

I-PLAN COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL EM CONVERGÊNCIA COM OS PRINCÍPIOS DA OCDE

ÁLVARO MARTIM GUEDES

*Graduado e Doutor em Administração Pública, Professor Assistente Doutor na UNESP
alvaro.guedes@unesp.br*

RAPHAEL GUILHERME ARAÚJO TORREZAN

*Graduado e Doutor em Economia, Professor Assistente Doutor na UNESP
raphael.torrezan@unesp.br*

JOÃO PAULO SILVÉRIO

*Graduado em Administração Pública, Pós-Graduado em Competências Gerenciais Públicas,
Assessor Técnico na Fiorilli Software
jotapesil@gmail.com*

RESUMO

O artigo analisa o i-Plan como ferramenta para medir e induzir boas práticas de governança orçamentária nos municípios. O estudo parte da premissa de que o planejamento orçamentário subnacional no Brasil ainda é marcado por fragilidades institucionais, fragmentação e baixa efetividade. O objetivo principal é demonstrar como o i-Plan se conecta aos Dez Princípios de Governança Orçamentária da OCDE, funcionando não apenas como métrica avaliativa, mas como instrumento de fortalecimento institucional e alinhamento às melhores práticas internacionais da orçamentação pública. A metodologia adotada foi a análise teórica e documental, comparando as perguntas do i-Plan às quatro dimensões da governança orçamentária sistematizadas pela OCDE: fiscal, programática, participativa e accountability. A análise revela que o i-Plan consegue traduzir os princípios normativos em critérios auditáveis e aplicáveis ao contexto municipal, evidenciando boas práticas, fragilidades e oportunidades de aprimoramento na gestão orçamentária. Conclui-se que o índice contribui para superar o caráter formalista do planejamento, induzindo

uma cultura orientada a resultados e maior integração entre planejamento, orçamento e execução.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; i-Plan; Governança Orçamentária; OCDE; Municípios.

ABSTRACT

The article analyzes i-Plan, a dimension of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M) developed by the São Paulo State Court of Accounts, as a tool to measure and promote good practices in budgetary governance at the municipal level. The study identifies institutional weaknesses, fragmentation, and low effectiveness in subnational budget planning in Brazil. The main objective is to demonstrate how i-Plan aligns with the OECD's Ten Principles of Budgetary Governance, functioning not only as an evaluation metric but as an instrument for institutional strengthening and alignment with international best practices. The methodology was based on theoretical and documentary analysis, comparing i-Plan's questions with the four dimensions of budgetary governance defined by the OECD: fiscal, programmatic, participatory, and accountability. The analysis shows that i-Plan translates normative principles into auditable and applicable criteria at the local level, identifying good practices, weaknesses, and opportunities for improvement. The study concludes that the index helps to overcome the formalist character of planning and encourages a results-oriented culture with greater integration between planning, budgeting, and execution.

KEYWORDS: IEG-M; i-Plan; Budgetary Governance; OECD; Municipalities.





INTRODUÇÃO

A ausência histórica de instrumentos consolidados e metodologicamente consistentes para aferir a qualidade do planejamento público constitui uma fragilidade estrutural da gestão pública. Embora o uso de metas e indicadores para o planejamento orçamentário esteja previsto em normativos legais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sua formulação e execução permanecem, em muitos casos, como práticas meramente formais e desvinculadas de critérios substantivos de efetividade. Como consequência, o ciclo orçamentário tende a operar de modo fragmentado, pautado por exigências procedimentais e alheio a parâmetros que qualifiquem a capacidade de transformação das políticas públicas no território.

Essa lacuna compromete não apenas a vinculação entre diagnóstico, estratégia e orçamento, mas também compromete a capacidade de os entes públicos operarem com coerência programática e responsabilidade institucional. Em um ambiente marcado por descontinuidades de políticas públicas, baixa coordenação intergovernamental e práticas de improvisação administrativa, a ausência de indicadores voltados especificamente à avaliação do planejamento configura um obstáculo relevante à consolidação de uma cultura de gestão orientada por resultados e sustentada por evidências.

É nesse cenário que o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), adquire centralidade como instrumento de indução de boas práticas institucionais. O presente artigo destaca o i-PLANEJAMENTO (i-Plan) por entendê-lo como resposta concreta à carência de parâmetros objetivos para mensurar a qualidade do planejamento orçamentário municipal. Longe de se limitar a um componente técnico do índice, o i-Plan oferece um referencial estruturado, replicável e comparável, capaz de evidenciar a aderência dos processos de planejamento público.

Este artigo propõe analisar o i-Plan como vetor de fortalecimento institucional, explorando sua convergência com os Princípios de Governança Orçamentária da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014). Argumenta-se que o i-Plan não deve ser compreendido apenas como uma métrica de avaliação ou um instrumento de comparação entre municípios. Trata-se também de um dispositivo capaz de orientar os entes locais na adoção de melhores práticas internacionais de governança, contribuindo para o alinhamento entre planejamento, orçamento e resultados no âmbito local.

Do ponto de vista metodológico, o artigo realiza uma análise entre os quesitos que compõem o i-Plan e os princípios estruturantes da governança orçamentária definidos pela OCDE (2014), organizando a discussão em quatro dimensões interpretativas propostas por Bijos (2014): fiscal, programática, participativa e *accountability*. Ao alinhar-se a padrões internacionais e responder a uma lacuna histórica da administração pública brasileira, o i-Plan apresenta-se como uma inovação institucional relevante – tanto no plano do controle externo quanto no fortalecimento da governança e da capacidade de planejamento nos municípios.

Para alcançar esse objetivo, adotou-se uma abordagem qualitativa, com base em análise teórico-documental. O corpus empírico compreende as perguntas que compõem a dimensão i-Plan do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Essas perguntas foram cotejadas com os Dez Princípios de Governança Orçamentária da OCDE (2014), organizados em quatro dimensões analíticas – fiscal, programática, participativa e *accountability* –, conforme sistematização de Bijos (2014). Essa estratégia permitiu examinar a convergência entre os critérios do índice e os referenciais normativos internacionais, evidenciando sua capacidade de induzir práticas compatíveis com uma cultura de planejamento orientada para resultados.

1. A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA COMO ELEMENTO ESTRUTURADOR DO ORÇAMENTO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO

A evolução do orçamento público reflete as transformações no papel do Estado e as exigências crescentes por uma administração mais eficiente, transparente e orientada para resultados (Giacomoni, 2023; Schick, 2014). Inicialmente concebido como um instrumento jurídico de controle das finanças estatais, o orçamento tinha como função primordial assegurar a conformidade legal das despesas e receitas. Contudo, à medida que as demandas sociais se tornaram mais complexas e diversificadas, evidenciou-se a limitação de um modelo centrado exclusivamente no controle formal e na classificação contábil dos gastos (Allen, 2009; Allen; Clifton, 2024; Anessi-Pessina; Steccolini, 2005). A rigidez procedimental, a compartimentalização das despesas e a ênfase na legalidade mostraram-se insuficientes para garantir a efetividade das políticas públicas e a alocação eficiente dos recursos.



Nesse contexto, emerge uma reconfiguração do papel do orçamento público, impulsionada pela necessidade de alinhar os instrumentos de planejamento às estratégias de desenvolvimento socioeconômico (Bijos, 2014; Borges, 2022). O orçamento deixou de ser apenas um mecanismo de vigilância e passou a ser concebido como um componente essencial da política pública, voltado à articulação entre metas governamentais, alocação de recursos e avaliação de resultados. Essa transição demandou mudanças institucionais, metodológicas e culturais, expressas na incorporação de modelos orçamentários mais flexíveis e orientados por desempenho, capazes de integrar planejamento, execução e monitoramento em um ciclo contínuo de gestão pública (Anessi-Pessina; Steccolini, 2005; Bijos, 2021; Nicol; Dosen, 2023).

No cenário internacional, essa transformação tem se consolidado por meio de iniciativas que buscam conferir maior eficiência, transparência e responsividade aos modelos orçamentários. Uma das iniciativas mais influentes no século XX, foi a proposta formulada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sistematizou os “Dez Princípios de Governança Orçamentária” com base em análises empíricas e recomendações técnicas do grupo de especialistas *Senior Budget Officials* – SBO – (Bijos, 2014; Santos, 2022):

1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, credíveis e previsíveis para a política fiscal;
2. Alinhar estreitamente os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
3. Projetar a estrutura de investimento em capital de forma a atender às necessidades de desenvolvimento nacional de maneira eficiente e coerente;
4. Garantir que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis;
5. Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias;
6. Apresentar uma visão abrangente, precisa e confiável das finanças públicas;
7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento;
8. Garantir que a avaliação de desempenho e o valor pelo dinheiro sejam partes integrais do processo orçamentário;
9. Identificar, avaliar e gerenciar prudentemente os riscos fiscais de longo prazo e outras incertezas;
10. Promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e execução orçamentária por meio de garantias rigorosas de qualidade, incluindo auditorias independentes (OCDE, 2014).

No entanto, embora os Dez Princípios de Governança Orçamentária simbolizem um compromisso relevante com a modernização da gestão fiscal, não são suficientes, por si só, para garantir sua efetiva internalização nas práticas institucionais do Estado brasileiro (White, 2015). O desafio não reside, portanto, em apenas incorporar tecnicamente os princípios propostos pela OCDE, mas em reconfigurar o *ethos* institucional que sustenta o ciclo orçamentário (Borges, 2022).

Conforme destaca Santos (2022), os desafios para a consolidação da governança orçamentária tornam-se ainda mais latentes em contextos federativos, como o brasileiro, nos quais a heterogeneidade institucional, administrativa e fiscal entre os entes subnacionais impõe barreiras à implementação uniforme de boas práticas. A própria noção de governança orçamentária – que pressupõe coordenação, integração e *accountability* – encontra dificuldades quando aplicada a um arranjo federativo assimétrico, em que coexistem realidades distintas em termos de capacidades técnicas, recursos financeiros e maturidade institucional (Azevedo et al., 2022; Mendes, 2023).

Nesse contexto, a questão central torna-se: como mensurar a qualidade da governança orçamentária em um cenário tão fragmentado? A ausência de critérios unificados de avaliação e a limitada harmonização normativa entre os entes federativos dificultam a elaboração de indicadores comparáveis. Além disso, a multiplicidade de prioridades locais, a sobreposição de competências e a autonomia relativa dos entes subnacionais produzem um ambiente de baixa previsibilidade e coordenação, prejudicando a eficácia das políticas públicas e a transparência no uso dos recursos.

2. OS DESAFIOS DE MENSURAR A QUALIDADE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Mensurar resultados é um desafio por si só complexo quando se trata de uma atividade única; no entanto, ao envolver a complexidade do ciclo orçamentário, o desafio torna-se ainda mais significativo. Isso ocorre porque o orçamento público moderno não se limita a relações de controle ou de correspondência entre insumos e custos (Giacomoni, 2023). O problema está além, dado que toda a preparação do orçamento público está sujeita a diversas



etapas (elaboração, discussão legislativa, execução e monitoramento), não se limitando a questões pontuais.

Dessa forma, entre os itens que dificultam a governança orçamentária destacam-se: (I) a fragmentação institucional e informacional, que compromete a consolidação de prioridades e o encadeamento entre os instrumentos de planejamento; (II) a insuficiência de dados informativos e indicadores claros, dificultando o controle social e a avaliação técnica baseada em evidências; (III) a desconexão entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária, enfraquecendo a coerência do ciclo de políticas públicas; (IV) a ausência de uma cultura institucional orientada para resultados, que impede a gestão por desempenho e a vinculação entre recursos e entregas; (V) o excesso de setorialismo na estrutura orçamentária, que inviabiliza o tratamento transversal de políticas públicas; e (VI) a limitação da capacidade técnica dos órgãos públicos, que reduz a qualidade das análises, dos indicadores e dos processos decisórios (Almeida; Bijos, 2020; Curristine, 2024; Mendes, 2023; Nurfadila, 2024; Santos, 2022).

Os instrumentos de planejamento de médio prazo, como os planos plurianuais no caso brasileiro, na realidade têm sido pouco funcionais. Sua estrutura é marcada por confusão informacional e desarticulação com os demais instrumentos de gestão, dificultando a consolidação de prioridades estratégicas (Bissessar, 2010; Grossi; Mauro; Vakkuri, 2018). A ausência de mecanismos eficazes para coordenar as decisões orçamentárias compromete a capacidade de monitorar o impacto real das alocações, inviabilizando um ciclo orçamentário coerente (Santos, 2022).

A desconexão entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária configura mais um desafio estrutural. Muitas das diretrizes contidas no Plano Plurianual (PPA) não possuem força normativa real, sendo tratadas como declarações de intenção que não orientam efetivamente a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Azevedo, 2014). Essa ausência de vínculo prático entre o que é planejado e o que é executado fragiliza o ciclo de políticas públicas, dissociando as prioridades de governo da alocação de recursos. Além disso, a baixa integração entre os momentos do ciclo orçamentário impede a retroalimentação entre avaliação e planejamento, dificultando a aprendizagem institucional e a correção de rumos ao longo do tempo (Bleyen *et al.*, 2017; Grossi; Mauro; Vakkuri, 2018).

A ausência de uma cultura institucional voltada para resultados também limita a governança orçamentária. Em grande parte dos entes públicos, a lógica predominante ainda está centrada em processos de conformidade legal e execução financeira, em detrimento da entrega de resultados para a sociedade (Albuquerque; Medeiros; Feijo, 2022). Faltam mecanismos de gestão

por desempenho, nos quais cada gasto possa ser vinculado a metas claras, indicadores de impacto e instrumentos de monitoramento (Anessi-Pessina; Steccolini, 2005). A ausência dessa lógica impede o uso do orçamento como ferramenta de indução de políticas públicas efetivas.

Em razão de todas essas carências, impõe-se a necessidade da criação de métricas analíticas que transcendam a verificação de conformidade e possibilitem avaliar o grau de aderência entre os instrumentos de planejamento e a realização das políticas públicas. A construção de indicadores específicos de governança orçamentária – voltados à mensuração da coerência interna, da capacidade de entrega e do alinhamento estratégico das ações governamentais – representa um passo decisivo para que o orçamento público deixe de ser apenas um artefato legal e passe a operar como instrumento de direção política com racionalidade técnica.

Conforme argumenta Santos (2022), a governança orçamentária deve ser compreendida como uma dinâmica institucional que articula planejamento, decisão, coordenação e avaliação, indo além da rigidez formalista e incorporando práticas que assegurem maior efetividade às escolhas públicas. Trata-se, portanto, de consolidar uma agenda substantiva capaz de superar os limites da burocracia normativa e capturar os elementos reais da ação governamental. É justamente essa lacuna que o IEG-M, em especial a dimensão i-Plan, preenche ao oferecer parâmetros objetivos para avaliar o grau de institucionalização do ciclo orçamentário e sua capacidade de gerar resultados concretos.

3. O I-PLAN COMO INDICADOR PARA AS DIMENSÕES DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DE ACORDO COM A OCDE

O i-Plan, enquanto dimensão do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), representa uma inovação metodológica de alta relevância para a análise da governança orçamentária no nível subnacional. Mais do que verificar o cumprimento formal das normas, sua proposta é captar o grau de institucionalização das práticas de planejamento, a articulação entre planos e execução, e a capacidade dos entes municipais de operar com foco em resultados (TCESP, 2023). Com isso, o indicador atua como uma ponte entre a chamada agenda



formal – caracterizada por normativas, planos e relatórios – e a agenda substantiva, que diz respeito à efetiva internalização de práticas e à transformação de comportamentos institucionais (Santos, 2022).

Essa distinção é relevante porque, como alerta a própria OCDE (2019), a simples publicação de relatórios ou adoção de indicadores meramente formais não garante que esses instrumentos sejam utilizados de maneira significativa para a tomada de decisão, sendo isso possível somente através da responsabilização política, a atuação de órgãos de controle externo e a regularidade da avaliação de resultados. Neste sentido, o i-Plan tenta justamente superar esse hiato por meio da avaliação concreta de práticas institucionais que estruturam o ciclo orçamentário – como a integração entre PPA, LDO e LOA, o uso de diagnósticos, e a atuação de instâncias de controle social (TCESP, 2023).

Um diferencial substantivo do i-Plan, no contexto paulista, é sua aplicação padronizada e regular aos 644 municípios jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Trata-se da primeira experiência de avaliação sistêmica da qualidade do planejamento municipal com mais de uma década de duração, periodicidade anual e critérios técnicos replicáveis. Essa abrangência assegura isonomia analítica entre entes com perfis institucionais e capacidades desiguais, eliminando distorções comparativas comuns em abordagens pontuais (TCESP, 2023).

Adicionalmente, o índice está em conformidade com os atributos fundamentais de indicadores eficazes: deve ser simples, representativo, confiável e alinhado à estratégia institucional (Bahia, 2021). Ele também responde a desafios contemporâneos da mensuração de desempenho, como a sobrecarga informacional e a baixa qualidade dos dados, ao selecionar um conjunto de quesitos com foco em aspectos essenciais da governança. Sua aplicação pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo contribui não só para avaliar, mas também para induzir mudanças. Para a OCDE (2022) indicadores desta maneira funcionam como uma referência técnica e institucional para os gestores públicos.

Na prática, o i-Plan opera como um mecanismo de tradução normativa-operacional, convertendo princípios amplos e abstratos de boa governança orçamentária em quesitos objetivos, verificáveis e auditáveis, adaptados à realidade institucional e federativa dos municípios paulistas. A análise desses aspectos é essencial para o fortalecimento da prática orçamentária voltada ao desempenho, alinhando-se à estrutura proposta por Tryggvadóttir e Bambalaite (2024), que destacam a importância de usar informações de desempenho para fomentar decisões orçamentárias mais eficazes, transparentes e alinhadas às prioridades públicas.

Neste sentido, o i-Plan permite uma avaliação empírica da qualidade do planejamento orçamentário, indo além da verificação de conformidade legal para abranger elementos centrais da governança moderna: coerência entre planejamento e execução, integração programática, consistência intertemporal, participação social, transparência e controle interno.

O i-Plan pode assumir a função de instrumento de indução institucional, contribuindo ativamente para a qualificação da cultura organizacional e da capacidade estatal no âmbito local. Faz isso ao aferir a presença (ou ausência) de práticas estruturantes, como a realização de diagnósticos prévios, a articulação entre metas físicas e recursos financeiros, a incorporação de planos setoriais ao PPA, o uso de indicadores de desempenho e a institucionalização de sistemas de controle interno.

Ademais, ao articular elementos da lógica do desempenho – como efetividade, economicidade e valor público – com aspectos normativos da Lei de Responsabilidade Fiscal e com exigências de transparência democrática, o índice pode reforçar o papel estratégico dos Tribunais de Contas como indutores de governança. Assim, o i-Plan revela-se como um elo operacional entre os padrões globais de boas práticas orçamentárias e a realidade cotidiana dos governos locais, promovendo a transição de uma cultura predominantemente voltada à legalidade formal para outra orientada à performance, ao aprendizado institucional e à geração de resultados relevantes para a sociedade.

Com isso, observa-se que o i-Plan não apenas dialoga com os princípios da OCDE, mas os operacionaliza no cotidiano da administração pública municipal. Na seção seguinte, examina-se em maior profundidade essa convergência, a partir da análise das quatro dimensões analíticas da governança orçamentária.

4. O I-PLAN COMO INSTRUMENTO DE MENSURAÇÃO DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Para um exame mais detalhado da correspondência entre o i-Plan e os princípios de governança orçamentária definidos pela OCDE, adota-se a sistematização proposta por Bijos (2014), que organiza os Dez Princípios de Governança Orçamentária da OCDE em quatro dimensões analíticas – fiscal,

programática, participativa e *accountability*. Essa categorização permite captar as múltiplas funções do orçamento contemporâneo, para além da alocação de recursos, integrando aspectos como coordenação estratégica, transparência, controle social e responsabilização. A Tabela 1, a seguir, apresenta a correspondência entre esses princípios da OCDE e as quatro dimensões, servindo de base para a análise subsequente do conteúdo do i-Plan.

Dimensão	Princípio de Governança Orçamentária Correlato
FISCAL	1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, creíveis e previsíveis para a política fiscal;
	6. Apresentar uma visão abrangente, precisa e confiável das finanças públicas;
	9. Identificar, avaliar e gerenciar prudentemente os riscos fiscais de longo prazo e outras incertezas.
PROGRAMÁTICA	2. Alinhar estreitamente os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
	3. Projetar a estrutura de investimento em capital de forma a atender às necessidades de desenvolvimento nacional de maneira eficiente e coerente;
	8. Garantir que a avaliação de desempenho e o valor pelo dinheiro sejam partes integrais do processo orçamentário.
PARTICIPATIVA	4. Garantir que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis;
	5. Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
ACCOUNTABILITY	7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento;
	10. Promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e execução orçamentária por meio de garantias rigorosas de qualidade, incluindo auditorias independentes.

Tabela 1 – Dimensões e Princípios Correlatos da Governança Orçamentária segundo a OCDE
Fonte: elaboração dos autores a partir de Bijos (2014) e Santos (2022)

É importante ressaltar que cada uma dessas dimensões se concentra em uma perspectiva específica da governança orçamentária, podendo ser assim descrita:

I. A dimensão fiscal concentra-se na sustentabilidade e previsibilidade das finanças públicas, exigindo a presença de mecanismos que prevejam renúncias fiscais, gestão de riscos e instrumentos como metas fiscais plurianuais;

II. A dimensão programática enfatiza o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico, a articulação entre planos e ações intersetoriais, e a presença de metas mensuráveis;

III. A dimensão participativa destaca a importância da transparência, do acesso à informação e da possibilidade de deliberação social qualificada;

IV. A dimensão *accountability* foca o acompanhamento da execução, a capacidade de correção de rotas e a cultura de responsabilização e aprendizagem institucional.

A sistematização das diretrizes da OCDE nessas quatro dimensões oferece um arcabouço analítico que permite interpretar de forma estruturada como o i-Plan se relaciona com os princípios de boa governança orçamentária. Com base nesse modelo, as seções seguintes examinam como as perguntas que compõem o i-Plan operam como instrumentos de mensuração concretos desses princípios, ao transformarem diretrizes normativas internacionais em práticas auditáveis e aplicáveis ao contexto municipal brasileiro.

4.1 Dimensão fiscal

A Dimensão Fiscal da governança orçamentária diz respeito à capacidade do Estado de planejar, executar e supervisionar o orçamento público dentro de limites claros, críveis e sustentáveis ao longo do tempo, garantindo a responsabilidade fiscal, a previsibilidade das ações governamentais e a confiança nas finanças públicas. Fundamentada nos princípios 1, 6 e 9 da OCDE, essa dimensão compreende tanto a gestão cotidiana do orçamento quanto a preservação da saúde fiscal no longo prazo, exigindo um equilíbrio permanente entre ambição política, disciplina institucional e responsabilidade técnica.

No caso brasileiro, conforme Santos (2022), os mecanismos formais dessa dimensão – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Novo Regime Fiscal (NRF), entre outros – representam avanços importantes na estrutura normativa, mas enfrentam fragilidades no plano substantivo. A fragmentação entre as peças de planejamento, a instabilidade nas estimativas de receita, o uso recorrente de créditos adicionais e a



subutilização de instrumentos de revisão e avaliações de riscos fiscais revelam uma governança fiscal ainda incompleta, frequentemente vulnerável a pressões conjunturais e à captura política do orçamento.

Cabe destacar que o IEG-M possui a dimensão i-Fiscal; no entanto, enquanto o i-Fiscal se dedica a mensurar o cumprimento das normas legais e dos limites fiscais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o i-Plan concentra-se na avaliação da qualidade e da consistência do planejamento orçamentário e fiscal como instrumento de gestão. Assim, embora ambos dialoguem com aspectos das finanças públicas, o i-Plan destaca-se por analisar o alinhamento entre planejamento estratégico, metas fiscais e políticas públicas, ao passo que o i-Fiscal foca a verificação da disciplina fiscal e da sustentabilidade das contas municipais.

No caso do i-Plan, uma de suas contribuições mais relevantes é mensurar a previsibilidade fiscal a partir do percentual de alteração do planejamento inicial da LOA. Variações elevadas entre o orçamento previsto e o executado indicam baixa capacidade de previsão, vulnerabilidade a remanejamentos casuísticos e, portanto, fragilidade na condução de uma política fiscal estável e confiável, conforme estabelecido no Princípio 1 da OCDE.

Além disso, o indicador avalia se os municípios realizam previsões de receita de forma fundamentada, utilizando estudos e metodologias compatíveis com a realidade local. Essa prática, essencial para assegurar a consistência e a viabilidade da programação orçamentária, está no cerne da lógica fiscal moderna. Quando mal executada, a subestimação ou superestimação de receitas pode comprometer a qualidade do gasto e gerar desequilíbrios estruturais.

Outro aspecto da dimensão fiscal diz respeito à consistência entre as três peças de planejamento – PPA, LDO e LOA – e à existência de instrumentos normativos como o Anexo de Metas Fiscais (AMF) e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF), exigidos pela LRF. O i-Plan verifica não apenas a presença formal desses anexos, mas sua divulgação e conteúdo. A existência de metas fiscais claras, a avaliação de passivos contingentes e a definição de limites para novas despesas permanentes são expressões concretas de uma governança fiscal madura, como preconiza o Princípio 9 da OCDE.

A flexibilidade orçamentária também é examinada: o indicador questiona a previsão de créditos adicionais por decreto, bem como o percentual autorizado, revelando o grau de rigidez ou de permissividade da LOA. Um orçamento excessivamente sujeito a alterações discricionárias compromete a clareza dos compromissos fiscais assumidos e enfraquece o controle legislativo sobre a alocação de recursos públicos.

Adicionalmente, a pontualidade na entrega das peças orçamentárias e a demonstração quadrimestral do cumprimento das metas fiscais em audiências públicas são elementos avaliados pelo i-Plan que reforçam o Princípio 6 – o da elaboração de um retrato confiável, abrangente e acessível das finanças públicas. Quando essas obrigações são cumpridas com qualidade, ampliam-se as condições para o controle social, a atuação qualificada dos órgãos de controle e a confiança da sociedade nas contas públicas.

A dimensão fiscal constitui o alicerce técnico e institucional da governança orçamentária, na medida em que sua efetivação está diretamente vinculada à capacidade do Estado de assegurar coerência entre planejamento e execução, projetar cenários realistas de arrecadação, controlar o crescimento das despesas obrigatórias, identificar e gerenciar riscos, e preservar a sustentabilidade fiscal no longo prazo.

O i-Plan, ao mensurar esses aspectos, vai além da verificação do cumprimento normativo: o índice evidencia o grau de internalização dos princípios fiscais como práticas efetivas de gestão, permitindo distinguir os municípios que já incorporam a lógica da governança orientada a resultados daqueles que ainda operam sob uma perspectiva predominantemente formal e reativa. O Quadro 1 organiza a correspondência entre os princípios da OCDE ligados à dimensão fiscal e as perguntas do i-Plan que os transformam em critérios objetivos e verificáveis no contexto da gestão municipal. Essa relação facilita a identificação de boas práticas, fragilidades e oportunidades de melhoria na governança fiscal, alinhando os processos locais aos padrões internacionais de qualidade.

Princípio da OCDE	Questão do i-Plan relacionada
Princípio 1 – Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis	<ul style="list-style-type: none"> - Percentual de Alteração entre o Planejamento Inicial e o Executado - Questão 5.0 a 5.2: perguntas analisam a existência, abrangência e qualidade técnica da metodologia de previsão de receitas adotada pelo ente público - Questão 6.0: conteúdo presente na LDO (critérios fiscais, limites, reserva de contingência) - Questão 7.0 e 7.1: previsão de alterações orçamentárias por decreto - Questão 10.0: compatibilidade entre PPA, LDO e LOA - Questão 11.0 e 11.1: perguntas analisam a autorização e o limite percentual previsto na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares por decreto.

Princípio 6 – Apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Pontualidade na Entrega de Documentos - Questão 8.0 a 8.2: itens que analisam a conformidade e a transparência do Anexo de Metas Fiscais na LDO, incluindo sua integração legal, publicação na Internet e a inclusão de demonstrativos exigidos pela legislação. - Questão 13.1 a 13.1.1.1: análise da realização periódica das audiências públicas e a elaboração dos relatórios trimestrais exigidos para avaliação e transparência do cumprimento das metas fiscais.
Princípio 9 – Gerenciar prudentemente a sustentabilidade de longo prazo e os riscos fiscais	<ul style="list-style-type: none"> - Questão 6.0: reserva de contingência e riscos fiscais na LDO - Questão 9.0 a 9.2: analisam a inclusão, divulgação e detalhamento das informações do Anexo de Riscos Fiscais na LDO, bem como as práticas adotadas para identificação, mensuração e gestão dos riscos fiscais. - Questão 8.0 a 8.2: analisa a presença de itens que avaliam práticas de definição, divulgação e monitoramento de metas e riscos fiscais para assegurar a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

Quadro 1 – Relação entre os Princípios da OCDE referentes à dimensão fiscal e as Questões do i-Plan | Fonte: elaboração dos autores a partir de OCDE (2014) e TCESP (2024)

4.2 Dimensão programática

A dimensão programática da governança orçamentária refere-se à capacidade do orçamento público de expressar prioridades estratégicas de médio prazo, de integrar escolhas baseadas em evidências, de promover o uso eficiente dos recursos públicos. Conforme delineado pelos princípios 2, 3 e 8 da OCDE, essa dimensão exige que os governos alinhem seus orçamentos às diretrizes estratégicas definidas no Plano Plurianual (PPA), estruturem orçamentos de capital com foco em desenvolvimento sustentável e incorporem sistematicamente avaliações de desempenho ao processo orçamentário.

A fragilização dessa dimensão está diretamente associada à desarticulação entre planejamento e execução, à baixa densidade estratégica do PPA e à ausência de mecanismos institucionais capazes de transformar o planejamento em um instrumento efetivo de priorização e escolha (Santos, 2022). O PPA, muitas vezes reduzido a um repositório de programas genéricos e desconectados de metas mensuráveis, perde sua capacidade de orientar a alocação de recursos com base em resultados esperados.

As questões do i-Plan constituem, portanto, uma ferramenta fundamental para avaliar até que ponto os municípios paulistas conseguem converter suas peças de planejamento – especialmente o PPA – em instrumentos efetivos de gestão estratégica e de desempenho. Um dos principais aspectos avaliados pelo i-Plan é a coerência entre o que se promete e o que se entrega. Ao confrontar o resultado físico alcançado pelas ações com os recursos financeiros executados e ao comparar os indicadores dos programas com as metas das ações, esse indicador permite verificar se há racionalidade técnica na execução das políticas públicas. Isso se conecta diretamente à lógica de desempenho e avaliação defendida pelo Princípio 8 da OCDE.

Outro elemento crítico é a verificação da existência de diagnóstico prévio ao planejamento, incluindo a consideração de planos federais e estaduais e a análise dos programas presentes no PPA. Essa prática está na base do alinhamento estratégico e da definição de prioridades reais, como previsto pelo Princípio 2. A ausência de diagnóstico e de articulação intergovernamental fragiliza a existência de políticas públicas integradas, resultando em um planejamento que não se inter-relaciona com as reais necessidades da população.

A estrutura programática também é analisada por meio do i-Plan, pois, com base nesse indicador, é possível avaliar se os programas finalísticos articulam ações coerentes e direcionadas à solução de problemas públicos definidos, se são acompanhados por metas físicas e financeiras anuais e se há indicadores mensuráveis e consistentes com essas metas. Esses critérios são centrais para conferir sentido e operacionalidade ao orçamento como instrumento de gestão por resultados. A concatenação entre objetivos, metas e indicadores é um dos fundamentos para a mensuração de impacto, condição necessária tanto para o Princípio 2 (alinhamento estratégico) quanto para o Princípio 3 (orçamento de capital orientado por desenvolvimento).

Além disso, o i-Plan permite verificar se há integração dos planos setoriais no PPA, o que revela o grau de articulação entre o planejamento macro estratégico e as políticas públicas específicas (educação, saúde, saneamento etc.). A integração de planos específicos no PPA é fundamental para evitar redundâncias, conflitos de política e dispersão orçamentária – elementos que a OCDE reconhece como obstáculos à eficácia fiscal.

Por fim, a análise da capacidade institucional de planejamento – expressa pela existência de uma estrutura administrativa voltada ao planejamento, com recursos humanos qualificados e capacitações contínuas – fornece os elementos essenciais para a viabilidade do planejamento estratégico. Sem capacidade técnica adequada os meios legais se tornam inócuos. Santos (2022) enfatiza que a debilidade dos núcleos de planejamento nas administrações públicas



brasileiras é um dos maiores entraves à efetivação da agenda substantiva da governança orçamentária.

A dimensão programática, tal como avaliada pelo i-Plan, constitui um importante parâmetro para aferir a maturidade do planejamento público nos municípios. Ao permitir verificar se o ciclo orçamentário é capaz de transformar prioridades estratégicas em ações coerentes e mensuráveis, o índice oferece elementos concretos para analisar se o PPA cumpre efetivamente sua função como instrumento de governo.

O grau de aderência entre o que se planeja, o que se executa e o que se entrega à sociedade constitui, nesse contexto, um dos indicadores mais robustos da qualidade da governança orçamentária nesta dimensão. O Quadro 2 apresenta a correspondência entre os princípios da OCDE da dimensão programática e as perguntas do i-Plan que os traduzem em critérios verificáveis no contexto da gestão orçamentária municipal. A matriz mostra como as perguntas quem compõem o índice contribuem para avaliar o alinhamento estratégico, a coerência entre planejamento e orçamento e o foco em resultados, apoiando o fortalecimento do planejamento e a melhoria das escolhas de alocação de recursos.

Princípio da OCDE	Questão do i-Plan relacionada
Princípio 2 – Alinhar o orçamento com prioridades estratégicas de médio prazo	- Questão 3.0 a 3.2: Diagnóstico prévio ao planejamento e consideração de planos federal/ estadual - Questão 4.0: Metas físicas e financeiras anuais no PPA - Questão 4.1 e subitens
Princípio 3 – Desenvolver orçamento de capital coerente e custo-efetivo	- Métrica: Confronto entre resultado físico das metas das ações e recursos financeiros utilizados - Questão 4.3: Planos setoriais incorporados ao PPA
Princípio 8 – Integrar avaliação de desempenho e custo-efetividade ao processo orçamentário	- Métrica: Coerência entre resultados dos indicadores dos programas e metas das ações - Questão 4.2: Indicadores mensuráveis e coerentes com metas- Questão 4.1.1 e subitens
Princípios 2, 3 e 8 (de forma integrada – institucionalização do planejamento estratégico orientado a resultados)	- Questão 12.0 a 12.1.2: Existência de estrutura administrativa de planejamento, qualificação e recursos humanos

Quadro 2 – Relação entre os Princípios da OCDE referentes à dimensão programática e as questões do i-Plan | Fonte: elaboração dos autores a partir de OCDE (2014) e TCESP (2024)

4.3 Dimensão participativa

A dimensão participativa da governança orçamentária refere-se à qualidade da relação entre o poder público e a sociedade nas decisões orçamentárias. Trata-se de garantir não apenas que as informações estejam formalmente disponíveis, mas que sejam efetivamente acessíveis, compreensíveis e acionáveis pela população. Essa dimensão está ancorada nos princípios 4 e 5 da OCDE, que propõem, respectivamente, assegurar documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis, e fomentar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas públicas.

No Brasil, ainda que diversas normas tenham sido instituídas – como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), os portais da transparência e as audiências públicas –, persistem entraves para a efetivação dessa dimensão. Conforme aponta Santos (2022), os desafios estão menos na ausência de instrumentos legais e mais na baixa densidade informacional, na linguagem técnica dos documentos e na frágil institucionalização dos espaços participativos. O resultado é uma participação pública limitada, muitas vezes formal e pouco influente sobre as escolhas orçamentárias reais.

É nesse contexto que o i-Plan se apresenta como um instrumento importante para avaliar o grau de efetivação da participação e da transparência nos municípios paulistas. Ele analisa não apenas a ocorrência das audiências públicas, mas a sua abrangência, qualidade e acessibilidade. Elementos como os horários das audiências, a disponibilização das atas, os canais de divulgação e os conteúdos considerados nos debates revelam se esse mecanismo cumpre sua função democrática ou é apenas uma exigência formal. Essa verificação está diretamente relacionada com o Princípio 5, ao considerar a qualidade da participação, e com o Princípio 4, ao avaliar os meios de acesso à informação.

Além das audiências, o i-Plan também investiga a realização de consultas públicas on-line, uma forma contemporânea de ampliar o escopo da participação cidadã, especialmente em contextos de restrição presencial ou em territórios com baixa representatividade de conselhos. A oferta de glossários ou materiais explicativos nesses processos é um indicador importante de acessibilidade e inclusão, aproximando a linguagem orçamentária da realidade da população, o que é diretamente relacionado ao Princípio 4.

Outros mecanismos de transparência ativa e participação institucionalizada também são avaliados, como a existência de ouvidorias públicas,



cartas de serviço ao usuário e conselhos de usuários. A ouvidoria, por exemplo, não apenas coleta manifestações da população, mas, quando bem estruturada, sistematiza dados e propõe melhorias, funcionando como canal bidirecional entre governo e sociedade. Já a carta de serviços é um instrumento fundamental para revelar a relação entre orçamento e entrega concreta, detalhando compromissos de qualidade e formas de acesso aos serviços públicos, ou seja, conectando a alocação de recursos à realidade vivida pelo cidadão.

Por fim, os conselhos de usuários, previstos na Lei nº 13.460/2017, representam uma instância institucional de participação direta na avaliação da qualidade dos serviços públicos, sendo fundamentais para fortalecer o debate público sobre prioridades orçamentárias. A presença, a regulamentação e o funcionamento desses conselhos, conforme mensurado pelo i-Plan, oferecem um bom indicativo do grau de enraizamento da cultura participativa na administração local.

A dimensão participativa da governança orçamentária transcende a mera publicidade formal dos atos administrativos, exigindo transparência efetiva, comunicação acessível e mecanismos permanentes de escuta e deliberação social que garantam à população a possibilidade real de incidir sobre as escolhas orçamentárias. O i-Plan, ao avaliar essas práticas nos municípios, desempenha papel relevante no estímulo a uma gestão pública mais democrática, inclusiva e atenta às demandas da sociedade. O Quadro 3 apresenta a relação entre os princípios da OCDE da dimensão participativa e as perguntas do i-Plan que os transformam em critérios concretos e auditáveis na gestão municipal. A matriz destaca como o índice ajuda a avaliar práticas voltadas ao fortalecimento da transparência, ao acesso à informação e à efetividade dos mecanismos de participação, oferecendo subsídios para analisar o nível de consolidação dessas práticas no contexto local.

Princípio da OCDE	Questão do i-Plan relacionada
Princípio 4 – Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis	<ul style="list-style-type: none">- Questão 1.0 a 1.4: Divulgação, atas e links das audiências públicas- Questão 2.1: Disponibilidade de glossário na consulta pública online- Questão 15.0 a 15.5: Estrutura e existência de relatórios da ouvidoria- Questão 16.0 a 16.3.2: Existência, conteúdo e divulgação da Carta de Serviços ao Usuário
Princípio 5 – Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias	<ul style="list-style-type: none">- Questão 1.0 a 1.4: Realização e qualidade das audiências públicas- Questão 2.0 e 2.1: Realização de consulta pública online- Questão 15.0 a 15.5: Mecanismos de escuta social via ouvidoria- Questão 17.0 a 17.2: Instituição e regulamentação dos Conselhos de Usuários

Quadro 3 – Relação entre os Princípios da OCDE referentes à dimensão participativa e as questões do i-Plan | Fonte: elaboração dos autores a partir de OCDE (2014) e TCESP (2024)

4.4 Dimensão *accountability*

A dimensão *accountability* representa o compromisso da governança orçamentária com a transparência ativa, a integridade dos dados fiscais e a responsabilização efetiva pela execução das políticas públicas. Essa dimensão transcende a ideia de mero cumprimento legal e foca na capacidade do Estado de monitorar, avaliar e aprender com o processo orçamentário, assegurando que cada etapa da execução contribua para a entrega de resultados à sociedade. Nessa perspectiva, ela se ancora nos princípios 7 e 10 da OCDE, que tratam, respectivamente, da gestão e acompanhamento ativo do orçamento e da promoção da integridade e da qualidade da implementação orçamentária, com apoio de mecanismos como auditorias independentes e sistemas de controle interno bem-estruturados.

No contexto brasileiro, a efetivação dessa dimensão esbarra em desafios estruturais diagnosticados por Santos (2022). A execução orçamentária ainda



é predominantemente linear, segmentada e orientada para o cumprimento formal de regras, sem constituir um ciclo reflexivo que integre planejamento, execução e avaliação em fluxo contínuo. O resultado é uma gestão pública que, muitas vezes, não retroalimenta suas escolhas com base em evidências ou aprendizados, tornando difícil a identificação de gargalos, correções de rumo e aferição da efetividade das políticas implementadas.

É nesse sentido que o i-Plan se mostra relevante como instrumento de aferição do grau de maturidade da *accountability* fiscal e programática. Um dos primeiros aspectos avaliados é a existência de mecanismos formais de acompanhamento da execução do planejamento, como reuniões mensais entre os gestores e a chefia do Executivo, além da utilização dos dados obtidos nesse acompanhamento para replanejamento e correção de estratégias. Tais práticas se alinham ao Princípio 7, ao fomentar uma cultura de gestão ativa da execução, em que o orçamento deixa de ser um documento estático e passa a operar como ferramenta de tomada de decisão contínua.

A demonstração pública do cumprimento das metas fiscais, por meio de audiências quadrimestrais e divulgação dos respectivos relatórios, é outro elemento-chave abordado pelo i-Plan. Embora essa prática também esteja vinculada à dimensão fiscal, ela é essencial para a *accountability*, pois representa a obrigação institucional de prestar contas à sociedade sobre o uso dos recursos públicos e os resultados alcançados. Essa prática reforça o Princípio 6 da OCDE, que é transversal às dimensões fiscal e *accountability*.

Entretanto, é no exame da existência e funcionamento do Sistema de Controle Interno (SCI) que a dimensão *accountability* é explorada com maior profundidade pelo i-Plan. O SCI é avaliado quanto à sua estrutura normativa, recursos humanos, qualificação técnica, grau de autonomia, capacidade de detectar irregularidades, produção de relatórios periódicos e comunicação ao Executivo, entre outros aspectos. Esses elementos são essenciais para garantir a integridade dos dados orçamentários, a confiabilidade das estimativas e a legalidade da execução fiscal, como defendido pelo Princípio 10.

Mais do que verificar a presença institucional desses sistemas, o i-Plan busca evidenciar se o SCI exerce, de fato, as funções estratégicas de apoio ao controle externo, verificação de limites legais, análise da aplicação de recursos e suporte à decisão do gestor público. Quando efetivamente implementado, o SCI fortalece a governança como um todo, atuando preventivamente na identificação de falhas e como elo entre o ciclo orçamentário e a lógica da política pública. Conforme destaca Santos (2022), o controle interno não deve ser apenas um aparato de conformidade, mas um mecanismo de inteligência institucional, que auxilia na correção tempestiva de rumos e na qualificação das decisões públicas.

Em síntese, a dimensão *accountability* reflete a capacidade do Estado de transformar dados em conhecimento, decisões em compromissos e metas em resultados efetivos, exigindo para sua consolidação estruturas técnicas robustas, práticas transparentes e uma cultura administrativa orientada à responsabilidade institucional. Nesse contexto, o i-Plan, ao mensurar essas práticas nos municípios paulistas, revela o grau de avanço na construção de um ciclo orçamentário comprometido com a integridade, a qualidade e a entrega de valor público à sociedade. O Quadro 4 sistematiza essa abordagem ao apresentar a correspondência entre os princípios da OCDE relativos à dimensão *Accountability* e as perguntas do i-Plan.

Princípio da OCDE	Questão do i-Plan relacionada
Princípio 7 – Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento	- Questão 13.0, 13.2, 13.3: existência de mecanismos de acompanhamento da execução do planejamento, reuniões mensais com o Prefeito, e utilização para replanejamento
Princípio 10 – Integridade e qualidade das estimativas orçamentárias e da implementação, incluindo controles e auditorias	- Questão 14.0 a 14.5.1: Instituição, regulamentação e operação do Sistema de Controle Interno (SCI), incluindo autonomia, estrutura técnica, relatórios, comunicação de irregularidades e plano operativo anual

Quadro 4 – Relação entre os Princípios da OCDE referentes à dimensão *accountability* e as questões do i-Plan | Fonte: elaboração dos autores a partir de OCDE (2014) e TCESP (2024)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O i-Plan, concebido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), configura-se como uma inovação metodológica de elevado potencial



transformador no campo da governança orçamentária. Sua formulação, ainda que não explicitamente referenciada aos Dez Princípios de Governança Orçamentária da OCDE, reflete com rigor notável os fundamentos normativos e conceituais que essa organização internacional vem promovendo junto aos países membros e parceiros. O alinhamento entre os critérios de avaliação do índice e as quatro dimensões centrais da OCDE – fiscal, programática, participativa e *accountability* – demonstra não apenas uma compatibilidade de linguagem técnica, mas uma convergência substantiva em termos de objetivos institucionais e mecanismos de qualificação da gestão pública.

Esse alinhamento, no entanto, transcende a aderência conceitual. O i-Plan atua como uma ponte concreta entre as intenções e a prática, convertendo os referenciais normativos da OCDE – muitas vezes apropriados apenas como símbolos de modernização – em métricas específicas, verificáveis e diretamente aplicáveis à realidade dos municípios brasileiros. Nesse sentido, ele ultrapassa a lógica da agenda formal, caracterizada por compromissos legais e adesões declaradas, e incide diretamente sobre a agenda substantiva, que é onde, de fato, as políticas públicas são operacionalizadas. Em outras palavras, o i-Plan mede a capacidade institucional de sair do plano do compromisso retórico e alcançar o estágio em que decisões estratégicas são tomadas, estruturas são modificadas, práticas administrativas são aprimoradas e os resultados passam a ser mensurados de forma sistemática.

Essa função de mediação entre o plano simbólico e o plano prático é crítica no contexto federativo brasileiro, onde a assimetria de capacidades entre entes subnacionais costuma comprometer a implementação uniforme de boas práticas. Ao fornecer um conjunto detalhado de indicadores, o i-Plan não apenas avalia o que está feito, mas orienta tecnicamente o que deve ser feito para elevar o padrão da gestão orçamentária. É nesse ponto que sua contribuição torna-se mais evidente: ao quantificar dimensões historicamente intangíveis do planejamento, como a coerência entre metas e recursos, a integração entre planos e programas, ou a densidade dos mecanismos de escuta social e controle interno, o índice amplia a capacidade de diagnóstico da administração pública. Em vez de se limitar à análise documental – típica da agenda formal –, mergulha na tessitura institucional dos municípios, revelando suas fortalezas e gargalos com precisão.

Além disso, o índice rompe com uma inércia histórica de décadas na administração pública brasileira: a dificuldade de articular planejamento e orçamento de forma funcional, com impacto real sobre as decisões de alocação de recursos. Ao medir aspectos como o grau de integração entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a previsão realista de receitas, a existência de diagnósticos prévios e a estrutura administrativa de planejamento, o i-Plan opera sobre os

nós institucionais que historicamente têm impedido a transformação da boa intenção em boa política. Nesse aspecto, ele não apenas avalia, mas também induz, pois fornece um caminho claro para o aperfeiçoamento contínuo.

Em síntese, ao transformar diretrizes internacionais em critérios operacionais aplicáveis ao contexto local, o i-Plan consolida-se como um instrumento de governança pública que fortalece capacidades institucionais e aproxima os municípios de padrões mais elevados de desempenho. Ao longo de uma década de aplicação, o índice tem promovido avanços significativos na qualificação dos processos de planejamento e na articulação entre os instrumentos orçamentários. Sua trajetória revela não apenas sua efetividade como ferramenta avaliativa, mas também sua potência pedagógica e indutora. Com a maturação da cultura de planejamento e o contínuo aprimoramento institucional dos municípios, o i-Plan tende a ampliar ainda mais seu papel estratégico nos próximos anos, contribuindo decisivamente para uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada por resultados.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJO, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed.- ed. [S.l.]. Gestão pública, 2022.

ALLEN, Richard. **The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries**. [S.l.]: IMF, 2009.

ALLEN, Richard; CLIFTON, Robert. **From zero-base budgeting to spending review – achievements and challenges**. Development Southern Africa, v. 41, n. 5, p. 849–865, 2 set. 2024.

ALMEIDA, D.P.B.; BIJOS, P.R.S. **Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação**. In: SALTO, F.S.; PELLEGRINI, J.A (org.). Contas públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2020.

ANESSI-PESSINA, Eugenio; STECCOLINI, Ileana. **Evolutions and Limits of New Public Management – Inspired Budgeting Practices in Italian Local Governments**. Public Budgeting & Finance, v. 25, nº 2, p. 1–14, 2005.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros**. Ribeirão Preto, 2014. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade). Universidade de São Paulo – USP.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de *et al.* **O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 16, p. e193141, fev. 2022.

BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021. 43 p. Il.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília: Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2014.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Spending Review e MTEF: caminhos para maior estabilidade?** (Publicação Preliminar). In: <https://www.ipea.gov.br>. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021.

BISSESSAR, Ann Marie. **An Institutional Review of Planning, Budgeting and Monitoring in the Caribbean**. International Journal of Public Sector Management, v. 23, nº 1, p. 22–37, 2010.

BLEYEN, Pieter *et al.* **Linking budgeting to results?** Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, v. 19, nº 7, p. 932–953, 9 ago. 2017.

BORGES, Ana Claudia Castro Silva. **Governança Orçamentária: Uma Perspectiva Institucionalista.** In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). *Governança Orçamentária no Brasil.* [S.l.]: IPEA, 2022. p. 33–58.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 5 maio 2000.

CURRISTINE, Teresa. **How to Develop and Implement a Medium-Term Fiscal Framework.** IMF How To Notes, v. 2024, nº 005, p. 1, set. 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 19a ed. [S.l.]. Atlas, 2023.

GROSSI, Giuseppe; MAURO, Sara Giovanna; VAKKURI, Jarmo. **Converging and diverging pressures in PBB development:** the experiences of Finland and Sweden. *Public Management Review*, v. 20, nº 12, p. 1836–1857, 2 dez. 2018.

MENDES, Marcos. **O sistema de planejamento e orçamento do Governo Federal.** [S.l.]: Insper, 2023.

NICOL, Scherie; DOSEN, Igor. **The emergence of strategic budget initiatives.** *OECD Journal on Budgeting*, v. 23, nº 3, 2023.

NURFADILA, Nurfadila. **Enhancing Public Financial Management through Performance Evaluation and Cost Systems.** *Advances in Management & Financial Reporting*, v. 2, nº 1, p. 24–35, 31 jan. 2024.

OCDE. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance.** Paris: OECD Publishing, 2014.

OCDE. **Public Spending Reviews:** Design and Conduct. Paris: OECD Publishing, 2019.



OCDE. **Good Practices for Performance Budgeting**. Paris: OECD Publishing, 2022.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Agenda Formal e Agenda Substantiva na Adesão do Brasil às Recomendações de Governança Orçamentária da OCDE**. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). *Governança Orçamentária no Brasil*. [S.l.]: IPEA, 2022. p. 151–174.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Manual IEG-M* 2024. São Paulo, SP, 2023.

SCHICK, Allen. **The metamorphoses of performance budgeting**. OECD Journal on Budgeting, v. 13, nº 2, p. 49–79, 2014.

TRYGGVADÓTTIR, Álfdrís; BAMBALAITE, Indre. **OECD performance budgeting framework**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024.

WHITE, Joseph. **What are budgeting's purposes?:** Comments on OECD's principles of good budgetary governance. OECD Journal on Budgeting, v. 14, nº 3, p. 1–18, 2015.