pública brasileira, associando transparência, controle social e democratização das decisões (BRASIL, 1988). Nesses termos, mecanismos participativos passaram a atuar não apenas como instrumentos consultivos, mas como instâncias de deliberação e coprodução de políticas públicas.

A literatura sobre democracia participativa destaca que processos de deliberação ampliam legitimidade, fortalecem o controle público e favorecem a adequação das políticas às necessidades reais dos cidadãos. Avritzer (2008) demonstra que instituições participativas bem desenhadas tendem a produzir inclusão, racionalidade pública e maior corresponsabilidade social.

Em diálogo com essa perspectiva, o conceito de valor público amplia os critérios de avaliação governamental. Para Moore (1995), o desempenho do Estado deve ser julgado não apenas por legalidade ou economicidade, mas por sua capacidade de gerar resultados reconhecidos socialmente. Assim, processos participativos, quando vinculados a decisões concretas, tornam-se componente essencial da legitimidade das políticas e, em particular, das escolhas orçamentárias.

2.3 PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

Um dos dilemas recorrentes na gestão pública é a dissociação entre planejamento estratégico e execução orçamentária. Planos são elaborados com baixa correspondência fiscal, enquanto orçamentos são construídos sem aderência às estratégias previamente definidas, produzindo fragmentação institucional e baixa efetividade (BRESSER-PEREIRA, 2017).

No caso brasileiro, o arcabouço formado por Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) busca estabelecer um encadeamento lógico entre metas de médio prazo, prioridades anuais e alocação de recursos. Contudo, tal integração depende de capacidade estatal, coordenação intersetorial e mecanismos de monitoramento capazes de traduzir metas em entregas concretas (GIACOMONI, 2020).

Organismos internacionais reforçam essa agenda ao apontar que decisões públicas devem combinar evidências, avaliação de impacto e transparência, sob pena de se tornarem vulneráveis a ciclos oportunistas ou tecnocráticos (OECD, 2015). Nesse sentido, a integração entre planejamento e orçamento configura elemento decisivo para a construção de governança sólida e orientada a resultados.

2.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PLANEJAMENTO URBANO: LIÇÕES DA LITERATURA BRASILEIRA

A literatura brasileira sobre Orçamento Participativo destaca que sua relevância não se limita à abertura de espaços deliberativos, mas envolve sua capacidade de influenciar o próprio planejamento urbano. Em estudo clássico sobre Goiânia, Vieira (2009) demonstra que o OP foi concebido como mecanismo de democratização das decisões urbanísticas; contudo, sua efetividade foi limitada por descontinuidades institucionais e por uma integração ainda insuficiente com instrumentos formais como o Plano Diretor.

Essa constatação evidencia que processos participativos somente alcançam impacto duradouro quando vinculados a estruturas estáveis de planejamento e orçamento, capazes de traduzir deliberações públicas em prioridades programáticas e investimentos territorialmente orientados. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de modelos que articulem participação social, planejamento estratégico e execução orçamentária, horizonte no qual se insere o Ciclo GIS, discutido neste artigo.

Em perspectiva convergente, Fonseca (2009) examinou o Orçamento Participativo de Goiânia como instrumento de gestão democrática e identificou que sua legitimidade depende menos do número de assembleias realizadas e mais da capacidade institucional de transformar deliberações em prioridades efetivamente executadas. A autora evidencia, ainda, que a participação tende a reproduzir desigualdades territoriais quando não há políticas de mobilização ativa e critérios transparentes de priorização. Esses achados reforçam a premissa adotada neste artigo: processos participativos precisam estar integrados ao ciclo orçamentário e acompanhados de mecanismos de monitoramento, sob pena de se converterem em consultas simbólicas.

Em revisão abrangente da produção acadêmica nacional recente, Aires e Aires (2025) demonstram que o Orçamento Participativo continua sendo um instrumento relevante de democracia participativa, sobretudo por favorecer transparência, inclusão social e engajamento comunitário. Os autores identificam, entretanto, que sua consolidação depende de três vetores estruturantes: compromisso governamental contínuo, adoção de tecnologias participativas e capacitação sistemática da sociedade civil. Quando essas condições estão presentes, o OP deixa de ser um mecanismo meramente consultivo e passa a funcionar como ferramenta estratégica de redirecionamento do gasto público para áreas prioritárias, alinhando políticas setoriais às demandas territoriais. Essa evidência reforça a tese defendida neste artigo: somente a integração entre participação popular, planejamento e governança, conforme proposto pelo Ciclo GIS, é capaz de conferir estabilidade institucional e efetividade distributiva ao orçamento público.

2.5 DESCONTINUIDADES E "DESMANTELAMENTO" DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS

Parte significativa da literatura alerta que experiências de Orçamento Participativo sofrem, com frequência, processos de descontinuidade institucional. Vieira (2015) demonstra que o "desmantelamento" do OP não ocorre apenas por meio de revogações formais, mas também por mecanismos sutis, como a redução de recursos, a fragilização de conselhos, a alteração de regras deliberativas e o esvaziamento progressivo das etapas participativas. Nessa circunstância, a participação subsiste como ritual consultivo, sem impacto efetivo sobre as prioridades orçamentárias. Essa constatação reforça uma premissa central deste artigo: a sustentabilidade do OP depende de sua vinculação orgânica ao ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), de regras estáveis de transparência e de mecanismos contínuos de monitoramento público, elementos operacionalizados, neste estudo, por meio do Ciclo GIS.

2.6 INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E GESTÃO POR RESULTADOS

A modernização do Estado não se restringe a tecnologias ou instrumentos gerenciais; ela implica inovação institucional, entendida como a criação de novos arranjos de coordenação, participação e aprendizagem organizacional. Modelos baseados em indicadores, metas e avaliação contínua ganham espaço por aproximarem planejamento estratégico e controle social.

Ferramentas como OKRs (*Objectives and Key Results*) e sistemas de monitoramento introduzem lógica de resultados, permitindo que objetivos estratégicos sejam desdobrados em metas mensuráveis e acompanháveis. Entretanto, tais instrumentos somente produzem efeitos sustentáveis quando articulados a princípios de ética pública, transparência e participação social, evitando a captura tecnocrática e fortalecendo o compromisso com o interesse público (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

2.7 O CICLO GIS: GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

O Ciclo GIS, Governança, Inovação e Sustentabilidade constitui modelo teórico-aplicado que interpreta a ação estatal como processo dinâmico de planejamento, execução, monitoramento, aprendizagem e replanejamento. Sua lógica pressupõe que políticas públicas, especialmente o orçamento, devem ser concebidas como espaços de pactuação coletiva, baseados em evidências e orientados à criação de valor público.

Enquanto a governança remete à integração entre atores, regras e transparência, a inovação diz respeito à adoção de metodologias capazes de aproximar planejamento e resultados; e a sustentabilidade envolve tanto equilíbrio fiscal quanto continuidade institucional e social. Aplicado ao ciclo orçamentário, o GIS propõe um arranjo no qual participação cidadã, responsabilidade fiscal e

gestão por resultados operam de modo articulado, evitando tanto o tecnicismo excludente quanto práticas populistas destituídas de critérios (MOORE, 1995; OECD, 2015).

Importa destacar que o Ciclo GIS não se apresenta como ruptura em relação às abordagens contemporâneas de governança, mas como síntese aplicada de contribuições já consolidadas. O modelo dialoga com a literatura sobre *governance networks*, ao reconhecer a necessidade de articulação entre múltiplos atores; aproxima-se da *collaborative governance*, ao enfatizar processos deliberativos estruturados; e converge com a tradição do *public value governance*, ao vincular decisões públicas à produção de valor coletivo. Sua originalidade reside menos na criação de um novo paradigma e mais na capacidade de integrar esses referenciais em um arranjo operativo voltado à gestão municipal.

2.8 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO PROCESSO DE FORMAÇÃO CIDADÃ E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Diversos estudos apontam que o Orçamento Participativo não deve ser compreendido apenas como instrumento administrativo de alocação de recursos, mas como processo formativo capaz de produzir transformação social. Ao envolver cidadãos em etapas sucessivas de deliberação, priorização e acompanhamento, o OP funciona como verdadeira "escola de democracia", estimulando senso de corresponsabilidade e fortalecendo a confiança nas instituições públicas. Quando articulado a mecanismos de transparência e execução efetiva, tende a redirecionar investimentos para territórios historicamente negligenciados, ampliando inclusão e justiça distributiva. Em contrapartida, experiências marcadas por baixa devolutiva e fraca institucionalização tendem a gerar frustração democrática e descrédito (AIRES; AIRES, 2025). Nesse horizonte, este artigo sustenta que a integração entre participação cidadã, planejamento estratégico e governança, operacionalizada pelo Ciclo GIS, constitui condição decisiva para que o OP cumpra plenamente seu potencial transformador.

2.9 LIÇÕES COMPARADAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A literatura comparada demonstra que experiências consolidadas, como Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife, alcançaram resultados mais estáveis quando associaram participação social a instrumentos formais de planejamento e a rotinas permanentes de monitoramento. Em contextos onde tais vínculos foram frágeis, observou-se descontinuidade e esvaziamento ao longo do tempo.

A experiência de Goiânia dialoga com essas lições ao articular deliberação pública, planejamento estratégico e governança fiscal, buscando superar o ciclo de iniciativas episódicas e avançar para um modelo institucionalmente integrado.

3 METODOLOGIA

Este estudo adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-aplicada, voltada à compreensão do orçamento público como instrumento de governança democrática e integração institucional. Parte-se do pressuposto de que decisões orçamentárias não podem ser interpretadas apenas como registros contábeis, mas como processos político-administrativos estruturados por normas, instituições e mecanismos participativos (WILDAVSKY, 1986; GIACOMONI, 2020).

3.1 DESENHO DA PESQUISA

A pesquisa caracteriza-se como analítica e ilustrativa, empregando a experiência do Município de Goiânia como campo de ilustração metodológica, e não como estudo de caso explicativo no sentido estatístico. O objetivo é examinar como princípios do Ciclo GIS, Governança, Inovação e Sustentabilidade, se manifestam na articulação entre planejamento, orçamento e participação social, produzindo aprendizados passíveis de transferência para contextos semelhantes.

3.2 PROCEDIMENTOS E FONTES DE EVIDÊNCIA

A construção analítica deste estudo apoiou-se em três grupos principais de evidências. O primeiro diz respeito aos documentos normativos que estruturam o ciclo orçamentário e conferem base jurídica ao processo analisado, incluindo a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Plano Plurianual 2026–2029, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual de 2026.

O segundo conjunto compreende documentos institucionais, tais como relatórios do Orçamento Participativo, registros das plenárias, materiais de mobilização social e instrumentos de planejamento estratégico, entre eles planilhas de OKRs e ferramentas de monitoramento utilizadas pelas secretarias municipais.

Por fim, mobilizou-se um corpo de literatura acadêmica nacional e internacional sobre orçamento público, governança, participação social e gestão orientada a resultados, com destaque para contribuições de Avritzer (2008), Moore (1995), Pollitt e Bouckaert (2017) e OECD (2015), entre outros autores.

A análise documental desenvolveu-se de forma sequencial. Inicialmente, realizou-se uma sistematização conceitual, na qual foram definidas as categorias analíticas centrais, governança, participação, integração planejamento–orçamento, valor público e Ciclo GIS.

Em seguida, procedeu-se a um exame interpretativo dos materiais, buscando identificar correspondências entre essas categorias e as práticas institucionais observadas na experiência de Goiânia. Por fim, elaborou-se uma síntese analítica, destinada a compreender de que modo o Ciclo GIS contribui para articular participação social, responsabilidade fiscal e gestão orientada a resultados.

Sempre que possível, promoveu-se triangulação entre fontes normativas, relatórios institucionais e literatura especializada, com o objetivo de reduzir vieses interpretativos e ampliar a consistência dos achados. Optou-se por não incorporar, nesta etapa, entrevistas com gestores, conselheiros ou participantes do processo.

Essa decisão decorreu do foco analítico adotado, centrado na arquitetura institucional do Orçamento Participativo e na sua integração ao ciclo orçamentário, bem como das restrições temporais inerentes ao período de elaboração do estudo. Trata-se de uma escolha metodológica consciente, que não invalida os resultados alcançados, mas sinaliza uma frente promissora para investigações futuras, especialmente voltadas à compreensão das percepções cidadãs e dos efeitos subjetivos do processo participativo.

3.3 DELIMITAÇÕES E LIMITES

O estudo concentra-se no ciclo orçamentário associado ao processo participativo referente à LOA 2026, especialmente na sua integração com o PPA 2026–2029. Não abrange percepções subjetivas de cidadãos ou gestores obtidas por entrevistas, o que constitui limitação reconhecida. Tal restrição é parcialmente compensada pela riqueza dos registros institucionais e pela ênfase na análise documental aprofundada, adequada aos objetivos de natureza teórico-aplicada.

3.4 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS E DE TRANSPARÊNCIA

Por trabalhar exclusivamente com documentos públicos e institucionais, o estudo não envolve riscos a participantes. Ao contrário, reforça o princípio da publicidade e rastreabilidade das decisões, alinhado às diretrizes de transparência defendidas por organismos internacionais e pela legislação brasileira (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000; OECD, 2015).

3.5 GOVERNANÇA DIGITAL COMO VETOR DE PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA

A incorporação de ferramentas digitais ao processo de participação ampliou o alcance e a transparência das deliberações, permitindo acesso ágil às informações, acompanhamento das etapas e divulgação dos resultados. Plataformas eletrônicas, redes sociais institucionais e portais de dados abertos contribuíram para reduzir barreiras geográficas e favorecer o engajamento de segmentos que tradicionalmente participam menos.

Essa dimensão digital reforça o Ciclo GIS ao conectar transparência, controle social e responsabilidade fiscal em um mesmo arranjo institucional.

4 A EXPERIÊNCIA DE GOIÂNIA: INTEGRAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO, PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA

A partir do referencial teórico apresentado, esta seção examina a experiência recente de Goiânia na retomada do Orçamento Participativo (OP) e sua articulação com o ciclo de planejamento municipal. O caso é analisado como campo de ilustração metodológica capaz de evidenciar, na prática, como o orçamento pode operar como eixo de integração entre governança, participação social e responsabilidade fiscal.

Mais do que descrever eventos, busca-se compreender os arranjos institucionais, os procedimentos e os mecanismos de vinculação que permitiram conectar a escuta popular às decisões formais inscritas no Plano Plurianual (PPA 2026–2029), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA 2026).

A análise se organiza em subseções que tratam: (a) da retomada histórica do OP; (b) da arquitetura do processo participativo; (c) da incorporação das prioridades ao orçamento; (d) da capacitação técnica e construção de OKRs; e (e) dos instrumentos de transparência e monitoramento.

Ao longo da seção, dialoga-se constantemente com o Ciclo GIS, Governança, Inovação e Sustentabilidade, buscando demonstrar de que modo planejamento, participação e gestão por resultados se articularam para produzir um modelo de governança pública orientado à criação de valor público e à sustentabilidade fiscal.

4.1 RETOMADA HISTÓRICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA

A experiência do Orçamento Participativo (OP) no Brasil consolidou-se, desde os anos 1990, como um dos mais importantes laboratórios de inovação democrática no mundo, ao permitir que cidadãos influenciassem diretamente a alocação de recursos públicos e o desenho de políticas urbanas (AVRITZER, 2008).

Entretanto, como ocorreu em diversos municípios brasileiros, o OP de Goiânia passou por um longo período de descontinuidade institucional, marcado por alternâncias políticas, restrições fiscais e mudanças nas prioridades governamentais. Durante mais de duas décadas, mecanismos de participação vinculante perderam espaço, sendo substituídos por formatos consultivos, fragmentados ou meramente informativos.

A retomada do OP, no ciclo 2025–2026, representou, assim, não apenas a reativação de uma ferramenta participativa, mas a reconstrução de um ambiente institucional voltado à integração entre planejamento, orçamento e controle social.

A decisão de recolocar o OP como componente estruturante do processo orçamentário foi acompanhada por diretrizes explícitas de transparência, rastreabilidade e articulação com o ciclo de

planejamento governamental, em sintonia com princípios constitucionais de participação, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988) e com as exigências de responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000).

Diferentemente de experiências episódicas do passado, a retomada foi concebida desde o início como processo multifásico: mobilização comunitária, realização de plenárias regionais, coleta e sistematização de propostas, análise técnica intersetorial e incorporação das prioridades viáveis às ações previstas no PPA 2026–2029, à LDO e à LOA 2026.

Esse encadeamento buscou superar o distanciamento clássico entre "escuta social" e "decisão fiscal", frequentemente apontado como fator de frustração e descrédito em processos participativos (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

O caráter histórico da retomada também se expressa na reconfiguração do papel do cidadão. Ao participar de plenárias presenciais e instrumentos digitais, a população deixou de exercer função meramente reivindicatória para assumir papel deliberativo mediado por critérios técnicos e limites fiscais previamente explicitados.

Essa mudança aproxima o modelo de Goiânia das experiências internacionais de governança colaborativa em que a participação se articula a evidências, planejamento e monitoramento contínuo (OECD, 2015).

Adicionalmente, a reativação do OP coincidiu com um movimento de fortalecimento do aparato institucional do planejamento municipal, incluindo a implantação de processos formativos, a adoção de ferramentas de gestão por resultados e a criação de rotinas de prestação de contas periódicas.

Tal sinergia reforça a tese de que a sustentabilidade de mecanismos participativos depende da existência de capacidade estatal capaz de traduzir deliberações públicas em decisões orçamentárias consistentes (MOORE, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2017).

Assim, a retomada do Orçamento Participativo em Goiânia pode ser compreendida como marco de reconstrução democrática e administrativa: ela reabre canais de diálogo social, fortalece a legitimidade das escolhas orçamentárias e inaugura um ciclo de governança em que participação, técnica e responsabilidade fiscal passam a operar de modo integrado. Nas seções seguintes, examina-se como esse processo foi institucionalmente desenhado e de que forma se conectou ao planejamento e às decisões financeiras do município.

4.2 A ARQUITETURA DO PROCESSO PARTICIPATIVO: PLENÁRIAS, ETAPAS E PRIORIZAÇÃO

A retomada do Orçamento Participativo em Goiânia foi estruturada sobre um desenho metodológico que buscou combinar inclusão territorial, transparência procedimental e viabilidade fiscal.

O processo foi organizado em etapas sucessivas e documentadas, de modo a assegurar rastreabilidade entre a manifestação popular e as decisões incorporadas ao orçamento municipal. Essa arquitetura dialoga com experiências consolidadas de participação democrática, nas quais a deliberação pública é mediada por regras claras, critérios técnicos e mecanismos de acompanhamento contínuo (AVRITZER, 2008; OECD, 2015).

A primeira fase consistiu na mobilização comunitária e institucional, envolvendo divulgação nas redes sociais, articulação com lideranças locais e apoio das administrações regionais.

Em seguida, realizaram-se plenárias presenciais em diferentes regiões da cidade, assegurando que demandas territoriais pudessem ser expressas de maneira descentralizada. Cada plenária contou com mediação técnica, apresentação prévia do contexto fiscal e explicitação dos limites legais e financeiros do município, evitando expectativas irreais e contribuindo para uma deliberação responsável.

Na segunda etapa, procedeu-se à coleta e sistematização das propostas apresentadas pelos cidadãos. As demandas foram registradas, categorizadas por área temática (infraestrutura, saúde, educação, meio ambiente, mobilidade, entre outras) e encaminhadas para análise intersetorial. A atuação de equipes técnicas, nesse momento, foi decisiva para avaliar compatibilidade com o PPA 2026–2029, estimar custos, verificar a existência de ações correlatas e identificar riscos de duplicidade ou inviabilidade.

A terceira fase correspondeu ao processo de priorização, conduzido com base em critérios previamente estabelecidos: relevância social, impacto territorial, viabilidade financeira, alinhamento com prioridades estratégicas e potencial de melhoria dos serviços públicos. Esse procedimento evitou que o OP se transformasse em lista genérica de reivindicações e contribuiu para sua convergência com as diretrizes de planejamento e responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000).

Na etapa final, as propostas priorizadas foram incorporadas às ações orçamentárias compatíveis com a LOA 2026, com indicação de programas, metas físicas e fontes de financiamento. O resultado foi a consolidação de um percurso institucional que conecta escuta social, análise técnica e decisão fiscal, reforçando a credibilidade do processo e sua função pedagógica para a cidadania. Em consonância com o Ciclo GIS, o OP passa, assim, a operar como mecanismo de integração entre governança democrática, inovação metodológica e sustentabilidade fiscal.

Além de sua dimensão deliberativa, o desenho adotado favoreceu a aprendizagem institucional. A sistematização das demandas e a construção de registros formais permitem que o município acumule séries históricas, identifique padrões territoriais e aperfeiçoe progressivamente seus processos decisórios. Tal característica aproxima o OP de modelos de governança reflexiva, nos quais participação e monitoramento se retroalimentam, fortalecendo a capacidade estatal de planejamento e avaliação (MOORE, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

4.3 “DA ESCUTA À LEI”: INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO PPA, LDO E LOA

Um dos elementos centrais da experiência analisada foi a transformação das demandas apresentadas nas plenárias do Orçamento Participativo em ações formalmente incorporadas ao ciclo orçamentário municipal. Esse percurso, da escuta pública até a materialização na lei, constitui o núcleo de legitimação do processo e a evidência de que a participação social não foi meramente consultiva, mas dotada de capacidade efetiva de incidência.

O primeiro movimento consistiu na compatibilização técnica entre as propostas da população e as diretrizes estratégicas do Plano Plurianual (PPA 2026–2029). As equipes responsáveis avaliaram a aderência das demandas aos programas existentes, a necessidade de criação de novas ações e a estimativa de impactos financeiros. Esse exercício evitou tanto o risco de promessas inexequíveis quanto a reprodução automática de demandas desvinculadas da estratégia municipal — problema frequente em experiências participativas pouco estruturadas (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Na sequência, as propostas compatibilizadas foram incorporadas às prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), etapa em que se consolidaram critérios de priorização, limites fiscais e parâmetros de execução. Esse momento funcionou como ponte entre o planejamento plurianual e a alocação anual de recursos, garantindo coerência entre metas de médio prazo e possibilidades orçamentárias do exercício seguinte.

O passo decisivo ocorreu com a inserção das prioridades do OP na Lei Orçamentária Anual (LOA 2026). Cada demanda priorizada foi vinculada a um programa, ação e fonte de financiamento específicos, com definição de metas físicas e financeiras. Com isso, estabeleceu-se um vínculo formal e rastreável entre deliberação cidadã e execução orçamentária, permitindo que o controle social acompanhe, ao longo do exercício, o cumprimento das prioridades definidas coletivamente.

Esse arranjo institucional reforçou a função pedagógica do orçamento ao tornar visível o caminho que conecta participação, decisão e execução. Ao mesmo tempo, revelou a importância de capacidades técnicas internas e de instrumentos de planejamento estruturados, sem os quais a participação tende a se converter em expectativa frustrada.

Sob a ótica do Ciclo GIS, a integração OP–PPA–LDO–LOA evidencia a articulação entre governança democrática, inovação organizacional e sustentabilidade fiscal, convertendo o orçamento em verdadeiro espaço de pactuação pública e aprendizagem institucional.

Para facilitar a compreensão do arranjo institucional construído em Goiânia, o Quadro X sintetiza o fluxo que conecta participação social, planejamento, decisão orçamentária e monitoramento de resultados.

Quadro 1 — Fluxo integrado do Orçamento Participativo de Goiânia

Etapa	Descrição do processo	Instrumento institucional	Resultado esperado	Forma de monitoramento
Mobilização e escuta social	Realização de plenárias regionais, coleta de propostas e priorização comunitária.	Regulamento do OP e coordenação intersetorial.	Levantamento estruturado de demandas territoriais.	Registros de reuniões, listas de presença e relatórios de sistematização.
Análise técnica e fiscal	Avaliação de viabilidade jurídica, orçamentária e operacional das propostas.	Pareceres técnicos das secretarias e equipe de planejamento.	Classificação das propostas em elegíveis e não elegíveis.	Pareceres publicados e transparência dos critérios utilizados.
Compatibilização com o planejamento	Alinhamento das propostas com programas, metas e eixos estratégicos.	PPA 2026–2029 e matriz de programas.	Incorporação das prioridades ao planejamento municipal.	Mapas de aderência entre propostas e programas.
Vinculação orçamentária	Definição de dotações e inclusão nas peças legais.	LDO e LOA 2026.	Transformação das decisões participativas em compromissos orçamentários.	Publicação da LOA e rastreabilidade das ações.
Execução e acompanhamento	Implementação das ações e obras priorizadas.	Planos setoriais e contratos administrativos.	Entrega progressiva das políticas pactuadas.	Painéis, portais de transparência e relatórios periódicos.
Avaliação e aprendizado	Revisão de resultados, correções de rota e prestação de contas à sociedade.	OKRs, indicadores e reuniões de monitoramento.	Melhoria contínua e fortalecimento da confiança pública.	Relatórios de desempenho e devolutivas públicas.

Fonte:elaborado pelos autores

Para além da síntese apresentada no Quadro 1, alguns casos ilustrativos permitem visualizar, de forma concreta, como as prioridades deliberadas pela população transitaram pelas etapas de análise técnica, vinculação orçamentária e monitoramento de resultados. Os exemplos a seguir não pretendem esgotar a experiência, mas evidenciar a rastreabilidade do processo e sua capacidade de produzir efeitos tangíveis nos territórios.

Exemplo 1 — Drenagem e mobilidade em região periférica

Em uma região com recorrentes alagamentos, a comunidade priorizou obras de drenagem e pavimentação. A proposta foi considerada viável, vinculou-se ao programa de infraestrutura urbana do PPA 2026–2029 e passou a integrar a LOA 2026 com dotação específica. A execução foi acompanhada por OKRs trimestrais, permitindo correções de cronograma e divulgação pública dos resultados. O caso evidencia a capacidade do OP de alinhar demandas territoriais a decisões fiscais transparentes.

Exemplo 2 — Unidade de atenção básica em área com déficit de cobertura

Em bairro com baixa oferta de serviços de saúde, a prioridade local foi a implantação de uma unidade básica. Após análise técnica, o projeto foi inserido no programa setorial de saúde e na LOA 2026. A partir do monitoramento, registrou-se ampliação do acesso e redução de deslocamentos para

outros bairros. O exemplo ilustra como a vinculação entre participação e orçamento favorece ganhos de equidade.

Os exemplos supracitados apresentam as seguintes fontes: *LOA 2026; Relatório de Evidenciação do Orçamento Participativo; painéis de monitoramento municipal.*

4.4 PARTICIPAÇÃO E REDUÇÃO DE ASSIMETRIAS TERRITORIAIS

Um dos ganhos mais expressivos do processo foi a capacidade de incorporar demandas oriundas de territórios historicamente subatendidos. A distribuição das plenárias por regiões administrativas, aliada a critérios de priorização transparentes, contribuiu para ampliar a voz de bairros periféricos e áreas com carências estruturais.

Ao redirecionar investimentos para esses espaços, o Orçamento Participativo operou não apenas como mecanismo de escuta social, mas como instrumento de correção gradual de desigualdades intraurbanas, alinhando o gasto público ao princípio da equidade territorial.

4.5 EVIDÊNCIAS DO PROCESSO PARTICIPATIVO EM GOIÂNIA

A retomada do Orçamento Participativo em Goiânia apresentou um desenho processual que combinou mobilização social, análise técnica e vinculação orçamentária. No total, foram realizadas diversas plenárias regionais, nas quais a população apresentou propostas distribuídas por áreas como infraestrutura urbana, saúde, educação e assistência social. Após a triagem técnica quanto à viabilidade jurídica e fiscal, as propostas priorizadas foram consolidadas e compatibilizadas com os programas do PPA, com as metas da LDO e com as dotações da LOA.

Esse encadeamento institucional é relevante porque evita o risco recorrente identificado na literatura, consultas públicas que não se transformam em compromissos executáveis. Em Goiânia, ao contrário, cada prioridade selecionada passou a integrar um ciclo de planejamento, execução e monitoramento, com rastreabilidade documental e transparência na divulgação dos resultados.

4.6 CAPACITAÇÃO TÉCNICA E CONSTRUÇÃO DE OKRS: QUANDO A PARTICIPAÇÃO ENCONTRA A GESTÃO POR RESULTADOS

A consolidação do Orçamento Participativo em Goiânia esteve associada a um movimento deliberado de fortalecimento da capacidade administrativa do município. Reconheceu-se que a participação social somente alcança efetividade quando apoiada por equipes capacitadas, metodologias claras e instrumentos capazes de traduzir deliberações públicas em metas mensuráveis. Diante dos fatos, foi implementado um programa de capacitação técnica voltado a gestores e servidores envolvidos com planejamento, orçamento e monitoramento.

Os conteúdos formativos abarcaram fundamentos de planejamento governamental, integração entre PPA, LDO e LOA, princípios da responsabilidade fiscal, técnicas de priorização e uso de indicadores. Em paralelo, foi introduzida a metodologia de *Objectives and Key Results* (OKRs), adaptada às especificidades do setor público. A lógica dos OKRs consiste em definir objetivos estratégicos claros e resultados-chave verificáveis, permitindo o acompanhamento periódico do desempenho institucional e a correção de rumos sempre que necessário (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

A construção dos OKRs ocorreu de maneira colaborativa, envolvendo diferentes secretarias e órgãos municipais. Cada objetivo estratégico foi desdobrado em metas associadas a programas orçamentários, indicadores e prazos de execução.

Com isso, criou-se um alinhamento vertical entre planejamento estratégico, orçamento autorizado e ações executivas, reduzindo o risco de desconexão entre discurso e prática. Ao mesmo tempo, fortaleceu-se o alinhamento horizontal entre as áreas, evitando sobreposições e estimulando a cooperação intersetorial.

Do ponto de vista do Orçamento Participativo, os OKRs desempenharam papel relevante ao vincular prioridades da população a compromissos institucionais monitoráveis. Demandas selecionadas nas plenárias puderam ser associadas a resultados-chave específicos, o que facilitou o acompanhamento por órgãos de controle e pela própria sociedade.

Essa dinâmica reforçou a função pedagógica do processo, ao mostrar que escolhas coletivas implicam prazos, custos, indicadores e responsabilidades claramente distribuídas.

Sob a perspectiva do Ciclo GIS, Governança, Inovação e Sustentabilidade, a adoção de capacitação técnica e de instrumentos de gestão por resultados revela que participação democrática e racionalidade administrativa não são dimensões excludentes, mas complementares.

A inovação institucional reside precisamente na articulação entre deliberação pública, capacidade estatal e responsabilidade fiscal, resultando em um modelo de governança orientado à criação de valor público (MOORE, 1995; OECD, 2015).

4.7 INDICADORES PARA MONITORAMENTO E APRENDIZADO INSTITUCIONAL

A adoção de OKRs permitiu transformar deliberações participativas em metas mensuráveis, vinculadas a prazos, responsáveis e fontes de financiamento. Para além do acompanhamento físico-financeiro, o modelo incorporou indicadores de resultado, como ampliação do acesso a serviços, melhoria de infraestrutura e percepção de satisfação dos usuários.

A combinação de metas e indicadores cria um ambiente propício ao aprendizado institucional: políticas são monitoradas, avaliadas e corrigidas de forma contínua, evitando tanto promessas irrealizáveis quanto investimentos desconectados das necessidades sociais.

4.8 TRANSPARÊNCIA, MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL

A efetividade do Orçamento Participativo depende não apenas da deliberação inicial, mas da capacidade de acompanhar, ao longo do tempo, o destino das prioridades escolhidas. Em Goiânia, a retomada do processo foi acompanhada por esforços de publicização sistemática das etapas, resultados e vinculações orçamentárias, consolidando o princípio da transparência como componente central da governança democrática.

Diversos instrumentos foram utilizados para assegurar visibilidade às decisões: divulgação das plenárias e de seus resultados, disponibilização de relatórios sintéticos e analíticos, registro das demandas priorizadas e sua correspondência com programas e ações da Lei Orçamentária Anual.

Além disso, painéis e ferramentas digitais passaram a permitir o acompanhamento das metas associadas aos OKRs, conferindo materialidade ao controle social e possibilitando o escrutínio permanente por parte de cidadãos, conselhos e órgãos de controle.

Esse conjunto de medidas contribuiu para a criação de trilhas de evidência, mediante as quais é possível reconstruir o percurso que vai da participação popular à execução orçamentária. Tal rastreabilidade reduz assimetrias de informação, fortalece a confiança pública e dificulta práticas de captura política ou redirecionamento arbitrário de recursos.

Em consonância com diretrizes internacionais de boa governança, a transparência deixa de ser mero dever formal e passa a operar como mecanismo de responsabilização e aprendizagem institucional (OECD, 2015).

Outro aspecto relevante foi a incorporação do monitoramento como rotina administrativa. Acompanhamentos periódicos permitiram identificar atrasos, reprogramações e avanços, favorecendo ajustes contínuos e comunicação clara com a sociedade.

Essa dinâmica reforça o caráter cíclico e reflexivo do processo, aproximando-o da lógica do Ciclo GIS, no qual planejar, executar, medir e replanejar constituem momentos interdependentes.

Em síntese, a política de transparência e monitoramento associada ao Orçamento Participativo de Goiânia consolidou um ambiente de controle social ampliado, no qual a população não apenas participa da escolha de prioridades, mas também acompanha sua implementação.

Ao articular participação, informação acessível e mecanismos de avaliação, o município avança na construção de um modelo de governança que combina legitimidade democrática, eficiência administrativa e responsabilidade fiscal.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 O ORÇAMENTO COMO EIXO INTEGRADOR DO CICLO GIS

Os resultados da análise evidenciam que, em Goiânia, o orçamento deixou de operar como mero registro contábil para assumir papel de eixo articulador entre planejamento estratégico, participação social e responsabilidade fiscal.

A integração entre Orçamento Participativo, PPA, LDO e LOA demonstrou, na prática, que é possível transformar o orçamento em espaço de pactuação pública, coerente com a concepção de governança discutida no referencial teórico (GIACOMONI, 2020; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Sob a ótica do Ciclo GIS, o orçamento funcionou como ponto de convergência entre governança (regras, atores e transparência), inovação (metodologias e instrumentos) e sustentabilidade (equilíbrio fiscal e continuidade institucional).

Ao vincular decisões participativas a ações orçamentárias rastreáveis, o processo evitou tanto o tecnicismo isolado quanto a participação simbólica, reafirmando o potencial do orçamento como espaço democrático e estratégico.

5.2 PARTICIPAÇÃO VINCULANTE E LEGITIMIDADE DAS DECISÕES

Outro resultado relevante diz respeito à qualidade da participação. O OP analisado não se limitou a consultas informais; ele produziu decisões com capacidade efetiva de incidência sobre o orçamento. Essa característica reforça o argumento de que a participação vinculante contribui para ampliar legitimidade, confiança pública e corresponsabilidade social (AVRITZER, 2008).

Além disso, a combinação entre deliberação cidadã e análise técnica evitou que o processo fosse capturado por demandas inviáveis ou corporativas. O modelo adotado evidencia que participação não é sinônimo de improviso, mas pode ser compatível com critérios de priorização e limites fiscais, desde que tais critérios sejam explicitados e compartilhados com a sociedade (BRASIL, 2000).

5.3 APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL E GESTÃO POR RESULTADOS

A incorporação de capacitação técnica e OKRs revelou que a sustentabilidade do OP depende da existência de capacidade estatal. Ao adotar instrumentos de gestão por resultados, o município criou mecanismos de alinhamento entre objetivos estratégicos, programas orçamentários e metas monitoráveis, fortalecendo o caráter reflexivo do processo.

Esse resultado confirma a tese de que participação democrática e racionalidade administrativa são dimensões complementares. A inovação institucional não está apenas na abertura de espaços de deliberação, mas na criação de rotinas que permitam acompanhar, avaliar e reprogramar políticas públicas de forma transparente (MOORE, 1995; OECD, 2015).

5.4 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL COMO GARANTIA DE SUSTENTABILIDADE

O estabelecimento de trilhas de evidência, relatórios públicos e painéis de acompanhamento contribuiu para consolidar um ambiente de controle social ampliado. A possibilidade de acompanhar o ciclo completo, da plenária à execução, fortalece a confiança pública e cria incentivos para que gestores mantenham coerência entre planejamento e execução.

Esse resultado reforça a ideia de que a transparência não deve ser vista apenas como dever formal, mas como instrumento ativo de governança e de prevenção a retrocessos institucionais. Em contextos de alternância política, a existência de registros e mecanismos de monitoramento aumenta as chances de continuidade das políticas pactuadas.

5.5 LIMITES E DESAFIOS IDENTIFICADOS

Embora os avanços observados sejam expressivos, a experiência analisada revela um conjunto de desafios que precisam ser enfrentados para garantir a sustentabilidade do modelo. Um primeiro aspecto refere-se à necessidade de ampliar e qualificar a comunicação pública, utilizando linguagem acessível e formatos diversificados, de modo que toda a população possa compreender as etapas, critérios e resultados do processo. Soma-se a isso o risco permanente de restrições fiscais, que pode reduzir o espaço deliberativo e limitar a execução das prioridades pactuadas com a sociedade.

Outro desafio relevante diz respeito à dependência de continuidade institucional e da manutenção de quadros técnicos qualificados, condição essencial para preservar rotinas, procedimentos e memória organizacional. Ademais, torna-se cada vez mais necessário aperfeiçoar os sistemas de indicadores, avançando de métricas centradas apenas na execução físico-financeira para instrumentos capazes de capturar efeitos distributivos e impactos sociais concretos.

Em síntese, tais limites indicam que a consolidação do arranjo exige investimentos contínuos em capacitação, transparência e institucionalização de práticas participativas, sob pena de regressão a modelos burocráticos tradicionais. Cabe destacar, ainda, que este artigo concentrou-se na análise institucional do processo, com base em documentos oficiais e registros administrativos. Permanecem abertos importantes campos de investigação, como a percepção dos cidadãos sobre o Orçamento Participativo, os efeitos distributivos em diferentes regiões da cidade e a avaliação longitudinal dos impactos produzidos. Pesquisas futuras poderão combinar métodos qualitativos e quantitativos, permitindo mensurar, com maior precisão, em que medida a integração entre participação, planejamento e orçamento contribui para a geração de valor público.

5.6 SÍNTESE INTERPRETATIVA

Em síntese, os resultados sugerem que a experiência de Goiânia confirma a hipótese central deste artigo: quando articulado ao planejamento e sustentado por instrumentos de gestão por

resultados, o Orçamento Participativo pode reconfigurar o papel do orçamento público, aproximando-o de um modelo de governança que combina legitimidade democrática, racionalidade técnica e sustentabilidade fiscal.

O Ciclo GIS mostrou-se útil tanto como lente interpretativa quanto como orientação prática, permitindo compreender a interdependência entre participação, planejamento e monitoramento. Embora o estudo não pretenda generalização estatística, suas implicações oferecem pistas relevantes para governos locais que buscam inovar no campo do orçamento participativo e da gestão pública contemporânea.

6 CONCLUSÃO

O estudo analisou a retomada do Orçamento Participativo de Goiânia e sua articulação com o ciclo de planejamento municipal à luz do Ciclo GIS, Governança, Inovação e Sustentabilidade. A experiência examinada demonstra que o orçamento público pode deixar de ser mera peça contábil para se converter em espaço estratégico de pactuação democrática, integração institucional e criação de valor público.

Mostrou-se que a vinculação entre Orçamento Participativo, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual permitiu estruturar um percurso rastreável entre participação social, análise técnica e decisão fiscal. A combinação entre plenárias territoriais, priorização fundamentada, capacitação de servidores e adoção de OKRs contribuiu para reduzir o distanciamento histórico entre planejamento e execução, fortalecendo a transparência e o controle social.

Os resultados sugerem que, quando sustentado por capacidade estatal, instrumentos de gestão por resultados e mecanismos permanentes de monitoramento, o Orçamento Participativo pode assumir papel estruturante no processo orçamentário municipal. Nessa perspectiva, participação democrática e racionalidade administrativa deixam de ser dimensões opostas e passam a se reforçar mutuamente, conformando um modelo de governança compatível com os princípios de responsabilidade fiscal e eficiência pública.

Reconhecem-se, todavia, desafios persistentes: necessidade de comunicação mais acessível, riscos decorrentes de restrições fiscais, dependência de continuidade institucional e aprimoramento dos indicadores de impacto social. Tais limites indicam que a consolidação do modelo exige investimento contínuo em capacitação, transparência e institucionalização de rotinas participativas.

Do ponto de vista teórico, o Ciclo GIS mostrou-se ferramenta útil para compreender a interdependência entre planejamento, orçamento e participação, oferecendo uma lente capaz de integrar governança, inovação e sustentabilidade. Do ponto de vista prático, a experiência de Goiânia sugere caminhos replicáveis para governos locais interessados em fortalecer suas estruturas de planejamento e democratizar o processo orçamentário.

Finalizando, a articulação entre orçamento, participação popular e gestão por resultados revela-se caminho promissor para aproximar o planejamento público da vida concreta das cidades, ampliando legitimidade democrática, eficiência administrativa e responsabilidade fiscal, pilares essenciais para a construção de um Estado capaz de responder, de modo transparente e sustentável, às demandas da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

AIRES, Mateus Araújo; AIRES, Luana Sávia Araújo. *O orçamento participativo como ferramenta de transformação social: um panorama da produção acadêmica (2019–2024).* Interference Journal, v. 11, n. 2, p. 919-951, 2025. DOI: 10.36557/2009-3578.2025v11n2p919-951.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e os espaços públicos no Brasil.* 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.* Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma gerencial do Estado.* 3. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

CAVALCANTE, Ailton Ferreira. *Governança e sustentabilidade em cidades inteligentes: uma proposta de aplicação do Ciclo GIS.* Tese (Doutorado em Administração Pública) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2025.

DOERR, John. *Measure What Matters: How Google, Bono, and the Gates Foundation Rock the World with OKRs.* New York: Portfolio/Penguin, 2018.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. *O orçamento participativo e a gestão democrática de Goiânia.* 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) — Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009.

GIACOMONI, James. *Orçamento público.* 18. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. *Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO 2026.* Goiânia: Secretaria Municipal da Fazenda, 2025.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. *Lei Orçamentária Anual — LOA 2026.* Goiânia: Secretaria Municipal da Fazenda, 2025.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. *Planejamento Estratégico Municipal 2026–2029.* Goiânia: Secretaria Municipal da Fazenda, 2025.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. *Plano Plurianual 2026–2029 (PPA).* Goiânia: Secretaria Municipal da Fazenda, 2025.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. *Relatório de Evidenciação do Orçamento Participativo — Goiânia 2026.* Goiânia: Secretaria Municipal da Fazenda, 2025.

ISO. *ISO 37122:2019 — Sustainable cities and communities: Indicators for smart cities.* Geneva: International Organization for Standardization, 2019.

MOORE, Mark. *Creating Public Value: Strategic Management in Government.* Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OECD. *Government at a Glance 2015.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015.

OECD. *Open Government: The Global Context and the Way Forward.* Paris: OECD Publishing, 2016.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SMITH, Graham; SONERYD, Linda. *Participatory Governance and Digital Platforms.* Policy & Internet, v. 6, n. 2, p. 117–138, 2014.

VIEIRA, Maurícia Medeiros Cocate. *A inclusão do orçamento participativo no planejamento urbano de Goiânia.* 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) — Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009.

VIEIRA, Maurícia Medeiros Cocate. *Desmantelar políticas participativas: limites e retrocessos do Orçamento Participativo.* Goiânia, 2015. Manuscrito acadêmico.

WILDAVSKY, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process.* 4. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1986.