COERÊNCIA ORÇAMENTÁRIA NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS: ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E RESULTADOS (2014-2022)

Iasmin Milani dos Santos[1]; Raphael Guilherme Araujo Torrezan[2];

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público surgiu para controlar as atividades fiscais e financeiras do Estado, inicialmente focando no monitoramento das despesas, sem ênfase nos resultados esperados (Giacomoni, 2023). Com o avanço socioeconômico, a governança estatal passou a priorizar a eficiência fiscal, impulsionando o planejamento orçamentário estratégico e a vinculação de dotações a programas e atividades específicas (Musgrave & Musgrave, 1989). Esse processo levou ao orçamento por desempenho, consolidado pela Comissão Hoover em 1949, que propôs a classificação dos gastos por função e atividade (Giacomoni, 2023; McGill, 2001), que posteriormente evoluiu para o orçamento-programa.

No Brasil, o orçamento-programa se fortaleceu na década de 1960 com a adoção do *Planning-Programming Budgeting System* (PPBS), visando uma gestão pública mais racional e orientada a resultados. A modernização dos Tribunais de Contas em 2006 intensificou essa evolução, promovendo a padronização do planejamento e a adoção de sistemas informatizados nos municípios. A pesquisa, baseada em dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), investiga a compatibilidade entre os resultados de programas e as metas das ações e aponta um desempenho regional desigual, com a Região Metropolitana de São Paulo enfrentando maiores desafios, enquanto regiões como a de Registro demonstram maior coerência orçamentária, evidenciando o impacto positivo da participação popular (CARNEIRO & TEIXEIRA, 2012).

[1]Graduanda em Administração Pública pela UNESP, iasmin.milani@unesp.br;
[2]Orientador pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", e-mail: raphael.torrezan@unesp.br.

2 OBJETIVOS

O estudo objetiva analisar a coerência entre os resultados dos programas e as metas das ações dos municípios paulistas no período de 2014 a 2022, avaliando o alinhamento entre o que foi planejado e os resultados efetivamente entregues. Nesse sentido, busca-se verificar se a formulação dos programas municipais gerou impactos condizentes com os objetivos declarados, contribuindo para reduzir o risco de desalinhamento entre o orçamento e a política pública. Ainda, avalia-se o confronto entre os valores inicialmente planejados e os recursos financeiros utilizados a fim de compreender a eficiência e a qualidade do planejamento financeiro executado pelos municípios. Este ponto de análise possui impacto direto nos cofres públicos, o que demonstra a relevância de um planejamento realista e fundamentado em dados.

Adicionalmente, o estudo propõe identificar os desafios e as condições que favorecem ou restringem a obtenção de resultados compatíveis com as metas estabelecidas, à luz dos fundamentos teóricos que enfatizam a importância da integração entre administração e planejamento para a eficiência na alocação de recursos, de modo que as dotações orçamentárias estejam vinculadas à objetivos e resultados mensuráveis (Giacomoni, 2023)

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo analisa a eficiência do planejamento e da execução orçamentária municipal com base em duas dimensões principais: (i) a coerência entre os resultados programáticos e as metas das ações; e (ii) o confronto entre os resultados físicos alcançados e os recursos financeiros utilizados. A análise utiliza indicadores previamente calculados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), disponíveis em sua plataforma oficial, os quais permitem avaliar o alinhamento entre o que foi planejado e efetivamente entregue, bem como a eficiência da alocação dos recursos públicos na produção de resultados concretos.

Para garantir a comparabilidade dos dados ao longo do tempo, adotou-se uma padronização metodológica baseada nos critérios de pontuação definidos pelo próprio TCE-SP. Essa adaptação permitiu a uniformização dos resultados em uma escala de 0 a 10, facilitando a análise temporal e comparativa da qualidade do planejamento e da execução orçamentária nas regiões administrativas paulistas durante o período analisado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A estratificação das notas de coerência orçamentária por regiões administrativas permitiu uma análise aprofundada da eficiência da regionalização do orçamento público, evidenciando a contribuição dessa estratégia para a redução das desigualdades regionais e a promoção de um desenvolvimento local mais equilibrado. No período estudado, a Região Metropolitana de São Paulo apresentou, de forma recorrente, os piores índices de coerência, fato que pode ser atribuído à grande diversidade de perfis populacionais, os quais englobam municípios que variam desde aproximadamente 20 mil habitantes até aqueles com mais de 1 milhão de habitantes.

Em contrapartida, a análise indicou que, com exceção da Região Metropolitana, as notas inferiores a 2,5 surgiram apenas a partir do segundo ano da pandemia, sugerindo que o impacto da crise sanitária se concentrou nesse período. Ademais, observou-se uma recuperação dos índices em 2022, com exceção das Regiões Administrativas Central e de São José dos Campos, sinalizando esforços dos gestores públicos na reestruturação de ações alinhadas ao novo Plano Plurianual, em um contexto de recuperação pós-pandêmica.

Destaca-se, ainda, a Região Administrativa de Registro, que obteve a maior média de coerência orçamentária (6,14), embora também apresente o maior desvio padrão (2), possivelmente reflexo das oscilações decorrentes do período pandêmico. A presença de outliers positivos nos anos de 2015 e 2017, com notas de 7 e 8, respectivamente, evidencia desempenhos significativamente superiores à tendência geral.

Portanto, a análise da composição das regiões administrativas com os maiores índices de coerência – Registro, São José do Rio Preto, Presidente Prudente, Itapeva e Marília – revela a predominância de pequenos municípios. Na Região Administrativa de Registro, por exemplo, 11 dos 15 municípios possuem entre 10 mil e 20 mil habitantes; dados semelhantes foram observados nas demais regiões, e, no total, 62,98% dos municípios dessas regiões possuem até 10 mil habitantes. Esse perfil sugere que a menor complexidade administrativa e um conjunto mais restrito de demandas podem favorecer o controle e a implementação eficaz das ações governamentais, resultando em um alinhamento mais consistente entre os programas e as metas estabelecidas.

Entre os anos de 2014 e 2022, os municípios paulistas alcançaram a nota 5 em apenas dois deles, 2014 e 2016, anos iniciais da implantação do IEG-M pelo TCE-SP, eles compõem

o mesmo ciclo orçamentário, que possui a média de (5,03). Já o segundo ciclo, apresentou fortes indícios de impactos causados pela pandemia em seu último ano e possui média de (4,08), expondo uma queda de 18,88% na coerência orçamentária por ciclo orçamentário.

Ao confrontar os valores planejados e os executados pelos municípios, é possível realizar reflexões acerca da eficácia do planejamento e preparo dos gestores. A média do período foi de (3,88), o que pode indicar grande dificuldade dos municípios paulistas em seguir o orçamento planejado. As regiões administrativas de São José do Rio Preto, Registro e Presidente Prudente obtiveram as melhores notas, sendo elas (5,69), (5,36) e (5,32), respectivamente, se mostrando acima da média. Essas regiões administrativas são majoritariamente compostas por municípios de pequeno porte, com grande parte deles possuindo até 20 mil habitantes. Esse perfil demográfico sugere a persistência de desafios de gestão, conforme apontado por Nardone (2022), que destaca a fragilidade estrutural desses processos em pequenas cidades.

A análise dos ciclos orçamentários mostrou uma queda de 17% nos indicadores entre os PPA 2014-2017 e 2018-2021, reflexo da redefinição de prioridades e da adaptação a novas dinâmicas operacionais. Além disso, Azevedo e Aquino (2016) ressaltam que a elaboração orçamentária, frequentemente centralizada e distante de uma lógica no planejamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da coerência orçamentária nos municípios paulistas entre 2014 e 2022 evidenciou desafios estruturais na relação entre planejamento e execução financeira, com variações significativas entre regiões administrativas. Enquanto municípios de menor porte apresentaram maior alinhamento entre programas e metas, a Região Metropolitana de São Paulo registrou menor coerência, possivelmente devido à complexidade administrativa e diversidade de demandas.

A comparação entre ciclos orçamentários revelou uma queda de aproximadamente 17% na coerência orçamentária, possivelmente refletindo mudanças nas prioridades governamentais e desafios operacionais, como os impactos da pandemia. Além disso, dificuldades na gestão de compras públicas e a ausência de equipes especializadas no planejamento podem indicar os pontos críticos (Nardone, 2022; Azevedo & Aquino, 2016) capazes de comprometer a eficiência fiscal e a efetividade das políticas públicas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe de santo Sonia Maria, à Claudia Manoel e aos orixás que me protegem e cuidam nessa encarnação. Às minhas amigas Ana Karolina Gonçalves, Débora Hencklein e Larissa Campesan que no período de escrita deste trabalho não me permitiram desistir mesmo diante das covardias que a vida coloca em nosso caminho. Também agradeço ao orientador deste trabalho, Raphael Torrezan, pela paciência e parceria nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, R. R., & AQUINO, A. C. B. (2016). **O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo.** Revista de Contabilidade e Organizações 26 (2016) 63-76. http://dx.doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202

CARNEIRO, J. M. B., & TEIXEIRA, M. A. C. (2012). **Descentralização de políticas públicas no Brasil pós-1988**. In J. M. B. Carneiro & H. Dantas (Eds.), Parceria social público-privada. Oficina Municipal.

GIACOMONI, J. (2023). **Orçamento Público**. Atlas (19a).

MCGILL, R. (2001). **Performance Budgeting**. International Journal of Public Sector Management, 14(5), 1–29.

MUSGRAVE, R. A., & MUSGRAVE, P. B. (1989). **Public Finance in Theory and Practice** (Número 1). McGraw-Hill. https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2

NARDONE, J.P (2022). **Desafios e oportunidades do primeiro ano da nova Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-desafios-e-oportunidades-primeiro-ano-nova-lei-licitacoes-e-contratos> Acesso em: 24 de fevereiro de 2025