

Comparação da execução orçamentária dos estados brasileiros

Bruna Ribeiro Diniz Campos (UFMS) - rdc.bruna@gmail.com

Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo (UFMS) - marciabortolucci@gmail.com

Silvana Dalmutt Kruger (UFMS) - silvana.d@ufms.br

Resumo:

O estudo tem por objetivo analisar a aderência entre o planejamento e a execução orçamentária nos estados brasileiros, com ênfase na comparação entre os valores previstos na Lei Orçamentária Anual e os montantes efetivamente liquidados. A investigação foi conduzida com base em dados oficiais dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, cobrindo o período de 2015 a 2024. A abordagem metodológica é quantitativa, de caráter descritivo e documental, com recortes complementares: um recorte longitudinal, que examina os dados agregados dos estados ao longo de dez anos, buscando identificar padrões de desempenho orçamentário; e outro recorte setorial, que foca na execução por função de governo no intervalo de 2020 a 2024. O indicador de desvio do planejamento inicial foi utilizado como métrica principal, estimando-se a distância entre o valor planejado e o valor efetivamente executado. Observou-se uma variação entre 6% e 12% ao decorrer dos anos nas unidades federativas e não foi possível identificar um padrão regional. Os resultados indicam disparidades entre o orçamento previsto e sua execução, com maior incidência em áreas que não possuem vinculações legais de gasto mínimo, como Cultura, Urbanismo, Habitação, Comunicações e Desporto e Lazer. Além disso, observou-se relativa estabilidade nas distorções setoriais ao longo dos anos, sugerindo limitações institucionais e ausência de aprendizado orçamentário entre áreas. A análise oferece subsídios para o aprimoramento da governança fiscal e para a formulação de estratégias voltadas à maior eficiência da gestão orçamentária estadual.

Palavras-chave: orçamento público; execução orçamentária; gestão fiscal

Área temática: Custos como ferramenta para o planejamento, controle e apoio a decisões

Comparação da execução orçamentária dos estados brasileiros

RESUMO

O estudo tem por objetivo analisar a aderência entre o planejamento e a execução orçamentária nos estados brasileiros, com ênfase na comparação entre os valores previstos na Lei Orçamentária Anual e os montantes efetivamente liquidados. A investigação foi conduzida com base em dados oficiais dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, cobrindo o período de 2015 a 2024. A abordagem metodológica é quantitativa, de caráter descritivo e documental, com recortes complementares: um recorte longitudinal, que examina os dados agregados dos estados ao longo de dez anos, buscando identificar padrões de desempenho orçamentário; e outro recorte setorial, que foca na execução por função de governo no intervalo de 2020 a 2024. O indicador de desvio do planejamento inicial foi utilizado como métrica principal, estimando-se a distância entre o valor planejado e o valor efetivamente executado. Observou-se uma variação entre 6% e 12% ao decorrer dos anos nas unidades federativas e não foi possível identificar um padrão regional. Os resultados indicam disparidades entre o orçamento previsto e sua execução, com maior incidência em áreas que não possuem vinculações legais de gasto mínimo, como Cultura, Urbanismo, Habitação, Comunicações e Desporto e Lazer. Além disso, observou-se relativa estabilidade nas distorções setoriais ao longo dos anos, sugerindo limitações institucionais e ausência de aprendizado orçamentário entre áreas. A análise oferece subsídios para o aprimoramento da governança fiscal e para a formulação de estratégias voltadas à maior eficiência da gestão orçamentária estadual.

Palavras-chave: orçamento público; execução orçamentária; gestão fiscal.

Área Temática: Custos como ferramenta para o planejamento, controle e apoio a decisões.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é um dos instrumentos mais relevantes de planejamento e gestão no setor público, funcionando como elo entre as escolhas políticas do governo e a execução de políticas públicas. Através dele, o Estado organiza suas receitas e fixa as despesas, estabelecendo prioridades e delimitando os meios para alcançá-las. Como destaca Abreu e Câmara (2015), o orçamento expressa, simultaneamente, dimensões técnicas, jurídicas e políticas, refletindo o pacto entre Estado e sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos.

No contexto brasileiro, o processo orçamentário segue um ciclo normativo composto pelo Plano Plurianual (PPA), que define os objetivos estratégicos de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração orçamentária e estabelece metas fiscais; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as receitas e fixa as despesas do exercício seguinte (Brasil, 1988). Esse arcabouço busca garantir coerência entre planejamento, execução e controle, assegurando previsibilidade e racionalidade na gestão pública.

Entretanto, apesar dessa estrutura institucional, observa-se um descompasso entre os valores previstos nas leis orçamentárias e os efetivamente executados pelos

entes federativos. Tal distância entre a dotação inicial e a despesa liquidada compromete a efetividade das políticas públicas e levanta questionamentos sobre a capacidade do planejamento público em orientar de forma realista a alocação de recursos.

Para compreender esse fenômeno, o presente estudo realiza uma análise em dois níveis. O primeiro contempla os dados orçamentários das 27 unidades federativas brasileiras, comparando, ao longo da última década (2014 a 2023), a dotação inicial aprovada nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) com os valores efetivamente liquidados. O objetivo é verificar a existência de padrões de aderência entre planejamento e execução orçamentária, bem como identificar eventuais distorções recorrentes entre os entes subnacionais.

Na segunda etapa, o foco recai sobre a análise setorial por função de governo, com base nos dados dos últimos cinco anos (2019 a 2024). O intuito é observar se existem tendências específicas de execução orçamentária por função, que possam indicar desafios estruturais na alocação de recursos públicos.

A questão de pesquisa que orienta esta investigação é: quais são as diferenças significativas entre o orçamento aprovado e a despesa liquidada nos estados brasileiros nos últimos anos, e como essas diferenças se manifestam entre as distintas funções de governo? O objetivo geral é analisar a aderência entre o planejamento orçamentário e sua execução, tanto em nível federativo quanto setorial, com vistas à geração de evidências que possam subsidiar o aprimoramento da gestão orçamentária no setor público.

O presente trabalho se justifica ao contribuir para o avanço das discussões sobre a eficiência do orçamento público, ao identificar áreas de maior fragilidade na execução orçamentária e mapear comportamentos recorrentes entre os estados e funções de governo. Embora não proponha soluções diretas, o estudo oferece subsídios que podem orientar políticas de aprimoramento da gestão e favorecer processos de aprendizagem institucional.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A seção seguinte apresenta o referencial teórico, com os principais conceitos orçamentários e estudos correlatos sobre execução e planejamento no setor público. Em seguida, descreve-se a metodologia adotada para a coleta, o tratamento e a análise dos dados. A quarta seção expõe os resultados e as discussões, com destaque para os padrões observados entre estados e entre funções de governo. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais, seguidas das referências utilizadas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura está estruturada em dois eixos: (i) os fundamentos da gestão orçamentária pública; e (ii) os estudos correlatos que abordam a relação entre planejamento e execução orçamentária.

2.1 Fundamentos da Gestão Orçamentária Pública

A gestão orçamentária no setor público integra uma rede complexa de planejamento, responsabilidade fiscal, controle e transparência. O orçamento público não se resume a um documento financeiro, mas constitui o principal mecanismo através do qual o Estado converte escolhas políticas em ações concretas, alocando recursos conforme demandas sociais emergentes (Brito, Cruz & Santos, 2020). A qualidade da execução orçamentária, por sua vez, é vista como pilar para a efetivação de direitos fundamentais.

No entanto, essa idealização técnica frequentemente encontra limites práticos. Ainda que autores como Abreu e Câmara (2015) reconheçam a dimensão política do orçamento como inerente à ação governamental, evidencia-se que, mesmo em contextos institucionalmente estruturados, a execução orçamentária permanece vulnerável a influências políticas, disputas institucionais e limitações operacionais da máquina estatal.

Em resposta, cresce um movimento acadêmico que redefine o orçamento como instrumento de governança pública efetiva, ampliando seu escopo além da mera formalidade contábil e dando centralidade à participação social, à transparência e à accountability (Sousa, Silva & Santos, 2023). Esse viés demanda que a alocação de recursos esteja ancorada nas expectativas da sociedade e apoiada em mecanismos de controle e avaliação.

Nesse contexto, autores como Ho (2018) ressaltam a importância de integrar o planejamento financeiro com mecanismos de avaliação de desempenho. A proposição teórica aponta que o alinhamento entre orçamento e metas objetivas contribui para uma gestão pública mais responsiva e eficiente.

O ciclo orçamentário no Brasil é estruturado por um conjunto normativo que orienta a elaboração, a aprovação, a execução e o controle das finanças públicas. Esse ciclo compreende três instrumentos centrais previstos na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988). Tais instrumentos operam de forma articulada para assegurar o alinhamento entre as prioridades estratégicas do Estado e a alocação dos recursos públicos, constituindo a base formal do planejamento governamental.

O PPA estabelece os objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, ultrapassando o mandato governamental e promovendo maior continuidade nas políticas públicas. Sua função é orientar a formulação dos programas governamentais com foco em resultados, estabelecendo uma ponte entre a visão estratégica e a programação orçamentária. A LDO, por sua vez, é elaborada anualmente e tem a finalidade de estabelecer as metas fiscais e prioridades do governo para o exercício seguinte. Atua como instrumento de compatibilização entre o planejamento de médio prazo (PPA) e a execução de curto prazo (LOA), além de definir regras para a elaboração da proposta orçamentária (Brasil, 1988).

A LOA representa a materialização anual do planejamento orçamentário, autorizando a arrecadação das receitas e a realização das despesas em conformidade com os limites estabelecidos pela LDO. A LOA incorpora os programas governamentais definidos nos instrumentos anteriores e detalha a destinação dos recursos por função, subfunção, programa e ação, refletindo o compromisso do Estado com a execução de suas políticas públicas.

Esses instrumentos, por sua vez, são operacionalizados com base na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que introduziu critérios de disciplina fiscal e transparência no setor público. A LRF estabelece limites para despesas com pessoal, dívida pública e operações de crédito, além de exigir a publicação periódica de relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária, visando o controle social e a previsibilidade da ação governamental.

No entanto, a efetividade do ciclo orçamentário não reside apenas em sua estrutura normativa, mas na capacidade institucional dos entes federativos de articular planejamento e execução. Portanto, embora o Brasil disponha de um arcabouço legal robusto para o planejamento e a gestão orçamentária, persistem desafios significativos quanto à sua implementação prática, especialmente no que se refere à

articulação entre os instrumentos, à qualificação dos agentes públicos envolvidos e à institucionalização de mecanismos de monitoramento e avaliação orientados por resultados.

A execução orçamentária é acompanhada institucionalmente por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), instrumento de transparência fiscal previsto no §3º do art. 165 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Publicado bimestralmente, o RREO apresenta demonstrativos padronizados estabelecidos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), sob orientação da Secretaria do Tesouro Nacional. Esses demonstrativos consolidam dados da execução orçamentária de todos os poderes, órgãos autônomos e unidades orçamentárias, constituindo importante base empírica para análises comparativas e estudos sobre o desempenho fiscal dos governos subnacionais (Tesouro Nacional, 2024a).

No escopo do RREO, diversos conceitos operacionais são empregados de forma padronizada, permitindo aferições técnicas sobre o grau de aderência entre o planejamento e a execução orçamentária. Entre eles, a dotação inicial é o valor originalmente autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) para determinada ação, função ou programa de governo, com base na estimativa de arrecadação. Ela constitui a principal referência para o planejamento dos gastos públicos no início do exercício (Brasil, 1964; STN, 2023).

Ao longo do exercício financeiro, entretanto, podem ser realizados ajustes na peça orçamentária por meio da abertura de créditos adicionais ou anulação de dotações. Esses ajustes resultam no que se denomina dotação atualizada, que reflete a adequação do orçamento às novas demandas fiscais, políticas ou administrativas (STN, 2023).

A efetividade da despesa, por sua vez, é aferida pelo estágio de liquidação, que ocorre quando há o reconhecimento do direito do credor após a verificação da entrega do bem ou da prestação do serviço. A literatura técnica reconhece a despesa liquidada como a medida mais precisa da execução orçamentária, pois representa o compromisso público efetivamente realizado, distinguindo-se de outras fases da despesa que ainda dependem de atos subsequentes (STN, 2023).

Com base nesses elementos, entende-se execução orçamentária como o processo de realização dos valores autorizados na LOA, cuja mensuração pode se dar pela comparação entre as dotações previstas (sejam elas iniciais ou atualizadas) e o montante liquidado ao final do exercício. Tal comparação permite identificar variações significativas que apontam para distorções ou fragilidades na capacidade de gestão fiscal do ente federado.

No plano classificatório, os gastos públicos são organizados conforme a função de governo, que expressa as áreas de atuação do Estado, tais como saúde, educação, segurança pública e assistência social. Cada função, por sua vez, pode ser detalhada em subfunções, que conferem maior especificidade à política pública executada, por exemplo, no interior da função "Saúde", distinguem-se subfunções como "atenção básica", "vigilância sanitária" e "assistência hospitalar" (STN, 2023).

Nesta pesquisa, a análise se concentra nas despesas liquidadas classificadas por função de governo, excluindo-se as despesas intraorçamentárias, as reservas de contingência e as alocações vinculadas à previdência dos servidores públicos (RPPS), conforme delimitação metodológica que será apresentada nos próximos tópicos.

2.2 Estudos correlatos

A execução orçamentária, embora consolidada como tema clássico da administração pública, ainda carece de investigações empíricas sistemáticas que analisem a aderência entre o orçamento previsto e o montante efetivamente executado, sobretudo no contexto estadual brasileiro. A produção acadêmica tende a privilegiar abordagens teóricas ou recortes específicos, o que evidencia uma lacuna quanto à realização de estudos amplos e comparativos.

Parte da literatura tem evidenciado que a execução orçamentária é condicionada por fatores que extrapolam o planejamento técnico. Abreu e Câmara (2015), ao analisarem a execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), demonstram que a distância entre o previsto e o realizado decorre, em grande medida, de interferências políticas e institucionais, revelando a permeabilidade da gestão orçamentária às pressões externas ao ciclo técnico.

De forma semelhante, estudos como os de Brito, Santos, Dias e Santos (2020) e Carreira (2019) apontam que a fragilidade do modelo autorizativo e a ausência de instrumentos eficazes de controle social dificultam a efetivação de políticas públicas, especialmente em áreas sociais. Esses trabalhos sustentam que a execução contingenciada ou parcial de dotações compromete diretamente a entrega de direitos fundamentais, como saúde e educação.

No plano das limitações estruturais, a literatura também destaca os entraves do próprio modelo orçamentário. Pedreti e Maganini (2023), em revisão da literatura, argumentam que a rigidez normativa e o excesso de burocracia comprometem a capacidade de resposta do orçamento frente a contextos imprevisíveis, como crises econômicas e sanitárias. Complementando esse diagnóstico, Galdino e Andrade (2020), a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado, evidenciam que os orçamentos estaduais apresentam padrões de alteração incremental, mesmo diante de cenários que exigiriam ajustes significativos, restringindo a efetividade das ações governamentais.

Outros estudos destacam ainda a postura conservadora na execução orçamentária. Silva, Nascimento e Silva (2022), por exemplo, identificam que, apesar do aumento das demandas sociais, as decisões orçamentárias nas áreas de saúde e educação entre 2000 e 2018 mantiveram-se marcadamente estáticas, revelando baixa responsividade do orçamento público às necessidades da população. Já Cancelier, Salomão e Erthal (2021) reforçam a importância da resiliência institucional ao demonstrarem como fatores externos, como decisões judiciais e contingenciamentos, interferem na execução do orçamento de políticas culturais, comprometendo a previsibilidade e continuidade da ação estatal.

De maneira transversal, a revisão sistemática de Sousa, Silva e Santos (2023) consolida o entendimento de que a efetividade orçamentária depende da articulação entre planejamento, execução e governança. A literatura sugere que a existência de equipes capacitadas, sistemas integrados de informação e mecanismos de participação social são elementos-chave para a melhoria da execução orçamentária no setor público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa classifica-se como descritiva, pois tem por finalidade analisar, registrar e interpretar os dados da execução orçamentária dos estados brasileiros, sem interferência sobre os fenômenos observados (Gil, 2019). Quanto à abordagem, adota-se o método quantitativo, uma vez que serão utilizados dados numéricos,

objetivos e sujeitos à análise estatística (Richardson *et al.*, 2019). Em termos de procedimentos, trata-se de uma pesquisa documental, fundamentada na análise de fontes oficiais públicas e secundárias (Lakatos & Marconi, 2022).

A base empírica da pesquisa compreende dados extraídos dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000, em especial o demonstrativo de Execução da Despesa por Função/Subfunção do 6º bimestre (Tesouro Nacional, 2024b). Ainda que o relatório apresente informações por função e subfunção, a análise concentra-se na classificação por função devido ao grande volume de dados.

A pesquisa foi organizada com base em dois recortes metodológicos complementares. O primeiro recorte considera os dados agregados dos 26 estados e do Distrito Federal ao longo de dez exercícios fiscais, compreendendo o período de 2015 a 2024. A escolha por esse intervalo ampliado visa identificar padrões e tendências históricas de aderência orçamentária, permitindo captar movimentos de melhoria ou regressão na execução das despesas públicas estaduais ao longo do tempo. O exercício de 2015 foi adotado como marco inicial por corresponder ao primeiro ano com dados padronizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, enquanto 2024 constitui o exercício completo mais recente no momento da coleta. O segundo recorte aprofunda a análise considerando a execução orçamentária por função de governo no intervalo mais recente, de 2020 a 2024. A escolha por restringir este período fundamenta-se na intenção de examinar as fragilidades orçamentárias mais recentes, identificando quais áreas governamentais apresentam maior desvio entre planejamento e execução. Trata-se, portanto, de uma análise voltada à eficácia setorial do gasto público atual.

Para cada unidade federativa e exercício, foram extraídas as seguintes variáveis: dotação inicial e despesa liquidada de todas as funções de governo. Não foram consideradas no orçamento, na análise em questão, as despesas intraorçamentárias, as reservas contábeis – Reserva de Contingência e Reserva do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e as Transferências por não corresponderem a alocações efetivas em políticas públicas. As despesas intraorçamentárias representam apenas movimentações financeiras internas entre órgãos ou unidades da administração pública, sem implicar efetiva saída de recursos do erário (STN, 2023). Já as reservas de contingência e previdenciárias são dispositivos técnicos de provisão ou precaução, sem função programática definida, o que comprometeria a comparabilidade setorial e entre entes da federação. Assim, optou-se por restringir o objeto empírico às despesas efetivamente liquidadas nas 28 funções de governo previstas na Portaria STN nº 42/1999, por refletirem com maior precisão o cumprimento das políticas públicas e o esforço orçamentário finalístico dos entes analisados.

Com base nessas variáveis, foi elaborado o Indicador de Desvio do Planejamento Inicial (IDPI), apresentado no Quadro 1:

Nome do Indicador	Fórmula	Explicação	Interpretação
IDPI – Indicador de Desvio do Planejamento Inicial	$\frac{(DE - Di)}{Di}$	Estima a diferença entre a despesa liquidada em relação à dotação inicial.	> 0: execução acima do previsto; < 0: execução abaixo; = 0: execução igual ao planejamento inicial.

Quadro 1. Interpretação do indicador utilizado

Fonte: Elaborado pelos autores

Espera-se que esse indicador permita tanto comparações longitudinais (ao longo dos exercícios analisados) quanto comparações transversais (entre entes federativos e entre funções de governo), sendo sensível a variações de execução que comprometem a previsibilidade e eficiência da gestão pública. Ao priorizar a dotação inicial como parâmetro de planejamento e a despesa liquidada como parâmetro de realização, busca-se capturar com maior rigor o grau de aderência entre a intenção orçamentária original e a materialização dos gastos públicos.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise regional

A Tabela 1 sintetiza os resultados do indicador construído com base na relação entre a dotação inicial aprovada e a despesa liquidada pelas unidades federativas brasileiras no período de 2015 a 2024.

Tabela 1

Distância relativa entre a despesa liquidada e a dotação inicial nos estados brasileiros (2015–2024)

UNIDADE FEDERATIVA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Acre	-0,11	-0,14	0,01	-0,01	-0,02	-0,04	0,05	0,18	0,10	0,04
Alagoas	-0,08	0,00	0,00	-0,01	-0,07	-0,03	0,03	0,27	0,17	0,07
Amapá	-0,34	-0,13	-0,19	-0,26	-0,17	-0,19	-0,13	0,02	-0,06	-0,02
Amazonas	-0,04	-0,07	0,04	0,18	0,12	0,09	0,31	0,27	0,21	0,22
Bahia	-0,02	0,00	-0,02	0,04	0,04	0,01	0,12	0,32	0,19	0,19
Ceará	-0,13	-0,10	-0,08	-0,04	-0,08	-0,08	0,02	0,13	-0,03	0,08
Distrito Federal	-0,09	-0,22	-0,24	-0,10	-0,11	-0,06	0,04	0,04	-0,06	0,09
Espírito Santo	-0,13	-0,19	-0,10	-0,03	-0,03	-0,12	0,09	0,13	0,14	0,11
Goiás	-0,16	-0,17	-0,08	-0,02	0,04	0,10	-0,05	0,01	0,01	0,04
Maranhão	-0,11	-0,05	-0,06	-0,07	-0,20	-0,12	-0,02	0,01	-0,05	0,04
Mato Grosso	0,01	-0,03	-0,05	-0,10	-0,06	-0,11	0,03	0,09	0,11	0,04
Mato Grosso do Sul	-0,03	-0,16	-0,05	-0,03	-0,08	-0,09	0,04	0,22	0,10	-0,06
Minas Gerais	-0,07	-0,10	-0,06	-0,08	-0,07	-0,06	0,02	-0,22	-0,04	-0,07
Pará	0,01	-0,06	-0,04	0,04	0,03	0,10	0,15	0,22	0,12	0,06
Paraíba	-0,11	-0,11	-0,07	-0,02	-0,04	-0,08	0,00	0,12	0,02	0,06
Paraná	-0,12	-0,03	-0,06	-0,08	-0,08	-0,09	-0,02	-0,01	0,07	0,05
Pernambuco	-0,11	-0,04	0,03	0,02	-0,01	-0,04	0,09	0,19	0,13	0,01
Piauí	-0,12	-0,03	0,01	-0,04	0,13	-0,11	0,00	0,14	0,20	0,12
Rio de Janeiro	-0,21	-0,25	-0,17	-0,10	-0,21	-0,23	-0,16	0,02	0,00	-0,05
Rio Grande do Norte	-0,15	-0,08	-0,13	-0,06	0,01	-0,03	-0,01	0,03	0,02	0,06
Rio Grande do Sul	-0,06	-0,11	-0,03	-0,03	0,00	-0,04	0,05	-0,02	0,04	-0,07
Rondônia	-0,21	-0,08	-0,09	-0,06	-0,10	-0,16	0,00	0,11	-0,10	-0,12
Roraima	0,01	-0,02	0,04	-0,14	-0,02	-0,22	-0,12	0,14	0,05	0,12
Santa Catarina	-0,10	-0,08	-0,06	0,01	-0,04	-0,05	0,02	0,13	-0,05	0,00
São Paulo	-0,06	-0,09	-0,03	-0,03	-0,03	-0,09	0,05	0,04	-0,05	0,02
Sergipe	-0,13	-0,04	-0,01	-0,07	-0,03	0,00	0,08	0,09	0,02	0,04

Tocantins	-0,25	-0,10	-0,15	-0,12	-0,08	-0,09	0,02	0,17	0,26	0,26
MÉDIA (nº absolutos)	0,11	0,09	0,07	0,07	0,07	0,09	0,06	0,12	0,09	0,08
MÉDIA	-0,11	-0,09	-0,06	-0,05	-0,04	-0,07	0,03	0,11	0,06	0,05

Fonte: Elaborado pelos autores

O módulo dos valores apresentados representa a distância entre o que foi inicialmente planejado e o que efetivamente foi executado; ou seja, quanto mais próximo de zero, menor é a discrepância entre as duas variáveis. O sinal do valor, por sua vez, carrega um significado adicional: valores positivos indicam super execução orçamentária, evidenciando que o gasto efetivo foi superior ao valor previsto; já valores negativos revelam subexecução, isto é, situações em que as despesas ficaram abaixo da dotação inicialmente aprovada.

Observa-se, ao longo da série histórica, que a média absoluta entre os valores dos estados variou entre 6% e 12%, sinalizando que, apesar de oscilações, os estados mantêm certa constância na capacidade de execução próxima ao valor inicialmente planejado. Por outro lado, a média com sinais revela uma informação interessante: a partir de 2021, a média geral dos estados torna-se positiva, ou seja, a execução passa a superar a dotação inicial com maior frequência. Esse ponto de inflexão é ilustrado na Figura 1, que representa a dispersão dos resultados por estado e ano.

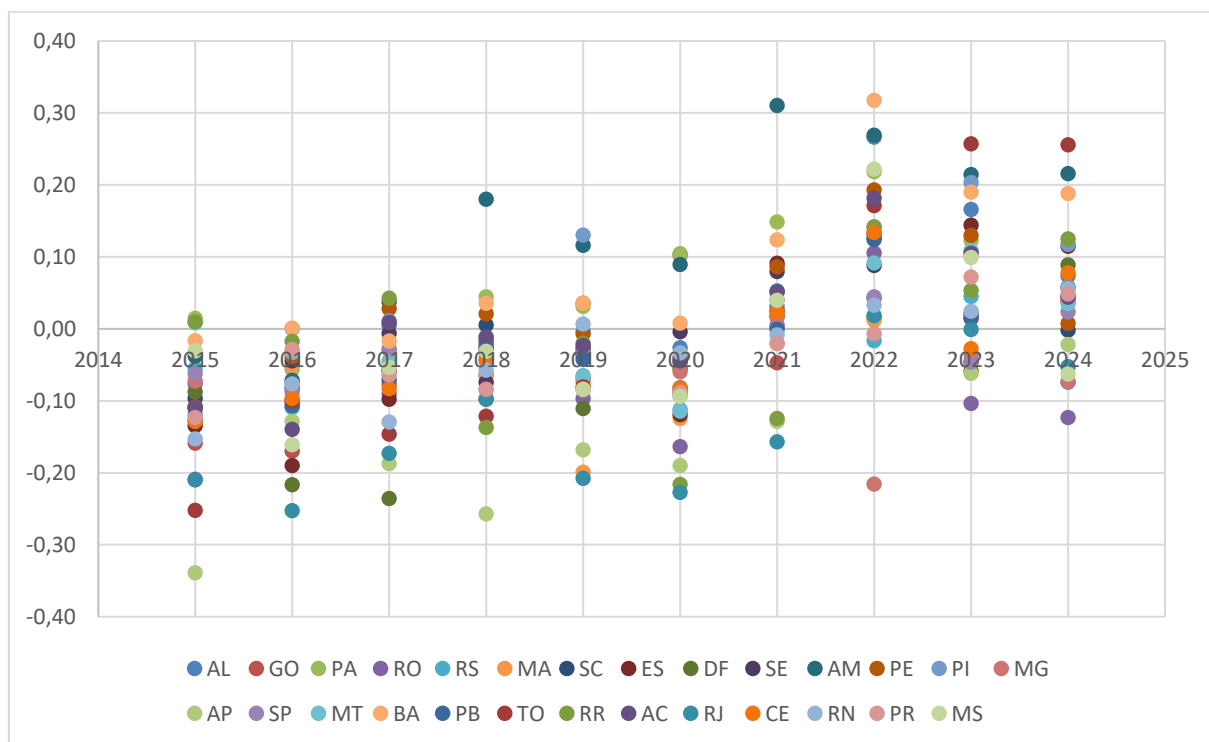


Figura 1. Dispersão dos resultados por Estado e ano

Fonte: Elaborado pelos autores

Apesar de a Figura 1 não permitir identificar agrupamentos regionais com clareza, ele evidencia uma mudança estrutural no comportamento da execução orçamentária: até 2020, predominavam valores negativos, indicando que os estados, de forma geral, gastavam menos do que inicialmente autorizado. A partir de 2021, observa-se uma inversão de tendência, com a maioria dos entes apresentando valores positivos.

Essa mudança de padrão pode estar associada a fatores conjunturais e institucionais. No âmbito conjuntural, Monteiro, Rengel, Rosa, Lunkes e Haskel (2020) identificam que, no orçamento federal, a pandemia de COVID-19 levou à abertura de créditos extraordinários da ordem de R\$ 252,3 bilhões, ampliando substancialmente os gastos autorizados. Embora esse estudo trate da esfera federal, é razoável supor que um fenômeno dessa magnitude também tenha afetado, de forma semelhante, as finanças estaduais, ainda que a persistência da tendência no período pós-pandemia careça de explicações adicionais. Entre os fatores institucionais, destaca-se a Emenda Constitucional nº 100/2019, que tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, ampliando o escopo do orçamento impositivo, inicialmente restrito às emendas individuais (Brasil, 2019). Ressalta-se que essas interpretações constituem hipóteses e não conclusões desta pesquisa, devendo ser exploradas em estudos futuros.

Ainda que os valores absolutos não tenham se alterado substancialmente, o que indica que a distância entre o planejado e o executado não aumentou de forma acentuada, a direção dessa diferença foi significativamente modificada, revelando um comportamento menos conservador do ponto de vista orçamentário. A Figura 2, ilustra essa mudança de forma clara.

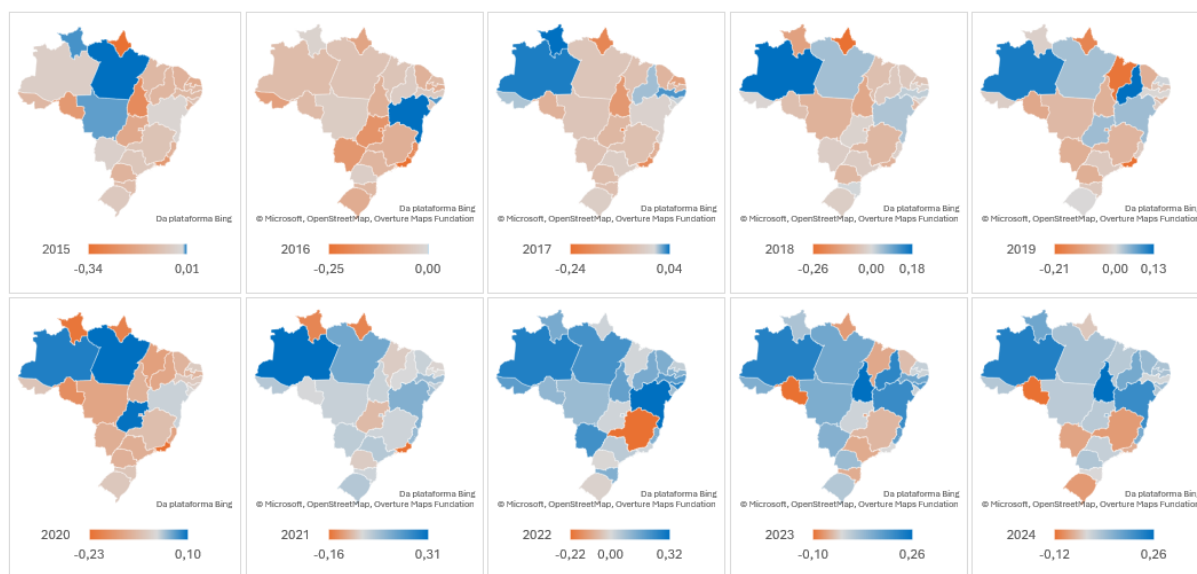


Figura 2. Representação geoespacial da variação entre despesa liquidada e dotação inicial (2015–2024)

Legenda: Laranja – Tendência negativa; Azul – Tendência positiva.

Fonte: Elaborado pelos autores

Na Figura 2, as representações geoespaciais evidenciam visualmente essa inflexão. A coloração nos mapas reforça a virada no comportamento das unidades federativas no que diz respeito à execução orçamentária, especialmente após 2020. Entretanto, não se percebe um padrão regional claro: unidades federativas do Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste exibem tanto superexecuções quanto subexecuções, em distintos momentos da série. A ausência de agrupamentos geográficos permite inferir que as dinâmicas orçamentárias podem estar mais ligadas a fatores internos de gestão, estrutura fiscal, prioridades políticas e capacidades institucionais do que a elementos regionais ou federativos, entretanto, análises mais qualitativas devem

complementar essa interpretação.

Dentre os casos que se destacam, observam-se estados como Amapá, Rondônia e Rio de Janeiro, que inicialmente apresentavam maiores distorções entre o valor orçado e o executado quando comparados aos demais, mas que, ao longo dos anos, demonstram melhora em sua aderência orçamentária. Em sentido oposto, Amazonas e Bahia aumentaram a distância entre o valor previsto e o liquidado, especialmente nos anos mais recentes. Isso demonstra que, embora haja uma tendência agregada de inflexão positiva, os comportamentos individuais variam consideravelmente.

Nesse sentido, os achados do presente estudo corroboram o que já é apontado por parte da literatura: o orçamento público, embora formalmente estruturado, ainda encontra desafios concretos em sua execução, não apenas na direção esperada (subexecução), mas também na tendência crescente de superexecuções que indicam possível fragilidade na estimativa inicial das despesas.

4.2 Análise das funções

Com o objetivo de identificar as áreas que, nos últimos anos, apresentaram maior dificuldade no alinhamento entre o orçamento planejado e o efetivamente executado, realizou-se uma análise das 28 funções de governo. Contudo, as funções Defesa Nacional e Relações Exteriores foram excluídas por não apresentarem dotação inicial em grande parte dos estados ou por se restringirem a poucas unidades federativas, o que comprometeria a comparação interestadual. Dessa forma, foram analisadas 26 funções no período de 2020 a 2024.

A escolha desse recorte temporal (últimos cinco anos) fundamenta-se na busca por um diagnóstico mais recente e aplicável às decisões atuais de planejamento. Compreender onde estão as maiores fragilidades orçamentárias nos anos mais próximos permite indicar áreas prioritárias para ajuste, revisão de previsões ou reavaliação de práticas de execução.

A análise considerou exclusivamente os valores absolutos das variações orçamentárias – ou seja, o módulo da diferença entre a despesa liquidada e a dotação inicial, em relação à própria dotação. Essa opção metodológica se justifica por eliminar o efeito do sinal (positivo ou negativo), priorizando a intensidade do desvio, e não sua direção. Como o objetivo é mapear funções mais sujeitas a erros de previsão ou execução orçamentária, o módulo revela com maior precisão o grau de instabilidade ou imprecisão no planejamento, independentemente de se tratar de superexecução ou subexecução. Na Tabela 2, são apresentadas as médias das distâncias absolutas entre a despesa liquidada e a dotação inicial nas unidades federativas.

Tabela 2

Médias das distâncias absoluta entre a despesa liquidada e a dotação inicial nas unidades federativas

FUNÇÃO	2020	2021	2022	2023	2024
Administração	0,19	0,18	0,14	0,16	0,16
Agricultura	0,27	0,22	0,31	0,26	0,20
Assistência Social	0,41	0,78	0,32	0,28	0,25
Ciência e Tecnologia	0,43	0,41	0,26	0,28	0,30
Comércio e Serviços	0,43	0,47	0,67	0,47	1,03
Comunicações	0,46	0,53	2,52	0,47	0,34

Cultura	0,45	0,35	0,83	0,80	0,94
Desporto e Lazer	0,57	0,50	1,13	0,74	589,52
Direitos da Cidadania	0,21	0,21	0,24	0,19	0,30
Educação	0,16	0,11	0,23	0,13	0,12
Encargos Especiais	0,31	0,23	0,22	0,31	0,22
Energia	8,05	1,31	21,75	2,40	0,61
Essencial à Justiça	0,08	0,07	0,06	0,07	0,08
Gestão Ambiental	0,38	0,45	0,41	0,27	0,28
Habitação	0,48	0,69	0,91	0,99	3,26
Indústria	11.416,96	1,08	3,77	0,83	2,77
Judiciária	0,12	0,12	0,12	0,12	0,14
Legislativa	0,13	0,13	0,15	0,14	0,14
Organização Agrária	0,42	0,62	0,68	0,50	0,29
Previdência Social	0,19	0,21	0,17	0,15	0,12
Saneamento	0,69	0,56	0,63	0,53	0,68
Saúde	0,14	0,24	0,22	0,18	0,22
Segurança Pública	0,12	0,09	0,09	0,06	0,08
Trabalho	0,46	0,53	1,25	0,81	0,90
Transporte	0,26	0,42	0,67	0,57	0,47
Urbanismo	0,68	2,60	1,63	1,62	1,86

Fonte: Elaborado pelos autores

Dois valores extremos se destacam: em 2020, a função Indústria apresentou um desvio expressivo (11.416,96), atribuído ao estado de São Paulo, enquanto em 2024, a função Desporto e Lazer atingiu 589,52, devido ao estado de Roraima. Esses valores destoam completamente do restante da amostra e, embora não seja possível determinar com precisão sua causa com os dados disponíveis, levantam hipóteses de erro de dotação inicial (planejamento extremamente conservador), execução atípica ou ainda políticas pontuais não replicadas nos demais estados.

Desconsideradas essas distorções, nota-se que funções como Cultura, Urbanismo, Habitação, Comunicações e Desporto e Lazer apresentaram os maiores desvios médios ao longo do período analisado, indicando menor precisão orçamentária. Em contraste, funções como Educação, Saúde, Justiça, Previdência Social, Segurança Pública e Judiciário mantiveram-se com desvios menores, próximos a 0,10 – 0,20, sugerindo maior estabilidade na sua execução.

Uma hipótese para esse comportamento mais estável pode estar associada à existência de vinculações constitucionais e legais mínimas de gasto em algumas dessas áreas, o que torna o planejamento mais previsível e a execução menos sujeita a contingenciamentos ou variações políticas (Brasil, 1988). Além disso, por envolverem despesas obrigatórias – como folha de pagamento de servidores da saúde, educação e segurança –, tendem a ter menor flexibilidade orçamentária, o que contribui para a aderência entre o planejado e o executado.

A Figura 3 ilustra a dispersão dos valores por função ao longo dos cinco anos, confirmando a maior variabilidade em determinadas áreas.

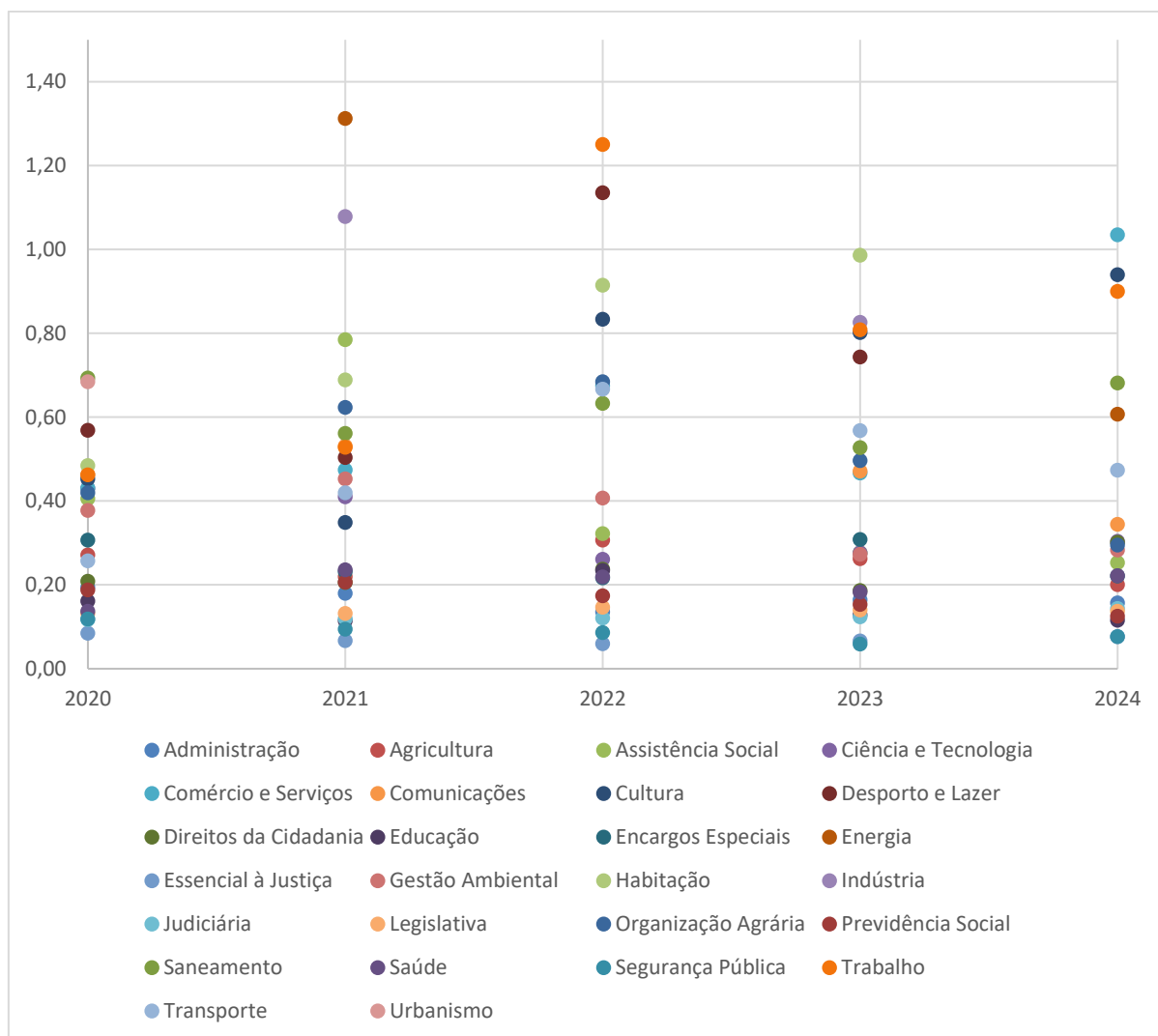


Figura 3. Dispersão dos valores por função ao longo dos cinco anos

Fonte: Elaborado pelos autores

Apesar de observar a variabilidade entre as áreas, não se observa uma tendência clara de aumento ou redução desses desvios no tempo, reforçando a ideia de que a imprecisão orçamentária está associada à característica da função (investimentos imprevisíveis, repasses variáveis) e não apenas ao contexto anual.

Observa-se, ainda, que, ao longo dos cinco anos analisados (2020–2024), não há evidências de melhoria contínua na precisão entre a dotação e a execução orçamentária nas diferentes funções de governo. Caso houvesse um processo consistente de aprendizado institucional, seria esperado identificar uma redução progressiva nas discrepâncias ao longo do tempo. O aumento das diferenças entre as áreas e a ausência de um padrão de convergência entre as funções sugerem uma possível estagnação na aprendizagem intersetorial, hipótese que levanta a possibilidade de que os aprendizados obtidos em determinadas áreas não estejam sendo compartilhados ou internalizados por outras, mas sim as dificuldades estão sendo ampliadas. Embora questões de natureza política, conjuntural ou institucional também possam influenciar essas dinâmicas, tais aspectos extrapolam os objetivos do presente estudo.

Ainda que este estudo não permita identificar as causas exatas para o descompasso entre as áreas, a ausência de uma tendência clara de convergência ao

longo do tempo e o aumento das diferenças entre funções sugerem que o orçamento público não tem operado com base em aprendizado institucional. Conforme apontam Silva, Nascimento e Silva (2022), a execução orçamentária no Brasil se mantém excessivamente estável, pautada por incrementos regulares, o que reforça padrões ineficientes e limita respostas a novas demandas sociais. Soma-se a isso a ausência de instrumentos de responsabilização por desvios, como destacam Sousa, Silva e Santos (2023), o que contribui para a fragilidade da governança orçamentária. A permanência de interferências políticas e institucionais no processo, observada por Abreu e Câmara (2015), ajuda a explicar a dificuldade de evolução no ciclo orçamentário. Nesse contexto, experiências internacionais com orçamentos baseados em desempenho (PBB), como discute Abbasov (2025), pode ter potencial para aprimorar a alocação de recursos, mas dependem de arranjos institucionais, capacidade técnica e mecanismos de responsabilização ainda frágeis no Brasil. Portanto, embora o PBB represente uma alternativa possível, sua implementação no país demanda adaptação normativa, articulação federativa e estudos mais aprofundados que considerem as especificidades operacionais do sistema orçamentário brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da execução orçamentária dos estados brasileiros, com foco na comparação entre a dotação inicial aprovada na LOA e a despesa liquidada ao final do exercício, evidenciou um cenário marcado por variações modestas em termos de magnitude, mas significativas em suas implicações para o planejamento e a gestão pública. A escolha de um único indicador, a diferença proporcional entre o valor executado e o inicialmente planejado, permitiu sintetizar a aderência do orçamento à realidade da execução, destacando padrões de subexecução ou superexecução ao longo de uma década.

Os dados revelaram uma mudança de tendência a partir de 2021, com a despesa liquidada superando sistematicamente a dotação inicial na maioria dos estados. Essa inversão pode refletir, entre outros fatores, a atuação dos entes federativos em contextos excepcionais, como o enfrentamento da pandemia de COVID-19, ainda que não se possa, com os dados disponíveis, afirmar uma causa específica. O uso do valor absoluto (módulo) das diferenças revelou estabilidade relativa nas oscilações, geralmente entre 6% e 12%, sem um padrão regional evidente.

Nas análises por função de governo também se verificou certa estagnação dos resultados. Áreas historicamente prioritárias, como saúde, educação e segurança pública, apresentaram médias mais próximas de zero, possivelmente devido à existência de pisos constitucionais de aplicação. Já outras funções, como desporto, cultura e indústria, mostraram resultados mais distantes da dotação inicial, com médias influenciadas por valores atípicos em alguns anos específicos (como os observados em São Paulo e Roraima). A decisão metodológica de utilizar apenas os valores absolutos se justifica pelo objetivo principal da análise: identificar as áreas com maior fragilidade orçamentária, independentemente do sentido da variação.

Um aspecto relevante é que não se observa, ao longo dos anos, uma tendência de melhoria contínua da execução orçamentária entre as funções analisadas. Essa estabilidade pode sugerir a ausência de aprendizado institucional compartilhado entre as áreas de governo, levantando a hipótese de que os esforços de aprimoramento permanecem isolados ou descontinuados. Embora fatores políticos, contextos sociais

específicos e regras setoriais possam influenciar esse cenário, tais elementos não foram escopo desta investigação.

Como contribuição teórico-prática, o presente estudo amplia o entendimento sobre a aderência entre planejamento e execução no setor público estadual brasileiro, oferecendo um instrumento analítico comparável entre estados e funções de governo. Para pesquisas futuras, recomenda-se a incorporação de variáveis explicativas (como o porte da receita, alterações na legislação, capacidade técnica das equipes ou grau de inovação institucional) para aprofundar a compreensão sobre os determinantes da execução orçamentária. Além disso, investigações qualitativas podem complementar a análise aqui proposta, explorando as motivações internas à administração pública que impactam o desempenho orçamentário de forma mais abrangente.

REFERÊNCIAS

- Abbasov, R. (2025). The effectiveness of performance-based budgeting in the public sector: An empirical analysis and policy implications. *iBusiness*, 17(1).
- Abreu, C. R., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 73–90.
- Brasil. (1964). *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2019). *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019: Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Brito, T. M., Santos, A. T. O., Dias, C. A., & Santos, C. M. (2020). Garantia dos direitos fundamentais através das funções estatais na execução do orçamento público: uma revisão integrativa da produção científica dos últimos dez anos. *Research, Society and Development*, 9(5), e10952890.
- Cancelier, A., Salomão, E. R., & Erthal, T. S. (2021). Do planejamento à execução orçamentária: implicações dos contingenciamentos e decisões judiciais para o orçamento do IPHAN. *Desenvolvimento em Questão*, 19(56), 90–113.
- Carreira, D. (2019). A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios. *Revista Brasileira de Educação*, 24.

- Galdino, M. C., & Andrade, M. E. M. C. (2020). Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado. *Revista do Serviço Público*, 71(4), 809–832.
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (7ª ed.). Atlas.
- Ho, A. T.-K. (2018). From performance budgeting to performance budget management: Theory and practice. *Public Administration Review*, 78(5), 748–758.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2022). *Fundamentos de metodologia científica* (9ª ed.). Atlas.
- Monteiro, J. J., Rengel, R., Rosa, F. S., Lunkes, R. J., & Haskel, A. P. (2021). Reflexos da COVID-19 no orçamento público do Governo Federal. *Revista Gestão Organizacional*, 14(1), 97–116.
- Richardson, R. J., Peres, J. A., Wanderley, J. C., & Correia, L. M. (2019). *Pesquisa social: métodos e técnicas* (4ª ed.). Atlas.
- Pedreti, M. A. L., & Maganini, N. D. (2023). Orçamento: manter, aprimorar ou abandonar? *Cadernos FGV EAESP*, 2(1), 11–18.
- Silva, M. C., Nascimento, J. C. H. B., & Silva, J. D. G. (2022). Análise da execução orçamentária do Governo Federal Brasileiro em saúde e educação, 2000 - 2018, sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. *Cuadernos de Contabilidad*, 23.
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2023). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP*.
- Sousa, M. R. S., Silva, F. Y. O., & Santos, A. R. (2023). Governança e orçamento público: uma revisão sistemática. *Libertas: Revista de Ciências Sociais Aplicadas*, 13(1), 1–21.
- Tesouro Nacional. (2024a). Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.
- Tesouro Nacional. (2024b). *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi*.
https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rreo/finbra_rreo_list.jsf