

**GOVERNANÇA E GESTÃO MUNICIPAL: UM OLHAR SOBRE A  
HUMANIZAÇÃO E CIDADANIA DA POPULAÇÃO DE PALMAS NA  
PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

 <https://doi.org/10.56238/sevened2024.029-027>

**João Manuel de Souza Will**

Professor Associado III da Universidade Federal do Tocantins.  
Mestre em Administração Rural e Comunicação Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (1989).  
Graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1989).  
Doutor em desenvolvimento Curricular pela universidade do Minho, Portugal (2015).

---

**RESUMO**

Esse artigo trata de um recorte da pesquisa governação municipal: um desafio para gestão inovadora da cidade sustentável de Palmas -TO/Brasil. O estudo tem como objetivo identificar e analisar os desafios enfrentados pelas práticas gerenciais da prefeitura da cidade. A metodologia se constituiu no desenvolvimento de uma abordagem qualitativa com levantamento da literatura e das pesquisas desenvolvidas anteriormente a esse estudo. A análise bibliográfica e análise documental indicaram que a prefeitura de Palmas vem utilizando uma variedade de instrumentos para administração municipal visando governar a cidade. O planejamento se constituiu em um instrumento essencial às seguintes ações governamentais: formulação e implementação das políticas públicas em nível municipal; a avaliação de desempenho da gestão pública e a gestão sustentável. Esse trabalho pautou-se nos documentos relacionados a investigação e nos trabalhos bibliográficos que discutiram a questão de governação desde a criação da cidade até os anos 2000. Nesse período as políticas públicas não atenderam de forma significativa as necessidades da população de baixa renda, houve privilégio daqueles de maior poder aquisitivo no que diz respeito a organização urbana e a construção de moradias. Nos anos posteriores até 2021, houve identificação de problemas mediante as ações governamentais, dando origem a um planejamento para amenizar a situação de segregação social criada por administrações públicas anteriores. Conclusão, as principais dificuldades apresentadas como as de orçamento, insuficiência de recursos, acompanhadas das questões de desempenho de ações, recaíram na falta de eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros, nas práticas de gerenciamento da administração municipal no atendimento à população de menor poder aquisitivo e na sociedade em geral. Isso gerou o desafio para o cumprimento das metas relacionadas com a construção de moradia de qualidade e atender as necessidades da população vulnerável, bem como, com a resolução de questões de educação, saúde, segurança e mobilidade urbana.

**Palavras-chave:** Governança. Gestão. Humanização. Cidadania. Políticas públicas.



## 1 INTRODUÇÃO

A cidade de Palmas (TO) é localizada na Região Norte com 34 anos de existência, liderou o ranking de capital sustentável em 2020, ficando como 11<sup>a</sup> dentre as capitais brasileiras, apontada pelo índice de desenvolvimento Sustentável das cidades (IDSC-BR). No entanto, muitos desafios precisam ser enfrentados para minimizar os problemas das cidades grandes que começaram a surgir, como: pobreza, falta de moradia, criminalidade, déficit de atendimento na saúde pública, dentre outros.

Contudo, a governança da cidade tem como objetivo contemplar as áreas de saúde, educação, renda, moradia, assistência social, igualdade de cor e gênero, acesso à água e saneamento básico, energia, segurança pública, dentre outras. Considerando esse status de Palmas, o que dizem os estudos feitos até o presente momento e quais os desafios enfrentados pela governança municipal para inserir e manter Palmas nessa posição de liderança dentre os Estados brasileiros?

Este artigo tem a finalidade de explicitar o estudo sobre governança e gestão de Palmas/TO entre 2020 e 2024, uma pesquisa vinculada a coordenação de Administração da Universidade Federal do Tocantins. Desse modo, tomou-se como parâmetro a gestão da cidade no que diz respeito a mensuração do planejamento, do desempenho da gestão pública e da sustentabilidade institucional, social, ambiental e econômica. Na concepção da ONU a governança deve ser efetiva para o desenvolvimento sustentável, de modo que em todos os países as instituições públicas nos diferentes níveis, sejam inclusivas e participativas e façam a prestação de contas a população (BRASIL, 2018).

Nos últimos anos, por força das pressões que recebem da sociedade, os governos municipais vêm assumindo novas responsabilidades e novas posturas quanto às políticas públicas que incidem sobre a qualidade de vida da população, especialmente dos cidadãos mais pobres, que demandam de maneira crescente a atenção do poder público para suas necessidades como saúde, educação, moradia, transportes, trabalho e renda. Muitas experiências inovadoras especialmente as que possibilitam a participação popular e criam esferas públicas de negociação têm sinalizado uma capacidade dos governos locais atuarem em áreas que antes não consideravam de competência do governante, no entanto a nova postura vem permitindo uma gestão com bons resultados.

É importante entender como a gestão pública da cidade vem promovendo e administrando os serviços sociais de saúde, de gestão administrativa, de políticas econômicas, de moradia, de infraestrutura, ambiental, dentre outros serviços que garantam a sustentabilidade da cidade ou podem se transformar em obstáculos que precisam ser superados. A partir do estudo inicial é possível registrar as primeiras impressões de como a prefeitura municipal vem procedendo, registrando um cenário de aspectos relacionados à gestão frente aos desafios de governança.

Diante da situação questionou-se qual o modelo de governação e como é implementado a gestão sustentável pela prefeitura na cidade de Palmas de Tocantins diante dos desafios enfrentados?



Considerando que a governança municipal ocorre como um processo de interlocução entre o município e a sociedade civil organizada, visando a definição, a implementação de políticas públicas para a sustentabilidade local, nessa parte inicial, o estudo tem sido orientado pelos seguintes objetivos: identificar e analisar os principais instrumentos de gestão para a execução da política municipal da cidade de Palmas para levantar e avaliar os principais desafios no gerenciamento do espaço público e na temática de humanização e cidadania.

Considerando a amplitude da investigação, o estudo nesta etapa apresenta um recorte da pesquisa bibliográfica e documental, permitindo o confronto de dados de acordo com a dimensão da pesquisa.

## **2 REFLEXÕES SOBRE OS CONCEITOS BÁSICOS DA PESQUISA**

Os modelos teóricos da Administração pública estão como base de sustentação da investigação, considerando os modelos da moderna gestão pública; da governação, administração pós-burocrática e teoria económica. A discussão é feita diante dos diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais nacionais e internacionais. Alguns conceitos relacionados com o sistema de decisões no plano municipal, os mecanismos de descentralização e a municipalização das políticas públicas, que contribui ou não para maior participação dos cidadãos, a transparência, a responsabilidade pública dos governos municipais na gestão de negócios públicos, levando em consideração os serviços e bens públicos.

Para dar resposta, as categorias investigadas, governança; gestão municipal; setor público e ações governamentais, o referencial teórico para o estudo a fim de sustentar as informações, adotou um quadro teórico com trabalhos de autores como: Cruz (2001); Certo (2003); Rocha (2003); Chiavenato (2003); Wood (2005) e outros teóricos relacionados com objeto de estudo.

Nesse contexto a governança pode ser entendida como a gestão do curso dos acontecimentos em um sistema social, como a soma das várias formas que indivíduos e instituições, públicas e privadas, têm para planejar e gerir os assuntos comuns da cidade. Para Azevedo e Anastasia (2002, p.80) a governança “são as formas de interlocução do Estado com grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas”.

Entende-se por sector público aquele que apresenta um sistema organizacional de extrema complexidade na sua dinâmica no relacionamento com a sociedade, pois atravessa verticalmente os diversos níveis de atuação das organizações e dos governos: local, regional, nacional e global.

## 2.1 GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA

As relações entre a gestão pública e os cidadãos vem sendo impactadas pelo constante desenvolvimento tecnológico, social, econômico e político, diante das inovações e aprimoramento da gestão pública.

A gestão municipal como qualquer gestão em outros níveis governamentais funciona a partir da delegação de poderes. De acordo com Húngaro (2020), a delegação de poderes da sociedade para seus representantes eleitos (governantes) legitima as instituições públicas a delegar poderes a alta administração, aos gestores e colaboradores. Essa relação entre cidadão e gestão pública municipal pode ser afetada no processo de Administração, diante da burocracia que dificulta e ou obstaculiza a garantia dos direitos e interesse da população.

No entanto, ao recorrer ao Guia da Política da governança Pública (Brasil, 2018), preconiza-se que a governança é importante para promover o desenvolvimento social, econômico e o bem-estar de qualquer sociedade e de sua população. A governança pode ser a capacidade de estabelecer metas e desenvolver programas, permitindo o alcance dos objetivos propostos para a sociedade ou um grupo específico, enquanto a gestão diz respeito aos princípios referentes às funções de planejar, organizar, dirigir e controlar a aplicação das ações que visam alcançar os objetivos propostos.

Nesse sentido, Governança pode ser vinculada a gestão sustentável de negócios públicos e o conceito de sustentabilidade urbana entendido como um sistema social, como a soma das várias formas que indivíduos e instituições públicas e privadas interagem para planejar e gerir os assuntos comuns da cidade, proporcionando o desenvolvimento econômico e social.

A governança pública no Brasil tem sido instrumento da normatização do governo federal, o art. 2º do Decreto n. 9.203, de 22 de dezembro de 2017, institui a sua definição: “I governança pública-conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2023).

Na governança e gestão da sociedade o principal foco é a integração do planejamento e da ação, de modo a envolver os três setores: público, privado e sociedade civil organizada; a análise de impacto do desenvolvimento humano e a democratização das relações. No caso das cidades, serão discutidos a participação democrática dos cidadãos e o fortalecimento dos serviços públicos.

Uma estrutura de governação municipal está constituída de uma rede de órgãos e setores que estabelecem relações entre si, como departamentos, ministérios, agências governamentais, universidades, empresas comerciais, ONGs, igrejas e diferentes setores da sociedade.

A governação é um tema de alta complexidade por envolver uma gama de variáveis e um país de dimensão continental como o Brasil, com um sistema de governo em nível (federal, regional ou estadual e municipal).

## 2.2 AÇÕES GOVERNAMENTAIS

As ações avaliar, direcionar e monitorar são as três principais da governança pública. Avaliar significa a análise integral dos cenários sociais, econômicos e tecnológicos, pautada em três aspectos, segundo Húngaro (2020), nas necessidades sociais, nas disponibilidades dos recursos financeiros e nos resultados das políticas públicas entregues pelas instituições públicas. Direcionar diz respeito a coordenação e integração das políticas e serviços públicos tomando como base a avaliação realizada. Nesse tipo de ação, prioriza-se os valores, as metas e os indicadores que orientam a execução dos gestores públicos. O monitoramento é o acompanhamento da execução dos programas e ações planejadas, comparando os indicadores, as metas planejadas e expectativas das partes interessadas (stakeholders) com os resultados alcançados.

A gestão pode ser entendida como responsável pelo planejamento, pelo desenvolvimento, execução e monitoramento das atividades em conformidade com a direção definida pelo órgão de governança, com a finalidade de atingir os objetivos propostos.

### 2.2.1 Princípios da governança

A governança pública varia de acordo com o contexto e suas funções, mas existe algo em comum, os princípios, no Brasil, destacados pelo Decreto Lei de n. 9.203/2017 (BRASIL, 2023) no art. 3º. I Capacidade de resposta; II Integridade; III Confiabilidade; IV Melhoria regulatória; V Prestação de contas e responsabilidade (Accountability); VI Transparência.

De acordo com Húngaro (2020) A capacidade de resposta diz respeito ao atendimento das necessidades dos cidadãos pelas instituições públicas. A integridade está relacionada ao alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticas comuns, para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (HÚNGARO, 2020; OCDE, 2017). A OCDE recomenda que a integridade seja cumprida mediante compromisso, responsabilidade, estratégias e padrões.

A confiabilidade é entendida como a capacidade das instituições minimizar as incertezas para os cidadãos no contexto social, econômico e político. A melhoria regulatória diz respeito ao desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente.

A prestação de contas e responsabilidade (accountability) relaciona-se aos órgãos e gestores públicos mediante suas ações, decisões, condutas, competências e ações desenvolvidas com os recursos públicos. A transparência se caracteriza pela necessidade de acesso todas as informações produzidas pela organização pública para a manutenção do controle sobre a gestão pública.

## 2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública ao longo da história vem tomando nova configuração, no Brasil se tem o entendimento como gestão dos interesses públicos mediante a prestação dos serviços públicos. Para Madeira (2010) é a implementação das políticas públicas contempladas na Constituição Federal.

Ainda de acordo com Madeira (2010) e MS (2019), a Administração pública pode ser interpretada como as atividades administrativas desempenhadas por um conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes estatais para assegurar os interesses coletivos e fornecer a prestação de serviços no sentido de atender as necessidades da população de uma região ou local.

O novo modelo de produção capitalista vem influenciando a administração pública, a qual não se constitui em um monopólio do poder executivo. de acordo com Madeira (2010) ao executivo cabe a função administrativa do Estado. No Brasil a administração pública tem sido efetivada por duas formas de atuação, a direta e a indireta (Madeira, 2010; Matias-Pereira, 2022; MS, 2019).

A administração pública direta é composta por órgãos diretamente conectados a esfera federal, ou estadual e ou municipal, diretamente vinculada ao chefe de determinada esfera governamental. Tais órgãos não possuem pessoa jurídica própria (a pessoa jurídica pertence a união, ou ao Estado, ou ao Município), nem patrimônio próprio e suas despesas depende do orçamento público de acordo com certa política implementada. Esse tipo de administração presta ou executa sérvios públicos.

A administração pública indireta é aquela vinculada a outros entes com pessoa jurídica própria, patrimônio próprio e despesas descontadas do seu próprio orçamento. Reconhecidas como Autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e as fundações. (MADEIRA, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2022; MS, 2019).

## 3 MÉTODOS E TÉCNICAS

Esta pesquisa qualitativa teve como instrumentos os artigos, as monografias, as dissertações (denominados textos) e os documentos existentes na prefeitura de Palmas, formaram um quadro possibilitando a visualização dos textos e documentos analisados. A pesquisa foi vinculada à política governamental da cidade de Palmas e as ações governamentais da Prefeitura relacionadas a governança e a gestão. Os resultados dos relatórios foram relacionados a implementação e acompanhamento das ações, com vistas a atender a dimensão de sustentabilidade da gestão da cidade. O quadro a seguir apresenta as informações da pesquisa.

Quadro 1. Design da investigação

Atividades		Duração meses	Dependência
<b>A</b>	Revisão dos clássicos da Administração pública, nova gestão pública” (NGP) e modelo de gestão pública contemporânea.	6	-
<b>B</b>	Estado da arte: Revisão dos trabalhos realizados na área de Teoria do Estado, governação e de gestão municipal de Palmas. seleção e análise crítica da bibliografia	6	-
<b>C</b>	Levantamento do referencial metodológico: seleção dos métodos de recolha e análise dos dados.	6	-
<b>D</b>	Análise, síntese e relatório dos primeiros resultados	6	ABC
<b>Total</b>		12	

Fonte: Autor (2024).

Nesta análise não se pretende repetir ou reproduzir os dados apresentados por textos ou documentos. No que se refere aos textos, o importante foi articular os vários olhares sobre a questão da humanização e a cidadania estabelecida na cidade no pequeno percurso no tempo e história de Palmas; em relação aos documentos se volta para a análise dos objetivos e indicadores dos programas relacionados com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) no eixo humanização e cidadania, proposto na governação e gestão do PPA 2022-2025. Tal análise relaciona-se com o objeto de estudo dessa pesquisa (Governação Municipal: um desafio para gestão inovadora da cidade sustentável de Palmas -TO/Brasil).

O método de análise de conteúdo foi utilizado seguindo as etapas necessárias para o desenvolvimento da investigação. Na primeira etapa foram selecionados 20 textos (artigos e dissertações e coletânea de artigos sob forma de livro) com discussões de pesquisas desenvolvidas entre 2012 e 2023 e três documentos (O PPA; as Orientações para a construção do PPA 2022-2025 e O relatório de resultados referentes a 2022) permitindo a análise de conteúdo.

Considerando as discussões de Morgado (2012) sobre esse tipo de análise, os conteúdos são aqueles veiculados pela comunicação social e acadêmica, os textos concorrem para a formação da opinião pública ou no caso de textos acadêmicos que comunicam o resultado de pesquisas ou experiências, usando uma linguagem científica com base em conhecimento científico.

No caso dessa investigação, os textos acadêmicos e documentos selecionados, foram aqueles com validade lógica e adequação aos objetivos da pesquisa. A análise de categoria foi a técnica utilizada, com as informações sistematizadas em quadros mediante a codificação objetiva de cada texto e documento lido e categorizado, registrado a definição das categorias e a definição das unidades de análise (unidade de registro e unidade de contexto).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 PESQUISAS ANTECEDENTES

Os vinte textos analisados na pesquisa bibliográfica abordam os principais instrumentos de governança, mediante questões da gestão dos planos e projetos, vinculadas a criação de Palmas

As pesquisas abordadas nos textos analisados apresentaram a discussão sobre a criação da cidade e da Gestão do espaço público e a governança de Palmas, nos finais dos anos de 1980 e nos anos iniciais de 2000, no que diz respeito a distribuição do espaço urbano e a sustentabilidade ambiental. Constatou-se que emergiram problemas criados no processo de gerenciamento do planejamento urbano, com a separação das classes sociais, ficando subjacente as questões de sustentabilidade ambiental e social e da gestão democrática.

#### 4.1.1 O que expressam as pesquisas abordadas nos textos analisados.

Os principais instrumentos de governança planos, projetos e ações aparecem na bibliografia analisada, as análises ressaltam questões vinculadas a gestão da cidade desde a criação de Palmas, como: a ocupação do espaço urbano, o controle demográfico, a sustentabilidade econômica, ambiental e social e os direitos básicos dos cidadãos, incluindo moradia e infraestrutura. A gestão inicial e de anos posteriores constituíram as bases da administração pública com situações que se tornaram desafios para a gestão pública nos últimos anos. Os textos realçaram as temáticas apresentadas no quadro 2.

Quadro 2. Principais instrumentos de gestão para a execução da política municipal da cidade de Palmas.

Textos	Indicadores de instrumentos de gestão					
	Mensuração do Planejamento	Avaliação de desempenho da gestão pública	Sustentabilidade			
			Institucional	Ambiental	Social	Econômica
T1	✓	✓				
T2	✓	✓	✓	✓	✓	
T3	✓	✓	✓	✓	✓	
T4		✓	✓	✓	✓	
T5		✓	✓	✓	✓	
T6		✓	✓	✓	✓	
T7		✓	✓	✓	✓	
T8	✓	✓	✓	✓	✓	
T9	✓	✓	✓	✓	✓	
T10			✓	✓		✓
T11						
T12						✓
T13		✓	✓			
T14		✓	✓			
T15		✓	✓		✓	
T16		✓	✓		✓	
T17		✓	✓		✓	
T18		✓	✓			
T19		✓		✓	✓	
T20	✓	✓	✓		✓	

Fonte: autor (2024).

A discussão sobre a criação da cidade e da Gestão do espaço público e a governança de Palmas, nos finais dos anos de 1980 e nos anos iniciais de 2000, no que diz respeito a distribuição do espaço urbano e a sustentabilidade ambiental no processo de execução e gerenciamento do planejamento

urbano emergiram os problemas, diante das distorções das ações de gestão da cidade, como: a separação das classes sociais, as questões de sustentabilidade ambiental e sociais e a gestão democrática que não foram cumpridas no processo de administração pública.

#### 4.1.1.1 Fragmentos do Planejamento de Palmas: da criação aos anos 2000.

As categorias abordadas expressam a discussão do planejamento inicial de Palmas e as ações procedentes a partir do planejamento estratégico e tático, discutindo a questão da política de povoamento da cidade e o plano diretor participativo e o plano urbanístico. Assim, Desde a etapa inicial da construção da cidade até os anos 2000, o planejamento, a política ambiental, a política social e a política econômica se constituíram em instrumentos de gestão, mas foi criado uma lacuna na questão da efetividade, transparência e participação.

Quadro 3. Planejamento e gestão do espaço público.

		Indicadores	Descrição
Espaço público e demanda pelo espaço de qualidade	Mensuração do planejamento		<p><b>Planejamento inicial aos anos 2000</b></p> <p>Criação e estruturação de Palmas basearam-se na lógica excludente do espaço urbano;</p> <p>Política de povoamento de Palmas presente no Planejamento urbano provocou desigualdade e uma série de problemas urbanísticos, sociais e ambientais;</p> <p>Ocupação territorial de Palmas se distanciou do Plano urbanístico.</p> <p><b>Política de povoamento de Palmas</b></p> <p>Controle do espaço ocupado diante do aumento da população de migrante interno;</p> <p>O planejamento para a gestão da política municipal da cidade de Palmas no que diz respeito à Política de povoamento se distanciou do Planejamento urbano. Teve como base as relações comerciais, com transações comerciais das terras da cidade.</p>
	Mensuração de instrumentos de gestão do espaço público		<p>diagnóstico para construção do planejamento estratégico da cidade foram criados os seguintes instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano urbanístico na busca de solução de problemas;</li> <li>• Instrumentos tradicionais do planejamento urbano para redução de desigualdades sociais;</li> <li>• Nova configuração do macrozoneamento a partir do Estatuto da Cidade Palmas;</li> <li>• Propostas das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);</li> <li>• A ZEIS é utilizada com a intenção do executivo municipal fazer a inclusão social.</li> <li>• Uso adequado do imóvel como instrumento de desigualdade social;</li> <li>• A função dos instrumentos de tornar os imóveis acessíveis a população e proporcionar ao poder público condições para implantar programas habitacionais; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia de ordenamento territorial;</li> </ul> </li> </ul> <p>No entanto, continuou a prática de criar instrumentos de planejamento territorial vinculados aos interesses imobiliários.</p>

Fonte: autor (2024).

Os planos como instrumentos de gestão e execução da política municipal, desde o início da criação de Palmas, se distanciaram da realidade, daquilo que era proposto para a cidade, predominou a lógica da exclusão do espaço urbano no processo de gestão territorial. As pesquisas revelaram que isso se deu em revelia do planejamento Inicial.

Outra questão abordada é a problemática ambiental criada a partir do planejamento da cidade de Palmas, com a divisão da cidade em bairros e com a falta de cobertura dos serviços sociais básicos (abastecimento de água, rede de esgoto, coleta e destinação do lixo, deficiência e manutenção de áreas verdes); as discussões explicitaram argumentos relacionados com a política de povoamento presente no planejamento de Palmas, demonstrando ações que provocaram as desigualdades territoriais, criando uma série de problemas urbanísticos, sociais e ambientais e de direitos sociais da população, o que provocou espaços sem infraestruturas e sem serviços públicos adequados e assim as áreas periféricas da cidade ficaram propícias a formação de guetos e a proliferação da violência urbana.

A gestão de política de povoamento de Palmas tornou-se um problema de questão democrática, diante das ações do controle demográfico que resultou na segregação de famílias de baixa renda, empurradas para as áreas periféricas da cidade. A transação comercial e a prática imobiliária foram instrumentos utilizados para a segregação social, o poder público em vez de seguir o planejamento de ocupação ordenada, desenvolveu estratégias de ocupação desordenada (áreas centrais com um imenso vazio urbano e periferia com uma intensa concentração da população pobre). De acordo com Coriolano, Rodrigues; Oliveira (2013), para alcançar esse propósito, a entrada de Palmas, no início da sua construção, recebeu reforço e controle policial, formando barreiras para direcionar imigrantes de baixa renda para a região Sul da cidade, ou seja, para as periferias.

Esse problema de segregação socio territorial foi diagnosticado pelo PDPP (Plano Diretor Participativo de Palmas (CORIOLANO, RODRIGUES; OLIVEIRA 2013)). Isso possibilitou ao planejamento urbano criar instrumentos de redução das desigualdades sociais, como a utilização do macrozoneamento, perímetro urbano, parcelamento do solo e zoneamento; o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; a desapropriação com pagamentos em títulos e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

## 4.2 PESQUISA DOCUMENTAL

Com o passar do tempo, o planejamento das ações do governo municipal de Palmas se vinculou aos objetivos de desenvolvimento sustentável indicados pela ONU, na busca da gestão de uma cidade sustentável. Neste aspecto, os documentos analisados trazem resultados iniciais do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 da Prefeitura de Palmas, que foi estruturado em eixos temáticos (Humanização e Cidadania; Dinamismo Econômico e Fluidez Urbana; Governança Institucional e Exequibilidade)

#### 4.2.1 Humanização e Cidadania

Na pesquisa documental analisou-se o relatório de 2022 publicado em 2023, referente ao PPA 2022-2025 da cidade de Palmas, a execução das ações nas áreas de educação, juventude, esporte e lazer, saúde, igualdade social e habitação são políticas inclusivas e de afirmação de direitos e tem por objetivo prestar conta de um rol de serviços e direitos sociais na busca de aumentar e efetivar a ação do poder público municipal (PALMAS, 2023). O relatório expressa as informações por eixos e programas.

O PPA (Plano Plurianual) planeja as ações e as receitas para as políticas públicas por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), fixando as respectivas receitas para cada programa planejado e ser executado, encaminhado e aprovado pela Câmara de vereadores da cidade (Palmas, 2021). De acordo com Cardoso Jr e Garcia (2014), o PPA é organizado mediante a relação com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA, prescrição da Constituição Federal de 1988.

O resultado do relatório de 2022 tem como lema de Transformar Palmas em uma cidade mais humana, economicamente forte e sustentável, além das políticas inclusivas e de afirmação de direitos (PALMAS, 2023, p. 20).

Os resultados foram apresentados de acordo com os eixos estruturadores do PPA 2022-2025, eixo Humanização e Cidadania; eixo Dinamismo Econômico e Fluidez Urbana; eixo Governança Institucional e Exequibilidade. Cada eixo com seus respectivos programas. Este artigo apresenta a análise do Eixo Humanização e Cidadania.

Esse eixo contou com três programas denominado de programa 2000, Palmas com Educação, Juventude, Esporte e Lazer; programa 3000, Palmas com Saúde e Proteção Social; programa 4000, Palmas com Habitação Digna.

##### 4.2.1.1 Educação, juventude, esporte e lazer

O relatório do PPA 2022-2025 apresentou resultados referentes a educação (pré-escola e ensino fundamental); juventude, esporte e lazer, com objetivos que demonstram os desafios da gestão pública na educação, o de alcançar a qualidade, efetividade e transparência na oferta da educação; do acesso dos jovens as políticas públicas de esporte e laser e com essas ações promover a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida. Vide o quadro 4.

Quadro 4. Eixo Humanização e Cidadania: programa 2000

Programas	Objetivos	Indicadores	Resultados
Palmas com Educação, Juventude, Esporte e Lazer	Ofertar a Educação Infantil e o Ensino Fundamental inclusivos, com qualidade, equidade e transparência.	1 Taxas de alfabetização aos 8 anos de idade; 2 Média do desempenho escolar do ensino fundamental: <ul style="list-style-type: none"> <li>• anos iniciais</li> <li>• anos finais</li> </ul> 3 Taxa de matrículas na pré-escola II <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criança no nível silábico alfabético</li> </ul>	A relação comparativa entre o previsto e o realizado obteve um desempenho de 99% dos indicadores.
	Garantir à sociedade palmense o acesso a políticas de juventude, esporte e lazer que promovam a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida	1 Número de pessoas atendidas por políticas públicas de juventude; 2 Percentual de pessoas participantes em eventos esportivos; 3 Taxa de equipamentos esportivos	A relação comparativa entre o previsto e o realizado obteve um resultado de 53% acima do previsto.

Fonte: Relatório de Execução dos Programas Temáticos do Plano Plurianual 2022-2025: Base 2022 (Palmas, 2023).

Os resultados apresentados foram positivos, ao aferir os indicadores relacionados com ensino fundamental com base em uma previsão, o cumprimento das ações alcançadas foi de 99%. No entanto, no que diz respeito as políticas de juventude, esporte e lazer, os resultados obtidos foram excelentes, ultrapassando o previsto em 53%.

O relatório apresentou algumas metas, dentre elas se destacaram aquelas que ficaram comprometidas, a saber: instituir o Programa de Formação Continuada; realizar em todas as unidades de ensino o diagnóstico do estado nutricional dos alunos da rede municipal; manter o Sistema Integrado de Gestão Educacional. A justificativa é de que não apresentaram resultados, a primeira foi criada internamente e não se instituiu ato administrativo; na segunda, houve capacitação do pessoal, mas não foi desenvolvido diagnóstico com as crianças por falta de instrumentos e a terceira sem justificativa.

Diante disso, apesar dos resultados dos indicadores serem bons, foi demonstrado uma certa dificuldade ou obstáculo na área de educação para o alcance de algumas metas necessárias ao desenvolvimento da educação no ensino fundamental. Desse modo, é possível identificar situações problemas implícitas, ou seja, a questão da formação de professores; da aquisição de instrumentos para fazer diagnóstico do estado nutricional das crianças do ensino fundamental da escola municipal e de promover a gestão da integração do sistema educacional.

#### 4.2.1.2 Saúde e Proteção Social

O programa saúde e proteção social, programa 3000, contemplado no relatório do PPA 2022-2025, contém cinco objetivos, cada um com seus respectivos indicadores e os resultados obtidos. No quadro 5, são evidenciados os desafios para a gestão da saúde de Palmas/TO, que são: o fortalecimento das ações de atenção e vigilância em saúde; o fortalecimento da gestão do SUS; a transparência dos serviços de saúde e a participação do usuário do SUS; aprimoramento da tecnologia e inovação no



sistema de saúde municipal; garantir políticas de assistência social à população vulnerável de Palmas/TO.

Quadro 5. Eixo Humanização e Cidadania: programa 3000

Programas	Objetivos	Indicadores	Resultados
Palmas com Saúde e Proteção Social;	Fortalecer as ações de atenção e vigilância em saúde nos pontos de atenção com foco nas condições de saúde e determinantes sociais.	Cobertura populacional estimada pelas Equipes de Atenção Primária; Taxa de Mortalidade Infantil; Número de óbitos maternos em determinado período e local de residência; Taxa de óbitos investigados por SARS (COVID -19); Número de procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade.	A relação comparativa entre o previsto e o realizado foi satisfatória.

Fonte: Relatório de Execução dos Programas Temáticos do Plano Plurianual 2022-2025: Base 2022 (Palmas, 2023).

Quadro 5. Eixo Humanização e Cidadania: programa 3000 (continuação).

Programas	Objetivos	Indicadores	Resultados
Palmas com Saúde e Proteção Social;	Fortalecer a gestão do SUS, com aprimoramento dos processos de trabalho.	Percentual de demandas judiciais concluídas pela ASSEJUR Número de Auditorias ordinárias e extraordinária realizadas; Plano de Gestão de Risco elaborado; Número de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) de processos de trabalho da gestão de pessoas; Percentual de instrumentos de gestão do SUS e gestão orçamentária elaborados e revisados	A relação comparativa entre o previsto e o realizado foi satisfatória. com exceção do Plano de gestão de risco.
	Fortalecer o controle social e a participação da população por meio do Conselho Municipal de Saúde (CMS) e os Canais de Interação com o usuário, com garantia da transparência e participação cidadã.	Número de instrumento de gestão do SUS fiscalizado e avaliado.	A relação comparativa entre o previsto e o realizado foi excelente.
	Fortalecer a Política Municipal de Educação Permanente em Saúde com tecnologia e inovação visando contribuir com o aprimoramento da saúde palmense.	Profissionais envolvidos em processos educacionais em saúde; Percentual de especialistas formados pelos programas de residência em saúde; Percentual de pesquisas científicas aplicadas no SUS	A relação comparativa entre o previsto e o realizado foi satisfatório.



Dentre os indicadores previstos relacionados com o primeiro objetivo, os resultados foram satisfatórios, apenas o “número de procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade não alcançaram o resultado planejado, pelo fato do seu percentual atingir apenas 90%.

Os indicadores apresentados no segundo objetivo alcançaram resultados significativos, mas o indicador “Plano de Gestão de Risco elaborado” não foi elaborado, no entanto, também não se apresentou nenhuma justificativa.

No terceiro objetivo, o resultado do indicador alcançado foi justificado pela fiscalização e avaliação de todos os instrumentos de gestão de SUS<sup>1</sup> pelos CMS, durante o exercício financeiro, ou seja, o Plano Municipal de Saúde (PMS), Programação Anual de Saúde (PAS), Relatórios Quadrimestrais e Relatório de Gestão Financeira (RAG).

No quarto objetivo, os indicadores tiveram resultados satisfatórios, mostrando a relação entre o previsto e o realizado com resultados um pouco para menos do previsto no primeiro e terceiro indicadores e um pouco para mais no segundo indicador.

No quinto objetivo, a justificativa sobre o “Índice de Desenvolvimento do CRAS<sup>2</sup>” e o “Índice de Desenvolvimento do CREAS<sup>3</sup>” não tiveram resultados desejados e o motivo foi vinculado aos dados do governo federal referentes a 2021, fora do período avaliado, implicando na não avaliação desses índices no período determinado. O “Índice de satisfação dos usuários dos Restaurantes Comunitários” não foi apurado visto que os dois restaurantes comunitários estavam em processo de mudança no formato de atendimento, porque estava havendo a reforma dos prédios. O número de atendimentos socioassistenciais realizados pelo PAIF<sup>4</sup> não foi mencionado. Diante do resultado negativo, os desafios a serem enfrentados na área da assistência social e de direitos humanos são perceptíveis no que diz respeito ao atendimento de pessoas vulneráveis.

#### 4.2.1.3 Palmas e a política de habitação

O desafio de promover moradia digna às famílias palmense no plano plurianual da prefeitura de Palmas tem um comunicado dos resultados dos indicadores de atendimento ao público-alvo, estabelecendo uma relação entre o planejado e o executado, ou seja, entre o previsto e o realizado.

---

<sup>1</sup> SUS – Sistema Único de Saúde

<sup>2</sup>CRAS-Centro de Referência de Assistência Social

<sup>3</sup>CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social

<sup>4</sup> PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento integral à Família

Quadro 6. Eixo Humanização e Cidadania: programa 4000

Programas	Objetivos	Indicadores	Resultados
Palmas com Habitação Digna.	Promover moradia digna às famílias palmenses.	1 Déficit habitacional 2 Número de Famílias Beneficiadas por Programas de Concessão e Melhoria de Habitações 3 Número de famílias beneficiadas por programa de regularização fundiária	A relação comparativa entre o previsto e o realizado não foi satisfatório.

Fonte: Relatório de Execução dos Programas Temáticos do Plano Plurianual 2022-2025: Base 2022 (Palmas, 2023).

O Relatório de Execução dos Programas Temáticos do Plano Plurianual 2022-2025, apresentou resultados que indicou déficit habitacional maior do que o previsto para as famílias em vulnerabilidade e que o atendimento nos indicadores dois e três foram bem menor do que o previsto.

Diante dos resultados deste eixo estruturador não é possível afirmar que a Prefeitura de Palmas alcançou o lema proposto, ainda há desafios bastantes significativos para atingir o que foi planejado.

O PPA de Palmas de 2022-2025, inclui no eixo Humanização e Cidadania, o programa: ‘Palmas com Habitação Digna’, um tema bem discutido nos diversos estudos sobre a habitação na cidade. Coriolano; Rodrigues e Oliveira (2013) apontaram vários problemas relacionados com o planejamento inicial, que vão desde a criação, organização e estruturação da cidade de Palmas, à lógica excludente do espaço urbano, mediante a política de povoamento presente no Planejamento, isso criou problemas que se estendeu para as novas gestões. O Plano diretor participativo nos anos 2000, que se instituiu para reparar as injustiças impostas à população de baixa renda não conseguiu evitar os conflitos mediante a expansão periférica e a separação de classes sociais em bairros desiguais, com ausência de cobertura dos serviços sociais básicos (abastecimento de água, rede de esgoto, coleta e destinação do lixo, deficiência e manutenção de áreas verdes).

Tal situação foi constatada em Palmas por outros pesquisadores, dentre eles, Oliveira e Carvalho (2019); Silva; Oliveira filho e Oliveira (2019); Araújo (2019), que constataram precariedade nas construções (moradias) e problemas de infraestrutura. Até os dias atuais criar condições para superar a falta de moradia para a população vulnerável e construir moradias de qualidade tem sido um desafio difícil de superar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os indicadores de gestão detectou-se que o planejamento inicial não foi cumprido da forma que foi proposto e as ações demandadas pelo poder público na formação da cidade tutelada pelo governo Estadual gerou uma série de problemas que precisou que o poder municipal a partir do Plano estratégico para a cidade de Palmas procurasse amenizar a problemática criada inicialmente. Isto porque o planejamento, a política ambiental, a política social e a política econômica, haviam deixado



uma lacuna na questão da efetividade, transparência e participação da população de baixa renda na decisão de projetos sociais.

Ao levantar e avaliar os principais desafios nas práticas de gerenciamento da administração municipal, concluiu-se que a gestão das políticas de povoamento e dos planejamentos estratégicos deixaram uma lacuna no atendimento de serviços sociais e essenciais a vida daqueles com menor poder aquisitivo na sociedade, criando uma problemática sobre a questão da moradia e da infraestrutura dos serviços básicos relacionados com abastecimento de água, rede de esgoto, coleta e destino do lixo, deficiência e manutenção ambiental em áreas de população de baixa renda, um desafio enfrentado diferentes governantes municipais.



## REFERÊNCIA

ARAUJO, P. G. Análise da Aplicabilidade do modelo Gerencial na administração pública. Dissertação (Mestrado). UFLA, 2019

AZEVEDO, S; ANASTASIA, F. Governança, “accountability” e responsabilidade. Revista de Economia Política. Vol. 22, n.1 (85), jan./mar. 2002.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Guia da Política de Governança Pública. Brasília: Casa Civil, 2018

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 9.203, de 22 de dezembro de 2017. Brasília, Diário oficial da União, 23 de novembro de 2017.

BOTTURA, Ana Carla de Lira. O lugar do conflito e da naturalização da pobreza: uma leitura da luta por moradia na periferia de Palmas -TO. Pós, Revista do Programa Pós-Graduação de Arquitetura Urbana. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, p. 102-117, 2018.

CERVO, Samuel C. Administração Moderna. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. 7.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CORIOLOANO, Germana Pires; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socio territoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). Revista Brasileira de Gestão Urbana. Palmas, TO, Arquitetura e Urbanismo da UFT, 2013.

Cardoso Jr, José Celso. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2016-2019. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília: Rio de Janeiro, 2014

COSTA, Sérgio Celestino; FERRARO, Juliana Ricarte. uma análise da atuação da sociedade civil na elaboração do planejamento do governo municipal de Palmas-TO, no período de 2013 a 2019. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional: G&DR. v.16, n. 3. Taubaté, SP. 2020.

MATO GROSSO DO SUL- MS. Planejamento estratégico na administração pública. Fundação escola de governo do MS. Campo Grande, 2019.

HÚNGARO, Luis Alberto. Governança, governabilidade e accountability [recurso eletrônico]. Curitiba: Contentus, 2020.

Madeira, José Maria Pinheiro. Administração pública, Tomo II.v.2 11. ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2010.

Morgado, Jose Carlos. O estudo de caso na investigação em educação. Santo Tirso, Portugal. De Factor editores, 2012

PALMAS. Lei nº 2669 de 23 de dezembro de 2021: Plano Plurianual 2022-2025. Prefeitura de Palmas. Câmara Municipal de Palmas, Tocantins, 2021a.

PALMAS. Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2022-2025. Prefeitura de palmas secretaria de planejamento e desenvolvimento humano superintendência de planejamento e orçamento. Palmas, Tocantins, 2021b.



Palmas. Relatório de Execução dos Programas Temáticos do Plano Plurianual 2022-2025: Base 2022. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Humano. Superintendência de Planejamento e Orçamento. Palmas, Tocantins, 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no Setor Público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. Brasília: XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022, On-line - 21 - 23 de set de 2022 - 2177-2576, 2022, versão online.

PANOSSO, Carlos Eduardo. Economia criativa e arranjos produtivos locais: estudo das relações entre economia, cultura e desenvolvimento em Palmas -TO. VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 2013.

ROCHA, Luís Oswaldo Leal da Organização e métodos: Uma abordagem prática. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, F. N.; OLIVEIRA FILHO, W. A.; OLIVEIRA M. C. A. Habitações de interesse social: uma reflexão sobre a qualidade do espaço. In: Bazzoli, João Aparecido et all. (Org.) Artigos: Resenha sobre Palmas: uma cidade sustentável. Palmas: EDUFT, 2019.

SOARES FILHO, Valtuir. Distrito eco industrial de Palmas/TO: um estudo de caso. Rio grande do Sul: Universidade do Vale do Taquari, UNIVATES, 2015.

WOOD JR, T. Mudança Organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas. São Paulo: Atlas, 2005.