

ARTIGO

Orçamento Participativo, Governança Fiscal e Accountability: Integração ao Ciclo Orçamentário Municipal à luz do Ciclo GIS

Participatory Budgeting, Fiscal Governance, and Accountability: Integration into the Municipal Budget Cycle through the Lens of the GIS Cycle

Presupuesto Participativo, Gobernanza Fiscal y Accountability: Integración al Ciclo Presupuestario Municipal a la luz del Ciclo GIS

Grupo temático 02

Ailton Ferreira Cavalcante, Jean Lima

Resumo

O orçamento público constitui o principal instrumento de materialização das escolhas políticas em decisões fiscais concretas. Este artigo analisa a retomada do Orçamento Participativo (OP) de Goiânia e sua integração ao ciclo orçamentário formal, PPA 2026–2029, LDO e LOA 2026, à luz do Ciclo GIS (Governança, Inovação e Sustentabilidade). Adota-se abordagem qualitativa, de natureza teórico-aplicada, baseada em análise documental e ilustração metodológica. Examina-se como as demandas deliberadas nas plenárias foram compatibilizadas com diretrizes estratégicas, limites fiscais e critérios de viabilidade técnica, permitindo sua incorporação às ações orçamentárias. Os resultados indicam que a vinculação entre participação cidadã e decisão fiscal fortaleceu a governança financeira municipal ao ampliar transparência, rastreabilidade e coerência entre planejamento e execução. Observou-se avanço na equidade territorial e na qualificação do gasto público. Conclui-se que a integração entre participação social, responsabilidade fiscal e monitoramento contínuo constitui mecanismo relevante para aprimorar a *accountability* e a sustentabilidade fiscal municipal no contexto do pacto federativo brasileiro.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Governança Fiscal; *Accountability*; Finanças Públicas Municipais; Ciclo Orçamentário.

Abstract

Public budgeting is the primary instrument through which political choices are translated into concrete fiscal decisions. This article analyzes the relaunch of Participatory Budgeting (PB) in Goiânia and its integration into the formal municipal budget cycle, the Multi-Year Plan (PPA 2026–2029), Budget Guidelines Law (LDO), and Annual Budget Law (LOA 2026), through the lens of the GIS Cycle (Governance, Innovation, and Sustainability). The study adopts a qualitative, theory-driven and applied approach based on documentary analysis and methodological illustration. It examines how citizen demands expressed in public assemblies were aligned with strategic directives, fiscal constraints, and technical feasibility criteria, enabling their incorporation into budgetary actions. Findings indicate that linking citizen deliberation to fiscal decision-making strengthened municipal financial governance by enhancing transparency, traceability, and coherence between planning and execution. Improvements in territorial equity and public spending quality were also observed. The study concludes that integrating social participation, fiscal responsibility, and continuous monitoring represents a relevant mechanism for strengthening municipal accountability and fiscal sustainability within Brazil's federal framework.

Keywords: Participatory Budgeting; Fiscal Governance; Accountability; Municipal Public Finance; Budget Cycle.

Resumen

El presupuesto público constituye el principal instrumento mediante el cual las decisiones políticas se traducen en decisiones fiscales concretas. Este artículo analiza la reactivación del Presupuesto Participativo (PP) en Goiânia y su integración al ciclo presupuestario municipal formal — PPA 2026–2029, LDO y LOA 2026 — a la luz del Ciclo GIS (Gobernanza, Innovación y Sostenibilidad). Se adopta un enfoque cualitativo, de naturaleza teórico-aplicada, basado en análisis documental e ilustración metodológica. Se examina cómo las demandas ciudadanas deliberadas en las plenarias fueron compatibles con directrices estratégicas, límites fiscales y criterios de viabilidad técnica, permitiendo su incorporación a las acciones presupuestarias. Los resultados muestran que la articulación entre deliberación ciudadana y decisión fiscal fortaleció la gobernanza financiera municipal al ampliar la transparencia, la trazabilidad y la coherencia entre planificación y ejecución. También se observaron avances en equidad territorial y calidad del gasto público. Se concluye que la integración entre participación social, responsabilidad fiscal y monitoreo continuo constituye un mecanismo relevante para fortalecer la accountability y la sostenibilidad fiscal municipal en el contexto del pacto federativo brasileño.

Palabras clave: Presupuesto Participativo; Gobernanza Fiscal; Accountability; Finanzas Públicas Municipales; Ciclo Presupuestario.

ARTIGO

1. Introdução:

O orçamento público constitui o principal instrumento por meio do qual o Estado transforma decisões políticas em prioridades financiáveis e ações concretas. Mais do que registro contábil, ele representa espaço institucional de definição de escolhas coletivas, no qual se articulam expectativas sociais, restrições fiscais e estratégias governamentais. Os municípios brasileiros têm buscado mecanismos capazes de aproximar a sociedade do processo decisório orçamentário, seja para ampliar legitimidade democrática, seja para qualificar a alocação de recursos públicos. O Orçamento Participativo (OP) emergiu, nas últimas décadas, como uma dessas alternativas, oferecendo canais institucionais de deliberação sobre prioridades locais.

A experiência recente de Goiânia insere-se nesse debate a partir de elemento singular: a retomada do OP após mais de duas décadas de interrupção e sua integração direta aos instrumentos formais de planejamento e orçamento. Diferentemente de iniciativas episódicas e desconectadas, optou-se por vincular 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 mecanismos de monitoramento e gestão por resultados.

O problema que orienta este artigo pode ser assim formulado: de que maneira a integração entre participação popular e ciclo orçamentário formal pode transformar o Orçamento Participativo em instrumento efetivo de decisão fiscal, e não apenas consultiva? Para enfrentar essa questão, adota-se o referencial do Ciclo GIS (Governança, Inovação e Sustentabilidade), compreendido como arranjo institucional que articula transparência, responsabilidade fiscal, deliberação cidadã e monitoramento contínuo.

A singularidade do processo analisado também decorre de sua origem programática. A proposta de integração entre participação, planejamento e orçamento foi previamente inscrita no plano de governo registrado junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), estruturado em eixos estratégicos voltados à cidade, ao cidadão e à gestão. Ao ser incorporado ao ciclo orçamentário municipal, o plano deixou de representar carta de intenções e converteu-se em referência vinculante para a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, reforçando a coerência entre compromisso político e execução financeira.

Metodologicamente, desenvolve-se estudo qualitativo de natureza teórico-aplicada, baseado em análise documental e ilustração metodológica da experiência municipal. São examinados atos normativos, relatórios institucionais e registros administrativos relacionados à construção do PPA, da LDO e da LOA, bem como os documentos produzidos no âmbito do processo participativo. A experiência de Goiânia não é

tratada como estudo de caso explicativo no sentido estatístico, mas como campo de demonstração da aplicabilidade do modelo proposto.

Argumenta-se que a vinculação entre deliberação cidadã e decisões inscritas na lei orçamentária reconfigura o papel do orçamento municipal, convertendo-o em eixo articulador entre planejamento estratégico, governança fiscal e participação social. Ao reduzir a dissociação entre escuta pública e decisão financeira, o arranjo institucional analisado amplia a legitimidade das escolhas, fortalece a coerência alocativa e cria condições para aprendizagem governamental contínua.

Ao integrar participação popular ao ciclo orçamentário formal (PPA, LDO e LOA), a experiência analisada permite examinar o orçamento não apenas como instrumento de planejamento, mas como mecanismo de *accountability* fiscal, no qual deliberação cidadã, responsabilidade financeira e rastreabilidade das decisões passam a operar de forma articulada. Nesse sentido, o estudo contribui para o debate contemporâneo sobre finanças públicas municipais e qualidade do gasto no âmbito do pacto federativo brasileiro.

O Plano Plurianual 2026–2029, aprovado em primeira votação pela Câmara Municipal em setembro de 2025, projeta receita global de aproximadamente R\$ 43 bilhões para o quadriênio, estabelecendo diretrizes estratégicas nas áreas de saúde, educação, infraestrutura e assistência social. O documento também fixa compromissos de equilíbrio fiscal, prevendo manutenção da despesa de pessoal em 47,3% da Receita Corrente Líquida e redução gradual da dívida consolidada. Nesse contexto, a integração do Orçamento Participativo ao PPA insere a deliberação cidadã em planejamento de médio prazo dotado de limites fiscais explícitos.

2. Referencial Teórico

O referencial teórico deste estudo articula três eixos centrais: (i) orçamento público como instrumento de governança fiscal; (ii) participação social, valor público e *accountability*; e (iii) o Ciclo GIS como síntese aplicada capaz de integrar planejamento, decisão financeira e controle social. A proposta é compreender o orçamento municipal não apenas como peça contábil, mas como núcleo estruturante da coordenação estatal e da produção de legitimidade democrática.

ARTIGO

2.1 Orçamento público e governança fiscal

Historicamente associado ao controle de receitas e despesas, o orçamento público passou a ocupar posição central na formulação e implementação das políticas públicas. Mais do que instrumento contábil, ele organiza prioridades, explicita restrições fiscais e traduz escolhas distributivas em decisões formalizadas. Como assinala Wildavsky (1986), o orçamento é, antes de tudo, política, na medida em que materializa relações de poder e pactos institucionais.

Na literatura contemporânea, o orçamento é compreendido como eixo estruturante da governança fiscal, articulando planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Não se limita à autorização de gastos, mas atua como mecanismo de coordenação intersetorial e de alinhamento entre metas estratégicas e capacidade financeira do Estado (Giacomoni, 2020; Pollitt & Bouckaert, 2017). Essa ampliação conceitual desloca o orçamento do plano meramente autorizativo para o campo da direção estratégica da ação pública.

No contexto brasileiro, o arranjo formado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) busca assegurar encadeamento lógico entre planejamento de médio prazo e execução anual. A efetividade desse ciclo, contudo, depende de capacidade institucional, transparência e mecanismos de acompanhamento capazes de evitar a dissociação entre formulação estratégica e alocação concreta de recursos (Bresser-Pereira, 2017; OECD, 2015).

A incorporação de plataformas digitais e sistemas integrados de planejamento no âmbito municipal insere-se em movimento mais amplo de transformação administrativa orientada à governança baseada em evidências e à coordenação intersetorial. Estudos recentes indicam que a modernização tecnológica, quando articulada a instrumentos de planejamento e controle fiscal, reduz assimetrias informacionais, amplia a transparência e fortalece a capacidade decisória do Estado em ambientes de

restrição orçamentária (Cavalcante & Oliveira, 2024). Nessa perspectiva, a digitalização do processo participativo e sua integração ao sistema formal de planejamento não representam simples avanço operacional, mas elemento estruturante de uma lógica de gestão orientada a resultados e responsabilização institucional.

Desse modo, a qualidade do gasto público relaciona-se diretamente à integração entre planejamento e orçamento, bem como à existência de dispositivos capazes de assegurar rastreabilidade das decisões, justificação das prioridades e avaliação sistemática de resultados. A governança fiscal, portanto, não se resume ao equilíbrio financeiro, mas envolve coerência institucional, transparência decisória e legitimidade pública.

2.2 Participação social, valor público e accountability

A Constituição Federal de 1988 consagrou a participação social como princípio estruturante da administração pública, associando transparência, controle social e democratização das decisões (BRASIL, 1988). Instituições participativas, quando dotadas de regras claras e efeitos vinculantes, ampliam legitimidade e fortalecem corresponsabilidade cívica (AVRITZER, 2008).

Em diálogo com essa perspectiva, o conceito de valor público proposto por Moore (1995) amplia os critérios de avaliação governamental. O desempenho estatal deve ser julgado não apenas por legalidade formal ou equilíbrio contábil, mas por sua capacidade de produzir resultados reconhecidos socialmente. O sistema de prestação de contas, nesse quadro, assume dimensão ampliada: não se restringe ao controle *ex post*, mas envolve justificativa contínua das escolhas, transparência procedimental e coerência entre planejamento e execução financeira.

A literatura sobre Orçamento Participativo demonstra que sua efetividade depende da vinculação orgânica às estruturas formais de planejamento e orçamento. Experiências marcadas por descontinuidade institucional ou baixa incorporação das demandas tendem a gerar frustração democrática e esvaziamento progressivo (VIEIRA, 2009; 2015). Estudos recentes indicam que a sustentabilidade do OP exige compromisso governamental, critérios transparentes de priorização e mecanismos permanentes de monitoramento (AIRES; AIRES, 2025).

Assim, a participação social somente fortalece a transparência fiscal quando conectada a decisões efetivamente inscritas na lei orçamentária, permitindo rastreabilidade entre deliberação cidadã e execução financeira.

2.3 O Ciclo GIS como síntese aplicada de governança fiscal participativa

O Ciclo GIS (Governança, Inovação e Sustentabilidade) é mobilizado neste estudo como arranjo analítico capaz de integrar os dois eixos anteriores. O modelo interpreta a ação estatal como processo contínuo de planejamento, execução, monitoramento e retroalimentação, articulando deliberação cidadã, responsabilidade fiscal e gestão orientada a resultados.

Sua formulação dialoga com abordagens de *governance networks*, *collaborative governance* e *public value governance*, ao reconhecer que decisões públicas sustentáveis dependem da articulação entre

múltiplos atores, critérios técnicos e mecanismos de controle social. A inovação proposta não reside na criação de paradigma isolado, mas na organização desses referenciais em estrutura operativa aplicada ao ciclo orçamentário municipal.

Ao integrar Orçamento Participativo ao PPA, à LDO e à LOA, o Ciclo GIS permite examinar o orçamento como mecanismo estruturante de governança fiscal participativa. Nesse arranjo, participação, planejamento e *accountability* deixam de operar de forma fragmentada e passam a compor circuito institucional coerente, no qual decisões financeiras são deliberadas, formalizadas e monitoradas de modo transparente e sustentável.

3. Metodologia

Este estudo adota abordagem qualitativa de natureza teórico-aplicada, orientada à análise do orçamento público como instrumento de governança e transparência fiscal no âmbito municipal. Parte-se da premissa de que decisões orçamentárias não constituem meros registros contábeis, mas processos político-institucionais estruturados por normas, regras procedimentais e mecanismos de deliberação pública, nos quais planejamento, execução financeira e controle social operam de forma interdependente (WILDAVSKY, 1986; GIACOMONI, 2020).

A experiência do Município de Goiânia é mobilizada como campo empírico para examinar a integração entre o Orçamento Participativo e o ciclo orçamentário formal, Plano Plurianual (PPA 2026–2029), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA 2026). Não se trata de estudo de caso explicativo com pretensão de generalização estatística, mas de análise institucional interpretativa voltada à compreensão dos mecanismos que conectam deliberação cidadã, critérios técnicos de viabilidade e formalização fiscal das decisões.

A investigação baseou-se em três conjuntos principais de evidências: documentos normativos e legais que estruturam o ciclo orçamentário brasileiro, incluindo a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal; peças orçamentárias municipais e registros administrativos relacionados ao processo participativo; e literatura especializada nacional e internacional sobre orçamento público, governança fiscal, participação social e accountability. A análise desenvolveu-se a partir da definição prévia de categorias analíticas, governança fiscal, integração planejamento–orçamento, rastreabilidade decisória e sustentabilidade institucional, mobilizadas para examinar a correspondência entre demandas deliberadas nas plenárias e sua incorporação às ações inscritas nas peças orçamentárias.

O procedimento analítico envolveu exame interpretativo dos documentos, identificação de nexos entre escuta pública e decisão formalizada e triangulação entre diretrizes normativas, registros institucionais e referenciais teóricos, com o objetivo de reduzir vieses interpretativos e fortalecer a consistência da análise. Optou-se por não incorporar entrevistas com gestores ou participantes do processo, em razão do foco na arquitetura institucional e na formalização fiscal das decisões, e não nas percepções subjetivas dos atores envolvidos. Tal delimitação é reconhecida como limite metodológico, parcialmente compensado pela ênfase na rastreabilidade entre deliberação pública e inscrição legal das prioridades.

Por trabalhar exclusivamente com documentos públicos e registros institucionais, o estudo não envolve riscos a participantes, reforçando, ao contrário, o princípio da publicidade e da transparência fiscal como elementos centrais da governança democrática.

4. A experiência de Goiânia: integração entre orçamento participativo, governança fiscal e execução de projetos

A retomada do Orçamento Participativo (OP) em Goiânia, após mais de duas décadas de descontinuidade, representou não apenas a reativação de um mecanismo de escuta pública, mas a reconstrução de um arranjo institucional voltado à integração entre deliberação cidadã e decisão fiscal formalizada. Diferentemente de experiências episódicas do passado, o processo foi concebido desde sua origem como etapa vinculada ao ciclo orçamentário municipal, articulando participação social, critérios técnicos de viabilidade e limites fiscais previamente explicitados.

Além das plenárias territoriais e da escuta presencial, o processo foi estruturado com apoio de plataforma digital oficial, permitindo registro formal das propostas e ampliação do acesso à participação. A arquitetura institucional adotada vinculou o Orçamento Participativo ao Sistema Unificado de Planejamento e Gestão (SUPG), que integra instrumentos como *Balanced Scorecard* (BSC), *Objectives and Key Results* (OKRs) e o Plano Plurianual (PPA) em ciclo contínuo de planejamento, monitoramento e avaliação. Essa integração assegurou que as demandas deliberadas não permanecessem no plano simbólico, mas fossem convertidas em ações programáticas passíveis de acompanhamento por indicadores e metas físicas.

O desenho adotado estruturou-se em etapas sucessivas e documentadas: mobilização comunitária, realização de plenárias regionais, sistematização das propostas, análise técnica intersetorial e incorporação

das prioridades viáveis às peças orçamentárias — PPA 2026–2029, LDO e LOA 2026. Esse encadeamento

ARTIGO

permitiu superar a dissociação clássica entre escuta pública e decisão financeira, frequentemente apontada como fragilidade das experiências participativas.

Nas plenárias regionais, as demandas foram apresentadas à luz do contexto fiscal do município, com explicitação de restrições legais e orçamentárias. Tal procedimento reduziu assimetrias informacionais e contribuiu para qualificar o processo deliberativo, deslocando-o de lógica reivindicatória para lógica de priorização responsável. As propostas registradas foram posteriormente categorizadas por área temática e submetidas à análise técnica, na qual se verificaram aderência ao PPA, estimativa de custos, compatibilidade com programas existentes e possibilidade de execução dentro do exercício financeiro.

O momento decisivo ocorreu na transição da deliberação para a formalização. As propostas consideradas viáveis foram incorporadas às ações previstas na LOA 2026, com identificação de programas, metas físicas e fontes de financiamento. Essa etapa conferiu materialidade jurídica às decisões participativas, transformando reivindicações em compromissos fiscalmente inscritos. Ao serem formalizadas na lei orçamentária, as prioridades passaram a integrar o sistema regular de execução, controle e monitoramento, tornando-se passíveis de acompanhamento institucional.

Do ponto de vista da governança fiscal, o processo introduziu três mecanismos relevantes. Primeiro, ampliou a transparência procedimental ao tornar públicos os critérios de priorização e os limites financeiros considerados. Segundo, fortaleceu a rastreabilidade decisória ao estabelecer vínculo documentado entre demanda apresentada, análise técnica e inscrição orçamentária. Terceiro, contribuiu para maior coerência entre planejamento estratégico e execução financeira, ao compatibilizar as deliberações do OP com as diretrizes do PPA e as prioridades estabelecidas na LDO.

Observou-se, ainda, a incorporação de demandas provenientes de territórios historicamente subatendidos, indicando potencial de redução de assimetrias distributivas. Embora não se trate de avaliação quantitativa de impacto, a análise documental revela mudança relevante na lógica de priorização, com maior alinhamento entre escuta territorial e alocação programática de recursos.

A vinculação ao PPA 2026–2029 ocorreu em contexto de planejamento estruturado para o quadriênio com projeção de R\$ 43 bilhões em receitas e priorização de investimentos em saúde, educação, infraestrutura urbana e assistência social. A compatibilização das demandas participativas com esse arcabouço estratégico exigiu análise de aderência programática e verificação de impacto fiscal, especialmente à luz das metas de equilíbrio das contas públicas previstas no próprio plano.

A operacionalização desse arranjo institucional foi reforçada pela integração entre Orçamento Participativo, modelo OKR (*Objectives and Key Results*) e a Rede Municipal de Gestão de Projetos Prioritários. As prioridades deliberadas nas plenárias foram desdobradas em objetivos estratégicos e resultados-chave mensuráveis, vinculados a programas orçamentários, metas físicas e fontes de financiamento. Simultaneamente, sua execução passou a ser acompanhada por meio de estrutura de governança de projetos, com definição de responsáveis, cronogramas, marcos de entrega e instrumentos de monitoramento.

Essa articulação aproximou o ciclo deliberativo da lógica de gestão orientada a resultados, convertendo demandas sociais em projetos estruturados e fiscalmente acompanháveis. Ao integrar planejamento estratégico, execução orçamentária e gestão por projetos sob o Sistema Unificado de Planejamento e Gestão (SUPG), o município fortaleceu a rastreabilidade entre decisão participativa e entrega efetiva, ampliando a transparência e a qualidade do gasto público. A vinculação entre metas, indicadores e execução física reduziu o risco de descontinuidade ou esvaziamento simbólico do processo participativo, assegurando que as prioridades selecionadas permanecessem inseridas no circuito regular de governança financeira.

A integração entre participação, orçamento e gestão por projetos também produziu efeitos institucionais indiretos. Ao exigir sistematização das demandas, análise técnica estruturada, formalização legal das decisões e acompanhamento por indicadores, o processo fortaleceu rotinas administrativas e consolidou cultura de monitoramento e aprendizagem institucional. O Orçamento Participativo deixou,

ARTIGO

assim, de operar como instância paralela ou meramente consultiva e passou a integrar o núcleo operacional da governança fiscal municipal.

Não obstante os avanços observados, persistem desafios relacionados à continuidade institucional, à comunicação sistemática dos resultados à sociedade e ao aperfeiçoamento de indicadores capazes de mensurar impactos de médio prazo. A sustentabilidade do arranjo depende da manutenção do vínculo entre deliberação cidadã, formalização orçamentária e execução monitorável, sob pena de retorno a práticas consultivas desprovidas de efeitos vinculantes.

À luz do Ciclo GIS, a experiência de Goiânia evidencia que a integração entre governança colaborativa, inovação procedimental e responsabilidade fiscal pode transformar o orçamento municipal em mecanismo estruturante de *accountability* participativa. Ao articular escuta pública, decisão técnica, inscrição legal e execução por projetos monitorados, o modelo analisado aproxima deliberação democrática

ARTIGO

e disciplina fiscal, fortalecendo a legitimidade das escolhas e a qualidade do gasto público no contexto do pacto federativo brasileiro.

5. Resultados e Discussão

A análise da experiência de Goiânia permite identificar resultados institucionais que transcendem a mera retomada do Orçamento Participativo. O principal achado reside na integração orgânica entre deliberação cidadã, formalização orçamentária e execução monitorável, configurando um arranjo consistente de governança fiscal participativa.

A presente análise não pretende validar ou promover a política pública examinada, mas compreender seus mecanismos institucionais e sua inserção no ciclo orçamentário formal à luz da governança fiscal. O foco recai sobre a arquitetura decisória e seus dispositivos de coordenação, e não sobre juízo normativo acerca da gestão municipal.

A incorporação das prioridades ao ciclo formal ocorreu em ambiente fiscal previamente delimitado por planejamento de médio prazo que projeta R\$ 43 bilhões em receitas para o quadriênio 2026–2029 e estabelece metas de contenção da despesa de pessoal em 47,3% da Receita Corrente Líquida. A compatibilização entre deliberação cidadã e tais parâmetros demonstra que a participação foi operacionalizada dentro de regime estruturado de responsabilidade fiscal, e não à margem dele.

O desenho institucional foi apresentado e debatido em audiências públicas realizadas na Câmara Municipal em setembro de 2025, no âmbito da tramitação do Projeto de Lei nº 396/2025 (LDO 2026), reforçando a transparência do processo e sua vinculação formal ao planejamento de médio prazo. A estrutura adotada evidencia que o Orçamento Participativo foi concebido como dimensão cidadã do próprio PPA 2026–2029, e não como mecanismo paralelo ou desvinculado da disciplina fiscal. A previsão de monitoramento semestral das metas e a implementação de agenda estruturada de revisão de gastos, com ciclos trimestrais de ajuste, inserem o processo participativo em ambiente de controle contínuo compatível com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Verificou-se que a vinculação entre plenárias regionais e inscrição formal das prioridades na LOA 2026 reduziu a dissociação tradicional entre participação e decisão financeira. Diferentemente de experiências meramente consultivas, as demandas selecionadas passaram a integrar programas orçamentários com metas físicas, fontes de financiamento e responsáveis institucionais definidos. Esse mecanismo fortaleceu a rastreabilidade entre escuta pública e execução orçamentária, ampliando a governança municipal.

No ciclo 2026–2029, o processo participativo foi operacionalizado por meio de nove plenárias regionais, cujas propostas deliberadas foram integralmente incorporadas ao planejamento estratégico do município. As prioridades selecionadas receberam vinculação programática e previsão orçamentária específica, sendo estruturadas como projetos no sistema formal de gestão. Tal configuração reduziu o hiato tradicional entre consulta pública e decisão fiscal, conferindo rastreabilidade institucional às deliberações cidadãs.

ARTIGO

No plano fiscal, a institucionalização do processo foi acompanhada por instrumentos robustos de monitoramento e revisão de gastos. A LDO 2026 (PL nº 396/2025 – Processo nº 00000.004048.2025-53) incorporou análise de riscos fiscais e reavaliação atuarial do regime próprio de previdência, integrando tais dados ao Demonstrativo de Metas Fiscais. Ademais, o PPA 2026–2029 prevê monitoramento semestral e agenda estruturada de revisão de despesas, com ciclos trimestrais de ajuste e diagnóstico inicial em até 60 dias. Tal arquitetura reforça a aderência do processo participativo aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e insere a deliberação social em ambiente de controle fiscal contínuo.

Em paralelo, a adoção de OKRs e sua articulação com a gestão por projetos introduziram lógica de acompanhamento sistemático, permitindo que prioridades participativas fossem traduzidas em resultados-chave verificáveis. Essa integração reforçou a coerência vertical entre planejamento estratégico e orçamento autorizado, ao mesmo tempo em que estimulou coordenação horizontal entre secretarias. O orçamento deixou de representar apenas autorização de despesa e passou a operar como instrumento de coordenação intersetorial orientado a resultados.

A execução das prioridades foi ainda acompanhada no âmbito da Rede Municipal de Gestão de Projetos Prioritários, estrutura responsável por organizar as iniciativas estratégicas do município sob lógica de projetos, com definição de responsáveis institucionais, cronogramas, marcos de entrega e mecanismos de monitoramento. Essa camada adicional de governança reforçou a rastreabilidade entre decisão participativa, inscrição orçamentária e entrega efetiva, consolidando ambiente de *accountability* fiscal estruturada.

Outro resultado relevante refere-se ao fortalecimento da capacidade estatal. A necessidade de análise técnica das propostas, estimativa de custos e compatibilização com programas existentes exigiu maior sistematização administrativa, contribuindo para institucionalização de rotinas de planejamento e

ARTIGO

acompanhamento. Sob essa perspectiva, o Orçamento Participativo atuou como catalisador de inovação organizacional ao exigir articulação entre participação social e racionalidade fiscal. No plano distributivo, a incorporação de demandas provenientes de territórios historicamente subatendidos indica potencial de redução de assimetrias, ainda que não se trate de avaliação quantitativa de impacto. A mudança observada não se limita à alocação pontual de recursos, mas à alteração da lógica de priorização, aproximando o planejamento municipal das dinâmicas territoriais.

Esse conjunto de mecanismos revela que a participação social, quando integrada ao ciclo fiscal formal e submetida a instrumentos de monitoramento estruturado, deixa de operar como instância simbólica e passa a constituir engrenagem efetiva de *accountability* orçamentária.

Entretanto, a sustentabilidade do arranjo depende da manutenção de três condições estruturantes: continuidade política do processo, preservação das regras de transparência e consolidação de indicadores capazes de mensurar resultados de médio e longo prazo. A literatura demonstra que experiências participativas sofrem riscos de descontinuidade quando desvinculadas do ciclo orçamentário ou fragilizadas em sua formalização legal. A integração promovida em Goiânia mitiga parte desses riscos, mas não os elimina.

À luz do Ciclo GIS, os resultados sugerem que a combinação entre governança colaborativa, instrumentos de gestão por resultados e formalização fiscal pode constituir modelo institucional replicável para municípios que buscam fortalecer a qualidade do gasto público. A principal contribuição do caso analisado não está apenas na retomada do Orçamento Participativo, mas na construção de circuito institucional que conecta deliberação democrática, disciplina fiscal e execução por projetos monitorados.

6. Conclusão

Este artigo analisou a vinculação entre Orçamento Participativo e ciclo orçamentário formal no Município de Goiânia, examinando como a vinculação entre deliberação cidadã, planejamento estratégico e formalização fiscal pode transformar a participação social em mecanismo efetivo de decisão pública.

ARTIGO

Partiu-se da hipótese de que o alinhamento orgânico entre OP, PPA, LDO e LOA, associada a instrumentos de gestão por resultados e execução estruturada por projetos, seria capaz de fortalecer a governança fiscal municipal e ampliar a engrenagem de controle público.

Os achados indicam que a experiência analisada superou a lógica consultiva tradicional ao estabelecer vínculo institucional rastreável entre escuta pública e inscrição legal das prioridades. Ao incorporar as demandas às peças orçamentárias, vinculando-as a metas, indicadores e responsáveis, o município construiu circuito de formalização que reduz assimetrias informacionais e amplia transparência. A introdução de OKRs e sua articulação com a gestão por projetos consolidaram a transição da priorização política para a execução monitorável, aproximando deliberação democrática e disciplina fiscal.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao demonstrar que o orçamento pode operar como eixo estruturante de governança fiscal participativa, especialmente quando integrado a mecanismos de monitoramento contínuo e aprendizagem institucional. O Ciclo GIS mostrou-se referencial analítico adequado para compreender essa integração, ao articular governança colaborativa, inovação procedimental e sustentabilidade institucional.

No contexto do pacto federativo brasileiro, em que os municípios assumem responsabilidades crescentes sob restrições fiscais significativas, experiências que conectam participação social e formalização orçamentária revelam-se particularmente relevantes. Ao fortalecer a coerência entre planejamento, execução e controle social, o modelo analisado contribui para qualificar o gasto público e ampliar legitimidade das decisões fiscais locais.

Persistem, contudo, desafios relacionados à continuidade institucional, à consolidação de indicadores de impacto e à preservação das regras de transparência. A sustentabilidade do arranjo depende da manutenção do vínculo entre deliberação cidadã e inscrição formal nas peças orçamentárias, bem como da capacidade administrativa de executar projetos com disciplina fiscal e monitoramento permanente.

Conclui-se que a integração entre Orçamento Participativo, ciclo orçamentário e gestão por projetos monitorados não apenas amplia a participação democrática, mas fortalece a governança financeira municipal. Ao aproximar cidadania, técnica e responsabilidade fiscal, a experiência de Goiânia oferece evidências de que a *accountability* pode deixar de ser mecanismo *ex post* e passar a constituir elemento estruturante do próprio processo de decisão orçamentária.

ARTIGO

Referências

- Aires, R., & Aires, L. (2025). Orçamento participativo e institucionalização democrática no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, 59(1).
- Avritzer, L. (2008). *Democracia e os espaços públicos no Brasil* (2ª ed.). Editora Unesp. Brasil. (1988).
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Senado Federal. Brasil. (2000).
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Diário Oficial da União.
- Bresser-Pereira, L. C. (2017). *A reforma gerencial do Estado* (3ª ed.). FGV Editora.
- Cavalcante, A. F., & Oliveira, V. J. (2024). Transformação digital e tecnologia: Modernizando estados e municípios para uma nova governança pública. *Revista Gestão e Conhecimento*, 18(2), e337. <https://doi.org/10.55908/RGCV18N2-002>
- Giacomoni, J. (2020). *Orçamento público* (18ª ed.). Atlas.
- Goiânia. Prefeitura Municipal. (2025a). *Plano Plurianual 2026–2029 (PPA)*. Secretaria Municipal da Fazenda.
- Goiânia. Prefeitura Municipal. (2025b). *Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO 2026*. Secretaria Municipal da Fazenda.
- Goiânia. Prefeitura Municipal. (2025c). *Lei Orçamentária Anual — LOA 2026*. Secretaria Municipal da Fazenda.
- Goiânia. Prefeitura Municipal. (2025d). *Planejamento Estratégico Municipal 2026–2029*. Secretaria Municipal da Fazenda.



ARTIGO

- Goiânia. Prefeitura Municipal. (2025e). *Relatório de Evidenciação do Orçamento Participativo — Goiânia 2026*. Secretaria Municipal da Fazenda.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- OECD. (2015). *Government at a glance 2015*. OECD Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis: Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Vieira, M. M. C. (2009). *A inclusão do orçamento participativo no planejamento urbano de Goiânia* (Dissertação de mestrado). Universidade Católica de Goiás.
- Vieira, M. M. C. (2015). *Desmantelar políticas participativas: Limites e retrocessos do Orçamento Participativo* [Manuscrito acadêmico].
- Wildavsky, A. (1986). *The politics of the budgetary process* (4th ed.). Little, Brown.