

O I-PLAN E A IMPORTÂNCIA DE INDICADORES NO PLANEJAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS

JOSÉ PAULO NARDONE

Bacharel em Administração e em Direito, Mestre em Direito Público, Diretor Técnico de Divisão no TCESP
jnardone@tce.sp.gov.br

DENIS CÁSSIO GABRIEL

Graduado em Ciências Contábeis e em História, Especialista em Controladoria e Gestão de Custos, Chefe Técnico de Fiscalização no TCESP
dgabriel@tce.sp.gov.br

RESUMO

Este trabalho é voltado a tratar do planejamento, mais especificamente do planejamento público no Brasil, desde a sua evolução histórica até chegar ao modelo atual. Ele busca não apenas descrever o planejamento governamental medido por meio de indicadores de desempenho, mas, para além disso, tem a pretensão de garantir o entendimento da importância do planejamento no processo de construção de políticas públicas sustentáveis e voltadas aos interesses da comunidade. Também visa enfatizar a relevância de que esse processo de planejar não se esgote pura e simplesmente no cumprimento de preceitos legais e regimentos formalísticos, mas sobretudo que seja tecnicamente qualificável para que se viabilize. Nesse sentido, garantida a participação popular e com suporte do sistema de controle interno, o processo de planejamento deve fazer uso de indicadores de desempenho, aproveitando-se de todos os benefícios proporcionados e retroalimentando-os a partir do monitoramento dos resultados alcançados, sempre com o objetivo maior de proporcionar entregas que produzam efeitos concretos e positivos à sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento; Planejamento Público; Indicadores de Desempenho; IEG-M; i-Plan

ABSTRACT

This work focuses on planning, more specifically public planning in Brazil, from its historical evolution to the current model. It seeks not only to describe government planning measured through performance indicators, but, in addition, it aims to ensure understanding of the importance of planning in the process of building sustainable public policies focused on the interests of the community. It also aims to emphasize the relevance of this planning process not being limited purely and simply to compliance with legal precepts and formalistic rules, but above all that it be technically qualified so that it becomes viable. In this sense, guaranteed popular participation and supported by the internal control system, the planning process must make use of performance indicators, taking advantage of all the benefits provided and feeding them back through the monitoring of the results achieved, always with the greater objective of providing deliveries that produce concrete and positive effects on society.

KEYWORDS: Planning; Public Planning; Performance Indicators; IEG-M; i-Plan



INTRODUÇÃO

Há muito tempo a questão do planejamento se apresenta como um desafio para o nosso País. Não estamos tratando especificamente das dificuldades e barreiras que envolvem o planejamento público, pois, ao que parece, a questão é muito mais abrangente, insculpida na cultura nacional, em nossas vidas privadas, profissionais, corporativas e infelizmente também na administração do poder público.

Nosso histórico indica não ser da nossa estirpe planejar, afinal quantas vezes nos deparamos com problemas e, sem titubear, asseveramos serem decorrentes de falta ou insuficiência de planejamento? É evidente que a ausência ou fragilidade na tarefa de planejar compromete fortemente resultados em atividades que abrangem os mais diferentes segmentos de nossas vidas.



Portanto, não há dúvidas de que a ação de planejar se reveste de uma atividade crucial para se alcançar sucesso em qualquer empreendimento, servindo como um ponto de partida, necessário e fundamental para se iniciar um projeto.

Trazendo para a seara da Administração Pública, o planejamento deve ser visto como uma das prioridades da gestão. Considerado como a largada de qualquer estratégia de ação, será o direcionador dos rumos de uma gestão, com impactos diretos nos resultados das políticas públicas envolvidas.

Evidentemente que, diante do histórico da “cultura organizacional” da administração estatal no nosso país, especialmente no nível municipal, o principal desafio seria ajustar a estrutura administrativo-burocrática dos entes públicos em estruturas mais flexíveis e voltadas não apenas a observar ritos e procedimentos, mas a conciliar a necessária disciplina legal à obtenção de resultados mais assertivos nas ações e políticas públicas.

Para superação desse desafiador obstáculo à implantação de um planejamento satisfatório, inúmeros fatores e estratégias devem ser observados e implementados pelo gestor público, a começar pela sua própria capacitação e adesão, incorporando o espírito de que nada que não seja bem planejado terá boas chances de auferir resultados positivos.

O segundo passo está relacionado à capacidade do gestor em comunicar à sua equipe de governo seus objetivos, sua disposição em como pretende alcançá-los e, desde logo, envolve o desenvolvimento de equipes técnicas treinadas, capacitadas e voltadas ao propósito de construir um processo sistematizado de estruturação de políticas públicas. Isso deve ocorrer desde a sua gênese, a partir da identificação das demandas e necessidades sociais, cotejadas com as condições de oferta de serviços a partir de recursos materiais, humanos e financeiros do poder público, buscando maximizar eficiência, apontando para metas e objetivos mensuráveis e impactos positivos na realidade social que se busque alterar e melhorar.

Equipes estruturadas e capacitadas necessitam de recursos técnicos de qualidade, especialmente no que diz respeito aos meios tecnológicos, com ferramentas e soluções que facilitem, agilizem, simplifiquem e garantam eficiência, confiabilidade e rendimento às atividades de gestão. Nestes termos, a relevância de investimentos em tecnologia da informação é inquestionável.

Importante ressalva a ser feita no tratamento de qualquer ação de planejamento é de que ele não se exaure em si mesmo, ao contrário, planejamento bom é aquele que produz resultados.

Nesse sentido, a produção de resultados depende necessariamente de monitoramento e avaliação contínuos, que acompanharão e medirão a implementação e validade daquilo que foi proposto no planejamento. Um planejamento bem-feito, mas sucedido por uma execução inadequada, não alcançará os objetivos esperados, posto que estamos falando de um conjunto de ações que se complementa e somente mediante atuação integrada e sinérgica é que, em sua totalidade, contribuirá para a concretização dos resultados previstos.

1. A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

No nível governamental, o planejamento das ações públicas de fato assumiu importância oficial na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, a partir da adoção do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, representando a sistematização da concepção de planejamento governamental entre nós.

Na década de 1950, com o objetivo de alavancar a industrialização e a modernização do país e com enfoque em áreas estratégicas para o desenvolvimento do Brasil, tanto do setor privado quanto do setor público, foi elaborado o Plano de Metas pelo governo Juscelino Kubitschek. Conhecido como “cinquenta anos em cinco”, fixou trinta metas para serem atingidas no intervalo de cinco anos.

Um terceiro momento aconteceu durante os governos militares a partir de 1964 até a década de 1980, com os sucessivos Planos Nacionais de Desenvolvimento, os quais priorizavam o desenvolvimento econômico. Esses planos foram utilizados como instrumentos técnicos voltados à racionalização na aplicação dos recursos públicos, em que o estado atuava como protagonista, sendo planejador ou intervencionista, mas sempre como o principal indutor e orientador da atividade econômica nacional.

Em seguida, já na década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, alterou-se o anterior enfoque orçamentário-desenvolvimentista para um viés voltado especificamente ao planejamento público. Isso ocorreu a partir de uma ampliação das perspectivas de atuação do aparelho estatal, trazendo o advento dos três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual – PPA –, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e a Lei Orçamentária Anual – LOA.



Essas peças de planejamento, atuando em um conjunto articulado desde o estabelecimento de metas e objetivos de médio prazo, definição de prioridades e reservação de recursos, buscam alocar, a cada ano, uma parcela daquilo que foi estipulado a ser realizado para além de um mandato quadrienal. Tudo isso ocorre com abertura à participação da sociedade, desde a formulação dos planos, até o acompanhamento de suas realizações, permitindo essa interação a partir de audiências públicas periódicas.

De forma mais detalhada e conforme já destacamos em outros escritos¹, o atual modelo de planejamento orçamentário do Estado Brasileiro está previsto e descrito em diversas legislações, a começar pela própria Constituição Federal, que estabelece em capítulo próprio sobre as “Finanças Públicas”, em que cuida especificamente “Dos Orçamentos”. Mais exatamente no artigo 165, define que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias e III – os orçamentos anuais.

No encadeamento dos ciclos e normativos legais mencionados, ressaltamos que no Brasil existe um planejamento integrado, conhecido como “processo de planejamento do orçamento”, que se substancia nos seguintes instrumentos: PPA, LDO e LOA. Essas peças foram criadas com a finalidade de determinar as ações a serem realizadas pelo poder público, escolhendo as alternativas prioritárias de acordo com os meios disponíveis para execução (Kohama, 2010).

Como ocorre no decorrer de todo o processo, a consulta aos cidadãos e à sociedade civil organizada é adotada como instrumento para oportunizar a efetiva participação popular. Essa inserção na construção dos orçamentos e políticas públicas é fundamental, do que decorre a necessidade de articulação em relação a esses atores não governamentais.

Como mencionamos, o planejamento das ações públicas se inicia por meio do instrumento denominado Plano Plurianual, o PPA, elaborado no transcorrer do segundo ano de mandato, definindo metas e ações para um período de quatro anos.

Construído de forma coerente, o PPA deve guardar semelhança com o plano de governo apresentado durante a campanha eleitoral, aprovado pelos eleitores e que deverá ser a base daquilo que o gestor eleito deverá buscar entregar à população – o que foi prometido na campanha eleitoral e que garantiu a vitória do candidato, de seu projeto de governo para os próximos quatro anos.

¹ NARDONE, José Paulo. O Controle da Efetividade da Participação Popular nas Audiências Públicas nos Municípios Brasileiros. Cadernos, [S.l.], v. 1, n. 13, p. 64 - 80, nov. 2024. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/296>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Inicia-se no segundo ano do mandato, pois, no primeiro ano, deve-se cumprir o que foi definido no PPA anterior, mecanismo que se apresenta como garantidor da continuidade de ações para além de mandatos.

Já a LDO pode ser interpretada como a “ponte” que liga os “sonhos do PPA à realidade do orçamento”, isto é, o que se pretende fazer com o possível, aquilo que os recursos permitem concretizar. São as diretrizes indicadas ao orçamento de cada ano, parcelando, alocando na LOA tudo o que foi proposto no PPA, colocando tais metas e objetivos em um cronograma anual, determinando ao orçamento que reserve recursos suficientes para a concretização parcelada do que esteja previsto no PPA.

Por fim, a LOA, o orçamento anual propriamente dito, tem o condão de viabilizar financeiramente as propostas descritas no PPA e selecionadas pela LDO para determinado exercício. Tarefa precípua da LOA é reservar recursos no orçamento para a consecução do que as diretrizes do planejamento lhe indicarem, consubstanciadas na LDO.

Quadrienal, o PPA é “fatiado” anualmente a partir de sucessivas edições da LDO e da LOA para cada ano do mandato. Este encadeamento de ações compõe o processo de planejamento, sem perder a noção de realçar a participação social como importante componente. Assim, a sociedade deixa de outorgar a exclusividade das decisões ao poder público e assume sua parcela de responsabilidade na definição das políticas públicas que devam ser priorizadas a fim de dar atendimento às mais prementes e importantes necessidades da população.

No dizer de Jannuzzi (2011), esse modelo enfrenta a complexidade e diversidade da realidade socioeconômica brasileira, com causas múltiplas de problemas e iniquidades sociais, com uma leitura mais multidisciplinar.

Reforçamos que esse padrão de planejamento não deve se prender a aspectos procedimentais e ao mero cumprimento ritualístico de prazos e componentes dos instrumentos. Muito além disso, deve ampliar sua atuação em aspectos estratégicos, direcionando maior atenção tanto ao bom diagnóstico das necessidades e demandas a serem atendidas quanto aos fatores e estratégias mais indicados a serem utilizados na implementação das mais adequadas soluções, assim entendidas aquelas possíveis, ainda que parciais, no tempo e de acordo com os recursos disponíveis.

Eis aí um enorme desafio aos responsáveis pelo planejamento: fazer o cotejo, o balanceamento entre necessidades e recursos, buscando, no menor período possível e aos menores custos, os maiores benefícios que possam ser alcançados. Enfim, esse é um exercício de fazer mais com menos, harmonizar



e equilibrar soluções e dificuldades, algo que – sem o anteparo técnico e qualificado de recursos humanos, materiais e tecnológicos – se torna bastante improvável de ser alcançado com sucesso.

Portanto, resta-nos concluir que, embora seja evidente a inegável evolução na trajetória do planejamento governamental em nosso meio, e por melhor que seja o desenho atual de instrumentalização do processo, diversas condições devem ser observadas para o sucesso do planejamento. É necessário que haja uma consciência de atuação, mínima capacitação dos agentes envolvidos, adequada estruturação dos meios disponibilizados para tal fim, isso tudo aliado à efetiva participação popular – especialmente na definição e identificação das necessidades a serem atendidas – e ao uso dos melhores recursos disponíveis, alargando-se o enfoque dado ao planejamento público. Sem isso, certamente aumentam muito os riscos de insucesso.

Aqui surge mais um componente de extrema importância para que bons resultados sejam alcançados, a utilização de uma ferramenta que permita quantificar a demanda potencial de serviços públicos, bem como configurar e permitir a mensuração do desempenho.

Trata-se dos indicadores de desempenho, ferramentas que nos permitem traçar métricas tanto quantitativas quanto qualitativas para definir objetivos e metas. Além disso, viabilizam a medição da performance e do progresso no atingimento (ou não) das metas estabelecidas.

2. A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Qualquer tentativa de iniciar um processo qualificado de planejamento deve cumprir a observância de cinco atividades. A primeira delas é a identificação dos principais problemas a serem enfrentados, bem como de eventuais oportunidades que podem ser aproveitadas por meio de ações públicas, as quais normalmente são definidas como políticas públicas, ponto de partida para o estabelecimento de uma agenda de prioridades.

Nessa lição, outra etapa se refere a uma análise retrospectiva, voltando-se o olhar para aspectos previamente existentes e consolidados. Após levantamento, tratamento e consolidação desses dados, permite-se a definição de

um diagnóstico socioeconômico da situação que circunda o problema a ser enfrentado pela ação pública.

O próximo passo nos remete à análise prospectiva, ou seja, um prognóstico construído a partir de dados, tendências e perspectivas. Isso deve ser construído de forma científica, sem achismos ou outros empirismos, sob a possibilidade de colocar em risco todo o processo de planejamento e estabelecimento de metas e diretrizes.

Visitado o cenário anterior e prospectado o panorama futuro, chega o momento de realizar análises das fragilidades e potencialidades, os pontos fortes e fracos. São muito difundidos e interpretados como algo parecido com a “análise SWOT”, em que se avaliam os ambientes internos e externos a fim de proporcionar um maior acerto nas ações que se pretendem empreender.

Por fim, o último passo se constitui da escolha das estratégias mais viáveis voltadas à solução das situações levantadas na fase de agendamento das prioridades, concluindo a planificação de médio e longo prazos.

São essas as etapas destinadas a subsidiar as ações de planejamento público, mas que devem ser levadas adiante a partir de dados e informações confiáveis que guardem alguma relação com a temática objeto das atividades que se pretendem praticar.

Sem dados confiáveis e informações precisas, por melhor que seja observada a construção do processo de planejamento, seus resultados inevitavelmente ficarão aquém dos esperados. Disso decorre a indiscutível importância envolvendo a qualidade da base de dados a ser trabalhada nesse processo, superando voluntarismos e improvisações.

É a partir deste ponto que retornamos à discussão sobre os indicadores de desempenho, os dados, números, referências que nos permitem parametrizar informações e estabelecer análises ampliadas de situações.

Em singela acepção, são os indicadores que nos oferecem imagens redutoras de uma realidade, basicamente uma representação simplificada de um panorama, proporcionando construção de diagnósticos setoriais extensivos integrados a outros ambientes.

Poderíamos aqui citar inúmeros exemplos, como é o caso de dados do Censo IBGE, trazendo informações sobre a distribuição demográfica, movimentos de migração, formação educacional, características dos domicílios. Outros exemplos são resultados do IDEB em termos de avaliações escolares e outras fontes de dados tratando também de questões envolvendo vacinação

de crianças, índice de perda de água tratada, situação dos aterros sanitários, índices de desmatamento, vagas em creches, postos de trabalho, número de anos de estudo e uma variedade de outros segmentos que possam ser avaliados a partir de dados e números, fatores fundamentais para subsidiar ações de planejamento nas mais diferentes conjunturas socioeconômicas.

Precisamente, eles proporcionam um conhecimento estruturado de determinada realidade, oferecendo um seguro ponto de partida para que se produzam análises habilitadas, permitindo uma ampliação do contexto de avaliação de possibilidades e estratégias de ação.

Essa retratação de um cenário que tenha a condição de quantificar um conjunto de aspectos contribui para que sejam traduzidas em cifras as ações que o estado deverá implementar operacionalmente nas alternativas de solução a serem oferecidas para a tomada de decisão do gestor.

Enfim, um planejamento alicerçado sobre a base de indicadores de desempenho é um passo fundamental para garantir maiores probabilidades de sucesso das iniciativas dos gestores públicos.

3. O IEG-M E O PLANEJAMENTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Considerando que os indicadores de desempenho são os instrumentos que oferecem ao gestor uma leitura analítica dos resultados obtidos em relação às metas e objetivos traçados, e também diante da insipiência dos agentes responsáveis pela construção dos processos de planejamento público em fazer uso de tais recursos, o que se reflete diretamente na falta de eficiência nas entregas de serviços públicos, notadamente no nível municipal, há cerca de dez anos o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou o IEG-M, Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Trata-se de ferramenta de avaliação da qualidade de gestão aplicada pelos 644 municípios paulistas fiscalizados pelo TCESP, consubstanciada em sete dimensões da atuação estatal: Planejamento (i-Plan); Fiscal (i-Fiscal); Educação (i-Educ); Saúde (i-Saúde); Ambiental (i-Amb); Governança e Tecnologia (i-Gov TI) e Mobilidade Urbana (i-Cidade).

Em artigo publicado recentemente no site do TCESP (Nardone, 2025), destacamos que os dados coletados anualmente junto aos municípios indicam

o que vem sendo feito nas mais diferentes áreas a partir das notas recebidas. Em seu conjunto, elas conduzem a uma classificação dos resultados expressos em faixas, variando entre “C”, indicativa de baixo nível de adequação, até a faixa “A”, uma gestão altamente efetiva.

Esse conjunto de informações, composto principalmente por centenas de questões envolvendo todos esses diferentes segmentos, é enviado ao TCESP e, após ser analisado e validado, presta-se à identificação de fragilidades na gestão, servindo-se a direcionar as ações de fiscalização do controle externo.

No entanto, e para muito além disso, o IEG-M se destina ao próprio gestor público, que disporá de um diagnóstico amplo, detalhado e atualizado de situações de insuficiência ou inexistência de ações públicas, tanto em termos de processos quanto de resultados de gestão. Assim, a partir de uma análise mais detida sobre tais dados, os gestores poderão identificar alternativas menos custosas e mais vantajosas, proporcionando maior efetividade das políticas públicas.

Inclusive, esse ganho em capacidade de gestão poderá incluir em suas prioridades a observância dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, conhecidos como ODS da Agenda 2030. Incorporando-os e integrando-os devidamente às políticas públicas a serem desenvolvidas pelos municípios, garante-se a assimilação de objetivos globalmente definidos, alavancando a qualidade e amplitude da gestão pública a um patamar mais qualificado e alargado, alcançando ações de sustentabilidade, não apenas no aspecto ambiental, mas também econômico e social.

Por fim, dados extraídos dos resultados do IEG-M 2024 (o mais recente, embora ainda não validado), apontam que 53% dos municípios se encontram em baixo nível de adequação – faixa C –, isto é, mais da metade deles se enquadra na pior classificação. Considerando também a faixa C+, em fase de adequação, esse número alcança 88% do total de municípios, ao passo que não há município que tenha alcançado a faixa A, o que indica a premente necessidade de avanço no planejamento público.

3.1 - I-Plan, a dimensão com os piores resultados no IEG-M

A partir desse contexto, percebe-se que é justamente o i-Plan a dimensão que apresenta os piores resultados na avaliação desenvolvida junto aos indicadores que compõem o IEG-M, com os mais baixos índices nas avaliações apuradas. Isso pode ser verificado no gráfico subsequente, com dados consolidados do IEG-M, bem como de cada uma das sete dimensões, o qual demonstra a posição e a evolução de cada uma delas entre os exercícios de 2020 e 2023. Considere que 1,0 (um inteiro) representa a pontuação máxima.

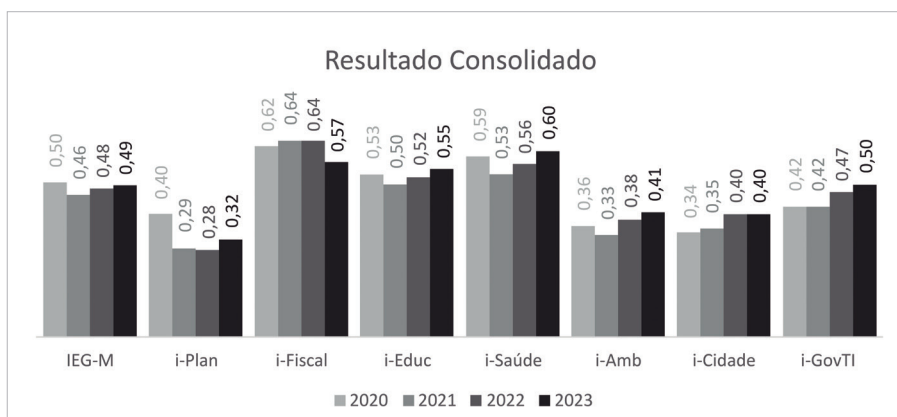


Gráfico 1 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

Além de o i-Plan ser a dimensão com o pior resultado, conforme gráfico a seguir, observamos a sua involução ao longo dos anos no que se refere à pontuação obtida (considere que 100 seria a pontuação máxima). Isso demonstra o enorme desafio aos gestores no sentido de mobilizar equipes e recursos a fim de alterar este cenário e incrementar ações envolvendo um ganho de escala na qualidade dos processos de planejamento dos órgãos que dirigem:

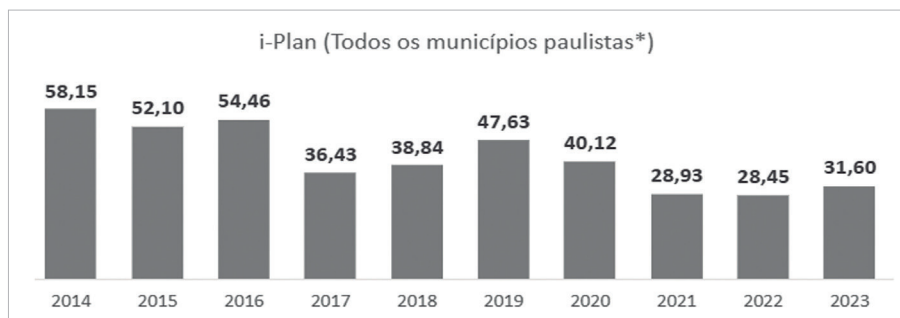


Gráfico 2 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

É importante também conhecer a estrutura do que o i-Plan abrange, isto é, quais questões são consideradas em sua avaliação, para, a partir daí, direcionar os esforços para melhorar o resultado. A seguir apresentamos uma ilustração indicando os tópicos que compõem o i-Plan.

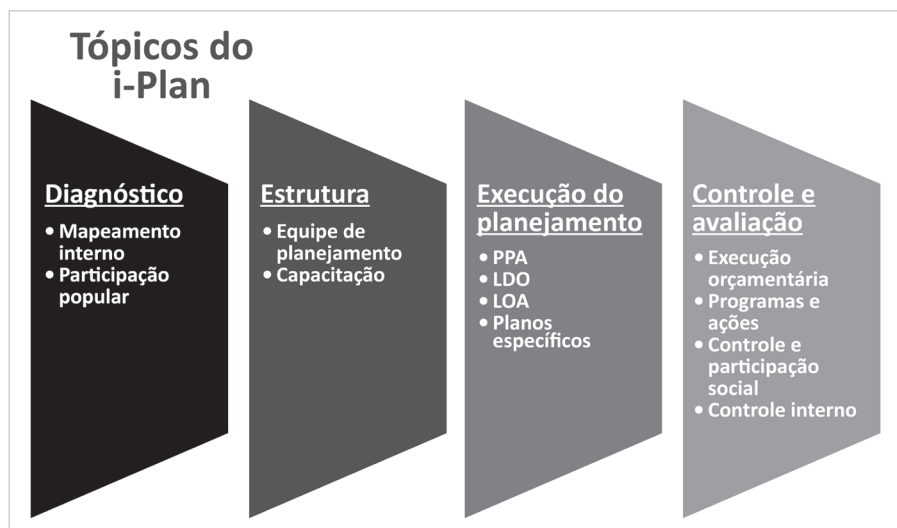


Figura 1 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

O formulário que representa todas as verificações envolvendo a composição do i-Plan se constitui de nada menos do que 83 perguntas abrangendo ações de planejamento e orçamento (45%), aspectos relacionados à transparência e participação social (37%) e controle interno (18% do total de questões).



Essa composição representa os focos de abordagens nos temas relacionados às ações de planejamento, a começar pela avaliação da implementação dos três instrumentos do planejamento público. Nesse aspecto, são analisados: a compatibilidade e a integração entre PPA, LDO e LOA; a existência ou não de um prévio diagnóstico para formulação de políticas públicas; o estabelecimento de metas físicas e financeiras; a elaboração, monitoramento e avaliação de programas finalísticos; o nível de qualificação da equipe técnica; a existência ou não e o conteúdo do Plano Operativo Anual; a efetivação de estudos para previsão de receitas e metodologias utilizadas; além do gerenciamento de riscos e metas fiscais em conformidade com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aqui o objetivo de tais verificações é avaliar o nível de estruturação técnica da gestão municipal no sentido de viabilizar a coerência entre os instrumentos legais de planejamento e a execução das políticas públicas.

No que diz respeito à avaliação dos níveis de transparência e participação social na composição do i-Plan, o objetivo é verificar os mecanismos de abertura do governo à sociedade e do engajamento do cidadão junto às questões envolvendo a gestão pública. Os questionamentos basicamente se referem às audiências públicas realizadas para elaboração das peças orçamentárias, o funcionamento e divulgação das atividades da ouvidoria pública, a elaboração, atualização e regulamentação da Carta de Serviços aos Usuários, criação e normatização de conselhos de usuários, além da publicação dos principais instrumentos fiscais e de planejamento.

Os baixos índices de realização de consultas públicas voltadas à coleta de sugestões para a elaboração de peças orçamentárias é um dos dados que indicam a parca atuação social na construção de uma apropriada relação de demandas e necessidades da comunidade a serem incluídas na agenda de ações públicas prioritárias, conforme números a seguir expostos:

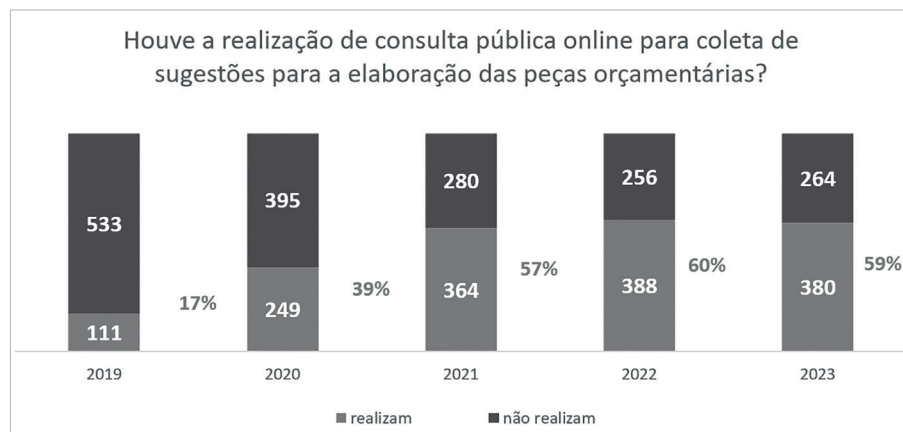


Gráfico 3 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

A avaliação acerca do nível de compromisso com a transparência ativa e a participação cidadã como pilares da boa governança municipal é o foco desse conjunto de apurações.

Especificamente em relação às audiências públicas orçamentárias, já tivemos a oportunidade de mencionar (Nardone, 2024) que pesquisas acadêmicas desenharam um retrato de como é ínfima a participação popular no processo de planejamento orçamentário no Brasil. Alguns dos resultados obtidos junto a municípios paulistas, gaúchos e mato-grossenses incluídos no levantamento indicam que nada além de 0,14% da população já participou de alguma audiência pública.

Dentre o público que nunca participou, 45% dos entrevistados declaram falta de interesse (o que nos remete à questão da educação e formação para a cidadania), enquanto outros 27,9% alegam desconhecimento da realização das audiências.

Especialmente no nível municipal, evidenciam-se práticas que não logram sucesso em atrair a comunidade local para a discussão dos destinos da Administração Pública. Isso se confirma a partir do dado apurado à época da pesquisa, de que 61% dos municípios realizavam audiências em dias úteis e em horário comercial, dificultando e praticamente inviabilizando a participação popular.

Informações sobre a realização de tais audiências públicas são componentes do i-Plan no quesito sobre transparência e participação popular, dada a importância que tal atuação dos diferentes segmentos sociais assume tanto no

que diz respeito à qualidade das indicações das necessidades da comunidade quanto naquilo que se refere à legitimidade que essa contribuição confere às decisões da gestão pública.

O terceiro pilar avaliado pelo i-Plan é a existência e operacionalidade do sistema de controle interno municipal, abordando basicamente a normatização e regulamentação do sistema, a autonomia e independência da unidade central de controle interno, a qualificação e segregação de funções dos servidores, o monitoramento e comunicação de irregularidades e a produção e uso de relatórios para tomada de decisões pelo gestor.

Esse grupo de questões busca identificar se o município possui controles preventivos e corretivos eficazes para garantir legalidade, eficiência e integridade na gestão municipal. O gráfico a seguir indica alguns resultados dos dados apurados pelo i-Plan entre os exercícios de 2018 e 2023.



Gráfico 4 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

O gráfico indica uma evolução na instituição e regulamentação do sistema de controle interno nos municípios, saltando de 86% em 2018 para aproximadamente 96% em 2023, o que muito contribui para o monitoramento da implementação das ações propostas no planejamento. Sem a análise decorrente de uma avaliação e acompanhamento, as possibilidades de sucesso na adoção das ações projetadas em muito se reduzem, já que eventuais desvios e insuficiências deixam de ser detectados a tempo de serem corrigidos e adequados.

Enfim, essa descrição de todos os aspectos avaliados pelo i-Plan evidencia a qualidade do diagnóstico oferecido por este indicador de planejamento, que por isso mesmo se apresenta como um referencial que deve ser observado e considerado por todos os gestores municipais que de fato pretendam aprimorar a oferta das entregas à sociedade. O i-Plan contempla desde a concepção do planejamento, nas suas primeiras etapas diagnósticas; envolve o seu desenvolvimento e a verificação de instrumentos e ferramentas utilizados, passando pela questão da transparência e chegando à fase de monitoramento, representada pela medição da atuação do controle interno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não restam dúvidas dos problemas que cercam o planejamento público no Brasil, notadamente entre os seus municípios. O IEG-M, concebido pelo TCESP, surgiu como um importante instrumento a oferecer métricas destinadas a auxiliar na avaliação das ações públicas nos municípios do Estado de São Paulo. No que toca especificamente ao aspecto do planejamento, a dimensão tratada no i-Plan oferece dados e informações cruciais para a contextualização das atividades voltadas ao planejamento municipal.

Talvez a principal contribuição do i-Plan seja justamente a conclusão que se pode obter a partir dos dados por ele fornecidos, especialmente por se tratar da dimensão com menores notas, a pior avaliação entre as sete dimensões medidas pelo IEG-M.

Não poderia ser mais emblemático justamente o segmento do planejamento apresentar resultados tão preocupantes, principalmente por se tratar daquele que interage e permeia todos os demais. Afinal, para se ter uma boa condução da gestão fiscal, é mais do que necessário um bom planejamento; para a gestão da educação, da saúde ou das cidades, não há como alcançar seus objetivos sem um bom planejamento. Nessa marcha poderíamos prosseguir pontuando todas as atividades desenvolvidas pelo aparelho estatal.

Tal qual uma doença que expande seus malefícios para os tecidos de outros órgãos, uma má condução da tarefa de planejar repercute negativamente em todos os sistemas de que se compõe a administração pública. Por serem

interligados e bastante vinculados uns aos outros, as possibilidades dessa metástase, dessa malograda disseminação se amplia; com isso, os danos ao organismo público vão se replicando.

Neste ponto talvez esteja o maior legado que o IEG-M e mais especificamente o i-Plan podem nos proporcionar: a conscientização por meio de dados confiáveis, validados e estatisticamente comprovados, de que o processo de planejamento governamental nos nossos municípios se encontra perigosamente atrasado e defasado.

Há muito o que evoluir, como os aspectos envolvendo a conscientização dos gestores; a formação de equipes técnicas e de integração de outros recursos materiais e inteligência artificial na composição de uma estrutura sólida de gestão de planejamento; a construção de uma cultura interna de valorização de tais atividades e de incentivo à participação popular. Essa evolução também se dá sob o prisma do controle externo, especialmente na sua função pedagógica, no sentido de investir na oferta de dados e informações, contribuindo com os municípios na tarefa de acelerar o processo de evolução das práticas de planejamento governamental.

Mais do que detalhes técnicos de construção, de peso ou de valorização de um ou outro aspecto do qual é constituído e medido o i-Plan, o que fica de fato é a premência da necessidade de avanços nessa área. Trata-se de segmento crucial, atividade indispensável e fundamental à determinação dos objetivos a serem alcançados pela administração pública e à concretização das metas estabelecidas, buscando-se o interesse coletivo representado pela obtenção efetiva de bons resultados, bem como pela satisfação dos anseios da população. Tudo isso deve ocorrer de forma integrada e sustentável, com celeridade, na quantidade desejada e qualidade esperada, envolvendo o menor volume de recursos possível, alinhando as demandas sociais aos insumos disponíveis, mas, acima de tudo, impactando positivamente a realidade local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAENINGER, Rosana. **População e Cidades**: subsídios para o planejamento e políticas sociais. Campinas: Nepo/Unicamp, 2010.

BRAGATTI, Marcelo Rodrigo; DO NASCIMENTO, Valdemir Lino; CARVALHO, Lucas dos Reis. (2021). **Um estudo sobre a percepção e participação popular nas audiências públicas realizadas no município de Nova Mutum-MT**. Revista UNEMAT de Contabilidade, 10(19), p. 83–108, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30681/ruc.v10i19.4205>. Acesso em: 20 jun. 2025.

DANTAS, Ana Fernanda. **Auditoria Do Sistema Único De Saúde, Componente Do Estado Da Bahia, Como Instrumento De Accountability Horizontal**. Salvador, 2021. Dissertação (Mestrado Profissional: Administração). Universidade Federal da Bahia – UFBA.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; AQUINO, André Busanelli; SILVA, Poliana Bastista da; ALBUQUERQUE, Francivaldo. **Terceirização de Portais de transparência fiscal em prefeituras municipais**. Revista de Contabilidade e Organizações, vol. 14, nº 91, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>. Acesso em: 15 jun. 2025

FREITAS, Simone; BONTEMPO, Paulo. **Os Desafios Da Implementação Do Planejamento Estratégico No Poder Judiciário Do Estado De Goiás**. Revista Brasileira de Estudos Organizacionais, v. 6, nº 1, p. 295-318, abr. 2019.

GIACOBBO, Mauro. **O Desafio da Implementação do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.28, nº 74, p. 73-105, out/dez. 1997.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **A importância dos indicadores na elaboração de diagnósticos para o planejamento no setor público**. Segurança, justiça e cidadania, v. 3, n. 5, p. 11-33, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2004.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: Teoria Prática. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARINHO DE MORAIS, Marcos Wilker. **Accountability**: Uma proposta de auditoria para induzir a cultura de planejamento. Cadernos, [S.l.], v. 1, n. 14,

p. 177-200, jun. 2025. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/300>. Acesso em: 02 jul. 2025.

MESQUISTA, Tiemi Suzuki. **Fóruns de Accountability Síncrona: A dinâmica das audiências públicas orçamentárias**. Uberlândia, 2022. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/F%20C3%93RUNS%20DE%20ACCOUNTABILITY%20S%20C3%8DNCRONA%20-%20A%20din%20C3%A2mica%20interna%20das%20audi%20C3%A2ncias%20p%20C3%BAblicas%20or%20C3%A7ament%20C3%A1rias..pdf>. Acesso em: 02 jul. 2025.

NARDONE, José Paulo. **Indicadores de desempenho e a gestão pública, o IEG-M paulista**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-indicadores-desempenho-e-gestao-publica-ieg-m-paulista>. Acesso em: 20 jun. 2025.

NARDONE, José Paulo. **O Controle da Efetividade da Participação Popular nas Audiências Públicas nos Municípios Brasileiros**. Cadernos, [S.l.], v. 1, n. 13, p. 64 - 80, nov. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/296>. Acesso em: 18 jun. 2025.

PRUX, Paula Raymundo; BALSAN, Laércio A. Gassen. MOURA, Gilnei Luiz. **Transparência e Participação Popular nas Audiências Públicas de Elaboração e Discussão do PPA, LDO e LOA**. Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales, nov. 2012. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/22/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. RAE, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Painel do IEGM**. São Paulo, SP. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SOARES, Simone; FERENSOVICZ, Jéssica Aparecida; GONZAGA, Carlos Alberto Marçal. **Gestão pública e planejamento governamental no Brasil**. Observatório de la economía latinoamericana, v. 20 nº 8, 2022. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/46>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública**. Revista Do Serviço Público, 55(4), p. 5-29, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v55i4.254>. Acesso em: 18 jun. 2025.