



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont)
Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais (CFPM)

Flávia Yuri Machado Sato

**UMA ANÁLISE SOBRE A EXECUÇÃO DO PPA NAS GESTÕES MUNICIPAIS DA
REGIÃO METROPOLINATA DE SOROCABA/SP**

Brasília, DF
2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura

Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen

Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior

Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho

Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré

Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Abimael de Jesus Barros Costa

Coordenador do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas
Municipais

FLÁVIA YURI MACHADO SATO

UMA ANÁLISE SOBRE A EXECUÇÃO DO PPA NAS GESTÕES MUNICIPAIS DA
REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA/SP

Trabalho de Conclusão de Curso (artigo científico) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília como requisito à conclusão do curso de Especialização.

Orientador:

Prof. Me. Dimmitre Morant Vieira Gonçalves
Pereira

Brasília, DF
2024

FLÁVIA YURI MACHADO SATO

UMA ANÁLISE SOBRE A EXECUÇÃO DO PPA NAS GESTÕES MUNICIPAIS DA
REGIÃO METROPOLINATA DE SOROCABA/SP

Trabalho de Conclusão de Curso (artigo científico) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais, aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Me. Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. Me. Jeremias Pereira da Silva Arraes
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, 12 de julho de 2024

RESUMO

Visando uma nova avaliação do cenário do planejamento governamental nas gestões municipais brasileiras, a presente pesquisa busca verificar a efetividade da execução do Plano Plurianual – PPA nos municípios da região metropolitana de Sorocaba, interior de São Paulo. O planejamento, apesar de sua importância para a eficiência e eficácia nos processos administrativos, ainda não é algo consolidado no contexto das gestões públicas municipais brasileiras. Estudos realizados nas últimas décadas apontaram que o PPA, principal instrumento de planejamento no setor público, apesar de normatizado e praticado na modalidade orçamento-programa desde os anos 2000, ainda não vinha sendo utilizado como ferramenta potencial de planejamento estratégico nos municípios. Na presente análise, de caráter descritivo e abordagem quantitativa e qualitativa, foram utilizados os dados do PPA 2018-2021 dos 27 municípios que compõe a região metropolitana de Sorocaba. Através da verificação de aspectos como as despesas previstas e executadas, o desempenho quanto aos indicadores dos programas, e as alterações orçamentárias realizadas, buscou-se avaliar a efetividade da execução do PPA, e consequentemente a eficiência do planejamento nesses municípios. Os resultados demonstraram que os municípios analisados não alcançaram a execução integral do orçamento autorizado, retrataram deficiências na construção de indicadores dos programas em alguns municípios, e refletiram um planejamento ainda deficiente na maioria das gestões.

Palavras-chave: orçamento público; planejamento; execução orçamentária; plano plurianual.

ABSTRACT

Aiming at a new assessment of the government planning scenario in Brazilian municipal administrations, this research seeks to verify the effectiveness of the execution of the Multi-Year Plan – PPA in the municipalities of the metropolitan region of Sorocaba, in the interior of São Paulo. Planning, despite its importance for efficiency and effectiveness in administrative processes, is not yet consolidated in the context of Brazilian municipal public administration. Studies carried out in recent decades have shown that the PPA, the main planning instrument in the public sector, despite being standardized and practiced in the program-budget modality since the 2000s, had not yet been used as a potential strategic planning tool in municipalities. In this analysis, which is descriptive and has a quantitative and qualitative approach, data from the 2018-2021 PPA of the 27 municipalities that make up the metropolitan region of Sorocaba were used. By checking aspects such as planned and executed expenses, performance in terms of program indicators, and budget changes made, we sought to evaluate the effectiveness of the execution of the PPA, and consequently the efficiency of planning in these municipalities. The results demonstrated that the municipalities analyzed did not achieve the full execution of the authorized budget, portrayed deficiencies in the construction of program indicators in some municipalities, and reflected still deficient planning in the majority of administrations.

Keywords: public budget; planning; budget execution; multi-year plan.

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	4
SUMÁRIO	5
LISTA DE FIGURAS	6
1. INTRODUÇÃO	7
2. O ORÇAMENTO E O PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS	8
2.1 O PPA.....	9
2.2 Créditos adicionais	10
2.3 Estudos anteriores.....	11
3. METODOLOGIA	13
4. RESULTADOS.....	14
4.1 Execução do orçamento.....	14
4.2 Percentual de desempenho dos indicadores dos programas.....	15
4.3 Coerência entre o desempenho dos indicadores e a execução orçamentária	16
4.4 Alterações orçamentárias	17
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	18
REFERÊNCIAS	20
APÊNDICE A	22
Tabela – Resultados dos municípios	22

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Percentual de execução média do orçamento dos programas	14
Gráfico 2 - Percentual de desempenho médio nos indicadores dos programas.....	15
Gráfico 3 - Discrepância entre o desempenho dos indicadores e a execução do orçamento ...	17
Gráfico 4 - Alteração média dos orçamentos	18

1. INTRODUÇÃO

As peças orçamentárias - plano plurianual - PPA, lei de diretrizes orçamentárias - LDO e lei orçamentária anual – LOA - são os instrumentos de planejamento pelos quais um ente público define suas políticas públicas, consolidando os projetos e ações priorizados para um período de curto e médio prazo. São ferramentas fundamentais que guiam a aplicação dos recursos na gestão pública, nos quais os gestores devem apoiar suas decisões e avaliar o seu desempenho. Conforme Giacomoni (2023), atualmente “o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária”.

Dentre as peças orçamentárias, o PPA é a estrutura fundamental de todo o processo orçamentário e traduz o planejamento do órgão público. Neles são descritos os objetivos a serem buscados pelo governo no período de quatro anos, traduzidos em programas com indicadores e metas que possibilitem a mensuração do desempenho ao longo do período abrangido.

Apesar da importância do PPA e do planejamento governamental para a eficiência e eficácia na gestão pública, no passado diversos estudos demonstraram a falta da efetividade destas técnicas no setor, principalmente no âmbito municipal.

Vecchia e Montoya (2012), em estudo realizado em 67 municípios do Rio Grande do Sul sobre dados dos anos de 1989 a 1997, verificaram que “existe, na equipe técnica municipal, falta e deficiência em relação ao planejamento e ao orçamento”. Azevedo e Aquino (2016), concluíram em pesquisa realizada junto a 65 municípios paulistas de pequeno porte no ano de 2015 que o orçamento-programa não era efetivo, e que programas e indicadores pareciam existir apenas como mera peça formal. Nascimento *et al.* (2019), destacaram que o PPA, instrumento de planejamento estratégico no setor público, tem sido utilizado pelas gestões municipais como mera peça técnica-orçamentária, elaborado devido à obrigação normativa, sem uso de seu potencial estratégico na gestão.

Os órgãos de fiscalização têm inserido de forma enfática tal temática nas avaliações das contas públicas municipais, sendo a falta de efetividade no planejamento motivo de apontamento em diversos pareceres no Estado de São Paulo. O i-EGM – índice de eficiência da gestão municipal, instrumento de avaliação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, é composto por índice específico de avaliação do planejamento. O i-PLAN considera aspectos como a estrutura e os procedimentos relativos ao planejamento orçamentário, assim como os resultados alcançados anualmente.

Nesse contexto, buscando verificar se houve evolução quanto às práticas de planejamento nas gestões municipais, a presente pesquisa analisou a execução do plano elaborado para ciclo 2018 - 2021 dos 27 municípios que compõe a região metropolitana de Sorocaba, institucionalizada pela Lei Complementar Estadual nº 1.241/2014, para responder a seguinte questão: qual foi a efetividade da execução do PPA nestes municípios?

Diferentemente do índice apurado pelo TCE-SP, a avaliação abrangerá os resultados finais para o ciclo completo do planejamento de médio prazo (4 anos), avaliando-se assim o desempenho geral dos programas. Buscando também a avaliação de novos aspectos em relação aos estudos anteriores, a análise teve como objetivo avaliar a execução do plano com enfoque no desempenho dos indicadores dos programas. Nesse sentido, a presente pesquisa visa, além de uma avaliação acerca da qualidade do conteúdo do PPA, verificar a fase em que reais impactos poderão ser gerados aos cidadãos: a efetiva execução.

2. O ORÇAMENTO E O PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS

Nas últimas décadas ocorreram várias reformas na gestão financeira pública, com mudanças no processo orçamentário e a convergência às normas internacionais. Conforme Almeida (2006, *apud* Bachiller, 2020) a história do planejamento governamental tem início antes mesmo das técnicas de gestão pública, originando-se nas décadas de 1940 e 1950 com os planos de desenvolvimento econômico. Souza (2004) destaca que a atividade de planejamento governamental alçada ao status de agenda governamental começou na década de 1980 no Brasil, e passou por diversas nuances, entre avanços e retrocessos, conforme transformações no cenário mundial e nacional. Um longo caminho foi percorrido até a institucionalização do planejamento junto à técnica de orçamento público, que se traduziu na implantação do orçamento-programa.

O orçamento-programa, muito além de um simples documento financeiro de orçamento, se consolida em um instrumento de operacionalização das ações do governo que deve considerar os objetivos que a gestão pretende atingir em determinado período de tempo, em consonância com seus planos e diretrizes de planejamento (Ribeiro, 2003, *apud* Santos *et al.*, 2017).

No âmbito dos municípios brasileiros, técnicas efetivas de planejamento atreladas ao orçamento surgiram em 2002, com a vigência da Portaria MOG 42/1999 que estabeleceu conceitos acerca do orçamento-programa. Aquino e Azevedo (2016) destacam que o orçamento público municipal até então não refletia nenhuma técnica real de planejamento,

mesmo havendo instrumentos normativos já prevendo a necessidade de sua aplicação.

Machado Junior (2012) afirmou que, apesar da lei nº 4.320/1964 referir-se a termos como “programas” e “unidades de medidas” em seu texto, e até chegar a ser denominada como a “Lei do Orçamento-Programa”, não é adequado assegurar que tal instrumento normativo estabeleceu as bases para a implantação do orçamento-programa, visto que não contempla a classificação funcional ou por programas.

Foi somente a partir da vigência da Portaria MOG 42/1999 que as técnicas do orçamento-programa começaram a ser efetivamente praticadas, com a determinação aos entes da federação para a criação de seus próprios programas governamentais, incluindo objetivos, público alvo, metas e indicadores (Azevedo e Aquino, 2016).

As gestões municipais são responsáveis diretas pelo planejamento e desenvolvimento das políticas públicas locais. Conforme destacam Speeden e Perez (2020), a Constituição Federal Brasileira deu, de certa forma, liberdade aos municípios para decidir sobre sua política pública local. Os municípios devem seguir diretrizes gerais, como os percentuais de aplicação em ações da saúde que devem atingir no mínimo 15% da receita de impostos próprios e transferidos, e de aplicação na área de educação que devem atingir no mínimo 25%. Há ainda limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como o percentual máximo de gasto com pessoal que, no executivo municipal, não pode exceder 54% da receita corrente líquida. Assim, respeitada tais diretrizes, o município é que define as ações a serem realizadas, de que forma e quando, e, esta definição sobre como serão utilizados os recursos públicos disponíveis deve ser traduzida no orçamento público por meio de um planejamento.

2.1 O PPA

O PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988. Contudo, o planejamento estratégico associado à gestão por objetivos começou a ser implantado, no âmbito da União, somente no PPA 2000-2003 “Avança Brasil” (Bachiller, 2020). Segundo Azevedo e Aquino (2016), no âmbito municipal, houve uma fase de transição entre a vigência da Portaria MOG 42/1999, e o início da construção de PPAs com técnicas efetivas do orçamento-programa. Foi a partir do ano de 2006, com o aprimoramento da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas, que os municípios começaram a produzir planos plurianuais que refletiam indicadores de programas e metas físicas para as ações. A partir daí, através da cobrança do controle externo, as técnicas de orçamento associado ao planejamento começaram a evoluir nos municípios.

Nenhuma despesa poderá ser executada sem a devida autorização e previsão no orçamento, conseqüentemente a execução de projetos e ações que compõem as políticas públicas de um governo fundamentalmente se origina no orçamento. O processo de planejamento e orçamento é fundamentado em três instrumentos, que são instituídos através de lei estabelecida pelo poder executivo: O PPA - Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual.

Dentre os três instrumentos que fundamentam o planejamento e orçamento público, o PPA é que guarda mais relação com o planejamento governamental. “O PPA deve exercer a função de plano central de governo, fazendo a compatibilização entre os instrumentos de planejamento governamental e o orçamento” (Brasil, 2023).

O PPA deve ser construído a partir dos objetivos pretendidos pela administração. Tais objetivos são traçados a partir de um diagnóstico acerca dos problemas enfrentados e de pontos que necessitam de melhorias, considerando os planos e as políticas do governo. A partir da definição dos objetivos, são estabelecidas metas para um período de quatro anos, e indicadores que devem mensurar o desempenho na busca pelos resultados. Os programas são construídos visando o alcance dos objetivos da administração, e são compostos de projetos e atividades, que descrevem o montante de recursos e a forma em que serão aplicados na construção de um produto ou serviço, sendo definidas metas em cada ação. Os indicadores dos programas visam à verificação dos resultados do programa como um todo, verificando a implantação das políticas públicas pretendidas. Já o desempenho dos projetos e atividades é verificado através das metas de realização de um produto ou serviço. Partindo do estabelecido no PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO define as prioridades e fixa metas para o período de um ano, assim como a Lei Orçamentária Anual – LOA especifica a programação orçamentária, estimando a receita e fixando a despesa para o exercício.

Tendo em vista abranger um planejamento de médio prazo, naturalmente é na elaboração do PPA que o governo estabelecerá as ações que demandam processos mais longos e complexos, que teoricamente constituirão políticas públicas mais abrangentes e geralmente de maior impacto para a transformação e o desenvolvimento da sociedade.

2.2 Créditos adicionais

Os créditos adicionais são previstos na Lei nº 4.320/1964, sendo classificados em suplementares, especiais ou extraordinários. Consistem em dispositivos que permitem aos gestores a alteração do orçamento anteriormente elaborado e aprovado.

São classificados como suplementares as alterações que visem o reforço de dotação orçamentário, ou seja, despesas que foram fixadas em valor insuficiente. Geralmente a LOA prevê percentual de alterações no orçamento que poderão ser realizados por meio de créditos adicionais suplementares. Já os créditos adicionais especiais ou extraordinários são alterações que visam à inclusão de despesas não previstas no orçamento, constituindo novas ações ou projetos. Os créditos adicionais suplementares e especiais devem ser autorizados por lei e abertos por decreto do executivo. Já os créditos adicionais extraordinários, por sua natureza emergencial, podem ser abertos somente por decreto do executivo, condicionado a imediata ciência ao legislativo.

Apesar de ser um dispositivo necessário, visto que mesmo que elaborado no mais rigor técnico e com diagnósticos e dados adequados, um plano não é imutável e pode requerer revisões, as alterações orçamentárias vêm sendo utilizadas de forma descontrolada, deixando o contexto de revisões necessárias para refletir um planejamento deficiente ou até mesmo inexistente.

Segundo Speeden e Perez (2020), os gestores não seguem exatamente o que estava previsto no planejamento inicial, e considerando os altos níveis de alterações realizadas, os gestores públicos brasileiros tratam o orçamento como “peça de ficção”.

O grande número de alterações orçamentárias reflete também a subestimação da receita, estratégia utilizada pelos gestores para possibilitar maior liberdade na utilização e manipulação dos recursos não previstos (Speeden e Perez, 2020). Tal ideia reflete como muitos gestores não enxergam o planejamento como ferramenta de melhoria e eficiência ao governo, visando apenas uma utilização discricionária dos recursos.

Assim, a prática de subestimação da receita na elaboração do orçamento, assim como a de superestimação, contribui para as distorções entre o planejamento inicial e a execução do orçamento (Azevedo, 2014, *apud* Speeden e Perez, 2020).

2.3 Estudos anteriores

Apesar dos avanços do planejamento governamental nos aspectos teórico e legal, na prática, diversos estudos realizados demonstraram que a técnica ainda não vinha sendo efetivamente aplicada pelos entes, principalmente no contexto municipal. Apesar da sua importância para o aperfeiçoamento da gestão pública, os municípios não parecem priorizar o planejamento na construção do orçamento. As peças orçamentárias, elaboradas somente para cumprimento formal, não traduziram na gestão as melhorias que deveriam ser trazidas pela

implantação de um orçamento-programa, permanecendo ainda, em sua essência como simples documentos técnicos de orçamento.

As pesquisas realizadas anteriormente, que motivaram e deram suporte a presente análise, de forma geral refletiram a mesma realidade, seja quando analisaram a qualidade da elaboração e conteúdo do planejamento – peças orçamentárias - ou quando analisaram aspectos de sua execução. O planejamento nos municípios se mostrou deficiente e inadequado frente ao definido nas normas vigentes.

Azevedo e Aquino (2016) realizaram um estudo junto a 65 municípios paulistas de pequeno porte em 2015, através da aplicação de questionários e da busca de dados abertos sobre os municípios. Os aspectos avaliados foram a organização interna da estrutura de planejamento, a participação legislativa e popular na elaboração do planejamento, o nível de maturidade da mensuração do orçamento e a metodologia de elaboração do orçamento. Os resultados demonstraram que os municípios avaliados possuíam baixa capacidade de assimilação acerca das técnicas do orçamento-programa e que apesar de ter sido identificado avanços no planejamento, a fase ainda era embrionária.

Santos *et al.* (2017) realizou a análise sobre o papel do orçamento-programa na execução das políticas públicas do Estado brasileiro. Verificou a execução de programas selecionados do governo federal através da análise de valores pagos ou empenhados frente à dotação inicial e dos valores atualizados dos anos de 2008 a 2013. Concluíram que os recursos inicialmente previstos não foram integralmente aplicados, e que a técnica de orçamento-programa é importante para o controle social, pois possibilita visualizar tal deficiência na execução dos programas, que refletem a execução das políticas públicas.

Speeden e Perez (2020) buscaram verificar os fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios de São Paulo. Eles relacionaram as notas do i-PLAN (TCESP) dos 644 municípios paulistas aos seguintes aspectos: tamanho dos municípios em número de habitantes, orçamento per capita, existência de equipe de planejamento orçamentário, existência de controle interno formalmente estabelecido e transparência na gestão fiscal. Os dados apontaram que o tamanho do município impacta negativamente na qualidade do planejamento orçamentário – quanto maior o município, mais deficiente se demonstrou o planejamento, já o alto orçamento per capita tem efeito positivo. Os demais fatores não refletiram impactos expressivos. No mais, destacaram a existência de diversas barreiras para o planejamento orçamentário nos municípios brasileiros.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa descritiva, de abordagem quantitativa e qualitativa, baseada nas técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, que pretende investigar o desempenho na execução do PPA 2018-2021 dos municípios da Região Metropolitana de Sorocaba - RMS.

A RMS foi institucionalizada em 2014 pela Lei Complementar Estadual nº 1.241, e atualmente é composta por 27 municípios: Alambari, Alumínio, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Boituva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Ibiúna, Iperó, Itapetininga, Itu, Jumirim, Mairinque, Piedade, Pilar do Sul, Porto Feliz, Salto, Salto de Pirapora, São Miguel Arcanjo, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tapiraí, Tatuí, Tietê e Votorantim. A população da região representa aproximadamente 4,6% da população estadual, com mais de 2 milhões de habitantes. A atividade econômica na RMS é caracterizada pela produção industrial e pelo agronegócio (São Paulo, 2024).

Foram utilizados na investigação, os dados dos municípios disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, referentes às despesas previstas e executadas, e também aos relatórios de atividades entregues pelos municípios anualmente, no qual constam dados a respeito dos indicadores dos programas - previsão e realização. Optou-se no presente estudo pela avaliação de um ciclo completo do PPA, visando avaliar o planejamento de médio prazo dos municípios, mediante a verificação do desempenho dos indicadores dos programas no ciclo completo.

Para analisar o desempenho dos municípios foram verificados os seguintes aspectos, considerando todos os anos abrangidos pelo PPA 2018-2021: execução do orçamento dos programas, desempenho dos indicadores dos programas, alterações orçamentárias e incoerência entre o desempenho dos indicadores frente à execução do orçamento.

O **percentual da execução do orçamento (PEO)** dos programas foi obtido com a aplicação do seguinte cálculo: $PEO = DL \div DA$, sendo DL a soma da despesa liquidada do programa nos 4 anos e DA a soma da dotação atualizada do programa nos 4 anos. Obtido o percentual de execução de cada programa, foi realizada a média entre os percentuais, chegando-se assim a um percentual de execução do orçamento de cada município.

O **percentual de desempenho dos indicadores dos programas (PDIP)** foi obtido com a aplicação do seguinte cálculo: $PDIP = IR \div IP$, sendo IR a soma dos resultados alcançados nos indicadores dos programas nos 4 anos e IP a soma dos resultados previstos para os indicadores nos 4 anos. Obtido o percentual de realização em cada indicador, foi realizada a média entre os percentuais, chegando-se assim a um percentual de desempenho

quanto aos indicadores de programas de cada município. Ressalta-se que esta análise foi prejudicada nos casos em que o município não apresentou os dados referentes aos indicadores (planejado e realizado). A análise não foi realizada nos municípios em que não existiam tais dados em um dos exercícios, ou ainda quando era inexistente em mais da metade dos indicadores, considerando todos os exercícios.

O **percentual de alteração orçamentária (PAO)** foi obtido do seguinte cálculo: $(DA - DI) \div DI$, sendo DA a soma da dotação atualizada do programa dos 4 anos e DI a soma da dotação inicial do programa dos 4 anos. Obtido o percentual de alteração orçamentária de cada programa, foi realizada a média entre os percentuais, considerando as alterações tanto para mais, quanto para menos - os resultados negativos foram considerados positivos para efeito da soma e obtenção da média, chegando-se assim a um percentual de alteração do orçamento de cada município.

Por fim, foi analisada ainda a **coerência entre o desempenho dos indicadores e a execução orçamentária**, através da comparação do PEO e da PDIP de cada município. O percentual de discrepância foi obtido com o seguinte cálculo: $PDIP - PEO$.

Alguns municípios possuíam programas destinados à reserva de contingência, sendo estes programas desconsiderados na presente análise.

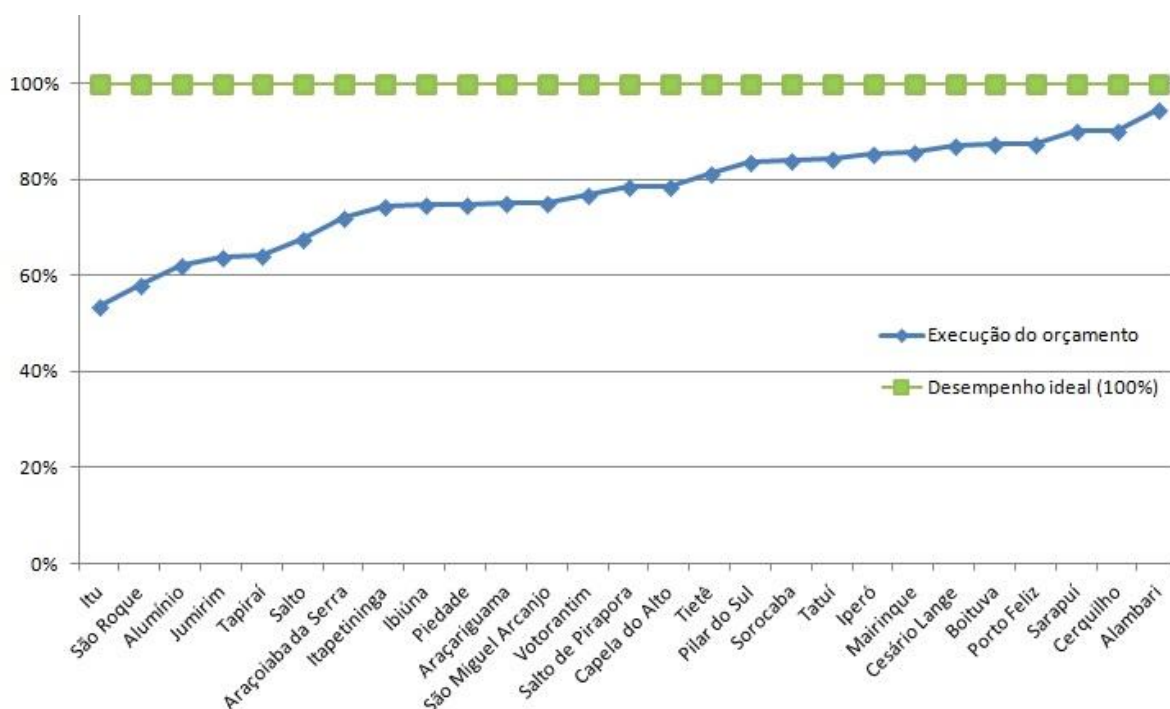
4. RESULTADOS

Os dados analisados e os resultados dos cálculos realizados de cada município foram consolidados na tabela constante do apêndice A. A seguir são apresentados os resultados em gráficos para cada aspecto verificado.

4.1 Execução do orçamento

Na verificação acerca da execução do orçamento dos programas, os resultados demonstraram que nenhum dos municípios avaliados conseguiu executar integralmente as despesas planejadas no ciclo do PPA 2018-2021. Os municípios que mais aplicaram as dotações autorizadas foram Alambari, Cerquilha e Sarapuá. Os municípios que menos aplicaram foram Itu, São Roque e Alumínio. O desempenho de cada município pode ser verificado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Percentual de execução média do orçamento dos programas



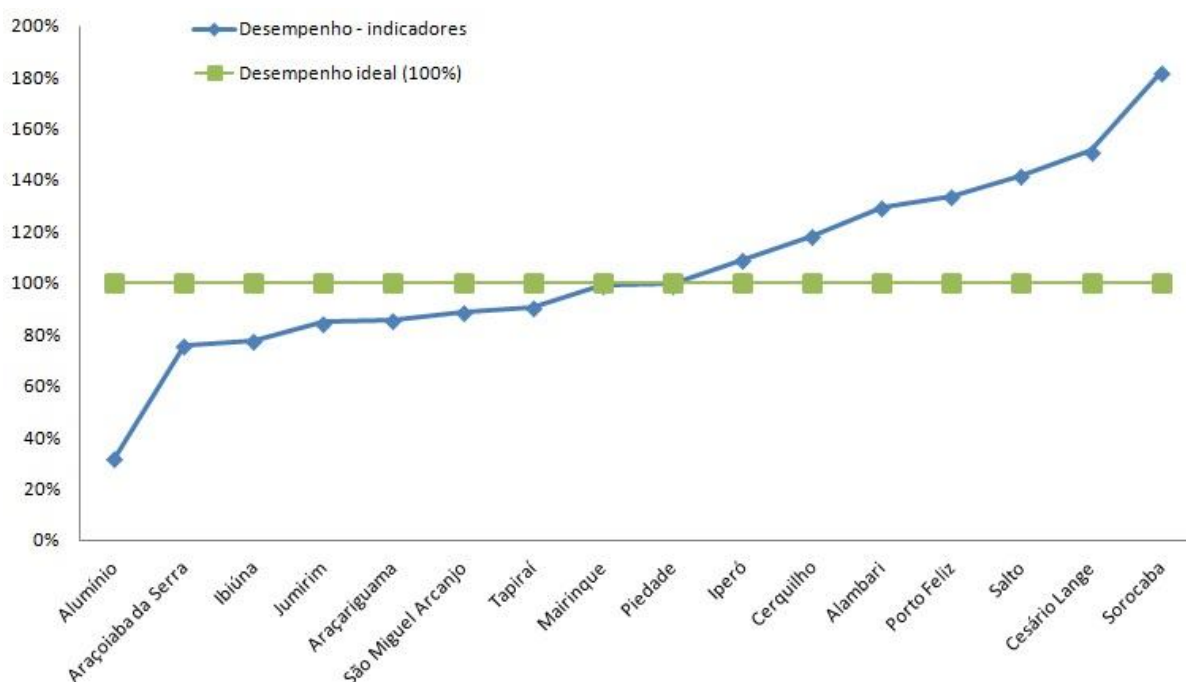
Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

A média de execução dos orçamentos dos programas, na maior parte dos municípios analisados (56%), ficou abaixo ou igual a 80%. Apenas o município de Alambari aplicou mais de 90% do orçamento autorizado nos quatro anos analisados. Os resultados evidenciam a dificuldade dos municípios em executar todas as ações e projetos planejados em seu orçamento, não havendo avanços frente ao que fora verificado por Santos *et al.* (2017).

4.2 Percentual de desempenho dos indicadores dos programas

Na verificação do desempenho quanto aos indicadores dos programas, buscou-se avaliar se o município atingiu as melhorias e objetivos planejados em cada programa. A análise não pode ser realizada nos municípios de Pilar do Sul, São Roque e Votorantim, visto a inexistência de número significativo de informações quanto aos indicadores. O gráfico 2 demonstra o desempenho dos municípios. Ressalta-se que foram excluídos do gráfico os seguintes municípios, por apresentarem números muito altos de desempenho, com grande discrepância quanto à previsão do indicador: Itu - 392%, Capela do Alto - 393%, Tatuí - 514%, Itapetininga - 589%, Sarapuá - 698%, Tietê - 1079%, Boituva - 1501%, Salto de Pirapora - 2912%.

Gráfico 2 - Percentual de desempenho médio nos indicadores dos programas



Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

Os resultados demonstram que apenas sete municípios ficaram abaixo do cumprimento integral do desempenho previsto quanto aos indicadores: Araçoiaba da Serra, Ibiúna, Jumirim, Araçariguama, São Miguel Arcanjo, Tapiraí, e Alumínio que apresentou o pior desempenho - 32%. Mairinque, Piedade, Iperó e Cerquilha apresentaram os resultados que mais se aproximaram ao planejado. Os demais municípios apesar de em um primeiro momento aparentarem grande desempenho quanto aos indicadores, demonstram incoerência em seus resultados se considerado o percentual de execução do orçamento. Nesse sentido, pode-se concluir que os municípios com desempenho abaixo do planejado apresentam mais coerência nos indicadores quando considerado o percentual de recursos aplicados, aspecto que será mais bem explorado no tópico a seguir.

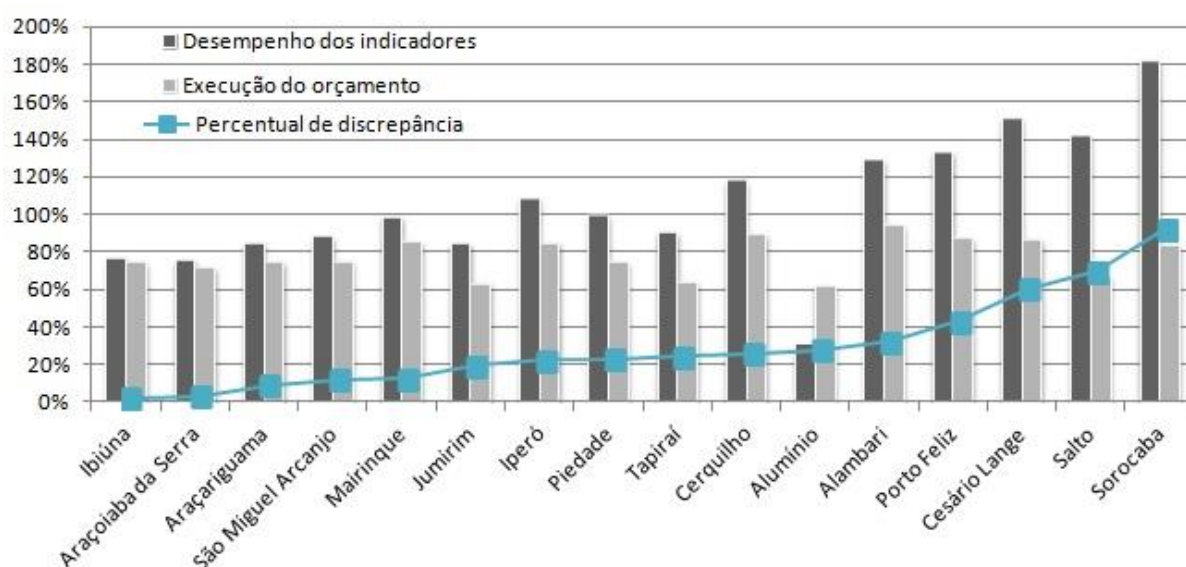
4.3 Coerência entre o desempenho dos indicadores e a execução orçamentária

O gráfico 3 ilustra a comparação entre os resultados obtidos quanto ao desempenho dos indicadores e o percentual de execução dos orçamentos dos programas de cada município. Pode-se verificar uma grande discrepância em alguns municípios, o que indica uma deficiência na construção dos indicadores ou ainda uma superestimação dos custos (orçamentos) dos programas, caso contrário teria que ser admitido que mesmo sem a aplicação integral dos recursos previstos, os objetivos pretendidos foram alcançados com êxito além do visado.

Novamente foram excluídos do gráfico os resultados dos seguintes municípios, visto o alto número de discrepância que prejudicaria a sua construção e visualização dos demais resultados: Capela do Alto – 314%, Itu – 338%, Tatuí – 430%, Itapetininga – 515%, Sarapuí – 607%, Tietê – 998%, Boituva – 1413% e Salto de Pirapora – 2834%.

Os municípios de Pilar do Sul, São Roque e Votorantim novamente não foram contemplados na análise, visto a impossibilidade de verificação de seu desempenho quanto aos indicadores dos programas.

Gráfico 3 - Discrepância entre o desempenho dos indicadores e a execução do orçamento



Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

Verifica-se que apenas 5 municípios (21%) dentre os analisados apresentaram um percentual de discrepância entre o desempenho dos indicadores e o orçamento executado menor que 20%. Todos os demais apresentaram diferença considerável, com destaque aos municípios que ficaram fora do gráfico, com valores de discrepância acima dos 300%.

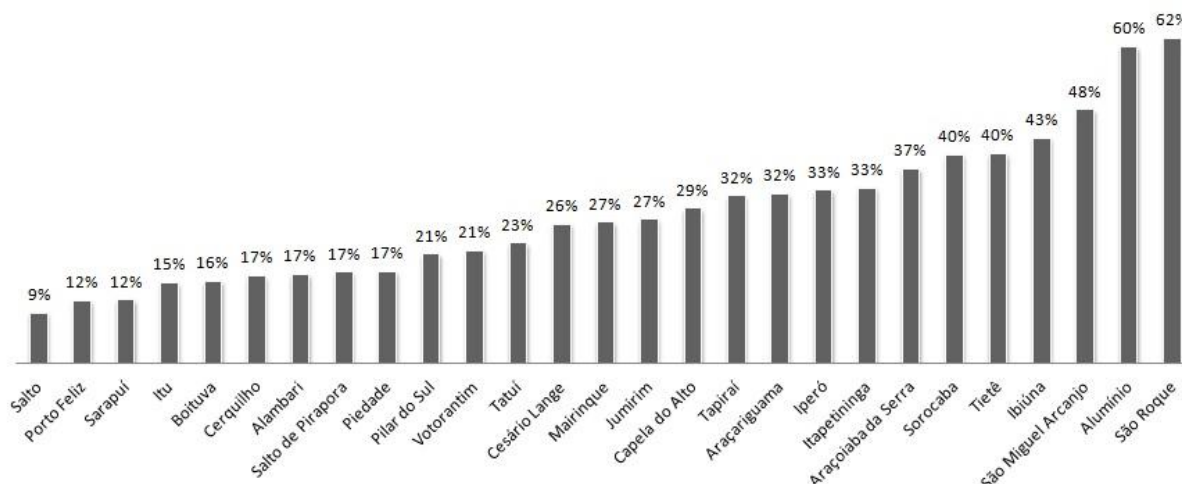
Os resultados podem indicar uma deficiência na qualidade da construção de indicadores que efetivamente mensurem o desempenho dos programas ou ainda no orçamento dos custos, prejudicando a avaliação fidedigna do desempenho dos programas. Tal situação prejudica o monitoramento dos resultados pelos gestores, assim como o controle social, e reflete uma deficiência na elaboração das peças de planejamento.

4.4 Alterações orçamentárias

Por fim, buscou-se a análise das alterações orçamentárias. O gráfico 4 demonstra a

média de alterações orçamentárias dos programas, realizadas por cada município.

Gráfico 4 - Alteração média dos orçamentos



Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

Verifica-se que os municípios de Tapiraí, Araçariguama, Iperó, Itapetininga, Araçoiaba da Serra, Sorocaba, Tietê, Ibiúna, São Miguel Arcanjo, Alumínio e São Roque realizaram alterações nas dotações iniciais dos programas que em média representaram valores maiores que 30% do orçamento inicial. Destacam-se novamente o município de Alumínio, que apresentou o percentual médio de alteração de 60% e o município de São Roque que chegou a 62% de alteração média. Tais dados refletem a afirmação de Speeden e Perez (2020), reforçando a ideia de o orçamento ainda ser tratado como “peça de ficção” pelos gestores públicos brasileiros.

A obtenção de recursos através de emendas e convênios pode justificar a realização de alterações no orçamento. Contudo, tomando o cenário geral da presente análise e o elevado grau de alteração em alguns municípios, os resultados reforçam a existência de deficiências no planejamento dos programas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de planejamento governamental resulta na ineficiência das gestões públicas e na dificuldade de gerência dos recursos na consecução de serviços e produtos de qualidade aos cidadãos. Apesar da evolução e reformas ocorridas na Gestão Pública Financeira nesse sentido, estudos anteriores apontaram a dificuldade e também resistência por parte dos municípios para a implantação do planejamento governamental na elaboração de um plano plurianual efetivo.

Visando atualizar o cenário acerca da efetividade do planejamento nas gestões municipais, a presente pesquisa buscou avaliar a execução do PPA 2018-2021 dos municípios da Região Metropolitana de Sorocaba. Os resultados demonstraram que os municípios analisados não conseguiram executar todas as despesas planejadas. Mais da metade dos municípios analisados apresentaram um montante médio de alterações orçamentárias acima de 25% do valor do orçamento inicial. Quanto ao desempenho dos indicadores dos programas, que visam mensurar o alcance dos objetivos pretendidos pela administração, os resultados variaram consideravelmente entre os municípios, com resultados abaixo do planejado/visado no programa, e resultados que superaram em até 28 vezes o indicador previsto.

A análise foi prejudicada pela inexistência dos dados referentes aos indicadores de alguns municípios, e também pela incoerência dos resultados em diversos dos municípios analisados quando comparado aos percentuais de execução do orçamento. Nesse sentido, outro aspecto foi evidenciado na análise. A inexistência de indicadores em certos planos, e o alto nível de incoerência dos resultados obtidos em alguns municípios, seja quando comparado à execução do orçamento ou ao previsto para o indicador no planejamento, demonstra a deficiência na construção de indicadores efetivos para a avaliação de desempenho, que são elementos fundamentais no orçamento-programa para a gestão dos resultados e também como ferramenta importante ao controle social. Conclui-se, nesse contexto, que os municípios ainda não absorveram efetivamente as técnicas de orçamento-programa, e que o planejamento governamental ainda não é aplicado de forma eficaz.

Destaca-se a necessidade de desenvolvimento de técnicas de verificação pelos órgãos fiscalizadores quanto aos dados dos indicadores dos programas, pois ficou evidenciada a fragilidade dos relatórios de atividades apresentados pelos municípios, que parecem não ser submetidas a validações específicas. A cobrança pelo controle externo é uma ferramenta importante para a implantação integral das técnicas do orçamento-programa, e para a evolução da qualidade do planejamento nas gestões públicas municipais.

Por fim, estudos mais aprofundados no desempenho das gestões municipais frente à execução dos seus programas, com a verificação dos indicadores a partir de aspectos mais sólidos, assim como visando à análise da qualidade da mensuração destes indicadores quanto aos objetivos pretendidos, poderão contribuir para a melhor visualização da qualidade das técnicas de planejamento praticadas nos municípios.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v.10, p. 26, 2016.
- BACHILLER, Juan Vicente. Planos Plurianuais Estaduais (2016-2019). Uma proposta de avaliação de sua adequação ao planejamento estratégico. **Revista do Serviço Público** 71.4, 2020.
- BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. Brasília, DF: **Ministério do Planejamento e Orçamento**, 2023.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 19. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023.
- MACHADO JUNIOR, José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa - uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-1175, 2012.
- NASCIMENTO, Ingrid Cristine Rodrigues; COELHO, Fernando de Souza; OLENSCKI, Antonio Roberto Bono; SILVA, Raphael Borella Pereira da. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal: descrição e análise do processo de elaboração do PPA do município de Osasco (2018-2021). **Teoria e Prática em Administração** 10.1, 2020.
- SANTOS, Flavio Rosendo dos; JANKOSKI, Andréa Roseli Moreira Cruz; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; RASOTO, Vanessa Ishikawa. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público** 68(1), p. 191 – 212, 2017.
- SÃO PAULO, Governo do Estado de São Paulo. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, Região Metropolitana de Sorocaba**. Sobre a Região (RMS). Disponível em: https://rms.pdui.sp.gov.br/?page_id=127. Acesso em: 20 jun. 2024.
- SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, 55, num. 4, 2004.
- SPEEDEN, Eduardo Andrade; PEREZ, Olivia Cristina. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 12, núm. 1, 2020.
- TCESP, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Índice de efetividade da gestão municipal, manual 2024**. São Paulo, SP: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%202024%20-%20Dados%20do%20exerc%C3%ADcio%202023.pdf>. Acesso em 10 jun. 2024.

TCESP, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Transparência Municipal TCESP**. Conjunto de Dados. Disponível em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>. Acesso em 10.jun.2024.

VECCHIA, Eloi Dalla; MONTROYA, Marco Antonio. Orçamento e planejamento municipal: um estudo de caso. **Revista de Economia Política**, v. 22, p. 334-354, 2002.

APÊNDICE A – Resultados dos municípios

ANÁLISE DO PPA 2018 A 2021 - VALORES TOTAIS					
Município	Total dos programas analisados	Desempenho frente aos indicadores dos programas (percentual médio)	Execução do orçamento dos programas (percentual médio)	Discrepância entre o percentual de desempenho dos indicadores e a execução do orçamento	Alterações dos orçamentos dos programas (percentual médio)
Alambari	09	130%	95%	35%	17%
Alumínio	08	32%	62%	30%	60%
Araçariguama	08	85%	75%	10%	32%
Araçoiaba da Serra	34	76%	72%	4%	37%
Boituva	10	1501%	87%	1413%	16%
Capela do Alto	47	393%	79%	314%	29%
Cerquilha	08	118%	90%	28%	17%
Cesário Lange	11	151%	87%	64%	26%
Ibiúna	35	78%	75%	3%	43%
Iperó	46	109%	85%	24%	33%
Itapetininga	22	589%	74%	515%	33%
Itu	44	392%	54%	338%	15%
Jumirim	16	85%	64%	21%	27%
Mairinque	28	99%	86%	14%	27%
Piedade	52	100%	75%	25%	17%
Pilar do Sul	17	Prejudicado*	84%	Prejudicado*	21%
Porto Feliz	08	134%	88%	46%	12%
Salto	12	142%	68%	74%	9%
Salto de Pirapora	30	2912%	79%	2834%	17%
São Miguel Arcanjo	20	89%	75%	13%	48%
São Roque	55	Prejudicado*	58%	Prejudicado*	62%
Sarapuí	09	698%	90%	607%	12%
Sorocaba	26	182%	84%	98%	40%
Tapiraí	28	91%	64%	26%	32%
Tatuí	16	514%	84%	430%	23%
Tietê	40	1079%	81%	998%	40%
Votorantim	23	Prejudicado*	77%	Prejudicado*	21%

*Análise prejudicada devido à falta de dados.

Fonte: Elaborada pela própria autora.