



O Índice de Efetividade da Gestão Municipal como Indutor do Aperfeiçoamento da Gestão Pública nos Municípios Paulistas

Gledson de Oliveira da Silva

Graduado em Administração Pública pela UNESP. É Executivo Público na Diretoria de Ensino/Região de Barretos, órgão descentralizado da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

RESUMO

Órgãos de índole constitucional, os Tribunais de Contas desempenham papel de destaque para que os gastos públicos se reflitam em melhores serviços ofertados à população. Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a partir de 2014, criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), indicador destinado a medir a efetividade das políticas e dos gastos públicos dos municípios paulistas. O objetivo desta pesquisa é comparar, de forma geral, o IEG-M/TCESP dos municípios paulistas entre os anos de 2014 a 2017. Objetivos específicos: obter, demonstrar, comparar e avaliar a evolução da nota geral do IEG-M/TCESP entre os anos de 2014 a 2017. Para isso, será realizada uma pesquisa descritiva com procedimento de revisão de literatura no período de fevereiro a agosto de 2019. Os principais resultados mostram que o IEG-M é um importante instrumento de avaliação da gestão pública, para ampliação e aperfeiçoamento do controle externo, controle social e autoavaliação dos gestores públicos.

PALAVRAS-CHAVE: controle externo, avaliação de políticas e atividades públicas, aferição de resultados, planejamento estratégico municipal.

1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios receberam destaque no cenário político-institucional, em virtude da redefinição do papel do Estado brasileiro, que promoveu o desenvolvimento de um novo arranjo federativo marcado pela descentralização do poder. Assim, os Municípios assumiram a execução de políticas públicas que antes ficavam sob responsabilidade da União ou dos Estados, cabendo-lhes garantir as condições mínimas de bem-estar social à população e fomentar o desenvolvimento a partir das ações locais.

Os governos brasileiros têm enfrentado mudanças profundas na condução de suas políticas públicas, tanto pela atual situação econômica quanto pelas crescentes reivindicações da população. O atual cenário indica a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados, com forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos. Os serviços públicos precisam ser continuamente modernizados, eficientes e efetivos, para acompanhar a evolução das necessidades sociais.

Neste contexto, destaca-se o papel dos Tribunais de Contas, em especial o do Estado de São Paulo, como orientador desse processo. Verifica-se no TCESP, no exercício do controle externo dos municípios paulistas, crescente direcionamento para a análise de desempenho, buscando a melhoria de processos, gestão e governança, com vistas a induzir o alcance de resultados reais da ação governamental em benefício da sociedade, sem prejuízos das avaliações de conformidade e legalidade. Assim,

a partir de 2014, o TCESP criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).

O IEG-M é um indicador destinado a medir a efetividade das políticas e dos gastos públicos dos municípios paulistas, inicialmente em sete especialidades: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação.

A proposta deste trabalho é produzir uma resposta para a seguinte pergunta: As relevantes informações produzidas pelo IEG-M, com suas diversas finalidades, realmente contribuem para a melhoria da gestão pública dos municípios paulistas?

Esta pesquisa tem como objetivo comparar, de forma geral, o IEG-M/TCESP dos municípios paulistas entre os anos de 2014 a 2017. Objetivos específicos: obter, demonstrar, comparar e avaliar a evolução da nota geral do IEG-M/TCESP entre os anos de 2014 a 2017.

A atividade de fiscalização dos governos, na atualidade, exige dos órgãos de controle a tarefa de avaliar a efetividade dos gastos e não apenas sua conformidade legal. Tal fato vai ao encontro da missão do TCESP, que é “Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade”.

O cidadão hoje reivindica — com legitimidade — o acesso a elementos de informação que lhe permitam avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade. É a participação democrática que decorre do exercício do voto e implica a prerrogativa de se exigir

a correspondente prestação de contas. (SÃO PAULO, 2019, apresentação).

O IEG-M/TCESP articula uma grande variedade dos aspectos geridos pelo gestor municipal – Educação, Saúde, Meio Ambiente, Proteção das Cidades etc. – que muito influenciam a qualidade de serviços e o cotidiano de seus munícipes. (SÃO PAULO, 2019).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Do Controle Externo

Embora a titularidade do Controle Externo seja do Poder Legislativo (artigo 70 CF 88), considerando a tecnicidade da função fiscalizatória, o constituinte julgou por bem situar as Cortes de Contas como órgãos auxiliares do Parlamento (artigo 71

CF 88). Segundo Dall’Olio (2018), tal fato não significa submissão àquele Poder, posto que os Tribunais de Contas são dotados de independência funcional e de autonomias administrativa e financeira, para a garantia de um trabalho técnico e isento.

Para a consecução de suas responsabilidades, as Casas de Contas possuem prerrogativas para aplicações de sanções e multas no caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, sem prejuízo de sua atuação pedagógica junto ao gestor público e de seu poder regulamentar/normativo (respeitando-se as diretrizes constitucionais e infralegais).



Fonte: <https://br.freepik.com/>

2.2 Do Controle Formal e do Controle por Resultados

Em termos gerais, o controle formal foca os instrumentos da ação, isto é, os procedimentos, enquanto o controle por resultados foca a substância da ação, isto é, os frutos alcançados.

Segundo Costa (2018), o controle por resultados é visto como uma evolução do controle formal, da passagem do controle de instrumentos (meios) para o controle das substâncias (fins). É também muito identificado com a análise da eficiência administrativa. Todavia, não se limita a isto, pois é apenas um dos enfoques possíveis: o controle por resultados pode, além da eficiência, enfatizar a efetividade e a eficácia.

A regularidade formal não se mostrou suficiente para o controle da despesa pública, uma vez que a simples adequação a procedimentos legais nem sempre corresponde ao melhor desempenho de indicadores sociais.

2.3 Indicadores

De acordo com Jannuzzi (2012), os indicadores sociais traduzem em cifras tangíveis e operacionais várias dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social, com o propósito da formulação e reformulação de políticas públicas.

Ainda segundo Jannuzzi (2012), os indicadores também podem ter as seguintes funções: subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais

nas diferentes esferas de governo; permitir o monitoramento por parte do poder público e da sociedade civil das condições de vida e bem-estar da população; permitir definições mais adequadas das prioridades sociais e da alocação de recursos do orçamento público.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo criou um tipo inovador de parâmetro fiscalizatório, em que a efetividade das políticas públicas pudesse ser objetivamente avaliada.

2.4 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/TCESP)

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/TCESP) mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal. Apresenta, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva. Ele pode ser utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade. O IEG-M/TCESP permite observar quais são os meios utilizados pelos municípios jurisdicionados no exercício de suas atividades que devem ser disponibilizadas em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço (economia), de modo a entender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos (eficiência), visando ao alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento público (eficácia). (SÃO PAULO, 2019, p.5)

O IEG-M/TCESP proporciona visões da gestão pública para 7 dimensões da execução do orçamento público: (1) Planejamento, (2) Gestão Fiscal, (3) Educação, (4) Saúde, (5)

Meio Ambiente, (6) Cidades Protegidas e (7) Governança em Tecnologia da Informação.

Essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, sem, contudo, adverte o TCESP, estimular a exclusiva atenção do gestor público para apenas uma ou algumas dimensões analisadas, ainda que demonstrem as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos.

As 7 especialidades de execução da gestão pública são aglutinadas em um índice sintético, diferenciando o IEG-M dos indicadores simples como o Produto Interno Bruto (PIB), que é construído a partir de uma única estatística social específica. Segundo Passos e Amorim (2018), como indicador sintético o IEG-M expressa, em uma só medida, diversos aspectos da vida social, permitindo uma avaliação geral da efetividade da gestão municipal sob múltiplas variáveis.

O índice é composto pela combinação dos seguintes itens:

- Dados governamentais e outras fontes oficiais de informação;
- Dados oriundos de sistemas automatizados de apoio à fiscalização (TAAC – Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador);
- Informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais.

O IEG-M/TCESP abrange todos os municípios do Estado de São Paulo, com exceção do

município de São Paulo (Capital), que é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município.

2.5. As Dimensões do IEG-M/TCESP

A seguir, serão apresentados os 7 índices componentes do IEG-M/TCESP, cada um baseado na respectiva dimensão da gestão pública apresentada anteriormente: i-PLAN/TCESP: Índice Municipal do Planejamento; i-FISCAL/TCESP: Índice Municipal da Gestão Fiscal; i-EDUC/TCESP: Índice Municipal da Educação; i-SAÚDE/TCESP: Índice Municipal da Saúde; i-AMB/TCESP: Índice Municipal do Meio Ambiente; i-CIDADE/TCESP: Índice Municipal de Cidades Protegidas e i-GOV TI/TCESP: Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação.

2.5.1 i-PLAN/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice do planejamento permite ordenar os municípios quanto ao que foi planejado e realizado em matéria de programas e ações, possibilitando ao usuário da informação entender, de maneira ampla, como se deu esse processo, apontando para os possíveis resultados.

Para isso, são analisados os percentuais gerados em relação à execução, comparando essa com o que foi estabelecido no planejamento da entidade. Por meio desse comparativo, é possível visualizar os reflexos

na qualidade de vida dos munícipes (sejam diretos ou indiretos).

O índice é formado por indicadores, que são situações avaliadas de um determinado fato. Um exemplo é o índice de inflação, no qual a variação de cada um dos produtos que constam da cesta gera um indicador. Ao agregá-los (por soma, diferença ou outro método) apura-se o resultado do índice desejado, devendo, no presente caso, serem considerados os seguintes indicadores, detalhados com a sua apuração: (a) coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações; (b) confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados; (c) percentual de alteração do planejamento inicial; e (d) percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.2 i-FISCAL/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice da gestão fiscal permite ordenar os municípios quanto à política fiscal estabelecida e executada (direta ou indiretamente), habilitando o usuário da informação a entender, de maneira ampla, o comportamento das decisões tomadas pelos responsáveis na administração municipal no que diz respeito à parte fiscal.

Para isso, são analisadas a execução financeira e orçamentária, a manutenção dos limites legais estabelecidos, as decisões em relação à aplicação de recursos vinculados e a transparência da administração municipal.

Além dos aspectos relacionados à obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível acompanhar se questões como endividamento, planejamento e metas são conduzidos segundo uma gestão adequada, a fim de não comprometer as receitas futuras e a prestação de serviços públicos à população local.

O i-Fiscal/TCESP é, também, um índice que reflete o valor agregado de outros valores, o qual procura expressar em um número o resultado de várias análises realizadas. Para se apurar o índice da Gestão Fiscal, devem ser considerados os seguintes indicadores, detalhados com a sua apuração: (a) Análise da Receita (execução orçamentária); (b) Análise da Despesa (execução orçamentária); (c) Análise da execução orçamentária; (d) Análise dos Restos a Pagar – até o bimestre (dívida flutuante); (e) Despesas com Pessoal – Poder Executivo; (f) Despesas com Pessoal – Poder Legislativo; (g) Apuração do resultado financeiro (superávit/déficit); (h) Apuração da dívida fundada (aumento/redução); (i) Apuração dos pagamentos dos precatórios; (j) Repasse de duodécimos às Câmaras; (k) Transparência: atas de elaboração, avaliação e aprovação, pareceres e publicações realizadas. (SÃO PAULO 2019).

2.5.3 i-EDUC/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice da educação visa apresentar a lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Educação Pública Municipal na sua esfera de responsabilidade, que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas.

É fornecida a cada órgão jurisdicionado uma série de quesitos específicos de gestão municipal relativa à educação infantil, creches e pré-escolas e Ensino Fundamental I que devem ser respondidos eletronicamente por meio do Portal de Auditoria Eletrônica. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.4 i-SAÚDE/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice da saúde tem por objetivo apresentar a lista com posicionamento de municípios a partir de indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Saúde Pública Municipal, na esfera de responsabilidade municipal, que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas.

Da mesma forma, tem por metodologia fornecer a cada órgão jurisdicionado uma série de quesitos específicos de gestão municipal da Saúde voltada à Atenção Básica, que devem ser respondidos eletronicamente por meio do Portal de Auditoria Eletrônica. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.5 i-AMB/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice do meio ambiente tem por objetivo apresentar a lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre o meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas, como exemplo: resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental, conselho ambiental, etc. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.6 i-CIDADE/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice de cidades protegidas visa apresentar a lista com o posicionamento de municípios com indicadores que estabeleçam o grau de envolvimento no planejamento municipal para proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.

É fornecida a cada órgão jurisdicionado uma série de quesitos específicos sobre a proteção realizada em suas cidades que devem ser respondidos eletronicamente por meio do Portal de Auditoria Eletrônica. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.7 i-GOV TI/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice de governança e tecnologia da informação apresenta a relação com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica que mensure o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. (SÃO PAULO, 2019, p.13)

2.6 Dos pesos dos índices que compõem a elaboração final do IEGM-TCESP

O IEGM-TCESP é o índice final que reúne os índices apurados nas 7 dimensões apresentadas. Para compreender a gestão municipal nessas dimensões, foi utilizada a métrica de ponderação que melhor reflete o grau de relevância das apurações. A distribuição das ponderações foi baseada no volume de despesas realizadas nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, por função de governo (“Ensino”, “Saúde”, “Administração”). (SÃO PAULO, 2019).

Apresenta-se a seguir os valores ponderados dos índices componentes do IEGM-TCESP:

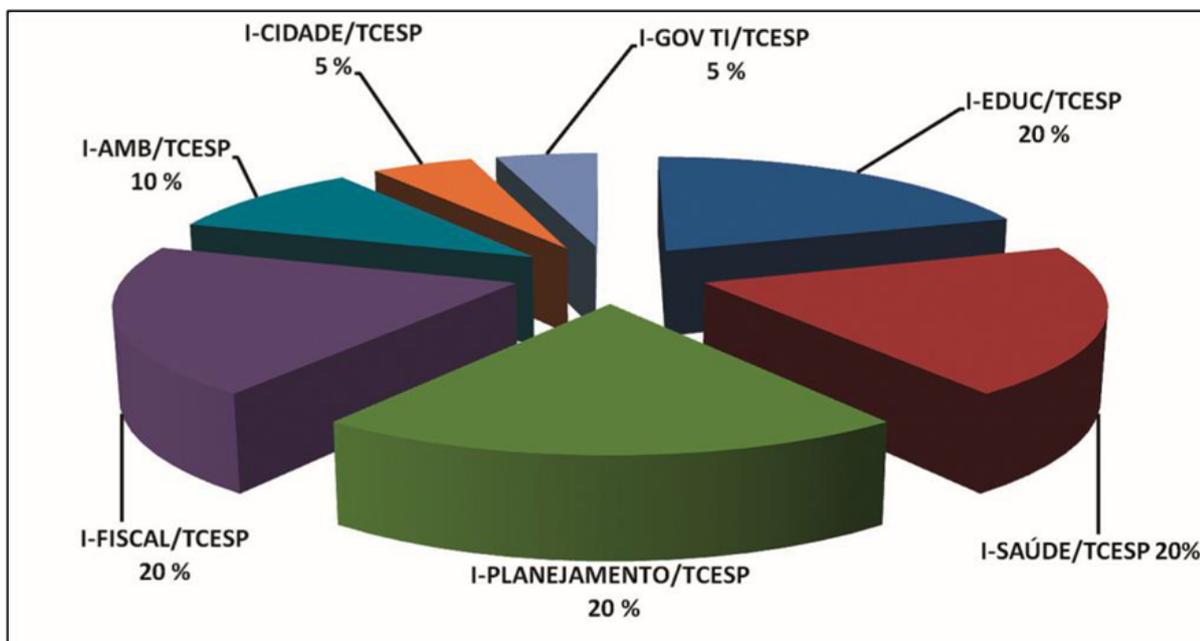


Figura I – Atribuição de pesos aos índices componentes

Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20IEGM%202019%20-%20exerc%C3%ADcio%202018.pdf>

2.7 Composição Final do IEG-M/TCESP

Como o IEG-M/TCESP é um indicador perene, apresentando seus resultados anualmente a partir do ano-base de 2014, estes permanecem sendo apresentados em faixas, evitando, assim, a exposição numérica de ranking.

MÉTRICA DE CÁLCULO DO IEG-M/TCESP - MODELO MATEMÁTICO

$$\text{IEG-M/TCESP} = \frac{(\text{i-PLAN} \times 20) + (\text{i-FISCAL} \times 20) + (\text{i-EDUC} \times 20) + (\text{i-SAÚDE} \times 20) + (\text{i-AMB} \times 10) + (\text{i-CIDADES} \times 5) + (\text{i-GOV TI} \times 5)}{100}$$

2.8 Faixas de Resultado

Para as prefeituras auditadas, sociedade e demais interessados, os resultados do IEG-M/TCESP serão apresentados em faixas, preservando os valores numéricos calculados.

As faixas de resultado são a representação por notas (A, B+, B, C+ e C) e de forma gráfica dos enquadramentos das prefeituras frente às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP. (SÃO PAULO, 2019).

Cada faixa é caracterizada da seguinte forma: **NOTA A:** ALTAMENTE EFETIVA; **NOTA B+:** MUITO EFETIVA; **NOTA B:** EFETIVA; **NOTA C+:** EM FASE DE ADEQUAÇÃO e **NOTA C:** BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO.

As notas obedecerão aos seguintes critérios:

Notas	Critérios
A	IEG-M maior ou igual a 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A
B+	IEG-M maior ou igual a 75% e menor que 90% da nota máxima
B	IEG-M maior ou igual a 60% e menor que 75% da nota máxima
C+	IEG-M maior ou igual a 50% e menor que 60% da nota máxima
C	IEG-M menor que 50% da nota máxima

Tabela 1- Critérios das faixas de resultado

Com o objetivo de permitir maior controle da efetividade do município, ajustado pelos modelos matemáticos aplicados e considerando a necessidade de implemento de controles constitucionais e legais no IEG-M/TCESP, devem ser observadas as seguintes regras para aplicação das faixas de resultado:

I) IEG-M/TCESP: NOTA A – FAIXA ALTAMENTE EFETIVA – o município deve possuir pelo menos 05 (cinco) notas A;

II) DIMINUIÇÃO DE 01 (UM) GRAU NA NOTA GERAL DO IEG-M/TCESP: quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25% na Educação;

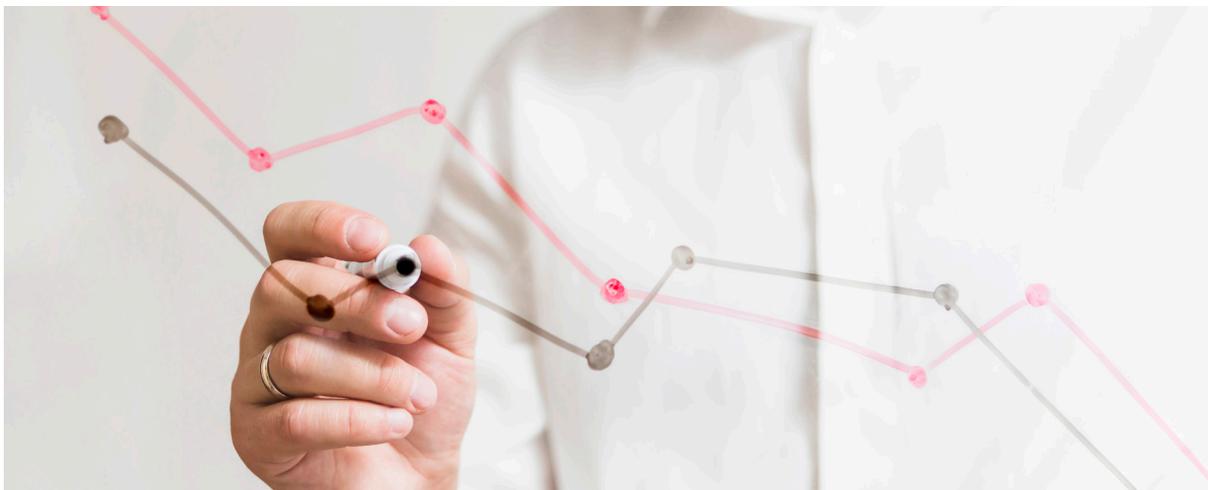
III) DIMINUIÇÃO DE 01 (UM) GRAU NA NOTA GERAL DO IEG-M/TCESP: quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 15% na Saúde;

IV) ÍNDICE COMPONENTE – REALOCAÇÃO PARA A FAIXA DE RESULTADO DE NOTA C – BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO: quando não observar o contido do artigo 29-A da Constituição Federal. (SÃO PAULO, 2019).

3. METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é descritiva, com procedimento de revisão de literatura no período de fevereiro a agosto de 2019. A pesquisa descritiva tem como meta principal descrever as características de certos fenômenos ou população, pode também criar relações entre variáveis. As pesquisas descritivas, as que os pesquisadores sociais realizam, normalmente são as mais solicitadas por organizações e costumemente assumem o formato de levantamento (GIL, 2010 apud SANTOS e NASCIMENTO, 2018, p. 19).

Quanto aos procedimentos, trata-se de uma revisão de literatura que tem por objetivo resumir, de forma sistemática, as informações existentes sobre o IEG-M/TCESP, disponíveis em documentos diversos bem como no sítio eletrônico do TCESP.



Fonte: <https://br.freepik.com/>

4. ANÁLISES

4.1 As propriedades do IEGM

Segundo Passos e Amorim (2018), o IEG-M/TCESP emergiu no contexto das transformações da administração pública brasileira a partir da Constituição de 1988, a fim de contemplar os requerimentos de eficiência, controle e transparência promovidos pelos mecanismos que a Carta Magna e a Reforma do Estado, a partir dos anos de 1990, instituíram.

Ainda, segundo os mesmos autores, sua criação, como a construção de qualquer indicador, envolveu desde a definição operacional do conceito abstrato que se refere até a seleção dos dados estatísticos a serem obtidos e o modo de combiná-los, sem esquecer-se das dimensões e formas de interpretar ou abordar, a fim de torná-lo compreensível e quantificável.

Na construção do IEG-M/TCESP, a efetividade, definida como a correspondência das ações governamentais aos requerimentos dos municípios nas áreas de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação, é aferida com base em fontes de dados multivariados (governamentais e outras fontes oficiais de informação, sistemas automatizados de apoio à fiscalização e questionários).

Esses dados, combinados conforme a ponderação definida por cada peso, oferecem um índice sintético, que permite aferir a responsividade dos governos municipais aos

reclames dos seus cidadãos, bem como os meios utilizados na prestação de serviços, para que sejam exercidos o controle e a avaliação pelos usuários e coletividade.

Assim, o IEG-M/TCESP avalia a efetividade da gestão municipal como um todo, concluindo como altamente efetiva aquela que contempla todos os aspectos do bem-estar social e, ao mesmo tempo, evidencia aquelas que demandam maior gasto público (saúde e educação) e as que são imprescindíveis para a satisfação dessas necessidades, como planejamento e gestão fiscal.

Os resultados são divulgados no site infográfico (<https://iegm.tce.sp.gov.br>) do TCESP ou por meio de outras ferramentas de divulgação, como o aplicativo IEG-M Mobile, o que possibilita acesso aos cidadãos a uma poderosa ferramenta de fiscalização e participação social.

Com isso, tem-se que o IEG-M/TCESP apresenta tanto propriedades essenciais para qualquer indicador, como as relativas aos que medem desempenho. Em relação às primeiras, constatou-se que é:

- Útil, porque serve para demonstrar aos cidadãos e aos agentes públicos os resultados das ações, oferecendo elementos tanto para correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, bem como para o aperfeiçoamento da atividade fiscalizatória, inclusive, indicando os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento;
- Válido, por possuir aptidão para medir o conceito abstrato que se propõe a

substituir, revelando correspondência dos resultados com a situação concreta dos municípios fiscalizados;

- Confiável, porque todos os dados que compõem o índice são coletados de acordo com metodologias específicas para cada dimensão, por auditores integrantes do corpo técnico do Tribunal, seguindo um protocolo estabelecido de processamento dos resultados, além disso, todas as fontes de dados são passíveis de validação;
- Disponível, porque todas as informações são de fácil obtenção para os Tribunais de Contas (PASSOS; AMORIM, 2018, p. 257).

Em relação às propriedades características dos indicadores de desempenho, constatou-se que é:

- Mensurável, por apresentar um valor para efetividade municipal e estabelecer faixas para os resultados;
- Operacional, porque sua implantação não se constitui em assunção específica de custos para os Tribunais de Contas, visto que a coleta e o processamento das informações já fazem parte das atividades ordinariamente desempenhadas pelos Tribunais;
- Inteligível, porque os resultados são facilmente compreendidos por quaisquer interessados;
- Homogêneo, porque mede as mesmas variáveis em todos os municípios,

valendo-se das mesmas fontes e metodologia de coleta, processamento e cálculo dos resultados (PASSOS; AMORIM, 2018, p. 257).

Ainda segundo Passos e Amorim (2018), o IEG-M/TCESP também apresenta mais duas propriedades específicas dos indicadores de desempenho: visualização do que falta para melhorar e a de respeito às propriedades das escalas. A primeira porque, sendo amplamente desagregável em índices mais específicos, possibilita a análise individualizada de cada dimensão ao longo de uma série histórica. A segunda, porque é apresentada em faixas de resultados, o que evidencia os níveis de efetividade dos municípios, bem como a ordenação e a diferença entre eles, associando cada dimensão pela métrica da ponderação.

4.2 Visão Consolidada do IEG-M/TCESP

	A	B+	B	C+	C
2014	0	198	406	30	10
2015	0	63	434	112	35
2016	0	76	399	119	50
2017	0	3	190	312	139

Tabela 2 – Número de municípios por Faixa correspondente à nota geral do IEG-M/TCESP

Fonte: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>

A tabela acima evidencia a quantidade de municípios¹ por faixas de resultados correspondentes à nota geral do IEG-M/TCESP. A tabela demonstra que, na consolidação dos 07 índices setoriais, a maioria dos municípios (63%) possui uma gestão pública efetiva (Faixa de Resultado B) no ano de 2014. Em 2015, tem-se que, na consolidação dos 07 índices setoriais, a maioria dos municípios (67%) possui uma gestão pública efetiva (Faixa de Resultado B). Em 2016, a maioria dos municípios (62%) ainda possui uma gestão pública efetiva (Faixa de Resultado B). Já em 2017, a maioria dos municípios (48%) possui uma gestão pública em fase de adequação (Faixa de Resultado C+).

Número de municípios por Faixa em cada índice temático: Fonte: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>

	A	B+	B	C+	C
2014	64	131	112	95	242
2015	6	99	162	71	306
2016	10	119	163	79	273
2017	0	8	66	96	474

Tabela 3 – ÍNDICE: i-PLAN

A avaliação do Índice do Planejamento merece destaque, pois cresceu o número de municípios dentro da última faixa de resultado. De 2014 a 2017, na média, as cidades do Estado de São Paulo foram classificadas como C (baixo nível de adequação) no i-Planejamento.

Em 2017, 474 (74%) dos municípios foram classificados como C (baixo nível de adequação).

	A	B+	B	C+	C
2014	23	277	316	22	6
2015	7	277	295	58	7
2016	14	326	260	34	10
2017	0	116	312	143	73

Tabela 4 – ÍNDICE: i-FISCAL

No Índice da Gestão Fiscal, a classificação da maioria dos municípios oscilou entre as faixas B+ (muito efetiva) e B (Efetiva). Em 2017 48,45% dos municípios obteve Nota B.

	A	B+	B	C+	C
2014	232	284	109	15	4
2015	25	254	230	97	38
2016	19	202	248	108	67
2017	0	51	256	170	167

Tabela 5 – ÍNDICE: i-EDUC

Houve uma piora na avaliação do Índice Municipal da Educação. Em 2014, 284 (44,10%) municípios estavam na faixa B+, já em 2017 256 (39,75%) obtiveram nota B.

	A	B+	B	C+	C
2014	121	364	149	10	0
2015	77	301	211	45	10
2016	68	260	228	69	19
2017	7	172	295	117	53

Tabela 6 – ÍNDICE: i-SAÚDE

¹644 municípios são jurisdicionados ao TCESP, todos aderiram ao IEG-M. O município de São Paulo é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município.

Também houve uma piora na avaliação do Índice da Saúde. Em 2014, 364 (56,52%) municípios estavam na faixa B+, já em 2017 295 (45,81%) obtiveram nota B.

	A	B+	B	C+	C
2014	63	166	203	106	106
2015	68	167	186	84	139
2016	66	167	166	100	145
2017	46	118	198	113	169

Tabela 7 – ÍNDICE: i-AMB

No Índice do Meio Ambiente, a classificação da maioria dos municípios oscilou entre as faixas B+ (muito efetiva) e B (Efetiva). Passando de 167 na faixa B+ em 2015/2016 para 198 (30,75%) para B em 2017.

	A	B+	B	C+	C
2014	110	65	94	65	310
2015	82	83	83	62	334
2016	62	95	74	66	347
2017	47	132	79	64	322

Tabela 8 – ÍNDICE: i-CIDADE

Na avaliação do Índice de Cidades Protegidas também cresceu o número de municípios dentro da última faixa de resultado: C (baixo nível de adequação). Passando de 310 em 2014 para 322 (50%) em 2017.

	A	B+	B	C+	C
2014	3	88	196	161	196
2015	3	41	176	138	286
2016	7	40	176	140	281
2017	6	44	181	150	263

Tabela 9 – ÍNDICE: i-GOV TI

No que se refere ao Índice de Governança de Tecnologia da Informação também houve uma piora na avaliação. Passando de 196 (30,43%) em 2014 para 263 (40,84%) em 2017, dentro da última faixa de Resultado (C).

5. CONCLUSÕES

Verifica-se que, de 2014 a 2017, houve uma piora do IEG-M/TCESP, tanto na nota geral quanto na análise individualizada de cada índice, atribuída para a maioria dos municípios paulistas. Vale observar que essa classificação é baseada exclusivamente em informações prestadas pelos próprios Municípios, as quais foram validadas por amostragem pelas equipes de fiscalização do Tribunal. Desse modo, variáveis como o gasto na educação, por exemplo, somente podem ser consideradas definitivas após o trânsito em julgado do Parecer emitido pelo Relator das respectivas contas.

Assim, pode-se avaliar que as políticas e atividades públicas desenvolvidas pela maioria dos gestores municipais não foi efetiva e, conseqüentemente, a visão e os objetivos estratégicos da maioria dos municípios não foram alcançados de maneira satisfatória.

Alguns fatores podem explicar esse fato. Um deles é a grave crise econômica e política que afeta o Brasil há pelo menos quatro anos. Diante desse cenário, a maioria dos municípios enfrenta problemas financeiros (crise fiscal), o que dificulta a capacidade de investimento dos municípios, impactando na prestação dos serviços públicos oferecidos àqueles que mais necessitam do apoio do Estado brasileiro. O que explica, em parte, uma piora na classificação de índices que representam dimensões importantes da administração pública municipal, como Educação e Saúde.

O outro é a falta de planejamento. Conforme verificado na Tabela 3, em 2014, 37,58% dos municípios estavam classificados na faixa de resultado C (baixo nível de adequação). Com o passar dos anos aumentou o número de municípios nessa faixa, ao passo que em 2017, 73,60% dos municípios foram mal avaliados no quesito Planejamento. Segundo o próprio Conselheiro do TCESP, Sidney Estanislau Beraldo, investir em planejamento e metas é a maneira mais eficiente de produzir resultados rápidos e efetivos. Levantamentos sobre os problemas, as necessidades e as deficiências de cada área antes da formulação dos programas e das ações, assim como a definição de prioridades, o redirecionamento responsável de verbas e o monitoramento das respostas geradas pelas políticas podem levar a mudanças de enorme impacto social.

Ressalta-se, também, o aprimoramento, por parte do TCESP, dos questionários respondidos pelas prefeituras municipais que, ao longo do tempo, foram aperfeiçoados a fim de contribuir para uma melhor análise da efetividade municipal. As substituições de algumas questões e as modificações de

algumas pontuações contribuíram para um maior reflexo da realidade de cada localidade, o que também pode explicar as baixas avaliações para a maior parte dos municípios. Verifica-se que o IEGM/TCESP é um índice dinâmico e flexível, o que possibilita a sua adaptação ano a ano.

Assim, os maus resultados obtidos pela maioria dos municípios nos índices Planejamento, Educação e Saúde, (cada índice possui peso de 20% na composição final do IEG-M) e, também, uma piora, de forma geral, nos demais índices afetaram negativamente a nota geral do IEG-M da maior parte dos municípios.

Fica evidente neste estudo que os produtos derivados do IEG-M/TCESP oferecem elementos importantes principalmente ao controle social e ao aprimoramento da metodologia das ações fiscalizatórias, ao indicar os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento, em complemento às ferramentas já disponíveis.

Com o aperfeiçoamento da fiscalização e do acompanhamento das políticas públicas nos municípios, bem como sua orientação pedagógica, o IEG-M/TCESP efetivamente contribui para o aprimoramento da gestão pública dos municípios paulistas, uma vez que obriga os gestores municipais a corrigirem rumos, reavaliarem prioridades e consolidarem o planejamento, sempre na busca pela gestão responsável e pela satisfação das necessidades sociais.

Nesse cenário, segundo Amorim (2017), a importância da mudança de perspectiva da fiscalização dos gastos públicos, que ora se propõe, ganha relevo. Com efeito, a

implementação do IEG-M/TCESP vem coroar a passagem das auditorias de mera conformidade legal dos atos praticados para uma nova roupagem institucional dos órgãos de controle, que passarão a buscar aferir o resultado prático efetivamente alcançado pelas políticas públicas e programas de governo.

Assim, essa nova ordem demonstra que em um Estado Democrático de Direito, a fiscalização da gestão pública deve ir além de medidas meramente sancionatórias dos gestores ineficientes. Atualmente, a ordem constitucional exige dos órgãos de controle atitudes proativas na efetividade dos gastos públicos, revelando a passagem de um perfil passivo de fiscalização para a busca da eficiência da gestão, tornando-os colaboradores imprescindíveis no atingimento do interesse público e do bem da coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, André de Carvalho. **A utilização do índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) como ferramenta de avaliação de políticas públicas.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 31 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/50556/a-utilizacao-do-indice-de-efetividade-da-gestao-municipal-iegm-como-ferramenta-de-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em 31 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidência da República. Casa Civil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 mai. 2019.

CAMPINAS, Cristian Julianus. **Autonomia e Governança nos Municípios: O Tribunal de Contas como Indutor e Orientador de Reformas na Gestão Municipal.** São Paulo, 2012. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/sites/default/files/christian_julianus_campinas.pdf. Acesso em: 29 fev. 2019

Confederação Nacional de Municípios (CNM). **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública.** Brasília: CNM, 2016. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Consorcios%20p%20publicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20a%20gestao%20publica.pdf. Acesso em: 28 jun. 2019.

MELO, Patrícia Martins de Alencar Nogueira de. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-papel-do-tribunal-de-contas-da-uniao-como-indutor-do-aperfeiçoamento-da-governanca-e-gestao-publica-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 13 mar. 2019.

PASSOS, G. O. AMORIM, A. C. A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (iegm). **Rev. FSA**, Teresina, v.15, n.6, art.14, p.241-259, nov./dez.2018. Disponível em: <http://www4.fsnet.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1647/491491705>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual do Índice de efetividade da gestão municipal 2019**. São Paulo: TCE, 2019. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>. Acesso em: 03 mai. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Planejamento Estratégico Institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo 2016-2020**. 2015. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/plano_estrategico_2016_2020.Pdf. Acesso em 21 jul. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. SANTOS, Aparecida de Paula; NASCIMENTO, José Orcélio do. O papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o cumprimento da Agenda 2030. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. 2 Sem. 2018, p.12-24. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/5/Cadernos%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Especial%20ODS>. Acesso em: 04 abr. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. BERALDO, Sidney Estanislau. O controle externo e os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. 2 Sem. 2018, p.9-11. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/5/Cadernos%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Especial%20ODS>. Acesso em: 27 mai. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. BERALDO, Sidney Estanislau. O controle externo e os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. 2 Sem. 2018, p.9-11. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/5/Cadernos%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Especial%20ODS>. Acesso em: 27 mai. 2019.