



CADERNOS

da Escola Paulista de Contas
Públicas do TCEP



Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)



10
ANOS

Índice de efetividade da gestão municipal
ieg-m
TCEP

2025



CADERNOS

da Escola Paulista de Contas
Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | **Edição nº 15 - 2025**

COMPOSIÇÃO TCESP

Conselheira Presidente

Cristiana de Castro Moraes

Conselheiros

Dimas Ramalho

Renato Martins Costa

Sidney Estanislau Beraldo

Marco Aurélio Bertaiolli

Maxwell Borges de Moura Vieira

Wagner de Campos Rosário

Auditores

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Samy Wurman

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Silvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

Procuradores do Ministério Público de Contas

Leticia Formoso D. Matuck Feres - Procuradora Geral

Thiago Pinheiro Lima

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Elida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Rafael Antonio Baldo

Rafael Neubern Demarchi Costa

Renata Constante Cestari

Secretário-Diretor Geral

Germano Fraga Lima

EQUIPE EDITORIAL

Bibiana Helena Freitas Camargo - Direção
Patrick Raffael Comparoni - Coordenação
Cinthya Harumi Yabasse
Juliana Lins Piques
Riger Lanza Galvão

Avaliadoras

Manuela Prado Leitão
Maria Alice Pinheiro Nogueira Gomes

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Rebeca Leoncio de Carvalho
Mariana Massae Kazama (DCS)

Edição nº 15.

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

ISSN: 2595-2412

C122

Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP [recurso eletrônico] / Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP. – v. 1, n. 1 (2017)- . – São Paulo : Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017- .

Semestral.

Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/archive>

ISSN 2595-2412

1. Direito – Periódico. 2. Políticas Públicas. 3. Administração Pública. 4. São Paulo. 5. Controle de Gastos Públicos. 6. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. I. Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP.

CDU 34(05)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114

SUMÁRIO

- 7 EDITORIAL**
- 9 ARTIGOS**
- 9 I-FISCAL – GESTÃO FISCAL: DEZ ANOS DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL** | *Paulo Massaru Uesugi Sugiura*
- 35 O I-PLAN E A IMPORTÂNCIA DE INDICADORES NO PLANEJAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS** | *José Paulo Nardone e Denis Cássio Gabriel*
- 57 A DIMENSÃO EDUCACIONAL DO IEG-M: EVIDÊNCIAS PARA O PLANEJAMENTO E A GOVERNANÇA MUNICIPAL**
| *Roberta Rocha Pereira de Veras Sebastião e Vanderlei Marçola*
- 77 O I-SAÚDE DO TCESP: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE SAÚDE MUNICIPAL E CAMINHOS PARA A EXCELÊNCIA** | *Honormélio Pereira da Silveira, Eduardo Menck Sangiorgio e Vitor Luiz de Amorim Seabra*
- 99 O PAPEL DO I-AMB NA GOVERNANÇA E NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE** | *Guilherme Augusto Gonzaga da Silva, Namir Antonio Neves e Sílvia Maria Ascensão Guedes Gallardo*
- 121 IEG-M E A DIMENSÃO I-CIDADE: ENFOQUE NOS RESULTADOS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO**
| *Priscila Martins Ciccone e Mayra de Melo Pieralisi*
- 141 GOVERNANÇA DIGITAL MUNICIPAL EM SÃO PAULO: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO I-GOV TI E PROPOSIÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A CONFORMIDADE E VALOR PÚBLICO** | *Fábio Correa Xavier*
- 175 O IMPACTO DO ABSENTEÍSMO NO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MONTE ALTO/SP** | *Alex José Paixão Zavistoski e Gabriel de Almeida Aguiar*
- 195 I-PLAN COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL: GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL EM CONVERGÊNCIA COM OS PRINCÍPIOS DA OCDE**
| *Álvaro Martim Guedes, Raphael Guilherme Araújo Torrezan e João Paulo Silvério*

- 225 POR QUE NÃO ALFABETIZAMOS TODOS? ANÁLISE DOS INDICADORES E SUAS CORRELAÇÕES NA EDUCAÇÃO PAULISTA**
| *Roberta Ramos Ciabatari e Nan Huei Chang Yamamoto*
- 255 I-PLAN EM ALERTA: O QUE O IEG-M REVELA SOBRE O PLANEJAMENTO NAS PREFEITURAS PAULISTAS?**
| *Ernesto Garcia de Moraes, Juliano Tokunaga e Roberta Ramos Ciabatari*
- 281 ADAPTAÇÃO DAS CIDADES À CRISE CLIMÁTICA: PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NO IEG-M** | *Leandro Dall’Olio*
- 299 IEG-M E I-PLAN: DO DESEMPENHO CRÍTICO À BOA GOVERNANÇA COMO CAMINHO PARA A GESTÃO MUNICIPAL** | *Ana Cláudia Oliveira de Mello, Débora Geórgia Tristão e Liciane Ágda Cruz Figueira*
- 327 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL: AVANÇOS E PERSPECTIVAS** | *Matheus Della Monica*
- 345 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EMBASADA EM ÍNDICES: ANÁLISE DE CASO DO IEG-M TCESP** | *Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, Tatiana Barone Sussa e Graziela Nóbrega da Silva*
- 373 DIREITO À SAÚDE E EFETIVIDADE DO GASTO: O INDICADOR I-SAÚDE DO IEG-M COMO CRITÉRIO PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS**
| *Gustavo Davanço Nardi e Rogério Monteiro de Barros*
- 393 IEG-M: APRENDIZADOS E POSSIBILIDADES FUTURAS** | *Paulo Ricardo Gussoni, Miriane de Freitas Segalla, Daniel Eustáquio da Silveira e Giovana Bevilacqua Frota*
- 417 O CONTROLE EXTERNO COMO INDUTOR DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL** | *Daniel Eustáquio da Silveira*
- 449 COMO PUBLICAR ARTIGOS NA REVISTA CADERNOS**
- 455 ENDEREÇOS DO TCESP**
- 461 EDIÇÕES ANTERIORES DA REVISTA CADERNOS**

EDITORIAL

Estimada Leitora, Estimado Leitor,

Em sua 15ª edição, a revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ganha a dimensão de um verdadeiro livro para celebrar uma década do Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Criado em 2015 pelo TCESP para medir a eficiência das 644 Prefeituras paulistas fiscalizadas pelo Tribunal, o IEG-M é composto por sete índices temáticos: planejamento (i-Plan), gestão fiscal (i-Fiscal), educação (i-Educ), saúde (i-Saúde), meio ambiente (i-Amb), proteção dos cidadãos – defesa civil (i-Cidade) e governança de tecnologia da informação (i-Gov TI).

Além de servir como ferramenta para o monitoramento, nos municípios paulistas, do avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, estabelecida pela Organização das Nações Unidas, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal passou a ser utilizado por diversos Tribunais de Contas em todo o Brasil.

Os sete primeiros textos são assinados por servidores do TCESP, todos convidados para explanar sobre uma das dimensões do IEG-M. Assim, esses artigos são uma oportunidade para entender o contexto das áreas temáticas, conhecer seu efeito nos municípios fiscalizados e identificar oportunidades de melhoria para cada setor.

As demais submissões recebidas passaram pela avaliação de servidoras do TCESP, no formato duplo-cego, ou seja, analisadas sem identificação de autoria. Prezando o rigor acadêmico e fomentando a pluralidade de ideias, com a colaboração das avaliadoras, foram selecionados trabalhos que contribuam para o debate sobre o indicador.

É importante destacar que os entendimentos manifestados nos artigos expressam as ideias dos respectivos autores, servidores do TCESP, agentes públicos e pesquisadores. Não representam, portanto, a posição oficial do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Por meio da Escola Paulista de Contas Públicas, o TCESP disponibiliza esta Cadernos especial como instrumento de reflexão sobre o IEG-M. As ricas contribuições de cada texto são uma maneira de reverenciar os dez anos dessa



ferramenta inovadora no âmbito do controle externo brasileiro, cuja enorme relevância se revela nas páginas a seguir.

Agradecendo aos autores, às avaliadoras e a todos que se dispuseram a submeter seus trabalhos para esta publicação comemorativa, desejamos uma ótima leitura!

Cristiana de Castro Moraes
Conselheira Presidente do TCESP

Sidney Estanislau Beraldo
Conselheiro Coordenador do IEG-M

I-FISCAL – GESTÃO FISCAL:
DEZ ANOS DO ÍNDICE DE
EFETIVIDADE DA GESTÃO
MUNICIPAL

PAULO MASSARU UESUGI SUGIURA



I-FISCAL – GESTÃO FISCAL: DEZ ANOS DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL

PAULO MASSARU UESUGI SUGIURA

*Advogado, Especialista em Direito Administrativo, Diretor Técnico de Departamento no TCESP
psugiura@tce.sp.gov.br*

RESUMO

Este artigo analisa o Índice Municipal de Gestão Fiscal (i-Fiscal), um dos sete componentes do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) em 2015. O i-Fiscal avalia a gestão fiscal dos municípios paulistas com base em critérios legais e técnicos, como execução orçamentária, pontualidade na prestação de contas, cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), metas de resultado fiscal, limites de endividamento e transparência das informações. O objetivo do estudo é apresentar de forma acessível os critérios que compõem essa dimensão do IEG-M, examinar sua metodologia e indicadores avaliativos, bem como refletir sobre o potencial do i-Fiscal para o aprimoramento da gestão pública municipal e para a promoção do bem-estar coletivo. Conclui-se que o i-Fiscal constitui um relevante instrumento de controle e monitoramento, que contribui para a melhoria da administração pública e fortalece tanto o controle externo quanto a atuação do gestor público.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; i-Fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal; Controle Externo.

ABSTRACT

This article analyzes the Municipal Fiscal Management Index (i-Fiscal), one of the seven dimensions of the Municipal Management Effectiveness

Index (IEG-M), created by the São Paulo State Court of Accounts in 2015. The i-Fiscal evaluates the fiscal management of São Paulo's municipalities based on legal and technical criteria, such as budget execution, timeliness in accountability, compliance with the Fiscal Responsibility Law (LRF), fiscal result targets, debt limits, and fiscal transparency. The aim of this study is to present, in accessible language, the criteria that comprise this dimension of the IEG-M, examine its methodology and evaluation indicators, and reflect on how i-Fiscal can contribute to the improvement of public management and the well-being of citizens. The conclusion is that i-Fiscal serves as a relevant tool for monitoring, control, and enhancement of management, supporting both public administrators and external oversight.

KEYWORDS: IEG-M; i-Fiscal; Fiscal Responsibility Law; External Control.



INTRODUÇÃO

Criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2015, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) mensura a eficiência das 644 prefeituras paulistas jurisdicionadas ao TCESP. Com foco em infraestrutura e processos, avalia e analisa em sete setores da administração – saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos (Defesa Civil), meio ambiente e governança em tecnologia da informação –, se as políticas públicas implementadas, de fato, atendem as necessidades da sociedade e seguem as conformidades normativas, levando em conta também boas práticas de gestão fiscal. O IEG-M considera o gasto público e o alinhamento das ações governamentais com os objetivos estratégicos dos municípios em conjunto com os indicadores das outras dimensões temáticas.

O IEG-M é composto por sete índices temáticos que refletem as áreas fundamentais da gestão pública: Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Meio Ambiente (i-Amb), Cidades Protegidas (i-Cidade) e Governança em Tecnologia da Informação (i-Gov TI).



Essas dimensões temáticas são avaliadas com base em dados do Sistema AUDESP, informações prestadas pelas prefeituras via questionários eletrônicos e indicadores estratégicos e operacionais, tendo por finalidade apoiar o controle externo na avaliação técnica e orientada a resultados, auxiliar a administração pública municipal na tomada de decisão e correção de rumos, promover transparência e a melhoria contínua da gestão pública, gerar relatórios e ferramentas como o Anuário, o Prisma, o SMART (matriz de risco) e o site infográfico.

O i-Plan avalia se o município planeja, executa e acompanha suas ações e programas de forma coerente com as metas estabelecidas. Mede a consistência entre o que foi previsto e o que foi realizado, além da estrutura administrativa e da participação da sociedade nas etapas do planejamento (PPA, LDO e LOA).

O i-Fiscal analisa a situação fiscal do município, incluindo arrecadação, execução orçamentária, cumprimento de limites legais (como os da LRF), pagamento de precatórios e nível de endividamento. Avalia também a transparência e regularidade das contas públicas.

O i-Educ avalia a gestão da educação pública municipal, considerando indicadores relacionados à educação básica. Foca na qualidade do serviço oferecido, estrutura física, recursos humanos, materiais e ações de planejamento educacional.

O i-Saúde mede a efetividade da gestão da saúde municipal, especialmente na Atenção Básica. Avalia se os serviços oferecidos à população atendem os critérios de qualidade, planejamento e cobertura, com base nas ações realizadas pelas prefeituras.

O i-Amb avalia as ações municipais na área ambiental, como gestão de resíduos sólidos, estrutura ambiental, educação ambiental e funcionamento dos conselhos ambientais. Verifica o comprometimento do município com a sustentabilidade.

O i-Cidade avalia o grau de prevenção e resposta a desastres e sinistros e o planejamento para mobilidade urbana e segurança da população. Mede o envolvimento do município com órgãos de suporte e estratégias de proteção civil.

O i-Gov TI analisa o uso e a governança da tecnologia da informação na administração municipal. Avalia a infraestrutura, segurança da informação, sistemas de gestão e transparência digital, considerando o papel da TI como apoio à eficiência administrativa.

Os resultados são distribuídos em faixas, com notas entre A e C, nos seguintes intervalos e significados:

Faixa de Resultado	Intervalo do Índice	Significado
A	IEG-M maior ou igual a 90% da nota máxima e ao menos cinco índices componentes com nota A	Altamente efetiva
B+	IEG-M maior ou igual a 75% e menor que 90% da nota máxima	Muito efetiva
B	IEG-M maior ou igual a 60% e menor que 75% da nota máxima	Efetiva
C+	IEG-M maior ou igual a 50% e menor que 60% da nota máxima	Em fase de adequação
C	IEG-M menor que 50% da nota máxima	Baixo nível de adequação

Quadro 1 – Faixas de Resultados – IEG-M | Fonte: Manual IEG-M 2025 (TCESP, 2024)

As dimensões relativas ao planejamento, educação, saúde e gestão fiscal respondem por 80% do peso do IEG-M, distribuído equitativamente em cada uma delas, com 10% alocados no i-Amb e 5% no i-Gov Ti e i-Cidade.

É importante registrar que as sete dimensões do IEG-M formam uma visão organizada da gestão municipal, que permitem cruzamentos entre as áreas da administração. Por exemplo, um planejamento elaborado e conduzido de acordo com as regras de boa governança (i-Plan) impacta diretamente os resultados fiscais (i-Fiscal); a existência de sistemas integrados de informações (i-Gov TI) pode auxiliar no planejamento e controle dos limites fiscais da LRF; a importância e relevância da governança participativa é um ponto comum e valorizado dentro de todas as dimensões, em especial nas áreas de planejamento, meio-ambiente, educação, saúde, cidades, com critérios que verificam a participação popular em audiências presenciais e on-line, diagnósticos participativos e transparência nas consultas públicas.

O IEG-M constitui uma ferramenta adicional à análise tradicional das contas públicas, de abordagem sistematizada, com critérios que podem servir

de ferramenta de planejamento aos gestores municipais ao indicar áreas que demandam correção ou incremento de controles internos.

1. O MARCO LEGAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS – LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000, estabeleceu, à época, mecanismos na condução das finanças públicas. Instituída com o objetivo de aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio da ação planejada e transparente, prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, apoiou-se nos pilares de planejamento, controle, transparência e responsabilização.

O planejamento foi aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, despesas com pessoal, despesas da seguridade, dívidas, operações de crédito, ARO (empréstimo por antecipação da receita orçamentária) e concessão de garantias.

A transparência foi prevista pela divulgação ampla, inclusive pela internet, de relatórios de acompanhamento da gestão fiscal com o objetivo de identificar receitas e despesas, por meio de Anexos de Política Fiscal, de Metas e Riscos Fiscais, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal.

O controle foi aperfeiçoado pela maior transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

A responsabilização ocorre sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratação de operações de crédito, inclusive ARO, além de serem atribuídas aos responsáveis as sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

Registre-se o protagonismo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, marcado pelo empenho em materializar o comando da Lei Fiscal na Federação. O TCESP editou manuais¹ e promoveu orientações, em especial

¹ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Ma-**

quanto ao previsto no artigo 59 da LRF, momento em que deliberou as Instruções nº 1/00 em 24 de maio de 2000, estabelecendo aos Poderes e órgãos sob a sua jurisdição as obrigações para o exercício dos mecanismos de controles e alertas, sob a forma de acompanhamento periódico.

Como evidência desta passagem, quando ainda eram inexistentes os relatórios e demonstrativos, de maneira pioneira e inédita, o Tribunal protagonizou, na Federação, as primeiras peças de transparência necessárias para o acompanhamento da gestão fiscal e emissão de alertas, seguido pelos demais Tribunais de Contas do Brasil, por ação do Instituto Rui Barbosa, à época, em 2000, presidido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Desde aquele marco das finanças públicas, diversas atualizações foram acrescentadas, algumas para o aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle e de transparência, outras “afrouxando” os limites e condições legais para alguns pontos de controles fiscais. Nos tópicos relacionados à transparência fiscal, a Lei Complementar nº 131/2009 introduziu novas regras, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos. Ainda nesse campo, a Lei nº 156/2016 cuidou da disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, do qual podemos destacar o SIAFIC, sistema único a ser implantado pelo Poder Executivo com abrangência de todos os Poderes e órgãos em cada ente federativo.

Em relação aos limites e condições de financiamento e endividamento, cabe destaque à Lei Complementar nº 159/2017, que estabeleceu prazo de verificação dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, e à Lei Complementar nº 164/2018, a qual acrescentou mecanismos para vedar a aplicação de sanções a município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda específica de receita.

Algumas leis foram editadas em razão da pandemia da covid-19. A Lei Complementar nº 173/2020 alterou as regras sobre despesas de pessoal e efeitos da calamidade pública, a Lei Complementar nº 177/2021 modificou as regras de limitação de empenho, a Lei Complementar nº 178/2021 introduziu regras sobre apuração e cálculos sobre despesa de pessoal e atendimento aos respectivos limites, e a Lei Complementar nº 195/2022 dispôs que não serão contabilizadas na meta de resultado primário, para efeito do mecanismo de

nual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo, SP, 2000. Disponível em https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2621?mode=full&locale=pt_BR. Acesso em: 22 jun. 2025.



limitação de empenho, as transferências federais aos demais entes para o setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias.

No plano constitucional, a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, impôs medidas de controle do crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado permanentes nos orçamentos dos entes federativos (União, estados e municípios), ao acrescentar, dentre outros, mecanismos de ajuste fiscal previstos no artigo 167-A da CF, estabelecendo o limite de 95% do resultado das receitas e despesas correntes.

O mecanismo de controle constitucional do resultado corrente das despesas vem corrigir uma lacuna da LRF de mais de duas décadas, que não definiu limite do endividamento de curto prazo, de exigibilidade inferior a doze meses.

Apesar dessa correção, alguns desafios ainda não foram superados; por exemplo, os conteúdos referentes ao Anexo de Metas Fiscais ainda não fazem parte da realidade do planejamento orçamentário dos entes federados. Citem-se, para exemplificar, as metas de resultado primário previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), quando comparadas às metas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Outra situação, as reiteradas revisões das metas de resultados fiscais (primário ou nominal) podem ser interpretadas como um indicativo de fragilidade no comprometimento do gestor público com as metas fiscais estabelecidas, refletindo a ausência de parâmetros efetivos para o controle das finanças públicas.

Nesse contexto, tem ganhado relevo em fóruns de discussões técnicas e políticas a proposta de desvinculação parcial ou exclusão de determinadas despesas discricionárias dos limites impostos pelas metas fiscais, sob o “falso” argumento de que tal medida tornaria mais dinâmica a gestão do Estado sem comprometer programas essenciais. Todavia, tal proposta apresenta riscos significativos, pois enfraquece o compromisso fiscal, o controle da dívida pública, o planejamento e a transparência.

Ainda que sob o pretexto de se conferir uma margem fiscal para o governo realizar suas escolhas, não há espaço para amadorismo na gestão pública, e regras de boa governança corporativa devem ser seguidas segundo os limites e condições preconizados nas normas de finanças públicas.

As escolhas a serem decididas devem se amoldar às que atendam o interesse público, quais sejam, aquelas cujos diagnósticos traduzam as necessidades ou as deficiências de serviços públicos, com indicadores capazes de medir a solução ou minimização do problema levantado, e não de forma aleatória, sem critérios técnicos que não levem em conta as boas práticas de planejamento de modo geral, seja de caráter estratégico, econômico, orçamentário ou fiscal.

Portanto, não há margem para discricionariedade absoluta, mas os desejos políticos podem e devem coexistir com menor grau de risco ao bem-estar da população sob condutas e regras de boa governança. Dessa forma, evita-se uma indesejável responsabilização administrativa.

2. CONTROLE DOS INDICADORES FISCAIS PELO TCESP

O monitoramento de limites e condições legais não é inédito no TCESP, visto que, antes da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceram-se mecanismos de acompanhamentos. O primeiro deles tratou do acompanhamento mensal da Ordem Cronológica de Pagamentos – Acessório 1 –, criado pela Resolução nº 2, de 18 de agosto de 1995, para cumprimento do disposto na parte final do artigo 5º da Lei nº 8.666/1993.

Posteriormente, com a Resolução nº 12, de 10 de dezembro de 1997, foi criado o Acompanhamento Trimestral da Aplicação no Ensino – Acessório 2 –, decorrente da nova disciplina constitucional introduzida pela Emenda nº 14, de 12 de setembro de 1996, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – e da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.

Por derradeiro, a Resolução nº 1, de 24 de maio de 2000, dispôs sobre a fiscalização das normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal – Acompanhamento da Gestão Fiscal – Acessório 3.

Com o advento do Sistema AUDESP, os acompanhamentos anteriormente criados foram reunidos, com acréscimo de novos itens, totalizando, atualmente, 36 pontos de controles monitorados periodicamente, com emissão de alertas automáticos, distribuídos nos seguintes assuntos e itens:

Avaliação da Rentabilidade e Evolução dos Investimentos do RPPS (Somente para Entidades e Fundos com RPPS)
Confronto entre a rentabilidade da carteira e a meta atuarial
Avaliação das Receitas Previstas e Arrecadadas do RPPS (Somente para Entidades e Fundos com RPPS) ²
Aporte para Cobertura de Insuficiência Financeira
Aporte para Equacionamento do Déficit Atuarial
Compensação Previdenciária
Contribuição dos Servidores (Ativos, Inativos e Pensionistas)
Contribuição Patronal
Parcelamentos
Recebimento das contribuições dos servidores
Avaliação dos Parcelamentos com o RPPS (Somente para Entidades e Fundos com RPPS)
Confronto entre o valor total previsto e recebido acumulados até o quadrimestre
Redução do saldo sem recebimento no período
Verificação de Aumento/Redução dos saldos de parcelamentos do Município com o RPPS
CUMPRIMENTO DAS INSTRUÇÕES DO TCE (Para todos os órgãos municipais)
CI01 – Cumprimento das entregas da documentação exigida pelo TCE
ENSINO (Prefeituras municipais)
AE02 – Planejamento Atualizado de Aplicação em Ensino
AE03 – Aplicação de Recursos Próprios em Ensino com base na Despesa Liquidada
AE05 – Aplicação de Recursos do FUNDEB
AE06 – Aplicação de Recursos do FUNDEB com profissionais da Educação Básica

2 Cada um dos itens de “Avaliação da Rentabilidade e Evolução dos Investimentos do RPPS” e “Avaliação das Receitas Previstas e Arrecadadas do RPPS” é monitorado também no que se refere à visão da Prefeitura sobre a questão.

LRF (Prefeituras/Câmaras/Entidades Indiretas, a depender do assunto)
GF15 – Análise da Receita (Execução Orçamentária)
GF16 – Análise da Despesa (Execução Orçamentária)
GF20 – Análise do Resultado Primário – LOA Atualizada X Meta da LDO
GF22 – RPPS – Previsão X Realização das Receitas Previdenciárias
GF23 – RPPS – Análise das Disponibilidades Financeiras do Regime Previdenciário
GF26 – Análise dos Restos a Pagar – Movimentação até o Período
GF27 – Despesas com Pessoal
GF29 – Análise das Operações de Crédito (exceto ARO)
GF36 – Despesas com Pessoal (último ano de mandato/ano eleitoral)
GF37 – Análise das despesas assumidas nos últimos quatro bimestres (Art. 42 da LRF)
GF53 – Limite Constitucional para gasto com Folha de Pagamento
GF56 – Análise do artigo 167-A da CF/1988
SAÚDE (Prefeituras)
AS02 – Planejamento Atualizado de Aplicação em Saúde
AS03 – Aplicação de Recursos Próprios em Saúde com base na Despesa Liquidada

Quadro 2 – Pontos de Controles – Sistema AUDESP/Relatório Gerencial/Resultado de Análise (Acesso em 22 jun. 2025)

No exercício de 2024, de janeiro a dezembro, o Sistema AUDESP emitiu 39.402 alertas automáticos distribuídos nos seguintes temas:

Tema de Acompanhamento Fiscal – Sistema AUDESP	Alertas
Avaliação da Rentabilidade e Evolução dos Investimentos do RPPS	1.418
Avaliação das Receitas Previstas e Arrecadadas do RPPS	2.404
Avaliação dos Parcelamentos com o RPPS	417
Cumprimento das Instruções do TCE	7.432
Ensino	6116
LRF	21.104
Saúde	511
Total Geral	39.402

Quadro 3 – Pontos de Controles – Alertas Sistema AUDESP/Relatório Gerencial/Resultado de Análise (Acesso em 22 jun. 2025)

No contexto do IEG-M, a série histórica dos dados fiscais dos municípios paulistas entre 2014 e 2023, base para o i-Fiscal, evidencia uma piora significativa nos indicadores de responsabilidade fiscal:

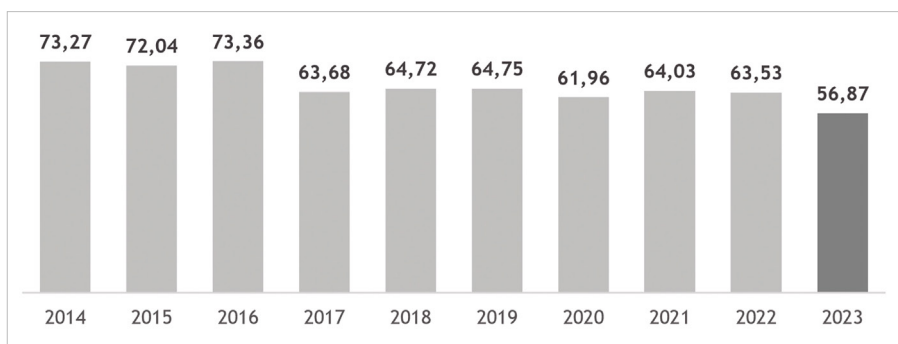


Gráfico 1 – Série histórica 2014/2023 i-Fiscal/IEG-M
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

O descuido com a execução orçamentária, resultado primário deficitário e o descontrole das despesas correntes (art. 167-A da CF/88) contribuíram para a queda para a faixa C+ (em fase de adequação) – pela primeira vez, desde o advento do IEG-M, embora alertas tenham sido emitidos pelo TCESP desde a LRF, no ano de 2000.

2.1 Resultado orçamentário

O número de municípios com déficit orçamentário sem cobertura por créditos adicionais aumentou para 168 em 2023, o que representa 26% dos municípios paulistas. Isso reflete o desequilíbrio entre receitas e despesas, agravado pela baixa capacidade de adaptação orçamentária.

Exercício	Resultado Orçamentário		
	Superávit/ Déficit com cobertura	Déficit sem cobertura	% municípios deficitários
2018	506	138	21,4%
2019	558	86	13,4%
2020	555	89	13,8%
2021	632	12	1,9%
2022	575	69	10,7%
2023	476	168	26,2%

Quadro 4 – Resultado orçamentário | Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

Para fins de análise das contas anuais de prefeituras, poderá ocorrer um aumento substancial de contas rejeitadas, a depender do nível de déficit da execução orçamentária sem lastro financeiro.

2.2 Resultado primário

Houve queda drástica no resultado primário, que praticamente zerou em 2023 após ter registrado superávits expressivos nos anos anteriores. Em 2021, o superávit primário atingiu R\$ 18 bilhões; em 2022, caiu para R\$ 13,69 bilhões. Em 2023, 63,2% dos municípios encerraram o ano com déficit primário.

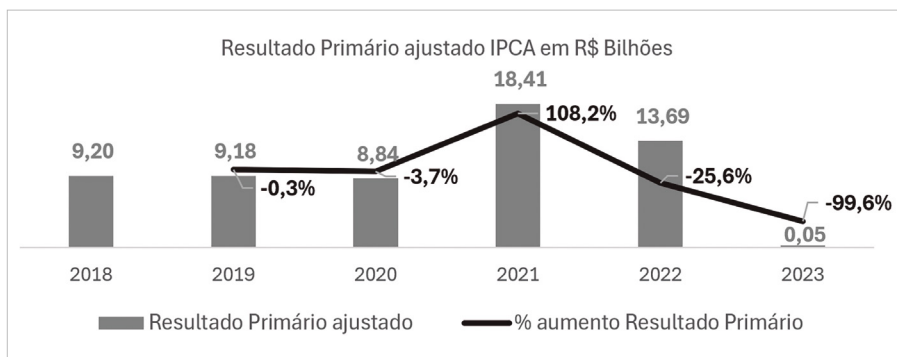


Gráfico 2 – Resultado Primário ajustado pelo IPCA 2018/2023 em R\$ Bilhões
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

Exercício	Resultado primário		
	Superávit primário	Déficit primário	% municípios com déficit
2018	547	97	15,1%
2019	566	78	12,1%
2020	562	82	12,7%
2021	635	9	1,4%
2022	525	119	18,5%
2023	238	406	63,2%

Quadro 5 – Resultado Primário 2018/2023
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

2.3 Relação receita/despesa corrente – art. 167-A da CF

O artigo 167-A, vigente a partir de 2021, estabeleceu limites para as despesas correntes, com limite prudencial a partir de 85% e limite máximo de 95%. Em 2023, 466 municípios superaram esse limite, contra apenas 153 em 2022. A receita corrente cresceu apenas 1,8%, enquanto a despesa corrente aumentou 9,8%.

Exercício	Despesa/Receita Corrente		
	<85%	entre 85 e 95%	>95%
2021	239	367	38
2022	132	359	153
2023	25	151	466

Quadro 6 – Classificação dos municípios com déficit corrente 2021/2023
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

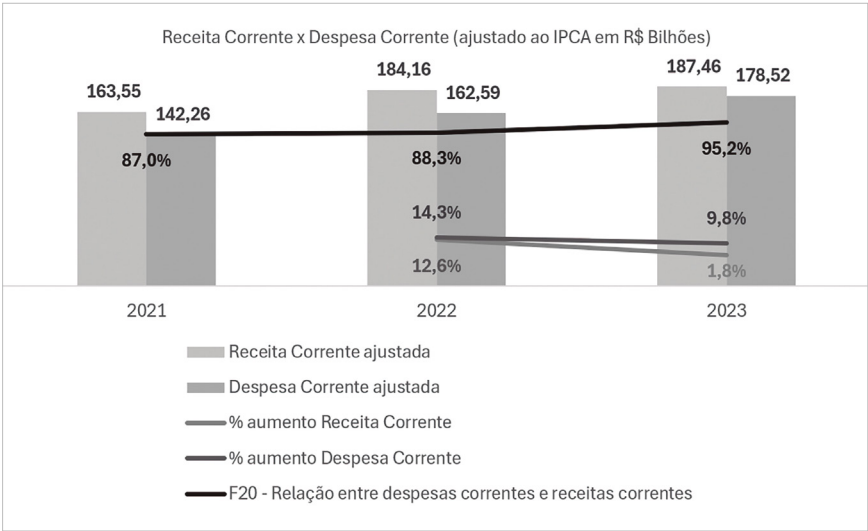


Gráfico 3 – Receita Corrente/Despesa Corrente 2021/2023
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

2.4 Despesa com pessoal

Em 2023, a despesa com pessoal do Poder Executivo aumentou 8,3%, enquanto a receita corrente líquida (RCL) cresceu apenas 1,5%. Apesar disso, apenas 36 municípios ultrapassaram o limite de 54% da RCL e 49 ultrapassaram o limite prudencial.

Exercício	Análise Despesa com Pessoal		
	Abaixo de 51,3%	Limite prudencial	Acima de 54%
2018	436	135	73
2019	504	98	42
2020	491	88	65
2021	619	19	6
2022	623	13	8
2023	557	49	36

Quadro 7 – Despesas com Pessoal – Limites de alertas/prudencial/legal
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

2.5 Educação e Saúde

A aplicação do mínimo constitucional em educação retornou a patamares regulares após os efeitos da Emenda Constitucional nº119, de 2022, que permitiu a compensação de valores até 2023. Apenas nove municípios descumpriram o mínimo de 25% em 2023 – o menor número da série histórica. Na saúde, a média de aplicação manteve-se entre 26% e 27%, com apenas dois municípios descumprindo o mínimo constitucional.

Exercício	Mínimo Educação	
	≥25%	<25%
2018	632	12
2019	632	12
2020	605	39
2021	569	75
2022	622	22
2023	635	9

Quadro 8 – Aplicação Educação
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

Exercício	Mínimo Saúde	
	$\geq 15\%$	$< 15\%$
2018	643	1
2019	644	0
2020	643	1
2021	644	0
2022	643	1
2023	642	2

Quadro 9 – Aplicação Saúde
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão AUDESP

2.6 Liquidez

Apesar do agravamento de diversos indicadores fiscais, **mais de 80% dos municípios** mantiveram índice de liquidez imediata superior a 1, ou seja, apresentaram ativo circulante maior que o passivo circulante, o que demonstra uma capacidade de liquidez circulante.

Exercício	Índice de Liquidez		
	≥ 1	entre 0,8 e 1	$\leq 0,8$
2018	425	57	162
2019	465	38	141
2020	513	27	104
2021	585	9	50
2022	586	16	42
2023	516	29	97

Quadro 10 – Liquidez Circulante
Fonte: IEG-M-Seção de Indicadores/Divisão Audeps

3. DESAFIOS FISCAIS E OPORTUNIDADES: IEG-M COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO

A trajetória do Índice de Efetividade da Gestão Municipal na dimensão fiscal (i-Fiscal) revela fragilidades que demandam atenção e resposta imediata dos gestores públicos, sobretudo diante da queda histórica na nota média e do aumento nos déficits orçamentário e primário.

Se, de um lado, as externalidades fiscais representam desafios aos municípios paulistas, também abrem espaço para a identificação de oportunidades de modernização, qualificação do planejamento e racionalização das despesas públicas. A seguir, são exemplificadas algumas ações estratégicas e boas práticas que podem contribuir para a reversão dos indicadores negativos e o aprimoramento da efetividade fiscal no contexto do IEG-M.

3.1 Fortalecimento do planejamento orçamentário e fiscal

Os conteúdos introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser efetivamente implementados como elemento central para a efetividade fiscal. Não há resultados fiscais eficazes sem alinhamento entre as peças principais de planejamento (PPA, LDO, LOA), norteados por diretrizes estratégicas traçadas em planos municipais, regionais, estaduais e federais.

A gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, pilares da LRF. Portanto, a execução do orçamento deve ser antecedida por peças orçamentárias robustas e condizentes com as metas e indicadores previstos em ações e programas governamentais, respectivamente, com cronogramas físico-financeiros compatíveis com a programação de desembolso e o fluxo de caixa decorrente da arrecadação financeira, evitando-se, assim, os constantes remanejamentos, que acabam desvirtuando o planejamento orçamentário e conferindo-se, na prática, em um “cheque em branco” para o administrador gerenciar o orçamento por meio de decretos e créditos orçamentários suplementares.

As regras fiscais e a boa técnica de planejamento são elementos que devem coexistir. Deve haver compatibilização entre as peças orçamentárias; por exemplo, a congruência entre as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser reforçada,

com maior rigor técnico na definição das metas fiscais, tanto no resultado primário quanto na programação financeira.

A qualificação do Anexo de Metas e Riscos Fiscais é medida urgente e necessária, considerando-se a projeção realista de receitas e despesas, a identificação dos riscos fiscais e estratégias de mitigação. Não há espaço para a ausência ou insuficiência de mensuração de renúncias e isenções fiscais na projeção das metas de arrecadação, e dificilmente se justifica que não se leve em conta ações judiciais nos passivos contingentes as quais, não raras vezes, acabam por comprometer o equilíbrio fiscal.

3.2 Aperfeiçoamento do monitoramento da execução orçamentária

A implantação de rotinas de monitoramento contínuo da execução orçamentária, com foco no resultado primário e nos limites legais (LRF e art. 167-A da CF), é essencial. Os critérios de contingenciamento e limitação de empenho devem ser previstos como medidas efetivas de saneamento e correção das metas fiscais. Ferramentas automatizadas de controle interno, painéis gerenciais e alertas automáticos integrados podem antecipar desequilíbrios e subsidiar medidas corretivas tempestivas. A integração entre o setor de planejamento, contabilidade, controle interno e gabinete do executivo é fator crítico de sucesso.

3.3 Modernização tributária e integração de sistemas

O baixo crescimento das receitas próprias ou das receitas correntes líquidas em comparação ao crescimento das despesas correntes exige uma reestruturação da base arrecadatória. Entre as medidas recomendadas estão:

- Recadastramento imobiliário e revisão da planta genérica de valores, atualizando a base do IPTU;
- Securitização e cobrança ativa da dívida tributária com foco na recuperação de créditos inscritos;
- Adoção de sistemas informatizados de arrecadação e integração com cartórios, instituições bancárias e órgãos de registro;



- Estímulo à formalização de atividades econômicas locais, promovendo inclusão tributária com justiça fiscal;
- O estímulo à modernização de serviços on-line aos contribuintes, a desburocratização dos procedimentos de licenças e a autorização para operação de serviços podem alavancar o crescimento econômico local;
- Adoção do SIAFIC (Sistema Integrado e Único de Administração Financeira e Contábil) e dos sistemas estruturantes como elementos fundamentais da gestão orçamentário-financeira no município, gerenciado pelo Poder Executivo.

3.4 Gestão da despesa com pessoal e dos custos fixos

Embora a maioria dos municípios esteja dentro dos limites legais de despesa com pessoal, a pressão sobre a folha de pagamento será sempre contínua, elevando-se com o crescimento vegetativo da folha e concessões de revisões gerais anuais.

Mais que uma faculdade, é uma obrigação da Administração adotar políticas permanentes de racionalização do gasto preconizadas no artigo 167-A da Constituição Federal, como:

- Reestruturação de carreiras com foco na meritocracia e desempenho;
- Adoção de programas de aposentadoria incentivada e mobilidade interna;
- Mapeamento de processos para redução de cargos redundantes e otimização da força de trabalho, com potencial para redução dos gastos da folha de pagamento;
- Investimento em qualificação profissional dos servidores;
- Controle de contratos de terceirização, convênios e repasses, com avaliação baseada em critérios de custo-benefício.

3.5 Transparência fiscal e participação cidadã

A transparência fiscal qualificada é uma das dimensões avaliadas no i-Fiscal. A publicação tempestiva e acessível dos relatórios fiscais, bem como a ampliação da participação popular no ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), contribuem para a melhoria dos indicadores. A utilização de audiências públicas híbridas (presenciais e virtuais), portais interativos e relatórios gerenciais simplificados são práticas recomendadas.

3.6 Integração entre planejamento, gestão fiscal e tecnologia

A sinergia entre os índices i-Plan, i-Gov TI e i-Fiscal pode gerar efeitos multiplicadores positivos. A adoção de política de gestão documental levando-se em conta a utilização de processos digitais, o uso de sistemas integrados de gestão, a digitalização dos processos contábeis e a interoperabilidade de dados entre secretarias municipais favorecem o controle dos limites fiscais e o planejamento mais eficiente da despesa pública. Frise-se que a utilização do SIAFIC e dos sistemas estruturantes podem ser ferramentas úteis e eficazes na modernização da gestão pública.

3.7 Avaliação de benefícios fiscais e renúncias de receita

A renúncia de receitas por meio de isenções, anistias e incentivos deve ser objeto de revisão periódica, com base em critérios técnicos e legais. A **quantificação dos benefícios tributários** e sua comparação com os resultados econômicos e sociais esperados é medida indispensável para garantir a eficácia do gasto tributário.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de seus dez anos de existência, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal na dimensão fiscal (i-Fiscal) tem se consolidado como uma ferramenta indispensável de diagnóstico, controle e orientação das políticas fiscais municipais. O índice revelou avanços pontuais, mas também sinalizou retrocessos importantes: pela primeira vez, em 2023, os municípios paulistas apresentaram significativa piora nos indicadores de resultado primário, equilíbrio orçamentário e controle de despesas correntes.

Exemplos concretos revelam esse retrocesso em 2023, em que 168 municípios apresentaram déficit orçamentário sem cobertura e 466 ultrapassaram o limite constitucional de 95% de despesas correntes em relação à receita, descumprindo o artigo 167-A da Constituição Federal. Esses dados demonstram a fragilidade na programação e execução orçamentária, muitas vezes marcada por planejamento desconexo, ausência de cronogramas físico-financeiros realistas e uso excessivo de créditos adicionais por decreto e sem cobertura financeira.

Esse cenário proporciona oportunidades para correção, e há boas práticas que apontam caminhos para a reversão dessa conjuntura. O investimento de municípios em recadastramento imobiliário e a revisão da planta genérica de valores poderão aumentar a arrecadação do IPTU de forma estruturada, sem elevação de alíquotas.

A adoção do SIAFIC como sistema centralizado de contabilidade pública certamente permitirá maior controle e padronização da execução orçamentária e financeira, além da integração entre áreas como contabilidade, planejamento, finanças e controle interno.

Em relação às despesas, há espaço para avanços, racionalização e eficiência por meio do mapeamento de processos e revisão de contratos terceirizados, a fim de diminuir custos e serviços redundantes. Além disso, a adoção de programas de mobilidade interna, capacitação e qualificação profissional poderá melhorar a eficiência, sem prejuízo à qualidade dos serviços prestados.

A participação social, por meio de promoção de audiências públicas em formatos híbridos, poderá ampliar a transparência e legitimidade das escolhas orçamentárias, além de fortalecer o controle social, sendo práticas

que demonstraram efetivamente a melhoria das notas de municípios no i-Fiscal.

Portanto, a reversão do quadro fiscal observado nos últimos anos exige mais do que a simples observância de normas e limites legais: requer planejamento qualificado, decisões técnicas, integração institucional e compromisso com o interesse público. O i-Fiscal, nesse sentido, deve ser valorizado não apenas como índice de mensuração, mas como ferramenta de governança fiscal, com potencial de induzir a sustentabilidade das contas públicas, fortalecer a autonomia municipal e ampliar a efetividade das políticas públicas locais.



REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir regime fiscal provisório. Diário Oficial da União, Brasília, 16 mar. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, 5 mai. 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Altera a Lei Complementar nº 101, de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 mai. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Diário Oficial da União, Brasília, 28 mai. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025**. São Paulo, SP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2025>. Acesso em: 21 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório Gerencial do Sistema AUDESP – Análise 2023**. São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/audesp>. Acesso em: 22 jun. 2025.

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

**JOSÉ PAULO NARDONE
DENIS CÁSSIO GABRIEL**



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.

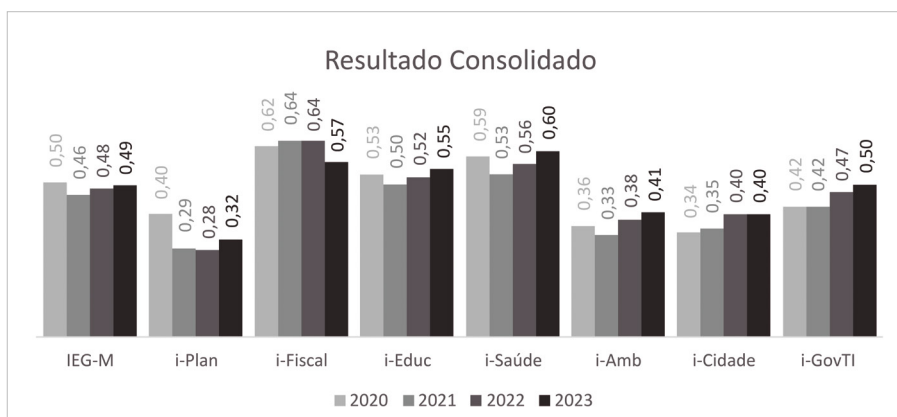


Gráfico 1 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Pannel do IEG-M (TCESP, s.d.)

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:

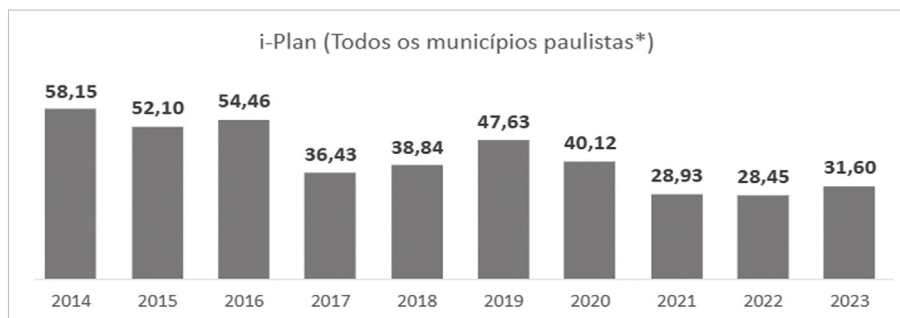


Gráfico 2 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

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.

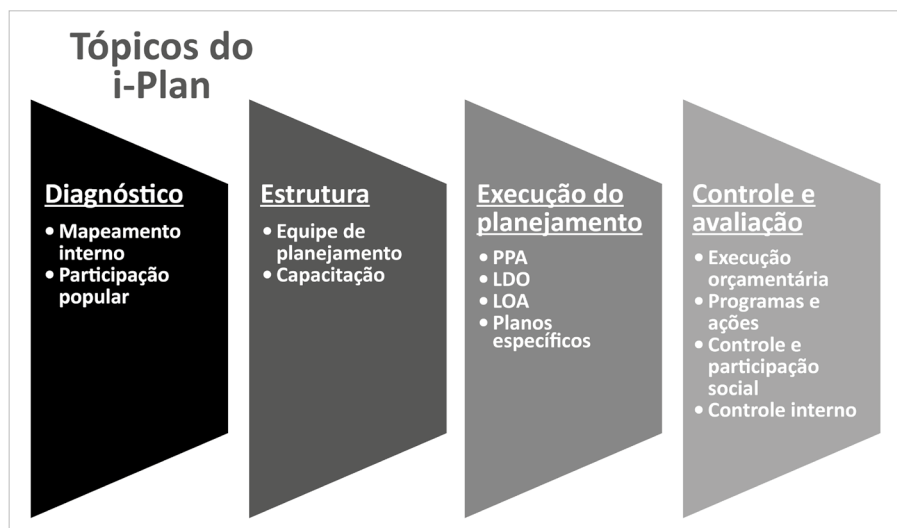


Figura 1 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

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 desenham 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.

A DIMENSÃO EDUCACIONAL DO IEG-M:

EVIDÊNCIAS PARA O
PLANEJAMENTO E A
GOVERNANÇA MUNICIPAL

**ROBERTA ROCHA PEREIRA DE VERAS SEBASTIÃO
VANDERLEI MARÇOLA**



A DIMENSÃO EDUCACIONAL DO IEG-M: EVIDÊNCIAS PARA O PLANEJAMENTO E A GOVERNANÇA MUNICIPAL

ROBERTA ROCHA PEREIRA DE VERAS SEBASTIÃO

*Graduada em Direito, Mestra em Gestão e Políticas Públicas, Assessora Técnica-Procuradora no TCESP
rveras@tce.sp.gov.br*

VANDERLEI MARÇOLA

*Graduado em Ciências Contábeis, Diretor Técnico de Divisão no TCESP
vmarcola@tce.sp.gov.br*

RESUMO

Este estudo analisa a dimensão da Educação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com foco na aplicação do i-Educ como instrumento de avaliação, diagnóstico e planejamento das políticas públicas educacionais nos municípios paulistas. Fundamentado em uma extensa base normativa e em dados oficiais validados, o índice permite mensurar a aderência das gestões municipais às legislações vigentes e sua capacidade de transformar recursos em resultados concretos. O artigo reforça a importância do uso de evidências empíricas para subsidiar decisões públicas e propõe o fortalecimento do i-Educ como ferramenta estratégica para a formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais baseadas em resultados.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; i-Educ; Educação; Avaliação de Políticas Públicas; Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT

This study analyzes the Education dimension of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), developed by the São Paulo State Court of Accounts, focusing on the use of i-Educ as a tool for evaluating, diagnosing, and planning public education policies in São Paulo municipalities. Based on a robust legal framework and validated official data, the index measures municipalities' compliance with current legislation and their ability to translate public resources into effective educational outcomes. The paper highlights the relevance of using empirical evidence to support public decision-making and advocates for strengthening i-Educ as a strategic tool for evidence-based policy formulation, implementation, and evaluation in the education sector.

KEYWORDS: IEG-M; i-Educ; Education; Public Policy Evaluation; National Education Plan.



INTRODUÇÃO

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído em 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), constitui uma ferramenta de avaliação que visa mensurar a eficiência e a efetividade da gestão pública nas 644 prefeituras paulistas jurisdicionadas ao Tribunal. Seu propósito central é verificar em que medida as administrações municipais conseguem transformar recursos públicos em políticas públicas concretas e bem implementadas.

Estruturado com base na análise da infraestrutura e dos processos administrativos, o IEG-M avalia o desempenho das gestões municipais em sete dimensões essenciais: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Proteção dos Cidadãos (Defesa Civil), Meio Ambiente e Governança em Tecnologia da Informação. A consolidação dessas dimensões permite ao TCESP aferir, ao longo do tempo, se os municípios têm alcançado seus objetivos estratégicos e promovido melhorias efetivas na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Adicionalmente, o IEG-M está alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, contribuindo para o monitoramento da implementação local de metas globais relacionadas à educação de qualidade, à saúde e bem-estar, às cidades sustentáveis, à ação contra a mudança do clima, às instituições eficazes e à transparência na gestão pública. Ao integrar princípios de sustentabilidade, equidade e inovação, o índice reforça o papel estratégico do controle externo na promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito municipal.

No presente estudo, o foco recai sobre a dimensão da Educação, cujo objetivo é verificar o grau de aderência das políticas públicas educacionais às legislações vigentes e, principalmente, mensurar os resultados obtidos na oferta da educação infantil (creches e pré-escolas) e do ensino fundamental (anos iniciais e finais).

Para isso, cada município jurisdicionado deve responder, eletronicamente, a um conjunto de quesitos específicos, disponibilizados no Portal da Auditoria Eletrônica do TCESP. Além dessas informações autodeclaradas, o índice incorpora dados complementares provenientes do Censo Escolar, INEP e do Sistema AUDESP, ampliando a base de verificação e análise. A validação dos dados é realizada por amostragem, com base em critérios técnicos, pela equipe de auditoria do Tribunal, assegurando maior fidedignidade às informações analisadas.

A classificação dos municípios na dimensão Educação do IEG-M é expressa em notas e faixas de efetividade, que variam de “A” (altamente efetiva) a “C” (baixo nível de adequação), com subdivisões intermediárias. Essa estratificação permite uma análise comparativa da qualidade da gestão educacional entre os entes municipais e evidencia o quanto as práticas adotadas resultam, de fato, em melhorias concretas nos indicadores educacionais.

As notas e faixas são definidas da seguinte forma:

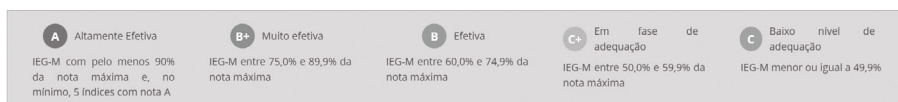


Figura 1 | Fonte: Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

1. I-EDUC – FUNDAMENTAÇÃO E CONTEXTO

O Índice Municipal da Educação (i-Educ) constitui-se como uma ferramenta técnica de avaliação e planejamento das políticas públicas educacionais no âmbito local, com pleno respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, consoante legislações e descrições abaixo relacionadas:

A. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF)

A Constituição Federal estabelece os direitos sociais e o dever do Estado com a educação, incluindo a assistência gratuita em creches e pré-escolas para crianças até cinco anos, a educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos, a prioridade municipal no ensino fundamental e educação infantil, a garantia de programas suplementares, como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, a previsão do Plano Nacional de Educação e a criação de programas de prevenção e atendimento especializado para pessoas com deficiência, visando à sua integração social e acessibilidade.

B. Lei nº 9.394/1996 (LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)

A LDB estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, detalhando o dever do Estado com a educação, a organização dos sistemas de ensino pelos municípios, a formação e valorização dos profissionais da educação, os currículos da educação básica, a avaliação do rendimento escolar e a educação especial.

C. Lei nº 13.005/2014 (PNE – Plano Nacional de Educação)

O PNE estabelece metas e estratégias para a educação brasileira por um período de dez anos. Abrange desde a universalização da educação infantil e fundamental, a qualidade do ensino, a formação e valorização dos profissionais, até a gestão democrática e o financiamento da educação. Na elaboração deste texto, está em vigor em decorrência de prorrogação concedida até dezembro de 2025, enquanto tramita no Congresso a proposta do novo Plano.

D. Lei nº 8.069/1990 (ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente)

O ECA garante os direitos da criança e do adolescente, incluindo o direito à educação com acesso à escola pública e gratuita próxima à residência e a participação dos pais na definição das propostas educacionais. Também trata do dever do Estado em assegurar programas suplementares (material, transporte, alimentação, saúde) para o ensino fundamental e o atendimento educacional especializado para portadores de deficiência. O Poder Público deve recensear educandos e zelar pela frequência escolar.

E. Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância)

Essa Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância. Visa assegurar a qualidade da oferta da educação infantil com infraestrutura adequada e profissionais qualificados. Promove a colaboração entre os entes federados e o monitoramento das políticas, além de orientações a gestantes e famílias sobre desenvolvimento infantil.

F. Lei nº 14.113/2020 (Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)

Regulamenta o Fundeb, estabelecendo normas para o financiamento da educação básica e a valorização dos profissionais da educação. Define que a maior parte dos recursos deve ser destinada à remuneração dos profissionais e que os municípios devem implementar planos de carreira. Também detalha a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS Fundeb) no monitoramento, fiscalização e transparência dos recursos, além de tratar de sua composição, funcionamento e sua necessidade de infraestrutura e condições materiais.

G. Lei nº 13.185/2015 (Programa de Combate à Intimidação Sistemática – Bullying)

A Lei institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), com o objetivo de prevenir e combater o bullying através da capacitação de equipes pedagógicas, campanhas de conscientização,

orientação a pais, assistência a vítimas e agressores, promoção da cidadania e respeito, e medidas alternativas de responsabilização.

H. Lei nº 12.527/2011 (LAI – Lei de Acesso à Informação)

Garante o acesso à informação pública, estabelecendo a gestão transparente da informação, amplo acesso e divulgação, proteção da informação e o direito dos cidadãos de obter informações sobre atividades, patrimônio público, recursos, programas e metas.

I. Lei nº 9.503/1997 (CTB – Código de Trânsito Brasileiro)

O Código de Trânsito Brasileiro estabelece os requisitos para condutores de veículos destinados à condução de escolares, como idade mínima, categoria de habilitação, aprovação em curso especializado e não ter infrações gravíssimas.

J. Lei nº 11.947/2009 (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE)

Dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Define a alimentação escolar como direito do aluno e dever do Estado, e que a responsabilidade técnica pela alimentação escolar cabe ao nutricionista, que deve elaborar cardápios saudáveis, adequados e que respeitem a cultura alimentar local.

K. Lei nº 12.244/2010 (Bibliotecas)

Determina que as instituições de ensino públicas e privadas de todos os sistemas de ensino do País devem contar com bibliotecas.

L. Parecer CNE/CEB nº 8/2010

Trata-se de parecer do Conselho Nacional de Educação que estabelece padrões mínimos de qualidade do ensino, inclusive de estrutura para edificações educacionais (creche, pré-escola, ensino fundamental), provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados e da relação aluno/turma para garantir a qualidade da aprendizagem.

M. Resolução/CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020 (Conselho de Alimentação Escolar – CAE)

Essa resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação estabelece as diretrizes para o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), definindo sua instituição, composição, a necessidade de infraestrutura e condições materiais para seu funcionamento, a oferta de formação aos conselheiros e a divulgação de suas atividades. O CAE tem caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.

N. Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017 (BNCC – Base Nacional Comum Curricular)

Essa resolução institui e orienta a implantação obrigatória da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), definindo o conjunto de aprendizagens essenciais para a Educação Básica e estabelecendo que os currículos escolares devem ter a BNCC como referência, incluindo uma parte diversificada.

O. Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009 (Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação)

A Resolução nº 2/2009 do Conselho Nacional de Educação estabelece diretrizes nacionais para os planos de carreira dos profissionais do magistério e da necessidade de concursos públicos para o provimento qualificado de cargos em caso de vacância.

P. Estudos acadêmicos e artigos científicos

Estudos e artigos que fundamentam a importância de certos aspectos educacionais, como a influência do professor no desempenho do aluno (faltas, dedicação), o impacto da rotatividade de professores na qualidade do ensino, a relevância de brinquedos e materiais pedagógicos na instituição infantil, e a influência da infraestrutura escolar na aprendizagem.

Q. Resoluções e portarias específicas (ANVISA, FNDE, CFN, Detran.SP)

Normas e regulamentações detalhadas de órgãos e agências sobre temas específicos, como higienização de brinquedos, parâmetros de nutricionistas, divulgação de cardápios escolares, condições

higiênico-sanitárias e testes de aceitabilidade para merenda, controle de acondicionamento de alimentos (PVPS/FEFO), itinerários de transporte escolar e requisitos para veículos e condutores de transporte escolar.

R. Regulamentos de segurança contra incêndios

Regulamento estadual de São Paulo que institui normas de segurança contra incêndios para edificações e áreas de risco, incluindo a necessidade de licenças do Corpo de Bombeiros (AVCB, TAACB, CLCB).

S. Cartilhas sobre Conselhos Municipais de Educação (IRB/2020 e MEC)

Documentos que explicam as funções (consultiva, normativa, deliberativa, propositiva, mobilizadora) e atividades (consulta à sociedade, participação plural, acompanhamento de gestores e PME, fiscalização orçamentária) dos Conselhos Municipais de Educação, embora sua instituição não seja obrigatória por lei.

T. Outras referências e boas práticas (não legais)

Inclui definições (ex: manutenção preventiva da Wikipedia), princípios pedagógicos (parceria escola-família, relação escola-comunidade, benefícios do uniforme escolar, utilidade de indicadores educacionais, e avaliação diagnóstica).

2. PANORAMA DAS PRINCIPAIS FALHAS NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

A análise dos dados disponibilizados pelos municípios no indicador i-Educ permite observar diversas fragilidades estruturais e operacionais na gestão educacional dos municípios paulistas. Os resultados evidenciam pontos críticos relacionados à governança, ao planejamento estratégico, à alocação de recursos e à efetividade na implementação das políticas públicas de educação. Tais achados revelam desafios significativos a serem enfrentados pelas administrações municipais para o aprimoramento da qualidade da oferta educacional e o fortalecimento da capacidade institucional no setor.

Entre as questões recorrentes, destaca-se o **planejamento educacional deficiente**, uma vez que muitos municípios não possuem Planos Municipais de Educação (PMEs) atualizados ou devidamente alinhados ao Plano Nacional de Educação (PNE). Dados da base do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apontam que, embora 642 municípios tenham editado seus respectivos PMEs, apenas 89 estabeleceram cronogramas de metas e, destes, somente 39 estão executando as ações dentro do prazo estipulado. Essa lacuna no planejamento estratégico compromete diretamente a definição de metas de longo prazo e o monitoramento eficaz das políticas educacionais.

Outro achado preocupante do i-Educ é a **baixa qualidade da infraestrutura escolar**, marcada por deficiências na manutenção predial, ausência de acessibilidade e escassez de equipamentos pedagógicos adequados. Essas limitações impactam não apenas o ambiente de aprendizagem, mas também a permanência e o rendimento dos estudantes nas redes municipais.

A **formação continuada de professores** também se apresenta como um ponto crítico. Em muitas localidades, a oferta de capacitação docente é limitada ou inexistente, o que compromete o desenvolvimento profissional dos educadores e, conseqüentemente, a qualidade do ensino ofertado.

No aspecto da **gestão de recursos**, observa-se um quadro de alocação e monitoramento ineficaz dos investimentos em educação. Em 2022, dados do Tribunal de Contas evidenciam dificuldades no cumprimento do piso nacional do magistério em diversos municípios, além de um volume elevado de contratações temporárias para cargos docentes. Essas práticas, além de comprometerem a valorização profissional, dificultam a construção de equipes pedagógicas estáveis e comprometidas com projetos educacionais de longo prazo.

A situação da **educação infantil** também exige atenção. Os dados mais recentes apontam um crescimento expressivo no número de crianças de zero a três anos que não conseguiram vagas em creches municipais — um déficit que atinge mais de 90% dos municípios paulistas. Esse dado indica a persistência de barreiras no acesso à educação na primeira infância, etapa fundamental para o desenvolvimento integral da criança.

Outro desafio estruturante diz respeito à **ampliação da jornada escolar**. Com base nos dados obtidos por fiscalização ordenada realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no exercício de 2023, verificou-se que parte significativa dos municípios paulistas ainda está distante do cumprimento da Meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, a qual prevê que pelo menos 25% dos alunos da educação básica estejam matriculados em tempo integral. A situação é ainda mais crítica quando se observa o baixo percentual de matrículas em turmas de jornada ampliada nas etapas da pré-escola e do

ensino fundamental – tanto nos anos iniciais quanto nos finais –, evidenciando a necessidade urgente de políticas públicas locais voltadas à expansão da oferta de tempo integral, especialmente nas fases mais determinantes para a formação educacional dos estudantes.

Ainda no campo dos desafios estruturantes, destaca-se a necessidade de fortalecimento da governança intersetorial voltada à **primeira infância**. A instituição do Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância e a elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância configuram medidas estratégicas recomendadas para a coordenação integrada das ações nas áreas de saúde, educação, assistência social, saneamento, cultura e direitos humanos, conforme as diretrizes da Lei nº 13.257/2016 – o Marco Legal da Primeira Infância. A importância desses instrumentos foi reforçada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo por meio do Comunicado SDG nº 22/2025, que enfatiza o papel do planejamento intersetorial na garantia do desenvolvimento integral das crianças de zero a seis anos.

Por fim, ressalta-se a **ausência de avaliação de resultados** como um entrave à gestão educacional mais eficaz. Muitos municípios ainda não utilizam indicadores de desempenho como ferramenta de acompanhamento e ajuste das ações implementadas, o que reduz a capacidade de correção de rumos e de promoção de melhorias contínuas.

A seguir, apresenta-se o gráfico que sintetiza a situação dos municípios paulistas nos exercícios de 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 (este último com dados preliminares ainda não validados):

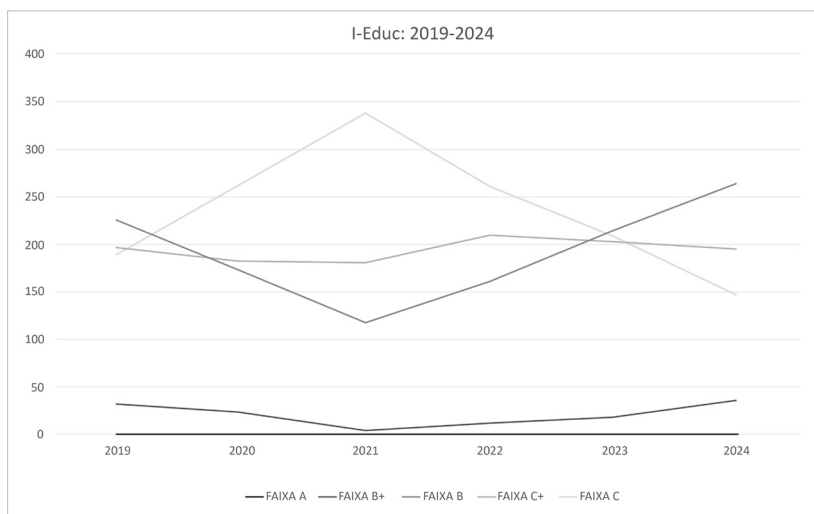


Figura 2 | Fonte: Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

É importante destacar, preliminarmente, que os resultados dos exercícios de 2019 e 2020 foram fortemente impactados pela pandemia de covid-19, que impôs restrições operacionais severas aos sistemas de ensino municipais, afetando diretamente o planejamento, a execução e o monitoramento de políticas educacionais. A suspensão das aulas presenciais, as dificuldades de adaptação ao ensino remoto e as limitações de infraestrutura tecnológica contribuíram para a queda ou estagnação de diversos indicadores de desempenho, influenciando negativamente a avaliação da efetividade das gestões nesse período.

Ao se analisar o gráfico, observa-se um crescimento consistente nas faixas **B+ (muito efetiva)** e **B (efetiva)**, que, somadas, abrangem **trezentos municípios** no último exercício considerado. Esse avanço indica um movimento de consolidação de práticas de gestão com maior efetividade, embora ainda aquém da **faixa A (altamente efetiva)**, cuja ampliação permanece como meta a ser perseguida.

Por outro lado, permanece significativo o número de municípios classificados nas faixas **C+ (em fase de adequação)** e **C (baixo nível de adequação)**, totalizando **343 municípios**. Esse contingente evidencia a necessidade de ações estruturantes e de suporte técnico contínuo para que esses entes avancem nos processos de planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas educacionais. Ressalte-se que, no momento do fechamento deste documento, **um município ainda não havia finalizado o envio de dados**, o que poderá impactar levemente os resultados consolidados.

3. I-EDUC COMO FERRAMENTA PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O debate acerca da formulação e da implementação de políticas públicas está pautado, fundamentalmente, no desafio de compreender quais fatores devem ser considerados pelos gestores públicos ao longo de todo o ciclo da política. Esse processo envolve não apenas a identificação de demandas sociais legítimas (formação de agenda), mas também a análise do contexto institucional, a disponibilidade de recursos financeiros e de pessoal, a articulação entre diferentes níveis de governo e a incorporação de evidências científicas que possam orientar decisões mais eficazes.

É nesse contexto que ganha importância a ideia do uso de evidências empíricas como fundamento das decisões governamentais, especialmente as voltadas à formulação e implementação de políticas públicas de educação, que perpassam o mandato do governante e se constituem como verdadeiro elemento fundante e norteador da sociedade.

Trata-se, em suma, de considerar, nas etapas de formulação, implementação e avaliação de políticas, o grupo de evidências disponível sobre o que funciona ou não em determinada prática e por quê. Para isso, é necessário o emprego de um processo sistemático de coleta, análise e aplicação de informações sob rigor acadêmico, geralmente oriundas de pesquisas científicas ou levantamento de dados relevantes.

É fundamental destacar que “a promoção do uso de evidências científicas nas tomadas de decisões em políticas públicas não pretende subordinar a decisão política ao conhecimento científico” (Ipea, 2022). Ao contrário. Os dados e evidências decorrentes de fontes confiáveis e sistematizados integram um grande conjunto de informações à disposição dos gestores públicos e devem ocupar papel de relevo na formação de agenda, formulação, implementação, avaliação e redesenho de políticas públicas, ao lado de outros conhecimentos e debates. É, na verdade, esse grande grupo de informações relevantes que vai dar suporte ao desenvolvimento de boas políticas públicas, mais eficazes, efetivas, equitativas e otimizando o uso dos recursos públicos.

O i-Educ surge, assim, como uma importante ferramenta para qualificar o processo decisório do gestor público, que dispõe de um arcabouço sistematizado de dados capazes de retratar o cenário da educação daquele município, com suas potencialidades (o que está funcionando), fragilidades (o que não está funcionando) e lacunas, indicando em que medida os recursos e ações na área da educação são convertidos em resultados concretos, indo além da análise puramente financeira ou burocrática.

De fato, a utilização de indicadores de desempenho e gestão – como, taxa de atendimento em creche e pré-escola; taxa de distorção idade-série; indicadores de aprendizagem (IDEB); existência e uso de planos municipais de educação; critérios de alocação de recursos; formação de professores e ações pedagógicas -, que são incorporados aos aspectos financeiros da gestão educação, permite que o i-Educ entregue um relevante arcabouço de informações, capaz de retratar o percurso da educação municipal e orientar uma tomada de decisão embasada e qualificada.

Para exemplificar o potencial de utilização do i-Educ como insumo para planejamento estratégico do município, no que se refere à educação, tomaremos o caso da implementação das metas do Plano Nacional de Educação – PNE.

As diversas fragilidades evidenciadas no i-Educ, sintetizadas no capítulo anterior, ligam-se diretamente ao baixo alcance das metas estabelecidas no PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, atualmente em vigor, em decorrência de prorrogação concedida até dezembro de 2025, enquanto tramita no Congresso a proposta do novo Plano.

Concebido como o principal instrumento de planejamento das políticas educacionais brasileiras na última década, o Plano abrangeu, em seu escopo, desde a educação infantil até o ensino superior, com a definição de vinte metas e 254 estratégias, orientadas por diretrizes que visavam à erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica, além do estabelecimento de parâmetros de financiamento vinculados ao Produto Interno Bruto (PIB).

O cenário ao final do período de dez anos, no entanto, foi de insucesso. Menos de 40% das metas foram plenamente cumpridas, segundo o relatório do INEP, e apenas uma pequena parcela dos indicadores monitorados atingiu ou superou os objetivos estabelecidos. Houve avanços pontuais, como na ampliação do acesso à pré-escola e manutenção da universalização do ensino fundamental, mas metas mais ambiciosas, como a expansão do atendimento em creches, a erradicação do analfabetismo, a ampliação da educação em tempo integral, a valorização dos profissionais da educação e o aumento do investimento público em educação, ficaram distantes do previsto (Agência Senado, 2023).

O novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2025-2035, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, representa uma tentativa de superar as limitações do ciclo anterior (2014-2024), focado, desta vez numa estrutura mais detalhada e metas mais específicas, capazes de favorecer a aderência à realidade local e o monitoramento contínuo do alcance dos objetivos. O projeto, elaborado pelo Ministério da Educação com ampla participação da sociedade civil e dos entes federativos, propõe dezoito objetivos organizados em oito grandes temáticas, desdobrados em 58 metas e 252 estratégias. Entre as principais inovações estão o foco explícito na equidade, inclusão e redução das desigualdades educacionais, além da incorporação de temas contemporâneos como a educação digital e a sustentabilidade socioambiental.

Assim, é possível extrair a legítima conclusão de que o sucesso do novo PNE depende da superação dos entraves que comprometeram o ciclo anterior, como a insuficiência de financiamento público, a fragmentação das políticas educacionais, a falta de mecanismos eficazes de implementação e avaliação e

a necessidade de um regime de colaboração mais robusto entre União, estados e municípios.

Neste sentido, as informações atualizadas e desagregadas por município fornecidas pelo i-Educ permitem acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no novo PNE, como a universalização da educação infantil, a alfabetização no tempo certo, a ampliação da educação integral, a inclusão de grupos vulneráveis e a melhoria da qualidade da educação básica. Essa base de dados sistematizada oferece aos gestores públicos um panorama claro e comparativo do desempenho educacional local, regional e estadual, facilitando a identificação de áreas prioritárias para intervenção e a correção de rumos em tempo hábil.

Trata-se, assim, de subsidiar o processo decisório do gestor público com informações detalhadas sobre os rumos que a política educacional está tomando no município, de forma que ele possa, ainda no percurso, rever processos e projetos, reaproximando-se do atingimento das metas propostas.

A tabela a seguir exemplifica como é possível correlacionar as principais metas do novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2025-2035 (ainda em tramitação e passível de alterações) com as questões avaliadas pelo i-Educ, evidenciando como a ferramenta pode ser importante para subsidiar o monitoramento e a gestão das metas educacionais em âmbito municipal:

Metas do Novo PNE (2025-2035)	Questões Avaliadas pelo iEduc (IEGM - TCESP)
Universalizar a oferta de matrículas em creche e pré-escola;	Cobertura e acesso à educação infantil; percentual de matrículas em creche e pré-escola por faixa etária;
Garantir a qualidade da oferta de educação infantil;	Condições de infraestrutura, recursos pedagógicos e formação dos profissionais da educação infantil;
Assegurar alfabetização até o final do 2º ano do ensino fundamental, com inclusão e redução de desigualdades;	Indicadores de aprendizagem em leitura e escrita; fluxo escolar e distorção idade-série nos anos iniciais;
Universalizar o ensino fundamental e médio, com permanência e conclusão na idade adequada;	Taxas de matrícula, evasão, reprovação e distorção idade-série no ensino fundamental e médio;



Garantir a aprendizagem com inclusão e redução de desigualdades;	Resultados em avaliações de aprendizagem; indicadores de atendimento a alunos com necessidades especiais;
Ampliar a oferta de educação integral em tempo integral;	Percentual de escolas e matrículas em tempo integral; oferta de atividades complementares;
Promover a educação digital e conectividade;	Disponibilidade de recursos tecnológicos e conectividade nas escolas municipais;
Garantir acesso, qualidade e permanência na educação indígena, do campo e quilombola;	Inclusão e atendimento específico a grupos étnicos e comunidades tradicionais;
Ampliar a educação profissional e tecnológica;	Matrículas e oferta de cursos técnicos; qualidade da formação profissional;
Valorizar os profissionais da educação;	Formação continuada, plano de carreira, remuneração e condições de trabalho dos professores;
Gestão eficiente dos recursos públicos na educação.	Transparência, planejamento orçamentário, execução financeira e controle social.

Tabela 1 | Fonte: Elaborada pelos autores, com auxílio de IA (Perplexit) e base nas questões do i-Educ e metas do PNE, conforme projeto em tramitação.

CONCLUSÃO

É possível concluir que o i-Educ representa uma ferramenta concreta de incorporação da lógica de evidências na avaliação da política educacional dos municípios paulistas, contribuindo para tornar mais visível a relação entre gestão, investimentos e resultados educacionais.

Apesar das fragilidades evidenciadas na gestão educacional dos municípios paulistas, o avanço observado nas faixas de efetividade B+ e B revela que há um movimento concreto em direção ao aprimoramento das práticas de governança e à consolidação de políticas públicas mais estruturadas. Esse

progresso, embora ainda insuficiente para alcançar o patamar de excelência desejado, demonstra o potencial transformador das administrações municipais quando há compromisso com planejamento, monitoramento e uso estratégico de dados.

No entanto, para que o i-Educ atinja seu pleno potencial como instrumento efetivo de planejamento estratégico e de melhoria contínua, retroalimentando o processo decisório de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, é fundamental o investimento em capacidade técnica dos gestores, fortalecimento da cultura institucional de sua utilização como evidência e o aperfeiçoamento de mecanismos de governança educacional local.

Com planejamento consistente, capacitação técnica e o uso sistemático de evidências, os municípios paulistas têm plenas condições de reverter suas fragilidades, reduzir desigualdades educacionais e garantir que cada criança e adolescente tenha acesso a uma educação pública de qualidade, inclusiva e transformadora — em sintonia com os compromissos assumidos na Agenda 2030 e com os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: Agência Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-pne/as-20-metas-do-pne-e-a-avaliacao-do-inep>. Acesso em: 22 jun. 2025.

FIGUEIRA, Liciane Ágda Cruz. **O IEG-M rastreando resultados: ação fiscalizatória em prol do aprimoramento da gestão pública e da efetivação de direitos em âmbito local (i-Educ)**. São Paulo: TCESP, [s.d.]. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/O%20IEG-M%20rastreando%20resultados%20_1.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

KOGA, Natália Massaco *et al.* (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11121>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/ TCESP: Anuário 2025**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Live - IEG-M: i-Educ - 26/10/2023**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VY4rmN-IyzU>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2024**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2024>. Acesso em: 22 jun. 2025.

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: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório consolidado: IV Fiscalização Ordenada - Escola em Tempo Integral**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/questionario/consolidados/consolidados/IVFO2023-RelatorioConsolidado.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

O I-SAÚDE DO TCESP:

UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE
DA POLÍTICA DE SAÚDE
MUNICIPAL E CAMINHOS PARA
A EXCELÊNCIA

**HONORMÉLIO PEREIRA DA SILVEIRA
EDUARDO MENCK SANGIORGIO
VITOR LUIZ DE AMORIM SEABRA**



O I-SAÚDE DO TCESP: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE SAÚDE MUNICIPAL E CAMINHOS PARA A EXCELÊNCIA

HONORMÉLIO PEREIRA DA SILVEIRA

*Graduado em Economia, Especialista em Políticas Públicas, Diretor Técnico de Divisão no TCESP
hsilveira@tce.sp.gov.br*

EDUARDO MENCK SANGIORGIO

*Graduado em Direito, Especialista em Direito Previdenciário, Chefe Técnico da Fiscalização no TCESP
esangiorgio@tce.sp.gov.br*

VITOR LUIZ DE AMORIM SEABRA

*Graduado em Economia, Especialista em Gestão de Negócios, Auditor de Controle Externo no TCESP
vseabra@tce.sp.gov.br*

RESUMO

Este artigo analisa o componente i-Saúde do Indicador de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), como instrumento de avaliação da efetividade das políticas públicas municipais de saúde. A pesquisa parte da análise do questionário que embasa o indicador, segue para os problemas na gestão da saúde dos municípios paulistas e investiga em que medida o i-Saúde tem contribuído para o aprimoramento da administração pública local. O objetivo é avaliar a estrutura, a aplicação e os resultados do i-Saúde, identificando boas práticas e fragilidades recorrentes nos municípios. Adotou-se metodologia qualitativa e quantitativa, com base na análise dos dados do i-Saúde 2024 (ano base 2023), relatórios do TCESP e estudos de caso. A análise revelou problemas em temas diversos, como planejamento, estrutura física, gestão da atenção primária e especializada, mas também que há um número crescente de municípios que adotam práticas eficientes na saúde. O artigo conclui que o i-Saúde, além de instrumento de controle externo, tem se consolidado como referência técnica e

indutor de boas práticas, promovendo avanços relevantes na gestão municipal da saúde no Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública; Efetividade; i-Saúde; Saúde Municipal; Avaliação de Políticas Públicas; Controle Externo.

ABSTRACT

This article analyzes the i-Saúde component of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), developed by the São Paulo State Court of Accounts (TCESP), as an instrument to evaluate the effectiveness of municipal public health policies. The study addresses the problem of low effectiveness in health management in several municipalities and investigates the extent to which i-Saúde has contributed to the improvement of local public administration. The objective is to assess the structure, application, and outcomes of i-Saúde, identifying both recurring shortcomings and successful practices. A qualitative and quantitative methodology was adopted, based on the analysis of i-Saúde 2024 data (reference year 2023), TCESP reports, and case studies. The analysis revealed problems in several areas, such as planning, physical infrastructure, and management of primary and specialized care. However, it also showed a growing number of municipalities adopting efficient health practices. The study concludes that i-Saúde, beyond its role in external control, has become a technical reference and a driver of best practices, promoting meaningful advances in municipal health management in the State of São Paulo.

KEYWORDS: Public Management; Effectiveness; i-Saúde; Municipal Health; Public Policy Evaluation; External Control.





INTRODUÇÃO

Em cumprimento a sua missão institucional, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP – fiscaliza os atos praticados pelos órgãos públicos e os seus resultados valendo-se, no caso das prefeituras, entre outros instrumentos, dos dados coletados pelo Indicador de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M.

O IEG-M foi concebido pelo TCESP em 2015 com o propósito de medir a eficiência das 644 prefeituras do Estado fiscalizadas pelo Tribunal de Contas. Trata-se de um índice inovador que foca a avaliação de resultados das políticas públicas, indo além da mera conformidade legal. A criação do IEG-M atendeu a necessidade de aprimorar o controle externo, fornecendo parâmetros objetivos para avaliar se as políticas municipais estão atingindo suas metas de forma efetiva. Diferentemente das auditorias tradicionais baseadas apenas em legalidade, o IEG-M introduziu uma perspectiva de auditoria operacional, avaliando a qualidade do gasto público e a efetividade das ações governamentais.

Esse índice atua como ferramenta técnica de apoio ao setor de fiscalização do Tribunal, fornecendo subsídios para a avaliação da aderência da gestão pública municipal aos princípios da efetividade, economicidade e interesse coletivo.

Dentro do IEG-M, foram definidas sete dimensões temáticas consideradas estratégicas na gestão municipal: Planejamento, Gestão Fiscal, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos (Defesa Civil) e Governança em TI.

Cada dimensão corresponde a um subíndice – por exemplo, i-Saúde para saúde – e juntas as dimensões compõem o indicador global de efetividade de cada município. A escolha dessas áreas baseou-se em sua relevância estratégica e participação no orçamento público municipal (educação e saúde, por exemplo, têm grande peso nos gastos municipais). A justificativa para desenvolver o IEG-M e o componente i-Saúde reside na oferta de uma ferramenta que auxilie tanto o controle externo (o TCE e a sociedade) quanto os próprios gestores municipais.

Desde sua criação, o componente i-Saúde (e o IEG-M como um todo) passou por uma evolução significativa em sua metodologia e alcance, sem que seus objetivos de base fossem alterados. A abrangência e profundidade das perguntas do índice passam, a cada edição, por aperfeiçoamentos pelo TCESP,

que revise o questionário para atualizá-lo e adequá-lo conforme mudanças nas políticas públicas apareçam ou ambiguidades sejam identificadas.

Com foco nas políticas voltadas à área da saúde, os resultados do i-Saúde fornecem informações valiosas que subsidiam ações fiscalizatórias do Tribunal e também têm sido usadas por prefeitos e vereadores na correção de rumos, reavaliação de prioridades e melhoria do planejamento municipal.

Este artigo se propõe a explorar a estruturação e fundamentação dos quesitos do i-Saúde, as principais falhas e problemas recorrentes identificados pelos municípios, e os exemplos de sucesso na sua utilização como parâmetro de gestão. Embora o tema da gestão municipal da saúde seja vasto e permita inúmeras discussões, nosso foco será direcionado a esses pontos centrais, visando fornecer uma análise abrangente e relevante para a compreensão deste importante indicador.

1. ESTRUTURAÇÃO E FUNDAMENTOS DOS QUESITOS DO I-SAÚDE

O i-Saúde é composto por quesitos que avaliam a capacidade dos municípios em planejar, financiar, executar, monitorar e qualificar os serviços públicos de saúde.

Essa avaliação é estruturada em conjuntos temáticos que refletem diferentes eixos da gestão municipal da saúde, como aspectos de planejamento, financiamento, estrutura, gestão dos profissionais, atenção básica, atenção especializada, atenção psicossocial, rede de atenção às urgências e emergências, vigilância em saúde, assistência farmacêutica, regulação, controle e avaliação.

Quanto ao planejamento, os quesitos do i-Saúde avaliam a capacidade do município em organizar e conduzir as ações e serviços em conformidade com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Para isso, são considerados instrumentos fundamentais de gestão, como o Plano Municipal de Saúde (PMS), a Programação Anual de Saúde (PAS) e os Relatórios Anuais de Gestão (RAG), que permitem alinhar diagnóstico situacional, metas, estratégias de intervenção e avaliação dos resultados alcançados.

O financiamento da saúde, por sua vez, é avaliado a partir da aplicação dos percentuais mínimos de recursos próprios pelos municípios, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, com regulamentação pela Lei Complementar nº 141/2012. Além do cumprimento do gasto mínimo obrigatório, o i-Saúde também verifica a correta movimentação dos recursos financeiros por meio de contas bancárias específicas dos fundos municipais de saúde, o que reforça os princípios da transparência, rastreabilidade e controle na execução orçamentária e financeira das ações de saúde.

No que tange à avaliação da estrutura das unidades de saúde, o i-Saúde estabelece critérios objetivos por meio da verificação de documentos que atestam condições mínimas de segurança e funcionamento. Destacam-se a verificação da existência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), que comprova a adequação às normas de segurança contra incêndio, e a licença emitida pela Vigilância Sanitária, que atesta a conformidade com padrões técnicos e sanitários.

Além disso, também são considerados os estabelecimentos de saúde que apresentaram necessidade de reparos ou que tiveram suas atividades interrompidas ao longo do ano de referência, o que reflete diretamente na continuidade e qualidade dos serviços prestados à população.

Os quesitos relacionados à gestão dos profissionais de saúde avaliam aspectos fundamentais para a organização do trabalho nas unidades. Dentre os critérios analisados, destacam-se a existência de um Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) para os servidores da saúde, a forma de controle de frequência dos profissionais e o cumprimento integral da jornada de trabalho pelos médicos. Esses elementos são indicativos da capacidade do município em manter vínculos estáveis, garantir a motivação das equipes e assegurar a presença efetiva dos profissionais nos serviços de saúde.

Dentre as diversas temáticas objeto de avaliação, das mais relevantes, e que inclusive tem o maior peso na nota final do i-Saúde, é a Atenção Básica à Saúde (AB), também conhecida como Atenção Primária à Saúde (APS). Isso não é sem motivo. Afinal, a APS é considerada o principal eixo estruturante da organização dos serviços no SUS. Ela é a porta de entrada preferencial para o cuidado contínuo, integral e coordenado, e tem como objetivos promover a saúde, prevenir doenças, tratar agravos mais comuns e encaminhar, quando necessário, para serviços de maior complexidade.

A base normativa está na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), instituída pela Portaria MS/GM nº 2.436/2017 (Portaria de Consolidação MS/GM nº 2/2017), a qual define as atribuições das Equipes de Saúde da Família (eSF), Equipes de Saúde Bucal (eSB), e demais tipos de equipes.

Os quesitos relacionados à APS no i-Saúde avaliam: se as equipes de saúde estão completas; qual é a cobertura populacional estimada pelas eSF, que é um dos principais indicadores da expansão e capilaridade da atenção básica no município; se há o acompanhamento de condições que exigem monitoramento cuidadoso, como hipertensão, diabetes e gestantes; se há controle sobre a agenda de consultas, inclusive sobre o absenteísmo e medidas adotadas para reduzi-lo, dentre outros.

Já na atenção especializada e na atenção psicossocial, os quesitos abrangem o acesso da população a serviços de maior complexidade, como consultas com especialistas, exames de apoio diagnóstico e atendimento em Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Nessa área, o i-Saúde busca identificar os principais desafios de gestão, incluindo a regulação eficaz do acesso, o enfrentamento ao absenteísmo de usuários e a oferta limitada de vagas, fatores que comprometem a continuidade e a resolutividade do cuidado em saúde.

No que se refere à rede de atenção às urgências e emergências, os quesitos do i-Saúde avaliam aspectos estruturais e operacionais essenciais para o atendimento imediato à população. São verificados indicadores como o tempo de resposta do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e a composição mínima das equipes de regulação médica e das unidades móveis de atendimento, conforme os parâmetros estabelecidos em portarias do Ministério da Saúde, notadamente a Portaria MS/GM nº 1.010/2012, que define diretrizes para a implantação e funcionamento do SAMU.

Por sua vez, no âmbito da vigilância em saúde, o i-Saúde avalia a capacidade do município em identificar, monitorar e responder de forma oportuna aos agravos que impactam a saúde coletiva. São verificados, por exemplo, se há a análise da tendência de casos de arboviroses (como dengue, chikungunya e zika), a investigação de casos notificados, surtos e óbitos, bem como a realização de campanhas de prevenção e promoção da saúde, incluindo temas como prevenção às infecções sexualmente transmissíveis (ISTs), planejamento familiar, uso de substâncias psicoativas, entre outras. Também são considerados indicadores como a cobertura vacinal da população e a disponibilização de insumos e materiais necessários para a coleta de amostras laboratoriais, fundamentais para o diagnóstico de doenças sob vigilância epidemiológica.

Outro tema que merece destaque é a assistência farmacêutica, cuja avaliação no i-Saúde considera tanto a existência de episódios de desabastecimento de medicamentos quanto de mecanismos de controle gerencial adotados pelos municípios. Entre os quesitos analisados, estão o monitoramento de estoques, a rastreabilidade dos medicamentos dispensados e a gestão dos processos de aquisição, todos em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF),

instituída pela Portaria MS/GM nº 1.653/2004 (Portaria de Consolidação MS/GM nº 2/2017). Esses elementos são fundamentais para garantir o acesso contínuo e seguro aos medicamentos essenciais e para promover o uso racional dos recursos públicos.

Por fim, o i-Saúde contempla quesitos relacionados à regulação, ao controle e à avaliação, que são essenciais para garantir a organização e a transparência dos serviços ofertados à população. São verificados aspectos como o controle das filas de espera para atendimentos médicos, terapias, tratamentos e cirurgias, bem como a atualização do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). Avalia-se também se o município dispõe de ouvidoria de saúde, analisando sua estrutura física e de pessoal, além da existência do componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria (SNA). Esses mecanismos refletem o grau de institucionalização da gestão e a capacidade de monitorar, avaliar e responder às demandas da população de forma qualificada.

Esses temas constituem a base do i-Saúde, permitindo uma análise abrangente da efetividade da gestão municipal. Com isso, é possível identificar fragilidades e orientar ações corretivas e de melhoria nessa área.

2. PRINCIPAIS FALHAS E PROBLEMAS RECORRENTES DETECTADOS PELA FISCALIZAÇÃO DO TCESP

2.1 Avaliação do planejamento e da gestão em saúde

Uma das falhas mais recorrentes identificadas está relacionada à fragilidade no uso dos instrumentos de planejamento em saúde, como a ausência de integração desses instrumentos, especialmente entre o Plano Municipal de Saúde (PMS), a Programação Anual de Saúde (PAS) e as peças orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dados do i-Saúde 2024 (ano base 2023) demonstram que 225 prefeituras aprovaram o PMS 2022-2025 somente após a aprovação do PPA 2022-2025 pelas câmaras municipais e que 223 prefeituras aprovaram a Programação Anual de Saúde de 2023 somente após a aprovação da LDO 2023 pelas câmaras, evidenciando uma inversão do fluxo lógico de planejamento, o que torna os instrumentos de planejamento peças meramente formais.

Essa desconexão compromete a coerência entre o planejamento estratégico da saúde e a alocação efetiva de recursos públicos. Na prática, isso significa que ações previstas nos planos de saúde podem não dispor de recursos garantidos no orçamento, ou que recursos orçamentários são aplicados em ações não alinhadas às prioridades de saúde definidas pela gestão e pela comunidade.

Como consequência, há prejuízo na execução das políticas públicas, dificuldade no monitoramento de metas e riscos de ineficiência no gasto público, enfraquecendo o princípio da efetividade e gerando frustração das expectativas da população quanto à melhoria dos serviços de saúde.

Ainda no eixo do planejamento, é comumente observado pela fiscalização do TCESP, com base no i-Saúde, que nem todas as ações previstas na Programação Anual de Saúde são efetivamente executadas ao longo do exercício. Dados do i-Saúde 2024 demonstram que, das 644 prefeituras sob jurisdição do TCESP, 544 não executaram todas as ações previstas. Assim, aproximadamente 84% das prefeituras não cumpriram o planejado.

Esse cenário evidencia fragilidades tanto na formulação quanto na capacidade de execução do planejamento, refletindo um descompasso entre as intenções expressas no Plano Municipal de Saúde (PMS) e as ações previstas na Programação Anual de Saúde (PAS) e as efetivamente realizadas.

De forma paradoxal, entretanto, verifica-se que os Relatórios Anuais de Gestão (RAG) são, em sua maioria, aprovados sem ressalvas pelos conselhos municipais de saúde, mesmo diante das inconsistências entre o planejado e o executado. Para ilustrar essa contradição, dados do i-Saúde 2024 apontam que, entre as 644 Prefeituras, 552 tiveram o RAG aprovado sem ressalvas (85,7%), 28 com ressalvas (4,3%), cinco foram considerados irregulares (0,8%) e 59 sequer foram apreciados (9,2%). Esse cenário levanta questionamentos sobre a efetividade do controle social, a qualidade da análise técnica e o nível de envolvimento dos conselheiros municipais no processo de avaliação da gestão da saúde.



2.2 Avaliação da infraestrutura e dos recursos humanos

Em relação à estrutura física das unidades de saúde, a fiscalização do TCESP aponta de forma recorrente a falta de regularização junto ao Corpo de Bombeiros e à Vigilância Sanitária, com ausência de AVCB e licenças vigentes. Também são comuns problemas de infraestrutura deteriorada, ausência de manutenção preventiva e ambientes inadequados ao atendimento da população.

As deficiências na estrutura física das unidades de saúde impactam diretamente a qualidade dos serviços prestados à população. Ambientes com problemas de infiltração, ventilação inadequada, mobiliário danificado ou instalações elétricas irregulares comprometem não apenas o conforto e a dignidade no atendimento, mas também oferecem risco à saúde de usuários e profissionais.

A ausência de condições mínimas de funcionamento ainda traz riscos à continuidade do acesso a serviços essenciais, como vacinação, pré-natal e acompanhamento de doenças crônicas, isso em decorrência de interdições parciais ou totais das unidades, o que, no exercício de 2023, ocorreram em 86 unidades de saúde. Além disso, a inexistência de licenças obrigatórias, como o AVCB e a licença sanitária, expõe o município a sanções legais e à responsabilização dos gestores.

Novamente trazemos dados do i-Saúde 2024 para apresentar a dimensão do problema relacionado à estrutura física das unidades de saúde sob gestão municipal. No total, foram contabilizados 9.024 estabelecimentos. Desses, 5.419 (60,06%) não possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), e 2.902 (32,15%) não dispunham de licença emitida pela Vigilância Sanitária. Além disso, 3.125 (34,63%) unidades necessitavam de reparos. Esses dados revelam uma realidade preocupante: grande parte da rede de saúde municipal opera em condições inadequadas ou irregulares.

Tais falhas relacionadas à infraestrutura comprometem a confiança da população na rede pública de saúde e dificultam a construção de vínculos entre as equipes e os usuários, afetando negativamente os resultados esperados na atenção à saúde.

2.3 Avaliação da gestão da Atenção Primária à Saúde (APS)

Na dimensão da atenção básica, o TCESP tem identificado de forma recorrente falhas no controle das agendas de atendimento, especialmente no que se refere ao absenteísmo. No exercício de 2022, 147 prefeituras não possuíam controle de absenteísmo em consultas médicas e 295 não monitoravam a ausência dos usuários em exames laboratoriais realizados sob sua gestão.

Essas falhas de monitoramento ocorrem em um contexto preocupante de crescimento progressivo das taxas de absenteísmo. Dados do i-Saúde 2024 revelam que, no caso das consultas médicas, a taxa média de ausência foi de 6,6% em 2021, 6,8% em 2022 e 8,7% em 2023. Para os exames laboratoriais, os percentuais foram de 4,0% em 2021, 4,6% em 2022 e 6,5% em 2023 – demonstrando um aumento constante do problema ao longo dos anos.

A consequência prática é a perda de vagas que poderiam ter sido utilizadas por outros pacientes, gerando atrasos no acesso, aumento da demanda reprimida e desperdício de recursos públicos – principalmente quanto à força de trabalho.

Para se ter uma noção mais clara do impacto da situação retratada no i-Saúde, foram consultados dados do Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica – SISAB – sobre a quantidade de consultas médicas realizadas, em 2023, em Unidades Básicas de Saúde (UBS) nos 644 municípios fiscalizados pelo TCESP: foram registradas 37.888.610 consultas. Considerando a taxa média de absenteísmo de 8,7%, estima-se que mais de três milhões de consultas médicas foram desperdiçadas ao longo do ano – um volume expressivo de oportunidades de cuidado que deixaram de ser ofertadas à população.

Os dados extraídos do i-Saúde 2024 revelam uma adoção ainda limitada das estratégias para redução das taxas de absenteísmo em consultas médicas na Atenção Básica pelos municípios. Das 644 Prefeituras, apenas 93 (14,4%) relataram a criação de uma central de relacionamento com o usuário, 349 (54,2%) informaram ações de sensibilização e capacitação das equipes. Por sua vez, 370 (57,5%) utilizam ligações ou meios de comunicação para confirmação de consultas, 395 (61,3%) recorrem à atuação dos agentes comunitários na busca ativa e 247 (38,4%) realizam campanhas de conscientização.

Esses números evidenciam que, embora haja conhecimento sobre as boas práticas para enfrentar o problema, grande parte dos municípios ainda não implementa de forma sistemática um conjunto articulado de ações de enfrentamento, o que contribui para a manutenção e até o agravamento das taxas de absenteísmo.

2.4 Avaliação da gestão da atenção especializada

Considerando os dados extraídos e tratados do i-Saúde de 2024 (ano base 2023), verificou-se que o tempo de espera por consultas com especialistas demonstrou ser uma das maiores barreiras de acesso no SUS.

Dentre as três especialidades com maior tempo de espera por consulta, a neurologia se destaca, sendo citada por 201 municípios como uma das especialidades com maior fila. A título de exemplo, em um único município a fila de espera apresentada era de 3.803 dias. Já para a oftalmologia, a segunda especialidade mais citada, totalizou 95 municípios, chegando a alcançar, em um deles, 3.555 dias de espera. A ortopedia também apresenta um cenário preocupante, sendo uma das especialidades mencionadas por 86 municípios, atingindo o pico de 3.810 dias de espera em um deles.

A observação desses tempos máximos de espera para especialidades como neurologia, oftalmologia e ortopedia, que superam os 3.500 dias (equivalente a impressionantes quase dez anos), indica que, para uma parcela da população, o acesso a esses serviços é praticamente inexistente. Isso não pode ser caracterizado simplesmente como uma “fila”, mas sim como uma barreira que nega o exercício do direito ao tratamento em tempo hábil. Uma espera de quase uma década para uma consulta ou procedimento especializado pode significar que, para muitos pacientes, a condição de saúde pode se agravar irreversivelmente, levar à incapacidade permanente ou, em casos mais graves, até mesmo ao óbito antes que o atendimento seja sequer iniciado.

No que tange aos exames diagnósticos, elementos cruciais tanto para a detecção precoce de doenças quanto para o adequado planejamento terapêutico, a demora na sua realização acarreta implicações diretas no prognóstico dos pacientes, podendo agravar o quadro clínico, e ocasionar a perda de oportunidade de intervenção em estágios iniciais da enfermidade e, consequentemente, a redução das chances de sucesso do tratamento e a elevação dos custos assistenciais.

Dados extraídos do i-Saúde revelaram que, dentre os exames médicos com maior tempo de espera, a colonoscopia, um exame fundamental para a detecção de doenças do cólon, incluindo o câncer, destacou-se como o mais citado pelos municípios, sendo mencionado por 150 deles. Exemplificando, uma prefeitura informou tempo de espera superior a três mil dias. A ressonância magnética foi relatada como um dos exames com maior tempo de espera por 110 municípios, com um pico de espera de 3.600 dias. A ultrassonografia, por sua vez, foi citada por 117 municípios, atingindo um máximo de 3.585 dias em um deles.

2.5 Avaliação da efetividade da atenção psicossocial

A análise dos indicadores do i-Saúde de 2024 (dados de 2023) revela um conjunto de desafios recorrentes que perpassam a gestão da saúde mental nos municípios paulistas. Esses desafios não são isolados, mas frequentemente interligados, formando um padrão que aponta para dificuldades estruturais na consolidação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

A fragmentação da rede e a desarticulação são evidentes na baixa adesão a programas estaduais de saúde mental, como o Recomeço (384 municípios não aderiram) e o De Volta para Casa – PVC (441 municípios não aderiram), e na ausência de planos de ação municipais (127 municípios sem plano). Esses dados indicam que a rede de atenção psicossocial em muitos municípios ainda se encontra fragmentada e desarticulada, com dificuldades em integrar serviços e promover a continuidade do cuidado. A falta de planejamento leva à descoordenação, o que, por sua vez, impede o dimensionamento adequado dos serviços e a utilização eficaz de ferramentas de gestão.

Um déficit de capacidade e infraestrutura é percebido na inadequação da quantidade de Centros de Atenção Psicossocial – CAPS – e Unidades de Acolhimento – UAs – (86 municípios), de Serviços Residências Terapêuticas – SRTs – (70 municípios), bem como na insuficiência de vagas para a demanda de casos graves (84 municípios). Essa situação aponta para uma lacuna na capacidade instalada e na infraestrutura que impede o atendimento integral e dificulta o rompimento com a lógica manicomial.

Existem também lacunas na gestão da informação e no monitoramento. A ausência de indicadores específicos para a atenção psicossocial em quase metade dos municípios (271) e a não inclusão de vagas em sistemas de regulação (204 para CAPS/UA e 127 para SRTs) revelam fragilidades significativas na gestão da informação, no monitoramento e na avaliação. Isso dificulta o

planejamento baseado em evidências, a transparência na oferta de serviços e a otimização dos recursos. Sem dados claros e sistemas de regulação eficientes, os gestores operam “às cegas”, incapazes de identificar gargalos ou medir a efetividade das intervenções.

A recorrência de respostas negativas em áreas críticas como planejamento, adesão a programas estaduais e gestão da informação sugere um desafio sistêmico claramente constatado por meio do i-Saúde, estabelecendo-o como uma ferramenta relevante para o apoio aos gestores e equipes de fiscalização do TCESP.

3. BOAS PRÁTICAS E EXEMPLOS DE SUCESSO NO I-SAÚDE

O i-Saúde se tornou uma ferramenta de diagnóstico e *benchmarking* importante para gestores públicos. Ao medir a efetividade da gestão da saúde de forma padronizada, permitiu que cada município identificasse seus pontos fracos e fortes e ajustasse seus rumos, reavaliando prioridades e implementando boas práticas de governança.

Além disso, o i-Saúde trouxe maior transparência e visibilidade à gestão da saúde. Cidadãos, imprensa local, conselhos de saúde e o próprio Tribunal de Contas podem acompanhar a evolução das notas e cobrar providências quando a cidade fica para trás. Isso reforça a *accountability* dos gestores, que agora têm um parâmetro público de comparação.

Dessa forma, apesar das falhas recorrentes identificadas pela fiscalização do TCESP, é possível observar, ao longo do tempo, impactos positivos nos municípios paulistas após a implementação do i-Saúde, assim como experiências bem-sucedidas que evidenciam o potencial de aprimoramento da gestão em saúde pública, quando há planejamento consistente, compromisso dos gestores e uso estratégico das ferramentas disponíveis.

Exemplo interessante ocorreu em um município de médio porte da Região Metropolitana de São Paulo, que obteve conceito B+ (muito efetivo) em saúde na avaliação do i-Saúde em 2023. Entre as ações que contribuíram

para esse desempenho, destacam-se: ampliação da capacidade de atendimento nas unidades de saúde, realização contínua de treinamentos e capacitações para os profissionais, intensificação de campanhas de vacinação e prevenção de doenças, cuidados específicos com a saúde das gestantes, oferta adequada de medicamentos à população e implantação de sistema informatizado de saúde que permite o agendamento on-line de consultas e o acompanhamento de vacinas e exames.

Esse conjunto de iniciativas está alinhado diretamente aos critérios avaliados pelo i-Saúde e reflete uma gestão eficiente da atenção básica. O desempenho do município chegou a ser reconhecido por técnicos do Ministério da Saúde, que destacaram a excelência das práticas adotadas.

Em outro caso emblemático, um pequeno município do interior paulista, com cerca de três mil habitantes, obteve conceito B (efetivo) no i-Saúde de 2023, o que demonstra que o porte populacional não é obstáculo para uma gestão pública eficiente. Os bons resultados podem ser atribuídos ao compromisso com uma gestão eficiente, priorização da organização administrativa, manutenção dos programas básicos em funcionamento, atendimento aos principais indicadores medidos pelo Tribunal de Contas e a busca de parcerias externas sempre que necessário.

Esse exemplo é inspirador, pois demonstra que boas práticas de gestão são viáveis mesmo em municípios de pequeno porte e podem gerar impactos significativos, servindo, assim, como referência para outras cidades com características semelhantes.

Outros exemplos positivos podem ser observados entre diversos municípios de porte médio do estado de São Paulo, que vêm obtendo avaliações consistentes no i-Saúde ao longo dos últimos anos. Essas cidades frequentemente alcançam conceitos B ou B+, refletindo estruturas de saúde consolidadas e estratégias bem definidas. De modo geral, esses municípios compartilham algumas características comuns como: atenção básica fortalecida – muitas vezes com cobertura próxima de 100% da Estratégia Saúde da Família (ESF) –, adoção de soluções inovadoras como prontuário eletrônico e telessaúde, além de uma gestão profissionalizada dos serviços.

Também é possível observar bons resultados em municípios menores, especialmente aqueles com vocação turística, que investiram na modernização da gestão. Nessas localidades, a informatização dos agendamentos e o aprimoramento de indicadores preventivos têm contribuído para a elevação das notas no i-Saúde.

De modo geral, os resultados da dimensão i-Saúde do IEG-M ao longo dos últimos três ciclos (2022, 2023 e 2024) revelam uma tendência de melhoria gradual no desempenho dos municípios, o que é demonstrando no gráfico abaixo:

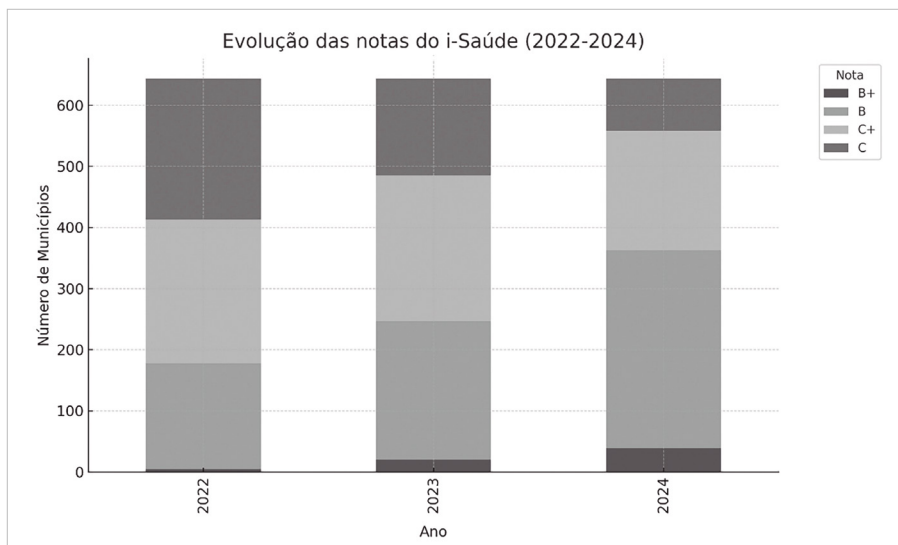


Gráfico 1 | Fonte: Elaborado pelos autores com base no Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

No i-Saúde de 2022, apenas cinco municípios obtiveram a classificação B+ (gestão muito efetiva), o que representava um cenário de forte predominância de notas intermediárias e baixas. Já no de 2023, o número de municípios com nota B+ saltou para vinte, e, no de 2024, alcançou 39 municípios, sinalizando um avanço importante, ainda que esse grupo represente uma parcela reduzida do total.

A nota B, que indica uma gestão considerada efetiva, também apresentou crescimento expressivo: de 173 municípios em 2022 para 227 em 2023, e 324 em 2024, consolidando uma tendência de aprimoramento na gestão municipal da saúde.

Por outro lado, observa-se uma redução significativa no número de municípios classificados com notas C+ e C, as quais indicam situações de maior fragilidade.

Essa trajetória aponta para o impacto positivo da utilização do i-Saúde como ferramenta de monitoramento, bem como da atuação do TCESP

no acompanhamento e orientação dos gestores municipais. Contudo, os dados também reforçam a necessidade de manutenção e intensificação dos esforços, especialmente nos municípios que ainda se encontram nos patamares inferiores, a fim de garantir que o avanço não seja pontual ou restrito a determinados territórios, mas sim progressivo e sustentável em todo o Estado.

Nesse contexto, os municípios com bom desempenho no i-Saúde servem como vitrine de boas práticas na gestão da saúde pública, as quais incluem, mas não se limitam a: planejamento estratégico com participação social, atenção básica forte e abrangente, uso inteligente de tecnologia, controle rigoroso de processos (estoque, agendamentos, indicadores), foco na prevenção e transparência.

Desde sua criação, o i-Saúde tem ido além da simples mensuração da efetividade da gestão, atuando como catalisador da melhoria contínua ao demonstrar os resultados possíveis quando as boas práticas são efetivamente implementadas, elevando o papel do TCESP como um importante indutor de boas políticas públicas.

CONCLUSÃO

A trajetória do i-Saúde evidencia o papel transformador que indicadores bem estruturados podem exercer sobre a gestão pública municipal. Desde sua criação, o índice não apenas mediu a efetividade das políticas de saúde, mas também impulsionou mudanças concretas, promovendo maior planejamento, transparência e *accountability* na administração local. Esse instrumento revelou-se essencial não apenas para a fiscalização e controle externo da gestão municipal em saúde, mas também como um catalisador para a melhoria contínua das políticas públicas locais. Ao ir além da mera conformidade legal e focar a efetividade e os resultados, o i-Saúde oferece um panorama detalhado da capacidade dos municípios em planejar, executar e monitorar seus serviços de saúde.

A análise da estruturação de seus quesitos demonstra uma abordagem abrangente, que perpassa desde o planejamento e financiamento até a atenção básica, especializada, psicossocial, vigilância em saúde, assistência

farmacêutica e regulação. O estudo dos dados mais recentes revela que, embora persistam fragilidades em diversas frentes – como infraestrutura física, integração dos instrumentos de planejamento, gestão da atenção primária e especializada, entre outras –, há também um número crescente de municípios que avançam significativamente ao adotarem práticas mais eficientes e centradas na população.

Os exemplos de sucesso analisados neste artigo comprovam o potencial transformador do i-Saúde. Municípios de diferentes portes demonstraram que o planejamento estratégico com participação social, o fortalecimento da atenção básica, o uso inteligente da tecnologia, o controle rigoroso de processos, o foco em programas preventivos e a transparência são pilares para um desempenho superior. Essas experiências bem-sucedidas não só elevam as notas no índice, mas, fundamentalmente, resultam em melhorias tangíveis na qualidade da saúde oferecida à população.

Nesse cenário, o i-Saúde transcende sua função de auditoria, consolidando-se como um referencial de boas práticas e um indutor de aprimoramento contínuo na gestão municipal da saúde. Ao fornecer um diagnóstico preciso e evidenciar caminhos de sucesso, o TCESP, por meio do i-Saúde, promove o avanço da saúde municipal em direção a um padrão mais equitativo, eficiente e efetivo. Seu potencial como instrumento incentivador de boas práticas é inegável, e sua contínua evolução reforça o compromisso institucional do Tribunal com uma fiscalização que vai além da legalidade, promovendo, de fato, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos paulistas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério Da Saúde. **Sistema de informação em saúde para a atenção básica – SISAB**: Indicadores de desempenho. Brasília. Disponível em <https://sisab.saude.gov.br/paginas/acesoRestrito/relatorio/federal/saude/RelSauProducao.xhtml>. Acesso em: 28 jun. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **IEGM Brasil**. Brasília. Disponível em: <https://www.iegim.irbcontas.org.br/#:~:text=%E2%80%9CPor%20ser%20um%20C3%ADndice%20din%C3%A2mico,%E2%80%9D>. Acesso em: 28 jun. 2025.

LIMA, Denis Camargo de. **Índice de efetividade da gestão municipal em saúde dos municípios paulistas**: uma análise a partir de algumas variáveis. Ribeirão Preto, 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações de Saúde). Universidade de São Paulo - Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/17/17157/tde-10042023-130125/publico/DENISCAMARGODELIMAcopdf#:~:text=avaliar%20a%20gest%C3%A3o%20por%20resultados,meio%20de%20um%20estudo%20descritivo>. Acesso em: 27 jun. 2025.

MIRANDA, Marconi dos Santos; MIRANDA, Priscilla Gonçalves Vieira Arruda. **O efeito da aplicação de recursos em saúde no IEGM**: um estudo dos municípios do estado de Minas Gerais. CONTABILOMETRIA - Brazilian Journal of Quantitative Methods Applied to Accounting, v. 12, nº 2, 2025. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/contabilometria/article/view/3279/2062#:~:text=limitou,em%20qualquer%20das%20vari%C3%A1veis%20utilizadas>. Acesso em: 27 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEGM aponta falta de efetividade em 87% das administrações nos municípios de SP**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-iegim-aponta-falta-efetividade-87-administracoes-municipios-sp#:~:text=12%2F02%2F2025%20%E2%80%9393%20S%C3%83O%20PAULO%20%E2%80%9393,extra%C3%ADdos%20do%20ano%20de%202023>. Acesso em: 27 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2022**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2022/10/Anuario-resultados-consolidados-IEG-M-2014-2020-Fechamento.pdf#:~:text=devem%20ser%20utilizadas%20para%20>



um,uma%20institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20refer%C3%Aancia%20no. Acesso em: 27 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2024**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2024>. Acesso em: 27 jun. 2025.

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: 27 jun. 2025.

O PAPEL DO I-AMB NA GOVERNANÇA E NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

**GUILHERME AUGUSTO GONZAGA DA SILVA
NAMIR ANTONIO NEVES
SILVIA MARIA ASCENÇÃO GUEDES GALLARDO**



O PAPEL DO I-AMB NA GOVERNANÇA E NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

GUILHERME AUGUSTO GONZAGA DA SILVA

*Graduado em Direito, Especialista em Direito Público, Chefe Técnico da Fiscalização no TCESP
gasilva@tce.sp.gov.br*

NAMIR ANTONIO NEVES

*Graduado em Direito, Especialista em Direito Público, Diretor Técnico de Divisão no TCESP
nneves@tce.sp.gov.br*

SILVIA MARIA ASCENÇÃO GUEDES GALLARDO

*Graduada e Mestra em Engenharia Civil, Assessora Técnica no TCESP
sgallardo@tce.sp.gov.br*

RESUMO

O presente artigo analisa a importância do Índice Municipal do Meio Ambiente (i-Amb), componente do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), como ferramenta de avaliação e indução de políticas públicas ambientais nos municípios paulistas. A pesquisa parte do problema da baixa efetividade da gestão ambiental local, evidenciada por resultados insatisfatórios no i-Amb, observados historicamente. O objetivo é demonstrar como o i-Amb pode contribuir para o aprimoramento da governança ambiental e o cumprimento de marcos legais e metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A metodologia adotada inclui análise documental e estatística dos dados históricos do i-Amb, além do exame de ações de auditoria realizadas pelo TCESP. A análise revela que municípios de maior porte apresentam melhor desempenho, enquanto os de menor estrutura enfrentam dificuldades na implementação de políticas ambientais. As ações fiscalizatórias evidenciam fragilidades como ausência de estrutura administrativa, baixa capacitação técnica e falhas na gestão ambiental. Conclui-se que o i-Amb, aliado a programas como a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e o Município VerdeAzul, são essenciais para induzir melhorias na gestão ambiental municipal, promovendo maior eficiência, transparência e sustentabilidade nas políticas públicas locais.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Ambiental; i-Amb; Políticas Públicas; Sustentabilidade; Fiscalização; Saneamento Básico.

ABSTRACT

This article analyzes the importance of the Municipal Environmental Index (i-Amb), a component of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M) from the São Paulo State Court of Accounts, as a tool for evaluating and promoting environmental public policies in São Paulo municipalities. The research addresses the issue of low effectiveness in local environmental management, as evidenced by historically unsatisfactory i-Amb results. The goal is to demonstrate how the i-Amb can contribute to improving environmental governance and meeting legal benchmarks and Sustainable Development Goals (SDGs). The methodology includes document analysis and statistical review of historical i-Amb data, along with an examination of audit actions conducted by the Court. The analysis reveals that larger municipalities perform better, while those with limited infrastructure face challenges implementing environmental policies. Oversight actions highlight weaknesses such as lack of administrative structure, low technical capacity, and failures in environmental management. The conclusion is that i-Amb, together with programs such as the Environmental Agenda in Public Administration (A3P) and the GreenBlue Municipality Program, are essential to foster improvements in municipal environmental management, promoting greater efficiency, transparency, and sustainability in local public policies.

KEYWORDS: Environmental Management; i-Amb; Public Policy; Sustainability; Auditing; Basic Sanitation.



INTRODUÇÃO

A gestão ambiental municipal desempenha um papel fundamental na qualidade de vida da população, influenciando diretamente aspectos como saneamento, preservação de recursos naturais e políticas de sustentabilidade.

Nesse contexto, o **Índice Municipal do Meio Ambiente (i-Amb)**, integrante do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), surge como um indicador essencial para avaliar se as administrações municipais estão adotando boas práticas na área ambiental e para identificar desafios a serem superados.

Em sua composição, o i-Amb mede a implementação de políticas públicas voltadas ao saneamento básico, educação ambiental, estrutura administrativa e funcionamento dos conselhos ambientais, mediante a aplicação de quase uma centena de questionamentos aos municípios os quais dão um panorama da situação em que se encontra cada comuna do estado de São Paulo.

A análise dos dados do i-Amb possibilita que gestores municipais, órgãos de controle e sociedade civil acompanhem a evolução das políticas ambientais e cobrem melhorias na prestação de serviços essenciais, como coleta seletiva, destinação adequada de resíduos e preservação de áreas verdes.

Dessa forma, o índice serve como referência para a formulação de políticas públicas mais eficazes, contribuindo para o aprimoramento da governança ambiental e para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), bem como de metas estabelecidas pela legislação ambiental, a exemplo do Marco Legal do Saneamento e da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Este artigo busca explorar a importância do i-Amb na gestão pública municipal, destacando sua influência na qualidade dos serviços oferecidos à população e seu impacto na sustentabilidade urbana.

Para isso, serão analisados os resultados históricos obtidos para o i-Amb pelos municípios jurisdicionados ao TCESP e apresentados casos práticos de ações de auditoria relacionados à temática ambiental, que ilustram os desafios enfrentados. Também serão apresentadas oportunidades para o aprimoramento da gestão das políticas ambientais locais, utilizando-se ferramentas como o i-Amb, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e o Programa VerdeAzul.

1. FUNDAMENTAÇÃO E RESULTADOS DO I-AMB

A Constituição Federal de 1988 atribui competências aos três níveis da federação – União, estados, Distrito Federal e municípios – para atuarem de maneira conjunta e coordenada na defesa e preservação ambiental. Essa descentralização tem como objetivo tornar mais eficaz a atuação do poder público, permitindo que medidas de fiscalização, preservação e recuperação ambiental ocorram em todos os territórios. Dessa forma, os entes federativos não apenas podem, como têm o dever de agir com responsabilidade e compromisso na garantia da sustentabilidade dos recursos naturais.

Nesse sentido, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, reforça esse papel compartilhado. O artigo 23 da Constituição Federal estabelece que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Essa disposição legal confirma a necessidade de cooperação entre os entes federativos, reconhecendo que a questão ambiental exige esforços contínuos e integrados para que se alcancem resultados concretos e duradouros.

Portanto, a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado depende da atuação responsável e coordenada de todos os entes da federação, de modo que, por meio de ações integradas e comprometidas, seja possível garantir um futuro sustentável para as próximas gerações.

Nesse contexto, a avaliação da gestão municipal do meio ambiente, através do i-Amb, desenvolvido pelo TCESP, surge como uma ferramenta estratégica que contribui significativamente para o aprimoramento da governança ambiental.

Por meio da coleta e análise de dados, o i-Amb permite aos gestores públicos identificar fragilidades, estabelecer metas e planejar ações mais eficazes na área ambiental, promovendo maior eficiência e responsabilidade na administração dos recursos naturais, de forma transparente e orientada para resultados.

Ao proporcionar diagnósticos claros sobre a gestão ambiental dos municípios, o i-Amb fortalece o planejamento e a tomada de decisões baseadas em evidências, funcionando como um verdadeiro instrumento de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa ferramenta reforça a integração entre gestão ambiental e governança, estimulando a adoção de boas práticas e o cumprimento das normas legais e constitucionais. Assim, o i-Amb não apenas avalia, mas impulsiona a melhoria contínua das políticas públicas ambientais, contribuindo para uma administração mais comprometida com a sustentabilidade e com o bem-estar das atuais e futuras gerações.



A aplicação do i-Amb encontra respaldo em um sólido arcabouço legal que fundamenta sua importância e legitimidade no cenário da governança ambiental. Diversas leis federais conferem base normativa à atuação municipal na área ambiental e, conseqüentemente, à utilização de ferramentas de avaliação como o i-Amb.

Essas legislações estabelecem diretrizes, princípios e objetivos que os entes federativos devem observar na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade e à preservação ambiental.

Destaca-se, nesse contexto, a Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente e define os instrumentos necessários para promover o desenvolvimento sustentável, como o licenciamento ambiental e o zoneamento ecológico-econômico. Complementando esse marco, a Lei nº 9.433/1997 criou a Política Nacional de Recursos Hídricos, baseada na gestão descentralizada e participativa, fundamental para a boa governança da água nos municípios.

Já as Leis nº 9.984/2000, nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020 trouxeram avanços significativos para o setor de saneamento básico, ao estabelecer normas de referência para a regulação e prestação adequada dos serviços, exigindo planejamento, metas e controle, elementos que são avaliados pelo i-Amb.

Outro pilar essencial é a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e impõe responsabilidades compartilhadas pelo ciclo de vida dos produtos, metas para a redução de resíduos, incentivo à coleta seletiva e inclusão de catadores. Essa legislação exige planejamento municipal por meio da elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, cuja existência e execução também são verificados pelo i-Amb.

Assim, o índice não apenas cumpre função de controle externo, mas também atua como mecanismo de incentivo ao cumprimento das leis ambientais, promovendo maior eficiência, responsabilidade e transparência na gestão ambiental dos municípios.

Dentro do contexto da dimensão ambiental do i-Amb, são avaliados diversos quesitos que medem a capacidade dos municípios em estruturar e executar políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente.

Entre os critérios analisados, destacam-se aspectos como a existência de uma estrutura organizacional específica para tratar de assuntos ambientais e a disponibilidade de recursos humanos qualificados, incluindo treinamentos para os servidores da Secretaria do Meio Ambiente.

Aspecto de relevante importância é a avaliação de criação e implementação de planos como o Plano Municipal ou Regional de Saneamento Básico, o Plano Municipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e o Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, com análise de respectivas metas voltadas à universalização dos serviços prestados de forma a demonstrar compromisso dos órgãos fiscalizados com a melhoria contínua e com os princípios da governança ambiental, promovendo a efetivação de políticas sustentáveis no âmbito municipal.

De acordo com o Anuário 2025, que consolida os resultados dos últimos dez exercícios (2014 a 2023) do IEG-M, observou-se que os municípios de porte grande e porte médio apresentaram, em média, desempenhos superiores aos municípios de portes menor em relação à dimensão ambiental (i-Amb).

A diferença evidencia uma tendência de que os municípios com maior estrutura administrativa e orçamentária conseguem implementar de forma mais eficaz as políticas públicas ambientais e atender com mais consistência as exigências legais e técnicas estabelecidas.

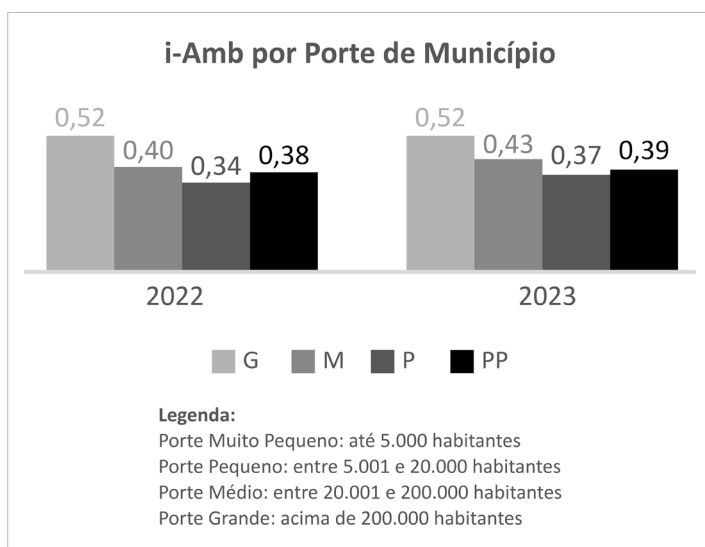


Gráfico 1 – Resultados do i-Amb por porte de município
 Fonte: Anuário 2025 do IEG-M, para os anos de 2022 e 2023 (TCESP, 2025)

Essa realidade aponta para uma correlação entre o porte do município e a efetividade da gestão ambiental, demonstrando que, quanto maiores a capacidade institucional e os recursos disponíveis, melhores são os resultados obtidos nas ações voltadas à proteção e ao uso sustentável do meio ambiente.



Isso impacta diretamente a qualidade de vida da população, pois municípios mais estruturados tendem a oferecer serviços ambientais mais eficientes, como saneamento básico e políticas de educação ambiental, promovendo um ambiente mais saudável e sustentável para os cidadãos.

Com a promulgação do novo Marco Legal do Saneamento Básico, por meio da Lei nº 14.026/2020, aumentaram as exigências legais quanto ao planejamento, universalização dos serviços e a sustentabilidade sob os aspectos econômico e ambiental.

Diante desse novo contexto, torna-se imprescindível o detalhamento e aprofundamento das ações municipais na área ambiental, revelando a necessidade de maior estruturação por parte das gestões locais.

Outra ferramenta essencial de mudança para a construção de uma sociedade mais consciente, participativa e comprometida com a preservação dos recursos naturais é a educação ambiental. No Brasil, a Lei nº 9.795/1999 institui a Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecendo diretrizes para a inclusão da temática ambiental em todos os níveis de ensino e na atuação das instituições públicas e privadas.

Complementando essa legislação, no Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 12.780/2007 criou a Política Estadual de Educação Ambiental, reforçando a importância da formação de cidadãos capazes de compreender a complexidade das questões ambientais e de agir de forma responsável e ética diante delas.

Nesse mesmo sentido, a Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação, reforça em seu artigo 2º, inciso X, a necessidade de promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Essa diretriz mostra que a educação ambiental vai além da simples transmissão de conhecimentos técnicos, pois busca desenvolver atitudes e valores que permitam à população participar ativamente da tomada de decisões, promovendo uma governança ambiental mais inclusiva, transparente e democrática. Ao compreenderem melhor os impactos de suas ações no meio ambiente, os cidadãos se tornam agentes de transformação em suas comunidades.

Nesse contexto, o i-Amb se mostra uma ferramenta relevante ao avaliar aspectos relacionados à educação ambiental nos municípios.

Entre os critérios analisados, estão a participação do município em programas de educação ambiental e a realização de ações ou campanhas de

conscientização da população sobre a importância da coleta seletiva. Esses indicadores permitem aferir o grau de engajamento da gestão municipal na formação de uma cultura ambiental voltada à sustentabilidade.

De acordo com o Anuário IEG-M 2025, entre os anos de 2014 e 2018, o i-Amb manteve-se na Faixa B, indicando que os municípios apresentavam um nível satisfatório de gestão ambiental.

No entanto, em 2019, houve uma queda significativa no desempenho do i-Amb, que passou para 0,36 ponto, entrando na Faixa C (baixo nível de adequação), onde permaneceu até 2023. São enquadrados na Faixa C os municípios com índice menor do que 50% da faixa máxima.

Essa queda no desempenho do i-Amb pode ser atribuída ao aperfeiçoamento dos critérios de avaliação e à inclusão de novos parâmetros para a aferição do índice. De 2019 em diante, os municípios passaram a ser avaliados de maneira mais rigorosa e detalhada, incluindo a aferição de parâmetros como a efetiva implementação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS –; periodicidade e impacto do funcionamento dos conselhos municipais de meio ambiente; a existência de programas institucionais permanentes de sensibilização e capacitação da população, dentro das ações de educação ambiental; e a existência de órgãos específicos e recursos destinados à fiscalização ambiental.

O Anuário ilustra que, depois do i-Plan, o i-Amb é o índice com pior desempenho pelos municípios dentro do IEG-M, como ilustra o gráfico a seguir, referente a 2023:

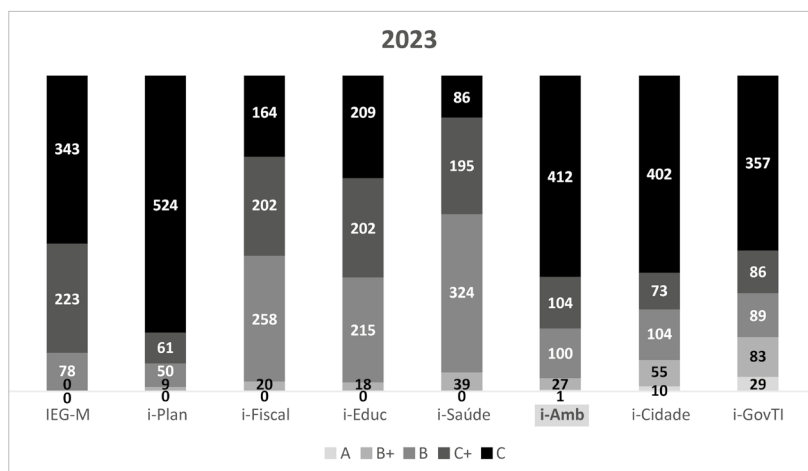


Gráfico 2 – Número de municípios em cada dimensão por faixas de resultados definidas para o IEG-M/TCESP | Fonte: Anuário 2025 do IEG-M, para os anos de 2022 e 2023 (TCESP, 2025)



Esse cenário evidencia a necessidade premente de avanços na governança ambiental municipal, com maior planejamento, capacitação técnica e investimentos estruturais, para que as políticas ambientais sejam efetivamente implementadas de forma eficiente e sustentável.

A iniciativa de se criar um índice de avaliação ambiental faz com que o TCESP se alinhe aos compromissos firmados em diversos tratados internacionais voltados à sustentabilidade, bem como vai ao encontro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela ONU, os quais estabelecem metas globais para a construção de um futuro mais justo, equitativo e ambientalmente equilibrado até 2030.

Ao estimular os municípios a adotarem práticas sustentáveis e a melhorarem a eficiência de suas políticas públicas ambientais, o i-Amb contribui diretamente para o alcance dessas metas universais.

Assim, o i-Amb, além de atuar como um instrumento de controle e transparência, atua também como um elo entre a realidade local e os compromissos globais, promovendo ações concretas que contribuem para a proteção do meio ambiente em escala tanto regional quanto internacional, mensurando o desempenho administrativo e estimulando a adoção de políticas educativas e de controle que contribuem para uma gestão ambiental mais eficaz e para a construção de uma sociedade ambientalmente responsável.

Os resultados insatisfatórios já observados impulsionaram ações de fiscalização do TCESP voltadas ao meio ambiente, conforme abordado no próximo capítulo.

2. AÇÕES DE AUDITORIA DO TCESP E O I-AMB

Como visto, dentro do contexto das avaliações realizadas pelo i-Amb, é possível constatar uma significativa carência na atuação ambiental dos municípios paulistas. Os dados apresentados no último Anuário revelam fragilidades importantes nas gestões municipais, com destaque para a ausência de estrutura mínima para a condução de políticas ambientais.

Segundo os levantamentos validados pela fiscalização do TCESP, considerando os 644 municípios jurisdicionados, observou-se que 32 prefeituras não possuem sequer uma estrutura organizacional voltada ao meio ambiente,

e 28 não contam com recursos humanos específicos para operacionalizar as ações necessárias nessa área.

A situação se agrava com a constatação de que 154 prefeituras não ofereceram treinamento específico aos servidores responsáveis pela gestão ambiental, comprometendo a qualidade técnica e a eficácia das ações executadas. Além disso, 370 municípios ainda enfrentam problemas com pontos de descarte irregular de lixo, enquanto 193 não definiram a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Outros indicadores preocupantes incluem a falta de ações estruturadas de educação ambiental e de monitoramento das políticas públicas. Cem municípios não participam de nenhum programa de educação ambiental, 110 não monitoram metas relacionadas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, 165 não avaliam as ações ligadas aos resíduos sólidos, e 162 prefeituras ainda não realizam coleta seletiva.

Esses números revelam uma gestão ambiental ainda desconectada e pouco estruturada, o que acaba dificultando o avanço das políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente e à promoção da sustentabilidade nas cidades.

As ações de fiscalização realizadas pelo TCESP têm evidenciado fragilidades na gestão ambiental dos municípios paulistas. Por meio de fiscalizações ordenadas¹, foi possível identificar deficiências significativas na implementação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente.

Dentre essas ações, destacam-se a Fiscalização Ordenada de Resíduos Sólidos, realizada em 2023, e a de Praias e Rios, realizada em 2025, ambas com foco em temas diretamente ligados à sustentabilidade, como balneabilidade, poluição, saneamento básico e o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Na fiscalização de balneabilidade de praias e rios, a amostra considerou praias litorâneas e interiores, além de rios, envolvendo 112 municípios.

Foram identificadas falhas relevantes: em 44,59% das vistorias houve presença de resíduos sólidos como plásticos, garrafas e objetos inservíveis espalhados ou acumulados em praias litorâneas; foram encontrados pontos de lançamento de água não tratada em 9,86% das praias interiores visitadas; e, em quase metade dos rios visitados (48,89%), havia despejo de efluentes não tratados.

¹ O painel 'Fiscalizações Ordenadas', com todos os resultados, pode ser acessado pelo link www.tce.sp.gov.br/ordenadas (acesso em: 12 jun. 2025).

No caso dos rios, também se constatou, em cerca de 60% dos locais fiscalizados, a presença de resíduos sólidos e entulho nas margens ou áreas próximas, o que evidencia a falta de políticas adequadas de proteção dos recursos hídricos e gestão de resíduos.

As fotografias apresentadas a seguir demonstram um cenário preocupante, com relação ao controle ambiental de praias e rios.

**1****2****3**

Fotos 1 a 3 – Imagens obtidas durante a ação fiscalizatória, demonstrando lançamento de esgoto diretamente no rio (1), espuma e poluição em rio (2) e lançamento de efluentes com indício de contaminação em praias (3). | Fonte: Paineis Fiscalizações Ordenadas (TCESP, 2025).

Os resultados apurados pelo TCESP também trazem preocupação acerca da gestão do saneamento pelos municípios, já que muitos demonstraram percentuais de coleta e tratamento de esgotos em valores inferiores aos 90% apontados como meta pela Lei nº 11.445/2007.

A Fiscalização Ordenada de Resíduos Sólidos teve como objetivo verificar o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, observando aspectos voltados ao planejamento, como a existência de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e aspectos operacionais, como o manejo de resíduos sólidos domiciliares, de saúde e da construção civil, além dos serviços de tratamento de água e esgoto, em uma amostra de 267 municípios.

Os dados obtidos também demonstram grandes desafios no cumprimento da legislação ambiental. Foi constatado que 25,81% dos municípios não possuem licença válida de operação da CETESB para seus aterros sanitários, comprometendo a gestão adequada dos resíduos.

Outro ponto crítico foi a destinação dos resíduos da construção civil, dos quais 40,45% não são reaproveitados, reciclados ou encaminhados corretamente para áreas licenciadas.

A ausência de qualquer tipo de tratamento prévio dos resíduos sólidos urbanos antes de sua destinação em aterros foi verificada em 81,27% dos municípios, o que agrava os impactos ambientais e compromete a eficiência na gestão de resíduos.

Por fim, chama atenção o fato de que 32,96% dos municípios não instituíram a cobrança de taxa ou tarifa pelos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, contrariando o disposto no artigo 35, § 2º da Lei nº 11.445/2007. A falta dessa fonte de financiamento dificulta a sustentabilidade econômica do serviço e limita investimentos em melhorias e tecnologias mais sustentáveis.

As imagens apresentadas na sequência foram obtidas durante a ação fiscalizatória e demonstram irregularidades no manejo dos resíduos sólidos, tanto em aterro quanto com o despejo de material em áreas clandestinas.



Fotos 4 e 5 – Imagens obtidas durante a ação fiscalizatória, demonstrando ausência de cobertura de resíduos em aterro e o descarte irregular de resíduos volumosos e de construção civil. | Fonte: Painel Fiscalizações Ordenadas (TCESP, 2023)

Os resultados apurados pelo i-Amb, somados aos achados das fiscalizações realizadas pelo TCESP, evidenciam uma realidade preocupante em relação à gestão ambiental nos municípios paulistas. Esse cenário revela a fragilidade estrutural em parte das administrações municipais na condução



de ações sustentáveis, comprometendo a efetividade das políticas voltadas à proteção dos recursos naturais e à qualidade de vida da população.

O Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas revela um cenário alarmante quanto ao progresso rumo às metas estabelecidas na Agenda 2030. Segundo os dados mais recentes, apenas 17% das metas estão no caminho certo para serem alcançadas (ONU, 2024), enquanto as demais encontram-se estagnadas ou em retrocesso. Esses números evidenciam que os esforços globais ainda são insuficientes diante da complexidade e urgência dos desafios sociais, econômicos e ambientais enfrentados mundialmente.

Essa situação demonstra a necessidade de um engajamento mais efetivo por parte dos governos, da sociedade civil e das instituições em todos os níveis. A superação desse cenário exige ações integradas, planejamento estratégico e investimentos contínuos em políticas públicas sustentáveis.

Fortalecer a governança ambiental e promover a inclusão social, a educação e a inovação são caminhos fundamentais para reverter o quadro de lentidão e garantir que os ODS sejam efetivamente alcançados, assegurando um futuro mais justo, equitativo e sustentável para as próximas gerações.

É importante destacar que o papel dessas fiscalizações do TCESP não se restringe à identificação de irregularidades. Elas também cumprem uma função pedagógica e orientadora, oferecendo aos gestores públicos dados concretos e diagnósticos técnicos que possibilitam a adoção de medidas corretivas.

Com base nessas informações, os municípios têm a oportunidade de rever suas práticas, aprimorar seus processos administrativos e desenvolver ações mais alinhadas com a legislação ambiental vigente e com os princípios do desenvolvimento sustentável.

3. O I-AMB E OUTRAS FERRAMENTAS PARA A MELHORIA DA GESTÃO AMBIENTAL

Apesar dos inúmeros desafios enfrentados na gestão ambiental, há um horizonte promissor quando se reconhece a capacidade transformadora da gestão pública. Os municípios, por meio de ações planejadas, investimentos adequados e participação social, têm condições reais de reverter falhas e

lacunas existentes na área ambiental. A experiência mostra que, quando há vontade política, compromisso técnico e diálogo com a sociedade, é possível promover mudanças significativas na forma como os recursos naturais são geridos e preservados.

Ao avançar em práticas sustentáveis e fortalecer a governança ambiental, os municípios não apenas corrigem falhas do passado, mas também se colocam como protagonistas na construção de cidades resilientes, capazes de enfrentar os efeitos das mudanças climáticas e de garantir às próximas gerações um ambiente saudável, justo e equilibrado.

O i-Amb, como ferramenta de avaliação e indução de políticas públicas, tem o potencial de estimular os órgãos públicos a adotar práticas administrativas mais sustentáveis. Ao identificar fragilidades na gestão ambiental, o índice promove a busca por soluções concretas e incentiva a adoção de medidas corretivas que fortaleçam a governança ambiental local.

Um exemplo prático desse estímulo pode ser observado na elaboração de Planos de Logística Sustentável (PLS), que visam integrar práticas sustentáveis às rotinas administrativas das instituições públicas. Tais planos contribuem para o uso racional de recursos naturais, a redução de desperdícios e a melhoria da eficiência institucional. Nesse sentido, o i-Amb pode motivar municípios e demais entes públicos a adotar esse tipo de iniciativa, promovendo um ambiente organizacional mais comprometido com a responsabilidade socioambiental.

O próprio TCESP serve como referência, com a implementação do seu Plano de Logística Sustentável – PLS/TCESP –, aprovado pela Resolução nº 1/2025. A iniciativa busca consolidar um modelo de gestão interna que incorpore práticas sustentáveis no cotidiano do órgão, reforçando seu compromisso com a sustentabilidade e servindo de exemplo para outras instituições públicas.

Além dos Planos de Logística Sustentável, as administrações públicas podem adotar outros instrumentos que promovam a sustentabilidade nas suas rotinas institucionais. Um dos principais programas disponíveis é a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), iniciativa do Ministério do Meio Ambiente voltada para os três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

A A3P tem como objetivo sensibilizar os gestores públicos sobre a importância da responsabilidade socioambiental, incentivando o uso racional dos recursos naturais, a redução de custos institucionais e a minimização dos impactos negativos gerados pelas atividades administrativas.



A A3P é organizada a partir de eixos temáticos e prevê a formalização da adesão por meio de um termo de adesão com validade de cinco anos. Durante esse período, o Ministério do Meio Ambiente acompanha as ações implementadas, oferecendo suporte técnico para que os órgãos alcancem os objetivos estabelecidos no plano de trabalho. Essa estrutura permite que a administração pública tenha um direcionamento claro e monitorado para a incorporação de práticas sustentáveis, promovendo uma mudança gradual, porém consistente, na cultura organizacional.

Um exemplo de boas práticas no âmbito da A3P é o caso de uma prefeitura paulista que se tornou o primeiro município brasileiro a operar uma frota da Guarda Municipal 100% composta por veículos elétricos. Essa medida não apenas reduz a poluição atmosférica e sonora, como também está alinhada às metas globais de redução das emissões de gases de efeito estufa, representando um avanço significativo em termos de sustentabilidade urbana e inovação ambiental.

A adoção de iniciativas como a A3P demonstra que é possível integrar eficiência administrativa com responsabilidade socioambiental. Quando gestores públicos se comprometem com programas estruturados, como esse, criam condições mais favoráveis para o desenvolvimento sustentável e servem de modelo para outras instituições. Isso reforça a importância de uma gestão pública proativa, consciente e disposta a liderar pelo exemplo.

Outra ferramenta relevante no fortalecimento da gestão ambiental municipal é o Programa Município VerdeAzul (PMVA), desenvolvido pela Secretaria do Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo (SEMIL).

O programa tem como objetivo medir e apoiar a eficiência da gestão ambiental nas prefeituras paulistas, com base em dez diretrizes que orientam a agenda ambiental local, abordando temas como esgoto tratado, resíduos sólidos, arborização urbana, educação ambiental, entre outros. Para participar, cada município deve indicar um interlocutor oficial por meio de ofício à SEMIL, garantindo o alinhamento das ações municipais com os objetivos do programa.

Ao longo de cada ciclo anual do PMVA, os interlocutores recebem capacitação técnica para planejar e executar ações ambientais efetivas, de acordo com as diretrizes propostas. Ao final de cada ciclo, é publicado o Ranking Ambiental dos Municípios Paulistas, instrumento que reconhece os esforços e os avanços alcançados pelas administrações municipais. Essa classificação estimula a melhoria contínua das políticas públicas ambientais e promove a troca de boas práticas entre os municípios, fortalecendo a governança ambiental em todo o Estado de São Paulo.

Portanto, ao lado de ferramentas como o i-Amb e os Planos de Logística Sustentável, a A3P e o PMVA representam mais uma possibilidade concreta para as administrações públicas se engajarem de forma prática e efetiva na construção de um setor público mais sustentável, comprometido com o futuro das próximas gerações.

Verifica-se que, com um planejamento eficiente, a articulação entre diferentes áreas e o aproveitamento das tecnologias disponíveis, torna-se viável caminhar de forma consistente em direção ao desenvolvimento sustentável.

Essa sinergia favorece o uso consciente dos recursos naturais, ao mesmo tempo em que estimula o crescimento econômico, a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida, elementos essenciais para a construção de uma sociedade mais equilibrada e sustentável.

CONCLUSÃO

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – Dimensão Ambiental (i-Amb) se apresenta como uma ferramenta essencial para o fortalecimento da gestão ambiental nos municípios paulistas. Por meio de critérios claros e mensuráveis, o i-Amb possibilita a identificação de fragilidades e potencialidades na atuação dos órgãos públicos, servindo como base para o aprimoramento das políticas ambientais. Seu papel é fundamental para induzir melhorias e estimular uma gestão mais eficiente e comprometida com a sustentabilidade.

Os resultados obtidos pelo i-Amb e pelas fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo revelam diversas deficiências que ainda precisam ser superadas, como falta de planejamento, ausência de estrutura adequada e carência na formação dos servidores. No entanto, tais falhas representam oportunidades concretas de evolução e aperfeiçoamento. Com o devido empenho das administrações municipais, é possível reverter esse cenário por meio de ações planejadas e investimentos direcionados.

O fortalecimento da governança ambiental municipal é essencial para que os municípios avancem na universalização dos serviços e na sustentabilidade, melhorando a qualidade de vida da população. O i-Amb contribui diretamente para esse processo, incentivando práticas responsáveis e alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Em um cenário global

de desafios, cada progresso local é um passo importante para a construção de um ambiente mais equilibrado e sustentável.

Em síntese, o i-Amb é uma ferramenta estratégica que pode impulsionar os gestores públicos a promover mudanças concretas em prol da sustentabilidade. Por meio de planejamento adequado, ações efetivas e envolvimento da sociedade, é possível avançar na construção de cidades mais resilientes, responsáveis e preparadas para os desafios ambientais do presente e do futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jan. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, 28 abr. 1999.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jul. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Diário Oficial da União, Brasília, 8 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União, Brasília, 3 ago. 2010.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cartilha Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**. Brasília, DF, 2009.

BERALDO, Sidney. **Sinal de alerta**. São Paulo: TCESP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-sinal-alerta-sidney-beraldo>. Acesso em: 12 jun. 2025.

DALL'OLIO, Leandro. **O Brasil na adaptação e mitigação dos impactos das mudanças climáticas**: o papel dos Tribunais de Contas do clima. São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-adaptacao-e-mitigacao-impactos-mudancas-climaticas-papel-tribunais-contas>. Acesso em: 12 jun. 2025.

FIGUEIRA, Liciane Ágda Cruz. **O IEG-M rastreando resultados**: ação fiscalizatória em prol do aprimoramento da gestão pública e da efetivação de direitos em âmbito local (i-Educ). São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/ieg-m-rastreando-resultados>. Acesso em: 12 jun. 2025.

GALLARDO, Silvia M. Ascensão Guedes. **O problema da disposição inadequada de resíduos sólidos no Brasil**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nº 139, 1º semestre 2017. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/edicao-139-fevereiro2017>. Acesso em: 12 jun. 2025.

NARDONE, José Paulo. **Indicadores de desempenho e a gestão pública, o IEG-M paulista**. São Paulo: TCESP, 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-indicadores-desempenho-e-gestao-publica-ieg-m-paulista>. Acesso em: 12 jun. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Relatório Anual das Nações Unidas 2024. Brasília, 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/279199-relat%C3%B3rio-anual-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas-2024>. Acesso em: 12 jun. 2025.

NARDONE, José Paulo. **Por uma política de avaliação das políticas públicas**. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/por-politica-avaliacao-politicas-publicas>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SÃO PAULO. Lei nº 12.780, de 30 de novembro de 2007. Institui a Política Estadual de Educação Ambiental. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 1º dez. 2007.

SILVA, Guilherme Augusto Gonzaga da. **Sustentabilidade na administração pública**. São Paulo: TCESP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-sustentabilidade-administracao-publica>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2024**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2024>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Painel de Fiscalizações Ordenadas**. Disponível em: www.tce.sp.gov.br/ordenadas. Acesso em: 12 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Resolução nº 1/2025, de 10 de fevereiro de 2025.

SILVEIRA, Marcela Pégolo da. **O papel do Tribunal de Contas no desenvolvimento sustentável**. São Paulo: TCESP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-papel-tribunal-contas-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 12 jun. 2025.

IEG-M E A DIMENSÃO I-CIDADE:

ENFOQUE NOS RESULTADOS E
PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

**PRISCILA MARTINS CICCONE
MAYRA DE MELO PIERALISI**



IEG-M E A DIMENSÃO I-CIDADE: ENFOQUE NOS RESULTADOS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

PRISCILA MARTINS CICCONE

*Bacharel em Direito, Chefe Técnica da Fiscalização no TCESP
pmartins@tce.sp.gov.br*

MAYRA DE MELO PIERALISI

*Bacharel em Administração de Empresas e em Ciências Contábeis, MBA em Gestão Empresarial,
Auditora de Controle Externo no TCESP
mpieralisi@tce.sp.gov.br*

RESUMO

Este artigo analisa o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com ênfase na dimensão i-Cidade, que avalia a proteção e segurança dos cidadãos frente a desastres naturais e acidentes. Contextualiza a criação do IEG-M pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) em 2015 e sua relevância para a fiscalização das políticas públicas municipais. Examina em detalhes a dimensão I-Cidade, destacando sua metodologia, resultados e desafios, com base nos dados mais recentes disponíveis. O artigo também registra o papel do TCESP na promoção da transparência e da efetividade da gestão pública, celebrando seu centenário e o impacto de uma década do IEG-M como valiosa ferramenta de diagnóstico e aferição dos resultados destas políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Defesa Civil; Cidades Resilientes; Mobilidade Urbana; Acessibilidade.

ABSTRACT

This article analyzes the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), with an emphasis on the i-Cidade dimension, which assesses the protection and safety of citizens against natural disasters and accidents. It contextualizes the creation of the IEG-M by the São Paulo State Court of Accounts (TCESP) in 2015 and its relevance for supervising municipal public policies. The i-Cidade dimension is examined in detail, highlighting its methodology, results, and challenges, based on the latest available data. The article also records TCESP's role in promoting transparency and the effectiveness of public management, celebrating its centenary and the impact of a decade of the IEGM as a valuable tool for diagnosing and measuring the results of these public policies.

KEYWORDS: Civil Defense; Resilient Cities; Urban Mobility; Accessibility.



INTRODUÇÃO

No ano de 2024, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) celebrou seu centenário, marcando um século de compromisso com a fiscalização e o aperfeiçoamento da gestão pública. Entre suas iniciativas mais relevantes, destaca-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado em 2015, e que se consolidou como um instrumento essencial para avaliar a eficiência das 644 prefeituras paulistas.

O IEG-M abrange sete dimensões, incluindo educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, governança em tecnologia da informação e proteção aos cidadãos (i-Cidade). Este artigo foca a dimensão i-Cidade, que mensura o planejamento e a execução de ações voltadas à segurança dos municípios diante de desastres naturais e outros riscos, analisando sua metodologia, resultados e desafios, com base no papel institucional do TCESP.

1. FUNDAMENTAÇÃO E CONTEXTO DA DIMENSÃO I-CIDADE

A dimensão i-Cidade do IEG-M, também conhecida como “Cidades Protegidas” (TCESP, 2024), representa um pilar fundamental na avaliação da capacidade dos municípios em salvaguardar seus cidadãos contra riscos naturais e antrópicos. Desenvolvido pelo TCESP e disponibilizado nacionalmente pelo Instituto Rui Barbosa (IRB)¹ como parte da Rede Nacional de Indicadores Públicos (Rede Indicon), o IEG-M se estabeleceu como um instrumento essencial para mensurar a efetividade da gestão municipal no cumprimento de suas competências constitucionais, com foco na entrega de políticas públicas e serviços essenciais.

A metodologia do IEG-M baseia-se na combinação de dados governamentais abertos, informações de sistemas de prestação de contas e respostas a questionários eletrônicos preenchidos pelos gestores municipais. Especificamente para a dimensão i-Cidade, os questionários avaliam aspectos cruciais como a existência de planos de contingência, a capacitação de equipes de defesa civil, a implementação de sistemas de alerta, infraestrutura para prevenção de desastres, estrutura de vias públicas, mobilidade urbana e acessibilidade. Os resultados obtidos são classificados em faixas de efetividade, variando de “A” (muito efetiva) a “C” (baixo nível de efetividade), o que permite uma análise comparativa entre os municípios e a identificação de áreas que demandam atenção prioritária.

1.1 Metodologia e indicadores do i-Cidade

A estrutura da dimensão i-Cidade é projetada para avaliar de forma abrangente a prontidão e a capacidade de resposta dos municípios. Seus indicadores-chave incluem:

- **Planejamento de Defesa Civil:** refere-se à existência e à atualização periódica de planos municipais de contingência, que são documentos essenciais para guiar as ações em situações de emergência;

¹ Nesse sentido, ver IRB IEG-M. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

- **Capacitação:** avalia o nível de treinamento das equipes responsáveis pela resposta a emergências, garantindo que estejam aptas a atuar de forma eficaz;
- **Sistemas de alerta:** mensura a implementação de sistemas de monitoramento e comunicação que permitem alertar a população sobre a iminência de desastres, minimizando riscos e salvando vidas;
- **Infraestrutura de prevenção:** analisa os investimentos em obras e medidas preventivas, como sistemas de drenagem urbana e contenção de encostas, que são cruciais para mitigar os impactos de eventos adversos;
- **Participação comunitária:** avalia o envolvimento da população em ações de prevenção e resposta a desastres, reconhecendo o papel fundamental da comunidade na construção de cidades mais resilientes;
- **Plano de Mobilidade Urbana:** verifica-se o cumprimento do que está estabelecido na Lei nº 12.587/2012, que torna obrigatória a elaboração de Planos de Mobilidade Urbana (PMU) para municípios com mais de vinte mil habitantes;
- **Planejamento e gestão das políticas públicas de mobilidade urbana:** gestão e fiscalização do transporte público coletivo, avaliando o estabelecimento e atingimento de metas de qualidade e desempenho, a aplicação de penalidades por metas não cumpridas e realização de pesquisas de satisfação dos usuários;
- **Acessibilidade:** avalia se há implantação e fiscalização de projetos, obras e soluções para o acesso e o atendimento das pessoas com deficiência, idosos ou pessoas com mobilidade reduzida;
- **Infraestrutura das vias públicas:** verificam-se os investimentos em obras de pavimentação e sinalização, cronogramas de manutenção da infraestrutura, tanto das vias públicas quanto de ciclovias ou ciclofaixas.

Os dados para esses indicadores são coletados anualmente por meio de questionários eletrônicos, preenchidos pelos gestores municipais sob a responsabilidade do controlador interno do órgão fiscalizado. Por sua vez, a equipe técnica do Tribunal de Contas valida essas respostas e utiliza informações das fiscalizações para complementar a análise, garantindo a robustez e a confiabilidade dos dados.



1.2 Base legal e competências em Defesa Civil

A atuação em defesa civil no Brasil é regida por um arcabouço legal robusto, com destaque para a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Essa lei estabelece competências claras para os diferentes níveis de governo – nacional, estadual e municipal – visando à redução de desastres e ao apoio às comunidades atingidas.

Para o âmbito municipal, a Lei nº 12.608/2012 define uma série de competências essenciais para a efetividade da proteção e defesa civil, das quais se destacam:

- Executar a PNPDEC em âmbito local;
- Coordenar as ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) no âmbito local, em articulação com a União e os estados;
- Incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- Identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;
- Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- Mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

- Realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
- Manter a União e o estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no município;
- Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas;
- Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Além dessas competências, os municípios, em conjunto com a União e os estados, também são responsáveis por desenvolver uma cultura nacional de prevenção de desastres, estimular comportamentos preventivos, reorganizar o setor produtivo e reestruturar economicamente as áreas atingidas, estabelecer medidas preventivas de segurança em escolas e hospitais situados em áreas de risco, oferecer capacitação de recursos humanos e fornecer dados para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.

Essas ações, que ocorrem de forma multissetorial e nos três níveis de governo, exigem uma ampla participação comunitária para serem efetivas. A Figura 1, que ilustra o ciclo de gestão em defesa civil, demonstra a complexidade e a interconexão das etapas envolvidas, desde a prevenção até a reconstrução.

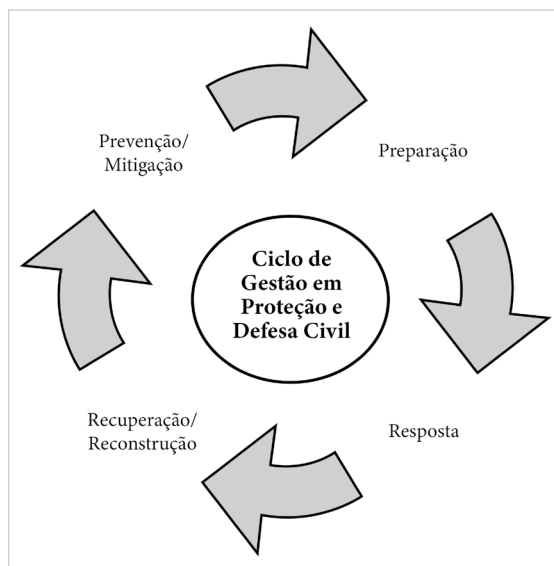


Figura 1 – Ciclo de gestão em Defesa Civil
Fonte: UFSC, 2014

Para tal desiderato, há necessidade do cumprimento de requisitos mínimos para formalização do Órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil. Embora não haja uma fórmula pré-estabelecida para a constituição desse órgão, a compreensão de suas características funcionais permite traçar parâmetros de estrutura mínima. Nesse norte, a Secretaria Nacional da Defesa Civil (SEDEC) disponibiliza uma apostila com orientações detalhadas para implantação e operacionalização da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMPDEC), que inclui modelos de orçamento e estruturação (Brasil, 2009).

Antes, porém, é necessário que se faça um levantamento preliminar da situação do município. O tamanho e a complexidade da estrutura do órgão de defesa civil municipal dependem de fatores como o risco de desastres (inundações, deslizamentos, secas etc.), o porte do município e o histórico de eventos adversos.

De acordo com a SEDEC (2023), para municípios de grande e médio porte ou que tenham recorrência de desastres, a equipe recomendada deve ser composta de um conselho municipal, uma coordenadoria executiva e setores específicos – como administrativa, minimização de desastres (com setores de prevenção e preparação) e operacional (com setores de resposta e reabilitação, e reconstrução) –, além de um centro de operações com plantão 24 horas para

grandes municípios e, ainda, um Núcleo Comunitário de Proteção e Defesa Civil (Nupdec).

Para municípios de pequeno porte ou com pouca recorrência de desastres, a estrutura organizacional pode ser mais simples com a presença de um coordenador ou secretário-executivo, um técnico e um setor técnico-operativo. É importante, ainda, que se tenha um certo grau de articulação e mobilização da coordenação com as secretarias municipais, os órgãos setoriais e de apoio.

O coordenador deve ser um profissional experiente, com capacidade técnica em gerenciamento de desastres, acesso ao Prefeito e autoridade para tomar decisões em situações de crise. Os demais integrantes devem ser, preferencialmente, servidores efetivos com dedicação exclusiva. Já os servidores voluntários devem receber capacitação adequada.

A estrutura física deve ser adequada, dispondo dos equipamentos e infraestrutura necessários, o que inclui:

- Veículos – utilitários ou 4x4 para acesso a áreas de difícil alcance;
- EPIs (equipamentos de proteção individual) – capacetes, coletes, botas, entre outros;
- Ferramentas – pás, picaretas, motosserras;
- Comunicação – rádios comunicadores e lanternas;
- Equipamentos específicos – botes infláveis, drones, entre outros itens pertinentes.

Adicionalmente, o setor deve manter um estoque estratégico para resposta imediata a desastres, contendo, por exemplo, cestas básicas, kits de higiene, lonas e colchões.

É importante, ainda, que municípios com histórico de desastres tenham um Centro de Gerenciamento de Desastres equipado com sistema de monitoramento (estações pluviométricas, sensores de nível de rios), comunicação integrada, softwares para gestão de riscos (como o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID²) e acesso a alertas do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD)³.

² Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

³ Conheça mais sobre o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad) em: <https://www.youtube.com/watch?v=D92ALYKyxU>. Acesso em: 22 jun. 2025.

Portanto, a estrutura de um órgão municipal de Defesa Civil deve ser adaptada ao porte do município, ao risco de desastres e às capacidades locais, mas sempre ancorada em uma lei municipal que garanta recursos orçamentários permanentes. Pode-se, inclusive, mediante edição de lei local, fazer uso de um fundo municipal específico para gerir recursos destinados à Defesa Civil, permitindo maior flexibilidade e rapidez na alocação de recursos em situações de emergência. Esse fundo pode ser abastecido por dotações orçamentárias, transferências da União (via Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP –, Lei nº 12.340/2010⁴) e doações.

Por fim, é fundamental ainda que seu arcabouço conte com um Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMDEC), com representantes de diversos setores da sociedade, para atuar como órgão consultivo.

2. FALHAS E PROBLEMAS RECORRENTES NA GESTÃO DO I-CIDADE

Apesar da relevância do IEG-M e da clareza das diretrizes legais para a proteção e defesa civil, a fiscalização do TCE-SP tem revelado um cenário preocupante com uma série de desacertos e problemas recorrentes na gestão dos quesitos abrangidos pela dimensão i-Cidade nos municípios paulistas. Os dados mais recentes do IEG-M dão um alerta: nos últimos cinco anos, cerca de 75% dos 644 municípios avaliados receberam as notas “C+” (em fase de adequação) ou “C” (baixo nível de adequação). Isso aponta para deficiências significativas tanto no planejamento quanto na execução das políticas de defesa civil e mobilidade urbana. Por outro lado, uma parcela muito pequena, menos de 2% dos municípios, conseguiu alcançar a faixa “A” (altamente efetiva), geralmente aqueles com maior capacidade financeira e técnica.

4 Art. 9º Constituem recursos do Funcap:

I - dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;
II - doações e auxílios de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
II-A - parcela dos recursos financeiros advindos do pagamento de multas por crimes e infrações ambientais;
III - outros que lhe vierem a ser destinados.

§ 1º **Os recursos do Funcap serão transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios** cujos objetos permitam a execução das ações a que se refere o art. 8º, após o reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública ou a identificação da ação como necessária à prevenção de desastre, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos (grifo nosso).

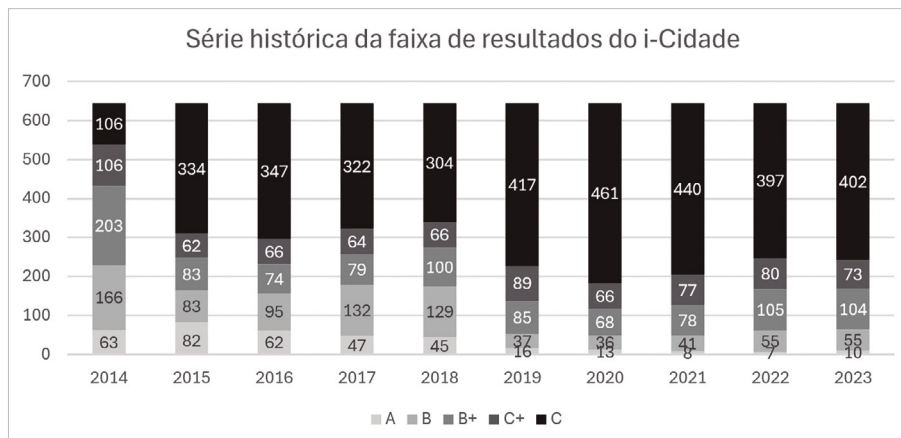


Figura 2 – Série histórica da faixa de resultados do i-Cidade
Fonte: Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

Entre os principais desafios e problemas identificados, destacam-se:

- Falta de planejamento – muitos municípios não possuem planos de contingência atualizados⁵ ou não realizam simulações regulares para desastres⁶. Essa lacuna no planejamento compromete a capacidade de resposta rápida e eficaz em situações de emergência, deixando a população mais vulnerável.
- Escassez de recursos – a ausência de orçamento específico e adequado para a defesa civil limita severamente os investimentos em infraestrutura preventiva e na capacitação de equipes. Sem recursos financeiros suficientes, torna-se difícil implementar medidas essenciais para a proteção dos cidadãos.
- Baixa capacitação – as equipes de defesa civil frequentemente carecem de treinamento adequado, o que impacta diretamente a qualidade das ações de prevenção, resposta e recuperação. A falta de conhecimento técnico e prático pode agravar os efeitos de um desastre⁷.

5 Na pergunta 7.0 da dimensão i-Cidade do questionário do IEG-M 2024, referência - exercício de 2023, **302 municípios responderam que não possuem o Plano de Contingência Municipal – PLANCON.**

6 Na pergunta 7.2 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **216 municípios responderam que não realizam regularmente exercícios simulados para as contingências previstas no PLANCON.**

7 Na pergunta 2.0 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **130 municípios responderam não capacitar seus agentes para ações municipais de Defesa Civil.**



- Desestímulo à participação da sociedade civil – de acordo com o último levantamento (2023), 55% dos municípios não realizaram ações para estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações de defesa civil⁸.
- Desafios geográficos – regiões com alta vulnerabilidade a desastres, como áreas sujeitas a enchentes ou deslizamentos, enfrentam dificuldades adicionais para implementar medidas preventivas eficazes. A complexidade desses cenários exige um planejamento ainda mais robusto e investimentos contínuos, principalmente, de sistemas de monitoramento, como sirenes e alertas por SMS⁹.
- Desatualização do Mapeamento de Riscos Geológicos e Hidrológicos – a falta de um mapeamento preciso e recente de áreas suscetíveis a deslizamentos, inundações bruscas ou outros processos geológicos e hidrológicos correlatos impede a formulação de políticas públicas eficazes de prevenção. Observa-se que 40% dos municípios não realizaram mapeamento e identificação das principais ameaças existentes em seu território¹⁰. Por exemplo, em uma fiscalização, foi constatado que o mapeamento de risco geológico de um município tinha sido realizado há mais de uma década, desatendendo a legislação e a dinâmica natural do território. A consequência direta é a manutenção de características de risco semelhantes às mapeadas em anos anteriores, evidenciando uma inércia na adoção de medidas mitigadoras.
- Fragilidade da fiscalização e do controle do uso e ocupação do solo – a existência de novas edificações em áreas de risco, em desatendimento à legislação, é um problema recorrente¹¹. Há casos em que se observou a ocupação recente em áreas de risco, com estradas que ficam intransitáveis por meses durante o período de chuvas, isolando bairros sem atendimento de saúde da família ou transporte público. A fiscalização também revelou situações em que uma área de risco muito alto não foi objeto de

8 Na pergunta 3.0 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **356 municípios responderam que não realizam ações para estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações de proteção e defesa civil.**

9 Na pergunta 7.3 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **146 municípios responderam não possuir sistema de alerta para desastres.**

10 Na pergunta 5.0 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **258 municípios responderam não haver realizado, por conta própria, o mapeamento e identificação das principais ameaças existentes em seu território.**

11 Na pergunta 5.1.1 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **164 municípios responderam que realizaram fiscalização das áreas de risco integralmente.**

restrição de uso ou ocupação no Plano Diretor, demonstrando a desconexão entre o conhecimento do risco e as diretrizes de desenvolvimento urbano. Essa lacuna no planejamento urbano não apenas agrava os riscos existentes, mas também fomenta a ocupação desordenada, gerando um ciclo vicioso de vulnerabilidade e necessidade de intervenções emergenciais.

Além desses pontos, a análise das respostas aos quesitos do questionário aplicado aos municípios em 2024, referente ao exercício fiscalizado de 2023, revela outras ocorrências que demonstram haver inconformidades no planejamento das políticas públicas em defesa civil e mobilidade urbana. A título de exemplo, foram constatadas neste último levantamento diversas inadequações, como a não adaptação completa do calçamento público para acessibilidade¹², a ausência de sinalização adequada em vias pavimentadas¹³ e a falta de manutenção em algumas vias públicas¹⁴, o que, embora não esteja diretamente ligado à defesa civil, reflete uma gestão deficiente da infraestrutura urbana que pode, por via reflexa, impactar a mobilidade e segurança em situações de emergência.

Outro ponto crítico levantado nas fiscalizações é a não avaliação por cerca de 94 municípios de todas as escolas e unidades de saúde para prepará-las como abrigos em desastres¹⁵, contrariando o previsto na Lei nº 12.608/2012¹⁶. A preparação de abrigos é uma medida fundamental para garantir a segurança e o bem-estar da população desalojada em caso de desastres.

12 Na pergunta 14.0 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **559 municípios responderam não ter adequado todos os calçamentos públicos para acessibilidade das pessoas com deficiência e restrição de mobilidade.**

13 Na pergunta 16.0 da dimensão I-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **349 municípios responderam não possuir manutenção adequada em todas as vias públicas.**

14 Na pergunta 15.0 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **364 municípios responderam que nem todas as vias públicas pavimentadas estão devidamente sinalizadas (vertical e horizontalmente) de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação.**

15 Na pergunta 7.5 da dimensão i-Cidade do questionário do IEGM 2024, referência - exercício de 2023, **94 municípios responderam que não possuem cadastro dos locais para abrigo à população em situação de desastre junto a Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil (CEPDEC).**

16 Art. 8º Compete aos Municípios:

(...)

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

Além disso, foi constatado que 173 municípios não aderiram ao Programa Cidades Resilientes da ONU. A aderência a esse programa faz com que os municípios se conectem a uma rede global de apoio e conhecimento, mediante troca de experiências e de boas práticas entre as cidades, inclusive, acesso a treinamentos, equipamentos e recursos, podendo haver até mesmo reconhecimento internacional, já que cidades que demonstram progresso na construção da resiliência podem receber reconhecimento e certificação da ONU (Brasil, 2019).

3. AÇÕES PARA REVERTER FALHAS E BOAS PRÁTICAS

Apesar dos desafios e das falhas recorrentes identificadas na gestão da dimensão i-Cidade, o IEG-M tem se mostrado uma ferramenta valiosa não apenas para o diagnóstico, mas também para a identificação de boas práticas e a orientação de ações que podem reverter o cenário atual. O TCESP, por meio de suas fiscalizações e recomendações, tem desempenhado um papel fundamental na orientação dos gestores municipais para a priorização de medidas que fortaleçam a proteção e defesa civil.

3.1 Planejamento e ação integrada

Um dos pilares para a superação das deficiências é o aprimoramento do planejamento. Municípios que investem na elaboração e atualização constante de planos de contingência e que realizam simulações regulares de desastres demonstram maior preparo e capacidade de resposta. A integração das ações de defesa civil no planejamento municipal, conforme previsto na Lei nº 12.608/2012, é crucial para garantir que a prevenção e a resposta a desastres sejam consideradas em todas as esferas da gestão pública.

Além disso, a ação integrada entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e a ampla participação comunitária são essenciais. Também é essencial a criação de Conselhos Municipais de Proteção e Defesa Civil (COMDEC), com a representação de diversos setores da sociedade, a fim

de fortalecer a governança e a colaboração, permitindo uma resposta mais coordenada e eficaz em situações de crise.

3.2 Utilização de tecnologia e sistemas de alerta

A tecnologia desempenha um papel cada vez mais importante na prevenção e resposta a desastres. Municípios que investem em sistemas de monitoramento, como sirenes e alertas por SMS, conseguem informar a população em tempo hábil sobre a iminência de eventos extremos, possibilitando a tomada de medidas preventivas e a evacuação segura de áreas de risco.

3.3 Capacitação e investimento em infraestrutura

A capacitação contínua das equipes de defesa civil é um fator determinante para a melhoria da efetividade. O treinamento adequado de profissionais e voluntários, abrangendo desde a prevenção até a resposta e recuperação, garante que as ações sejam executadas com o conhecimento técnico necessário. Além disso, o investimento em infraestrutura preventiva, como obras de drenagem urbana e contenção de encostas, é fundamental para mitigar os impactos de desastres naturais e proteger a população.

4. O PAPEL DO TCESP COMO ÓRGÃO DE CONTROLE E DE DIRECIONAMENTO QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS NORMAS LEGAIS

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem desempenhado um papel protagonista na implementação e disseminação do IEG-M, não apenas no Estado de São Paulo, mas em todo o Brasil, por meio de parcerias com o Instituto Rui Barbosa e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. O TCESP tem investido em tecnologia – como o painel interativo, que permite aos cidadãos e gestores acessarem os resultados do IEG-M de forma



dinâmica e transparente – e em ações de conscientização e de monitoramento do cumprimento das normas legais.

Nesse sentido, o Comunicado SDG nº 13/2025 exemplarmente cumpriu esse papel, ao alertar os municípios quanto à necessidade de observar as diretrizes da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, em especial, quanto à obrigação de elaborar instrumentos de proteção e defesa civil, tais como plano de contingência de proteção e defesa civil; plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre; instituição dos órgãos de defesa civil e de mecanismos de controle e fiscalização, a fim de evitar áreas suscetíveis a riscos; carta geotécnica de aptidão à urbanização; relação de locais sujeitos a riscos de acidentes, inundações, alagamentos, deslizamentos; plano diretor com observância ao estabelecido nos artigos 42, 42-A e 42-B da Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001, e outros procedimentos sob a responsabilidade municipal ou em conjunto com as demais esferas estatais.

O Comunicado enfatiza que tais instrumentos não devem ser apenas elaborados, mas também atualizados, e disponibilizados em local de fácil acesso à população no Portal da Transparência. Além disso, reforçou a necessidade de manter informações no Cadastro Nacional de Municípios de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme previsão no Decreto Federal nº 10.692, de 3 de maio de 2021.

Sem prejuízo destas providências, de caráter pedagógico, o TCESP realiza sua função institucional, mediante auditorias regulares validando as informações fornecidas pelos municípios, a fim de garantir a confiabilidade dos dados prestados.

Portanto, neste contexto, o TCESP reafirma seu compromisso com a transparência e a efetividade da gestão pública. A dimensão i-Cidade, em particular, reflete a preocupação do Tribunal com o bem-estar dos cidadãos, promovendo a segurança e a resiliência das cidades paulistas. O IEG-M, como um todo, é um legado do TCESP, que combina inovação tecnológica com o rigor fiscalizatório, contribuindo para a melhoria contínua das políticas públicas e alinhando-as aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão i-Cidade do Índice de Efetividade da Gestão Municipal destaca-se como um instrumento crucial para avaliar e aprimorar as políticas de proteção e segurança dos cidadãos nos municípios paulistas. Apesar dos desafios, como a baixa efetividade observada em grande parte dos municípios, o IEG-M tem servido como uma ferramenta de diagnóstico e orientação, permitindo aos gestores corrigirem rumos e priorizarem investimentos em defesa civil e mobilidade urbana.

Os dez anos do IEG-M no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo celebram não apenas sua história, mas também sua contribuição para a governança municipal, reforçando a importância do planejamento, da transparência e do controle externo. A continuidade do aperfeiçoamento do IEG-M e a superação dos desafios identificados são passos essenciais para construir cidades mais seguras e resilientes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União, Brasília, 4 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 11 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Apostila sobre Implantação e Operacionalização de COMDEC**. 4ª ed. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Construindo Cidades Resilientes 2030**. Brasília, DF, 2019 (atualizado em 2025).



Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/cidades-resilientes>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (Compdec)**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes-defesa-civil/coordenadoria-municipal-de-protecao-e>. Acesso em: 21 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Comunicado SDG nº 13/2025**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/planos-protecao-e-defesa-civil-0>. Acesso em: 21 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025**. São Paulo, SP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2025>. Acesso em: 21 jun. 2025.

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: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **TCE assina termo que cria rede nacional para medir gestão governamental**. São Paulo, SP, 2016. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tce-assina-termo-cria-rede-nacional-para-medir-gestao-governamental>. Acesso em: 22 jun. 2025.

Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. **Capacitação básica em Defesa Civil** / [Textos: Janaína Furtado; Marcos de Oliveira; Maria Cristina Dantas; Pedro Paulo Souza; Regina Panceri]. - 5. ed. - Florianópolis: CEPED UFSC, 2014.157 p.: 30 cm.

GOVERNANÇA DIGITAL MUNICIPAL EM SÃO PAULO:

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO
DO I-GOV TI E PROPOSIÇÕES
ESTRATÉGICAS PARA
A CONFORMIDADE E
VALOR PÚBLICO

FÁBIO CORREA XAVIER



GOVERNANÇA DIGITAL MUNICIPAL EM SÃO PAULO: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO I-GOV TI E PROPOSIÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A CONFORMIDADE E VALOR PÚBLICO

FÁBIO CORREA XAVIER¹

*Graduado em Tecnologia em Processamento de Dados, Mestre em Ciência da Computação, Diretor Técnico de Departamento no TCESP
fabio@tce.sp.gov.br*

RESUMO

A governança de Tecnologia da Informação (TI) é um pilar para a eficiência, transparência e efetividade da gestão pública. Este artigo analisa a evolução da governança digital nos municípios do estado de São Paulo, utilizando como base os dados da dimensão i-Gov TI do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) no período de 2014 a 2023. Adotando uma metodologia mista, o estudo realiza uma análise quantitativa descritiva da evolução das notas dos municípios e uma análise qualitativa documental dos principais desafios e boas práticas. Os resultados indicam um avanço gradual, porém lento, na maturidade da gestão no índice, com a maioria dos municípios ainda concentrada na última faixa (C). Desafios persistentes incluem a ausência de planejamento estratégico de TI, lacunas em segurança da informação e baixa capacitação técnica, falhas que, além de impactarem negativamente a gestão, representam um obstáculo direto ao cumprimento de marcos legais como a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018) – e a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Ao final, são propostas diretrizes estratégicas para acelerar

¹ Mestre em Ciência da Computação pela Universidade de São Paulo, MBA em Gestão Executiva de Negócios pelo IBMEC, Especialista em Network Engineer pela JICA-Japão e certificações internacionais como IAPP CIPM e CDPO. CIO do TCESP. Autor dos *best sellers* *CIO 5.0* e *Mapa da Liderança*, dentre outros.

a transformação digital e fortalecer a governança de TI como ferramenta de conformidade legal e valor público.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Digital; IEG-M; i-Gov TI; Conformidade Legal; Transformação Digital; Municípios.

ABSTRACT

Information Technology (IT) governance is a pillar for efficiency, transparency, and effectiveness in public administration. This article analyzes the evolution of digital governance in the municipalities of the state of São Paulo, using data from the i-Gov TI dimension of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M) of the São Paulo State Court of Accounts (TCESP) for the period from 2014 to 2023. Employing a mixed-methods approach, the study conducts a descriptive quantitative analysis of the evolution of municipal scores and a qualitative documentary analysis of the main challenges and best practices. The results indicate a gradual yet slow advancement in management maturity within the index, with most municipalities still concentrated in the lowest tier (C). Persistent challenges include the absence of strategic IT planning, gaps in information security, and low technical capacity, failures that not only negatively impact management but also represent direct obstacles to compliance with legal frameworks such as the General Data Protection Law – LGPD (Law No. 13,709/2018) – and the new Public Procurement Law (Law No. 14,133/2021). Finally, the article proposes strategic guidelines to accelerate digital transformation and strengthen IT governance as a tool for legal compliance and public value generation.

KEYWORDS: Digital governance; IEG-M; i-Gov IT; legal compliance; digital transformation; municipalities.





INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea enfrenta um cenário em que a transformação digital deixou de ser uma mera tendência para se consolidar como um imperativo estratégico na gestão. Isso se deve à habilidade de um órgão ou uma entidade governamental em empregar tecnologias de informação e comunicação (TICs) de forma estratégica não apenas definir sua eficiência operacional, mas também sua legitimidade e a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. A relevância da TI na modernização da gestão pública é amplamente reconhecida, sendo um fator crucial para aprimorar o desempenho governamental.

Tais reflexões endossam o corolário de que, no contexto brasileiro, a governança de TI transcendeu o status de boa prática para se tornar uma exigência fundamental para a conformidade e a boa gestão, impulsionada por um arcabouço legal robusto. Leis como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) e a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) estabelecem mandatos claros para a digitalização e a transparência na administração pública.

A adoção estratégica da TI na gestão pública vai além da mera modernização; ela se estabelece como um requisito constitucional e social. Os princípios da publicidade e da eficiência, consagrados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, encontram na tecnologia um meio indispensável para sua plena concretização. A tecnologia permite, por exemplo, ampliar a publicidade por meio de portais de transparência, além de otimizar processos, resultando em maior agilidade e produtividade. A crescente demanda da sociedade por serviços públicos mais transparentes e eficientes eleva a governança digital à categoria de expectativa social e democrática. O que se temencionar mostrar é, portanto, que a incapacidade de avançar na governança de TI não representa apenas uma falha técnica ou administrativa, mas sim um descumprimento de deveres constitucionais, consubstanciado na falha em atender às expectativas dos cidadãos – o que pode, em última instância, minar a confiança pública.

Nesse cenário, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), emerge como um instrumento diagnóstico e indutor de políticas públicas de grande relevância. É preciso ressaltar que o IEG-M transcende sua função de ferramenta de auditoria estadual, consolidando-se como um referencial de *benchmarking* reconhecido nacional e internacionalmente para a efetividade municipal. Sua utilização pela Organização das Nações Unidas (ONU), por

meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para monitorar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e pelo Ministério da Economia como critério para transferências voluntárias federais, atesta sua credibilidade e impacto. Isso posiciona o TCESP não só como um órgão de fiscalização, mas também como um promotor de capacitação e orientação.

Após uma década de implementação do IEG-M, abre-se o espaço para uma análise cronológica mais espaçada e longa, de modo a verificar a trajetória das gestões municipais paulistas. Essa abordagem não visa apenas compreender os avanços e desafios locais, mas também oferecer subsídios empíricos valiosos para modelos internacionais de medição da maturidade digital em governos subnacionais, com potencial de replicação em contextos semelhantes.

Ao adentrarmos a dimensão i-Gov TI do IEG-M, em particular, verifica-se que nela são avaliados quesitos cruciais como planejamento, políticas de segurança da informação e transparência, refletindo diretamente a capacidade dos municípios em cumprir as exigências legais e apresentando as melhores práticas. Toda essa análise é baseada – ressalte-se novamente – em diplomas legislativos que prescrevem, guiam e norteiam a boa governança de TI.

1. METODOLOGIA DO ESTUDO

Este estudo adota uma abordagem de métodos mistos, combinando análises quantitativa e qualitativa para fornecer um panorama abrangente da governança de TI nas administrações municipais. O desenho da pesquisa é descritivo e documental, focado na evolução do indicador i-Gov TI e nos fatores que a influenciam. A escolha por métodos mistos confere robustez metodológica à análise, permitindo uma compreensão holística do fenômeno. Enquanto os dados quantitativos revelam a extensão dos avanços e desafios, a análise qualitativa aprofunda a compreensão das causas subjacentes e das melhores práticas, oferecendo um conjunto de informações mais completo e acionável.

Como mencionado, a análise quantitativa utiliza a base de dados pública do IEG-M, disponibilizada pelo TCESP. A amostra compreende os 644 municípios do estado de São Paulo avaliados pelo TCESP na dimensão i-Gov TI no período de 2014 a 2023, com base nos dados disponibilizados anualmente pela Corte de Contas paulista. A abrangência da amostra garante representatividade total do universo municipal paulista. A coleta primária desses dados é realizada



pelo TCESP por meio de questionários eletrônicos preenchidos pelas próprias prefeituras na plataforma de coleta do órgão. A variável de análise é a classificação final obtida por cada município (A – Altamente Efetiva, B+ – Muito Efetiva, B – Efetiva, C+ – Em Fase de Adequação, e C – Baixo Nível de Adequação), o que permite uma análise longitudinal da evolução da performance. A base de dados do IEG-M, com sua coleta anual de informações de todos os municípios paulistas, constitui um ativo estratégico para a pesquisa e a fiscalização. Sua disponibilidade pública e a credibilidade do TCESP como fonte a tornam uma ferramenta poderosa para estudos longitudinais, permitindo identificar padrões sistêmicos e avaliar a eficácia das políticas públicas ao longo do tempo.

A análise qualitativa, por sua vez, fundamentou-se na análise de conteúdo de documentos públicos, como relatórios e manuais do TCESP, e na literatura acadêmica de referência. Para a categorização dos desafios estruturais, foram utilizadas categorias dedutivas, predefinidas com base nos domínios de governança e gestão de *frameworks* consolidados, como o COBIT (domínios Alinhar, Planejar e Organizar) e a família de normas ISO/IEC 27001 (domínios de segurança da informação), citados na fundamentação teórica. Esse procedimento permitiu conectar sistematicamente as falhas práticas observadas nos municípios às boas práticas teóricas, além de extrair boas práticas das gestões mais bem-avaliadas, a fim de contextualizar os achados quantitativos.

No entanto, reconhece-se como limitação a possibilidade de subnotificação de informações pelas prefeituras ao responderem os questionários do IEG-M, o que pode afetar a acurácia da mensuração da maturidade digital. Esclarece-se que a possibilidade de subnotificação, inerente a dados autorrelatados, significa que os níveis de maturidade podem estar superestimados ou não refletir a realidade com total precisão. Quer dizer, embora a análise de tendências permaneça válida, a interpretação dos escores absolutos deve ser feita com cautela. Esta limitação sugere a necessidade de o TCESP considerar estratégias de validação dos dados ou para futuras pesquisas triangularem os achados com outras fontes para aprimorar a acurácia.

2. FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVA E TÉCNICA DA GOVERNANÇA DE TI

A dimensão i-Gov TI do IEG-M do TCESP, como dito, avalia aspectos intrinsecamente ligados a diretrizes legais e boas práticas consolidadas de governança

de TI no setor público. A compreensão dos fundamentos normativos e gerenciais que servem de referência para as prefeituras é, portanto, essencial para a análise de suas falhas e soluções.

2.1. O arcabouço legal e estratégico no Brasil

No plano constitucional, a administração pública brasileira é regida pelos princípios da publicidade e da eficiência, entre outros. Esses princípios estabelecem que a gestão pública deve ser transparente e pautada pela excelência no uso dos recursos, com agilidade e produtividade. A tecnologia, nesse cenário, é uma ferramenta indispensável para cumprir esses mandamentos, seja ampliando a publicidade via portais de transparência, seja automatizando processos para torná-los mais eficientes. O princípio da eficiência, por sua vez, está diretamente relacionado à utilização de recursos tecnológicos que permitam atingir metas e otimizar tarefas na gestão pública. A Constituição, ao exigir uma administração moderna e eficaz, aponta a transformação digital como o meio privilegiado para concretizar esse desiderato. A eficiência digital, em particular, não se limita a ganhos operacionais; processos digitais eficientes, especialmente em áreas como compras e gestão financeira, reduzem intrinsecamente as oportunidades para a corrupção, promovendo maior responsabilidade e integridade na gestão dos recursos públicos.

Uma série de marcos legais específicos reforçou e detalhou esses objetivos, sendo diretamente aferidos pelo i-Gov TI:

- **Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011):** regulamentou o direito constitucional à informação, obrigando os municípios a implementar portais de transparência e o Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). A LAI impulsionou a digitalização de informações públicas, pressupondo infraestrutura de TI adequada. O i-Gov TI do TCESP verifica objetivamente essa conformidade ao questionar se o município regulamentou a LAI e se disponibiliza um e-SIC funcional e simplificado. A conformidade com a LAI atua como um catalisador para a infraestrutura digital básica, pois a exigência legal de disponibilizar informações publicamente força os municípios a construir uma camada digital fundamental. A não conformidade aqui sinaliza uma incapacidade de atender os requisitos mínimos de transparência, um pré-requisito para qualquer avanço digital e um fator que impacta diretamente a confiança do cidadão e o controle social.

• **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018):**

estabeleceu normas rigorosas para o tratamento de dados pessoais. As prefeituras precisam adequar sistemas e práticas para proteger a privacidade dos cidadãos, o que inclui a nomeação de um Encarregado de Dados² e a criação de políticas de segurança. O IEG-M materializa a cobrança por essa adequação ao perguntar diretamente se o município regulamentou o tratamento de dados, se possui uma Política de Segurança da Informação formal e se designou o DPO. A LGPD, ao exigir normas rigorosas para o tratamento de dados pessoais e políticas de segurança, atua como um motor para a resiliência cibernética e a confiança cidadã. A não conformidade com a LGPD, como demonstrado por incidentes de segurança, expõe os municípios a riscos cibernéticos graves, vazamentos de dados e interrupções de serviços, o que mina a confiança dos cidadãos nos serviços públicos e na capacidade do governo de proteger informações sensíveis.

• **Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021):** consolida diretrizes para que os órgãos públicos adotem o governo digital como padrão e incentiva a transformação digital local, fomentando a adoção de assinaturas eletrônicas e sistemas sem papel. O TCESP reforça essa normativa ao questionar sobre a regulamentação municipal da lei e a confecção de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) atualizado, fator que impulsiona a governança estratégica, movendo a gestão de TI de uma abordagem *ad hoc* para uma ação planejada e estratégica. A ausência de um PDTI funcional, portanto, representa uma violação direta de um marco legal essencial para a transformação digital abrangente.

• **Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021):** reforça a centralidade da tecnologia e do planejamento ao exigir o Estudo Técnico Preliminar (ETP) para todas as aquisições. A elaboração de um ETP consistente para a compra de um *software*, por exemplo, é inviável sem um PDTI que justifique a necessidade da aquisição. O i-Gov TI conecta-se a essa exigência ao avaliar se o pessoal de TI participa formalmente das licitações de tecnologia. A exigência de um PDTI para a elaboração de um ETP robusto posiciona o planejamento de TI como uma alavanca de economicidade e conformidade contratual. Veja-se, por exemplo, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) que, em suas auditorias de TI, tem historicamente apontado a falha no planejamento como causa-raiz de contratações ineficazes e antieconômicas. A ausência de um plano estratégico de TI, portanto, não apenas leva a investimentos ineficientes, mas também expõe os municípios a riscos legais e de auditoria, resultando em desperdício de

² Equivalente ao Data Protection Officer – DPO.

recursos públicos e potenciais problemas de responsabilização para os gestores.

- **Estratégia de Governo Digital (EGD):** em nível federal, a EGD tem orientado a modernização da administração pública com foco em digitalização de serviços, integração e participação cidadã. A governança digital, como destaca a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), não se limita à tecnologia, mas envolve o fortalecimento de políticas que integrem processos e melhorem a prestação de serviços. Essa estratégia nacional funciona como referência aspiracional para a medição de efetividade municipal via IEG-M. Assim, a EGD e as diretrizes da OCDE servem como referenciais para um governo centrado no cidadão. A ênfase em dados abertos, interoperabilidade e foco no usuário direciona a transformação digital para a melhoria da prestação de serviços e o engajamento cívico. A não adesão a essas estratégias implica que os municípios não apenas falham em cumprir diretrizes nacionais, mas também ficam aquém das melhores práticas internacionais para construir um governo digital verdadeiramente centrado no cidadão, limitando a geração de valor público.

2.2 Referenciais técnicos de boas práticas

Além do arcabouço jurídico, a governança de Tecnologia da Informação (TI) eficaz se apoia em referenciais técnicos consolidados, que consistem em *frameworks*, normas e boas práticas desenvolvidos e validados internacionalmente para orientar o planejamento, a execução e o monitoramento das atividades de TI nas organizações públicas e privadas.

Os referenciais técnicos são instrumentos estruturados que reúnem conceitos, processos e métricas que auxiliam os gestores no alinhamento da TI aos objetivos organizacionais, no gerenciamento de riscos e na otimização de recursos e serviços tecnológicos. Diferentemente de normas legais, esses referenciais não possuem caráter compulsório, mas sua adoção demonstra compromisso institucional com a qualidade, a eficiência e a transparência, sendo frequentemente utilizados como critérios em auditorias e avaliações de maturidade, como no caso do i-Gov TI do TCESP.

A importância dos referenciais técnicos reside na sua capacidade de transformar a TI de um mero suporte operacional para um vetor estratégico de geração de valor público. Eles proporcionam um caminho estruturado para a tomada de decisão, fortalecem a segurança da informação, ampliam



a disponibilidade e a qualidade dos serviços digitais oferecidos ao cidadão e aprimoram os mecanismos de controle e de responsabilização, aspectos centrais na administração pública contemporânea.

O *framework* COBIT³, por exemplo, organiza práticas e processos para assegurar que a TI esteja alinhada às estratégias institucionais e seja capaz de gerar valor para a sociedade. O i-Gov TI explora essa dimensão ao questionar se os municípios possuem planejamento estratégico de TI alinhado ao planejamento global, instigando os gestores a refletirem se as iniciativas tecnológicas estão realmente conectadas aos objetivos públicos mais amplos ou se permanecem isoladas, sem gerar os impactos esperados.

Outro referencial relevante é o ITIL⁴, que oferece boas práticas para a gestão de serviços de TI, incluindo processos como gestão de incidentes e central de serviços (*service desk*), fundamentais para assegurar a continuidade e a qualidade dos serviços digitais. Pergunta-se, nesse ponto, se as prefeituras dispõem de estruturas e equipes capacitadas para operacionalizar o atendimento e garantir a estabilidade dos sistemas, evitando a interrupção de serviços essenciais ao cidadão.

3 COBIT (Control Objectives for Information and Related Technologies) é um *framework* de governança e gestão de Tecnologia da Informação desenvolvido pela ISACA, que fornece princípios, práticas e ferramentas para alinhar a TI aos objetivos estratégicos da organização, gerenciar riscos, monitorar desempenho e assegurar a geração de valor a partir dos recursos tecnológicos. O COBIT estrutura a governança de TI em domínios e processos, permitindo avaliar e aprimorar continuamente a maturidade da gestão tecnológica em alinhamento com as necessidades institucionais e as boas práticas internacionais.

4 ITIL (Information Technology Infrastructure Library) é um conjunto de boas práticas para a gestão de serviços de Tecnologia da Informação, desenvolvido originalmente pelo governo britânico, que orienta organizações na padronização, planejamento, entrega e suporte de serviços de TI de forma a atender as necessidades dos usuários com eficiência e qualidade. O ITIL organiza os processos em ciclos de vida, como gestão de incidentes, gestão de mudanças e operação de serviços, visando aumentar a disponibilidade e a confiabilidade dos serviços tecnológicos, melhorar a satisfação dos usuários e otimizar os recursos utilizados pela administração pública ou privada.

As normas ISO/IEC, como a ISO/IEC 27001⁵ (gestão de segurança da informação), a ISO/IEC 38500⁶ (governança corporativa de TI) e a ISO 31000⁷ (gestão de riscos), compõem outro pilar técnico indispensável, estabelecendo parâmetros para assegurar a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade das informações, bem como a continuidade dos serviços. Nesse sentido, o i-Gov TI indaga se os municípios utilizam normas da família ISO/IEC 27000 para identificação e tratamento de riscos, além de avaliar se há políticas de segurança formalizadas, planos de continuidade de negócios e comitês de governança de TI em funcionamento.

As diretrizes da OCDE e o conceito de Governo Digital Exponencial (GD-X), por sua vez, ampliam o horizonte ao enfatizarem valores como foco no cidadão, dados abertos, interoperabilidade e inovação contínua, incentivando os gestores públicos a irem além da simples informatização de processos e a integrarem a tecnologia ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento urbano, social e econômico.

Ao adotarem esses referenciais, os gestores públicos podem identificar lacunas em seus processos, planejar melhorias de forma estruturada e construir serviços digitais mais robustos, seguros e eficientes, fortalecendo a confiança do cidadão na administração pública. Além disso, a aplicação desses referenciais permite que os municípios avancem nos níveis de maturidade do i-Gov TI, deixando de atuar apenas para atender exigências de conformidade e

5 ISO/IEC 27001 é uma norma internacional voltada para a gestão de segurança da informação, desenvolvida pela International Organization for Standardization (ISO) e pela International Electrotechnical Commission (IEC), que estabelece requisitos para implementar, manter e aprimorar um Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI). Seu objetivo é proteger a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade das informações, por meio de processos sistemáticos de identificação e tratamento de riscos, políticas de segurança, controles técnicos e administrativos, sendo essencial para instituições públicas e privadas que buscam conformidade com legislações como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e a construção de um ambiente digital seguro e confiável.

6 ISO/IEC 38500 é uma norma internacional de governança corporativa de Tecnologia da Informação, elaborada pela International Organization for Standardization (ISO) e pela International Electrotechnical Commission (IEC), que fornece princípios e um modelo para orientar os dirigentes e a alta administração na utilização responsável e eficaz da TI dentro das organizações. Essa norma destaca que a governança de TI é uma responsabilidade dos níveis mais altos de liderança, visando assegurar que os investimentos e os recursos tecnológicos estejam alinhados aos objetivos institucionais, gerem valor para a organização e sejam utilizados com transparência, segurança e conformidade, contribuindo para a melhoria da tomada de decisão estratégica e para o fortalecimento da governança pública e privada.

7 ISO 31000 é uma norma internacional que estabelece princípios, estrutura e diretrizes para a gestão de riscos em qualquer tipo de organização, independentemente de porte ou setor, desenvolvida pela International Organization for Standardization (ISO). Seu objetivo é auxiliar as organizações a identificar, analisar, avaliar, tratar, monitorar e comunicar riscos de forma estruturada e integrada aos processos de governança e planejamento estratégico, promovendo uma abordagem proativa e de melhoria contínua. A aplicação da ISO 31000 contribui para a resiliência institucional, a tomada de decisões informadas e a proteção de valor, fortalecendo a capacidade das organizações públicas e privadas de lidar com incertezas e ameaças de forma transparente e responsável.



passando a utilizar a TI como instrumento de transformação digital e geração de valor público sustentável.

Diante disso, é fundamental que os gestores reflitam: estamos realmente utilizando os referenciais técnicos como guias para o aprimoramento contínuo de nossa governança de TI? Possuímos estrutura institucional e cultura organizacional que apoiem a implementação desses *frameworks* e normas, garantindo a resiliência, a eficiência e a transparência necessárias para atender as demandas da sociedade e as exigências do controle externo?

A utilização consistente dos referenciais técnicos não apenas facilita o atendimento às normas legais, mas também contribui para a modernização e o fortalecimento da governança pública, alinhando tecnologia e gestão de forma inteligente e responsável, em busca de um governo mais moderno, seguro, transparente e orientado ao cidadão.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO DA EFETIVIDADE DIGITAL MUNICIPAL

A análise dos dados do i-Gov TI, disponibilizados pelo TCESP, permite traçar um panorama da evolução da maturidade digital dos municípios paulistas. Embora os dados brutos revelem uma trajetória de melhoria, a análise aprofundada indica uma concentração de desempenho na última faixa, sugerindo que a maioria das gestões ainda não alcançou um estágio mínimo de adequação em relação à governança estratégica de TI.

3.1 Evolução quantitativa da efetividade no i-Gov TI

Como dito, a análise da série histórica do i-Gov TI no período de 2014 a 2023 permite observar de forma clara os movimentos de avanço e estagnação dos municípios paulistas na adoção de práticas de governança de tecnologia da informação. O indicador reflete não apenas a conformidade normativa, mas também a maturidade dos processos institucionais de gestão de TI.

Nesse passo, os dados analisados evidenciam que, embora haja uma tendência de leve crescimento nas faixas superiores – especialmente nas categorias A (altamente efetiva) e B+ (muito efetiva) –, a maior parte dos municípios permanece concentrada nas faixas C (baixo nível de adequação) e C+ (em fase de adequação). Essa distribuição demonstra que a transformação digital no âmbito municipal ainda enfrenta desafios estruturais relevantes. Particularmente no ciclo de 2023, observa-se um avanço significativo na faixa A, que atinge 4,5%, o maior percentual da série histórica. Ainda assim, mais da metade dos municípios (55,43%) segue na faixa C, indicando baixo nível de maturidade na governança de TI.

Esse fenômeno pode ser interpretado sob a ótica do isomorfismo institucional (Dimaggio; Powell, 1983), em que os municípios adotam práticas, muitas vezes, motivadas por exigências externas – como o atendimento às determinações dos órgãos de controle – sem que, necessariamente, haja uma incorporação plena dessas práticas na cultura organizacional. A persistência de muitos municípios em faixas de desempenho inferiores, mesmo diante da pressão do TCESP e da legislação, demonstra que a conformidade formal nem sempre se traduz em maturidade plena na governança de TI.

Por outro lado, o crescimento consistente, embora ainda modesto, das faixas superiores revela que alguns municípios estão conseguindo transpor essa lógica meramente formal, consolidando a governança de TI como vetor de geração de valor público (Moore, 1995) e inovação na gestão pública (Twizimana; Andersson, 2019).

A Tabela 1 a seguir oferece uma visão longitudinal detalhada da evolução dos percentuais de cada faixa de efetividade digital ao longo do decênio, permitindo identificar padrões de ascensão, estagnação ou declínio entre os municípios paulistas avaliados pelo i-Gov TI. Os dados corroboram a constatação de um “avanço gradual, porém lento”, ao mesmo tempo em que evidenciam uma **concentração persistente em níveis mais baixos de maturidade digital (faixa C)**, especialmente a partir de 2019, quando se observa que mais da metade dos municípios permanece nesse estágio. Essa concentração indica que, embora haja casos pontuais de avanço, a maioria dos municípios ainda opera em níveis que limitam o pleno aproveitamento da tecnologia como vetor de transformação administrativa.

A análise do período de 2020, ano marcado pela pandemia de COVID-19, revela que a ampliação do uso de serviços digitais, embora necessária para a manutenção das atividades públicas, não se traduziu em ganhos substanciais nos níveis de efetividade, mantendo-se a maior parte dos municípios em patamares baixos de maturidade tecnológica. A comparabilidade proporcionada pela tabela é valiosa para gestores e pesquisadores, permitindo identificar com precisão onde

se encontra a maior parte dos municípios e, a partir disso, direcionar esforços de capacitação, planejamento estratégico e reestruturação institucional.

Ano	A (altamente efetiva)	B+ (muito efetiva)	B (efetiva)	C+ (em fase de adequação)	C (baixo nível de adequação)
2014	0,47%	13,66%	30,43%	25,00%	30,43%
2015	0,47%	6,37%	27,33%	21,43%	44,41%
2016	1,40%	8,54%	30,59%	22,36%	37,11%
2017	0,93%	6,38%	28,11%	23,29%	40,84%
2018	1,24%	9,32%	29,97%	19,57%	39,91%
2019	2,64%	8,85%	13,51%	15,37%	59,63%
2020	1,86%	5,43%	11,34%	15,37%	65,99%
2021	1,24%	5,90%	9,47%	14,44%	68,94%
2022	2,48%	8,39%	14,29%	18,32%	56,52%
2023	4,50%	12,89%	13,82%	13,35%	55,43%

Tabela 1 – Evolução percentual da efetividade digital nos municípios paulistas segundo o i-Gov TI (2014–2023) | Fonte: Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

Os dados reforçam que a transição da governança de TI municipal paulista para patamares mais elevados de maturidade permanece como um desafio latente, que exige mais do que o atendimento formal às exigências legais, demandando mudanças estruturais capazes de inserir a TI como pilar estratégico na administração pública, com impacto direto na geração de valor para a sociedade e na prestação de serviços ao cidadão.

A Figura 1 complementa esta análise ao apresentar de forma visual clara as proporções e os volumes absolutos de municípios em cada faixa de efetividade ao longo da série histórica, evidenciando a predominância persistente da faixa C e a expansão recente, ainda que modesta, das faixas A e B+. Essa representação gráfica facilita a compreensão do “paradoxo entre avanço e estagnação” que caracteriza a trajetória da maturidade digital municipal, ilustrando de forma objetiva a “distância entre a situação atual e a maturidade desejada”. Essa visualização reforça a urgência das diretrizes propostas na seção final deste artigo, destacando a importância de políticas públicas, capacitação e planejamento estratégico para a transformação digital sustentável no âmbito municipal.

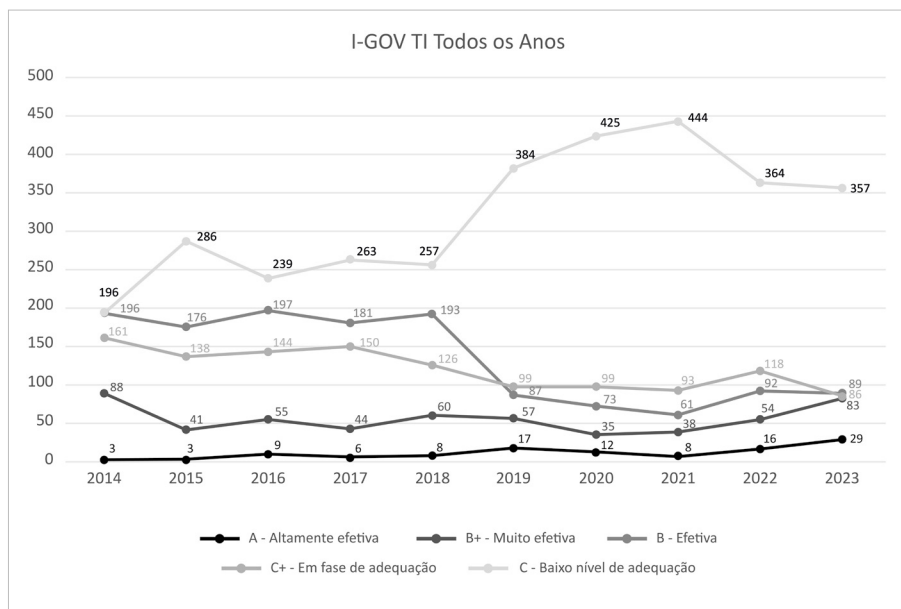


Figura 1 - Evolução do número de municípios por faixa de efetividade no i-Gov TI (2014–2023)
Fonte: Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

3.2. Análise qualitativa dos desafios estruturais

A análise qualitativa dos resultados do iGov-TI apurados nos dez anos de existência do IEG-M do TCESP revela que a lenta evolução das notas está atrelada a desafios estruturais profundos. Tais desafios não são uma exclusividade dos municípios paulistas, mas refletem padrões identificados em um escopo global na jornada de transformação do setor público, que incluem lacunas de capacidade, resistência organizacional e desalinhamento estratégico. A universalidade desses desafios valida as descobertas para São Paulo, indicando que as soluções desenvolvidas localmente podem ter aplicabilidade mais ampla e que os municípios podem se beneficiar de experiências internacionais. Isso também sugere que esses desafios são sistêmicos ao setor público, exigindo intervenções abrangentes em vez de isoladas.

Para ilustrar a situação atual do iGov-TI, podemos analisar os dados do ano de 2023, exibidos na figura a seguir. Nesse ano, observa-se uma forte concentração de municípios nas faixas de menor maturidade: 357 foram classificados com “baixo nível de adequação” (C) e outros 89 como “em fase de adequação” (C+). Em contrapartida, no topo da escala, apenas 29 municípios

alcançaram o nível “altamente efetiva” (A) e 86 foram considerados “muito efetiva” (B+), evidenciando o grande desafio estrutural para a melhoria da governança de TI no estado.

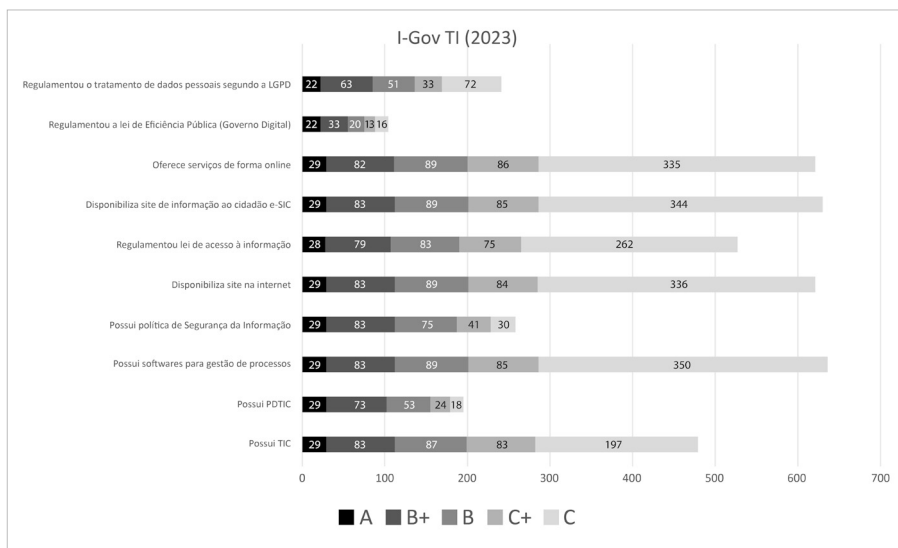


Figura 2 - Análise inicial dos 10 tópicos principais do i-Gov TI
Fonte: Painel do IEG-M (TCESP, s.d.)

Assim, no contexto municipal paulista, esses desafios se manifestam principalmente nas áreas explanadas nas seções seguintes.

4. DESAFIOS CRÍTICOS À GOVERNANÇA DE TI E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A análise aprofundada dos dados e da literatura revela que a maturidade da governança de TI nos municípios paulistas é obstaculizada por um conjunto de desafios interconectados, cujas consequências se estendem para além da esfera tecnológica, impactando a eficiência, a legalidade e a legitimidade da gestão pública.

4.1 A lacuna do planejamento estratégico e o risco contratual

Um dos desafios mais recorrentes na governança de TI municipal é a ausência de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) que funcione como instrumento efetivo de gestão. Em muitos casos, o PDTI existe apenas formalmente, sem conexão com o plano plurianual (PPA) ou com as decisões de investimento, tampouco respaldado por instâncias formais de governança, como comitês deliberativos recomendados pela ISO/IEC 38500. Essa prática contraria os princípios fundamentais de governança de TI descritos no *framework* COBIT, que preconiza o alinhamento entre os objetivos institucionais e as iniciativas tecnológicas no domínio “Alinhar, Planejar e Organizar”.

Sem um PDTI efetivo, os investimentos em tecnologia tornam-se reativos e fragmentados, desalinhados das necessidades da sociedade e com baixa capacidade de gerar valor público mensurável (Moore, 1995). A falta de planejamento estratégico em TI constitui, assim, uma falha primária de governança, comprometendo a eficiência do gasto público e a efetividade da gestão.

O Acórdão TCU nº 2.308/2010 – Plenário já estabelecia a necessidade de alinhamento das contratações de TI ao planejamento estratégico, princípio hoje basilar para a boa governança. Esse entendimento é reforçado pela jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que, ao analisar as contas de uma prefeitura relativas ao exercício de 2019, apontou expressamente a ausência de PDTI como uma das razões para o rebaixamento do município na dimensão i-Gov TI, da faixa B para a faixa C, considerada de baixo nível de adequação. O voto destacou ainda falhas correlatas, como a inexistência de definição das atribuições dos servidores de TI, a falta de treinamento para uso de novos sistemas, a ausência de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, a carência de softwares para gestão de processos e a indisponibilidade de serviços digitais ao cidadão, demonstrando um quadro de governança fragilizada, com impacto direto na qualidade dos serviços públicos e na transparência da gestão.

Esses casos demonstram que a ausência de um PDTI não constitui mera falha formal, mas sim um ponto crítico que impede os municípios de estruturarem adequadamente seus investimentos e serviços em tecnologia, resultando em iniciativas isoladas e incapazes de gerar valor público sustentável. Além disso, revelam que a governança de TI, desprovida de planejamento, compromete não apenas a eficiência administrativa, mas também o cumprimento de marcos legais como a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018)



e a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que demandam estrutura tecnológica e governança robusta para sua efetiva implementação.

Dados recentes corroboram a gravidade desse cenário: em 2023, verificou-se que 447 prefeituras ainda não possuíam PDTI, sendo que, entre aquelas que declararam possuí-lo, apenas uma minoria (136) mantinha planos com metas de curto prazo, essenciais para que o PDTI funcione como documento estratégico vivo e integrado à gestão. Essa deficiência se torna ainda mais evidente quando comparada ao progresso em áreas correlatas, como a ampliação do número de municípios com legislação própria sobre acesso à informação, que aumentou de 389 em 2017 para 541 em 2024, criando um paradoxo: os municípios avançam na legislação sobre transparência digital, mas falham em planejar a infraestrutura tecnológica necessária para sustentá-la.

Essa dissonância amplifica o risco de que contratações realizadas sem o respaldo de um PDTI resultem em estudos técnicos preliminares (ETP) frágeis, vulneráveis a apontamentos dos órgãos de controle e incapazes de gerar valor público duradouro. A ausência de planejamento compromete a conformidade das contratações à Lei nº 14.133/2021, que exige justificativa técnica robusta no ETP. Sem um PDTI consistente, o ETP torna-se um documento vulnerável, aumentando os riscos de responsabilização da gestão. A existência de um PDTI “apenas no papel” não representa mera falha burocrática, mas sim uma falha crítica de governança que conduz à má alocação de recursos públicos, contratações irregulares e à incapacidade de entregar valor público.

Por essas razões, o planejamento estratégico em TI, por meio de um PDTI efetivo, deve ser tratado como elemento indispensável de governança, integração institucional e geração de valor público, sendo central em qualquer agenda de modernização e transformação digital na administração pública.

4.2 Fragilidades na segurança da informação e o imperativo da LGPD

A segurança da informação ainda é tratada por muitas gestões como um problema puramente técnico, e não como uma disciplina de governança e gestão de riscos. Do ponto de vista das normas técnicas, essa fragilidade indica uma baixa aderência à família ISO/IEC 27001, o padrão internacional para Sistemas de Gestão de Segurança da Informação (SGSI). A norma exige a condução de avaliações de risco formais e a implementação de controles para mitigá-los, indo muito além da simples instalação de ferramentas.

Os dados de diagnósticos recentes confirmam essa fragilidade de forma alarmante. Em 2023, uma parcela significativa das prefeituras (**386 de 644**) admitiu não possuir uma Política de Segurança da Informação (PSI) formalmente instituída e obrigatória. A ausência desse direcionamento estratégico se reflete na gestão de riscos: segundo os dados do IEG-M, no mesmo ano, a maioria dos municípios não identificava seus riscos de TIC com base em padrões consolidados, com **152** declarando não seguir a família ISO/IEC 27000 e **170** não utilizando a norma ABNT NBR ISO/IEC 31000. Em paralelo, a resposta ao “imperativo da LGPD” revela uma conformidade apenas parcial. Embora o número de municípios que designaram um Encarregado de Dados (DPO) tenha crescido para **190** em 2023, uma maioria esmagadora (**454**) ainda não havia cumprido essa exigência legal fundamental.

Contudo, na área específica da gestão de terceiros, os dados apontam um avanço notável. A inclusão de cláusulas de observância à LGPD em contratos com prestadores de serviço evoluiu de uma prática incipiente em 2021 para o padrão em 2023. Nesse ano, o número de municípios que não adequaram seus contratos caiu para apenas **39**, enquanto **214** prefeituras já exigem as cláusulas na maioria ou na totalidade de seus contratos vigentes. Esse avanço demonstra uma crescente consciência sobre a responsabilidade solidária, mas contrasta com as fragilidades internas que ainda persistem.

A materialização desses riscos internos não é teórica. Nos últimos anos, um número crescente de municípios tem sido alvo de incidentes de cibersegurança, que expõem as graves consequências dessa fragilidade. Um padrão recorrente é o de ataques de *ransomware*, nos quais agentes maliciosos sequestram os bancos de dados da prefeitura, criptografando informações vitais. Há casos documentados em que uma prefeitura de médio porte no interior do estado teve todos os seus sistemas paralisados, incluindo o portal da nota fiscal eletrônica, o sistema de gestão da saúde e o de recursos humanos, afetando a vida de mais de cem mil habitantes por semanas. Em outra cidade, o ataque comprometeu não apenas os dados de produção, mas também as cópias de segurança (*backups*), que estavam conectadas à mesma rede, tornando a recuperação dos dados praticamente impossível e forçando o município a recadastrar manualmente informações tributárias e de cidadãos. Já um município do litoral paulista sofreu um ataque que resultou na exposição pública de dados sensíveis de servidores e munícipes, incluindo informações pessoais e financeiras, em clara violação à LGPD.

Esses incidentes demonstram, na prática, que as deficiências de governança não são meras falhas burocráticas. A vulnerabilidade a ataques é acentuada pela falta de preparo para a recuperação: dados de 2023 mostram que a maioria das prefeituras não possui um Plano de Continuidade dos Serviços de TIC. A falta de uma PSI robusta e de um Plano de Resposta a Incidentes

resulta em perda de credibilidade, em prejuízos financeiros e, mais grave, na interrupção de serviços essenciais à população. Isso evidencia que a segurança cibernética é um pilar indispensável para a continuidade da administração pública e eleva a cibersegurança a um imperativo estratégico, exigindo atenção e investimento de alto nível.

4.3 Baixa capacidade institucional e a carência de capital humano

A efetividade da governança de TI depende diretamente da capacidade estatal, em especial de sua dimensão técnico-administrativa (Evans, 1995). Os dados disponíveis corroboram a correlação direta entre baixa performance em governança e a carência de equipes de TI qualificadas e com poder decisório. Em 2022, por exemplo, um número significativo de municípios (**40 de 644**) admitiu sequer possuir um quadro de funcionários para a área de Tecnologia da Informação. Nos que possuem, a composição frequentemente revela uma estrutura frágil: dados de 2023 mostram uma alta dependência de vínculos precários, com **2.264 estagiários** e **454 funcionários comissionados**, em contraste com os **693 concursados**, que representam a base de conhecimento mais estável da organização.

Essa carência de estrutura profissional contraria as boas práticas de gestão de serviços de TI, como as preconizadas pela ITIL, que dependem de papéis e competências bem definidas para garantir a qualidade e a eficiência na entrega dos serviços tecnológicos. O investimento no desenvolvimento dessas competências também se mostra deficiente. Embora a maioria dos municípios (**381 de 479⁸**) afirme definir as competências necessárias para seu pessoal de TI, a oferta de treinamento para desenvolvê-las é inconsistentemente baixa. Em 2023, a maioria das prefeituras (**225 de 479⁹**) não disponibilizou programas de capacitação ou atualização para suas equipes. A falta de investimento em capital humano é, portanto, uma falha crônica.

A escassez de profissionais com conhecimento em governança, gestão de projetos e segurança, somada a uma cultura que vê a TI como um mero suporte operacional, impede que a tecnologia seja usada como um vetor de inovação e transformação. Essa visão se reflete na participação da equipe técnica nas decisões de compra. Apesar de uma melhora em 2023, com **403** prefeituras envolvendo o pessoal de TI em licitações, um número relevante (**76**)

⁸ 479 municípios que responderam possuir estrutura de TI formalizada.

⁹ idem.

ainda realiza compras de tecnologia sem o envolvimento técnico necessário, mantendo a administração presa a um ciclo de ineficiência. Como salientei em meu livro, “uma equipe de TI bem estruturada, multidisciplinar e capacitada é a base para qualquer estratégia digital eficaz, principalmente em contextos públicos onde os recursos são limitados e as demandas são elevadas” (Xavier, 2024, p. 73).

A capacidade institucional e o capital humano são, portanto, fatores críticos de sucesso para a transformação digital. A falta de equipes de TI qualificadas e com poder decisório, conforme apontado pelos dados, é uma manifestação direta dessa lacuna de capacidade. A literatura acadêmica corrobora a importância da capacitação e do desenvolvimento de competências digitais no setor público. Sem investimento em capital humano, os esforços de transformação digital permanecerão superficiais. O desafio não é apenas adquirir tecnologia, mas ter pessoal qualificado para planejar, implementar e gerenciar estrategicamente, tornando o desenvolvimento de recursos humanos um investimento estratégico central.

4.4 Descontinuidade administrativa e a cultura do curto prazo

A transformação digital é um projeto de longo prazo que demanda continuidade. No entanto, a lógica dos ciclos políticos municipais frequentemente se sobrepõe à necessidade de planejamento perene. Sob a ótica da gestão de riscos e da continuidade de negócios, conforme delineado na norma ISO 22301, a descontinuidade administrativa representa um risco crítico para a prestação de serviços públicos.

Projetos estratégicos de TI que são interrompidos a cada troca de gestão revelam uma falha na institucionalização dos processos de governança. Para que a transformação digital seja sustentável, é preciso que ela se torne uma política de Estado, e não apenas de governo, garantindo que o planejamento estratégico de TI transcenda os mandatos e se consolide como um ativo permanente da administração municipal. Quer dizer, é inegável que a politização da TI atua como uma barreira à resiliência e sustentabilidade. A descontinuidade administrativa, por vezes diretamente ligada aos ciclos políticos, interrompe projetos de TI de longo prazo, levando ao desperdício de investimentos e à falta de progresso sustentado. Isso reforça a necessidade de institucionalizar a governança de TI como uma função contínua do Estado para garantir a resiliência e a continuidade dos serviços públicos.



4.5 Transparência limitada e digitalização incipiente dos serviços

A avaliação da governança de TI revela que muitos municípios não atingem níveis satisfatórios de transparência pública e digitalização de serviços, contrariando dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei do Governo Digital. Embora uma pesquisa recente (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2024) mostre um avanço quantitativo, com 91% das prefeituras brasileiras disponibilizando ao menos um serviço on-line, a análise qualitativa desses serviços aponta para uma digitalização ainda incipiente.

Os serviços mais comuns, como *download* de formulários (89%), emissão de nota fiscal eletrônica (83%) e emissão de boletos de tributos (70%), são, em sua maioria, transacionais e de baixa complexidade. Em contrapartida, serviços que exigem maior integração e maturidade digital, como agendamentos para consultas e atendimentos (33%), ainda são pouco ofertados, evidenciando a persistência de falhas recorrentes, como portais desatualizados, dados públicos indisponíveis em formato acessível e a ausência de plataformas unificadas de serviços ao cidadão (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2024). Mesmo quando há algum nível de digitalização, os sistemas costumam ser dispersos entre secretarias, sem integração ou responsividade. Tais deficiências comprometem o acesso à informação e a eficiência dos serviços públicos, além de impactarem negativamente a nota do município em indicadores de governança – como, é claro, o IEG-M.

As questões de portais desatualizados, dados inacessíveis e serviços fragmentados não são apenas falhas de conformidade, mas também minam a legitimidade e o engajamento do cidadão. Essas deficiências impedem o acesso efetivo à informação e aos serviços, erodindo a confiança e limitando a participação pública.

Noutros termos: uma governança digital eficaz deve priorizar o *design* centrado no cidadão e a abertura de dados para fortalecer a legitimidade e o processo democrático.

4.6 Consequências práticas das falhas de governança

As falhas estruturais apontadas nos tópicos anteriores não se restringem ao campo da não conformidade normativa. Como se pode notar, as deficiências

em TI acarretam impactos concretos e recorrentes na administração pública municipal. A ausência de planejamento estratégico e de processos padronizados de contratação conduz a investimentos mal direcionados, com aquisição de sistemas subutilizados ou que rapidamente se tornam obsoletos.

Em termos operacionais, a fragilidade da segurança da informação e a ausência de políticas de continuidade expõem os municípios a riscos elevados de interrupção de serviços essenciais, como saúde, educação e arrecadação, sobretudo em situações de ataques cibernéticos. Assim, a carência de infraestrutura e a desorganização dos ativos de TI contribuem para a ineficiência do gasto público, ao gerar retrabalho, redundâncias contratuais e dificuldade de manutenção de sistemas. Além disso, a baixa oferta de serviços digitais e a precariedade nos mecanismos de transparência impactam negativamente a experiência do cidadão, minando a confiança na gestão local e enfraquecendo os mecanismos de controle social.

O custo oculto da má governança de TI é significativo, manifestando-se em desperdício de recursos, vulnerabilidade institucional e descrédito público. A interrupção de serviços essenciais, o desperdício de fundos com soluções tecnológicas inadequadas e a oferta precária de serviços digitais acessíveis são consequências diretas da ausência de governança efetiva em TI. Esses riscos combinados reforçam a urgência de se tratar a governança de TI não apenas como uma obrigação regulatória, mas como eixo estratégico de sustentabilidade administrativa e geração de valor público.

5. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA O FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA DIGITAL MUNICIPAL

Com base na análise dos resultados do i-Gov TI e dos desafios estruturais identificados, é possível **delinear um caminho para a evolução da maturidade digital**. As seguintes diretrizes estratégicas são propostas para gestores municipais que almejam não apenas melhorar sua performance no índice, mas promover uma transformação digital efetiva, que gere valor real para a sociedade.



5.1 Institucionalização do planejamento como ferramenta de gestão e conformidade

O primeiro passo para superar a governança de TI reativa é tratar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) como um instrumento dinâmico e central para a gestão, e não como um documento a ser produzido, aprovado e, por fim, arquivado. A intenção fulcral deste estudo é demonstrar que a transição de um planejamento burocrático e “de fachada” para um planejamento estratégico dinâmico é fundamental.

Para isso, é imperativo:

- **Estabelecer um ciclo de vida para o PDTI:** o plano deve ter um ciclo de vida claro, composto por diagnóstico, elaboração, monitoramento e revisão. A revisão deve ser, no mínimo, anual, para alinhar o plano às novas tecnologias e às mudanças nas prioridades da gestão, garantindo que ele não se torne obsoleto.
- **Vincular o PDTI ao orçamento:** o plano deve ser formalmente vinculado ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO). As ações e projetos previstos no PDTI precisam ter sua dotação orçamentária correspondente, transformando a estratégia em realidade fiscal.
- **Garantir a conformidade nas contratações:** toda contratação de TI, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, deve ter seu estudo técnico preliminar (ETP) e termo de referência (TR) justificados com base nos objetivos estratégicos definidos no PDTI. Isso não só confere legalidade ao processo, como garante que os gastos com tecnologia estão alinhados a um propósito maior.
- **Criar um comitê de governança digital:** seguindo as melhores práticas da norma ISO/IEC 38500, a criação de um comitê gestor, com a participação de secretários-chave e da liderança de TI, é fundamental para supervisionar a execução do PDTI, arbitrar prioridades e garantir o engajamento da alta administração.

Essa mudança transforma o PDTI de um mero artefato de conformidade em uma poderosa ferramenta de gestão estratégica, assegurando que os investimentos em TI sejam propositais, legalmente sólidos e contribuam diretamente para os objetivos municipais e a geração de valor público.

5.2 Construir uma cultura organizacional de segurança e privacidade

A segurança da informação e a conformidade com a LGPD não são responsabilidades exclusivas da equipe de TI, mas um valor que deve permear toda a organização. A confiança do cidadão nos serviços digitais depende diretamente da percepção de que seus dados estão seguros. A transição da conformidade reativa para a resiliência proativa e a confiança cidadã é essencial.

Para construir essa cultura, recomenda-se:

- **Desenvolver uma Política de Segurança da Informação (PSI) abrangente:** a PSI deve ser baseada em padrões de mercado, como a família de normas ISO/IEC 27002, e cobrir domínios essenciais como controle de acesso, criptografia, segurança nas comunicações e gestão de ativos de informação. A política deve ser clara, amplamente divulgada e seu cumprimento, obrigatório.
- **Operacionalizar a resposta a incidentes:** não basta ter um Plano de Resposta a Incidentes; é preciso testá-lo. A realização de exercícios simulados de ataques cibernéticos e vazamentos de dados permite identificar falhas no plano e treinar as equipes para agir de forma rápida e coordenada em uma crise real.
- **Promover a capacitação contínua:** a conscientização em segurança deve ser um programa contínuo, não um evento único. A implementação de campanhas periódicas, testes de *phishing* simulados e treinamentos específicos para os setores que lidam com dados sensíveis (saúde, educação, assistência social) é crucial para reduzir o risco de erro humano.
- **Integrar a LGPD aos processos:** a conformidade com a LGPD exige a criação de um comitê de privacidade permanente e a realização de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados (RIPD) para todos os novos projetos que envolvam o tratamento de dados pessoais, garantindo a privacidade desde a concepção (*privacy by design*).

Essa mudança de paradigma move os municípios de uma postura vulnerável e reativa para uma postura resiliente e proativa. Isso não só garante a conformidade legal, mas, mais importante, constrói e mantém a confiança do cidadão nos serviços digitais, demonstrando um compromisso com a proteção de seus dados e a continuidade dos serviços.



5.3 Fomentar a capacidade institucional e a liderança digital

A tecnologia é executada por pessoas. Sem capital humano qualificado e uma estrutura organizacional adequada, a transformação digital não avança. O fomento da capacidade institucional é, portanto, um investimento estratégico. A liderança digital atua como um catalisador para a inovação e a sustentabilidade organizacional.

- **Estruturar a área de TI:** a área de TI deve ter um lugar de destaque na estrutura organizacional. O líder de TI (*Chief Information Officer – CIO*) deve ter assento nas reuniões estratégicas do governo, com autonomia e autoridade para conduzir a transformação digital. Conforme já observei em uma publicação pretérita, “o CIO moderno deve atuar como um agente de mudança, alinhando tecnologia, pessoas e processos à estratégia organizacional” (Xavier, 2023, p. 27).

- **Valorizar e reter talentos:** é fundamental criar Planos de Cargos e Salários para as carreiras de TI que sejam competitivos e que valorizem a formação contínua e a obtenção de certificações profissionais relevantes (como COBIT, ITIL, PMP, e certificações de segurança como CISSP), reduzindo a alta rotatividade de profissionais qualificados.

- **Desenvolver competências digitais em toda a prefeitura:** a transformação digital não é apenas para a equipe de TI. É preciso investir na alfabetização digital de todos os servidores, capacitando-os a utilizar as novas ferramentas digitais para otimizar seus processos de trabalho e melhorar o atendimento ao cidadão.

- **Promover uma cultura de inovação:** a consolidação da governança digital exige não apenas estrutura organizacional e qualificação técnica, mas também a promoção de uma cultura de inovação no setor público. Iniciativas como laboratórios de inovação, programas de incentivo à criatividade, parcerias com instituições acadêmicas e uso de metodologias ágeis favorecem a experimentação, a aprendizagem contínua e a geração de soluções colaborativas. O papel da liderança é determinante nesse processo. Quando gestores públicos, especialmente os de alto escalão, reconhecem a TI como instrumento estratégico e não apenas operacional, os projetos ganham escala, visibilidade e sustentabilidade. Essa visão de liderança transformacional e engajada está alinhada ao conceito de CIO 5.0, que demanda gestores capazes de integrar tecnologia, pessoas e processos com foco em impacto social e valor público (Xavier, op. cit.).

Sem liderança digital forte e uma força de trabalho qualificada e inovadora, a transformação digital permanece superficial. O investimento em capital humano e a promoção de uma cultura de inovação são cruciais para superar a resistência burocrática e garantir que a transformação digital seja um processo contínuo e integrado, impulsionando a sustentabilidade organizacional e a criação de valor público a longo prazo.

5.4 Promover a cooperação intergovernamental e adotar soluções compartilhadas

Para a grande maioria dos municípios, que possuem recursos financeiros e técnicos limitados, tentar desenvolver todas as soluções de TI internamente é ineficiente e insustentável. A cooperação surge como a diretriz mais inteligente para acelerar o avanço, atuando como uma estratégia para superar limitações e reduzir desigualdades.

- **Fortalecer os consórcios intermunicipais:** os consórcios de TI podem ser utilizados para realizar contratações conjuntas de *softwares* (obtendo economia de escala), compartilhar infraestrutura (como um *data center* regional) ou até mesmo dividir os custos de profissionais altamente especializados, como especialistas em segurança ou cientistas de dados.
- **Aderir a plataformas como serviço:** a adesão a plataformas estaduais e federais, como a plataforma cidades.sp.gov.br, é uma estratégia de aceleração. Ao utilizar uma plataforma pronta, o município “terceiriza” a complexidade do desenvolvimento e manutenção da tecnologia e pode focar seus esforços na ponta: na melhoria dos serviços e no engajamento com o cidadão.
- **Criar comunidades de prática:** os gestores de TI dos municípios de uma mesma região podem formar redes formais ou informais para compartilhar experiências, modelos de editais e termos de referência, soluções para problemas comuns e lições aprendidas, criando um ecossistema de aprendizado colaborativo que beneficia a todos.

A cooperação e as soluções compartilhadas não são apenas medidas de redução de custos, mas estratégias essenciais para superar as restrições sistêmicas de recursos e diminuir a disparidade digital entre os municípios. Isso promove uma transformação digital mais equitativa e eficiente em todo



o estado, garantindo que mesmo os municípios menores possam acessar tecnologias e conhecimentos modernos.

5.5 Casos de sucesso e o impacto da maturidade digital na gestão pública

A experiência acumulada ao longo dos ciclos do IEG-M revela que a adoção consistente de boas práticas de governança de TI gera impactos mensuráveis sobre a qualidade da gestão pública. Municípios que estruturaram políticas estratégicas de tecnologia, com planejamento adequado, investimentos em infraestrutura digital e liderança técnica qualificada, têm registrado ganhos significativos em eficiência operacional e redução de custos.

Há evidências de que a digitalização de processos internos, aliada à automatização de serviços e ao uso de sistemas integrados, possibilitou a eliminação de expedientes manuais, a economia de horas de trabalho e a racionalização de despesas administrativas. Além da economia, melhorias na arrecadação própria e na gestão de dados também foram observadas, especialmente em locais que modernizaram seus sistemas tributários ou de atendimento ao cidadão.

A ascensão de faixas mais baixas para níveis superiores no i-Gov TI reflete não apenas a adequação formal, mas transformações reais no desempenho institucional. Em geral, as administrações que alcançam maturidade digital demonstram maior capacidade de resposta às demandas sociais, promovem transparência, ampliam o acesso a serviços públicos e fortalecem a confiança do cidadão no poder público.

Avançando ainda mais, a integração das administrações municipais a iniciativas estaduais e federais de governo digital tem se consolidado como estratégia fundamental para acelerar a maturidade tecnológica, especialmente nos municípios com restrições orçamentárias e estruturais. Soluções compartilhadas, desenvolvidas por entes centrais, viabilizam o acesso a tecnologias modernas sem que cada prefeitura precise desenvolvê-las internamente. Essas plataformas permitem ao cidadão acessar serviços municipais por meio de canais digitais unificados, com *login* centralizado e aplicações interoperáveis. Do ponto de vista da gestão, essa integração proporciona ganhos substanciais em eficiência, agilidade e transparência, além de facilitar o atendimento a requisitos legais relacionados à digitalização, à prestação de contas e ao

compartilhamento de dados. A interoperabilidade com sistemas federais de convênios, saúde, educação e finanças também tem sido decisiva para ampliar o controle e a eficácia na execução de políticas públicas. Essa perspectiva federativa fortalece o ecossistema digital público, promovendo soluções escaláveis, padronizadas e centradas no cidadão.

A governança de TI, portanto, deve ser vista como um investimento estratégico que gera retornos tangíveis e intangíveis. Os casos de sucesso demonstram ganhos em eficiência operacional, redução de custos e melhoria na arrecadação, além de fortalecerem a confiança do cidadão no poder público. Isso fornece um argumento convincente para que os gestores priorizem a transformação digital.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS

A análise da evolução do i-Gov TI nos municípios paulistas revela um paradoxo: um avanço contínuo, porém incremental, que mascara a persistência de desafios estruturais profundos. O estudo demonstrou que a concentração de municípios em faixas de desempenho intermediárias não reflete uma falha pontual, mas sim a dificuldade em superar uma governança de TI meramente reativa para alcançar um patamar estratégico.

A ausência de um planejamento robusto, as fragilidades na segurança da informação e a carência de capacidade institucional são os principais gargalos que impedem a transição de um modelo de conformidade protocolar para um de transformação digital efetiva. Essas falhas estruturais, além de comprometerem a conformidade legal, têm repercussões diretas sobre a qualidade da gestão pública e a confiança da sociedade. A interrupção de serviços críticos por falta de segurança, o desperdício de recursos com soluções tecnológicas mal planejadas e a baixa oferta de serviços digitais acessíveis revelam que a ausência de governança efetiva em TI gera ineficiências operacionais, vulnerabilidades institucionais e descrédito da população.

A governança de TI, portanto, deve ser compreendida como alicerce da continuidade administrativa, da eficiência do gasto e da legitimidade da ação governamental. Nesse cenário, a avaliação do TCESP, por meio do i-Gov TI, transcende seu papel fiscalizador. O índice se consolida como um mapa



estratégico, oferecendo um diagnóstico preciso que permite aos gestores públicos não apenas identificar suas vulnerabilidades, mas também visualizar um caminho claro para a melhoria, alinhado às melhores práticas de gestão e às crescentes exigências de um Estado digital e regulado.

Para acelerar essa jornada, as diretrizes propostas neste trabalho convergem para uma necessária mudança de paradigma. A transformação digital efetiva exige a institucionalização do planejamento como ferramenta viva de gestão e conformidade; a construção de uma cultura de segurança e privacidade que gere confiança no cidadão; o fomento contínuo à capacidade institucional através da valorização do capital humano e da liderança digital; e a promoção da cooperação como solução inteligente para as limitações de recursos.

A implementação integrada dessas diretrizes representa um vetor para que as administrações municipais convertam a governança de Tecnologia da Informação de um passivo institucional em um ativo estratégico orientado à eficiência, à legalidade e à geração de valor público sustentável. A governança de TI é um pilar fundamental para a reforma do Estado e a confiança democrática. A mensagem final deste artigo é que uma governança de TI robusta é essencial para modernizar o Estado, garantir sua resiliência operacional, otimizar os recursos públicos e, crucialmente, reconstruir e manter a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

AL-RUITHE, M.; BENKHELIFA, E.; HIMEUR, Y. **A systematic literature review of digital transformation in the public sector**. *Government Information Quarterly*, v. 40, n. 4, 2023.

ATRICON; IRB. **Guia Básico de Governança de Tecnologia da Informação para o Setor Público**. Brasília: Atricon, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Guia-basico-de-governanca-de-tecnologia-da-informacao.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

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

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Estabelece princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 1º abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU nº 2.308/2010 – Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 8 set. 2010.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro:** TIC Governo Eletrônico 2023. São Paulo: CGI.br, 2024. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-setor-publico-brasileiro-tic-governo-eletronico-2023-resultados-para-o-poder-executivo-municipal-e-estadual/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CRESWELL, J. W.; PLANO CLARK, V. L. **Designing and conducting mixed methods research**. 3. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2017.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The iron cage revisited:** institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

EVANS, P. **Embedded Autonomy:** States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

HEEKS, R. **Implementing and Managing eGovernment:** An International Text. London: SAGE Publications, 2006.

ISACA. **COBIT 2019 Framework: Introduction and Methodology**. Schaumburg, IL: ISACA, 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO/IEC 27001:2022:** Information security, cybersecurity and privacy protection – Information security management systems – Requirements. Geneva: ISO, 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 22301:2019: Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements**. Geneva: ISO, 2019.

JANOWSKI, T. **Digital government evolution**: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, p. 221–236, 2015.

LUNA-REYES, L. F.; GIL-GARCIA, J. R. **Digital government transformation and internet portals**: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 545–555, 2014.

MOORE, M. H. **Creating Public Value**: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Paris: OECD Publishing, 2014.

OSAS. **A tecnologia aliada ao cumprimento do princípio da eficiência na administração pública**. Artigos OSAS, 2021. Disponível em: <https://osas.com.br/artigos/a-tecnologia-aliada-ao-cumprimento-do-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A. V. C.; MEIRELLES, F. D. S. **The use of electronic government in Brazilian municipalities**: a longitudinal study from 2009 to 2015. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 2, p. 311–331, 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025**. São Paulo, SP, 2024.

TWIZEYIMANA, J. D.; ANDERSSON, A. **The public value of E-Government**: a literature review. *Government Information Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 167–178, 2019.

XAVIER, Fábio Correa. **CIO 5.0: O guia definitivo para liderar a transformação digital**. Rio de Janeiro: Clube de Autores, 2023.

XAVIER, Fábio Correa. **Mapa da Liderança**. São Paulo: Clube de Autores, 2024.

XAVIER, Fábio Correa; PEREIRA, Lúcio Camilo O. **GD-X: Governo Digital Exponencial**. São Paulo: Clube de Autores, 2024.

**O IMPACTO DO
ABSENTEÍSMO NO ÍNDICE
DE EFETIVIDADE DA GESTÃO
MUNICIPAL:**

UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA
EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO
DE MONTE ALTO/SP

**ALEX JOSÉ PAIXÃO ZAVISTOSKI
GABRIEL DE ALMEIDA AGUIAR**

O IMPACTO DO ABSENTEÍSMO NO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MONTE ALTO/SP

ALEX JOSÉ PAIXÃO ZAVISTOSKI

*Graduado em Direito, Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, Procurador Jurídico no Município de Monte Alto
alex.zavitoski@unesp.br*

GABRIEL DE ALMEIDA AGUIAR

*Graduado em Administração, Mestre em Administração de Organizações
gabriel.aguiar@usp.br*

RESUMO

Este artigo discute os impactos do absenteísmo no componente Educação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), indicador elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para avaliar a qualidade da gestão pública municipal. A partir de um estudo de caso no Município de Monte Alto, onde se observam elevadas taxas de ausência de professores e servidores ligados à educação, mesmo diante de políticas de valorização profissional e ajustes normativos recentes, busca-se compreender como esse fenômeno compromete a continuidade das atividades escolares e o desempenho institucional na avaliação do controle externo. A metodologia utilizada é de natureza descritivo-analítica, com base em dados administrativos referentes ao período de 2022 a 2024. São exploradas causas estruturais do absenteísmo, como saúde mental, desmotivação e sobrecarga de trabalho. Os resultados preliminares sugerem que, embora haja esforços de gestão, medidas pontuais não têm sido suficientes para mitigar o problema. O levantamento de dados evidencia aumentos do absenteísmo entre os profissionais da educação no Município de Monte Alto nos últimos anos. O estudo aponta para a necessidade de políticas públicas integradas que considerem o bem-estar docente como eixo estratégico da gestão educacional eficaz.

PALAVRAS-CHAVE: Absenteísmo Docente; IEG-M; Efetividade da Gestão Pública; Educação Municipal; Monte Alto.

ABSTRACT

This article discusses the impacts of teacher absenteeism on the Education component of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), an indicator developed by the São Paulo State Court of Accounts to assess the quality of municipal public management. Based on a case study in the Municipality of Monte Alto, where high rates of teacher absence are observed despite recent professional enhancement policies and normative adjustments, the research aims to understand how this phenomenon undermines the continuity of educational activities and institutional performance in external control evaluations. The methodology is descriptive-analytical, based on administrative data covering the years 2022 through 2024. Structural causes of absenteeism, such as mental health issues, lack of motivation, and work overload, are explored. The data shows an increase in absenteeism among education professionals in the Municipality of Monte Alto in recent years. Preliminary findings suggest that, although there are management efforts, isolated measures have not been sufficient to address the issue. The study highlights the need for integrated public policies that consider teacher well-being as a strategic axis of effective educational management.

KEYWORDS: Teacher Absenteeism; IEG-M; Public Management Effectiveness; Municipal Education; Monte Alto.



INTRODUÇÃO

O presente artigo foi desenvolvido com o intuito de integrar a edição comemorativa dos dez anos de criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Nesse espaço de celebração e reflexão, destaca-se, também, uma significativa transformação na atuação do TCESP, que ampliou seu caráter



pedagógico, aproximando-se dos jurisdicionados por meio dos ciclos de debates realizados ao longo do ano.

É notório que muitos gestores utilizam os resultados obtidos no IEG-M para a promoção de suas ações governamentais ou, até mesmo, para atacar adversários políticos. Todavia, o objetivo primordial da ferramenta é fomentar e estimular a efetividade das políticas públicas, contribuindo para a melhoria da gestão municipal.

Nesse contexto, propõe-se uma reflexão sobre a avaliação do IEG-M, trazendo à tona temáticas que, embora relacionadas, nem sempre são abordadas de forma direta no questionário aplicado, como a saúde do servidor público. Ainda que esse tópico seja analisado de maneira superficial, constata-se a necessidade urgente de um olhar mais atento e aprofundado. Ao longo dos últimos anos, observa-se que a máquina pública frequentemente falha na missão de “cuidar de quem cuida”, o que resulta em profissionais cada vez mais desmotivados e adoecidos. Assim, repensar e ressignificar a abordagem sobre a saúde dos servidores, associando-a à avaliação do IEG-M, configura-se como o objetivo central deste ensaio.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), é uma ferramenta essencial para a avaliação do desempenho da Administração Pública em diversos eixos de políticas públicas, dentre os quais a Educação. Dentro desse contexto, o presente artigo propõe analisar o impacto do absenteísmo dos profissionais da educação no resultado do IEG-M, com foco específico no Município de Monte Alto, SP. O absenteísmo, entendido como as ausências frequentes e justificadas dos servidores públicos de seus postos de trabalho, pode comprometer diretamente a qualidade do ensino, a continuidade das atividades pedagógicas e a percepção de efetividade da gestão educacional.

O Município de Monte Alto, nos últimos anos, tem implementado diversas ações voltadas à valorização do magistério, como a revisão do Estatuto do Magistério, ampliação do auxílio alimentação – que passou de R\$ 400,00 para R\$ 1.120,00 no período de três anos – e a aplicação da legislação municipal que trata tal auxílio como verba indenizatória condicionada à efetiva prestação do serviço. Apesar dessas medidas, as taxas de absenteísmo permanecem elevadas, mesmo sob a gestão de uma representante do Executivo oriunda do quadro do magistério e com forte direcionamento das políticas públicas para a área da Educação.

Diante disso, busca-se neste estudo compreender como o absenteísmo dos profissionais envolvidos na educação pode afetar o desempenho do

município nos indicadores do IEG-M, refletindo tanto na avaliação institucional pelo órgão de controle externo quanto na efetividade das ações educacionais.

1. REFERÊNCIAL TEÓRICO

A efetividade da gestão pública municipal tem se tornado um dos principais focos de avaliação por órgãos de controle externo, especialmente diante da crescente demanda por transparência, eficiência e responsabilidade na aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) instituiu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), ferramenta criada com o propósito de aferir a qualidade da gestão dos municípios paulistas a partir de dimensões estratégicas da Administração Pública.

Os resultados da gestão pública podem ser analisados sob diversos ângulos, especialmente em razão das particularidades que caracterizam cada município. Embora haja um esforço significativo para a definição de quesitos que orientem a avaliação, é imprescindível considerar fatores externos que influenciam diretamente a escolha e a implementação das políticas públicas municipais. Um exemplo pertinente refere-se aos desafios contemporâneos enfrentados pelas escolas municipais, particularmente no que concerne ao acolhimento de crianças atípicas. Nesse sentido, considerando as especificidades de cada instituição de ensino, sugere-se que a avaliação proposta pelo TCESP passe a incluir critérios que analisem a distribuição dessas crianças nas unidades escolares, bem como a identificação e atuação dos profissionais de apoio designados para acompanhá-las. Ainda que o instrumento atual contemple aspectos estruturais, constata-se a necessidade de uma avaliação mais personalizada e efetiva, que considere a realidade prática das políticas públicas de inclusão escolar.

De acordo com o Manual do IEG-M 2024 – Dados do Exercício 2023 (TCESP, 2023), o índice é composto por sete dimensões que abrangem áreas essenciais da governança municipal: Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Meio Ambiente (i-Amb), Cidades Protegidas (i-Cidade) e Governança em Tecnologia da Informação (i-Gov TI). Cada uma dessas dimensões possui critérios e indicadores específicos que



visam refletir o desempenho das políticas públicas locais, permitindo, assim, uma análise sistemática da efetividade da gestão.

Destaca-se que os critérios e indicadores utilizados na avaliação do IEG-M são objetivos e previamente estabelecidos pelo TCESP, não havendo possibilidade de alteração ou inclusão de novos elementos por parte dos jurisdicionados. Tal prática justifica-se pela necessidade de padronizar a avaliação e garantir a comparabilidade dos resultados entre os diversos municípios paulistas.

Entretanto, considerando a celebração dos dez anos de existência do IEG-M, é oportuno sugerir que seja realizada uma consulta pública, permitindo que os municípios manifestem suas opiniões e contribuam com propostas de novos critérios e indicadores que reflitam com maior fidelidade a realidade local e suas especificidades.

A avaliação ocorre com base nas informações fornecidas pelas prefeituras, por meio de questionários padronizados. Esses questionários são estruturados com fundamento em diretrizes técnicas previamente estabelecidas pelo TCESP, garantindo padronização, comparabilidade e confiabilidade das informações prestadas. Após a coleta dos dados, o Tribunal realiza a verificação das respostas, podendo solicitar documentos comprobatórios e esclarecimentos. Após validação, esses dados são utilizados para gerar notas específicas por área, além de um índice geral que expressa o resultado consolidado da gestão municipal.

O IEG-M é utilizado como instrumento de apoio à fiscalização, mas também tem importante papel na indução de boas práticas de governança pública. Os resultados obtidos são divulgados publicamente, permitindo que gestores, legisladores e cidadãos acompanhem a evolução da Administração Municipal em áreas sensíveis como educação e saúde. Ademais, o índice contribui para o fortalecimento do controle social e para a melhoria contínua dos serviços públicos.

O manual destaca, ainda, que os indicadores não se limitam à verificação do cumprimento legal das obrigações, mas buscam avaliar a qualidade e a efetividade das ações administrativas. Nesse sentido, o IEG-M não é apenas uma ferramenta de auditoria, mas um mecanismo de governança que incentiva o planejamento de longo prazo, a racionalização de recursos e a busca por melhores resultados para a população (TCESP, 2023).

A efetividade das ações administrativas é um conceito central na avaliação da gestão pública, pois está relacionada ao grau em que os objetivos previamente estabelecidos são alcançados, considerando os recursos disponíveis

e os impactos gerados para a sociedade. Para Bouckaert e Halligan (2008), a efetividade é um componente central do desempenho público, ao traduzir recursos e ações administrativas em impactos reais e alinhados às demandas sociais. Segundo Ramos (1983), a Administração Pública deve ser orientada por princípios de racionalidade substantiva, ou seja, voltada não apenas para a eficiência operacional, mas para a obtenção de resultados que efetivamente atendam o interesse público. Nessa perspectiva, a efetividade ultrapassa a simples execução de políticas públicas, exigindo a avaliação de seus efeitos e da sua relevância para a coletividade.

Nesse contexto, merece destaque a importância da seleção de servidores públicos realizada pelos municípios. No caso de Monte Alto/SP, verificou-se que, historicamente, os certames eram organizados por empresas de reputação duvidosa e com pouca experiência na aplicação de concursos públicos, o que resultou em investigações conduzidas pelo Ministério Público. Entretanto, em 2024, houve uma mudança significativa: pela primeira vez, o Poder Executivo municipal optou pela contratação de uma instituição de reconhecida idoneidade e comprovada competência técnica, a Fundação Vunesp, atendendo uma indicação da Procuradoria do Município. A condução profissional do processo seletivo foi evidenciada pelos resultados obtidos, inclusive com a constatação de que, para determinados cargos, como o de servidor da Guarda Municipal, não houve número suficiente de candidatos aprovados, demonstrando o rigor técnico do certame.

Para Bresser-Pereira (1996), a reforma gerencial do Estado brasileiro introduziu a lógica da Administração por resultados como mecanismo para aprimorar a qualidade da ação pública. Isso implica maior responsabilização dos gestores, uso de indicadores de desempenho e foco na entrega de serviços com qualidade e impacto. Assim, a efetividade surge como elemento-chave da nova gestão pública (NGP), ao lado da eficiência e da economicidade. Cavalcante e Lotta (2015) reforçam que medir a efetividade exige não apenas dados quantitativos, mas também compreensão dos contextos institucionais, sociais e políticos em que as políticas são implementadas. Quer dizer, uma ação administrativa pode ser tecnicamente correta, mas inefetiva se não atender as reais necessidades da população.

É nesse contexto que se desenvolve o presente estudo de caso. Embora, em 2024 (ano base 2023), o Município de Monte Alto/SP tenha alcançado a nota “B” no IEG-M, evidenciando avanços nos resultados obtidos, é imprescindível analisar os contextos institucionais subjacentes, especialmente diante do expressivo aumento no número de atestados médicos apresentados pelos servidores.



Ainda que, à primeira vista, os resultados possam indicar uma preocupação com os indicadores de desempenho, uma análise mais aprofundada do contexto social e do adoecimento dos servidores vinculados à área da Educação revela a necessidade de reflexão sobre a eficácia das ações administrativas. Tal perspectiva sugere que medidas de gestão mais sensíveis e específicas podem ser adotadas para enfrentar essa realidade.

Dessa forma, a efetividade está diretamente ligada à capacidade do Estado em formular, implementar e avaliar políticas públicas que produzam melhorias mensuráveis na qualidade de vida da população. No contexto da Administração Municipal, instrumentos como o IEG-M, criado pelo TCESP, têm sido fundamentais para induzir práticas de gestão orientadas a resultados, reforçando a cultura da avaliação e do controle social (TCESP, 2023).

O presente artigo adota a metodologia de estudo de caso, centrando-se no Município de Monte Alto, São Paulo, com o objetivo de analisar a dimensão de Educação (i-Educ) do IEG-M. A investigação busca compreender como o absenteísmo dos profissionais da educação impacta a qualidade do ensino oferecido na rede municipal e, conseqüentemente, a frequência regular dos alunos, que é um dos fatores determinantes para o desempenho educacional e para a efetividade das políticas públicas implementadas.

O Município de Monte Alto/SP está localizado na região metropolitana de Ribeirão Preto, no interior do estado de São Paulo, a aproximadamente 350 km da capital paulista. De acordo com o Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), a população do município é de 47.574 habitantes, com uma densidade demográfica de 137,1 habitantes por km². A cidade apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado muito alto, refletindo indicadores positivos em saúde, educação e renda (IDH-M de 0,768, conforme dados do IBGE – 2010). Apesar da realização do censo mais recente, os dados atualizados do IDH-M ainda não foram divulgados, sendo recomendável o acompanhamento das publicações oficiais do IBGE e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), responsáveis pela atualização periódica desses indicadores.

No que tange à educação, dados do TCESP (2023) indicam que, em 2021, Monte Alto contava com 4.448 alunos matriculados nas etapas de creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA). O investimento total na área foi de R\$ 48.457.542,04, resultando em um gasto anual por aluno de R\$ 10.894,23. Apesar do aumento no investimento em relação ao ano anterior, o índice i-Educ do município apresentou uma queda, passando da faixa B em 2020 para C em 2021, sinalizando desafios na efetividade das ações educacionais.

A análise do IEG-M, especialmente no que se refere à dimensão educacional (i-Educ), revela oscilações significativas no desempenho do Município de Monte Alto ao longo dos últimos anos. No ano base 2021, o município foi classificado na faixa C, indicativa de baixa efetividade na gestão da educação (TCESP, 2025). Esse resultado aponta para fragilidades na implementação de políticas públicas educacionais, possivelmente associadas à ausência de estratégias eficazes para mitigar o absenteísmo escolar e à defasagem entre investimento e qualidade do ensino ofertado. A recorrente perda de efetividade, mesmo diante de altos investimentos por aluno, reforça a importância da integração entre recursos financeiros, planejamento pedagógico e indicadores de desempenho como componentes indispensáveis para a melhoria da aprendizagem.

O IEG-M, especialmente o componente i-Educ, revela aspectos da qualidade da gestão educacional a partir de evidências sobre infraestrutura, avaliação de desempenho e aplicação de recursos públicos. No caso de Monte Alto, os dados obtidos indicam consistência na presença de recursos estruturais básicos, como brinquedos em estabelecimentos de ensino infantil, evidenciada pela resposta positiva consecutiva entre os anos-base de 2021 e 2023. Além disso, observa-se que, apesar de em 2018 o município ter declarado não aplicar nenhuma avaliação própria de rendimento escolar, em outros anos há indícios de aplicação de instrumentos padronizados de avaliação, o que reforça o comprometimento com a mensuração da aprendizagem.

Outro dado relevante é a execução de gastos mínimos constitucionais com recursos próprios, que variaram de R\$ 25.679.142,86 em 2018 para R\$ 27.009.047,72 em 2019, indicando regularidade no investimento em educação.

1.1 Análise do índice i-Educ (2015–2024) no Município de Monte Alto

A série histórica das notas atribuídas pelo TCESP ao i-Educ do Município de Monte Alto evidencia um cenário de oscilação e instabilidade na qualidade da gestão pública da educação. Em 2015, apuração do ano base de 2014, o município alcançou a faixa A, a mais elevada na escala de avaliação, o que sugere um momento de excelência na articulação entre políticas educacionais, aplicação de recursos e resultados concretos. No entanto, a partir de 2016 (ano base 2015) observa-se uma queda progressiva da nota, com predomínio da faixa B até 2021, seguido de um declínio mais acentuado com a classificação em faixa C nas apurações realizadas nos anos de 2022 e 2023 – uma indicação



de efetividade baixa. Apenas na apuração de 2024, o município retorna à faixa B, sinalizando possível recuperação.

Esse padrão sugere que a gestão educacional de Monte Alto apresenta dificuldade em sustentar melhorias ao longo do tempo. A alternância entre faixas pode ser atribuída a fatores como mudanças na Administração Municipal, descontinuidade de programas educacionais, fragilidades no acompanhamento pedagógico e, possivelmente, à ocorrência de absenteísmo entre docentes – fator que compromete diretamente o desempenho dos alunos e a continuidade do processo de ensino-aprendizagem. Assim, ainda que haja períodos de melhor desempenho, a baixa efetividade verificada nos anos recentes compromete a credibilidade da política educacional local e sinaliza a necessidade urgente de estratégias estruturantes e de longo prazo.

A efetividade da gestão pública educacional está intrinsecamente relacionada à presença e ao desempenho dos profissionais que atuam no ambiente escolar. Segundo Tardif (2020), os saberes docentes são construídos na prática e exigem continuidade, vínculo e estabilidade no exercício profissional. Entretanto, diversos fatores vêm comprometendo esse processo, entre os quais se destaca o absenteísmo recorrente entre profissionais da rede pública.

Há uma relevante discussão jurídica, acompanhada de apontamentos realizados pelo TCESP, acerca da atuação das agentes de educação infantil, responsáveis pelo atendimento a crianças de zero a três anos incompletos. Essas profissionais, atualmente, não são abrangidas pelo Estatuto do Magistério Municipal. A controvérsia ganhou maior complexidade a partir da atuação do Poder Judiciário, que, em algumas decisões, reconheceu o direito de agentes de educação infantil à faixa salarial atribuída aos professores. Em outras decisões judiciais, contudo, tal reconhecimento foi negado, evidenciando a ausência de uniformidade no entendimento jurídico sobre o tema.

Em 2022, foi promovido um reajuste na faixa salarial das agentes de educação infantil, equiparando-a ao piso nacional do magistério. No entanto, tal medida tornou-se obsoleta com a atualização do piso salarial dos professores em 2023, reacendendo o debate sobre a necessidade de revisão da política de remuneração. Conforme apontamento emitido sobre o exercício de 2023 para o Município de Monte Alto, o Tribunal de Contas, em consonância com a legislação, entende que, para cada grupo de alunos da educação infantil, deve haver a presença de uma pedagoga devidamente habilitada. Por outro lado, movimentos de trabalhadores defendem que o ato de cuidar e brincar integra, também, os saberes docentes, reivindicando, assim, o reconhecimento da função das agentes de educação infantil como atividade de natureza pedagógica. Representantes da categoria defendem que não é possível separar o cuidado da educação (Câmara dos Deputados, 2024).

Segundo Campos (2010, p. 34), o papel da agente de educação infantil transcende o mero cuidado físico, envolvendo dimensões pedagógicas fundamentais ao desenvolvimento da criança: “cuidar e educar são ações indissociáveis no trabalho com crianças pequenas, sendo o ato de cuidar também um ato educativo e, portanto, constitutivo da prática pedagógica”.

Esse entendimento reforça a concepção de que a atuação das agentes de educação infantil não pode ser vista apenas como assistencialista, mas como parte integrante dos processos educativos essenciais à primeira infância.

Segundo Jesus e Souza (2021), as condições adversas enfrentadas pelos professores, como excesso de atribuições e estrutura inadequada, contribuem significativamente para o estresse e o comprometimento da saúde mental desses profissionais. Em situações mais graves, tais fatores contribuem para o desenvolvimento da síndrome de burnout, afetando diretamente a capacidade de ensino e a permanência do profissional em sala de aula. Vasconcelos (2022) reforça que o bem-estar do professor deve ser tratado como estratégia prioritária na construção de políticas educacionais, sob pena de comprometer todo o sistema de ensino. Em Monte Alto, mesmo com melhorias na remuneração e revisão estatutária, observa-se que tais iniciativas não foram suficientes para conter o absenteísmo. Isso indica que ações isoladas, embora necessárias, precisam ser acompanhadas de políticas integradas de saúde ocupacional, apoio psicossocial e gestão participativa.

Dessa forma, ao analisar o impacto do absenteísmo no IEG-M, é necessário considerar tanto os aspectos legais e administrativos da gestão quanto os elementos subjetivos que influenciam a motivação e a permanência dos docentes no ambiente escolar, como a situação mencionada dos educadores da primeira infância.

2. ESTUDO DE CASO: O ABSENTEÍSMO NA REDE EDUCACIONAL DE MONTE ALTO/SP

A análise será baseada em dados administrativos referentes aos anos de 2022, 2023 e 2024, fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação. Esses dados incluem registros de frequência dos docentes da rede municipal



de ensino, quantidades de atestados médicos apresentados, motivos alegados para afastamentos e distribuição por unidade escolar.

Esta pesquisa antecipa a abordagem qualitativa e interpretativa das informações disponíveis, tendo como objetivo identificar padrões de comportamento que contribuam para o entendimento do fenômeno do absenteísmo. A seleção de Monte Alto como objeto de estudo se justifica tanto pela relevância local do tema quanto pela adoção de medidas recentes que, embora positivas, não conseguiram reverter os altos índices de ausência dos profissionais em sala de aula.

No componente Educação, o IEG-M avalia diversos indicadores, tais como: a proporção de profissionais com formação adequada, o percentual de investimento mínimo constitucional, a regularidade no fornecimento de transporte escolar, merenda e material didático, bem como a efetiva presença dos professores em sala de aula. É neste ponto que o absenteísmo docente torna-se um fator determinante, pois compromete a continuidade do processo educativo e sinaliza falhas na gestão de pessoal.

A ausência recorrente de professores, mesmo quando justificada, afeta negativamente os resultados de aprendizagem e desorganiza a rotina escolar. O TCESP considera, ainda que de forma indireta, os impactos do absenteísmo nos relatórios qualitativos e nos documentos que subsidiam a validação das informações prestadas pelos municípios. Por isso, a gestão eficiente do quadro docente e a adoção de políticas que promovam o bem-estar e a permanência dos professores em atividade são elementos-chave para o desempenho satisfatório no IEG-M.

A percepção dos servidores públicos sobre seu ambiente de trabalho tem importante papel como preditor da síndrome de burnout. Avaliar o trabalho como estressante e presença de pessoas que atrapalham o ambiente mostraram-se como elementos de maior relevância (Palazzo, 2012).

A ausência frequente de professores em sala de aula pode estar associada a fatores relacionados à saúde mental e ao ambiente de trabalho, conforme demonstrado por Palazzo *et al.* (2012). A percepção de um ambiente hostil, estressante ou desorganizado contribui significativamente para o desenvolvimento da síndrome de *burnout*, cujos sintomas incluem esgotamento emocional, desmotivação e sensação de ineficácia profissional. Quando docentes enfrentam condições adversas, como excesso de tarefas administrativas, falta de apoio institucional, pressão por resultados e conflitos interpessoais, é natural que o adoecimento mental se manifeste, impactando diretamente sua assiduidade. Assim, o absenteísmo não deve ser compreendido apenas como

uma questão de comprometimento individual, mas também como reflexo de um contexto organizacional que adocece. Nesse sentido, torna-se fundamental que a gestão escolar e municipal esteja atenta aos sinais de desgaste emocional e promova ações voltadas ao bem-estar docente. Uma pesquisa realizada com servidores públicos no contexto universitário exemplifica o impacto da saúde mental:

Como resultados, 45,3% dos servidores relataram algum tipo de sintoma físico ou psicológico, o que demonstra uma alta incidência de adoecimento nesta população, principalmente quanto aos transtornos mentais ansiedade e depressão (Ferreira *et al.*, 2023).

A percepção dos servidores públicos sobre seu ambiente de trabalho tem importante papel como preditor da síndrome de *burnout*. Avaliar o trabalho como estressante e considerar a presença de pessoas que atrapalham o ambiente mostraram-se como elementos de maior relevância (Palazzo *et al.*, 2012). Contudo, ao se analisar os critérios do IEG-M, nota-se que ainda não há um aprofundamento quanto à investigação do clima organizacional dos servidores. A mensuração da efetividade da gestão, especialmente no eixo de educação, poderia ser mais sensível a aspectos psicossociais que afetam diretamente o desempenho docente, como o ambiente de trabalho e a saúde mental. Diante disso, será sugerido ao final deste artigo que os questionários aplicados pelo TCESP passem a considerar variáveis relacionadas ao clima organizacional, com destaque para a recente reformulação da Norma Regulamentadora nº 1 (NR-01), que trata das disposições gerais e da obrigatoriedade da gestão de riscos ocupacionais, incluindo fatores psicossociais. Esse novo olhar contribuiria para uma avaliação mais realista e humana da gestão pública. A recente reformulação da NR-01, em vigor desde 2021, estabeleceu o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) como uma obrigação para todas as organizações, incluindo o setor público. Essa norma amplia o olhar sobre a saúde do trabalhador ao incluir, além dos riscos físicos e ergonômicos, os riscos psicossociais, como o estresse e a sobrecarga emocional.

2.1 Os dados e seus impactos

Foi realizado um levantamento de dados sobre os afastamentos na base de dados da Prefeitura Municipal de Monte Alto, com o objetivo de fornecer evidências empíricas que sustentem a análise da presente pesquisa.



A coleta de dados se restringiu aos anos de 2022, 2023 e 2024. Isso se deve a dois fatores: primeiro, nos anos de 2020 e 2021, marcados pela intensa pandemia da covid-19, houve grande dificuldade no registro e controle dos atestados e afastamentos; segundo, no período anterior a 2020, o sistema ERP utilizado pela Prefeitura era fornecido por outra empresa, e os dados não foram migrados para nenhum outro meio de armazenamento.

Esses fatores evidenciam os desafios trazidos pela pandemia da covid-19 para a gestão pública, uma vez que, diante desse cenário inédito e marcado por um aumento da incerteza, tanto a sociedade quanto as instituições não estavam plenamente preparadas para lidar com suas consequências. Também se torna evidente uma lacuna nos contratos firmados com os fornecedores de tecnologia, uma vez que houve uma perda significativa de informações devido à migração de sistema. Isso indica que o contrato estabelecido com o fornecedor em questão carecia de mecanismos eficazes de controle e monitoramento que garantissem a integridade e a continuidade dos dados.

A Tabela 1 apresenta a quantidade absoluta de dias de afastamento por ano, comparando o total de afastamentos com a representatividade daqueles relacionados à área da educação.

Ano	Dias afastados - Educação	Dias afastados - Total	Representatividade Educação
2022	4644	10049	46%
2023	10087	18913	53%
2024	12534	25516	49%

Tabela 1 – Dias afastados - Educação | Fonte: Prefeitura Municipal de Monte Alto

Com base nos resultados da Tabela 1, é possível identificar um aumento significativo no total de dias de afastamento entre 2022 e 2023. Também se evidencia a relevância dos afastamentos relacionados à atividade educacional, em comparação com as demais áreas do serviço público municipal.

A Tabela 2 apresenta a quantidade de afastamentos por ano, bem como o número de servidores da área da educação que foram afastados.

Ano	Pedidos de afastamentos	Funcionários afastados
2022	1324	449
2023	3824	657
2024	4207	739

Tabela 2 – Quantidade de pedidos de afastamentos e funcionários - Educação
Fonte: Prefeitura Municipal de Monte Alto

A Tabela 2 também evidencia uma tendência de crescimento tanto no número de pedidos de afastamento quanto na quantidade de servidores afastados.

A Tabela 3 apresenta a apuração do índice IEG-M, no critério Educação, entre 2015 e 2024.

Apuração	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ano base	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
i-Educ	A	B	B	B	C+	B	B	C	C	B

Tabela 3 – IEG-M - i-Educ
Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

O aparente aumento vertiginoso dos afastamentos de 2022 para 2023 parece não se refletir nas notas do indicador i-Educ, considerando que, para os mesmos anos-base, o indicador apresentou uma elevação de C para B. Essa comparação pode indicar que o índice pode não estar capturando adequadamente o aparente crescente absenteísmo nos servidores da educação.

Devido à limitação temporal dos dados referentes aos afastamentos, res- tritos ao ano de 2022 em diante, não é possível realizar inferências estatísticas robustas sobre a relação entre a variação do índice e os dados de afastamento. Dessa forma, recomenda-se que os contratos municipais incluam ferramentas de controle e garantia, a fim de evitar a perda de dados valiosos durante a troca de fornecedores. Observa-se que o aumento no número de afastamentos dos servidores da educação pode não se refletir nas variações do índice i-Educ.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo abordou a relevância do absenteísmo docente como fator de impacto direto na efetividade da gestão educacional municipal, especialmente no âmbito da avaliação promovida pelo IEG-M. A partir do estudo de caso do Município de Monte Alto, foi possível observar que, mesmo com a adoção de políticas de valorização profissional e ajustes legislativos, os índices de ausência dos professores permanecem elevados, revelando a complexidade da questão.

Fatores como saúde mental fragilizada, desmotivação com a carreira docente e acúmulo de jornadas são apontados pela literatura como causas frequentes do absenteísmo. Tais elementos indicam que a solução do problema não reside apenas em melhorias remuneratórias, mas na construção de um ambiente de trabalho saudável, participativo e alinhado às expectativas dos profissionais da educação.

A trajetória do índice i-Educ de Monte Alto revela um retrato da gestão educacional que transita entre avanços pontuais e retrocessos significativos. A queda na classificação entre 2022 e 2023, atingindo a faixa C, sugere a necessidade de revisão das práticas administrativas e pedagógicas adotadas, com foco na redução do absenteísmo, fortalecimento da infraestrutura escolar e melhoria da formação docente. Embora o retorno à faixa B em 2024 indique esforços de recuperação, é fundamental que tais avanços sejam sustentáveis e pautados em planejamento estratégico e monitoramento contínuo. A efetividade da gestão, conforme avaliada pelo TCESP, deve ser encarada não apenas como um requisito técnico, mas como um compromisso com o direito à educação de qualidade.

O levantamento de dados referente aos afastamentos evidenciou a relevância dos afastamentos de profissionais da educação em comparação ao restante da força de trabalho pública. A quantidade de dias de afastamento dos servidores da educação representou 46%, 53% e 49% do total de dias afastados nos anos de 2022, 2023 e 2024, respectivamente.

Além da representatividade significativa em relação ao total de dias afastados, observou-se também um aumento relevante nos afastamentos de profissionais da educação entre 2022 e 2023, com crescimento de 117% no número de dias afastados e de 189% nos pedidos de afastamento. Apesar desse aumento expressivo, a nota do IEG-M no critério Educação apresentou uma melhoria de C para B. Isso pode sugerir que o índice pode não estar capturando integralmente a realidade dos afastamentos no setor educacional.

Os dados disponíveis referem-se aos anos de 2022, 2023 e 2024. Não foi possível estender a análise para os anos de 2020 e 2021 devido aos impactos da pandemia da covid-19. Ademais, a troca de fornecedor de sistemas resultou na perda de dados, impossibilitando o acesso às informações anteriores a 2020. Essa situação evidencia os desafios enfrentados pela administração pública diante da inédita pandemia da covid-19, além de reforçar a importância de contratos bem estruturados com fornecedores, de forma a garantir a preservação de dados essenciais para a tomada de decisões.

A análise quantitativa dos afastamentos indica um crescimento relevante no número de dias afastados por servidores da educação, o que pode não estar sendo refletido nos critérios atualmente avaliados pelo IEG-M. Sugere-se a avaliação da inclusão de novas dimensões no índice, com o objetivo de mensurar de forma mais abrangente aspectos relacionados à saúde e à capacidade de atuação dos profissionais da área. Devido às limitações dos dados disponíveis, não foi possível aplicar testes estatísticos significativos. Dessa forma, recomenda-se a revisão dos itens contratuais, a fim de garantir a integridade e a continuidade dos dados.

Espera-se que os dados analisados futuramente possam consolidar as hipóteses aqui discutidas e contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de gestão educacional. Ao reconhecer o absenteísmo como um dos desafios da Administração Municipal, abre-se espaço para a formulação de ações integradas que não apenas melhorem os indicadores do IEG-M, mas que promovam, efetivamente, uma educação pública de qualidade.

REFERÊNCIAS

BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Managing performance**: International comparisons. London: Routledge, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da educação básica**. Brasília, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados – Agência Câmara. **Educadoras infantis pedem inclusão da categoria na carreira do magistério**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1111914-educadoras-infantis-pedem-inclusao-da-categoria-na-carreira-do-magisterio/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado nos Anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão**: perfil, atuação e influência. Brasília: ENAP, 2015.

FERREIRA, F. C.; MENEZES, E; de; OLIVEIRA, F. P. **Saúde física e mental de servidores técnico-administrativos em educação de uma universidade pública**. Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, São Paulo, v. 23, nº 1, p. 1–12, 2023. Disponível em: <https://submission-pepsic.scielo.br/index.php/rpot/article/view/21536>. Acesso em: 21 abr. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Monte Alto: Panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/monte-alto.html>. Acesso em: 21 abr. 2025.

JESUS, S. C.; SOUZA, M. P. **A saúde mental dos professores da rede pública**: desafios e perspectivas. Revista Educação & Sociedade, Campinas, v. 42, e241091, 2021.

PALAZZO, L. S.; CARLOTTO, M. S.; AERTS, D. **Fatores associados à síndrome de Burnout em servidores públicos municipais**. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 46, nº 6, p. 1067–1073, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/wgSNX3jKDPTxCwFVFGMggmP>. Acesso em: 21 abr. 2025.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2024**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2024>. Acesso em: 21 abr. 2025.

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: 21 abr. 2025.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M 2022 – Monte Alto**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/rdm/monte_alto.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Relatório de Auditoria – Contas anuais de 2023 da Prefeitura Municipal de Monte Alto. Relatório técnico interno. São Paulo, SP, 2024. Documento não publicado.

VASCONCELOS, R. M. **Políticas públicas e saúde ocupacional no magistério**: caminhos possíveis. Cadernos de Educação, Pelotas, v. 22, nº 2, p. 135-152, 2022.

I-PLAN COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL:

GOVERNANÇA
ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL
EM CONVERGÊNCIA COM
OS PRINCÍPIOS DA OCDE

**ÁLVARO MARTIM GUEDES
RAPHAEL GUILHERME ARAÚJO TORREZAN
JOÃO PAULO SILVÉRIO**

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 Bijós (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	- 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	- 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	- 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	- 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	- 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.

**POR QUE NÃO
ALFABETIZAMOS TODOS?**
ANÁLISE DOS INDICADORES
E SUAS CORRELAÇÕES NA
EDUCAÇÃO PAULISTA

**ROBERTA RAMOS CIABATARI
NAN HUEI CHANG YAMAMOTO**

POR QUE NÃO ALFABETIZAMOS TODOS? ANÁLISE DOS INDICADORES E SUAS CORRELAÇÕES NA EDUCAÇÃO PAULISTA

ROBERTA RAMOS CIABATARI

*Bacharel em Direito, Mestra em Gestão e Políticas Públicas, Chefe Técnica da Fiscalização
rciabatari@tce.sp.gov.br*

NAN HUEI CHANG YAMAMOTO

*Bacharel em Administração de Empresas, Mestra em Gestão e Políticas Públicas, Auditora de Controle Externo no TCESP
nyamamoto@tce.sp.gov.br*

RESUMO

Este estudo examina a influência da efetividade da gestão educacional municipal nos níveis de alfabetização infantil nos municípios paulistas, utilizando a dimensão i-Educ do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) como principal indicador. O objetivo central é compreender como a qualidade da gestão impacta os resultados da alfabetização, face aos desafios estruturais enfrentados. Por meio de análises quantitativas e espaciais, identificou-se uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre a estruturação da gestão educacional e os índices de alfabetização. Municípios situados nas faixas inferiores do i-Educ (notas C e C+) tendem a apresentar desempenho deficiente na alfabetização, enquanto aqueles com notas B e B+ demonstram melhores resultados, embora nenhum tenha atingido a nota máxima (A), revelando lacunas persistentes e sistêmicas na gestão municipal. O estudo enfatiza ainda a relevância da formalização de protocolos intersetoriais, da capacitação contínua dos profissionais da educação e da sistematização das avaliações pedagógicas para o diagnóstico e enfrentamento das dificuldades de aprendizagem. Conclui-se que a combinação de instrumentos de avaliação

contextualizados e práticas gerenciais eficazes é fundamental para promover equidade e impulsionar a melhoria contínua da qualidade educacional nos municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão educacional; Alfabetização Infantil; i-Educ; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study examines the influence of the effectiveness of municipal educational management on childhood literacy levels in municipalities of São Paulo state, using the i-Educ dimension of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M) as the main indicator. The central objective is to understand how management quality impacts literacy outcomes amid structural challenges faced. Through quantitative and spatial analyses, a positive and statistically significant correlation was detected between the structuring of educational management and literacy rates. Municipalities in the lower i-Educ ranges (grades C and C+) tend to exhibit poor literacy performance, while those with B and B+ grades show better results, although none reached the highest grade (A), revealing persistent systemic gaps in municipal management. The study further emphasizes the importance of formalizing intersectoral protocols, continuous professional development for educators, and the systematization of pedagogical assessments to diagnose and address learning difficulties. It is inferred that the combination of contextualized evaluation tools and effective management practices is essential to promote equity and drive continuous improvement in educational quality at the municipal level.

KEYWORDS: Educational Management; Childhood Literacy; i-Educ; Public Policies.



INTRODUÇÃO

A alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental constitui uma etapa determinante para o sucesso escolar e social dos estudantes. No entanto, indicadores revelam que o Brasil enfrenta desafios significativos: em 2023, apenas 56% dos alunos avaliados ao final do 2º ano do Ensino Fundamental atingiram o nível esperado de alfabetização (INEP, 2023a). Esses dados colocam em evidência a necessidade de políticas públicas que articulem gestão eficaz, práticas pedagógicas fundamentadas e ações intersetoriais.

Este artigo parte da hipótese de que a efetividade da gestão pública municipal, especialmente no âmbito educacional, impacta diretamente os resultados de aprendizagem das crianças, em particular no que se refere à alfabetização. A investigação dialoga com gestores públicos, pesquisadores em políticas educacionais e instituições de controle externo, propondo uma análise integrada entre o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), na dimensão i-Educ, e os resultados do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

A lacuna que motiva esta pesquisa diz respeito à ausência de estudos que explorem de forma empírica e comparativa a associação entre esses dois instrumentos. Ainda que o i-Educ sintetize aspectos gerenciais e estruturais da gestão municipal da educação, e o CNCA aponte diretamente os resultados da alfabetização, pouco se conhece sobre como esses dois indicadores se relacionam na prática, especialmente em contextos com alta desigualdade e fragilidades institucionais.

Além dos aspectos gerenciais capturados pelo i-Educ, fatores contextuais influenciam significativamente a relação entre gestão educacional e os resultados de alfabetização do CNCA. Destacam-se, entre eles, a existência de protocolos intersetoriais para identificar e atender dificuldades de aprendizagem, a estruturação de processos avaliativos, o acesso e participação efetiva dos profissionais em ações formativas e a articulação entre setores como Educação, Saúde e Assistência Social.

É nesse ponto que o estudo de Ciabatari (2025) se torna especialmente relevante. A autora identifica lacunas estruturais como a ausência de protocolos formalizados, a predominância de avaliações informais, o descompasso entre a formação ofertada pelas gestões e o acesso real dos profissionais e desafios no planejamento e implementação de políticas públicas intersetoriais. Essas fragilidades comprometem a execução das políticas educacionais e ajudam a entender por que a efetividade da gestão nem sempre se traduz diretamente em melhores resultados de aprendizagem.

A partir dessa base, este artigo formula a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a efetividade da gestão educacional municipal, medida pelo i-Educ, está associada aos níveis de alfabetização registrados pelo CNCA nos municípios paulistas? A pergunta é específica e relevante, ao permitir explorar se as boas práticas de gestão – planejamento, infraestrutura, formação, avaliação – refletem em resultados concretos de aprendizagem.

A contribuição teórica do artigo está na articulação entre governança educacional, avaliação de políticas públicas e aprendizagem efetiva, aproximando as dimensões técnicas e pedagógicas da gestão. Do ponto de vista prático, os achados podem orientar gestores e órgãos de controle no aprimoramento das políticas de educação, ao evidenciar que melhorar a gestão é também melhorar a aprendizagem.

O método adotado é quantitativo e descritivo, com base em dados secundários dos 644 municípios paulistas¹. São utilizados os resultados do i-Educ (TCESP, 2023) e os percentuais de alunos alfabetizados segundo o INEP (2023a), complementados por análise estatística de correlação e interpretação contextual com base em estudos recentes, em especial Ciabatari (2025).

Os resultados sugerem correlações moderadas entre efetividade da gestão e desempenho na alfabetização, indicando que políticas bem estruturadas de gestão educacional tendem a refletir em melhores indicadores de aprendizagem. Além disso, são observadas desigualdades regionais e a influência de variáveis contextuais – como articulação intersetorial e formação continuada – que reforçam as análises de Ciabatari (2025) sobre os desafios da implementação de políticas educacionais.

A estrutura do artigo organiza-se em seis seções: após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico e a caracterização dos instrumentos i-Educ e CNCA; em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos; posteriormente, os resultados são analisados e discutidos à luz da literatura; por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações para gestores públicos e pesquisadores da área.

Ao investigar a correlação entre a gestão educacional e os resultados de alfabetização a partir de uma abordagem empírica e contextualizada, este artigo contribui para preencher uma lacuna importante na literatura e na prática das políticas públicas educacionais. Ao mesmo tempo, busca oferecer subsídios concretos para a atuação de gestores, formuladores de políticas e instituições de controle, indicando que avanços significativos na aprendizagem só serão possíveis quando a gestão for, de fato, sensível às realidades locais,

¹ Correspondem a todos os municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), o que exclui a capital paulista.



comprometida com a equidade e sustentada por processos estruturados, formativos e articulados.

1. REFERENCIAIS TEÓRICOS E CONTEXTO

1.1 Dimensão i-Educ: Índice Municipal da Educação

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), constitui-se em uma ferramenta técnico-metodológica voltada à avaliação da qualidade da gestão pública nos 644 municípios paulistas jurisdicionados (TCESP, 2023; 2025).

Elaborado com base em questionários eletrônicos respondidos pelos próprios gestores e validados pela fiscalização do Tribunal, o IEG-M abrange sete dimensões temáticas – saúde, educação, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção das cidades e governança em tecnologia da informação –, permitindo uma leitura integrada da efetividade das políticas públicas locais. Essa abordagem vai além do controle de legalidade, ao incorporar critérios de eficiência, eficácia e efetividade, alinhando-se às boas práticas internacionais de auditoria pública e promovendo o uso estratégico da informação para subsidiar decisões, fortalecer o planejamento e orientar ações governamentais (TCESP, 2023; Castro; Carvalho, 2017).

Dentre as dimensões avaliadas pelo IEG-M, destaca-se a dimensão i-Educ, que se dedica à análise da gestão educacional municipal. O Índice Municipal da Educação (i-Educ) avalia aspectos relacionados à oferta de serviços, infraestrutura, recursos pedagógicos, estabilidade do corpo docente, liderança escolar, envolvimento dos pais, enfrentamento ao *bullying*, apoio material aos alunos, planejamento e adequação da oferta de vagas, avaliação diagnóstica, continuidade do ensino e monitoramento da taxa de abandono escolar. Esses indicadores proporcionam uma visão ampla da qualidade e efetividade da gestão educacional municipal (TCESP, 2023).

De acordo com o TCEP (2023), os principais aspectos contemplados pelo i-Educ são: oferta e qualidade da educação infantil, incluindo espaço e materiais; condições da infraestrutura escolar e acesso a recursos pedagógico; estabilidade e qualificação dos professores; indicadores de desempenho,

evasão, distorção e ações de reforço; planejamento com base em dados locais; ações de combate ao *bullying* e envolvimento das famílias; organização escolar quanto a turmas, calendário e gestão contínua.

O i-Educ visa fornecer um posicionamento comparativo dos municípios paulistas por meio da mensuração da gestão da educação pública municipal, refletindo diretamente na qualidade dos serviços educacionais e seu impacto social. A metodologia baseia-se em quesitos específicos referentes à gestão da Educação Infantil (creches e pré-escolas) e do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais), respondidos eletronicamente pelos órgãos jurisdicionados via Portal de Auditoria Eletrônica do TCESP, garantindo confiabilidade e sistematização dos dados coletados (TCESP, 2023).

Além da dimensão i-Educ do IEG-M, é fundamental considerar indicadores específicos voltados para a aprendizagem efetiva dos estudantes. A análise integrada dessas métricas possibilita uma compreensão mais abrangente da qualidade da educação pública municipal, unindo a avaliação da gestão educacional com os indicadores de desempenho dos alunos.

A seguir, apresenta-se uma análise detalhada do indicador Criança Alfabetizada, destacando sua metodologia, resultados e implicações para as políticas públicas educacionais.

1.2 O Compromisso da Criança Alfabetizada: contexto e objetivos

A alfabetização representa uma das etapas mais cruciais do desenvolvimento escolar e pessoal da criança, sendo considerada uma habilidade fundamental para todas as demais competências e aprendizagens ao longo da vida escolar. Contudo, dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2021 revelam uma realidade preocupante no Brasil: 56,4% dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental foram considerados não alfabetizados, ou seja, não desenvolveram uma relação autônoma e proficiente com a linguagem escrita (Brasil, 2023a).

Essa dificuldade não se restringe ao contexto nacional. De acordo com o *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS, 2023 *apud* Brasil, 2023a), o país ficou à frente de apenas cinco entre 65 nações avaliadas, o que evidencia a importância de uma mobilização ampla e coordenada para

transformar essa realidade e garantir que todas as crianças brasileiras adquiram as competências de alfabetização esperadas para essa etapa (Brasil, 2023a).

Nesse contexto, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) foi instituído pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 11.556/2023 (Brasil, 2023b), com o objetivo de estabelecer diretrizes para assegurar a alfabetização das crianças brasileiras até o final do 2º ano do Ensino Fundamental. Esse compromisso envolve a articulação e cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, configurando um regime de colaboração interfederativo para a implementação das políticas públicas de alfabetização (Brasil, 2024).

O Decreto prevê, em seu artigo 11, que o fortalecimento desse regime de colaboração é uma das estratégias centrais para o cumprimento das metas estabelecidas pelo CNCA (Brasil, 2023b). Tal regime implica cooperação técnica, financeira e administrativa entre os entes federados, visando à coordenação e integração das ações educacionais relacionadas à alfabetização (Brasil, 2023b; 2024).

A governança e a gestão do CNCA estão estruturadas em eixos que incluem a criação de espaços institucionais para a coordenação, planejamento, monitoramento e avaliação das ações implementadas. O Decreto nº 9.203/2017, por sua vez, estabelece princípios para a governança pública, tais como transparência, participação social, responsabilidade, controle social, legalidade e eficiência, que fundamentam os mecanismos de gestão adotados no âmbito do CNCA (Brasil, 2017; 2023b; 2024).

A operacionalização das ações do CNCA exige a definição clara de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, bem como a articulação dos processos para o acompanhamento dos resultados. O regime de colaboração interfederativo promove a integração dos sistemas de ensino, considerando as especificidades regionais e locais, para a implementação das políticas públicas de alfabetização.

1.2.1 Avaliação Nacional da Alfabetização no Brasil (Ano Base 2023)

A pesquisa Alfabetiza Brasil, conduzida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), definiu o ponto de corte para a alfabetização em 743 pontos na escala do Saeb, parâmetro que permite o monitoramento contínuo dos resultados dos entes federados (INEP, 2023a).



Figura 1 – Indicador Criança Alfabetizada
Fonte: INEP, 2023a

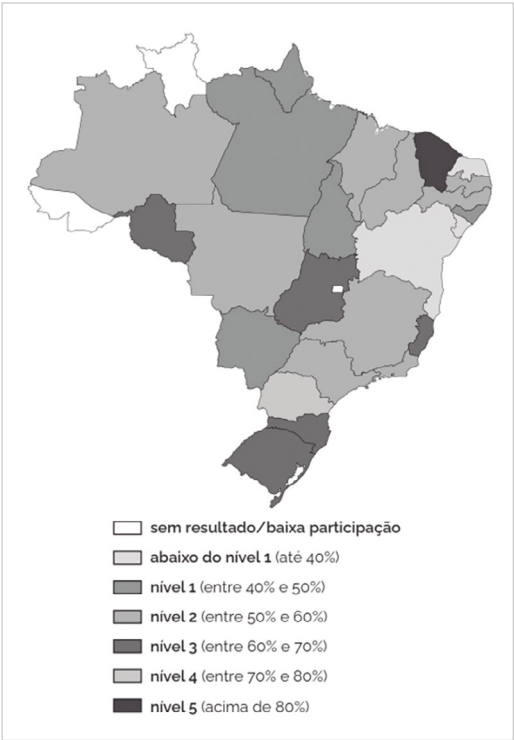


Figura 2 – Mapa Nacional do Indicador Criança Alfabetizada
Fonte: INEP, 2023a

No que se refere ao Estado de São Paulo, o percentual de alunos alfabetizados ao final do 2º ano do Ensino Fundamental foi de 52%, índice inferior à média nacional de 56%. A avaliação considerou a participação de 89% dos estudantes da rede pública estadual, evidenciando que a maioria dos alunos avaliados pertence a esse sistema de ensino (INEP, 2023b). A Figura a seguir apresenta os principais indicadores e as metas projetadas para o período de 2019 a 2030.

META NACIONAL Rede Pública	2024 60%	2025 64%	2026 67%	2027 71%	2028 74%	2029 77%	2030 >80%
RESULTADO DO ESTADO Rede Pública	2019 60%	2021 41%	2023 52%	PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES NO ESTADO Rede Pública		2023 89%	
META DO ESTADO Rede Pública	2024 57%	2025 61%	2026 65%	2027 70%	2028 73%	2029 77%	2030 >80%

Figura 3 – Indicador Criança Alfabetizada São Paulo
Fonte: INEP, 2023b

A trajetória dos níveis de alfabetização no final do 2º ano do Ensino Fundamental evidencia uma recuperação gradual após o impacto da pandemia de covid-19. Em 2019, o índice de alunos alfabetizados foi de 60%; em 2021, caiu para 41%; e, em 2023, apresentou uma recuperação parcial, chegando a 52%.

Com base nas metas estabelecidas no âmbito do CNCA, projeta-se uma evolução contínua para o estado, com previsão de alcançar 57% em 2024, 61% em 2025, 65% em 2026 e 70% em 2027. Nos anos seguintes, a meta é de 73% em 2028, 77% em 2029 e, por fim, atingir 80% em 2030.

Esses dados e projeções evidenciam os desafios que o estado paulista precisará superar para alcançar as metas estabelecidas. A superação desse quadro requer uma gestão pública altamente eficaz, pautada no planejamento estratégico, no monitoramento contínuo e no fortalecimento das políticas de alfabetização, especialmente para mitigar as perdas ocasionadas pela pandemia e reduzir as desigualdades regionais e socioeconômicas que ainda comprometem a aprendizagem das crianças.

1.3 Análise comparativa entre o IEG-M (dimensão i-Educ) e o Compromisso da Criança Alfabetizada (CNCA)

De acordo com o Ministério da Educação, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) articula elementos técnicos que orientam a atuação dos entes federativos e visam à efetividade da alfabetização (Brasil, 2023a). Entre esses elementos estão: gestão e governança, formação docente, infraestrutura, avaliação, reconhecimento de boas práticas e colaboração inter-federativa.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), por meio da sua dimensão i-Educ, e o CNCA são instrumentos complementares que buscam aprimorar a educação pública municipal, embora com enfoques distintos. Enquanto o i-Educ avalia a gestão educacional municipal de forma abrangente – incluindo aspectos administrativos, pedagógicos e estruturais como oferta de vagas, infraestrutura, recursos, corpo docente, liderança escolar e envolvimento da comunidade (TCESP, 2023) –, o CNCA foca os processos e resultados da alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental, com ênfase na aprendizagem efetiva da leitura e escrita (Brasil, 2023a).

O i-Educ estrutura-se a partir da coleta e sistematização de dados auto-declaratórios respondidos pelos gestores municipais, oferecendo uma visão integrada da qualidade da administração e das condições de ensino. Já o CNCA fundamenta-se em eixos técnicos que orientam a política pública de alfabetização: (I) gestão e governança, com metas, indicadores e responsabilidades claras; (II) formação inicial e continuada baseada em evidências científicas; (III) infraestrutura física e pedagógica adequada; (IV) sistemas de avaliação para monitorar o progresso e orientar intervenções; (V) reconhecimento e disseminação de boas práticas; e (VI) regime de colaboração entre União, estados e municípios (Brasil, 2023a).

Ambos os instrumentos valorizam a governança educacional com definição de metas e indicadores. Contudo, o CNCA destaca de forma mais explícita a necessidade de colaboração interfederativa, o que pode ampliar a efetividade das ações por meio do compartilhamento de recursos e experiências entre os entes federativos.

No campo da formação, o CNCA enfatiza a oferta contínua de capacitação com base em evidências científicas para alfabetizadores e gestores, aspecto que, embora presente no i-Educ, é tratado com maior centralidade no Compromisso, dado seu foco nas práticas pedagógicas específicas da alfabetização.



Quanto à avaliação, o CNCA propõe sistemas internos e externos para acompanhar o progresso dos estudantes e orientar intervenções pedagógicas precisas. O i-Educ, por sua vez, monitora indicadores como reprovação, abandono e distorção idade-série, fornecendo um panorama da retenção e desempenho escolar, ainda que com menor especificidade sobre os níveis de alfabetização.

O reconhecimento e a disseminação de boas práticas, previstos no CNCA, incentivam o intercâmbio de experiências bem-sucedidas entre redes de ensino. Já o IEG-M, com sua função diagnóstica, identifica fragilidades na gestão educacional, mas ainda não incorpora a valorização de práticas exitosas em sua metodologia (Gussoni *et al.*, 2024).

Em síntese, a articulação entre o i-Educ e o CNCA oferece uma perspectiva abrangente e integrada sobre a educação municipal, combinando diagnóstico gerencial com ações específicas voltadas à alfabetização. Essa complementaridade fortalece o planejamento de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às necessidades dos estudantes nos anos iniciais.

Diante da inter-relação entre i-Educ e CNCA, é relevante investigar em que medida a qualidade da gestão educacional municipal está associada aos resultados da alfabetização. A hipótese que fundamenta essa investigação é a de que a efetividade da gestão pública impacta diretamente os níveis de aprendizagem dos estudantes, especialmente na etapa inicial da alfabetização.

1.4 Impacto de variáveis contextuais na efetividade da gestão educacional e nos resultados da alfabetização

A análise da correlação entre o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e os indicadores de alfabetização, como os do Compromisso da Criança Alfabetizada (CNCA), requer uma compreensão abrangente das variáveis contextuais que influenciam diretamente esses resultados (Maeda; Varela, 2017). Entre elas, destacam-se a existência e formalização de protocolos intersetoriais, a estrutura e sistematização dos processos de avaliação e a oferta de formação continuada para os profissionais envolvidos. Essas dimensões refletem não apenas a capacidade de articulação e coordenação entre setores estratégicos da gestão pública – especialmente nas áreas de Educação e Saúde –, mas também a eficiência das estratégias para

diagnosticar e interpretar dificuldades escolares e encaminhá-las de maneira eficaz (Ciabatari, 2025).

Embora conduzida no contexto específico da educação inclusiva, a pesquisa de Ciabatari (2025) evidencia uma realidade mais ampla e estrutural nas redes públicas de ensino: as dificuldades para identificar e interpretar as defasagens de aprendizagem (DA) dos alunos. De acordo com o estudo, a identificação da defasagem dá-se, em sua maioria, por meio de avaliações informais, mencionadas por 45% dos Secretários Municipais de Educação (SME) e por 57% dos Demais Profissionais da Educação (DPE). Em contrapartida, o uso de avaliações padronizadas é bastante limitado, sendo relatado por apenas 22% dos SME e 11% dos DPE.

Esse cenário revela que, na ausência de critérios objetivos, instrumentos estruturados e protocolos amplamente divulgados e aplicados, a definição do que caracteriza um aluno com defasagem de aprendizagem acaba sendo atribuída à percepção individual e subjetiva dos profissionais escolares. Essa subjetividade compromete a consistência dos diagnósticos e dificulta a construção de respostas pedagógicas adequadas, o planejamento de intervenções eficazes e a articulação intersetorial necessária para o atendimento educacional (Silva; Capellini, 2013; Ciabatari, 2025).

A falta de sistematização na identificação da defasagem evidencia uma lacuna crítica na política educacional, reforçando a necessidade de protocolos claros, integrados e sustentados por formação continuada, de modo a garantir maior equidade e efetividade no enfrentamento das dificuldades escolares (Ciabatari, 2025).

A gravidade dessa fragilidade torna-se ainda mais evidente quando se observam os dados levantados por Ciabatari (2025) junto às redes municipais: dos 540 alunos sem laudo médico para deficiências ou transtornos de aprendizagem, 206 (cerca de 38%) foram apontados pelos profissionais como apresentando defasagem de aprendizagem (Ciabatari, 2025). No entanto, para 115 desses alunos (55,8%), não foi conduzida nenhuma forma de avaliação específica que investigasse as possíveis causas ou características dessa defasagem. Portanto, mais da metade desses casos foi registrada sem qualquer apuração sobre os fatores que podem estar interferindo no desempenho escolar, o que evidencia uma importante lacuna no processo de diagnóstico e encaminhamento (Ciabatari, 2025).

Essa constatação não apenas compromete a compreensão clara das dificuldades enfrentadas por cada estudante, mas também impede a formulação de estratégias pedagógicas e intersetoriais eficazes. Como consequência, tanto o atendimento direto ao aluno quanto o planejamento das políticas públicas



– especialmente aquelas voltadas à alfabetização – tornam-se frágeis e desarticulados (Ciabatari, 2025).

A ausência de critérios objetivos e procedimentos estruturados, aliada à baixa integração entre os setores da gestão pública, prejudica a efetividade das ações educacionais e compromete os esforços para garantir uma alfabetização inclusiva, equitativa e de qualidade.

Somam-se a esse cenário as inconsistências nos processos de formação continuada dos profissionais da educação. Segundo o levantamento realizado por Ciabatari (2025), embora 83% dos Secretários Municipais de Educação (SME) tenham afirmado ter ofertado, nos últimos 12 meses, ações formativas voltadas à identificação e ao atendimento de alunos com dificuldades específicas de aprendizagem, apenas 50% dos Demais Profissionais da Educação (DPE) confirmaram ter participado dessas formações. Os dados detalhados dessa divergência estão apresentados na tabela e no gráfico a seguir.

O município ofereceu cursos relacionados a avaliações e intervenções em alunos público-alvo do AEE ou de outros transtornos específicos de aprendizagem?	Respostas SME	%	Respostas DPE	%
Não	3	17%	16	42%
Sim	15	83%	19	50%
Não sei	0	0%	03	8%
Total Geral	18	100%	38	100%

Tabela 1 – Respostas Capacitações dos Servidores Municipais
Fonte: Ciabatari, 2025, p. 57

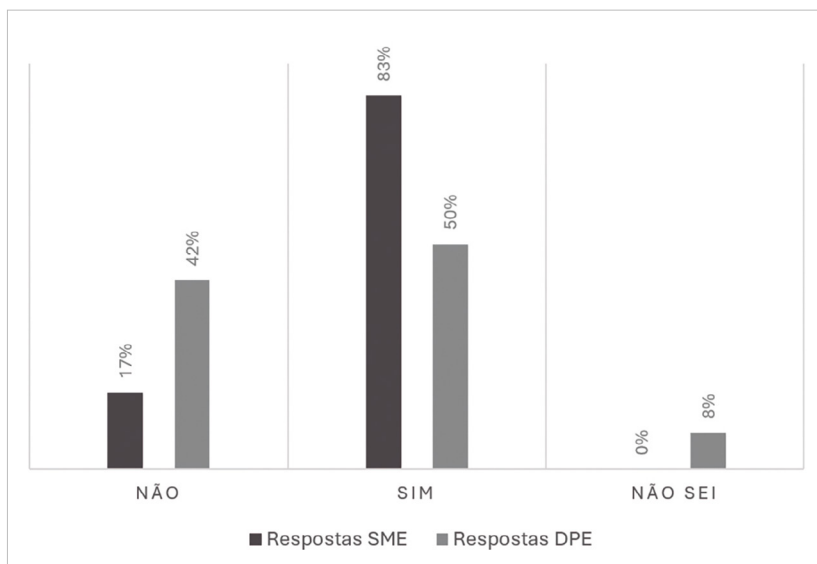


Gráfico 1 – Respostas SME vs. DPE sobre Capacitações dos Servidores Municipais
Fonte: Ciabatari, 2025, p. 57

Essa disparidade das informações revela “um possível descompasso entre o que é planejado pela gestão e o que, de fato, chega aos servidores municipais” (Ciabatari, 2025, p. 58).

Essas fragilidades nos processos de avaliação, formalização e comunicação de protocolos, associadas à formação profissional desigual, comprometem a eficiência e abrangência das políticas públicas educacionais, prejudicando tanto a identificação clara das dificuldades de aprendizagem quanto o encaminhamento e a oferta de atendimento adequado. A relação entre o porte do município e a disponibilidade de recursos intensifica esse quadro.

Assim, uma análise robusta e crítica da relação entre o IEG-M e os indicadores de alfabetização deve incorporar não apenas a avaliação das normas fiscais e dos níveis de eficiência administrativa, mas também uma compreensão ampliada das práticas pedagógicas e institucionais que sustentam a oferta de uma alfabetização de qualidade para todos (Ciabatari, 2025; Maeda; Varela, 2017; Gussoni *et al.*, 2024).

2. MÉTODO

Este estudo adota uma abordagem quantitativa e descritiva, com foco na análise de dados secundários disponíveis em fontes oficiais. O objetivo central é investigar a relação entre a efetividade da gestão educacional municipal, medida pela dimensão i-Educ do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), e os resultados de alfabetização apresentados pelos municípios paulistas, conforme o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

Foram utilizados dois conjuntos principais de dados: as notas atribuídas aos municípios na dimensão i-Educ, conforme publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o exercício de 2023 (TCESP, 2023), e os percentuais de alunos alfabetizados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira na Avaliação Criança Alfabetizada para o mesmo exercício (INEP, 2023a).

A análise foi conduzida em duas etapas. Primeiramente, realizou-se uma análise descritiva, organizando os municípios segundo faixas de desempenho em alfabetização (de “até 40%” até “acima de 80%” de alunos alfabetizados) e suas respectivas notas no i-Educ (variando de C a B+). As Tabelas 2 e 3, exibidas na próxima seção, apresentam a distribuição absoluta e percentual dos municípios nessas categorias, permitindo a identificação de padrões preliminares.

Em seguida, procedeu-se à análise estatística de correlação, com o intuito de verificar a existência de associação entre o nível de alfabetização dos municípios e suas respectivas notas no i-Educ. A análise também incluiu uma leitura espacial das distribuições, considerando a possível influência de variáveis contextuais, como porte do município, capacidade de gestão, estabilidade do corpo docente e articulação intersetorial, conforme discutido em seção específica do artigo.

A fundamentação teórica da análise foi enriquecida por evidências empíricas de estudos recentes que tratam de processos de avaliação educacional, formação de professores e estruturação de políticas intersetoriais, com destaque para Ciabatari (2025), que analisa criticamente a ausência de protocolos padronizados para identificação da defasagem de aprendizagem nos municípios.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 Distribuição dos municípios segundo níveis de alfabetização e notas no i-Educ

Antes de aprofundar a análise estatística de correlação, é pertinente apresentar como os municípios paulistas se distribuem em termos de nível de alfabetização e desempenho no índice i-Educ. Essa etapa descritiva permite visualizar padrões iniciais que reforçam, posteriormente, as interpretações da análise correlacional.

A Tabela 2 apresenta a quantidade de municípios em cada combinação de nível de alfabetização e nota no i-Educ e a Tabela 3 expressa o percentual de municípios em cada combinação de nível de alfabetização e nota no i-Educ, em relação ao total de municípios da amostra.

Observa-se que os níveis de alfabetização foram organizados em intervalos crescentes, que vão de “até 40% de alunos alfabetizados” até “acima de 80%”.

Percentual de alunos alfabetizados correspondente	Nível de Alfabetização	Nota i-Educ				
		C	C+	B	B+	A
até 40%	0	9	11	7	0	0
entre 40% e 50%	1	50	41	31	1	0
entre 50% e 60%	2	60	57	52	6	0
entre 60% e 70%	3	46	47	53	3	0
entre 70% e 80%	4	16	21	35	2	0
acima de 80%	5	17	20	32	6	0
		198	197	210	18	0

Tabela 2 – Distribuição absoluta dos municípios paulistas segundo os percentuais de alunos alfabetizados e as notas no índice i-Educ | Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis pelo TCESP (2025).

	Nota i-Educ				
Nível de Alfabetização	C	C+	B	B+	A
0	4,55%	5,58%	3,33%	0,00%	0,00%
1	25,25%	20,81%	14,76%	5,56%	0,00%
2	30,30%	28,93%	24,76%	33,33%	0,00%
3	23,23%	23,86%	25,24%	16,67%	0,00%
4	8,08%	10,66%	16,67%	11,11%	0,00%
5	8,59%	10,15%	15,24%	33,33%	0,00%

Tabela 3 – Distribuição percentual dos municípios paulistas segundo os níveis de alfabetização e as notas no índice i-Educ | Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis pelo TCESP (2025).

Os dados indicam uma tendência clara: municípios com menores percentuais de alfabetização se concentram, majoritariamente, nas faixas de avaliação mais baixas do i-Educ (C e C+). Por exemplo, dos municípios situados na faixa de até 40% de alunos alfabetizados, 4,55% possuem nota C e 5,58% nota C+, enquanto não há registros nessas condições nas faixas mais altas (A).

À medida que o percentual de alfabetização cresce, percebe-se uma mudança na distribuição das notas. Os municípios nas faixas de alfabetização entre 50% e 60% já apresentam maior frequência nas notas intermediárias (B e B+). Na faixa acima de 80%, observa-se que, embora poucos em quantidade, 33,33% dos municípios alcançam nota B+, o que sugere um impacto positivo da alfabetização mais consolidada nos resultados educacionais.

Cabe destacar ainda que não há nenhum município com nota A no i-Educ, independentemente do nível de alfabetização, o que revela limitações estruturais ou desafios comuns a todo o conjunto analisado.

3.2 Correlação entre nível de alfabetização e nota i-Educ

A análise estatística realizada buscou identificar possíveis relações entre o nível de alfabetização dos municípios paulistas e seus desempenhos no índice i-Educ, indicador que sintetiza dimensões de qualidade da educação básica. Para isso, foram organizados os dados em faixas de alfabetização e comparados com a distribuição das notas i-Educ atribuídas aos municípios.

Os resultados revelam padrões consistentes de correlação, sugerindo que níveis mais elevados de alfabetização estão associados a melhores avaliações no referido índice. A seguir, apresenta-se a tabela com os coeficientes de correlação obtidos, bem como um gráfico ilustrativo das principais relações identificadas.

Descrição	Coefficiente de Correlação
Nível 0 a 2 × % Municípios com i-Educ C	0,362
Nível 0 a 2 × % Municípios com i-Educ C e C+	0,569
Nível 3 a 5 × % Municípios com i-Educ B e B+	0,569
Nível 4 e 5 × % Municípios com i-Educ B+	0,513

Tabela 4 – Correlação entre Níveis de Alfabetização e Notas i-Educ
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis pelo TCESP (2025).

A análise da correlação nível alfabetização e o indicador i-Educ revela a existência de correlações estatísticas moderadas entre os níveis de alfabetização dos municípios e as notas obtidas no índice i-Educ. A distribuição dos coeficientes de correlação sugere um padrão relevante: à medida que o nível de alfabetização melhora, há um aumento proporcional na ocorrência de notas mais elevadas no i-Educ.

Especificamente, observou-se uma correlação de 0,362 entre a proporção de municípios com nível de alfabetização 0 a 2 e a porcentagem de notas C no i-Educ, indicando uma associação positiva, ainda que fraca. Já a correlação

entre esse mesmo grupo (níveis 0 a 2) e as notas C e C+ é de 0,569, o que representa uma correlação moderada, sugerindo que municípios com desempenho mais frágil em alfabetização tendem a concentrar-se nas faixas mais baixas de avaliação do i-Educ.

No outro extremo, a correlação entre os níveis de alfabetização 3 a 5 e a proporção de notas B e B+ também alcança 0,569, reforçando a hipótese de que avanços na alfabetização se refletem em melhores resultados educacionais segundo o índice. Destaca-se ainda a correlação de 0,513 entre os níveis 4 e 5 de alfabetização e a nota B+, indicando uma tendência consistente entre alfabetização mais consolidada e excelência no desempenho educacional medido pelo i-Educ.

A Tabela 5 apresenta a magnitude e a interpretação dos coeficientes de correlação entre faixas de alfabetização e a distribuição de notas no índice i-Educ. Os dados indicam que melhores níveis de alfabetização estão associados, de forma moderada, a melhores desempenhos educacionais.

Correlação	Interpretação	Força
0,362	Municípios com alfabetização em níveis 0 a 2 tendem a ter maior proporção de notas C no i-Educ	Correlação positiva fraca
0,569	Municípios com alfabetização em níveis 0 a 2 tendem a ter maior proporção de notas C e C+ no i-Educ	Correlação positiva moderada
0,569	Municípios com alfabetização em níveis 3 a 5 tendem a ter maior proporção de notas B e B+ no i-Educ	Correlação positiva moderada
0,513	Municípios com alfabetização em níveis 4 e 5 tendem a ter maior proporção de notas B+ no i-Educ	Correlação positiva moderada

Tabela 5 - Coeficientes de correlação entre Níveis de Alfabetização e Desempenho no i-Educ
Fonte: Elaboração própria

O primeiro indicador mostra uma correlação de 0,362 entre os municípios com alfabetização nos níveis 0 a 2 e a proporção de notas C no i-Educ, o que representa uma correlação positiva fraca, sugerindo que baixos níveis de alfabetização estão associados a maior incidência de desempenho insuficiente.

A correlação aumenta para 0,569 quando se considera a relação entre os mesmos níveis de alfabetização (0 a 2) e as notas C e C+, caracterizando uma correlação moderada. Isso indica que, quanto mais municípios se concentram

nos níveis mais baixos de alfabetização, maior tende a ser a concentração nas notas de desempenho básico no i-Educ.

No outro extremo, observa-se uma correlação de 0,569 entre os níveis de alfabetização 3 a 5 e as notas B e B+, e de 0,513 entre os níveis de alfabetização mais altos (4 e 5) e a ocorrência da nota B+, interpretada como uma correlação moderada, destacando uma propensão a que municípios com alfabetização mais consolidada apresentem melhor desempenho educacional segundo o i-Educ.

Essa análise permite concluir, de forma parcial, que há uma tendência consistente de que melhores níveis de alfabetização estejam associados a melhores resultados no i-Educ, especialmente na transição dos níveis mais baixos (0-2) para os mais altos (3-5) de alfabetização.

3.3 Distribuição regional dos níveis de alfabetização e nota i-Educ

Com o objetivo de ampliar a compreensão da relação entre os níveis de alfabetização e as notas atribuídas aos municípios paulistas no subíndice i-Educ do IEG-M, este tópico incorpora a dimensão espacial por meio da apresentação de dois mapas temáticos. O primeiro mapa (Figura 4) exibe a distribuição dos municípios segundo as notas atribuídas no i-Educ, refletindo a efetividade da gestão educacional em cada localidade. Já o segundo mapa (Figura 5) apresenta a classificação dos municípios de acordo com os percentuais de alunos alfabetizados, organizados em cinco níveis.

A leitura conjunta desses mapas permite identificar padrões territoriais, sobreposições e disparidades regionais, contribuindo para uma compreensão mais ampla dos fatores que influenciam os resultados educacionais no estado de São Paulo.

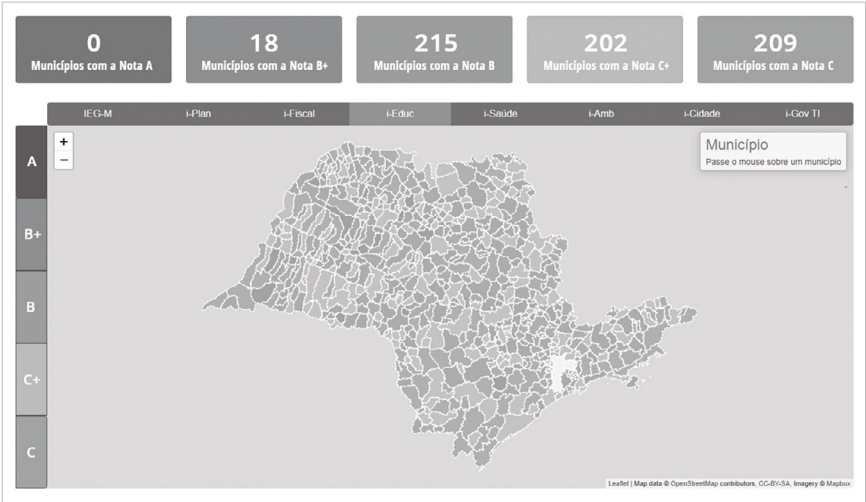


Figura 4 – Distribuição dos Municípios Paulistas segundo as Notas do Subíndice i-Educ (IEG-M) | Fonte: TCESP (2025)

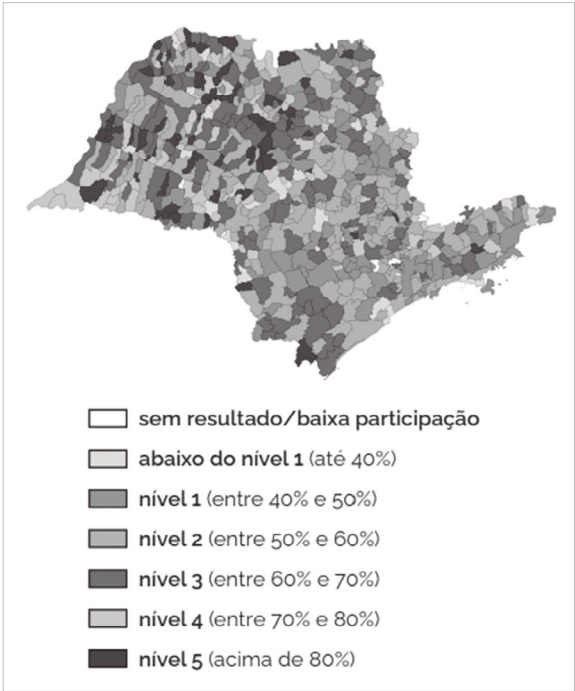


Figura 5 – Distribuição dos Municípios Paulistas segundo os Níveis de Alfabetização dos Alunos | Fonte: INEP (2023a)

A análise espacial da relação entre os níveis de alfabetização e as notas atribuídas aos municípios paulistas no subíndice i-Educ do IEG-M revela padrões importantes para a compreensão da efetividade da gestão educacional no Estado de São Paulo. Ao confrontar os mapas temáticos da distribuição municipal por notas do i-Educ e por percentuais de alunos alfabetizados, observa-se não apenas a confirmação das correlações estatísticas previamente identificadas, mas também nuances regionais que aprofundam a interpretação dos dados.

O primeiro mapa apresenta a distribuição dos municípios conforme a classificação obtida no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), destacando especificamente as notas atribuídas ao componente educacional (i-Educ). Nota-se uma predominância de notas intermediárias e inferiores, com ampla dispersão das categorias C, C+ e B em diversas regiões do estado. Essa distribuição reforça o achado quantitativo de que, entre os municípios analisados, 215 receberam nota B, 202, nota C+ e 209, nota C. Por outro lado, observa-se uma escassez de notas altas, com apenas 18 municípios classificados como B+, em manchas isoladas e esparsas, e ausência total de municípios com nota A. Tal configuração espacial evidencia um desafio sistêmico na busca pela excelência na gestão educacional, mesmo nos municípios com melhores desempenhos relativos.

O segundo mapa apresenta a distribuição dos municípios segundo os níveis de alfabetização dos alunos, categorizados em uma escala de 0 a 5, em que o nível 0 representa até 40% de alunos alfabetizados e o nível 5 corresponde a mais de 80% de alunos alfabetizados. A correlação visual entre os dois mapas indica uma relação consistente entre baixo desempenho na gestão educacional e baixos níveis de alfabetização. Regiões com elevada concentração de notas C e C+ no i-Educ tendem a coincidir com áreas classificadas nos níveis 0, 1 e 2 de alfabetização. Essa sobreposição é particularmente visível em áreas do interior paulista, sugerindo que os desafios na gestão da educação estão diretamente associados a resultados insuficientes na alfabetização dos estudantes. Tais padrões espaciais sustentam a correlação estatística positiva identificada entre os níveis de alfabetização 0 a 2 e as notas C e C+ ($r = 0,569$).

Em contrapartida, ainda que menos frequentes, municípios com níveis de alfabetização mais elevados (níveis 4 e 5) tendem a coincidir com áreas que obtiveram notas B ou B+ no i-Educ. Isso sugere uma associação entre alfabetização mais consolidada e gestão educacional mais efetiva, reforçada pela correlação de 0,513 entre os níveis mais altos de alfabetização e a nota B+ no índice. Esses bolsões de excelência, ainda que pontuais, demonstram que é possível alcançar simultaneamente resultados positivos em ambos os indicadores.



Contudo, a análise espacial também revela uma característica relevante: a ausência de grandes clusters geográficos homogêneos. Ao contrário do que poderia se esperar, não há blocos regionais claramente delimitados de alto ou baixo desempenho. A distribuição dos municípios com diferentes classificações, tanto em alfabetização quanto no i-Educ, aparece de forma intercalada e difusa no território estadual. Isso sugere que os fatores determinantes para o desempenho educacional não se distribuem de maneira uniforme entre regiões, sendo mais fortemente influenciados por variáveis locais, como capacidade administrativa, alocação de recursos, continuidade de políticas públicas e articulação intersetorial.

A análise regional das notas do i-Educ e dos níveis de alfabetização revela padrões consistentes com as correlações estatísticas identificadas anteriormente. Municípios com menor percentual de alunos alfabetizados (níveis 0 a 2) concentram-se nas faixas inferiores do i-Educ (notas C e C+), enquanto aqueles com melhores índices de alfabetização (níveis 4 e 5) tendem a obter notas mais altas (B e B+). No entanto, a ausência de padrões geográficos coesos aponta para a necessidade de abordagens individualizadas e territorialidades, que considerem as especificidades de cada município na formulação e implementação de políticas públicas. A inexistência de municípios com nota A, bem como a rarefação da nota B+ em todo o estado, independentemente do nível de alfabetização, indica a presença de desafios estruturais persistentes, cuja superação requer investimentos contínuos e estratégias de fortalecimento da governança educacional em todos os níveis.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados evidenciam uma associação positiva entre a efetividade da gestão educacional, medida pela dimensão i-Educ do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), e os níveis de alfabetização nos municípios paulistas. Os coeficientes de correlação obtidos, variando entre 0,513 e 0,569, indicam uma relação moderada entre esses dois indicadores, sugerindo que uma gestão educacional mais estruturada e eficiente tende a favorecer melhores resultados de aprendizagem nos anos iniciais, particularmente no que se refere à alfabetização.

A concentração de notas mais baixas (C e C+) do i-Educ entre os municípios com os menores percentuais de alunos alfabetizados (níveis 0 a 2) e, por outro lado, a prevalência de notas B ou B+ nos municípios com níveis mais

altos de alfabetização (níveis 4 e 5), reforçam essa tendência. No entanto, a inexistência de municípios com nota A na amostra analisada sinaliza um desafio comum às redes municipais de ensino: mesmo onde há avanços, persistem limitações estruturais que impedem uma gestão plenamente efetiva. Esse cenário revela um padrão sistêmico de desempenho intermediário, que compromete tanto a consolidação de políticas públicas duradouras quanto a universalização da alfabetização na idade adequada.

A literatura reforça essa compreensão: Castro e Carvalho (2017) defendem o papel do IEG-M como ferramenta de diagnóstico e planejamento, capaz de orientar a gestão pública para resultados mais efetivos. Da mesma forma, os princípios de governança orientada a resultados propostos pelo TCESP (2023) indicam que o desempenho da administração pública deve ser avaliado não apenas pela conformidade legal, mas pela entrega de valor público – o que, na educação, se traduz no acesso, permanência e aprendizagem efetiva dos estudantes.

A análise espacial dos dados reforça essas conclusões, ao evidenciar que não há um padrão regional homogêneo de desempenho. Tal constatação sugere que fatores endógenos às gestões municipais – como continuidade administrativa, capacidade técnica instalada, articulação intersetorial e valorização profissional – exercem influência significativa sobre os resultados. Como apontam Maeda e Varela (2017), ainda que municípios maiores tendam a apresentar maior capacidade administrativa, os resultados variam em função da forma como os recursos são geridos e das estratégias locais adotadas.

Nesse contexto, a proposta do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) assume relevância. Com seus eixos voltados à formação, avaliação, governança e disseminação de boas práticas (Brasil, 2023a), o CNCA avança em aspectos não contemplados pelo i-Educ, especialmente no que diz respeito à função propositiva e indutora de melhorias. Gussoni et al. (2024) destacam que, ao reconhecer experiências exitosas e fomentar o intercâmbio entre redes, o CNCA amplia o alcance das políticas públicas, complementando a lógica predominantemente diagnóstica do IEG-M.

Contudo, para interpretar adequadamente os resultados obtidos, é fundamental considerar a influência de variáveis contextuais que impactam diretamente tanto a nota no i-Educ quanto os indicadores de alfabetização. A pesquisa de Ciabatari (2025), embora realizada no campo da educação inclusiva, oferece evidências relevantes sobre fragilidades estruturais presentes na gestão educacional como um todo. Dentre elas, destacam-se:

A formalização de protocolos intersetoriais: municípios que estruturam e divulgam procedimentos para identificação e encaminhamento de dificuldades de aprendizagem demonstram maior capacidade de resposta às demandas educacionais, o que tende a refletir positivamente tanto na gestão quanto nos resultados de aprendizagem.

A formação continuada dos profissionais: a discrepância entre o que é declarado pelos gestores (83% afirmam ofertar formação) e o que é efetivamente vivenciado pelos profissionais (apenas 50% confirmam ter participado) revela falhas na comunicação institucional e na execução das políticas formativas, com efeitos diretos sobre a prática pedagógica e, consequentemente, sobre os resultados da alfabetização.

A estrutura de avaliação interna: a predominância de avaliações informais ou pouco sistematizadas fragiliza o diagnóstico pedagógico, tornando subjetiva a definição de defasagem de aprendizagem e comprometendo a capacidade da escola de realizar intervenções eficazes (Ciabatari, 2025; Silva; Capellini, 2013).

Essas variáveis, embora não capturadas diretamente nos indicadores numéricos utilizados, ajudam a explicar as discrepâncias entre municípios com características demográficas e econômicas semelhantes, mas com desempenhos distintos. Como apontam Maeda e Varela (2017) e Gussoni *et al.* (2024), a interpretação dos dados de gestão e aprendizagem exige uma leitura contextualizada, que considere a dinâmica organizacional interna das redes de ensino e sua capacidade de articulação entre políticas, recursos e práticas pedagógicas.

Assim, a análise reforça a necessidade de que os instrumentos de avaliação da gestão educacional avancem para modelos mais sensíveis às realidades locais e às estratégias utilizadas pelos municípios. A incorporação de dimensões qualitativas e de práticas reconhecidamente eficazes pode contribuir para tornar o i-Educ não apenas um índice de aferição, mas uma ferramenta de indução de melhorias, alinhada aos princípios de equidade e efetividade das políticas públicas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo investigou, no estado de São Paulo, a relação entre a efetividade da gestão educacional municipal, medida pela dimensão i-Educ do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), e os níveis de alfabetização dos municípios paulistas, utilizando dados oficiais referentes ao ano de 2023. A abordagem quantitativa e descritiva, apoiada em análise estatística e espacial, permitiu identificar uma associação positiva moderada entre a qualidade da gestão educacional e os resultados de alfabetização, confirmando a hipótese de que uma gestão estruturada e eficiente favorece melhores desempenhos escolares nos anos iniciais.

Os resultados indicam que municípios com níveis baixos de alfabetização tendem a apresentar notas mais baixas no i-Educ, enquanto aqueles com melhor desempenho na alfabetização alcançam notas intermediárias a boas no índice. Contudo, a ausência de municípios com nota A evidencia limitações estruturais sistêmicas no Estado de São Paulo, que restringem a plena efetividade da gestão educacional e dificultam a universalização da alfabetização na idade adequada.

A análise espacial reforçou que tais resultados não seguem um padrão regional homogêneo dentro do estado, destacando a importância de fatores locais, como a continuidade administrativa, capacidade técnica, articulação intersetorial e valorização profissional, conforme discutido por Maeda e Varela (2017) e Castro e Carvalho (2017).

Além disso, a comparação com as diretrizes do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) evidenciou que, embora o i-Educ seja fundamental para diagnóstico, é necessário avançar para modelos avaliativos mais sensíveis às especificidades municipais e que integrem práticas propositivas, como formação continuada, protocolos intersetoriais e avaliações sistemáticas, elementos apontados por Ciabatari (2025) como essenciais para superar fragilidades estruturais e fortalecer a governança educacional.

Por fim, este estudo destaca a relevância de instrumentos avaliativos que promovam a indução de melhorias e a equidade na gestão educacional, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e contextualizadas. Futuras pesquisas poderão aprofundar a análise qualitativa dessas variáveis contextuais e ampliar o diálogo entre diferentes níveis de governo e comunidades escolares, visando à melhoria contínua dos processos educativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Leonardo Coelho de; BEZERRA FILHO, João Eudes; TEIXEIRA, Arilda; MOTOKI, Fábio. **Gestões municipais no Brasil: um estudo a partir do Índice de Efetividade das Gestões Municipais – IEG-M**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, Florianópolis, v. 20, p. 1-17, 2021. e3137. DOI: 10.16930/2237-7662202131371. Disponível em: <http://revista.crcsc.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 22 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. Institui o **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**. Diário Oficial da União, Brasília, 12 jun. 2023b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/compromisso-nacional-crianca-alfabetizada.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**: orientações sobre o desenho da governança e o funcionamento do Comitê Estratégico Estadual do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/pdf/703.OrientaesCeed.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO, Marília Gonçalves de. **Indicador de Efetividade da Gestão Municipal**: contribuição dos Tribunais de Contas para a melhoria da gestão pública. Sistemas, Cibernética e Informática, v. 14, nº 1, 2017. Belo Horizonte: Instituto Rui Barbosa. ISSN 1690-8627.

CIABATARI, Roberta Ramos. **Alunos invisíveis**: entre a lei que inclui e a implementação que exclui nos municípios paulistas. São Paulo, 2025. Dissertação de Mestrado (Gestão e Políticas Públicas). Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/36865>. Acesso em: 20 jun. 2025.

GUSSONI, Paulo Ricardo; CIABATARI, Roberta Ramos; BRUSCHI, Camila R. Gozzo; SEGALLA, Miriane de Freitas. **Benchmarking a partir**

do IEG-M: uma abordagem para melhoria na gestão pública municipal. *In:* CATARINO, João Ricardo; NOGUEIRA, Fernanda; GONÇALVES, Sónia P; NUNES, Alexandre (coords.). *Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública na Lusofonia: olhares plurais sobre a sustentabilidade.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, 2024. p. 147-159.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação Criança Alfabetizada:** Resultados e Metas Nacionais. Brasília: Inep, 2023a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/avaliacao_da_alfabetizacao/brasil.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada:** São Paulo. Brasília, DF: Inep, 2023b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/avaliacao_da_alfabetizacao/sao_paulo.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

MAEDA, Leandro Jun; VARELA, Patrícia Siqueira. **Auditoria operacional e de gestão:** associação entre o IEG-M/TCESP e os pareceres de prestação de contas de municípios paulistas. *In:* XIV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2017, São Paulo. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/17UspInternational/ArtigosDownload/296.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025.** São Paulo, SP, 2025. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2024.** São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2024>. Acesso em: 19 jun. 2025.

SILVA, C. da; CAPELLINI, S. A. **Desempenho de escolares com e sem transtorno de aprendizagem em leitura, escrita, consciência fonológica, velocidade de processamento e memória de trabalho fonológica.** *Revista Psicopedagogia*, São Paulo, v. 30, nº 91, p. 3-11, 2013.

SPEEDEN, E.; PEREZ, O. C. **Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo.** *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, nº 1, 2020. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351561601004>. Acesso em: 20 jun. 2025.

I-PLAN EM ALERTA:

O QUE O IEG-M REVELA
SOBRE O PLANEJAMENTO
NAS PREFEITURAS PAULISTAS?

ERNESTO GARCIA DE MORAIS
JULIANO TOKUNAGA
ROBERTA RAMOS CIABATARI

I-PLAN EM ALERTA: O QUE O IEG-M REVELA SOBRE O PLANEJAMENTO NAS PREFEITURAS PAULISTAS?

ERNESTO GARCIA DE MORAIS

Bacharel em Administração de Empresas, Especialista em Didática e Metodologia do Ensino Superior e em Direito Previdenciário, Auditor de Controle Externo no TCESP
egmora@tce.sp.gov.br

JULIANO TOKUNAGA

Bacharel em Direito, Especialista em Gestão Pública, Técnico de Controle Externo no TCESP
jtokunaga@tce.sp.gov.br

ROBERTA RAMOS CIABATARI

Bacharel em Direito, Mestra em Gestão e Políticas Públicas, Chefe Técnica da Fiscalização
rciabatari@tce.sp.gov.br

RESUMO

Este artigo analisa o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), com ênfase na dimensão i-Planejamento (i-Plan). O estudo destina-se a gestores públicos, pesquisadores e órgãos de controle comprometidos com o aprimoramento do planejamento governamental. Parte-se da lacuna existente entre o uso do índice como instrumento de monitoramento e a baixa apropriação de seus dados para qualificar a gestão municipal. Diante desse contexto, a pesquisa propõe-se a responder: de que modo o IEG-M, especialmente a dimensão i-Plan, contribui para a efetividade da gestão e o alinhamento das políticas públicas à Nova Gestão Pública? A contribuição teórica envolve o diálogo com autores da administração pública orientada a resultados; no plano prático, visa subsidiar o uso estratégico do índice como ferramenta de diagnóstico e melhoria contínua. Adota-se abordagem qualitativa, com análise documental e revisão bibliográfica. Os resultados indicam desempenho historicamente baixo do i-Plan, revelando fragilidades estruturais no planejamento público

local. O artigo está organizado em cinco seções: introdução, referencial teórico, metodologia, análise dos resultados e considerações finais.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; Planejamento Público; Gestão Municipal; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), developed by the São Paulo State Court of Accounts (TCESP), with an emphasis on the i-Planning (i-Plan) dimension. The study is relevant to public managers, researchers, and oversight institutions concerned with the quality of government planning. It addresses the gap between the index's use as a monitoring tool and the limited appropriation of its data to enhance municipal management. The research seeks to answer the following question: How does the IEG-M, particularly the i-Plan dimension, contribute to management effectiveness and the alignment of public policies with the principles of New Public Management? The theoretical contribution involves engaging with scholars of results-oriented public administration, while the practical aim is to support the strategic use of the index as a tool for diagnosis and continuous improvement. A qualitative approach is adopted, based on document analysis and literature review. The findings indicate historically low performance in the i-Plan dimension, revealing structural weaknesses in local public planning. The article is organized into five sections: introduction, theoretical framework, methodology, analysis of results, and final considerations.

KEYWORDS: IEG-M; Public Planning; Municipal Management; Public Policy.



INTRODUÇÃO

A busca por maior efetividade, eficiência e transparência na gestão pública tem promovido transformações significativas no papel dos órgãos de controle externo no Brasil. Entre essas mudanças, destaca-se a transição de um modelo centrado apenas na legalidade para uma abordagem orientada por resultados, capaz de avaliar os impactos reais das políticas públicas na vida dos cidadãos. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, especialmente o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), vêm desempenhando um papel estratégico ao incorporar ferramentas modernas de avaliação da gestão pública, como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído em 2014.

O IEG-M é composto por sete dimensões: educação, saúde, meio ambiente, gestão fiscal, planejamento, defesa civil e governança em tecnologia da informação. A análise é realizada com base em questionários aplicados anualmente aos municípios paulistas, validados por auditorias e fiscalizações técnicas, cujos resultados classificam as gestões em faixas de efetividade. A estrutura técnico-metodológica do índice permite não apenas aferir a qualidade das políticas públicas, mas também induzir práticas mais eficazes de governança e planejamento municipal.

Entre as dimensões que compõem o índice, o i-Plan se destaca como eixo estruturante, ao avaliar a coerência entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA), a definição de metas e a execução efetiva dos programas públicos. Apesar da relevância atribuída ao planejamento na literatura e na legislação brasileira, os dados históricos indicam que esta dimensão tem apresentado os desempenhos mais baixos desde a criação do índice. Em 2023, por exemplo, 81% dos municípios foram classificados na faixa mais baixa de efetividade (faixa C), o que evidencia uma fragilidade estrutural na função de planejamento governamental local (TCESP, 2025a).

Esse quadro é corroborado pelos achados da pesquisa de Silveira (2024), ao demonstrar que a baixa efetividade no planejamento municipal decorre, entre outros fatores, da ausência de diagnósticos prévios, da incipiência da participação popular, da carência de capacitação dos servidores e da fragilidade no controle interno. Esses elementos contribuem para a desconexão entre planejamento e execução, refletida em alterações excessivas no orçamento e perda de efetividade na gestão.

Ao mesmo tempo, o IEG-M tem ganhado projeção internacional ao ser reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como ferramenta oficial de monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

no Estado de São Paulo. Essa convergência fortalece o papel do índice como instrumento de governança pública e como apoio à formulação de políticas alinhadas aos compromissos globais da Agenda 2030.

Nesse contexto, Silveira (2024) propõe que o TCESP amplie seu papel pedagógico e indutor, apoiando os municípios na qualificação técnica do planejamento, fortalecendo o uso estratégico do IEG-M e promovendo a convergência entre controle, orientação e desenvolvimento institucional.

Diante desse cenário, o presente estudo parte da seguinte pergunta de pesquisa: de que modo o IEG-M, em especial a dimensão i-Planejamento (i-Plan), contribui para a efetividade da gestão municipal e para o alinhamento das políticas públicas aos princípios da Nova Gestão Pública e aos ODS?

O objetivo geral do artigo é analisar o potencial do IEG-M como instrumento de planejamento e gestão, com foco na dimensão i-Plan, discutindo suas contribuições práticas e implicações teóricas. Em termos teóricos, busca-se contribuir com a literatura sobre governança pública orientada a resultados, ciclo de políticas públicas e mensuração de desempenho. No campo prático, pretende-se oferecer subsídios para gestores públicos, Tribunais de Contas e formuladores de políticas interessados em aprimorar o uso do índice como ferramenta de apoio à decisão.

A abordagem metodológica adotada é qualitativa, fundamentada em análise documental e revisão bibliográfica. São utilizadas fontes primárias e secundárias produzidas pelo TCESP, como anuários, manuais técnicos, erratas metodológicas e documentos de correlação entre o IEG-M e os ODS. O estudo também se apoia em referenciais teóricos clássicos e contemporâneos da Administração Pública, como Chiavenato (2003), Drucker (Lodi, 1968), Bardach (2009), Capella (2018) e Rittel e Webber (1973).

Os resultados apontam que, embora o IEG-M represente uma inovação institucional relevante e esteja ancorado em uma lógica de controle orientada à efetividade, sua apropriação prática pelos gestores municipais ainda é limitada. O desempenho persistentemente baixo da dimensão i-Plan revela uma lacuna entre os preceitos normativos do planejamento e a realidade da gestão pública local, evidenciando desafios estruturais que impactam diretamente a capacidade de formular e implementar políticas públicas eficazes.

A estrutura do artigo está organizada em cinco seções: além desta introdução, a seção 1 apresenta o referencial teórico sobre avaliação de políticas públicas e Nova Gestão Pública; a seção 2 detalha a metodologia adotada; a seção 3 discute os resultados empíricos e conceituais sobre o IEG-M, com foco

na dimensão i-PLAN; e a última seção traz as considerações finais e recomendações para pesquisas futuras e aperfeiçoamento da gestão municipal.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A gestão pública contemporânea tem passado por transformações que priorizam a eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos. Behn (2003) destaca que a busca por resultados concretos impulsiona a adoção de instrumentos de avaliação e controle que ultrapassam o enfoque tradicional de conformidade legal, direcionando-se para o impacto social das políticas públicas. Nesse cenário, os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico, não apenas na fiscalização, mas também como agentes de suporte técnico e normativo para o aprimoramento da gestão municipal (Goldsmith; Eggers, 2006; Arantes *et al.*, 2010).

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em 2014, representa uma inovação metodológica ao agregar múltiplas dimensões da administração pública – como saúde, educação, meio ambiente, gestão fiscal, planejamento e governança de tecnologia da informação – em um índice que permite uma avaliação mais ampla e integrada da gestão municipal (Castro; Carvalho, 2017). Estudos recentes ressaltam que o IEG-M supera o enfoque tradicional centrado no controle da legalidade ao incorporar indicadores de efetividade, alinhando a prestação de contas aos resultados sociais esperados (Gussoni *et al.*, 2024).

A dimensão i-Plan, componente fundamental do IEG-M, tem como objetivo aferir a coerência entre o planejamento e a execução orçamentária e programática municipal, buscando assegurar que as políticas públicas sejam implementadas conforme os planos estabelecidos, com monitoramento das metas e dos recursos empregados (TCESP, 2023b). Os relatórios do TCESP (2025a) indicam que a persistente baixa pontuação nesta dimensão reflete desafios estruturais e culturais relacionados à institucionalização do planejamento público nos municípios paulistas.

As bases teóricas para o planejamento público encontram-se nas funções clássicas da administração, sistematizadas por Fayol e ampliadas pela gestão por objetivos proposta por Drucker (Chiavenato, 2003; Lodi, 1968). A gestão

pública moderna enfatiza a integração entre planejamento estratégico, execução e controle, articulando metas claras, diagnósticos precisos e avaliação contínua para potencializar a efetividade das políticas. No contexto brasileiro, essa orientação é respaldada pela legislação vigente, especialmente pela Lei nº 4.320/1964, pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e pela Constituição Federal de 1988, que formalizam os sistemas orçamentários e normatizam a formulação e execução das políticas públicas (Brasil, 1964; 1967; 1988). Esses dispositivos instituem modelos como o orçamento-programa e o orçamento por objetivos, os quais exigem a definição de programas, ações e indicadores de desempenho para assegurar transparência e responsabilização (Brasil, 2016).

A definição clara e estratégica dos problemas a serem enfrentados é elemento central para o sucesso das políticas públicas. Autores como Bardach (2009) e Dunn (2012) ressaltam que a análise rigorosa dos problemas – envolvendo diagnóstico, quantificação e compreensão da causalidade – é fundamental para o planejamento eficaz. Modelos teóricos como o de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003), e o de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), evidenciam que a incorporação dos problemas na agenda pública resulta de processos complexos que envolvem múltiplos atores, instituições e redes de interesses. Ademais, muitos problemas públicos configuram-se como *wicked problems* (Rittel; Webber, 1973), caracterizados por sua complexidade e indefinição, o que exige abordagens adaptativas e iterativas para sua gestão. Essa compreensão da complexidade é essencial para que o planejamento alinhe adequadamente diagnósticos e ações (Schneider; Ingram, 1993, 1997, *apud* Capela, 2018).

A correlação entre o IEG-M e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 revela a convergência entre instrumentos de avaliação da gestão pública e metas globais para o desenvolvimento sustentável. Conforme o TCESP (2025a), nove dos dezessete ODS estão diretamente refletidos nos quesitos do índice, enquanto outros itens abordam temas correlatos, ampliando o papel do IEG-M como ferramenta estratégica para o planejamento e monitoramento de políticas públicas alinhadas a compromissos internacionais. Essa integração reforça a importância do IEG-M não apenas como mecanismo de controle externo, mas também como instrumento de fortalecimento institucional e promoção do desenvolvimento social (Amorim, 2021).



2. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e descritiva, com foco na análise documental e na revisão da literatura especializada, visando compreender o papel do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com ênfase na dimensão i-Plan, como instrumento de apoio ao planejamento e à efetividade da gestão pública municipal. A opção pela abordagem qualitativa justifica-se pelo interesse em interpretar e contextualizar o funcionamento e a utilização do IEG-M nas práticas de controle e gestão pública, priorizando a compreensão dos significados e implicações institucionais do índice, em detrimento da mensuração estatística de seus efeitos.

A análise documental contemplou a leitura sistemática de fontes primárias e secundárias produzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) e por pesquisadores da área. Foram analisados os anuários oficiais do IEG-M – com ênfase na edição 2014–2023 –, os manuais técnicos de aplicação e apuração do índice, bem como as erratas metodológicas recentes.

A seleção dessas fontes baseou-se na relevância temática e na capacidade de subsidiar a compreensão do processo de avaliação da gestão municipal a partir do IEG-M, com destaque para a coerência entre planejamento e execução. De forma complementar, realizou-se revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos que abordam o uso de indicadores na administração pública e a atuação dos Tribunais de Contas na indução de boas práticas de governança. Dentre os autores consultados, destacam-se Amorim (2021), Speeden e Perez (2020), Araujo *et al.* (2021), Maeda e Varela (2015), Castro e Carvalho (2017), além de contribuições teóricas sobre a Nova Gestão Pública, como Behn (2003), Goldsmith e Eggers (2006) e Arantes *et al.* (2010).

A interpretação dos dados documentais e bibliográficos foi realizada a partir de categorias analíticas construídas por meio da leitura cruzada das fontes. As principais categorias emergentes foram: a função estratégica do IEG-M no controle externo; a estrutura e os critérios da dimensão i-Plan; os desafios do alinhamento entre planejamento e execução; e as contribuições do índice para a efetividade da gestão pública. Embora a pesquisa não incorpore procedimentos estatísticos, consideraram-se dados descritivos constantes dos relatórios e anuários do TCESP, tais como a evolução das faixas de efetividade dos municípios paulistas ao longo da série histórica do IEG-M. Estes dados foram utilizados para ilustrar os achados e reforçar a argumentação teórica e crítica desenvolvida ao longo do trabalho.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 O IEG-M como instrumento de avaliação e gestão

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) tem se transformado por meio da incorporação de abordagens orientadas a resultados e ao impacto das políticas públicas, ampliando o escopo tradicional da fiscalização para uma concepção técnica e abrangente. Alinhada às diretrizes internacionais de controle externo, como as adotadas pelo Tribunal de Contas da Alemanha e pelo Tribunal de Contas Europeu, essa mudança consolida uma lógica de controle baseada nos pilares da economia, eficiência, eficácia e efetividade (TCESP, 2023b).

A implementação de sistemas e tecnologias inovadoras, como o Sistema AUDESP e o e-TCESP, associada à integração com iniciativas estratégicas – a exemplo do Programa de Fiscalização Continuada (PROFISCO), do Centro Integrado de Inteligência de Segurança Pública (CIISP) e do Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro no Estado de São Paulo (FOCOSP) –, ampliou as capacidades analíticas e operacionais do TCEP. Essas mudanças potencializaram a eficiência e a abrangência da fiscalização, além de fortalecer a orientação técnica e o planejamento, consolidando uma concepção ampliada de controle das finanças públicas (TCESP, 2023b).

Nesse contexto, destaca-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído em 2014 para diagnosticar a eficiência e efetividade dos 644 municípios paulistas. Desenvolvido a partir de questionários respondidos pelos próprios gestores municipais e validados pela fiscalização do TCEP, o índice oferece maior confiabilidade e consistência aos dados apurados, configurando-se como uma ferramenta robusta para avaliação da gestão pública (Gussoni *et al.*, 2024; Castro; Carvalho, 2017).

Castro e Carvalho (2017) enfatizam que o IEG-M representa uma evolução significativa no monitoramento da gestão pública, ao ultrapassar a lógica tradicional centrada no controle da legalidade e incorporar elementos que avaliam a efetividade das políticas públicas em múltiplas dimensões, tais como saúde, educação, meio ambiente, gestão fiscal, proteção das cidades, planejamento e governança em tecnologia da informação. Essa amplitude possibilita uma avaliação mais integrada e próxima das demandas sociais, fortalecendo a transparência, a *accountability* e o diálogo entre gestores públicos e sociedade.

Apesar da adesão universal ao índice, as avaliações anuais indicam que muitos municípios enfrentam desafios estruturais que comprometem a efetividade da gestão pública. A predominância de resultados nas faixas C e C+ evidencia insuficiências técnicas dos gestores e dificuldades na implementação das políticas públicas. Esse cenário reforça a necessidade de ações contínuas de capacitação, suporte técnico e aprimoramento dos mecanismos de governança local, essenciais para promover avanços na qualidade da administração pública municipal (Gussoni *et al.*, 2024; Castro; Carvalho, 2017).

O IEG-M configura-se não apenas como um indicador de controle, mas como uma tecnologia de planejamento e fiscalização orientada para resultados. Sua estrutura técnico-metodológica subsidia decisões, aprimora processos e assegura o cumprimento das normas fiscais e legais, ampliando a legitimidade e a eficiência da gestão pública municipal e reafirmando o compromisso do TCESP com a oferta de serviços alinhados às demandas e direitos da sociedade (TCESP, 2023b; Castro; Carvalho, 2017).

3.2 Estrutura e dimensões

O índice é composto por sete dimensões (i-Plan, i-Fiscal, i-Educ, i-Saúde, i-Amb, i-Cidade e i-Gov TI), cada um com pesos específicos para a composição do resultado final. A pontuação final classifica os municípios em cinco faixas de efetividade, de “altamente efetiva” (A) até “baixo nível de adequação” (C) (TCESP, 2025a).

As classificações são expressas em faixas de notas, conforme os resultados obtidos na avaliação das dimensões auditadas pelo IEG-M/TCESP, sendo: (I) **nota A**: altamente efetiva; (II) **nota B+**: muito efetiva; (III) **nota B**: efetiva; (IV) **nota C+**: em fase de adequação; (V) **nota C**: baixo nível de adequação. De acordo com o TCESP (2023b), as notas obedecerão aos seguintes critérios:

Notas	CrITÉrios
A	IEG-M maior ou igual a 90% da nota máxima e ao menos 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 para as notas do IEG-M | Fonte: TCESP, 2023b, p. 244

A definição de faixas de efetividade com base em critérios objetivos e graduados permite não apenas comparar o desempenho entre municípios, mas também monitorar sua evolução ao longo do tempo. Essa classificação funciona como uma ferramenta de *accountability*, tornando visível o grau de maturidade da gestão pública em diferentes dimensões e incentivando a adoção de práticas mais eficientes. Assim, o IEG-M se consolida como um instrumento de indução à melhoria contínua da administração municipal, promovendo maior transparência, responsabilização e foco em resultados.

3.3 Evolução dos resultados e impactos práticos

De acordo com o Anuário IEG-M 2014–2023, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP, 2025a), o Índice de Efetividade da Gestão Municipal tem contribuído de forma significativa para a evolução das práticas administrativas em diversos eixos da gestão pública. No início da série histórica, em 2014, cerca de 63% dos municípios paulistas foram classificados na faixa B, correspondente a uma gestão efetiva. Entretanto, em 2020, após mudanças metodológicas e os impactos de crises fiscais, observou-se um retrocesso, com 47% dos municípios classificados na faixa C, que representa baixo nível de adequação. A partir de 2023, os dados indicam uma melhora gradual, com maior adesão às práticas de planejamento (TCESP, 2025a).

Além de seu uso interno pelas Cortes de Contas, os dados do IEG-M passaram a ser utilizados por instituições internacionais. Destaca-se, nesse contexto, o reconhecimento do índice pela Organização das Nações Unidas

(ONU) como fonte oficial de monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no estado de São Paulo (TCESP, 2025a; 2025b). Essa utilização amplia a legitimidade e o impacto da ferramenta, reforçando seu papel na promoção de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento sustentável.

O IEG-M, assim como os ODS, constitui uma ferramenta estratégica para subsidiar o planejamento da gestão e a execução de políticas públicas mais efetivas. Sua estrutura metodológica tem potencial transformador, contribuindo para o desenvolvimento social ao permitir diagnósticos precisos, monitoramento sistemático e direcionamento de ações administrativas (Amorim, 2021).

A convergência entre o IEG-M e os ODS é expressiva: dos dezessete objetivos estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU, nove estão diretamente refletidos em quesitos do índice, e outros 31 itens abordam temas correlatos às metas do pacto global (TCESP, 2025a). As respostas fornecidas pelos municípios aos quesitos do IEG-M impactam diretamente diversas metas dos ODS, oferecendo subsídios para que os gestores públicos ajustem suas ações e políticas, de modo a promover avanços rumo ao cumprimento dos compromissos internacionais até 2030.

Importa destacar que nem todos os quesitos do IEG-M estão atualmente correlacionados com metas específicas dos ODS. No entanto, a ausência de correlação direta não implica irrelevância, pois muitos desses quesitos contribuem indiretamente para o alcance dos objetivos, seja pelo fortalecimento institucional, seja pela observância de determinações legais complementares (TCESP, 2025a).

Como os quesitos do IEG-M passam por atualizações periódicas e os estudos sobre sua relação com os ODS continuam em expansão, é plausível que novas correlações sejam estabelecidas futuramente. Informações detalhadas sobre essa relação estão disponíveis no documento técnico publicado pelo TCESP, com a planilha de correlação entre o IEG-M e os ODS (TCESP, 2025a; 2025c)

3.4 Planejamento público: fundamentos e legislação

A complexidade do planejamento público no Brasil remonta aos princípios da Administração Clássica, especialmente aos ensinamentos de Henry

Fayol, que sistematizou as funções administrativas – planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar – (Chiavenato, 2003).

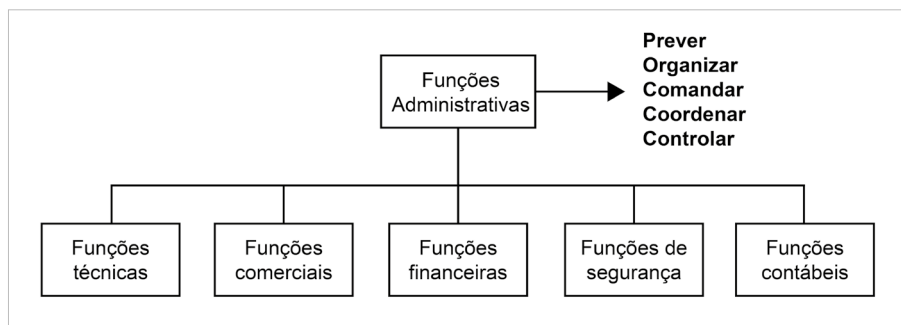


Figura 1 – Os principais vultos da Administração Científica
Fonte: Chiavenato, 2003, p. 54

Com o avanço das teorias administrativas, esses conceitos foram ampliados e atualizados pela Administração Moderna, com destaque para a gestão estratégica orientada por objetivos, conforme desenvolvido por Peter Drucker (Lodi, 1968).

No contexto brasileiro, essa evolução teórica encontrou respaldo na legislação a partir da promulgação da Lei nº 4.320, de 1964, marco inicial de uma normatização mais sofisticada para os modelos orçamentários, incluindo o orçamento-programa (Brasil, 1964). A partir desse momento, o orçamento público passou a ser reconhecido não apenas como instrumento de execução financeira, mas também de planejamento e controle das políticas públicas. Entretanto, apesar dos avanços legais e da orientação expressa para uma gestão orientada a resultados, observa-se, de forma preocupante, a persistência de práticas tradicionais em muitos órgãos públicos, caracterizadas pela simples alocação de recursos por funções administrativas, sem a definição clara de programas, ações e indicadores de desempenho.

Este tópico visa analisar a discrepância entre a legislação vigente e as práticas comuns na gestão orçamentária municipal, destacando os desafios e as implicações dessa defasagem para a efetividade das políticas públicas e para o atendimento às demandas da população.

Segundo Chiavenato (2003), Fayol destacou a importância da estrutura organizacional e da disciplina na condução dos recursos e processos administrativos, elementos fundamentais para o planejamento público. Já Drucker (Lodi, 1968) avançou propondo a administração por objetivos, método que enfatiza a definição clara do negócio da organização e o estabelecimento de

metas a curto, médio e longo prazos, desdobradas em objetivos específicos para cada gestor. Esse modelo rompe com a lógica burocrática e fragmentada da administração tradicional, exigindo alinhamento entre os níveis estratégico, tático e operacional.

Além da Lei nº 4.320/1964, o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Constituição Federal de 1988 consolidaram a normatização do planejamento e da gestão dos recursos públicos baseados em modelos administrativos modernos. Essa legislação prevê sistemas orçamentários como o orçamento-programa e o orçamento por objetivos, que exigem a formulação de programas, ações, metas e indicadores como condições para a alocação e execução dos recursos públicos (Brasil, 1964; 1967). Essas exigências são reforçadas pelo Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal, da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, atualmente em sua 2ª versão (Brasil, 2026).

3.4.1 Definição e estruturação de problemas na formulação de políticas públicas

A definição de problemas constitui um elemento central no processo de formulação de políticas públicas, impactando diretamente todas as etapas subsequentes, desde a construção da agenda até a implementação e avaliação das políticas (Bardach, 2009; Dunn, 2012). A identificação e a estruturação adequadas dos problemas são fundamentais para um planejamento eficaz, pois envolvem não apenas a delimitação das questões que demandam atenção governamental, mas também a construção de narrativas que explicam, descrevem e recomendam soluções para os tomadores de decisão (Kingdon, 2003).

“Assim, a atividade governamental, ou seja, toda a produção de políticas públicas, está relacionada com a definição de problemas e essa, por sua vez, origina-se na percepção dos atores sobre problemas públicos e nos interesses em jogo” (Capella, 2018, p. 20).

Um aspecto essencial na definição de problemas é a análise da causalidade, já que estabelecer relações de causa e efeito possibilita atribuir responsabilidades e desenvolver alternativas para ação governamental (Stone, 2002, *apud* Capella, 2018). Modelos teóricos de formação da agenda, como o Modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por John Kingdon (2003), e o Modelo de Equilíbrio Pontuado, de Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), ampliam a compreensão do processo de formulação ao destacar o papel dos atores, instituições, redes, ideias e interesses na priorização dos problemas.

Esses modelos evidenciam por que certos problemas são incorporados à agenda pública, enquanto outros permanecem negligenciados, ressaltando a importância da definição clara e estratégica dos problemas para o sucesso das políticas públicas (Capella, 2018).

Ademais, a definição de problemas transcende um mero exercício técnico, envolvendo uma dimensão política significativa (Peters, 2002; 2015, *apud* Capella, 2018). A análise de políticas, portanto, está intrinsecamente ligada ao contexto político, sendo impossível dissociá-la das dinâmicas de poder e negociação existentes. A busca, seleção e definição de problemas, assim como a fixação de objetivos e prioridades, demanda métodos e técnicas rigorosas para garantir a formulação adequada de políticas públicas (Bardach, 2009; Dunn, 2012).

Schneider e Ingram (1993; 1997, *apud* Capella, 2018) propõem uma metodologia que enfatiza a construção social dos problemas, diferenciando a resolução de problemas – que trata de questões específicas e concretas – da estruturação de problemas, que lida com questões amplas, abstratas, subjetivas e frequentemente instáveis. Essa distinção é fundamental para a compreensão da complexidade do processo de formulação de políticas públicas.

Na mesma linha, Eugene Bardach (2009) apresenta oito passos para a análise de políticas, começando pela definição do problema. Ele alerta para armadilhas comuns nesse estágio, como incorporar a solução já na definição do problema e aceitar alegações causais sem uma investigação detalhada da cadeia causal. A quantificação do problema, o diagnóstico das causas e a identificação de oportunidades são procedimentos essenciais para uma definição robusta e eficaz.

Além disso, a natureza dos problemas públicos contemporâneos frequentemente se assemelha aos chamados *wicked problems* (problemas perversos), que são mal definidos, inter-relacionados e baseados em julgamentos subjetivos, não possuindo soluções definitivas (Rittel; Webber, 1973). Esses problemas sociais desafiam continuamente os analistas, exigindo abordagens contínuas, adaptativas e iterativas para mitigar seus impactos.

Portanto, a definição de problemas representa uma etapa crucial no planejamento e no ciclo das políticas públicas. A compreensão dos problemas como construções sociais, a aplicação de modelos teóricos de formação da agenda e o emprego de métodos rigorosos para a estruturação dos problemas são elementos essenciais para garantir um planejamento eficaz (Kingdon, 2003; Dunn, 2012; Capela, 2018). Reconhecer a complexidade e a dinâmica dos problemas públicos, adotando uma abordagem adaptativa, é fundamental

para enfrentar os desafios contemporâneos na formulação de políticas (Rittel; Webber, 1973; Bardach, 2009; Capella, 2018).

3.5 O i-Plan como dimensão estruturante da efetividade municipal

A formulação e a execução eficazes de políticas públicas dependem, entre outros fatores, da existência de instrumentos de planejamento consistentes, capazes de alinhar metas, ações e resultados em sintonia com os princípios da gestão pública moderna. Em consonância com esse entendimento, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) publicou o *Manual de Planejamento Público*, com o objetivo de “demonstrar a relevância do planejamento para a melhor elaboração e execução das políticas públicas, almejando, assim, o atendimento aos legítimos anseios da população” (TCESP, 2021, p. 5).

A dimensão i-Plan, integrante do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), emerge nesse contexto como ferramenta estratégica para aferir a coerência entre o planejamento e a execução orçamentária e de políticas públicas municipais. Para isso, considera critérios como a participação popular, a definição de metas físico-financeiras, o diagnóstico de problemas, a compatibilidade entre as peças orçamentárias (Plano Plurianual – PPA –, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e Lei Orçamentária Anual – LOA), bem como a existência de uma estrutura formal de controle interno (TCESP, 2023b; 2025a).

Em 2023, o TCESP publicou uma errata que promoveu ajustes pontuais nas pontuações de quesitos específicos do índice, como o item 8.2 referente ao Anexo de Metas Fiscais, realinhando os pesos e valores atribuídos. Segundo o Tribunal, essa iniciativa “evidencia a preocupação constante da instituição em aprimorar a metodologia e assegurar justiça e precisão na avaliação” (TCESP, 2023a).

O i-Plan visa ordenar os municípios paulistas com base na correspondência entre o planejamento previsto e o efetivamente realizado, considerando programas, ações e indicadores. Conforme o manual do IEG-M (TCESP, 2023b), ele “analisa a consistência entre o planejado e o executado a partir do percentual de compatibilidade entre essas variáveis”, permitindo avaliar o cumprimento das metas, a coerência entre resultados e recursos aplicados e os impactos nos indicadores dos programas.

Entre os indicadores utilizados para compor o i-Plan, destacam-se: (a) a coerência entre os resultados dos programas e as metas das ações; (b) o

confronto entre os resultados físicos obtidos e os recursos financeiros utilizados; (c) o percentual de alterações no planejamento original; e (d) a comparação entre a taxa de investimento prevista inicialmente e a efetivamente executada (Amorim, 2021).

O questionário do TCESP também contempla quesitos como:

- I. Realização de audiências públicas e sua efetiva incorporação no processo de planejamento;
- II. Elaboração de diagnósticos formais fundamentados em planos setoriais e programas estaduais e federais;
- III. Compatibilização entre PPA, LDO e LOA, incluindo os critérios utilizados para atualização e avaliação das metas fiscais;
- IV. Implantação de sistemas de controle interno e qualificação dos responsáveis por sua gestão (TCESP, 2023b).

Os dados são coletados anualmente por meio de questionários on-line e, em geral, quanto menor a distorção entre o planejado e o realizado, melhor será a nota atribuída ao município (Speeden; Perez, 2020). Dessa forma, o i-Plan não apenas mensura tecnicamente a qualidade do planejamento, mas também “orienta os gestores sobre pontos críticos de sua atuação”, reforçando a institucionalização de boas práticas de gestão.

A análise da série histórica apresentada no Anuário IEG-M (TCESP, 2025a) mostra que a dimensão i-Plan tem desempenho consistentemente inferior às demais dimensões do índice. Em 2023, obteve a menor média geral – 0,32 pontos – sendo destacada pelo TCESP como o principal ponto crítico da gestão pública municipal. De acordo com o Anuário:

O resultado do planejamento nos municípios merece uma atenção especial. Houve uma queda considerável na média do i-Plan de 2016 para 2017, alterando a faixa de resultado de C+ – Em fase de adequação – para a faixa C – Baixo nível de adequação. Apesar de uma pequena recuperação no exercício de 2019, o patamar médio dos municípios paulistas continua abaixo do adequado, chegando ao pior resultado apurado em 2022 – média de 0,28 pontos e de 552 municípios na menor classificação do IEG-M. Para 2023, houve uma pequena melhoria com 524 jurisdicionados na faixa C. Esta distribuição representa 81% dos municípios e reflete o pouco interesse da administração pública nesta etapa da gestão, contrariando o método PDCA, reconhecido mundialmente como uma ferramenta de melhoria contínua composta por: Planejamento, Execução, Verificação e Atuação.” (TCESP, 2025a, p. 97).

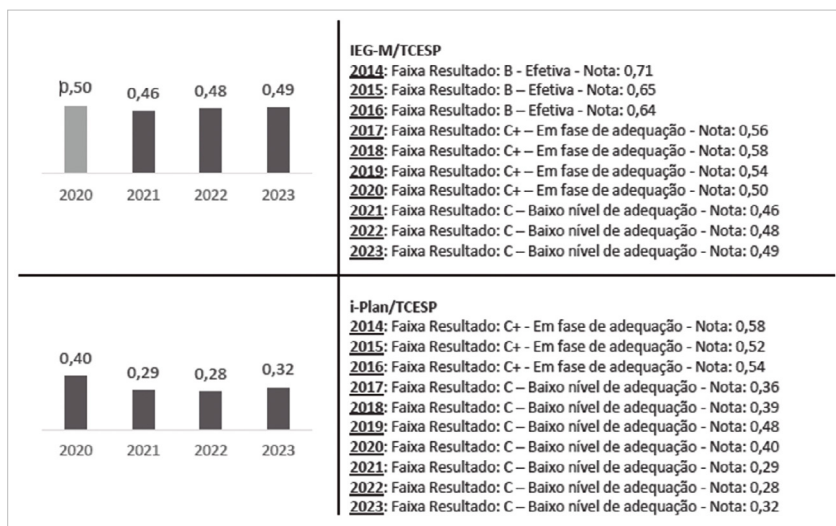


Tabela 2 – Evolução I-EGM e i-Plan | Fonte: TCESP, 2025a, p. 37.

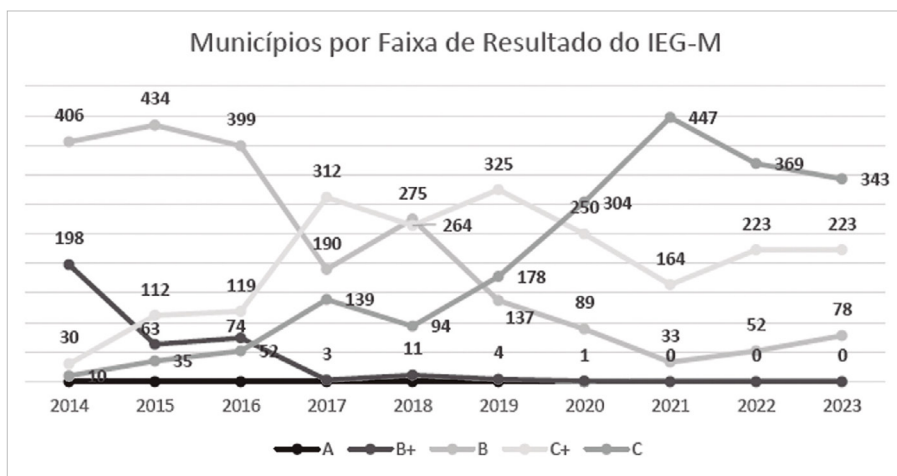


Gráfico 1 – Municípios por Faixa de Resultados do IEG-M | Fonte: TCESP, 2025a, p. 46

A trajetória da pontuação do i-Plan demonstra instabilidade e baixa institucionalização da cultura de planejamento técnico. Desde 2014, o índice já apresentava médias baixas (faixa C+), com queda acentuada a partir de 2017 (de 0,54 para 0,36), e novo recuo até 2022. Em 2023, embora tenha havido leve melhora, mais de 80% dos municípios ainda estavam na faixa C, evidenciando

falhas estruturais nos processos de planejamento e a não observância dos princípios do ciclo PDCA.

A análise desenvolvida na pesquisa de Silveira (2024) reforça a necessidade de requalificar o planejamento como eixo estruturante da gestão pública municipal. A persistente baixa pontuação dos municípios paulistas na dimensão i-Plan do IEG-M evidencia um desalinhamento entre os preceitos legais e as práticas orçamentárias locais, refletindo a fragilidade do planejamento público (Silveira, 2024).

Essa fragilidade repercute negativamente em outras dimensões do IEG-M, como educação (i-Educ, 0,55), saúde (i-Saúde, 0,60) e gestão fiscal (i-Fiscal, 0,57), indicando que a ausência de planejamento adequado compromete a efetividade das demais políticas públicas. Como observa o TCESP (2025a), os períodos de pior desempenho global coincidem com os anos de pior pontuação no i-Plan, sugerindo forte correlação entre planejamento deficitário e desempenho institucional.

A baixa pontuação do i-Plan deve ser compreendida como um sintoma de falhas mais amplas na governança municipal. A ausência de diagnósticos robustos, a desarticulação entre os instrumentos de planejamento e a baixa participação social comprometem a alocação de recursos e o monitoramento das ações. Isso prejudica não apenas a efetividade da gestão, mas também o alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) e os princípios da Nova Gestão Pública.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal, ao incorporar a avaliação do planejamento, pode ser mais do que uma ferramenta de controle: pode se consolidar como um dispositivo de aprendizagem institucional (Silveira, 2024). Para tanto, requer a atuação ativa e articulada do controle externo, por meio de uma abordagem pedagógica, propositiva e indutora (Silveira, 2024).

A construção dessa capacidade de planejamento robusta, baseada em evidências e alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, exige investimento na formação de quadros técnicos, incentivo à participação social e maior integração entre os órgãos de controle e os gestores municipais (Silveira, 2024). O fortalecimento do i-Plan é, portanto, um caminho necessário para tornar as políticas públicas mais eficazes, transparentes e voltadas às reais demandas da população (Silveira, 2024).

Portanto, fortalecer o i-Plan é fundamental para elevar a qualidade do planejamento governamental, promover coerência entre metas e ações e ampliar a capacidade de resposta do setor público frente a problemas complexos. A exemplo dos *wicked problems* descritos por Rittel e Webber (1973), os desafios

da gestão pública exigem abordagens iterativas e integradas, iniciadas por um planejamento bem estruturado. Nesse sentido, o i-Plan, ao articular teoria, metodologia e prática administrativa, consolida-se como dimensão estruturante da efetividade municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com ênfase na dimensão i-Plan, enquanto instrumento de avaliação, planejamento e indução de boas práticas na gestão pública municipal paulista. A partir de uma abordagem qualitativa, amparada em análise documental e revisão bibliográfica, buscou-se compreender o potencial do índice como ferramenta estratégica não apenas para o controle externo, mas também para a melhoria contínua das políticas públicas e o fortalecimento da capacidade institucional dos entes locais.

Os achados evidenciam que o IEG-M representa um avanço significativo no modelo de controle exercido pelos Tribunais de Contas, superando uma lógica meramente legalista e incorporando dimensões analíticas voltadas à efetividade, à eficiência e ao alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Sua estrutura multidimensional permite uma avaliação sistêmica da administração municipal, estimulando maior transparência, responsabilização e foco em resultados.

Contudo, os dados históricos analisados revelam que a dimensão i-Plan permanece como um dos principais gargalos da gestão pública municipal. O desempenho persistentemente inferior dessa dimensão, especialmente no período entre 2017 e 2023, evidencia a baixa institucionalização do planejamento como função estratégica nos municípios paulistas. Essa fragilidade compromete a coerência entre as peças orçamentárias, a capacidade de execução das políticas públicas e, em última instância, a efetividade da gestão.

A baixa aderência ao ciclo PDCA, a ausência de diagnósticos robustos, a fragilidade nos mecanismos de controle interno e a limitada participação social são aspectos recorrentes entre os municípios mal avaliados. Tais elementos revelam a necessidade urgente de investimentos em capacitação técnica,

modernização dos instrumentos de gestão e valorização do planejamento como eixo central da administração pública contemporânea.

Do ponto de vista teórico, este estudo reforça a importância de análises que integrem os campos da avaliação de políticas públicas, da Nova Gestão Pública e do controle externo orientado a resultados. A incorporação das contribuições de Bardach (2009), Dunn (2012), Capella (2018) e Rittel e Webber (1973) permite situar o i-Plan como componente central da formulação e da execução de políticas públicas eficazes, sobretudo diante da complexidade dos problemas públicos contemporâneos, que exigem abordagens adaptativas e iterativas.

O planejamento da aplicação dos recursos públicos no Brasil é uma área complexa, cujas origens remontam aos princípios da Administração Clássica, especialmente aos ensinamentos de Henry Fayol, que sistematizou as funções administrativas – planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar – (Chiavenato, 2003). Com o avanço das teorias administrativas, esses conceitos foram ampliados e atualizados pela Administração Moderna, com destaque para a gestão estratégica orientada por objetivos, conforme desenvolvido por Peter Drucker (Lodi, 1968).

Em termos práticos, os resultados apontam que o uso qualificado do IEG-M pode contribuir para aprimorar o planejamento público local, desde que os dados produzidos sejam efetivamente apropriados pelos gestores e transformados em estratégias de gestão. Para tanto, é fundamental que os municípios avancem na institucionalização de processos técnicos de planejamento, integrando diagnóstico, metas e monitoramento em todas as fases do ciclo orçamentário.

Como limitações do estudo, destaca-se a ausência de análise empírica aprofundada sobre os fatores internos à administração municipal que influenciam diretamente os resultados do i-Plan. Além disso, o trabalho concentrou-se no estado de São Paulo, o que restringe a generalização dos achados para outras unidades da federação.

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos comparativos entre municípios com alto e baixo desempenho no i-Plan, bem como investigações que explorem a relação entre a qualidade do planejamento e os indicadores de resultados nas áreas de educação, saúde e assistência social. Também se recomenda aprofundar a análise da correlação entre os quesitos do IEG-M e os ODS, com vistas a orientar políticas públicas mais integradas e alinhadas aos compromissos da Agenda 2030.

Conclui-se que o fortalecimento da dimensão i-Plan constitui não apenas uma exigência técnica, mas uma condição essencial para consolidar a governança pública democrática, responsiva e orientada a resultados, capaz de transformar planos em políticas públicas efetivas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

AMORIM, André de Carvalho. **A utilização do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) como ferramenta de avaliação de políticas públicas**. Conteúdo Jurídico, [S. l.], 30 ago. 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/50556/a-utilizacao-do-indice-de-efetividade-da-gestao-municipal-ieg-m-como-ferramenta-de-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. A. C. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil**: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (org.). *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109–147.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **IEGM Brasil: Média Brasil por Estado (2025)**. Disponível em: <https://ieg.m.irbcontas.org.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BARDACH, Eugene. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving**. 3. ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.

BEHN, Robert D. **Why measure performance?** Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, v. 63, nº 5, p. 586–606, 2003.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 1964.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. 6. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DUNN, William N. **Public policy analysis**. 5. ed. Boston: Pearson, 2012.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: Enap, 2006.

GUSSONI, Paulo Ricardo; CIABATARI, Roberta Ramos; BRUSCHI, Camila R. Gozzo; SEGALLA, Miriane de Freitas. **Benchmarking a partir do IEG-M: uma abordagem para melhoria na gestão pública municipal**. In: CATA-RINO, João Ricardo; NOGUEIRA, Fernanda; GONÇALVES, Sônia P. (org.). *Gestão de recursos humanos e administração pública na lusofonia: olhares plurais sobre a sustentabilidade*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, 2024. p. 147-159.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LODI, João Bosco. **Introdução à obra de Peter F. Drucker**. Revista de Administração de Empresas, v. 8, nº 29, p. 80-137, dez. 1968.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. **Dilemmas in a general theory of planning**. Policy Sciences, v. 4, nº 2, p. 155-169, 1973.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Conselheira-Corregedora destaca papel do IEG-M durante Encontro Nacional dos Tribunais de Contas**. São Paulo, SP, 2025b. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-conselheira-corregedora-destaca-papel-ieg-m-durante-encontro-nacional-tribunais-contas>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Errata Manual IEG-M**. São Paulo, SP, 2023a. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2024>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025**. São Paulo, SP, 2025a. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2024**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2024>. Acesso em: 19 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Painel do IEGM**. São Paulo: TCESP, 2025c. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SILVEIRA, Daniel Eustáquio da. **O controle externo como indutor do planejamento municipal**. 2024. São Paulo, 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas.

SPEEDEN, Elizabeth; PEREZ, Oscar C. **Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo**. Administração Pública e Gestão Social, v. 12, nº 1, 2020.

ADAPTAÇÃO DAS CIDADES À CRISE CLIMÁTICA:

PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL
NO IEG-M

LEANDRO DALL'OLIO

ADAPTAÇÃO DAS CIDADES À CRISE CLIMÁTICA: PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NO IEG-M

LEANDRO DALL’OLIO

Bacharel em Administração, Especialista em Sustentabilidade, Coordenador do Observatório do Futuro
lolio@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente artigo analisa como os municípios paulistas vêm respondendo aos desafios impostos pela crise climática, com foco específico na estrutura e efetividade da defesa civil municipal, conforme avaliado pelo indicador temático i-Cidade (Proteção e Defesa Civil), um dos componentes do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). A partir de dados recentes sobre emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil e da intensificação de eventos climáticos extremos, como enchentes, secas e epidemias, destaca-se a importância do fortalecimento da gestão de risco e resiliência em nível local. O artigo também apresenta dados do Sistema de Estimativas de Emissões, vinculado ao Observatório do Clima, e evidencia os baixos níveis de adequação da maioria dos municípios no indicador de defesa civil. O estudo sugere que a institucionalização da gestão de risco é urgente e estratégica para uma governança pública eficaz e responsável frente aos efeitos das mudanças climáticas.

PALAVRAS-CHAVE: Mudanças Climáticas; Defesa Civil; i-Cidade; IEG-M; Resiliência Urbana; Gestão Municipal.

ABSTRACT

This article analyzes how municipalities in São Paulo state have been responding to the challenges posed by the climate crisis, with a specific focus on structure and effectiveness of municipal civil defense, as assessed by the thematic indicator i-Cidade (Civil Defense and Protection), one of the components of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), developed by the São Paulo State Court of Accounts (TCESP). Based on recent data on greenhouse gas (GHG) emissions in Brazil and the intensification of extreme weather events, such as floods, droughts, and epidemics, the importance of strengthening risk management and resilience at the local level is highlighted. The article also presents data from SEEG, linked to the Climate Observatory, and highlights the low levels of adequacy of most municipalities in the civil defense indicator. The study suggests that the institutionalization of risk management is urgent and strategic for effective and responsible public governance in the face of the effects of climate change.

KEYWORDS: Climate Change; Civil Defense; i-Cidade; IEG-M; Urban Resilience; Municipal Management.



INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas têm imposto um novo paradigma à gestão pública, em especial na esfera municipal, que se vê na linha de frente diante de eventos extremos cada vez mais frequentes e intensos. O ano de 2024 foi marcado por recordes alarmantes que afetaram diversas regiões do mundo. No Brasil, os impactos foram especialmente severos.



Ano mais quente da história	Temperatura média global superou o limite de 1,5°C do Acordo de Paris.
Ondas de calor	Brasil teve ondas de calor em todos os meses até outubro.
Enchentes no Rio Grande do Sul	Chuvas intensas afetaram mais de 400 municípios, causando prejuízos de R\$ 87 bilhões.
Epidemia de dengue	Maior surto já registrado, com aumento de 300% nos casos em relação a 2023.
Seca histórica	Cinco grandes bacias hidrográficas ficaram em estado de escassez hídrica, afetando 25% do território nacional.
Recorde de incêndios florestais	Aumento significativo no número de incêndios na Amazônia, Cerrado e Pantanal, destruindo milhões de hectares.

Tabela 1 – Principais acontecimentos climáticos de 2024 | Fonte: Observatório Sistema Fiep / Painel de Indicadores De Mudanças Climáticas de Curitiba (PIMCC)

Ondas de calor, enchentes, secas severas e incêndios florestais passaram a compor uma agenda permanente da gestão urbana. Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o Brasil emitiu, em 2023, aproximadamente 2,3 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente, sendo os setores de uso da terra, agropecuária e energia os principais responsáveis. Esses dados evidenciam a urgência de políticas públicas voltadas à mitigação das emissões e, sobretudo, à adaptação climática.

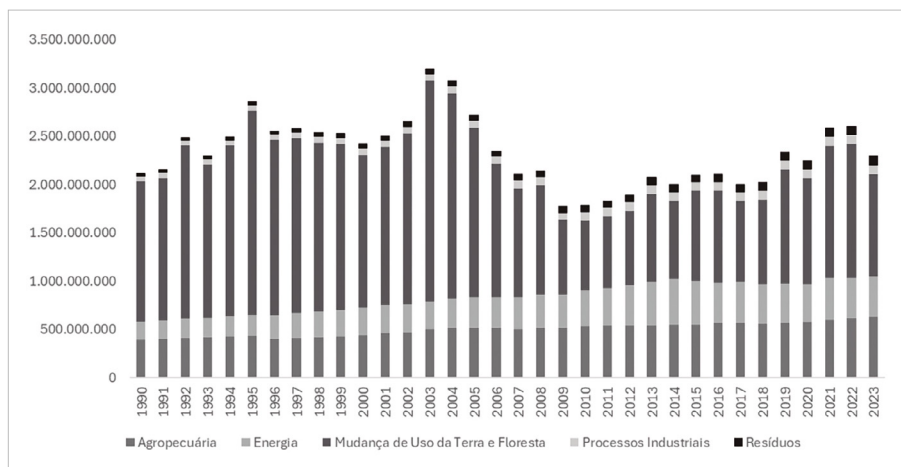


Gráfico 1 – Série Histórica das Emissões Totais de Gases de Efeito Estufa no Brasil
Fonte: SEEG (Observatório do Clima)

Nesse contexto, o Sistema de Controle Externo, estabelecido pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, vêm desempenhando papel relevante ao fomentar a adoção de critérios de sustentabilidade e resiliência na avaliação da gestão pública. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) desenvolveu, em 2015, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), que permite aferir a qualidade das políticas públicas em sete áreas temáticas (saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, defesa civil, meio ambiente e governança em tecnologia da informação), por meio da classificação das gestões municipais em faixas de efetividade (nota “A”: altamente efetiva; nota “B+”: muito efetiva; nota “B”: efetiva; nota “C+”: em fase de adequação; nota “C”: baixo nível de adequação).

Ante o exposto, o artigo busca demonstrar, por meio de pesquisa quantitativa, o grau de preparação dos municípios paulistas para adaptação e resiliência climática por meio dos quesitos avaliados pelo Índice Municipal de Cidades Protegidas (i-Cidade) do IEG-M. A primeira parte do trabalho apresenta, em linhas gerais, o IEG-M e se debruça na dimensão i-Cidade, inclusive sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Após, analisamos a evolução histórica do indicador i-Cidade e principais achados. Na terceira e última parte do artigo, ressaltamos os desafios e as perspectivas para o aprimoramento dos serviços prestados pelos órgãos públicos.



1. IEG-M: CONCEITO, ESTRUTURA E FINALIDADE

A efetividade da gestão pública municipal é um dos pilares para o desenvolvimento sustentável e a garantia dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos. No Brasil, os municípios enfrentam desafios crescentes relacionados à escassez de recursos, à complexidade das políticas públicas e à intensificação de eventos climáticos extremos. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) surge como uma ferramenta estratégica para mensurar a qualidade da atuação das prefeituras paulistas, promovendo diagnósticos objetivos e subsidiando a tomada de decisão.

Instituído em 2015 pelo TCESP, o IEG-M é um instrumento técnico de avaliação da gestão municipal que busca aferir a qualidade do gasto público e a efetividade das políticas públicas implementadas pelos 644 municípios do Estado de São Paulo. Segundo o Manual IEG-M 2025, o índice permite observar se os meios utilizados pelas administrações estão sendo disponibilizados em tempo útil, com qualidade e ao melhor custo, promovendo a relação entre eficiência, eficácia e economia na execução orçamentária.

O IEG-M é composto pelas seguintes áreas temáticas (TCESP, s. d.):

-Planejamento (i-Plan): mede a consistência entre o planejado e o efetivamente implementado e a coerência entre as metas e os recursos empregados;

-Gestão Fiscal (i-Fiscal): mede os resultados da administração fiscal a partir da análise da execução financeira e orçamentária e do respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

-Educação (i-Educ): mede os resultados do setor por meio de quesitos relacionados à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, com foco em infraestrutura escolar;

-Saúde (i-Saude): mede os resultados da área por meio de quesitos relacionados à Atenção Básica, às Equipes de Saúde da Família, aos Conselhos Municipais de Saúde, a tratamentos e vacinação;

-Meio Ambiente (i-Amb): mede os resultados das ações relacionadas ao ecossistema que impactam serviços e a qualidade de vida do cidadão. Examina dados sobre resíduos sólidos, educação ambiental e estrutura dos conselhos relacionados ao setor, entre outros;

-Proteção e defesa dos cidadãos (i-Cidade): mede o grau de planejamento de ações relacionadas à segurança dos munícipes diante de eventuais acidentes e desastres naturais;

-Governança em Tecnologia da Informação (i-Gov-Ti): mede o grau de utilização de recursos tecnológicos em áreas como capacitação de pessoal, transparência e segurança da informação.

Cada dimensão é avaliada por meio de questionários técnicos preenchidos pelas prefeituras municipais, cujas respostas são validadas pelos Auditores de Controle Externo do TCESP, além de dados governamentais e outras informações fornecidas ao Sistema de Auditoria Eletrônica dos Órgãos Públicos (AUDESP). A combinação de aludidas fontes é transformada em notas que classificam as gestões em graus de efetividade que variam de A (altamente efetiva) a C (baixo nível de adequação). O índice é utilizado tanto para fins de controle externo quanto como ferramenta de planejamento e gestão pelos próprios municípios.

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEG-M maior ou igual a 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEG-M maior ou igual a 75% e menor que 90% da nota máxima
B	Efetiva	IEG-M maior ou igual a 60% e menor que 75% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEG-M maior ou igual a 50% e menor que 60% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEG-M menor que 50% da nota máxima

Tabela 2 – Graus de Efetividade do IEG-M | Fonte: IEG-M (TCESP, 2024)

A série histórica do IEG-M revela avanços importantes na gestão pública municipal. Em 2015, a maioria dos municípios se concentrava nas faixas C e C+, refletindo limitações estruturais e ausência de planejamento. Entre 2016 e 2019, observou-se um crescimento expressivo das notas B e B+, indicando maior aderência a práticas de gestão efetiva.

Contudo, os efeitos da pandemia de covid-19 entre 2020 e 2022 impactaram negativamente diversos indicadores. Em 2023 (ano-base do IEG-M 2024), nenhum município alcançou a nota A, 78 obtiveram nota B, 223 ficaram com C+ e 343 com C. Esses dados evidenciam a persistência de desigualdades institucionais e a necessidade de políticas públicas mais estruturadas e integradas.

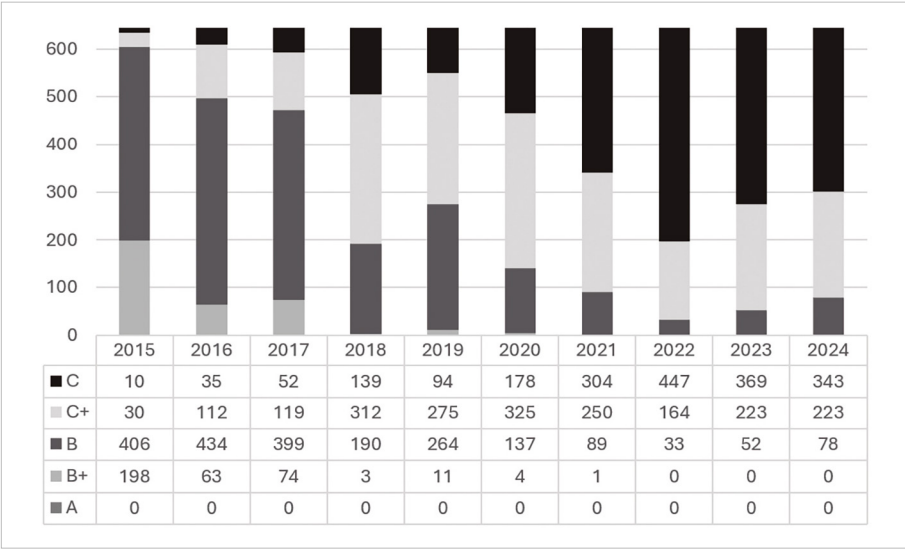


Gráfico 2 – Série Histórica IEG-M (2015-2024) por faixa de efetividade (A, B+, B, C+, C)
Fonte: IEG-M (TCESP)

2. O I-CIDADES E A GOVERNANÇA DE RISCOS

O componente i-Cidades avalia o grau de planejamento e a capacidade de resposta dos municípios diante de desastres naturais e acidentes, considerando critérios como existência de Plano Municipal de Contingência (PLANCON), realização de simulados de evacuação, capacitação de equipes de Defesa Civil, mapeamento de áreas de risco, integração entre sistemas de alerta e cooperação com órgãos estaduais.

1.0	Foi criada a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil-COMPDEC ou órgão similar responsável pela execução, coordenação e mobilização de todas as ações de defesa civil no município?
1.1	Informe o Instrumento normativo, Número e Data da publicação da criação da COMPDEC ou órgão similar:
1.2	Informe a página eletrônica (link na internet) do instrumento normativo que criou a COMPDEC ou órgão similar:

1.3	A COMPDEC ou órgão similar está associada ou subordinada a qual secretaria/diretoria?
1.4	Os órgãos e entidades da administração pública municipal atuam de forma sistêmica, articulados com a COMPDEC, nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de acordo com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC?
1.5	Informe o motivo de a COMPDEC ou órgão similar ainda não ter sido instituída:
2.0	Sobre treinamento e capacitação sobre Proteção e Defesa Civil, a Prefeitura capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil?
2.1	Qual a data da última capacitação dos agentes municipais para ações de Defesa Civil?
2.2	A Prefeitura Municipal ofereceu cursos/treinamento sobre Proteção e Defesa Civil para qual público?
3.0	O Município realiza ações para estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações de proteção e defesa civil?
4.0	O Município recebeu a Carta Geotécnica de Suscetibilidade, Aptidão à Urbanização e Risco?
4.1	Assinale quais os tipos de ameaças potenciais identificadas na Carta Geotécnica:
4.2	A Carta Geotécnica de Suscetibilidade, Aptidão à Urbanização e Risco consta no Plano Diretor?
5.0	O Município realizou, por conta própria, o mapeamento e identificação das principais ameaças existentes em seu território?
5;1	Assinale as principais ameaças identificadas:
5.1.1	As secretarias setoriais realizaram a fiscalização das áreas de risco?
5.1.2	O município possui áreas de risco com possibilidade de ocupação/invasão?
5.1.2.1	Assinale os mecanismos para vedar novas ocupações nas áreas de riscos:
5.2	A população foi informada sobre todas as ameaças identificadas pelo município?
6.0	A Secretaria responsável realizou vistorias em edificações vulneráveis com o objetivo de identificar a necessidade de intervenção preventiva nos imóveis?
7.0	O Município possui Plano de Contingência Municipal – PLANCON de Defesa Civil?
7.1	Foi elaborado um PLANCON específico para cada ameaça identificada?

7.2	São realizados regularmente exercícios simulados para as contingências previstas no PLANCON?
7.3	○ Município possui sistema de alerta para desastres?
7.3.1	Assinale os tipos de sistemas de alerta utilizados pelo Município:
7.4	○ Município dispõe de sinal, dispositivo ou sistema de alarme para desastres?
7.4.1	Assinale os tipos de sinal, dispositivo ou sistema de alarme utilizado pelo Município:
7.5	Possui cadastro dos locais para abrigo à população em situação de desastre junto à Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil (CEPDEC)?
7.6	○ Município possui cadastro da lista de fornecedores para coleta e distribuição de suprimentos de ajuda humanitária para o caso de desastre?
7.7	Qual a data da última atualização do PLANCON?
8.0	○ Município possui um canal de atendimento de emergência à população para registro de ocorrências de desastres?
8.1	Assinale os canais que possui:
8.1.1	Sobre o número de telefone de emergência, utiliza o número 199 da Defesa Civil?
8.1.1.1	○ telefone 199 tem atendimento 24 horas por dia?
8.2	○ Município registra as ocorrências de Defesa Civil de forma eletrônica?
9.0	○ Município realizou um estudo de avaliação da estrutura de todas as escolas e unidades de saúde para garantir que, em caso de desastre, esses locais estejam preparados para abrigar e atender a população afetada?
C.1	○ Município estava inscrito no Programa Construindo Cidades Resilientes 2030 da ONU?
C.1.1	○ Município foi classificado em qual estágio do Programa?

Tabela 2 – Quesitos do i-Cidades relacionados a Proteção e Defesa Civil
Fonte: Manual do IEG-M 2025 (TCESP, 2024)

A base normativa do i-Cidades está ancorada na Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Essa legislação estabelece diretrizes para ações preventivas, mitigatórias e de resposta, exigindo planejamento, articulação interinstitucional e ações educativas, objetivando minimizar os riscos de desastres e reduzir seus impactos, proteger a população e o meio ambiente, garantir a recuperação das áreas atingidas por desastres e promover a integração entre os órgãos e entidades responsáveis pela defesa civil.

Mais do que medir a existência de estruturas formais, o i-Cidades busca analisar a efetividade das ações de proteção à população, promovendo uma cultura de prevenção e resiliência. Em tempos de emergência climática, esse componente torna-se essencial para avaliar a capacidade dos municípios de proteger vidas e reduzir perdas humanas e materiais, especialmente pela estreita relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

3. CONVERGÊNCIA COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As respostas aos quesitos do IEG-M impactam diversas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), podendo sinalizar caminhos prioritários para os quais os gestores públicos devem direcionar atenção no planejamento e na execução de suas políticas, com vistas ao cumprimento dessas metas até 2030.

Ressalta-se, contudo, que alguns quesitos do IEG-M não apresentaram correlação direta com nenhuma meta dos ODS. Isso, porém, não implica que os temas abordados sejam irrelevantes para o seu alcance, mas sim que, neste momento, não foi identificada uma relação imediata – embora possam contribuir indiretamente por meio do cumprimento de outras exigências legais. Considerando que os quesitos são periodicamente atualizados e que os estudos do TCESP acerca dos ODS continuam em evolução, é possível que novas conexões sejam estabelecidas futuramente.

O i-Cidades representa um elo entre a gestão local e os compromissos globais da Agenda 2030, promovendo ações concretas de adaptação e mitigação dos riscos climáticos, estreitamente relacionado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável n° 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), n° 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e n° 16 (Instituições Eficazes).

	11.5 - Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade 11.b - Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis
	13.1 - Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países 13.2 - Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais 13.3 - Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima
	16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis

Tabela 3 – Principais relações dos ODS com o indicador temático I-Cidade

Fonte: Elaboração Própria

4. PANORAMA DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL: ANÁLISE DA SÉRIE HISTÓRICA DO I-CIDADE (2015-2024)

Com base nos dados mais recentes do IEG-M 2024 (ano-base 2023), o panorama geral do desempenho dos municípios paulistas no i-Cidade indica dez municípios com nota A (altamente efetiva), 55 com nota B+ (muito efetiva), 104 com nota B (efetiva), 73 com nota C+ (em fase de adequação) e 402 com nota C (baixo nível de adequação).

Mais de 73% dos municípios ainda estão nas faixas C e C+, o que revela um cenário de grande fragilidade na estruturação da Defesa Civil local, reforçando a necessidade de investimentos e planejamento mais robusto nessa área. Aludida parcela era de 58,23% em 2015.

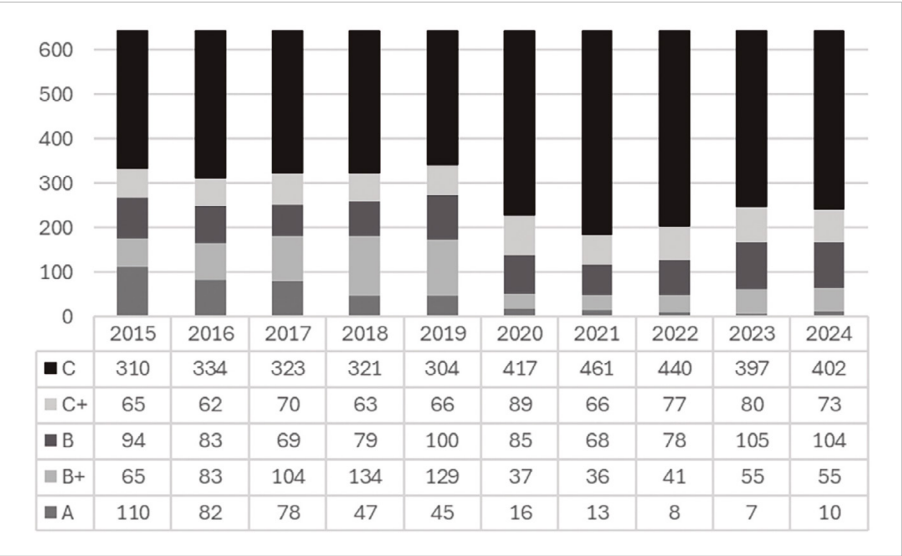


Gráfico 3 – Série Histórica do indicador temático i-Cidade por faixa de efetividade (A, B+, B, C+, C) | Fonte: IEG-M (TCESP)

Em que pese a piora no quadro geral do indicador temático i-Cidade, identificamos uma melhora quantitativa nos municípios quanto à existência de estrutura voltada para ações de Proteção e Defesa Civil, de plano de contingência (PLANCON), de capacitação dos agentes e de identificação e mapeamento de áreas de risco.



A partir das publicações das respostas de todos os municípios jurisdicionados (644), disponibilizadas para consulta pública em <https://www.tce.sp.gov.br/iegm>, selecionamos as seguintes perguntas para acompanhamento de sua evolução no período 2015 e 2024:

- Pergunta 1:** Foi criada a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil-COMPDEC ou Órgão similar responsável pela execução, coordenação e mobilização de todas as áreas de defesa civil no Município?
- Pergunta 2:** O Município possui Plano de Contingência - PLANCON da Defesa Civil?
- Pergunta 3:** O Município capacita seus agentes para ações de Defesa Civil?
- Pergunta 4:** O Município mapeia e identifica as áreas de riscos de desastres?

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Foi criada a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil-COMPDEC no Município?										
Sim	500	510	495	509	510	462	502	548	578	602
Não	144	134	149	135	134	182	142	96	66	42
O Município possui Plano de Contingência - PLANCON da Defesa Civil?										
Sim	262	252	251	329	325	250	234	252	279	342
Não	402	392	393	315	319	394	410	392	365	302
O Município capacita seus agentes para ações de Defesa Civil?										
Sim	375	422	384	449	466	465	396	451	481	514
Não	269	222	260	195	178	179	248	193	163	130
O Município mapeia e identifica as áreas de riscos de desastres?										
Sim	257	306	296	332	335	391	351	371	419	386
Não	387	338	348	332	309	253	293	273	225	258

Tabela 4 – Série histórica de quesitos do i-Cidades relacionados a Proteção e Defesa Civil
Fonte: IEG-M (TCESP)

Com base nos dados da Tabela 3, apresentamos análise da evolução das ações de Defesa Civil nos municípios ao longo da série histórica de 2015 a 2024.

A criação de uma Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC) ou órgão similar demonstrou uma evolução positiva. O número de municípios com tal estrutura passou de 500 em 2015 para 602 em 2024.

O número de municípios com Plano de Contingência (PLANCON) da Defesa Civil aumentou ao longo da série histórica. Em 2015, 262 municípios afirmavam possuir o plano, enquanto em 2024, esse número saltou para 342.

Houve um aumento contínuo no número de municípios que capacitam seus agentes para ações de Defesa Civil. O total de municípios que afirmam capacitar seus agentes passou de 375 em 2015 para 514 em 2024. Essa tendência indica maior preocupação e investimento na formação e preparo dos profissionais atuantes na Defesa Civil municipal.

Embora tenha havido uma melhora geral, com o número de municípios que mapeiam áreas de risco aumentando de 257 em 2015 para 386 em 2024, a tendência não é linear. Houve um pico em 2023 com 419 municípios, seguido por uma leve queda em 2024. No geral, indica maior conscientização e proatividade na identificação de vulnerabilidades, mas a flutuação pode sugerir desafios na manutenção ou atualização constante desses mapeamentos.

Em resumo, os dados indicam uma tendência geral de melhoria na capacidade dos municípios paulistas em se preparar e organizar para ações de Defesa Civil ao longo do período de 2015 a 2024. Há um claro aumento na adoção de planos, na capacitação de agentes, na estruturação de órgãos e no mapeamento de riscos.

5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A DEFESA CIVIL MUNICIPAL

A baixa pontuação média dos municípios no indicador i-Cidade aponta para a necessidade de fortalecimento institucional. Em que pese a melhora quantitativa em quesitos como existência formal de Planos de Contingência da Defesa Civil, de estrutura de Coordenadoria de Defesa Civil, de capacidade dos agentes públicos e de identificação e mapeamento de riscos, é preciso avançar na integração do tema às demais políticas urbanas e no uso de ferramentas de mapeamento e geoinformação, diante do aumento da periodicidade e da intensidade de eventos extremos.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio do Comunicado SDG nº 13/2025, reitera e alerta aos órgãos jurisdicionados estaduais e municipais sobre o dever de atendimento às diretrizes constantes

da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que trata sobre os instrumentos de proteção e defesa civil.

Além disso, cumpre destacar a existência de programas que podem aprimorar as capacidades estatais como a iniciativa “Construindo Cidades Resilientes 2030” (MCR2030). Liderada pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR), busca promover a resiliência urbana mediante articulação multissetorial, intercâmbio de experiências entre governos subnacionais e fortalecimento de capacidades técnicas locais. Trata-se de uma plataforma colaborativa que conecta cidades, governos e entidades comprometidas com a redução do risco de desastres (RRD), com vistas ao alcance do desenvolvimento sustentável.

CONCLUSÃO

O IEG-M consolidou-se como uma ferramenta robusta de avaliação da gestão pública municipal, promovendo transparência, planejamento e melhoria contínua. O componente i-Cidade, ao medir a capacidade de resposta a desastres, destaca-se como um indicador estratégico para a construção de municípios mais seguros, resilientes e comprometidos com o bem-estar coletivo.

Fortalecer o i-Cidade é investir em governança preventiva, em políticas públicas baseadas em evidências e na proteção da vida — valores que devem nortear a administração pública no século XXI.

Adaptar as cidades brasileiras à nova realidade climática exige, mais do que nunca, um compromisso integrado entre diagnóstico, planejamento e ação. O IEG-M e, em especial, a dimensão i-Cidade, oferecem um retrato claro das lacunas existentes e dos caminhos possíveis para avançar na construção de cidades mais seguras, resilientes e comprometidas com a proteção da vida. O fortalecimento das estruturas locais de defesa civil deve ser visto não como um custo, mas como um investimento estratégico frente às incertezas do futuro climático.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Dispõe sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 11 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Construindo Cidades Resilientes 2030**. Brasília, DF, 2019 (atualizado em 2025). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/cidades-resilientes>. Acesso em: 27 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG)**. Disponível em <https://seeg.eco.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO SISTEMA FIEP / PAINEL DE INDICADORES DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE CURITIBA (PIMCC). **Retrospectiva do Clima 2024**. Disponível em: <https://paineldemudancasclimaticas.org.br/noticia/retrospectiva-do-clima-2024>. Acesso em: 19 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 26 jun. 2025.

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: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025**. São Paulo, SP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2025>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Observatório do Futuro**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio>. Acesso em: 26 jun. 2025.

IEG-M E I-PLAN:

DO DESEMPENHO CRÍTICO
À BOA GOVERNANÇA
COMO CAMINHO PARA
A GESTÃO MUNICIPAL

**ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DE MELLO
DÉBORA GEÓRGIA TRISTÃO
LICIANE ÁGDA CRUZ FIGUEIRA**

IEG-M E I-PLAN: DO DESEMPENHO CRÍTICO À BOA GOVERNANÇA COMO CAMINHO PARA A GESTÃO MUNICIPAL

ANA CLÁUDIA OLIVEIRA DE MELLO

*Graduada em Direito, Especialista em Direito do Trabalho, Auditora de Controle Externo no TCESP
amello@tce.sp.gov.br*

DÉBORA GEÓRGIA TRISTÃO

*Bacharel em Ciências Contábeis, Mestra em Gestão de Políticas Públicas,
Técnica de Controle Externo no TCESP
dtristao@tce.sp.gov.br*

LICIANE ÁGDA CRUZ FIGUEIRA

*Bacharel em Administração de Empresas, Pós-graduada em Gestão Pública,
Auditora de Controle Externo no TCESP
lfigueira@tce.sp.gov.br*

RESUMO

O presente estudo analisa a relação entre aspectos de governança pública e o desempenho dos municípios paulistas no componente i-Planejamento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). A pesquisa, de caráter descritivo e abordagem quantitativa, foi motivada pela criticidade observada no desempenho municipal, em que 81% dos 644 municípios paulistas obtiveram classificação C no eixo planejamento. A metodologia baseou-se na análise de quatorze municípios selecionados de sete regiões administrativas com classificação C+, contemplando entes de maior e menor porte populacional. Foi desenvolvido um instrumento estruturado em seis eixos temáticos: institucionalização de políticas públicas e capacidade organizacional; participação social; elaboração e coordenação de planos; monitoramento e avaliação; gestão de riscos; e *accountability* e transparência. Os dados foram tratados através de estatística descritiva, aplicando-se régua de classificação (adequado $\geq 80\%$; alerta 50-79%; crítico $< 50\%$). Os resultados revelaram fragilidades significativas: monitoramento e avaliação (93% dos municípios com deficiências), elaboração e coordenação de

planos (79%) e participação social (71%). Essas deficiências evidenciam ausência de instrumentos adequados de acompanhamento, fragilidade na articulação estratégica e limitações na governança democrática, comprometendo a efetividade das políticas públicas municipais. O estudo conclui que o fortalecimento da governança municipal demanda abordagens internas e externas, sugerindo modelos de governança em rede.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; Governança Pública; Planejamento Municipal; Gestão Pública; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study analyzes the relationship between aspects of public governance and the performance of municipalities in the state of São Paulo regarding the i-Plan component of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M). The descriptive and quantitative research was motivated by the criticality observed in municipal performance, where 81% of the 644 municipalities in the state of São Paulo obtained a C classification in the planning axis. The methodology was based on the analysis of fourteen municipalities selected from seven administrative regions with a C+ classification, including entities with larger and smaller population sizes. An instrument structured in six thematic axes was developed: institutionalization of public policies and organizational capacity; social participation; preparation and coordination of plans; monitoring and evaluation; risk management; and accountability and transparency. The data was treated through descriptive statistics, applying a classification rule (adequate $\geq 80\%$; alert 50-79%; critical $<50\%$). The results revealed significant weaknesses in: monitoring and evaluation (93% of municipalities with deficiencies), preparation and coordination of plans (79%) and social participation (71%). These deficiencies demonstrate the absence of adequate monitoring instruments, weaknesses in strategic coordination and limitations in democratic governance, compromising the effectiveness of municipal public policies. The study concludes that strengthening municipal governance requires internal and external approaches, suggesting network governance models.

KEYWORDS: IEG-M; Public Governance; Municipal Planning; Public Management; Public Policies.



INTRODUÇÃO

Em outubro de 2025, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) celebra, com orgulho, os dez anos de apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), um marco na forma de avaliar a efetividade das políticas públicas no âmbito municipal.

A participação do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, desde a concepção da ferramenta e ao longo de sua coordenação no âmbito do TCESP, foi decisiva para assegurar o apoio institucional necessário ao desenvolvimento e à consolidação do instrumento, permitindo que alcançasse o nível de relevância e abrangência que possui atualmente.

A busca pela efetividade constitui um dos principais desafios enfrentados pelo IEG-M, particularmente no que se refere à área temática de planejamento (i-Plan). Nesse contexto, os dados levantados pelo IEG-M referentes ao período de 2024, tendo como ano-base 2023 (TCESP, 2025), revelam aspectos significativos sobre o desempenho dos municípios paulistas e sinalizam questões críticas relacionadas à efetividade da governança e das políticas públicas municipais, conforme demonstrado na Figura 1.

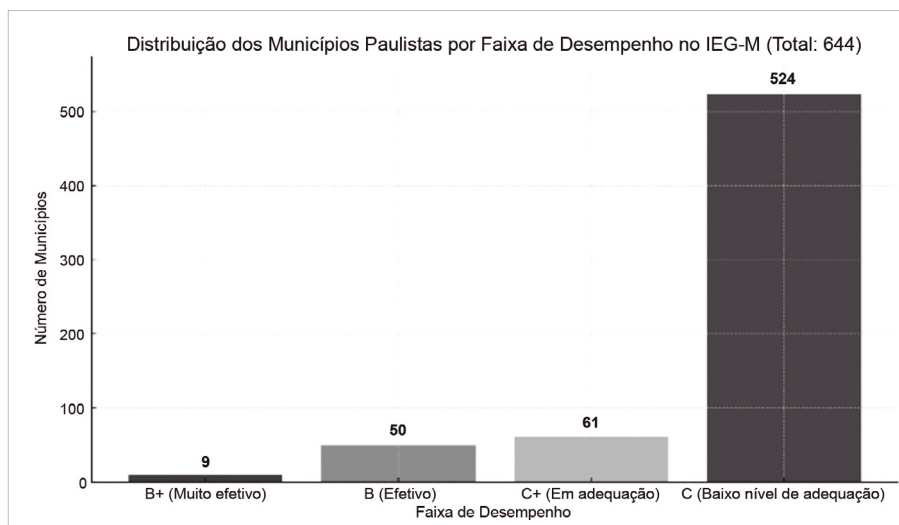


Figura 1 – Distribuição dos Municípios Paulistas por Faixa de Desempenho no IEG-M
Fonte: Elaborado pelas autoras com dados extraídos do Painel do IEG-M.

Os resultados obtidos na dimensão de planejamento revelam um cenário preocupante. Os dados da Figura 1 evidenciam que, na distribuição dos 644 municípios paulistas por faixa de desempenho no IEG-M, apenas nove municípios alcançaram o patamar de administrações muito efetivas (B+), enquanto 524 municípios foram classificados com a nota mais baixa do indicador (C), baixo nível de adequação, representando aproximadamente 81% do total avaliado.

Adicionalmente, apenas cinquenta municípios obtiveram classificação B (efetivo) e 61 municípios receberam avaliação C+ (em adequação), caracterizando um quadro de criticidade generalizada no desempenho dessa área temática.

Essa realidade contrasta significativamente com a importância estratégica do planejamento na gestão pública municipal. O planejamento constitui função essencial da governança pública, adquirindo particular relevância no âmbito municipal, em que a proximidade com as demandas sociais exige respostas mais ágeis e efetivas.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o planejamento como instrumento obrigatório através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), configurando o ciclo orçamentário integrado que deve orientar a ação governamental.

Contudo, a significativa distância entre os marcos normativos e a efetiva implementação de práticas de planejamento manifesta-se claramente nos baixos índices do i-Plan, sinalizando deficiências estruturais que comprometem a capacidade municipal de planejar adequadamente e, conseqüentemente, de implementar políticas públicas efetivas e sustentáveis.

Diante desse panorama crítico, emerge uma questão fundamental que orienta esta investigação: quais são os fatores determinantes da governança que influenciam o desempenho observado na dimensão de planejamento e de que forma o aprimoramento dos mecanismos de governança pode contribuir para que as gestões municipais revertam essa conjuntura crítica?

A manutenção dessa fragilidade estrutural compromete significativamente a efetividade das ações governamentais locais, repercutindo tanto na qualidade da prestação de serviços essenciais à população quanto na consistência dos processos de planejamento orçamentário e na otimização da alocação de recursos públicos.



A efetividade do planejamento municipal resulta da interação entre variáveis técnicas, políticas e institucionais, sendo a governança um elemento central nesse processo. A governança pública transcende a mera gestão administrativa, configurando-se como sistema pelo qual organizações públicas são dirigidas, avaliadas e controladas, abrangendo “como” as decisões são tomadas e o poder é exercido.

Tal cenário exige investigação aprofundada sobre o papel estratégico da governança no fortalecimento do planejamento municipal e na efetividade das políticas públicas. Apesar do reconhecimento da importância de ambos os temas na literatura, persiste uma lacuna sobre como a governança pode aprimorar diretamente o desempenho no eixo do planejamento.

Desta forma, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar os aspectos de governança pública que influenciam o desempenho municipal no componente i-Plan do IEG-M, buscando contribuir para esta lacuna teórica e investigando como princípios e práticas de governança podem ser mobilizados para superar a criticidade observada.

A realização deste estudo justifica-se por múltiplas dimensões de relevância. Do ponto de vista acadêmico e prático, a pesquisa contribui para aprofundar o conhecimento sobre a relação entre governança e efetividade no planejamento municipal, preenchendo lacuna identificada na literatura e fornecendo subsídios técnicos e metodológicos que podem orientar gestores públicos na implementação de práticas de governança mais eficazes.

Sob as perspectivas social e institucional, o aprimoramento da governança municipal impacta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos através da melhoria na prestação de serviços públicos e da aplicação mais eficiente dos recursos, além de fortalecer os instrumentos de avaliação e monitoramento da gestão pública, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de controle e transparência no setor público municipal.

A hipótese subjacente que orienta esta investigação é que municípios com melhores práticas de governança – especialmente nos aspectos de transparência, participação social, monitoramento e avaliação – tendem a apresentar melhor desempenho no i-Plan, estabelecendo ciclo virtuoso de melhoria contínua na gestão pública municipal.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 O planejamento municipal e sua criticidade no contexto brasileiro

O planejamento constitui função essencial da governança pública, adquirindo particular relevância no âmbito municipal, em que a proximidade com as demandas sociais exige respostas mais ágeis e efetivas (Brasil, 2023). No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o planejamento como instrumento obrigatório através do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), configurando o que se denomina “ciclo orçamentário integrado”.

Contudo, a realidade municipal brasileira evidencia uma significativa distância entre os marcos normativos e a efetiva implementação de práticas de planejamento. Esta lacuna se reflete nos baixos índices do i-Plan do IEG-M, em que 81% dos municípios paulistas foram classificados como C (baixo nível de adequação), indicando deficiências estruturais que comprometem a capacidade de planejar de forma adequada. A literatura atribui essa fragilidade a limitações de capacidade institucional, especialmente em municípios de menor porte (Silva; Bezerra Filho, 2023), a ausência de cultura de planejamento estratégico nas administrações locais e a desarticulação entre as dimensões estratégica, tática e operacional do planejamento (Amorim, 2017).

1.2 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M): instrumento de avaliação da gestão pública

O IEG-M constitui ferramenta multidimensional desenvolvida pelo TCESP para avaliar o desempenho da gestão pública municipal, posteriormente disseminada para outros Tribunais de Contas brasileiros (Castro & Carvalho, 2017).

Esse instrumento transcende a mera avaliação de conformidade normativa, propondo-se a mensurar a efetividade das políticas públicas municipais através de sete dimensões: educação, saúde, planejamento, fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança em TI.



O i-Plan assume posição estratégica por avaliar sistematicamente a capacidade municipal de articular planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas. Essa dimensão examina a coerência entre programas e metas estabelecidos, confronta resultados físicos com recursos financeiros aplicados e avalia taxas de investimento programadas versus executadas (Passos; Amorim, 2018).

A persistente criticidade observada no i-Plan revela-se um fenômeno nacional. Alves e Lee (2019), analisando municípios cearenses, constataram que mais de 90% permaneceram na faixa C, enquanto Castro e Carvalho (2017) reportaram desempenho similar em Minas Gerais, evidenciando a amplitude nacional dessa deficiência estrutural.

1.3 Modelos conceituais de planejamento e abordagens mais recentes para sua construção

A evolução dos modelos de planejamento responde à necessidade de instrumentos mais adequados à complexidade da gestão municipal contemporânea. Nesse contexto, o modelo proposto por Carlos Matus, sociólogo e economista chileno, denominado Planejamento Estratégico Situacional, emerge como referência fundamental.

Planejar é tão relevante que o próprio Governo Federal reforça que “o planejamento é uma das funções essenciais da governança no setor público” e que, “por meio dele são definidos estratégias e rumos para o país” (Brasil, 2023). Igualmente indispensável aos municípios, integra as dimensões estratégica, tática e operacional.

A visão do planejamento tem evoluído ao longo de décadas e, hoje, observa-se que o modelo proposto por Carlos Matus (1993) é o que mais se coaduna com a realidade social complexa, num cenário de incertezas e de múltiplos atores envolvidos nas políticas públicas, enfatizando a necessidade de articulação entre diferentes atores sociais visando à construção de resultados integrados. O autor destaca:

(...) o planejamento estratégico situacional deve ser entendido como um instrumento para mediar o futuro, permitindo não apenas a antecipação de oportunidades e problemas, mas também a organização da ação coletiva com base no aprendizado passado e na análise contextual atual (Matus, 1993).

O governo define as políticas públicas a partir das demandas sociais. Para Santos (2011), o planejamento articula dimensões técnica e política, exigindo do gestor diagnóstico, definição de cenários e escolhas viáveis. Na etapa tática, o modelo lógico, baseado na Teoria do Programa, é destacado por Cassiolato e Guerresi (2010) como ferramenta para alinhar recursos, ações e resultados.

Observa-se que, no Plano Plurianual (PPA), especialmente na dimensão tática, o modelo lógico se consolida como a principal ferramenta para a construção do desenho dos programas públicos. Esse modelo estrutura-se em diferentes níveis de causalidade (insumos, ações, produtos, resultados e impactos), conforme metodologia proposta pela Secretaria de Planejamento (2017) e adotada no PPA 2024–2027 do Governo Federal.

Nesse contexto, destaca-se a crescente preocupação com a mensuração adequada do desempenho das ações públicas, fundamentada em modelos conceituais que utilizam, como principal instrumento, o acompanhamento por meio de indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (SEPLAN, 2017).

É importante destacar que esse modelo, consolidado no âmbito federal, pode e deve ser replicado pelos municípios, desde que adaptado às suas especificidades. Como alertam Cassiolato e Guerresi (2010), a incorporação de metodologias como o modelo lógico requer o reconhecimento das realidades locais, sendo inviável a simples reprodução de planejamentos genéricos, sob pena de comprometer a efetividade do processo de planejamento.

O “Triângulo de Governo”, modelo proposto por Matus (2006), oferece uma representação didática das três dimensões que devem ser articuladas no processo de planejamento governamental. Segundo o autor, esse modelo integra de forma interdependente: (I) o projeto de governo, que traduz as prioridades políticas e os compromissos assumidos; (II) a governabilidade, entendida como a capacidade de exercer controle sobre variáveis internas e externas ao governo, representando o capital político; e (III) a capacidade de governo, que corresponde ao conjunto de recursos humanos, técnicos, operacionais e institucionais, configurando o capital intelectual da gestão.

A Figura 2 ilustra o Triângulo de Governo, sintetizando visualmente essas três dimensões fundamentais para a efetividade do planejamento público.

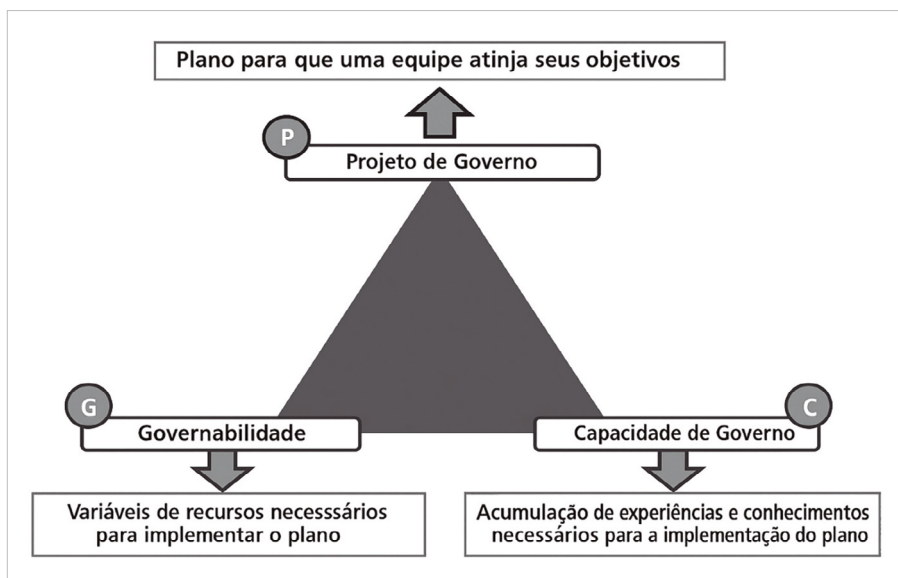


Figura 2 – Triângulo de Governo | Fonte: De Toni, Jackson (2025)

Dessa forma, o planejamento deve ser tecnicamente consistente e politicamente legitimado, sem jamais dissociar programas, ações e entregas dos recursos necessários à sua execução. O PPA assume, portanto, o papel de instrumento capaz de aprimorar os resultados que a administração pública oferece à sociedade.

Nos níveis tático e operacional, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) desempenham função essencial ao assegurar que as ações definidas no planejamento estratégico estejam diretamente vinculadas aos recursos financeiros disponíveis. Essa articulação entre planejamento e orçamento não apenas garante a viabilidade financeira das políticas públicas, como também permite sua constante atualização ao longo da execução, possibilitando ajustes frente a mudanças contextuais ou restrições orçamentárias.

Nessa perspectiva, busca-se construir um modelo de planejamento e orçamento orientados para uma governança por resultados e em rede, conforme enfatiza o Manual Técnico do Plano Plurianual 2024–2027, do Ministério do Planejamento e Orçamento (2023).

Portanto, a efetiva implementação do Planejamento Estratégico Situacional no âmbito municipal exige o fortalecimento da capacidade de governo (ou governança), que constitui precisamente o elo entre os modelos conceituais e sua concretização em políticas públicas efetivas. Essa relação direta

entre planejamento e governança, fundamental para enfrentar as fragilidades apontadas no i-Plan, será aprofundada na seção subsequente.

1.4 Governança pública municipal: da capacidade de governo à governança em rede

A capacidade de governo proposta por Matus evoluiu para o conceito mais amplo de governança, que transcende a mera gestão administrativa e configura-se como sistema pelo qual organizações públicas são dirigidas, avaliadas e controladas (TCU, 2020). A governança não se limita a processos operacionais, mas abrange fundamentalmente “como” as decisões são tomadas e o poder é exercido, envolvendo múltiplos atores em redes complexas de relações. “A governança compreende a estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental e legal que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados” (International Federation of Accountants, 2013).

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG, 2015), a governança atua como sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar organizações às boas práticas.

A gestão pública, enquanto exercício da administração dos recursos, processos e pessoas no âmbito estatal, exige das administrações locais a adoção de práticas orientadas à eficiência, legalidade e ao atendimento do interesse público (Drucker, 2006). A Figura 3 evidencia a diferença entre governança e gestão:

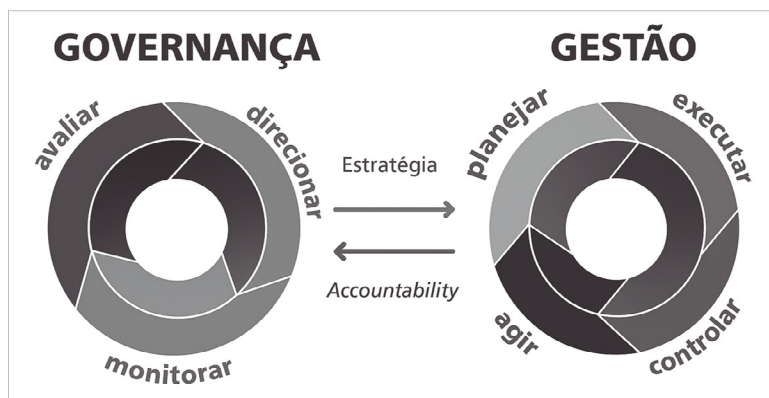


Figura 3 – Estratégia e Accountability da Governança e Gestão
Fonte: Tribunal de Contas da União (2020)



A distinção entre governança e gestão revela-se fundamental para compreender os mecanismos avaliativos do IEG-M. Conforme ilustrado na Figura 3, que estabelece a relação entre estratégia e *accountability* da governança e gestão, enquanto a governança concentra-se nos processos de direcionamento estratégico (envolvendo avaliar, direcionar e monitorar), a gestão focaliza a operacionalização através do planejamento, execução e controle das ações cotidianas. O fluxo bidirecional entre essas esferas, mediado pela estratégia e *accountability*, evidencia sua interdependência e demonstra como ambas as dimensões se complementam na administração pública municipal.

A crescente complexidade da administração pública municipal demanda abordagens de governança em rede, que reconhecem a necessidade de articulação entre múltiplos atores. Montenegro e Bulgacov (2014) propõem ampliação da Teoria da Governança em Rede ao considerar a interação entre atores humanos e não humanos na formação de redes sociotécnicas, alinhando-se com a visão integradora do i-Plan.

No contexto do planejamento municipal, esta abordagem permite compreensão abrangente dos fatores que influenciam a efetividade das políticas públicas. Sistemas de informação para monitoramento, marcos regulatórios que definem parâmetros de atuação, e infraestruturas que condicionam a implementação são elementos que afetam diretamente os resultados do planejamento municipal.

As redes de governança “requerem interação, movimento e processo; ou seja, a participação ativa dos atores envolvidos” (Montenegro; Bulgacov, 2014). Essa perspectiva dinâmica contrasta com visões estáticas da administração pública, reconhecendo a governança como processo contínuo de negociação e ajuste entre diversos atores com interesses e recursos distintos – característica fundamental para o sucesso do planejamento municipal.

A implementação de práticas robustas de governança no planejamento municipal enfrenta conjunto complexo de desafios estruturais que comprometem a efetividade das políticas públicas locais. O primeiro desafio reside na limitada capacidade institucional de grande parte dos municípios, especialmente os de menor porte, manifestando-se na ausência de estruturas administrativas adequadas e escassez de recursos humanos qualificados.

Contudo, o fortalecimento da governança emerge como estratégia privilegiada para superar estes desafios. A boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural (Teixeira; Gomes, 2019), promovendo condições institucionais favoráveis ao desenvolvimento sustentável e inclusivo.

1.5 A relação entre governança e efetividade do planejamento municipal

Silva e Bezerra Filho (2023) identificaram múltiplos fatores que influenciam o desempenho no i-Plan: gestão de restos a pagar, aspectos político-partidários, níveis de transparência e estrutura de receitas. Essa complexidade multifatorial evidencia que a efetividade do planejamento municipal resulta da interação entre variáveis técnicas, políticas e institucionais.

Matias-Pereira (2010) aponta que o fortalecimento da governança constitui estratégia privilegiada para superar as deficiências no planejamento municipal. A governança adequada promove: (I) melhoria da capacidade de gerenciamento econômico; (II) aprimoramento dos mecanismos de controle e *accountability*; (III) maior participação social nos processos decisórios; e (IV) otimização da alocação de recursos públicos.

Embora a literatura reconheça a importância tanto do planejamento quanto da governança para a efetividade da gestão pública, existe lacuna teórica sobre como os mecanismos de governança podem especificamente aprimorar o desempenho no eixo planejamento. O presente estudo busca contribuir para esta lacuna, investigando como princípios e práticas de governança podem ser mobilizados para superar a criticidade observada no i-Plan do IEG-M.

A hipótese subjacente é que municípios com melhores práticas de governança – especialmente nos aspectos de transparência, participação social, monitoramento e avaliação – tendem a apresentar melhor desempenho no i-Plan, estabelecendo ciclo virtuoso de melhoria contínua na gestão pública municipal.

2. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como pesquisa descritiva de abordagem quantitativa, que busca analisar a relação entre aspectos de governança pública e o desempenho dos municípios paulistas no componente i-Plan do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), apurado no ciclo de 2024, referente ao exercício de 2023. O problema de pesquisa que orienta esta investigação questiona como os diferentes aspectos da governança pública



se relacionam com o desempenho dos municípios no eixo planejamento do IEG-M, considerando a criticidade observada nos resultados municipais nesta dimensão.

Assim, de acordo com o estabelecido na introdução deste artigo, o objetivo geral consiste em analisar os aspectos de governança pública que influenciam o desempenho municipal no componente i-Plan do IEG-M. Para tanto, foram estabelecidos como objetivos específicos: identificar os principais pontos críticos de governança nos municípios analisados; classificar o desempenho municipal nos diferentes eixos de governança; e verificar padrões de fragilidades comuns entre os municípios avaliados.

O universo da pesquisa compreende os 644 municípios do Estado de São Paulo avaliados pelo IEG-M no ciclo de 2024 (ano-base 2023). Observou-se que metade das regiões administrativas avaliadas permaneceu com resultado médio enquadrado na faixa C, correspondente a um baixo nível de adequação. Em contrapartida, oito regiões apresentaram desempenho superior, alcançando média de resultados na Faixa C+, caracterizando-se como em fase de adequação.

Para uma análise mais detalhada, foram selecionadas sete regiões administrativas com índice C+, contemplando amostras de respostas de municípios com o maior e com o menor índice populacional, totalizando quatorze municípios analisados. O objetivo foi avaliar, de forma comparativa, a criticidade do desempenho no i-Plan de municípios com maior grau de estrutura administrativa e daqueles com menor nível de estrutura, permitindo a identificação de padrões e desafios específicos entre diferentes realidades.

A coleta de dados adotada na presente análise é de natureza documental, fundamentada em registros oficiais fornecidos pelos próprios municípios ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. As informações foram extraídas do *infosite* do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, incluindo o relatório intitulado *Anuário 2025*. Trata-se de dados secundários, oriundos dos questionários oficiais do IEG-M, os quais seguem metodologia padronizada e são submetidos a processo de verificação pelo TCESP, assegurando a uniformidade e a fidedignidade das informações utilizadas.

Para sistematizar a análise, foi desenvolvido um instrumento baseado nos próprios quesitos do IEG-M, organizando-os em seis eixos temáticos de governança pública. A metodologia consistiu na construção de uma régua de medição composta por esses grandes aspectos da governança, desdobrados em quesitos específicos extraídos diretamente do questionário do IEG-M.

Aspectos da Governança	Quesitos Avaliados (IEG-M – i-Plan)
1. Institucionalização de Políticas Públicas e Capacidade Organizacional	12.0, 12.1, 12.1.1, 12.1.2
2. Participação Social	1.0 a 1.4, 2.0 a 2.1
3. Elaboração e Coordenação de Planos e Objetivos	3.0 a 3.2, 4.0, 4.1, 4.3, 10.0
4. Monitoramento e Avaliação dos Planos	4.1.1 a 4.1.1.2.1, 13.1.1
5. Gestão de Riscos e Controle Interno	9.0 a 9.2, 14.0 a 14.5
6. <i>Accountability</i> e Transparência	1.3.1, 4.1.1.1.1, 13.1.1.1, 14.2, 15.0 a 17.2

Tabela 1 – Aspectos da Governança e Quesitos Avaliados (IEG-M – i-Plan)

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da metodologia descrita.

2.1 Procedimentos de análise e tratamento dos dados

Os dados foram organizados em planilhas comparativas, permitindo a uniformização da avaliação entre os quatorze municípios analisados, mesmo diante das variações nas respostas. A partir disso, a análise das respostas aos quesitos do IEG-M (i-Plan) foi realizada de acordo com as seguintes etapas metodológicas:

Etapla 1 – Organização dos dados: Cada quesito foi avaliado como “atendido” ou “não atendido”, com base nos dados oficiais disponibilizados pelos municípios. Os dados foram organizados em planilhas comparativas, permitindo a uniformização da avaliação entre os quatorze municípios analisados.

Etapla 2 – Cálculo de desempenho por eixo: Para cada eixo de governança, calcularam-se: o número total de quesitos formulados no IEG-M; o número de quesitos atendidos por município; e o percentual de atendimento através da razão entre quesitos atendidos e total de quesitos, expressa em porcentagem.

Etapla 3 – Classificação do desempenho: Adotou-se uma régua única de classificação do desempenho municipal em cada eixo, com os seguintes níveis:

Adequado: $\geq 80\%$ dos quesitos atendidos;

Alerta: 50% a 79% dos quesitos atendidos;

Crítico: $< 50\%$ dos quesitos atendidos.

Etapla 4 – Identificação de riscos: Para cada eixo com classificação em alerta ou crítico, foram listados os riscos potenciais associados ao não atendimento, tais como: falta de estrutura técnica capaz de operacionalizar planos e



metas; ausência de mecanismos robustos de controle interno e transparência; e diagnósticos incompletos ou desatualizados, resultando em políticas públicas mal formuladas.

A análise quantitativa foi conduzida por meio da tabulação e interpretação dos dados em termos de frequência e incidência de fragilidades nos aspectos da governança. Como resultado do estudo, foi elaborado um quadro-síntese contendo percentuais de atendimento por eixo e por município, classificados segundo a régua de medição, bem como a identificação de pontos críticos e de riscos em cada eixo.

Esta metodologia garante consistência na comparação entre os municípios, permitindo a identificação clara de fragilidades e fornecendo base empírica para as discussões sobre o fortalecimento da gestão pública local.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados coletados por meio do componente i-Plan do Índice de Efetividade da Gestão Municipal revelou fragilidades significativas nos processos de governança pública dos quatorze municípios paulistas avaliados. Utilizando a régua de medição estruturada em seis grandes aspectos da governança, foi possível identificar padrões consistentes de baixa institucionalização, frágil articulação entre planejamento e monitoramento, e limitada participação social.

3.1 Incidência de fragilidades por eixo de governança

Os resultados quantitativos demonstram que a maioria dos municípios analisados apresenta deficiências críticas em diversos aspectos da governança, conforme evidencia o Gráfico 1. As maiores fragilidades concentram-se em:

- monitoramento e avaliação dos planos, com 13 de 14 municípios (93%);

- elaboração e coordenação de planos e objetivos, presente em 11 de 14 municípios (79%);
- participação social, com 10 de 14 municípios (71%).

Além disso, embora em menor proporção, também foram identificadas fragilidades nos seguintes aspectos:

- *accountability* e transparência, com 6 de 14 municípios (43%);
- gestão de riscos e controle interno, presente em 5 de 14 municípios (36%);
- capacidade organizacional, com 4 de 14 municípios (29%).

O Gráfico 1 ilustra visualmente essa distribuição, reforçando os pontos mais críticos enfrentados pelas administrações municipais no campo da governança.

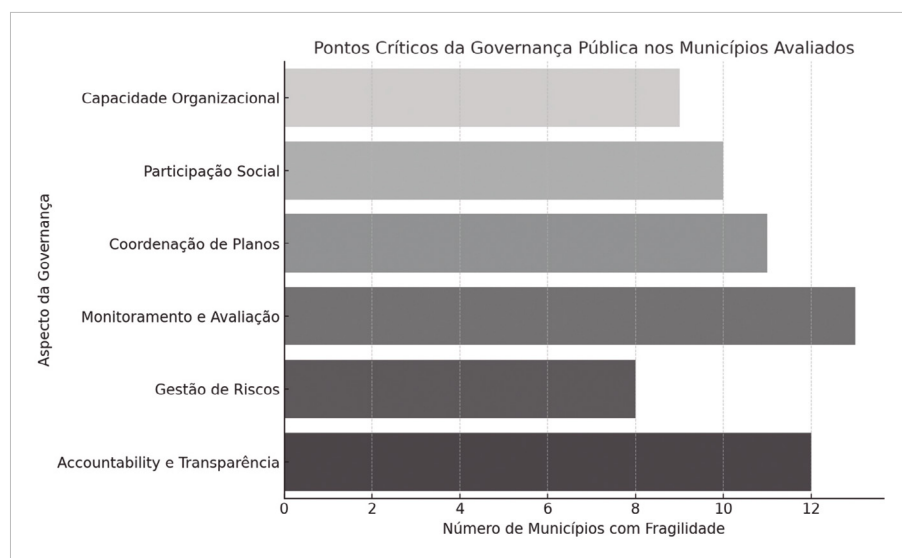


Gráfico 1 – Número de Municípios com Fragilidades por Aspectos da Governança
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da metodologia descrita.



3.2 Análise das principais deficiências identificadas

A análise dos resultados evidencia que o maior ponto crítico da governança municipal está relacionado ao monitoramento e avaliação dos planos, em que 93% dos municípios (13 de 14) apresentam deficiências relevantes. Esse dado revela a ausência de instrumentos, rotinas e processos que permitam acompanhar de forma sistemática a execução das políticas públicas, indicando uma distância significativa entre o planejamento formalizado e uma gestão orientada por resultados. Essa deficiência compromete diretamente o ciclo de melhoria contínua, um dos princípios basilares da boa governança, conforme defendido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – (2018) e normatizado no Decreto nº 9.203/2017. Sem mecanismos eficazes de monitoramento, torna-se inviável avaliar a efetividade das ações implementadas e realizar os ajustes necessários durante a execução das políticas, comprometendo os princípios de eficiência, eficácia e efetividade.

A segunda fragilidade mais expressiva foi observada no eixo de elaboração e coordenação de planos e objetivos, com 79% dos municípios (11 de 14) apresentando problemas significativos. Esse resultado revela uma clara deficiência na capacidade dos municípios de articular, de forma coerente, seus instrumentos de planejamento, como o PPA, a LDO, a LOA e os planos setoriais. Esse achado reforça as críticas de Bresser-Pereira (1998) sobre a fragilidade institucional dos entes subnacionais, que, frequentemente, operam com planejamentos desconectados entre as dimensões estratégica, tática e operacional, o que compromete a coerência e a sustentabilidade das ações públicas.

Outra dimensão com elevada incidência de fragilidades refere-se à participação social, que apresentou déficits em 71% dos municípios (10 de 14). Isso evidencia a insuficiência na institucionalização de conselhos, audiências públicas e mecanismos de consulta popular, indicando que grande parte dos municípios ainda adota modelos de gestão verticalizados, centrados na administração direta e com baixa permeabilidade à sociedade civil. Esta limitação contrasta com os princípios da governança em rede, que pressupõem coordenação colaborativa e corresponsabilidade entre Estado e sociedade, conforme destacam os estudos de Faria (2012). A persistência de práticas centralizadoras demonstra resistência à adoção de modelos mais modernos de gestão pública, que favorecem a inovação institucional e a construção de soluções compartilhadas.

No eixo *accountability* e transparência, verificou-se que 9 dos 14 municípios (64%) apresentam déficits expressivos, comprometendo os mecanismos de prestação de contas e de acesso à informação, o que enfraquece o controle

social e a confiança entre governo e sociedade. Como destacam a OCDE (2018) e a Lei nº 12.527/2011, a transparência é central para a boa governança. A baixa aderência a esse princípio impede que os cidadãos acompanhem e avaliem a gestão pública, comprometendo seus fundamentos democráticos.

A análise da Gestão de Riscos e do Controle Interno revelou que 7 dos 14 municípios (50%) possuem deficiências neste aspecto, o que indica limitações na adoção de práticas preventivas voltadas à mitigação de riscos. Embora este percentual seja inferior ao de outros eixos avaliados, ainda representa um sinal de alerta, uma vez que metade dos municípios analisados carece de estruturas robustas para identificação, avaliação e controle de riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos institucionais. Como aponta a OCDE (2018), a ausência de sistemas adequados de controle interno expõe os governos a vulnerabilidades que podem resultar em desperdícios, irregularidades e ineficiência na gestão dos recursos públicos.

Por fim, o eixo referente à capacidade organizacional apresentou o melhor desempenho relativo, embora ainda com deficiências em 6 dos 14 municípios (43%). Esse resultado sugere que, apesar das limitações, a maioria dos municípios conta com uma estrutura administrativa minimamente adequada, capaz de oferecer suporte às atividades governamentais. Esse desempenho relativamente mais positivo pode ser atribuído às exigências legais que orientam a organização administrativa dos entes subnacionais, bem como ao apoio técnico disponibilizado por órgãos de controle e entidades federativas. Contudo, conforme destacam Bresser-Pereira (1998) e Faria (2012), o fortalecimento da capacidade organizacional demanda avanços na institucionalização de processos, na gestão de pessoas e na qualificação dos servidores, aspectos indispensáveis para o aprimoramento da governança municipal.

3.3 Implicações das fragilidades identificadas

As deficiências identificadas comprometem de forma significativa a efetividade das políticas públicas municipais, com reflexos diretos em três dimensões essenciais da gestão. A primeira diz respeito à alocação de recursos, uma vez que, na ausência de instrumentos adequados de monitoramento e avaliação, torna-se inviável otimizar a aplicação dos recursos públicos. Esse cenário favorece o desperdício, reduz a eficiência e impacta negativamente a qualidade dos serviços oferecidos à população.

A segunda dimensão afetada é a capacidade de resposta dos gestores públicos, profundamente limitada pela falta de mecanismos efetivos de



participação social. Isso dificulta a identificação precisa das demandas da comunidade e compromete a formulação de respostas alinhadas às reais necessidades locais. Por fim, observa-se prejuízo à sustentabilidade das políticas públicas, uma vez que as fragilidades na coordenação dos planos comprometem a continuidade, a coerência e a efetividade das ações governamentais, dificultando a obtenção de resultados consistentes no longo prazo.

3.4 Validação da metodologia aplicada

A aplicação da régua de medição baseada no IEG-M mostrou-se eficaz para identificar e classificar padrões de desempenho, permitindo que os dados comparativos funcionem como insumos relevantes para políticas de capacitação, revisão de normas internas e estruturação de sistemas de controle e planejamento.

A quantificação das fragilidades, somada à abordagem qualitativa das dimensões analisadas, fornece um panorama robusto da situação da governança municipal e aponta caminhos concretos para o fortalecimento institucional através da adoção de práticas alinhadas aos princípios da boa governança.

3.5 Síntese dos Achados

Os resultados evidenciam que os municípios analisados ainda se encontram aquém do ideal no que se refere à consolidação de uma gestão pública de qualidade, na qual o planejamento estratégico figure como elemento central de uma administração eficiente e orientada ao desenvolvimento local e ao bem-estar da população.

A ausência de um planejamento estruturado compromete diretamente a capacidade municipal de alcançar resultados satisfatórios em diversas áreas da gestão pública, incluindo a manutenção da saúde fiscal e a alocação adequada de recursos, criando um ciclo vicioso que perpetua as deficiências identificadas no i-Plan do IEG-M.

3.6 Limitações do Estudo

O presente estudo apresenta limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados e na generalização dos achados. Metodologicamente, adotou uma abordagem puramente descritiva, baseada em dados secundários do IEG-M, o que impede estabelecer relações causais entre os aspectos de governança analisados e o desempenho no eixo i-Plan. Além disso, a ausência de análises estatísticas inferenciais limita a identificação de fatores determinantes e o teste de hipóteses sobre as relações entre variáveis.

No que se refere às limitações amostrais, destaca-se que a amostra composta por quatorze municípios, embora tenha sido selecionada com base em critérios específicos (municípios classificados como C+ em sete regiões administrativas, contemplando diferentes portes populacionais), representa apenas 2,2% dos 644 municípios paulistas avaliados pelo IEG-M. Essa restrição compromete a generalização dos resultados para o conjunto dos municípios do Estado de São Paulo, sobretudo diante da expressiva diversidade socioeconômica e administrativa existente.

Por fim, há limitações temporais, uma vez que o estudo se apoia em dados de um único ciclo de avaliação (2024, ano-base 2023), o que impossibilita a análise da evolução temporal dos aspectos de governança, bem como a identificação de tendências de melhoria ou de deterioração do desempenho municipal ao longo do tempo.

3.7 Sugestões para Pesquisas Futuras

Com base nas limitações identificadas e nos achados do presente estudo, apresentam-se sugestões para o desenvolvimento de pesquisas futuras na área de governança municipal. Em primeiro lugar, recomenda-se a realização de estudos longitudinais que acompanhem a evolução dos aspectos de governança ao longo de múltiplos ciclos do IEG-M possibilitando a identificação de tendências, a avaliação do impacto de políticas de capacitação e a verificação da sustentabilidade das melhorias implementadas pelos municípios. Além disso, destaca-se a importância de incorporar análises estatísticas mais avançadas, utilizando técnicas multivariadas, como análise de regressão, análise de cluster para definição de tipologias municipais e modelagem de equações estruturais, com o objetivo de testar relações causais entre as dimensões de governança e o desempenho no eixo i-Plan.

Sugere-se também a ampliação da amostra, incluindo municípios de diferentes portes, regiões geográficas e níveis de desempenho no IEG-M, o que permitirá análises comparativas mais robustas e a generalização dos resultados para contextos mais amplos. De forma complementar, a realização de estudos qualitativos é recomendada para aprofundar a compreensão dos fatores contextuais, culturais e políticos que influenciam a implementação de práticas de governança, por meio de estudos de caso, entrevistas com gestores e análises de processos organizacionais. Outra frente relevante é o desenvolvimento e validação de instrumentos específicos para avaliar a governança municipal, considerando as particularidades do contexto brasileiro e as diferenças entre municípios de distintos portes.

Além disso, destaca-se a necessidade de análise de impacto, que avalie como as melhorias em governança refletem em indicadores de desenvolvimento municipal, qualidade de vida da população e efetividade das políticas públicas setoriais, estabelecendo conexões claras entre boa governança e resultados sociais. Recomenda-se, ainda, a realização de estudos comparativos interestaduais que analisem o desempenho em governança entre municípios de diferentes estados brasileiros, permitindo identificar boas práticas, padrões institucionais e fatores que favorecem o desenvolvimento da governança local. Por fim, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas sobre capacitação e intervenção por meio de desenhos experimentais ou quase-experimentais, para avaliar a efetividade de programas de capacitação, assistência técnica e outras intervenções destinadas ao fortalecimento da governança municipal, contribuindo assim para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

As sugestões de estudos futuros têm por objetivo fortalecer o campo científico da governança pública municipal e subsidiar estratégias mais eficazes para o aprimoramento da gestão pública no contexto brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise evidenciou que os quatorze municípios avaliados apresentam fragilidades estruturais em aspectos fundamentais da governança pública, com destaque para o monitoramento e avaliação dos planos (93% dos municípios), a elaboração e coordenação de planos e objetivos (79%) e a

participação social (71%). Esses elementos, essenciais à construção de uma administração pública eficaz, transparente e orientada por resultados, ainda não estão plenamente consolidados na realidade municipal analisada.

A partir da aplicação da régua de medição construída com base no componente i-Plan do IEG-M, foi possível quantificar a incidência de fragilidades e revelar padrões que se repetem entre os municípios. Os resultados demonstram que as deficiências identificadas não se limitam a aspectos pontuais, mas configuram um desafio de natureza institucional abrangente, que envolve capacidades organizacionais, práticas de gestão e cultura administrativa.

O aspecto mais crítico identificado – a deficiência em monitoramento e avaliação presente em 93% dos municípios – revela uma lacuna fundamental no ciclo de gestão pública, impossibilitando o aprendizado organizacional e a melhoria contínua das políticas implementadas. Paralelamente, as fragilidades na elaboração e coordenação de planos (79% dos municípios) evidenciam a ausência de articulação estratégica entre os instrumentos de planejamento, comprometendo a coerência e efetividade das ações governamentais.

As deficiências em participação social, identificadas em 71% dos municípios, indicam que os processos decisórios ainda se concentram nas estruturas administrativas tradicionais, limitando a incorporação das demandas e perspectivas da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas locais.

Os achados do estudo reforçam a necessidade de fortalecimento da governança municipal sob duas perspectivas complementares: (I) interna, com a revisão de rotinas, capacitação de quadros técnicos e institucionalização de práticas de planejamento, monitoramento e controle; e (II) externa, com o estímulo à participação social e à transparência, promovendo a corresponsabilidade na formulação e na execução das políticas públicas.

Além disso, os resultados revelam que a adoção de modelos de governança em rede, articulando diferentes setores e atores sociais, pode representar uma alternativa promissora para superar os limites dos modelos hierarquizados tradicionais. A integração entre setores, a escuta ativa da sociedade e o uso estratégico de instrumentos de planejamento contribuem para uma gestão mais responsiva, equitativa e eficaz.

Destaca-se que a metodologia aplicada pode ser replicada por outros entes federativos ou utilizada em ciclos internos de autoavaliação, contribuindo para a melhoria contínua da gestão pública. O diagnóstico comparativo apresentado neste estudo fornece subsídios relevantes para que os municípios elaborem planos de ação orientados a resultados, com foco no fortalecimento institucional e na efetividade das políticas públicas.

Nesse contexto, surge uma reflexão essencial sobre a efetividade que se busca na gestão pública municipal. O simples cumprimento de metas formais não garante impacto social real, conforme evidenciado pelos baixos percentuais de adequação identificados no estudo. A efetividade verdadeira está relacionada à capacidade da gestão pública de transformar positivamente a vida da população, por meio de políticas bem planejadas, executadas com responsabilidade e monitoradas de forma contínua.

Os resultados obtidos demonstram que há um longo caminho a percorrer para que os municípios alcancem padrões adequados de governança. Contudo, a identificação sistemática das fragilidades constitui o primeiro passo para o desenvolvimento de estratégias de aprimoramento. A superação das deficiências identificadas demanda não apenas ajustes técnicos, mas também mudanças culturais que promovam a valorização do planejamento estratégico, do monitoramento sistemático e da participação social como pilares fundamentais da boa governança.

Concluimos, desta forma, que os gestores públicos, estando atentos aos princípios da boa governança e realizando planejamentos adequados e assertivos para enfrentar seus problemas locais, podem impactar positivamente a realidade social de seus municípios. Ao atuar numa gestão pública eficaz e eficiente, além de buscar alcançar boas avaliações no IEG-M, tais gestores têm o potencial de entregar à sociedade serviços públicos capazes de promover efetivamente a dignidade da pessoa humana, princípio constitucional da mais alta relevância e objetivo último de toda administração pública comprometida com o bem comum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, F. I. A. B.; LEE, S. F. **Gestão pública: uma análise dos municípios cearenses quanto ao índice de efetividade da gestão municipal (IEGM).** Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, mai. 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/05/efetividade-gestao-municipal.html>. Acesso em: 5 jun. 2025.

AMORIM, A. C. **A utilização do índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) como ferramenta de avaliação de políticas públicas.** Conteúdo

Jurídico, 2017. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br>. Acesso em: 5 jun. 2025.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Guia de apoio à elaboração do PPA 2024–2027**. Brasília, 2023.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Orçamento. **Proposta de estrutura e metodologia para o PPA 2020–2023**. Brasília, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, D. **Avaliação de políticas e programas: fundamentos e abordagem crítica**. Brasília: ENAP, 2010.

CASTRO, S. H. R. de; CARVALHO, M. G. de. **Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos Tribunais de Contas para a melhoria da gestão pública**. Sistemas, Cibernética e Informática, v. 14, nº 1, p. 56-60, 2017.

DE TONI, J. **Planejamento estratégico governamental**. Rio de Janeiro: FGV, 2025.

DRUCKER, Peter F. **The effective executive: the definitive guide to getting the right things done**. London: HarperCollins, 2006.

FARIA, C. A. P. **Governança em rede e gestão pública: elementos para um modelo analítico**. Revista de Administração Pública, v. 46, nº 5, p. 1277-1301, 2012.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **International framework: good governance in the public sector**. New York: IFAC, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público: o Estado em busca de eficiência, eficácia e efetividade**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, C. **O plano como aposta**. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006.

MONTENEGRO, L. M.; BULGACOV, S. **Reflexões sobre Teoria Ator-Rede, redes de governança e resultados estratégicos**. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 18, nº 5, p. 577-599, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Princípios de governança pública**. Paris: OCDE, 2018.

PASSOS, G. O.; AMORIM, A. C. **A construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**. *Revista FSA*, v. 15, nº 6, p. 241-259, 2018.

SANTOS, Eugênio A. Vilela. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil: diálogos para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2011.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025**. São Paulo, SP, 2025a. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEGM aponta falta de efetividade em 87% das administrações nos municípios de SP**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-iegm-aponta-falta-efetividade-87-administracoes-municipios-sp>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2024**. São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2024>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Painel do IEGM**. São Paulo: TCESP, 2025c. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SILVA, H. H. M. da; BEZERRA FILHO, J. E. **Determinantes do índice de efetividade da gestão municipal: análise da dimensão planejamento**. *Sinergia*, v. 27, nº 2, p. 105-119, 2023.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. **Governança pública: uma revisão conceitual**. *Revista do Serviço Público*, v. 70, nº 4, p. 519-550, 2019.

**ÍNDICE DE EFETIVIDADE
DA GESTÃO MUNICIPAL:**
AVANÇOS E PERSPECTIVAS

MATHEUS DELLA MONICA

ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL: AVANÇOS E PERSPECTIVAS

MATHEUS DELLA MONICA

*Graduado e Doutorando em Direito, Consultor da CONAM
matheusdellamonica@hotmail.com*

RESUMO

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), consolidou-se como instrumento de avaliação do desempenho da administração pública municipal. Este artigo tem por objetivo analisar criticamente a trajetória do IEG-M e refletir sobre seus usos atuais, sobretudo diante de sua crescente relevância nos pareceres prévios emitidos pelo TCESP sobre as contas municipais. Para isso, adota-se a abordagem de mapeamento e crítica, proposta por Roberto Mangabeira Unger, que permite identificar tanto a lógica institucional que sustenta o índice quanto as possibilidades de seu aprimoramento. O estudo se baseia na análise documental do Manual do IEG-M e do Anuário do IEG-M e em precedentes do Tribunal, com foco na evolução de seu papel normativo. Conclui-se que o IEG-M representa importante avanço na organização do controle externo e na indução de boas práticas administrativas, mas seu fortalecimento requer o aperfeiçoamento de aspectos como a transparência dos dados e a participação dos entes avaliados no processo de validação das respostas.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; TCESP; Mapeamento; Crítica.

ABSTRACT

The Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), established in 2014 by the São Paulo State Court of Accounts (TCESP), has become a key

instrument for assessing the performance of local public administration. The aim of this article is to critically analyze the trajectory of the IEG-M and reflect on its current uses, especially considering its growing relevance in the preliminary opinions issued by TCESP on municipal accounts. To this end, it adopts the mapping and criticism approach proposed by Roberto Mangabeira Unger, which makes it possible to identify both the institutional logic that underpins the index and the possibilities for its improvement. The study is based on a documentary analysis of the IEG-M Manual and the IEG-M Yearbook and on Court precedents, focusing on the evolution of its normative role. It concludes that the IEG-M represents an important advance in the organization of external control and in promoting effective administrative practices, but its strengthening requires the improvement of aspects such as data transparency and the participation of the entities evaluated in the response validation process.

KEYWORDS: IEG-M; TCESP; Mapping; Criticism.



INTRODUÇÃO

A atuação contemporânea dos Tribunais de Contas tem passado por um processo de reconfiguração institucional, no qual se busca superar o modelo tradicional de controle centrado exclusivamente na legalidade formal para alcançar uma avaliação mais substantiva da gestão pública (Teixeira; Gomes, 2021). Um dos principais marcos dessa transformação no Brasil é a criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) como instrumento de aferição da qualidade das políticas públicas implementadas pelos municípios paulistas. Concebido com o objetivo de induzir boas práticas na administração pública, o IEG-M passou, ao longo de uma década, a representar uma das mais estruturadas experiências de avaliação sintética da administração municipal no país.

O IEG-M se baseia em sete dimensões temáticas – Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Meio Ambiente (i-Amb), Proteção da Cidade (i-Cidade) e Governança de Tecnologia da Informação (i-Gov TI) – as quais, em conjunto, oferecem uma visão

panorâmica da efetividade da gestão municipal. A metodologia de apuração do índice combina informações extraídas do sistema AUDESP, dados oficiais e questionários respondidos anualmente pelos próprios municípios. A uniformização desses critérios busca não apenas permitir a comparação horizontal entre os entes, mas também fortalecer a atuação fiscalizatória do TCESP.

Embora o IEG-M represente um avanço institucional relevante, sua trajetória também tem suscitado críticas, especialmente a partir da perspectiva dos entes jurisdicionados. Algumas dessas críticas dizem respeito ao uso do IEG-M como critério para a emissão de pareceres desfavoráveis, à ausência de transparência quanto às pontuações obtidas e, especialmente, à limitação de espaços para contraditório e participação dos municípios durante o processo de validação das respostas. Esse cenário impõe a necessidade de uma análise crítica que vá além da descrição técnica do IEG-M, examinando sua estrutura normativa e seu papel como ferramenta de controle externo.

Para esse fim, este artigo adota como referência metodológica a abordagem de mapeamento e crítica proposta por Roberto Mangabeira Unger em sua obra *O Direito e o Futuro da Democracia*. De acordo com o autor, compreender e avaliar uma instituição exige um duplo movimento: primeiro, o mapeamento das estruturas vigentes, com a explicitação de seus pressupostos normativos e implicações práticas; segundo, a crítica institucional, voltada à identificação de alternativas viáveis à configuração atual, à luz de valores democráticos mais amplos.

O mapeamento, tal como formulado por Unger, exige a reconstrução analítica das práticas estabelecidas, das ideias de estrutura que lhes conferem coesão e das finalidades que as justificam no interior de um determinado projeto institucional. Seu papel é propiciar a compreensão da situação institucional existente como a estrutura complexa e contraditória que ela realmente é (Unger, 2004, p. 163). O mapeamento serve ao propósito da crítica, tornando evidentes os dogmas das instituições e a possibilidade de sua revisão (*Ibidem*, p. 161). No caso do IEG-M, esse exercício envolve não apenas a exposição de sua lógica de funcionamento, mas também a elucidação dos compromissos normativos subjacentes – como eficiência, transparência, indução de boas práticas e padronização metodológica – que orientam sua implementação e seu uso. Trata-se de revelar não apenas o que o índice faz, mas com que ideia de administração pública ele dialoga e que tipo de relação entre o controle e os entes fiscalizados ele estabelece.

A etapa crítica, por sua vez, não se reduz à negação do modelo vigente, mas busca identificar alternativas a ele. Ela explora a falta de harmonia entre os ideais sociais, os compromissos programáticos da sociedade e as estruturas

institucionais mapeadas anteriormente, que constroem a realização de tais ideais e compromissos (*Ibidem*, p. 162). Assim, o mapeamento fornece materiais para a crítica, e a crítica estabelece a agenda para o mapeamento, razão pela qual se pode dizer que ambos constituem uma unidade dialética (*Ibidem*, p. 164).

A utilização da proposta ungeriana de mapeamento e crítica justifica-se porque permite reconhecer os méritos do IEG-M sem deixar de reconhecer que há aspectos a serem nele aperfeiçoados. Ao articular diagnóstico e imaginação institucional¹, a abordagem aqui adotada busca compreender o índice como uma construção normativa situada, cujas formas atuais podem ser redesenhadas sem levar à perda de seus méritos técnicos. O objetivo último, portanto, não é desprestigiar a ferramenta, mas contribuir para seu aprimoramento institucional, tendo como horizonte a consolidação de um modelo de fiscalização mais colaborativo, transparente e responsivo.

1. MAPEAMENTO INSTITUCIONAL DO IEG-M: ESTRUTURA, FUNDAMENTOS E TRAJETÓRIA

A criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), em 2014, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de transformação da atividade de controle externo no Brasil, marcado pelo deslocamento do foco na legalidade formal para a incorporação progressiva de parâmetros de avaliação de resultados. O IEG-M nasce, nesse contexto, como uma tentativa de conferir inteligibilidade e densidade analítica à análise da efetividade da gestão municipal dos 644 municípios fiscalizados pelo TCESP, por meio da consolidação de indicadores temáticos voltados à aferição da qualidade da gestão pública local.

A formulação inicial do IEG-M contou com a colaboração de entidades do terceiro setor, fundações e instituições acadêmicas, o que lhe conferiu, desde o início, um perfil técnico e interdisciplinar. Já em sua primeira edição,

¹ A imaginação institucional é a prática de conceber e desenvolver alternativas às estruturas sociais e jurídicas existentes. Ela consiste em usar variações e soluções desviantes do direito estabelecido como instrumentos para imaginar novas formas de organização social, orientadas por ideais e interesses reconhecidos, e guiadas por uma visão do potencial humano ainda não realizado. Diferentemente de abordagens que tratam o direito como um sistema fixo, a imaginação institucional mobiliza o próprio direito, em suas contradições, ambiguidades e possibilidades latentes, para expandir o horizonte do possível e levar à transformação social. Ver UNGER, R. M. O movimento de estudos críticos do direito: outro tempo, tarefa maior. Tradução: Lucas Fucci Amato. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

o projeto contou com a participação dos 644 municípios jurisdicionados e, ao longo de suas edições posteriores, tornou-se referência nacional por meio da disseminação metodológica promovida pela Rede Indicon e pelo Instituto Rui Barbosa. A metodologia foi tão bem-sucedida que posteriormente serviu de base para a criação do Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal (IEG-Prev), que se debruça sobre o tratamento dado pelos gestores dos entes municipais às questões previdenciárias sob sua responsabilidade. Além disso, o IEG-M foi reconhecido como prática inovadora pelo Observatório de Inovações da OCDE e pelo Prêmio Innovare, além de ter se tornado a ferramenta oficial da ONU de acompanhamento da Agenda 2030 no Estado de São Paulo (TCESP, 2024, p. 3-4).

O índice estrutura-se a partir de sete dimensões da administração municipal – Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Meio Ambiente (i-Amb), Proteção da Cidade (i-Cidade) e Governança de Tecnologia da Informação (i-Gov TI) – com base em dados extraídos do Sistema AUDESP, dados governamentais e questionários aplicados às prefeituras anualmente (*Ibidem*, p. 5). Cabe notar que a escolha dessas áreas reflete um juízo normativo sobre o que deve ser considerado essencial na avaliação do desempenho da gestão municipal. Soma-se a isso o fato de que a atribuição de pesos aos índices componentes do IEG-M não é uniforme, tendo o TCESP estabelecido a seguinte ponderação para cada um dos índices temáticos (*Ibidem*, p. 15):

- i-Plan: 20%;
- i-Fiscal: 20%;
- i-Educ: 20%;
- i-Saúde: 20%;
- i-Amb: 10%;
- i-Cidade: 5%; e
- i-Gov TI: 5%.

Trata-se, portanto, de um índice que não apenas retrata a administração pública municipal, mas que fixa o que nela deve ser objeto de atenção, planejamento e melhoria, além de quais devem ser as prioridades do gestor municipal.

A arquitetura do IEG-M é orientada por critérios de padronização metodológica, comparabilidade entre os entes avaliados e replicabilidade técnica. A nota é determinada em três etapas: (I) a coleta, em que os questionários são preenchidos pelos municípios; (II) a validação, em que o TCESP, por meio de seus servidores, realiza auditorias e fiscalizações ordenadas para avaliar se

as respostas correspondem efetivamente à realidade, o que ocorre por amostragem; e (III) a apuração, em que ocorre o cálculo da nota do município, que corresponde a um valor de 0 a 1.000 pontos. A divulgação posterior dessa nota, porém, ocorre apenas com base em faixas de resultado, que vão de A a C, de acordo com os seguintes critérios (*Ibidem*, p. 235):

- 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; e
- C: IEG-M menor que 50% da nota máxima.

A aplicação dos questionários obedece a uma lógica de perguntas condicionais, em que a resposta a uma questão determina a exibição de outras subsequentes, o que garante coerência nas respostas e personalização da coleta conforme o perfil do município. Em alguns casos, é oportunizado ao município disponibilizar, além das respostas às questões, os documentos comprobatórios de seu teor.

Após a coleta das respostas dos municípios, elas são validadas pelos agentes de fiscalização do Tribunal, que têm a possibilidade de alterar as respostas oferecidas pelos municípios quando verificarem que seu conteúdo não corresponde à realidade da Administração Municipal. A inclusão de novas respostas pelo agente de fiscalização é por vezes mencionada nos relatórios de fiscalização e nos próprios acórdãos do TCESP, conforme exemplos listados abaixo:

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Marília – UR/04, que na conclusão do relatório (Evento 100.20) apontou as seguintes ocorrências:

A.2. IEG-M – I – PLANEJAMENTO – Índice C

- Retificadas informações prestadas ao IEG-M quando da validação; (...)

C.2. IEG-M – I – EDUC – Índice C+

- Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação; (...)

D.2. IEG-M – I – SAÚDE – Índice B

- Retificadas informações prestadas ao IEG-M quando da validação; (...)

E.1. IEG-M – I – AMB – Índice B (...)

- Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação

F.1. IEG-M – I – CIDADE – Índice C

- Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação;

G.3. IEG-M – I – GOV – Índice B

- Retificada informação prestada ao IEG-M quando da validação;

No relatório de fiscalização (evento 41) foram anotadas as seguintes

ocorrências:

IEG-M – Aspectos Relevantes

- o Município está enquadrado como “Baixo nível de adequação” em razão da nota “C” auferida no IEG-M.

Planejamento das Políticas Públicas (i-Plan/IEG-M)

- o Município mantém-se com nota “C” nos dois últimos exercícios avaliados, evidenciando a necessidade de adoção de medidas no sentido de corrigir impropriedades de aspectos que compõem o IEG-M; o procedimento de validação identificou falta de fidedignidade em informações prestadas pela Origem ao IEG-M, que ensejaram retificações;

O relatório final de inspeção laborado pela Unidade Regional de Registro - UR-12 (evento 13.79) consubstancia verificação extensiva dos resultados da gestão, em si mesma e comparada a indicadores de períodos pretéritos. (...)

B.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (i-Plan/IEG-M) (...)

b. Quesitos do IEG-M ajustados pela Fiscalização por não comprovação durante a validação; (...)

B.3. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO (i-Educ/IEG-M) (...)

b. Quesito do IEG-M ajustado pela Fiscalização por não comprovação durante a validação; (...)

B.6. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA (i-Cidade/IEG-M) (...)

b. Quesitos do IEG-M ajustados pela Fiscalização por não comprovação durante a validação; (...)

B.7. EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (i-Gov TI/IEG-M)

a. Quesitos do IEG-M ajustados pela Fiscalização por não comprovação durante a validação;

A robustez do IEG-M como instrumento de controle também se evidencia nos resultados consolidados. De acordo com o Anuário do IEG-M de 2025, que reúne os dados dos exercícios compreendidos entre 2014 e 2023, dos 644 municípios fiscalizados pelo TCESP, 343 obtiveram conceito “C”, 223 receberam conceito “C+” e apenas 78 alcançaram conceito “B”. Nenhum município obteve os conceitos mais elevados – “B+” ou “A” – no exercício financeiro de 2023 (TCESP, 2025, p. 44). Esses dados demonstram, por um lado, a ampla margem existente para o aprimoramento da gestão municipal e, por outro, a relevância do IEG-M como ferramenta estratégica de controle externo, não apenas para aferir a efetividade da administração pública, mas também para induzir mudanças estruturais nas práticas e rotinas do poder local.

Cabe, ainda, apontar para o fato de que a evolução do uso institucional do IEG-M pelo próprio TCESP revela um movimento gradativo de fortalecimento de seu papel como instrumento de controle. Nos primeiros anos de sua

implementação, o índice era utilizado nos relatórios técnicos como elemento ilustrativo, compondo o juízo de valor sobre a administração municipal, mas sem impacto determinante na emissão dos pareceres prévios. Progressivamente, porém, o Tribunal de Contas passou a atribuir maior peso ao desempenho no IEG-M, inclusive como fundamento autônomo para pareceres prévios desfavoráveis, sobretudo nos casos em que se verifica manutenção sistemática de baixos níveis de efetividade.

Como anunciado publicamente em eventos institucionais por membros da Corte, o índice ao longo dos anos veio se consolidando como parâmetro substantivo nos pareceres prévios, à semelhança de critérios mais costumeiros, como aplicação mínima em educação e saúde, equilíbrio fiscal e obediência aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (TCESP, 2023).

Esse entendimento foi reforçado pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, que emitiu a Orientação Interpretativa OI-MPC/SP nº 02.17, segundo a qual “é causa suficiente para emissão de parecer desfavorável a baixa efetividade dos gastos públicos aferida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)”. A jurisprudência do próprio Tribunal tem incorporado esse entendimento. Ao apreciar as contas do exercício de 2019 de um município, o Plenário asseverou que, “embora o município tenha apresentado satisfatórios resultados orçamentário e financeiro, a baixa efetividade das políticas públicas implementadas na gestão do Prefeito ora Recorrente não autoriza a aprovação dos presentes demonstrativos”, destacando a atribuição de conceito C, a menor faixa de desempenho do índice, como fator determinante para a reprovação.

De forma ainda mais contundente, em processo referente a um município, a Primeira Câmara destacou que o Executivo “reeditou o resultado obtido no exercício anterior (concento C)” e que:

[O]s levantamentos realizados pela Fiscalização ao longo do último quadriênio indicam que a Administração negligenciou a adoção de providências efetivas para superar ao menos parte das inadequações evidenciadas pelo índice – circunstâncias que conduzem, inevitavelmente, à desaprovação dos demonstrativos analisados, a despeito da observância, como visto acima, das principais injunções fixadas pela Carta Magna, pela Lei do FUNDEB e pela LRF.

De forma análoga, em acórdão ainda mais recente, o Tribunal reforçou esse entendimento ao assinalar que os baixos conceitos reiterados no IEG-M – predominantemente C e C+ –, somados à ausência de ações eficazes para a melhoria dos serviços públicos, demonstravam a inefetividade da gestão.



Destacou-se, inclusive, que se tratava do sétimo ano de gestão do mesmo prefeito, com trajetória descendente em dimensões sensíveis como saúde e governança de TI, o que evidenciaria que:

Não basta, pois, que o Município tenha atingido os mínimos constitucionais e legais dos principais indicadores para se concluir que houve uma boa e efetiva gestão, é preciso, também, garantir a efetividade dos gastos públicos no aspecto operacional e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade.

Essa trajetória normativa e funcional permite caracterizar o IEG-M como um mecanismo não apenas de auditoria, mas também de organização da administração municipal, direcionando o comportamento de gestores e orientando as intervenções do Tribunal de Contas. A partir dessa configuração, percebe-se que o índice integra um projeto institucional mais amplo, voltado a deslocar o foco da fiscalização da mera verificação de conformidade para a indução de determinadas condutas por parte do gestor público. Esse direcionamento, em si, não é problemático, mas reforça a necessidade de atenção redobrada quanto à legitimidade dos critérios adotados.

Do ponto de vista funcional, portanto, o IEG-M cumpre três papéis distintos: (I) subsidiar a atividade fiscalizatória do TCESP, oferecendo parâmetros objetivos para auditorias; (II) informar a sociedade civil sobre a efetividade da administração municipal por meio da divulgação de relatórios sintéticos e visuais (a exemplo do site infográfico e dos anuários do IEG-M); e (III) auxiliar os gestores públicos na identificação de fragilidades e na elaboração de estratégias de aprimoramento institucional (TCESP, 2024, p. 6).

Por fim, cabe ressaltar que, embora o IEG-M tenha sido concebido como instrumento indutor, sua crescente centralidade nas decisões do TCESP tem alterado o modo como os municípios se relacionam com ele. Em vez de ferramenta de apoio à gestão, o índice tende a ser percebido como mecanismo de punição, especialmente diante da ausência de canais de contestação e da opacidade na atribuição das notas. Essa ambivalência entre indução e sanção constitui uma das tensões centrais a serem exploradas na crítica institucional que se segue.

2. CRÍTICA INSTITUCIONAL: OPORTUNIDADES DE AUMENTO DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

A análise crítica do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, conforme a abordagem metodológica proposta por Roberto Mangabeira Unger, requer distinção cuidadosa entre os limites reais do índice e os equívocos interpretativos que, por vezes, obscurecem seu papel institucional. Ao longo de mais de uma década de aplicação, o IEG-M consolidou-se como uma das mais relevantes inovações do controle externo brasileiro, tendo sido replicado por diversos Tribunais de Contas e reconhecido por organismos internacionais, como mencionado anteriormente. Essa trajetória, no entanto, não o isenta de revisões – sobretudo diante do progressivo peso atribuído a ele nos pareceres prévios emitidos pelo TCESP.

É justamente com o objetivo de contribuir para o aprimoramento contínuo do instrumento que se apresenta a seguir uma separação entre críticas que, embora recorrentes, parecem injustificadas, e outras que se mostram pertinentes à luz da evolução recente do uso institucional do índice.

2.1 Das críticas infundadas: limites mal compreendidos do controle externo

Uma das objeções mais comuns ao IEG-M é a de que ele extrapolaria a competência do Tribunal de Contas ao avaliar políticas públicas e critérios gerenciais da administração municipal. Tal objeção, porém, não encontra fundamento na Constituição de 1988, cujo artigo 70, *caput*², atribui ao controle externo a fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos. Assim, a análise quanto à efetividade das ações governamentais, especialmente nas áreas sociais, não é alheia a essa fiscalização; ao contrário, ele reflete o dever constitucional do TCESP de fiscalizar a legitimidade e a economicidade da aplicação dos recursos públicos.

A segunda crítica injusta frequentemente dirigida ao IEG-M é a de que o índice seria excessivamente exigente, especialmente para municípios de

² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

pequeno porte, que não dispõem da estrutura técnica necessária para alcançar conceitos satisfatórios. Esse argumento, embora mais sensível do que o anterior, também carece de fundamento mais robusto. Conforme se pode verificar no Manual do IEG-M, a imensa maioria dos quesitos avaliados não deriva de exigências criadas pelo Tribunal *ad hoc*, mas de obrigações legais vigentes ou de parâmetros já consolidados nas práticas de fiscalização do próprio TCESP. O que o índice realiza, nesse ponto, é a sistematização e a centralização de uma malha já existente de exigências, que antes eram aferidas de forma difusa, sem método uniforme ou tratamento comparável.

Portanto, se há críticas à complexidade dos quesitos, essas devem ser dirigidas à legislação e/ou aos entendimentos anteriormente fixados pelo TCESP, e não ao índice que os compila. Em suma, o IEG-M não deve ser compreendido como um instrumento que impõe exigências desproporcionais, mas como uma tentativa de dar coesão, inteligibilidade e utilidade gerencial a um conjunto de obrigações do gestor público preexistentes. Nesse sentido, o IEG-M contribui para conferir maior racionalidade, uniformidade e previsibilidade à atuação fiscalizatória do TCESP, aspectos cuja relevância deve ser destacada.

2.2 Das críticas legítimas: aperfeiçoamentos possíveis e desejáveis

Se as críticas acima decorrem de leituras equivocadas sobre o papel institucional do TCESP, há, por outro lado, aspectos cuja crítica é pertinente e necessária, especialmente se o objetivo for consolidar o IEG-M como uma ferramenta de indução positiva voltada ao planejamento para aprimoramento da gestão municipal, e não como mecanismo de sanção.

A primeira dessas críticas refere-se à falta de transparência na divulgação dos resultados numéricos alcançados pelos entes municipais. Ainda que o Tribunal publique os conceitos finais atribuídos aos municípios por faixas de resultado (C, C+, B, B+, A) e as respostas dos quesitos que compõem o IEG-M (as quais podem ter sido alteradas pela fiscalização), bem como divulgue os critérios de pontuação em seu manual técnico, a nota numérica propriamente dita – ou seja, a pontuação de 0 a 1.000 pontos obtida pelo Município antes de sua conversão em conceito – não é tornada pública. A justificativa parece ser evitar o uso promocional ou distorcido dos dados por agentes políticos. No entanto, isso não pode se sobrepor ao direito à informação e ao imperativo de fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios. O eventual uso político de dados é uma possibilidade inerente à dinâmica democrática, que

não justifica a restrição ao acesso a informações que poderiam ser empregadas por gestores comprometidos com a melhoria da administração municipal. Assim, em vez de se orientar pelo temor do uso indevido de tais informações, o TCEP deveria pautar sua atuação pela confiança no uso qualificado das informações por parte dos agentes políticos, promovendo, assim, um ambiente de maior aprendizado institucional.

Ao suprimir esse nível de informação, o índice limita a possibilidade de que o gestor identifique com precisão as vulnerabilidades de sua administração, o que reduz sua capacidade de planejamento. Além disso, enfraquece-se o potencial do IEG-M como instrumento de controle social, pois a sociedade civil e os órgãos locais de fiscalização (como as câmaras municipais) perdem acesso a um dado estratégico que poderia subsidiar diagnósticos e o planejamento estratégico voltado para o futuro da Administração Municipal. A transparência, aqui, não deve ser sacrificada por receios de mau uso político, mas aperfeiçoada mediante contextualização e qualificação técnica dos dados disponibilizados.

A segunda crítica diz respeito à ausência de contraditório no processo de validação das respostas prestadas pelos municípios ao questionário do IEG-M. Como já mencionado, os auditores externos podem revisar e alterar respostas que se verifiquem incoerentes com a realidade da Administração Pública, desde que registrem a fundamentação. As alterações registradas podem tanto beneficiar o Município, quando o auditor identificar uma situação fática melhor do que aquela anotada pelo respondente, quanto piorar sua nota, se a prática revelar um cenário desabonador e incompatível com aquele informado pelo gestor.

Por se tratar de etapa de coleta e verificação de dados para a instrução futura de processo de exame de contas anuais, não há nessa fase a possibilidade de o Município apresentar impugnações técnicas, caso discorde da alteração promovida pelo agente de fiscalização. Tal etapa é tratada como mero procedimento administrativo instrutório, sobre o qual não incidem as garantias de direito de defesa e de contraditório, tal qual ocorre nos procedimentos investigativos existentes em outras esferas.

Esse procedimento fragiliza a legitimidade, a transparência e a função pedagógica do índice. Se o objetivo do IEG-M é induzir boas práticas na administração pública municipal, os entes avaliados precisariam ter a oportunidade de esclarecer suas respostas em função das modificações realizadas, seus critérios e consequências para a nota final, para que se conclua se a alteração promovida deve ou não prevalecer. É evidente que equívocos podem ser cometidos por aqueles que validam as respostas e tal procedimento poderia resultar no aprimoramento da própria gestão pública.

Assim, uma reflexão a se realizar é se seria o caso de o modelo possibilitar uma espécie de contraditório, ainda que simplificado, por meio, por exemplo, da apresentação de recurso ou de pedido de reconsideração sobre eventuais alterações no preenchimento do questionário, tendo em vista que seu resultado poderá, inclusive, levar à emissão de parecer prévio desfavorável pelo TCESP. Desse modo, o índice se fortaleceria como instrumento de aprendizado institucional, ao invés de ser percebido como ferramenta punitiva de resultado pouco transparente.

Ressalte-se que o TCESP e o MPC têm frequentemente apontado para a possibilidade de reprovação de contas com base na nota atribuída aos entes fiscalizados no IEG-M, o que demonstra tratar-se de matéria de alta relevância. Dever-se-ia, portanto, permitir que o município conheça e se manifeste sobre as alterações realizadas pela fiscalização, em um processo de construção conjunta entre ente fiscalizado e fiscalizador, no qual a interação possa, quando cabível, resultar na revisão da modificação efetuada e, por consequência, na reavaliação da nota atribuída ao ente público.

Se o IEG-M se restringisse a um instrumento auxiliar de auditoria, a ausência de contraditório prévio talvez não ensejasse maiores preocupações. No entanto, considerando a crescente centralidade do índice nos pareceres prévios, parece relevante que os entes fiscalizados tenham a possibilidade de manifestar discordância quanto às alterações promovidas pelos agentes de fiscalização e de requerer a reconsideração dessas modificações antes de os dados integrem os processos de contas. Isso se justifica não apenas pela possibilidade de divergências interpretativas legítimas, mas também pelo risco de erros materiais, que precisam ser corrigidos.

De todo o modo, cumpre reconhecer que a emissão de parecer prévio desfavorável baseado apenas nos resultados do IEG-M ainda não é entendimento consolidado no Tribunal de Contas e, ainda assim, esse resultado só é obtido após o devido processo legal. Em outras palavras, todos os elementos coletados durante as inspeções dos auditores externos são sintetizados em relatórios de instrução, documentados e submetidos à análise, em instrumento processual, pelos órgãos técnicos da Corte de Contas, com oportunidade de ampla defesa, parecer do Ministério Público de Contas e, ao final, decisão do órgão colegiado, com a possibilidade de recurso ao Tribunal Pleno. Em seguida, o parecer ainda passará ao crivo do Poder Legislativo, que, em julgamento político, poderá aceitá-lo ou rejeitá-lo. Ou seja, a informação coletada e eventualmente alterada pelo auditor externo não servirá para reprovação de contas de imediato, de forma automática, precisamente porque o direito de defesa deve ser assegurado em todo e qualquer processo que tramite nessa instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), ao completar uma década de existência, representa uma das mais relevantes inovações promovidas por um Tribunal de Contas brasileiro no campo da avaliação da gestão pública. O esforço do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em estruturar um modelo que integra diferentes dimensões temáticas da administração municipal e que sistematiza dados antes dispersos deve ser reconhecido como uma iniciativa técnica sofisticada.

Ao longo deste artigo, buscou-se aplicar a abordagem de mapeamento e crítica, conforme delineada por Roberto Mangabeira Unger, a fim de compreender não apenas o funcionamento do IEG-M, mas também os compromissos normativos que o estruturam e as possibilidades de transformação institucional que dele decorrem. O mapeamento evidenciou um instrumento que vai além da mensuração: o índice opera como um modelo de organização do campo administrativo local, define parâmetros de conduta dos gestores, induz comportamentos e, mais recentemente, serve de base para emissão dos pareceres prévios sobre as contas municipais.

A crítica, por sua vez, permitiu distinguir objeções injustificadas, fundadas em leituras restritivas da competência do controle externo, de críticas pertinentes, que revelam desafios concretos na operacionalização do índice. Se, por um lado, é incorreto afirmar que o TCESP extrapola sua competência ao avaliar políticas públicas – pois essa é justamente uma de suas funções constitucionais –, por outro, é legítimo questionar a falta de transparência na divulgação das notas numéricas e a ausência de contraditório no processo de validação das respostas pelos agentes de fiscalização.

O fortalecimento do papel do IEG-M nos pareceres prévios sobre as contas municipais – a ponto de embasar manifestações desfavoráveis mesmo quando atendidos os requisitos legais mínimos – reforça a necessidade de seu aperfeiçoamento institucional. O que está em jogo não é apenas a acurácia técnica do índice, mas a legitimidade de seu uso no âmbito do controle externo para emissão de pareceres prévios sobre as contas municipais. Nesse sentido, seria fundamental fortalecer o contraditório, a transparência e a contextualização dos critérios avaliativos no âmbito do IEG-M.

A crítica aqui desenvolvida não busca deslegitimar o IEG-M, mas contribuir para seu aperfeiçoamento. O verdadeiro mérito de um instrumento dessa natureza não reside na sofisticação técnica de sua metodologia, mas em sua capacidade de se renovar frente a críticas legítimas, mantendo-se fiel aos princípios que o sustentam: a promoção da transparência, o fortalecimento da gestão

pública municipal, a valorização da cultura de planejamento e a qualificação do controle social. Esse é o desafio que se impõe para os próximos dez anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; GOMES, Maria Alice Pinheiro Nogueira. **Os Tribunais de Contas do século XXI: atuação preventiva e colaborativa para melhores resultados com políticas públicas.** In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle.* Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 395-415.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Baixa efetividade de Prefeituras levará à reprovação de contas, diz Presidente do TCESP.** São Paulo, SP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-baixa-efetividade-prefeituras-levara-reprovacao-contas-diz-presidente-tcesp>. Acesso em: 30 mar. 2025.

SÃO PAULO. Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. **Orientações Interpretativas – MPCSP –, Ato nº 16/2023-CP.** 25 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Corregedor ministra palestra sobre indicadores de efetividade do TCESP.** São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-corregedor-ministra-palestra-sobre-indicadores-efetividade-tcesp>. Acesso em: 9 abr. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025.** São Paulo, SP, 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025.** São Paulo, SP, 2024.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O movimento de estudos críticos do direito: outro tempo, tarefa maior.** Belo Horizonte: Letramento, 2017.

**IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
EMBASADA EM ÍNDICES:**
ANÁLISE DE CASO DO
IEG-M TCESP

**EDUARDO LEANDRO DE QUEIROZ E SOUZA
TATIANA BARONE SUSSA
GRAZIELA NÓBREGA DA SILVA**

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EMBASADA EM ÍNDICES: ANÁLISE DE CASO DO IEG-M TCESP

EDUARDO LEANDRO DE QUEIROZ E SOUZA¹

*Graduado em Direito, Mestrando em Direito da Saúde, Advogado
adv@qadv.com.br*

TATIANA BARONE SUSSA²

*Graduada em Direito, Mestranda em Direito da Saúde, Advogada
tatiana@qadv.com.br*

GRAZIELA NÓBREGA DA SILVA³

*Graduada em Direito, Mestranda em Direito da Saúde, Advogada
graziela@qadv.com.br*

RESUMO

A gestão eficiente dos recursos públicos é um desafio constante para as administrações municipais, especialmente diante da necessidade de promover políticas públicas eficazes que atendam as demandas da sociedade. Este estudo tem como objetivo compreender a implementação de políticas públicas, utilizando o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) como instrumento de análise. A pesquisa explora as características e elementos formadores dos diversos índices que compõem o IEG-M, contextualizando seu desenvolvimento no cenário de governança pública e sua aplicação nas administrações municipais. A hipótese central é que a correta utilização dos índices pode contribuir significativamente para a melhoria da governança municipal, aumentando a eficiência, transparência e segurança das operações, obtendo os melhores

¹ Advogado e sócio-proprietário do escritório Queiroz Advogados.

² Supervisora jurídica no escritório Queiroz Advogados.

³ Coordenadora no escritório Queiroz Advogados.

resultados na prestação de serviços públicos. A metodologia adotada é qualitativa e quantitativa, combinando revisão bibliográfica e documental com estudo de caso do Estado de São Paulo. Os resultados demonstram que, quando bem utilizados, os índices não apenas servem como ferramentas de orientação, mas também incentivam os gestores a adotarem uma postura crítica e analítica, promovendo uma administração pública mais eficaz e ética.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública; Governança Municipal; Eficiência Administrativa; Transparência.

ABSTRACT

Efficient management of public resources is a constant challenge for municipal administrations, especially given the need to promote effective public policies that meet societal demands. This study aims to understand the implementations of public policies, using the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M) of the São Paulo State Court of Accounts (TCESP) as an analytical tool. The research explores the characteristics and forming elements of the various indices that make up the IEG-M, contextualizing its development in the public governance scenario and its application in municipal administrations. The central hypothesis is that the correct use of indices can significantly contribute to improving municipal governance, increasing efficiency, transparency, and security of operations, resulting in better outcomes in public service delivery. The methodology adopted is both qualitative and quantitative, combining bibliographic and documental review with a case study of the State of São Paulo. The results show that, when well utilized, the indices not only serve as guidance tools but also encourage managers to adopt a critical and analytical stance, promoting more effective and ethical public administration.

KEYWORDS: Public Management; Municipal Governance; Administrative Efficiency; Transparency.





INTRODUÇÃO

A gestão eficiente dos recursos públicos é um desafio constante para as administrações municipais, especialmente diante da necessidade de promover políticas públicas eficazes que atendam as demandas da sociedade. A complexidade e a diversidade das atividades governamentais exigem mecanismos de controle e avaliação que assegurem a efetividade e a transparência das ações administrativas.

Este estudo tem como objeto compreender a elaboração de políticas públicas a partir de índices que visem nortear o gestor, notadamente analisando o caso específico do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) no sentido de promover boas práticas e orientar políticas públicas que otimizem a gestão.

O objetivo deste estudo é analisar as características dos diversos índices que compõem o IEG-M, detalhando seus elementos formadores e sua metodologia de avaliação. Procurará ainda contextualizar o desenvolvimento do IEG-M dentro do cenário de governança pública e sua aplicação nas administrações municipais. Objetiva, também, demonstrar como o IEG-M pode auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e transparentes.

A hipótese central deste estudo é que a implementação e a correta utilização dos índices, entre eles o IEG-M do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, podem contribuir significativamente para a melhoria da governança nos municípios. A partir disso, espera-se que haja um aumento na eficiência, transparência e segurança das operações municipais, refletindo-se em melhores resultados na prestação de serviços públicos.

Para alcançar os objetivos propostos, este estudo adotará uma abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando a revisão bibliográfica e documental e estudo de caso do Estado de São Paulo, com o IEG-M.

1. PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS E HISTÓRICO DO IEG-M

A Administração Pública, no exercício de suas atribuições, é fiscalizada pelos Poderes Legislativo e Judiciário, além de seu poder de autotutela, e esse controle inclui os órgãos da administração direta e indireta. Isso é assim

porque a Administração deve atuar de acordo com os princípios que a regem, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

O objetivo primordial desse controle é garantir o cumprimento desses princípios basilares e, em alguns casos, até mesmo o controle de mérito dos atos da administração pública. A Lei atribuiu essa competência aos órgãos que devem exercê-la, tratando-se de um poder-dever, em razão do viés corretivo, não podendo ser postergado sob pena de responsabilização (Di Pietro, 2024, p. 819-820).

Nessa senda, existe a atuação dos Tribunais de Contas, cujo âmbito envolve os atos praticados pelos administradores públicos ou por aqueles que, ainda indiretamente, lidem com valores, bens ou dinheiro público. No âmbito da Constituição do Estado de São Paulo, os artigos 32 a 36 estabelecem as disposições acerca do Tribunal de Contas Estadual. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993) determina em seu artigo 1º que compete ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus municípios, sendo de sua competência, como previsto no inciso II do artigo 2º, apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos municípios, excetuando o Município de São Paulo. Na mesma seara, o artigo 1º do Regimento Interno da Casa destaca que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem jurisdição, competência, atribuições e composição conferidas pela Constituição e pela Lei.

O Plano Estratégico 2022-2026 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo redefiniu sua declaração de missão para constar: “fiscalizar e orientar, por meio de atuação preventiva e corretiva e de avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade” (TCESP, s.d.).

É interessante notar que, apesar de os Tribunais de Contas atuarem como órgãos auxiliares do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, são independentes e autônomos, sem qualquer vínculo ou relação de subordinação com outros Poderes, sendo-lhes atribuída a função de prestar auxílio técnico especializado ao Poder Legislativo. Trata-se de uma colaboração indispensável dentro da construção constitucional existente, pela preparação técnica que tais órgãos desenvolvem (Costa, 2006, p. 78).

Moreira Neto (2005, p.127) menciona que as Cortes de Contas oportunizam importante função de participação democrática na função do controle social, inclusive, com êxito, se houver educação do cidadão para a democracia

voltada à compreensão da *res publica* e do dever que compete a todos os cidadãos de zelar pela destinação correta dos recursos públicos arrecadados para o bom funcionamento da máquina estatal.

Por outro enfoque, não se pode olvidar que o Tribunal de Contas tem a função de apreciar e julgar as contas administrativamente, sendo considerado como um órgão julgador administrativo, sem função jurisdicional *stricto sensu* (Nery Junior e Nery, 2014, p.598-599).

Porém, é importante destacar que, apesar da alta relevância, tecnicidade e impactos nos órgãos fiscalizados pelos Tribunais de Contas, suas decisões não possuem condão de definitividade jurisdicional, pois se trata de parcela exclusivamente atribuída ao Poder Judiciário, conforme disposição expressa no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, que prevê a garantia do acesso à justiça e a inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Costa (2006, p. 137) menciona, contudo, que o § 3º do artigo 71 da Constituição Federal atribuiu a eficácia de título executivo às decisões dos Tribunais de Contas, que imputam débito ou multa, garantindo-se assim que sejam revestidas de efetividade e exequibilidade, pautando a atuação dos administradores públicos aos preceitos orientadores das Cortes de Contas, no que diz respeito à aplicação do dinheiro público.

Feito esse breve introito sobre a relevância dos Tribunais de Contas, cumpre destacar que se torna mais premente no Estado de São Paulo, já que esse ente federativo contribui imensamente para a economia do país, sendo considerado como o estado mais rico do Brasil, o que torna ainda mais evidente a necessidade do controle externo exercido pela Corte de Contas, tendo em vista os vultosos valores movimentados no Estado. De acordo com as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2021 (último ano disponível), o Estado de São Paulo possuía, naquela época, um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 2,72 trilhões.

Diante dessa magnitude de valores, torna-se indispensável a criação de instrumentos capazes de avaliar e monitorar, de forma contínua, a aplicação de recursos públicos, bem como sua correlação com o atingimento de metas, atendimento de políticas públicas e evolução de necessidades sociais.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com o escopo de atualizar e expandir o modelo de fiscalização adotado para uma auditoria de resultados dos orçamentos dos entes jurisdicionados, como ocorre nas grandes nações desenvolvidas, e com vistas a identificar a convergência entre o planejamento estatal e o interesse público, cria o Índice de Efetividade de Gestão Municipal – IEG-M (TCESP, 2022, p.3-4).

A primeira edição do IEG-M/TCESP foi lançada em outubro de 2014, com a participação de 644 prefeituras paulistas, ou seja, 100% de adesão. Em 2016, a segunda edição novamente contou com adesão de 100% dos municípios fiscalizados e foi divulgado um comparativo/evolutivo de um ano para o outro. Após esses dois exercícios, o IEG-M/TCESP inspirou a implementação de um indicador extensível a todos os Tribunais de Contas do Brasil, através da rede Indicon (Rede Nacional de Indicadores), nomeado como IEG-M/Brasil, que contou com a adesão de 4.587 municípios (85,2%), em sua segunda edição (TCESP, 2022, p.4).

Os dados e informações que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal/Brasil já podem ser acessados no novo portal do IEG-M-Brasil, disponibilizado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) em seu site institucional (TCESP, s.d.).

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M/TCESP – tem por foco a infraestrutura e processos e avalia a eficiência das políticas públicas em sete setores da administração: saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos (Defesa Civil), meio ambiente e governança em tecnologia da informação. Os requisitos estabelecidos têm base legal, como por exemplo, a Lei de Resíduos Sólidos, a Lei do SUS, o Plano Nacional de Educação, a Constituição Federal, leis ambientais, entre outros diplomas. É uma forma de exigir o cumprimento dos requisitos legais.

Essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, em consonância com o arcabouço jurisprudencial da Corte de Contas do Estado de São Paulo, bem como com as disposições normativas da Lei nº 4320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. O índice é composto pela combinação dos seguintes itens: dados governamentais; Sistema AUDESP; e informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas prefeituras municipais (TCESP, 2022, p.5).

O objetivo da criação desses índices consiste em subsidiar a fiscalização exercida tanto pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na análise das contas públicas, quanto pela sociedade e os municípios fiscalizados, já que os resultados obtidos podem servir de informação a ser utilizada pelos administradores públicos para planejamento de rumos, reavaliação de metas e estabelecimento de políticas públicas.

Di Pietro sustenta que o controle externo da Administração Pública consiste em atividade estatal, porém o administrado faz parte desse contexto tanto para defender seus interesses individuais quanto os da coletividade, e as formas dessa participação estão previstas no § 3º do artigo 37 da Constituição Federal (Di Pietro, 2024, p. 819).

Na apresentação do Manual do IEG-M 2023, ano-base 2022, consta que, na atualidade, a aferição é mais ampla do que a mera conformidade com a execução orçamentária e regularidade das despesas, pois o cidadão busca acompanhar os resultados das ações dos administradores públicos e sua adequação com os compromissos assumidos durante o período eleitoral (TCESP, 2022).

Insta mencionar que o IEG-M foi considerado uma inovação, sendo um dos finalistas escolhidos entre 89 práticas inscritas por Cortes de vários estados e recebeu, em 6/12/2018, uma menção honrosa na 15ª edição do Prêmio Innovare na categoria 'Tribunais'. Esse prêmio busca identificar e divulgar ações que, de alguma forma, contribuem com o incremento da justiça no país, em busca do bem público. É interessante citar que, na prática enviada para avaliação do prêmio, consta que um dos maiores desafios e fatores de sucesso do IEG-M foi definir uma metodologia única para prefeituras tão diferentes, bem como contabilizar todos os dados e tabulá-los (Instituto Innovare, 2018).

Portanto, o IEG-M/TCESP se consolida como um índice eficaz de produtividade de todos os municípios do Estado de São Paulo, com exceção do Município de São Paulo, se tornando norteador das ações dos administradores públicos, que são fiscalizados tanto pelos órgãos de controle quanto pela população.

Como mencionado, os índices temáticos são divididos em: i-Plan (Planejamento), i-Fiscal (Gestão Fiscal), i-Educ (Educação), i-Saúde (Saúde), i-Amb (Meio Ambiente), i-Cidade (Proteção dos Cidadãos - Defesa Civil) e i-Gov TI (Tecnologia), sendo que cada um deles tem uma atribuição de pesos (TCESP, 2022, p.15).

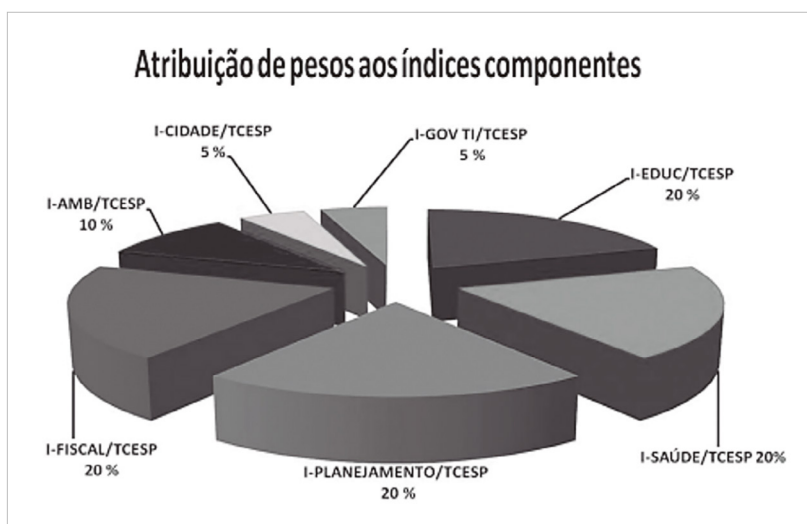


Gráfico 1 – Atribuição de pesos aos índices componentes. | Fonte: TCESP, 2022

Após o preenchimento de um questionário respondido pelos entes fiscalizados, o resultado desse índice se consolida pelas notas correspondentes, de acordo com o desempenho em cada uma das áreas, que podem ser A, B+, B, C+ e C.

A	Altamente efetiva	IEG-M com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEG-M entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEG-M entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEG-M entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEG-M menor ou igual a 49,9%

Tabela 1 – Resultado dos índices e notas correspondentes | Fonte: TCESP, 2022

No IEG-M 2023 (ano base 2022), divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a classificação dos Municípios foi a seguinte: nenhum município com nota A e B+; 52 municípios com nota B; 223 municípios com Nota C+; e 369 com Nota C (TCESP, s.d.).

Diante de todo o exposto, resta evidente a relevância para a Administração Pública de índices que auxiliam na avaliação dos objetivos traçados pelos municípios, se o planejamento segue um caminho adequado e quais são as possibilidades de incremento e melhoria.

Por esse aspecto, é cristalino que o IEG-M/TCESP permite auxiliar as gestões municipais no aprimoramento da gestão pública, pois reflete as competências adequadas a esses entes federativos, dentro da distribuição de competências prevista constitucionalmente, com foco nas necessidades locais. É destinado a avaliar as políticas públicas e serviços prestados e os efeitos dessas ações, sendo capaz de auxiliar no aprimoramento da gestão pública, conforme figura a seguir:

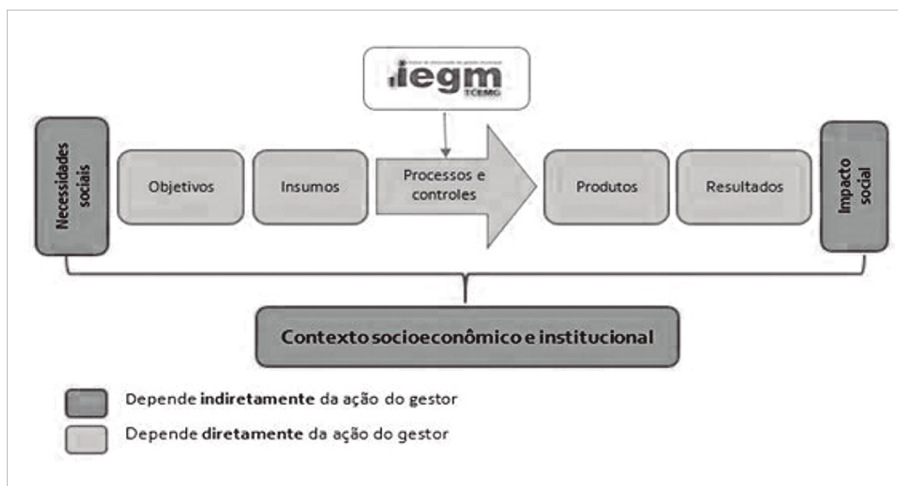


Figura 1 – Como o IEG-M ajuda a aprimorar a gestão municipal | Fonte: IRB, s. d.

Por fim, outro elemento salutar diz respeito à correlação do IEG-M/TCESP aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, para a formação da Agenda 2030.

São dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; e parcerias e meios de implantação (Organização das Nações Unidas, s. d.).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, como órgão de controle externo e instituição indispensável para o exercício da cidadania e democracia, se uniu a esse esforço mundial pelo bem comum, aperfeiçoando a busca pela efetividade das políticas públicas. A convergência entre o indicador e as metas da Agenda 2030 é grande, e nove indicadores do IEG-M estão diretamente correlacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, outros 31 quesitos abordam assuntos diretamente ligados às propostas definidas pelo pacto global. Diante dessa afinidade, o IEG-M será usado como ferramenta oficial da ONU para o monitoramento do avanço da Agenda 2030 em todo o Estado. (TCESP, s.d.).

2. COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE

2.1 i-Plan

O planejamento envolve a alocação eficiente de recursos para alcançar objetivos específicos. Antes de qualquer outra função administrativa, o planejamento define um espaço decisório no qual são definidas quais políticas públicas terão a prioridade na alocação de recursos (TCESP, 2021, p. 6).

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema integrado de planejamento e orçamento, através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos são a base do planejamento orçamentário, assegurando que as ações públicas estejam alinhadas com os objetivos de longo prazo do governo e a disponibilidade de recursos.

Complementando essa base orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu § 1º do artigo 1º determina que a responsabilidade pela gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse contexto, o Indicador de Planejamento (i-Plan) surge como uma ferramenta importante que mede a consistência entre o que foi planejado pelo gestor municipal e o que foi efetivamente executado, e a coerência entre as metas e os recursos públicos empregados.

Esse marcador avalia a execução das ações em relação ao planejamento municipal, comparando os percentuais gerados e, assim, é possível visualizar os impactos na qualidade de vida dos munícipes. Na versão do i-Plan consultada neste trabalho, foram incluídos os seguintes indicadores, detalhados com a sua apuração (TCESP, 2022, p.12):

- coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações;
- confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados;

percentual de alteração do planejamento inicial;
pontualidade na entrega de documentos relativos às peças de planejamento.

Para melhor compreensão da importância do planejamento e execução orçamentária, cumpre destacar que o Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, ao apreciar as contas de 2019 de uma prefeitura, forneceu uma visão clara sobre o marcador i-Plan:

Na área do planejamento (I-Plan), de cuja efetividade depende, em alguma medida, a consecução dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas das demais esferas de atuação estatal, houve uma evolução na performance, de C para C+, mas que, ainda, evidencia a insuficiente capacidade da Administração de coletar e coordenar as informações necessárias à elaboração de suas peças de planejamento, assim como de acompanhar os resultados produzidos pelos programas e ações de governo.

Dessa forma, é possível notar que o i-Plan objetiva fortalecer o planejamento adequado dos gastos públicos, o que contribuirá diretamente para a implementação de políticas públicas eficientes, beneficiando os municípios e contribuindo para o progresso do município.

2.2 i-Fiscal

A gestão fiscal representa o desempenho do governo em atender o interesse da população e o bem comum. A política fiscal é representada pelas receitas públicas arrecadas através da política tributária, das cobranças dos serviços prestados, pela alocação de recursos arrecadados, e outras formas previstas em lei (Sá, 2020, p.16).

A Constituição Federal, através do artigo 24, atribui competência concorrente entre União e estados para legislar sobre assuntos financeiros e orçamentários. Em consonância com esse disposto, também permite aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, incisos I e II). Existem também disposições sobre a gestão fiscal na Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nesse contexto, 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.

Esse marcador verifica o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e a gestão de aspectos como endividamento, planejamento e metas, garantindo que não comprometam as receitas futuras e a prestação de serviços públicos à população local através dos seguintes marcadores: análise da receita; análise da despesa; análise da execução orçamentária; análise do esforço para pagamento de restos a pagar; análise do nível de cancelamento de restos a pagar; despesas com pessoal; apuração do resultado financeiro; apuração da dívida fundada; apuração dos pagamentos dos precatórios; repasse de duodécimos às câmaras; pontualidade na prestação de contas; dívida ativa; alertas do sistema AUDESP; balancetes rejeitados; resultado primário; índice de liquidez imediata; limites de endividamento: regra de ouro; e percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada (TCESP, 2022).

É digno de destaque que, ao analisar a gestão fiscal de prefeitura municipal, relativa às contas anuais de 2022, o Eminentíssimo Conselheiro Antônio Roque Citadini destacou que o i-Fiscal foi verificado pelo atendimento em relação aos índices obrigatórios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse cumprimento foi fundamental para atestar a saúde financeira do município através do adimplemento das obrigações fiscais.

Portanto, a análise da gestão fiscal através do marcador i-Fiscal permite analisar o cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, garantindo a aferição da saúde financeira e a responsabilidade na administração dos recursos públicos.

2.3 i-Educ

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 6º, a educação como direito social e estabelece como competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conforme inciso XXIV do artigo 22. A função de proporcionar meios de acesso à educação é de competência comum a todos os entes federados, prevista no inciso V do artigo 23, e a competência para legislar sobre educação é concorrente, conforme inciso IX do artigo 24.

É relevante mencionar que aos municípios compete manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação

infantil e de ensino fundamental, de acordo com previsão contida no inciso VI do artigo 30 da Constituição, correlacionado ao artigo 211, que prevê o regime colaborativo dos sistemas de ensino entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Nessa senda, a educação consiste em um sistema de cooperação entre os entes federados, não se podendo exclusivamente atribuir responsabilidade por falhas aos municípios, se a União e o Estado não lhes prestarem a cooperação constitucionalmente exigida (Silva, 2009, p. 310).

Ademais, a educação ocupa relevante posição no texto constitucional, estabelecida no artigo 205, prevista como direito de todos os cidadãos e dever do Estado, em conjunto com a família e com a colaboração da sociedade como um todo, com vistas ao integral desenvolvimento da pessoa, bem como a formação de base para o exercício da cidadania e exercício qualificado para o trabalho.

Monteschio (2022, p. 286-287) destaca a grande valia da educação no sistema normativo brasileiro a ponto de não se tratar apenas de o Estado cumprir o mandamento constitucional, com escopo de assegurar o cumprimento de direito fundamental, mas principalmente de proporcionar os meios necessários para a efetivação de tal direito, o que só é possível com gestão de recursos públicos, já que todo direito fundamental possui um custo diretamente associado.

Na análise do IEG-M, o Índice de Efetividade da Educação (i-Educ) mede os resultados do setor por meio de quesitos relacionados à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, com foco em infraestrutura escolar.

A metodologia aplicada para aferição desse índice se baseia numa série de quesitos específicos da administração municipal relativa à educação infantil, creches e pré-escolas e ensino fundamental (anos iniciais e finais), tratando-se de elementos que interferem diretamente na qualidade de vida das pessoas. As fontes utilizadas são o Censo Escolar, o Sistema AUDESP e informações constantes no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (TCESP, 2022).

A título exemplificativo, as administrações municipais são questionadas sobre o número de alunos matriculados na pré-escola em período integral, a quantidade de estabelecimentos de pré-escola que disponibilizam brinquedos e materiais pedagógicos, a entrega de uniforme escolar, a quantidade de professores por creche, a oferta de transporte escolar, entre tantos outros quesitos (TCESP, 2022).

Importa destacar a decisão do Tribunal de Estado de São Paulo na análise de contas municipais, no exercício de 2019, na qual houve menção ao índice de efetividade da gestão municipal, mais especificamente, o i-Educ, constando algumas falhas que, porém, foram relevadas no voto condutor, com proposta de recomendação para melhoria dos índices, nos seguintes termos:

(...) Ainda sobre a dimensão do IEG-M, foram destacadas ocorrências no Setor Educacional ao ensejo da fiscalização de natureza operacional, tais quais: ausência de Sala de Aleitamento Materno em Creche; existência de mais de 10% do quadro de professores dos Anos Iniciais como temporários; falta de relatório elaborado por Nutricionista a fim de atestar as condições físicas e estruturais da Cozinha; necessidade de reparos em algumas unidades escolares devido à constatação de problemas estruturais (indicadas às fls. 33/37); e ausência de AVCB vigente nos estabelecimentos de ensino (fl.66, evento 60.5); o que demanda a adoção de prontas medidas regularizadoras por parte da Municipalidade com vistas à efetiva melhoria no desempenho de sua gestão, as quais deverão ser confirmadas pela UR-13 no próximo roteiro fiscalizador.

Em relação à atribuição de peso para cada índice integrante do IEG-M/TCESP, o i-Educ corresponde a 20% do total, sendo elencado como um dos itens de maior relevância juntamente ao i-Fiscal, i-Saúde e i-Plan (TCESP, 2022).

Por fim, constou do anuário IEG-M 2014-2022, divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2024), que, dos 644 municípios submetidos à fiscalização do TCESP, 173 (27%) tiveram resultados B+ (muito efetiva) e B (efetiva), e 471 (73%) estão nas faixas de resultados C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação), representando certa carência na área da educação, no exercício de 2022. Nenhum deles atingiu a nota A (altamente efetiva), no ano de 2021 e 2022, e não houve grande discrepância em relação ao porte dos municípios (muito pequeno, pequeno, médio e grande) com a faixa de resultado, no ano de 2021. Já no exercício de 2022, a média dos municípios de porte muito pequeno (inferior a cinco mil habitantes) obteve um desempenho ligeiramente superior aos demais portes (0,53 em relação a 0,52).

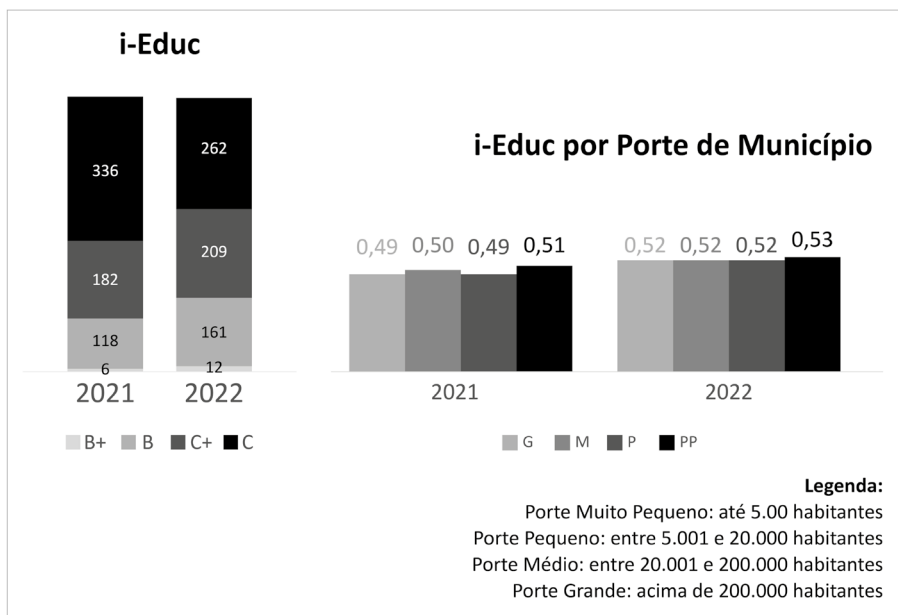


Gráfico 2 – i-Educ por porte de município. | Fonte: TCESP, 2024

2.4 i-Cidade

O planejamento urbano, na concepção de Souza (2008, p. 46), significa planejar sempre destinando o futuro; o ato de planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.

Através do marcador i-Cidade, é possível analisar o grau de envolvimento no planejamento municipal para proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres e mobilidade urbana. Nesse contexto, sinistros podem ser entendidos como eventos inesperados que possam causar danos às pessoas, e os desastres podem ser compreendidos como acontecimentos que causam sofrimento e grande prejuízo, enquanto a mobilidade urbana seria o deslocamento da população dentro do município.

Para análise desse marcador, é fornecida uma série de quesitos específicos sobre a proteção realizada no município, os quais permitem a visualização da gestão municipal quanto ao grau de inter-relacionamento com outros

órgãos de suporte e quanto à preparação e reação em situações de emergência. Percebe-se a importância da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608/2012, que traz as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, a fim de reduzir os riscos de desastres no país, conforme prevê o Marco de Sendai para Redução de Risco de Desastres (2015-2030).

Da mesma forma, o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (PLANCON) faz parte da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei nº 12608/2012. De acordo com essa política, é de competência dos municípios elaborar planos de contingência e, com base nesses documentos, realizar periodicamente exercícios simulados e revisões em relação a desastres como incêndios, inundações, deslizamentos e solapamentos às margens de córregos.

Por fim, destaca-se a importância de atender o disposto no art. 1º da Lei nº 12.587/2012, a qual determina que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do artigo 21 e o artigo 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município.

Portanto, a análise do marcador i-Cidade é essencial para avaliar e aprimorar a gestão urbana, assegurando que os municípios estejam preparados para enfrentar sinistros e desastres, além de promover uma mobilidade urbana eficiente.

2.5 i-Saúde

A saúde é um direito fundamental do ser humano, e o Estado tem a responsabilidade de garantir as condições necessárias para que as pessoas possam desfrutar plenamente desse direito (Silva, 2009, p. 767). Dessa forma, é dever dos entes públicos manter e fomentar a saúde da população, garantindo infraestrutura médica, acesso a medicamentos, profissionais de saúde qualificados e todos os recursos indispensáveis para saúde dos munícipes.

A Constituição Federal de 1988 trata a saúde como um direito humano fundamental, estabelecendo que é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Os municípios são responsáveis por grande parte da execução de políticas e serviços públicos relacionados à saúde, através de recursos próprios e os repassados pela União e pelo estado. O governo municipal formula suas próprias políticas de saúde coordenando e planejando o SUS em nível municipal, respeitando a normatização federal (Ministério da Saúde, 2022).

Dada a importância dos municípios na administração e execução dos serviços de saúde, através do indicador i-Saúde é possível medir os resultados por meio de quesitos relacionados à Atenção Básica, às Equipes de Saúde da Família, aos Conselhos Municipais de Saúde, a tratamentos e vacinação.

É inegável que o i-Saúde é uma ferramenta fundamental para avaliar e controlar a eficácia das políticas de saúde implementadas pelos municípios, permitindo a identificação de áreas que necessitam de melhorias.

Dessa forma, os municípios ficam cientes da importância da aplicação de recursos efetivos nas melhorias na saúde, garantindo que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas e que a população tenha acesso a serviços de qualidade.

2.6 i-Amb

A Constituição Federal preceitua no artigo 225 que compete tanto ao Poder Público quanto à coletividade a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, pois se trata de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

O inciso I do artigo 3º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) define o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

O direito ao meio ambiente saudável consiste em direito fundamental do cidadão, e é tarefa do Estado preservar tal direito, não sendo uma opção para o Poder Público, já que tal proteção decorre de imposição constitucional (Nery Junior e Nery, 2014, p. 956).

Silva (2009, p. 834) destaca que o meio ambiente consiste em um agrupamento de elementos naturais, artificiais e culturais destinados ao desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Essa interação traz

uma denominação única para o meio ambiente como conjunto de recursos naturais e culturais.

A qualidade do meio ambiente tem correlação direta com a qualidade de vida dos cidadãos, e, nesse sentido, o Índice Municipal do Meio Ambiente (i-Amb) mede os resultados das ações relacionadas ao ecossistema que impactam os serviços e a qualidade de vida do cidadão, com base na análise sobre os dados dos resíduos sólidos, a educação ambiental e a estrutura dos conselhos relacionados ao setor, entre outros (TCESP, 2022).

A metodologia aplicada para aferição desse índice se baseia, assim como os outros índices, na apresentação aos entes jurisdicionados de um questionário com elementos específicos do meio ambiente, respondido por meio de auditoria eletrônica (TCESP, 2022).

A título exemplificativo, as administrações municipais são questionadas se estimulam seus órgãos a utilizar, de forma racional, seus recursos naturais; se existem programas de educação ambiental no município; há ainda questões específicas relacionadas a poda de árvores, queimadas e uso de fogo; outras relativas a saneamento básico e tratamento de esgoto; se há licença de autorização da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) para tratamento de resíduos sólidos urbanos, entre tantos outros (TCESP, 2022).

O Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana do Município (ICTEM) e o Índice de Qualidade de Resíduos (IQR) da CETESB são considerados para entendimento dos processos quanto à qualidade da coleta e tratabilidade de esgoto e dos resíduos sólidos cujo manejo seja de responsabilidade municipal (TCESP, 2022, p. 14).

Importa destacar a decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na análise de contas de prefeitura municipal, no exercício de 2017, na qual houve menção ao índice de efetividade da gestão municipal, mais especificamente, o i-Amb, constando algumas falhas que, porém, foram relevadas no voto condutor, com proposta de recomendação para melhoria dos índices, nos seguintes termos:

IEG-M – I- AMBIENTAL – ausência de implementação do Plano de Resíduos Sólidos; falta de implantação de coleta seletiva de resíduos sólidos; inexistência de Unidade de Triagem para destinação dos resíduos sólidos; aterramento de grande quantidade de resíduos sólidos domiciliares sem qualquer separação e aproveitamento; inexistência de Fiscalização e de Planos de Gerenciamentos de Resíduos Sólidos das Atividades Agrossilvopastoris, descumprindo dispositivos da Lei Municipal nº 1.834/2012.

Em relação à atribuição de peso para cada índice integrante do IEG-M/TCESP, o i-Amb corresponde a 10% do total, abaixo do i-Fiscal, i-Saúde, i-Educ e i-Plan que correspondem, individualmente, a 20% do total, mas acima do i-Cidade e i-Gov TI, que correspondem, individualmente a 5% do total (TCESP, 2022).

Por fim, constou do anuário IEG-M 2014-2022, divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que o i-Amb foi o índice de atuação dos municípios paulistas que tiveram atuação linear nas cinco primeiras edições avaliadas. A média desse índice permaneceu na faixa B, considerada como efetiva. Com a entrada em vigor do novo Marco do Saneamento Básico (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020) e as exigências relativas ao saneamento básico, coleta seletiva, qualidade do ar, arborização urbana, estrutura e educação ambiental, o resultado geral caiu para a Faixa C – baixo nível de adequação (TCESP, 2024).

Para melhor visualização, destaca-se a seguinte planilha que constou do anuário, com a correspondente alteração da faixa de resultado, após a entrada em vigência do instrumento legal acima mencionado (TCESP, 2024).



Gráfico 3 – i-Amb/TCESP | Fonte: TCESP, 2024

2.7 i-Gov TI

A governança em TI tornou-se um componente vital para a administração pública, especialmente no contexto da crescente digitalização dos serviços e processos governamentais. A implementação eficiente de tecnologias da informação pode aumentar significativamente a transparência, a eficiência e a acessibilidade dos serviços públicos. O i-Gov TI surge como uma resposta à necessidade de avaliar e promover boas práticas de governança em TI nas administrações municipais, alinhando-se aos princípios constitucionais de

eficiência e moralidade administrativa. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2018) demonstra que:

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2016: Dividendos Digitais do Banco Mundial revela que as tecnologias digitais, principalmente os telemóveis e a Internet, contribuíram para um crescimento considerável. Nos países em desenvolvimento, estima-se que um aumento de 10% nas ligações à Internet de alta velocidade, por exemplo, produz um aumento médio de 1,4% no crescimento econômico. Apesar deste potencial, muitos países em desenvolvimento ainda não compreenderam todos os benefícios das tecnologias digitais para a concretização das suas prioridades socioeconômicas e não conseguem avançar com a transformação digital devido às limitações em matéria de desenvolvimento com que se defrontam. Estas limitações não são prontamente “resolvidas” ou contornadas através de planos de projeto no papel, eventos isolados ou estratégias “de aplicação universal” (Hanna, 2016). Apesar dos esforços envidados para tornar as tecnologias de informação e comunicação (TIC) amplamente disponíveis (mais de metade da população mundial em 2017 tinha acesso à Internet), a taxa de penetração nos países menos desenvolvidos foi de apenas 14,7%.

O i-Gov TI é estruturado para oferecer uma visão abrangente da gestão de TI nos municípios, considerando aspectos como infraestrutura, segurança, planejamento e inovação tecnológica. Esse índice permite identificar pontos fortes e áreas de melhoria, fornecendo subsídios para a tomada de decisões estratégicas que visem aprimorar a governança de TI.

Dentre os elementos formadores do i-Gov TI, a infraestrutura de TI procura avaliar a qualidade e a adequação dos recursos tecnológicos disponíveis, incluindo hardware, software e conectividade. Considera, ainda, a existência de planos de manutenção e atualização tecnológica.

Quanto ao quesito segurança da informação, busca medir a implementação de políticas e práticas de segurança da informação, como a proteção de dados sensíveis e a prevenção de incidentes cibernéticos. Inclui a análise de conformidade com normas e regulamentos de segurança.

No elemento planejamento e governança de TI, procura-se examinar a existência de planos estratégicos de TI que estejam alinhados com os objetivos e metas da administração municipal. Avalia, ainda, a governança de TI, incluindo a gestão de projetos, a definição de responsabilidades e a supervisão das atividades de TI.

O item inovação e transformação digital tem como escopo avaliar iniciativas de inovação tecnológica e transformação digital, como a implementação

de soluções de governo eletrônico (e-gov). Considera, também, a promoção de uma cultura de inovação dentro da administração pública.

Por fim, o componente capacitação e recursos humanos tem como propósito analisar os programas de capacitação e desenvolvimento de competências em TI para os servidores públicos. Avalia, ainda, a adequação da equipe de TI em termos de quantidade e qualificação.

A adoção do i-Gov TI no âmbito do IEG-M permite uma avaliação mais precisa e objetiva da capacidade dos municípios de gerir seus recursos tecnológicos de forma eficaz. Além disso, promove a transparência e a prestação de contas à sociedade, contribuindo para o fortalecimento da confiança pública nas instituições governamentais.

O Índice de Governança em Tecnologia da Informação (i-Gov TI) desempenha um papel essencial no aprimoramento da gestão pública municipal, ao fornecer uma ferramenta robusta para avaliar e melhorar a governança de TI. Através de uma análise detalhada e sistemática dos elementos formadores do i-Gov TI, os municípios podem identificar lacunas e implementar ações corretivas que promovam a eficiência, a segurança e a inovação tecnológica. Assim, o i-Gov TI não apenas facilita a transformação digital na administração pública, mas também reforça os princípios de moralidade e eficiência administrativa, fundamentais para uma gestão pública eficaz e transparente.

CONCLUSÃO

Este estudo examinou a relevância da estruturação de políticas públicas, especialmente através da utilização de índices como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).

O artigo detalhou as características e a metodologia do IEG-M, destacando como seus diversos índices – i-Plan, i-Fiscal, i-Educ, i-Saúde, i-Amb, i-Cidade e i-Gov TI – são construídos e aplicados para avaliar a gestão municipal. Foi contextualizado o desenvolvimento do IEG-M dentro do cenário da governança pública, demonstrando como ele se tornou uma ferramenta crucial

para a orientação e avaliação das administrações municipais no Estado de São Paulo.

A análise demonstrou que a implementação e correta utilização do IEG-M contribuem significativamente para a melhoria da governança nos municípios, resultando em maior transparência, eficiência e segurança nas operações municipais. O estudo evidenciou as características dos diversos índices que compõem o IEG-M, detalhando seus elementos formadores e metodologia. Além disso, contextualizou o desenvolvimento do IEG-M no cenário da governança pública, demonstrando sua aplicação prática e impacto nas administrações municipais. Também foi demonstrado como o IEG-M pode auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e transparentes, conforme inicialmente proposto.

A hipótese central do estudo, que sugeria que a implementação e correta utilização dos índices do IEG-M poderiam melhorar a governança nos municípios, mostrou-se acertada. A análise dos dados e a revisão bibliográfica indicaram que o IEG-M, ao proporcionar uma avaliação objetiva e sistemática da gestão pública, tem de fato contribuído para a eficiência administrativa, transparência e segurança das operações municipais, refletindo-se em melhores resultados na prestação de serviços públicos.

O IEG-M se consolida como uma ferramenta essencial para a melhoria da gestão pública municipal no Estado de São Paulo. Sua aplicação permite não apenas a avaliação da eficiência das políticas públicas implementadas, mas também orienta os gestores públicos na tomada de decisões fundamentadas em dados objetivos e confiáveis. Ao promover a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, o IEG-M contribui para o fortalecimento da confiança pública nas instituições governamentais e para a construção de uma administração pública mais justa e eficaz. Assim, o IEG-M se destaca como um modelo a ser seguido não apenas em São Paulo, mas potencialmente em outros estados e regiões que busquem aprimorar suas práticas de governança pública.

Os índices são ferramentas importantes para a gestão pública quando bem utilizados. Eles fornecem um recorte específico da realidade, servindo como base para a tomada de decisões informadas e estratégicas. No entanto, é crucial que os gestores os interpretem corretamente, considerando o contexto e as particularidades locais. O uso crítico dos índices, como o IEG-M, induz os gestores a uma análise mais aprofundada e reflexiva, promovendo uma postura de constante avaliação e melhoria. Assim, mesmo que o gestor público não adote diretamente o índice, mas realize uma simples consulta, o índice está desafiando os gestores a serem mais críticos e proativos na busca por uma administração pública mais eficiente e transparente.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 28 jul. 2024.

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

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 20 set. 2000.

BRASIL. Lei complementar n.º 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, 5 mai. 2000.

BRASIL. Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União, Brasília, 4 jan. 2012.

BRASIL. Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Diário Oficial da União, Brasília, 11 abr. 2012.

BRASIL. Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Responsabilidade dos entes que compõem o SUS**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/sus/responsabilidades-dos-entes-que-compoem-o-sus>. Acesso em: 5 fev. 2025.

COMPARATO, F. K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

INSTITUTO INNOVARE. **Prática IEG-M**. Disponível em: [https://www.premioinnovare.com.br/pratica/ieg-m-\(indice-de-efetividade-da-gestao-municipal\)/3147](https://www.premioinnovare.com.br/pratica/ieg-m-(indice-de-efetividade-da-gestao-municipal)/3147). Acesso em: 27 jul. 2024.

INSTITUTO INNOVARE. **Prêmio Innovare 15ª Edição**. 2018. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes/15a-edicao-2018/4>. Acesso em: 27 jul. 2024.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **IEG-M**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

MONTESCHIO, Horácio. **O direito à educação como direito fundamental de inserção e proteção a cidadania: uma visão em tempos de COVID-19**. In: AVANCI, Thiago (org.) *O futuro do direito: o que esperar do direito e das tecnologias*. Estudo em homenagem ao professor Angelo Viglianisi Ferraro. Londrina: Thoth, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. In: *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte, Fórum, 2005.

NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OECD. **Promovendo a Transformação Digital dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (PALOP-TL)**. OECD Publishing: Paris, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264307155-pt>. Acesso em: 30 jul. 2024.

OECD. **Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide**. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 27 jul. 2024.

PASSOS FREITAS, V. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2000.

SÁ, Djalma de. **Gestão do orçamento**. 1. ed. São Paulo: Contentus, 2020.

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo: promulgada em 5 de outubro de 1989.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2024**. São Paulo, SP, 2024. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/IEG-M/Anuario_IEG-M_2014-2022.pdf. Acesso em: 30 jan. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Lei Orgânica e Regimento Interno**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/lei-organica-e-regimento-interno>. Acesso em: 23 jul. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2023**. São Paulo, SP, 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20IEGM%202023%20-%20ano%20base%202022%20vFinal.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual de planejamento público**. São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Painel do IEGM**. São Paulo, SP s.d. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 27 jul. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Plano Estratégico 2022-2026**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-2022-2026>. Acesso em: 23 jul. 2024.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento a gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

YEAZELL, S. **From medieval group litigation to the modern class action**. New Heaven: Yale, 1987.

DIREITO À SAÚDE E EFETIVIDADE DO GASTO:

O INDICADOR I-SAÚDE DO
IEG-M COMO CRITÉRIO PARA
A RESPONSABILIZAÇÃO DOS
GESTORES MUNICIPAIS

**GUSTAVO DAVANÇO NARDI
ROGÉRIO MONTEIRO DE BARROS**

DIREITO À SAÚDE E EFETIVIDADE DO GASTO: O INDICADOR I-SAÚDE DO IEG-M COMO CRITÉRIO PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS

GUSTAVO DAVANÇO NARDI

*Bacharel e Mestrando em Direito, Procurador Geral do Município de Nova Granada
nardiadv@gmail.com*

ROGÉRIO MONTEIRO DE BARROS

*Bacharel e Mestrando em Direito, Advogado
advbarros@terra.com.br*

RESUMO

O presente artigo investiga a possibilidade de utilização do indicador i-Saúde, integrante do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), como parâmetro normativo para o controle externo das políticas públicas de saúde. A pesquisa parte da hipótese de que o cumprimento do gasto mínimo constitucional previsto no artigo 198 da Constituição Federal não assegura, por si só, a efetividade do direito à saúde, sendo necessário avaliar os impactos reais da despesa pública sobre a população. Para isso, adota-se uma abordagem qualitativa, com método dedutivo e análise documental, utilizando dados oficiais do TCESP, normas constitucionais e jurisprudência do STF. A partir do marco teórico das normas de otimização (Humberto Ávila) e do princípio da efetivação, argumenta-se que a baixa efetividade do gasto em saúde, quando demonstrada por indicadores objetivos como o i-Saúde, pode ensejar responsabilização jurídica dos gestores. Como resultado, propõe-se o reconhecimento do i-Saúde como instrumento auxiliar na aferição da conformidade das políticas públicas com os deveres constitucionais, contribuindo para a indução de uma gestão municipal mais orientada por resultados concretos.

PALAVRAS-CHAVE: Efetividade da Despesa Pública; Direito à Saúde; IEG-M; Responsabilização; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This article investigates the possibility of using the i-Saúde indicator, part of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), as a normative parameter for the external control of public health policies. The research is based on the hypothesis that compliance with the constitutional minimum health expenditure, as set forth in Article 198 of the Federal Constitution, does not guarantee, per se, the effectiveness of the right to health. A qualitative, deductive approach was adopted, with documentary analysis based on official TCESP data, constitutional norms, and Supreme Court rulings. Drawing from the theoretical framework of optimization rules (Humberto Ávila) and the principle of effectiveness, the paper argues that low spending effectiveness – when demonstrated by objective indicators such as i-Saúde – may trigger legal accountability of public managers. The study proposes the recognition of the i-Saúde indicator as an auxiliary tool in assessing the compliance of public policies with constitutional obligations, contributing to a more outcome-oriented municipal administration.

KEYWORDS: Public Expenditure Effectiveness; Right to Health; IEG-M; Accountability; Courts of Accounts.



INTRODUÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA EFETIVIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

A Constituição da República de 1988 consagra, em seu artigo 6º, o direito à saúde como direito social fundamental, inserindo-o no rol de prestações



estatais positivas cujo adimplemento transcende a mera formulação legal, exigindo concretude na ação governamental.

A mera previsão formal de políticas públicas, portanto, não satisfaz os requisitos constitucionais de efetividade, pois a esse respeito, a doutrina de Humberto Ávila oferece valiosa contribuição ao distinguir as normas jurídicas em regras, princípios e normas de finalidade.

Para o autor, os direitos sociais são regidos por normas de otimização, as quais “impõem que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes” (Ávila, 2021, p. 135-138).

Tal compreensão exige que o intérprete e o controlador da atividade estatal não se satisfaçam com avaliações meramente quantitativas ou formais, mas que considerem o resultado efetivo da ação administrativa.

A efetividade, nesse contexto, ultrapassa a legalidade e a eficiência, articulando-se como a conversão prática dos recursos públicos em benefícios sociais mensuráveis, pois a atuação estatal no campo da saúde, para ser considerada constitucionalmente adequada, deve demonstrar que os recursos aplicados produziram impactos reais na cobertura dos serviços, na qualidade do atendimento e na proteção da população.

A filosofia política, desde John Rawls (2002, p. 23-25), acentua a distinção entre justiça formal e justiça substancial, advertindo que “os princípios de justiça, para que cumpram sua função, devem ser eficazes, isto é, devem ser aplicados institucionalmente e produzir efeitos tangíveis nas condições de vida das pessoas”.

A tradição constitucionalista brasileira, marcada pelo constitucionalismo dirigente e pelo compromisso com a transformação social, historicamente buscou operar uma passagem do dever-ser para o ser, da promessa abstrata de direitos para sua concretização efetiva. Nesse sentido, a efetividade aparece como “categoria-ponte” entre a previsão normativa e a realidade social, exigindo a superação das dicotomias clássicas entre norma e fato, entre legalidade e legitimidade (Canotilho, 2012, p. 1347-1352).

Luís Roberto Barroso (2009, p. 159-165) observa que “a efetividade emerge como conceito de densidade normativa própria, representando a concretização dos valores constitucionais por meio de políticas públicas dotadas de resultados verificáveis”.

A positivação do princípio da efetividade, ainda que de forma difusa, encontra lastro em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988,

particularmente naqueles que consagram os direitos sociais e impõem deveres de desempenho ao Estado.

O artigo 37 consagra a eficiência como princípio da administração pública, mas não esgota o debate: como adverte Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 103-108.), “a efetividade transcende a eficiência, pois está associada ao impacto real das políticas públicas na promoção dos direitos, não apenas ao uso racional dos meios”.

A discussão sobre a positivação do princípio da efetividade não se limita ao contexto brasileiro, pois, na literatura internacional, Cass Sunstein sustenta que o Estado democrático exige *accountability* não apenas pelo cumprimento de procedimentos, mas pela demonstração de resultados concretos e auditáveis, sendo a efetividade um critério central para avaliação de políticas públicas (Sunstein, 2018, p. 17-28).

A positivação do princípio, portanto, pode ocorrer tanto de modo explícito como nas constituições que expressamente preveem o dever de realização de direitos, a exemplo de algumas experiências europeias, quanto de forma implícita, mediante a interpretação construtiva dos dispositivos constitucionais e da jurisprudência constitucional.

Em síntese, a efetividade é condição para a legitimidade da ordem constitucional e parâmetro para o exercício do poder público, exigindo, como ensina Jürgen Habermas (2003, p. 378-381), que “os direitos não sejam apenas proclamados, mas implementados como práticas concretas de cidadania e justiça social”.

A persistência de desigualdades regionais, desabastecimento de medicamentos e precariedade das unidades básicas de saúde, mesmo diante da aplicação do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde, revela que a conformidade orçamentária não é suficiente para garantir a realização plena do direito à saúde.

Nesse sentido, a análise econômica do direito e a literatura especializada em políticas públicas têm defendido a incorporação de métricas e indicadores na avaliação da efetividade das políticas sociais. Robert Cooter e Thomas Ulen (2012, p. 25-28), ao abordarem os fundamentos da *Law and Economics*, afirmam que a atuação estatal deve ser guiada por uma lógica de resultados, e não apenas de processos: “a função do direito público moderno é alcançar objetivos sociais definidos por meio da alocação eficiente de recursos públicos”.

Essa abordagem converge com o princípio da eficácia plena dos direitos fundamentais, conforme interpretado pelo Supremo Tribunal Federal – STF

– em precedentes como o Recurso Extraordinário 855.178/SE (Tema 1095 da repercussão geral), no qual se afirma que o Poder Judiciário pode controlar a razoabilidade e a efetividade da política pública de saúde mesmo diante de cláusulas orçamentárias.

O STF estabelece que, mesmo diante de restrições orçamentárias, é imprescindível avaliar se a política pública estruturada pelo Estado é capaz de produzir impactos reais e satisfatórios, conforme os fins constitucionais delineados no artigo 196 da Constituição Federal.

A atuação jurisdicional, nesse contexto, passa a ser vista não como mera ingerência administrativa, mas como mecanismo legítimo de proteção da eficácia material dos direitos, incumbindo ao Judiciário exercer controle sobre a razoabilidade, a suficiência e a efetividade das estratégias implementadas pelo poder público.

Essa compreensão tem respaldo em doutrina de destaque, como a de Luís Roberto Barroso (2009, p. 180-184), que afirma que a efetividade dos direitos fundamentais requer tanto a previsão normativa quanto a implementação de políticas públicas aptas a proporcionar resultados tangíveis à coletividade.

No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 167-171) ressalta que o núcleo da proteção constitucional reside na “aplicabilidade imediata” dos direitos sociais, o que exige do Estado ações positivas e estruturantes capazes de concretizar os comandos constitucionais.

O precedente do STF, ao autorizar o exame judicial da efetividade das políticas públicas de saúde, não apenas reforça a densidade normativa do direito à saúde, mas também valoriza a atuação dos órgãos de controle externo, que passam a dispor de respaldo jurisprudencial para exigir a demonstração de resultados e a adoção de indicadores objetivos como critérios de aferição da atuação estatal.

Tal debate torna-se ainda mais relevante à luz da judicialização da saúde, fenômeno que expôs as insuficiências estruturais do Sistema Único de Saúde e revelou, sob a ótica do controle externo, a necessidade de aferir não apenas os montantes despendidos, mas os resultados produzidos.

O controle da gestão pública, portanto, deve evoluir de uma perspectiva formalista para uma lógica de desempenho, em que a efetividade se torne um critério jurídico para análise da legitimidade e da responsabilidade administrativa.

Nesse panorama, ganha centralidade o uso de instrumentos empíricos capazes de demonstrar a aderência da ação estatal aos objetivos constitucionais, e, desta maneira, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, constitui avanço relevante nesse sentido, especialmente em sua dimensão voltada à saúde pública, o i-Saúde.

Conforme descrito no Manual do IEG-M 2025 (TCESP, 2024, p. 5-14), o indicador é composto por perguntas que medem a existência, funcionamento e alcance das políticas de atenção básica à saúde, estrutura física e tecnológica, programas de saúde da família, cobertura vacinal, disponibilidade de medicamentos e cumprimento de protocolos sanitários.

Tais parâmetros vão além de uma contabilidade de insumos. Revelam o grau de implementação de políticas estruturantes, sendo capazes de indicar, com precisão técnica e respaldo metodológico, o nível de efetividade da gestão municipal da saúde.

O Tribunal de Contas, ao construir esse índice, reconhece que a boa governança não pode mais ser aferida exclusivamente pela regularidade formal dos gastos, mas pela produção de resultados concretos para a população.

Nesse sentido, o questionário principal do IEG-M 2025 (TCESP, 2024) revela que a pontuação do município em i-Saúde depende, por exemplo, da existência de cobertura mínima da Estratégia de Saúde da Família, da regularidade na entrega de medicamentos, da qualificação técnica dos gestores e da integração com os sistemas de informação em saúde, elementos que evidenciam o grau de responsabilidade objetiva da administração frente à Constituição.

A doutrina de Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 53-56) é igualmente elucidativa ao afirmar que “a política pública deve ser compreendida como manifestação qualificada da função administrativa, vinculada aos parâmetros constitucionais de legalidade, finalidade e eficiência, mas também à produção efetiva de justiça social”.

Dessa forma, a ausência de resultados satisfatórios, mesmo diante da aplicação formal de recursos, pode caracterizar desvio de finalidade ou ineficiência institucional, ensejando a atuação corretiva dos órgãos de controle, inclusive com a responsabilização dos gestores públicos por omissão constitucional.

Com base nessa fundamentação, sustenta-se que o indicador i-Saúde, embora técnico em sua formulação, pode e deve ser apropriado como ferramenta jurídico-normativa no âmbito do controle externo exercido pelos



Tribunais de Contas, pois a mensuração rigorosa, baseada em evidências, fornece os elementos necessários para o juízo de conformidade material das políticas públicas municipais com os preceitos constitucionais.

Tal perspectiva exige que se abandone a dicotomia entre norma e dado técnico, reconhecendo-se que, em matéria de direitos sociais, os dados empíricos também têm função hermenêutica, conferindo concretude e densidade às normas constitucionais.

Em conclusão parcial, a efetividade da política pública de saúde, entendida como concretização prática do direito à saúde, somente pode ser assegurada por meio da articulação entre normas de otimização, indicadores técnicos de desempenho e mecanismos institucionais de responsabilização.

O i-Saúde, nessa arquitetura, não representa apenas um dado estatístico, mas um critério técnico-normativo de verificação do cumprimento do dever constitucional do Estado. Sua utilização pelo controle externo como instrumento de aferição da eficácia das políticas públicas de saúde é não apenas legítima, mas necessária, diante da obrigação do Estado de garantir direitos fundamentais por meio de ações dotadas de racionalidade, transparência e resultado.

2. O INDICADOR I-SAÚDE DO IEG-M: ESTRUTURA, METODOLOGIA E FUNÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA NO CONTROLE EXTERNO MUNICIPAL

O avanço do controle externo sobre as políticas públicas, especialmente no campo da saúde, impõe uma profunda revisão dos instrumentos utilizados tradicionalmente para a aferição da boa gestão.

Durante décadas, a atuação dos órgãos de controle concentrou-se na verificação da legalidade formal, com ênfase na observância aos percentuais mínimos de investimento estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, notadamente a Lei nº 8.080/1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, o próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem afirmado, com clareza, que o contexto atual demanda um novo paradigma, fundado em auditoria de resultados e efetividade, conforme enfatizado em seu Manual do IEG-M 2025: “os serviços públicos precisam ser continuamente modernizados, eficientes e efetivos, para acompanhar a evolução das necessidades sociais (TCESP, 2024, p. 3).

É nesse contexto que o Tribunal de Contas promove, “pelo 11º ano consecutivo, o processo de apuração dos indicadores finalísticos destinados a compor o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, instrumento que se dispõe a evidenciar a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades” (TCESP, 2024).

A metodologia adotada para a construção do i-Saúde é representativa dessa inflexão, pois o indicador, integrante do IEG-M, foi desenvolvido por meio de processo participativo, envolvendo agentes públicos, técnicos de secretarias municipais de saúde, especialistas em políticas públicas e controle externo, além de membros da sociedade civil, com validação política e institucional no âmbito do TCEP (TCESP, 2024).

A estrutura do i-Saúde baseia-se em questionário técnico extenso, aplicado eletronicamente a todos os municípios jurisdicionados, com questões que contemplam desde a existência e funcionamento de Unidades Básicas de Saúde até a abrangência da Estratégia Saúde da Família, a periodicidade das campanhas de vacinação, a regularidade no abastecimento de medicamentos, a adoção de protocolos e diretrizes nacionais, a utilização de sistemas de informação, o treinamento e a qualificação dos servidores, bem como mecanismos de participação social e controle interno (TCESP, 2024).

O modelo de avaliação é objetivo e parametrizado, utilizando escala de pontuação que permite comparar desempenhos, identificar padrões de gestão e, principalmente, aferir o grau de efetividade das políticas de saúde em relação ao universo municipal analisado.

A adoção de métricas comparáveis atende o preconizado na literatura de análise econômica do direito, segundo a qual a eficácia das políticas públicas deve ser aferida por indicadores de impacto, e não apenas de processo.

Como pontua Gregory Mankiw, “a avaliação de políticas governamentais demanda métricas que traduzam resultados sociais e econômicos, pois, apenas assim, pode-se distinguir a boa gestão da mera observância formal” (2022, p. 35-38).

O i-Saúde opera como índice sintético, composto por uma combinação ponderada dos quesitos respondidos. Assim, o Manual do IEG-M 2025 detalha que, para a edição de 2024, os itens centrais da avaliação envolvem não apenas a estrutura física e tecnológica das unidades de saúde. São contemplados também a existência de protocolos clínicos, a presença de equipes multiprofissionais, a cobertura da atenção básica, a regularidade no fornecimento de medicamentos essenciais, a execução de campanhas preventivas e a articulação com o Conselho Municipal de Saúde.

Todos esses dados são coletados por meio do Sistema AUDESP, possibilitando o cruzamento de informações com outros bancos de dados públicos, conferindo maior robustez e confiabilidade ao indicador.

Cabe ressaltar que a finalidade precípua do i-Saúde não é substituir a fiscalização tradicional, mas complementá-la, introduzindo critérios técnicos adicionais que possibilitam ao Tribunal de Contas identificar, de modo preventivo, as gestões municipais cujo desempenho aquém dos parâmetros nacionais possa indicar risco de violação ao direito fundamental à saúde.

É o que ensina Eros Grau (2020, p. 183-188) ao tratar da função regulatória do controle externo: “a boa administração não se confunde com a administração legalista, mas é aquela capaz de produzir resultados sociais positivos, legitimando o gasto público diante da sociedade”.

Importa destacar que a metodologia do i-Saúde foi desenvolvida à luz de parâmetros internacionais de auditoria de resultados, conforme orientações do Tribunal de Contas Europeu e da OCDE. Segundo o próprio TCESP, o índice busca aderência ao modelo SMART, adotando quesitos que sejam específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporalmente definidos.

O questionário aplicado aos municípios é, portanto, uma ferramenta de autoavaliação e prestação de contas, que fortalece a transparência e a accountability. O alcance normativo do i-Saúde reside em sua capacidade de traduzir, de forma empírica, o conceito de efetividade constitucional.

Quando um município apresenta desempenho sistematicamente inferior aos padrões nacionais, mesmo aplicando os percentuais mínimos de recursos orçamentários na saúde, tal dado pode ensejar a atuação corretiva do controle externo.

Assim, diante de recomendações formais do Tribunal de Contas e omissão deliberada do gestor municipal, pode haver, em tese, sua responsabilização, conforme previsto na Lei nº 8.429/1992 e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, a utilização do i-Saúde como critério para a responsabilização de gestores encontra respaldo doutrinário. Decio Zylbersztajn e Rachel Sztajn (2019, p. 94-97) observam que:

o controle da administração pública eficiente não se reduz à legalidade, mas depende da aferição do impacto social dos gastos. O uso de indicadores e métricas é, portanto, exigência do modelo contemporâneo de governança pública.

Por sua vez, Paulo Caliendo (2017, p. 88-91), ao tratar da análise econômica do direito tributário, destaca que a maximização do bem-estar coletivo exige a aplicação de instrumentos de avaliação de políticas públicas baseados em evidências, especialmente na gestão dos direitos sociais.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao divulgar amplamente o i-Saúde e atribuir-lhe valor no exame das contas anuais dos municípios, promove um duplo movimento: fortalece o controle externo orientado por resultados e impulsiona os gestores a aprimorar suas práticas administrativas, na medida em que seus desempenhos se tornam públicos e comparáveis.

O próprio Manual do IEG-M 2025 ressalta que o índice evidencia “a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades” (TCESP, 2024), ressaltando a responsabilidade dos agentes públicos pelo resultado das políticas sociais.

A literatura constitucional mais recente enfatiza que a responsabilidade do gestor público deve ser analisada à luz do princípio da efetivação, de modo a considerar não apenas a regularidade formal, mas também a capacidade de transformar recursos em direitos.

Nessa questão, a ausência de desempenho mínimo no i-Saúde pode ser, portanto, elemento suficiente para desencadear mecanismos sancionatórios, tendo em vista a obrigação positiva do Estado de realizar o direito à saúde na máxima extensão possível.

Conclui-se que o indicador i-Saúde, ao unir rigor técnico, metodologia validada e valor normativo, representa importante inovação no campo do controle das políticas públicas de saúde. Sua integração à rotina dos Tribunais de Contas é passo necessário para garantir que a realização do direito fundamental à saúde seja aferida, protegida e promovida por meio de mecanismos objetivos, transparentes e orientados por resultados concretos.

3. O CONTROLE EXTERNO E A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR MUNICIPAL PELA INEFETIVIDADE DO GASTO EM SAÚDE

O fortalecimento do controle externo no Brasil decorre não apenas da ampliação das competências dos Tribunais de Contas, mas também do amadurecimento doutrinário e jurisprudencial quanto à centralidade da efetividade na análise das políticas públicas.

Essa evolução metodológica é reconhecida por doutrina nacional e internacional, como observa Amartya Sen (2000, p. 34-39) ao afirmar que “o êxito de políticas públicas não pode ser medido unicamente pela existência de programas e ações, mas pelo real impacto produzido sobre as capacidades e o bem-estar dos cidadãos”.

O direito fundamental à saúde, estabelecido nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal, impõe ao Estado um dever de desempenho, exigindo a conversão dos recursos públicos em benefícios concretos para a população (Sarlet, 2010, p. 117-124).

O controle externo, nessa perspectiva, não se limita à aferição da legalidade formal ou do cumprimento de índices constitucionais, mas deve aprofundar-se na avaliação dos resultados sociais das políticas implementadas (Bucci, 2006, p. 103-106).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao adotar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), especialmente o indicador i-Saúde, avança para um modelo de auditoria de resultados, aproximando-se das melhores práticas internacionais.

Como destaca Armando Castelar Pinheiro (2014, p. 291-312), a *accountability* na gestão pública demanda “a existência de métricas claras, indicadores objetivos e transparência nos processos decisórios, de modo a permitir o julgamento técnico das ações dos gestores”.

De modo semelhante, Paulo de Barros Carvalho (2018, p. 52-53) sustenta que “a atuação do controle externo deve ser compreendida como parte do sistema de pesos e contrapesos, com funções de orientação, fiscalização e, quando necessário, de imputação de responsabilidade”.

A aplicação do i-Saúde como critério de responsabilização está em consonância com a doutrina de Humberto Ávila (2021, p. 139-144), para quem as normas de otimização obrigam a administração pública a realizar o direito à saúde na maior medida possível, considerando os meios disponíveis e as exigências concretas da realidade social.

Já Luís Roberto Barroso (2009, p. 191-196) ressalta que a efetividade dos direitos fundamentais requer não apenas a previsão legal, mas o engajamento institucional de todos os poderes para sua concretização, sendo legítima a atuação corretiva dos órgãos de controle sempre que a inércia administrativa comprometer a realização do direito à saúde.

Além disso, autores como Robert Cooter e Thomas Ulen (2012, p. 51-52) demonstram, no âmbito da análise econômica do direito, que a responsabilização administrativa eficiente exige instrumentos de avaliação baseados em resultados, pois apenas assim é possível identificar gestões que, embora formalmente regulares, falham em alcançar os objetivos sociais previstos na legislação.

Esse movimento de integração entre o direito, a economia e a gestão pública encontram eco também nas reflexões de Decio Zylbersztajn e Rachel Sztajn (2019, p. 99-104), que afirmam ser imprescindível “a institucionalização de mecanismos de monitoramento e avaliação do desempenho dos gestores públicos, inclusive com o uso de indicadores objetivos, para aprimorar a governança e prevenir desvios e ineficiências”.

O Supremo Tribunal Federal, em julgados emblemáticos como o RE 855.178/SE (Tema 1095 da repercussão geral) e o RE 559.937/RS, reconheceu que a omissão estatal na prestação do serviço público de saúde pode ensejar responsabilização objetiva, inclusive pela via do controle externo e do Ministério Público (STF, 2015).

Dessa maneira, o STF reconheceu a possibilidade de controle judicial da razoabilidade e efetividade das políticas públicas, mesmo diante de cláusulas orçamentárias, como decidido no RE 855.178/SE (Tema 1095 da repercussão geral).

O Tribunal de Contas da União, em seus relatórios de auditoria sobre políticas públicas, tem destacado a necessidade de indicadores transparentes e auditáveis como condição para o controle efetivo e a responsabilização técnica dos gestores. O Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP 2024) ressalta que avaliações de impacto, processos decisórios transparentes e diagnósticos precisos são essenciais para aprimorar a implementação e o acompanhamento das políticas públicas no Brasil.



No plano normativo, o artigo 37 da Constituição Federal consagra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo o último deles determinante para a atuação dos Tribunais de Contas.

Em outro giro, o artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece que constitui ato de improbidade administrativa “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência”, bem como frustrar a licitude de processos licitatórios ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

A integração do i-Saúde ao processo de julgamento das contas municipais propicia uma base objetiva para o exercício da função sancionatória e pedagógica do controle externo.

Conforme destaca Emerson Ademir Borges de Oliveira (2019, p. 59-62), “a responsabilização do gestor não pode ser arbitrária, devendo estar fundada em critérios claros, transparentes e auditáveis, de modo a garantir a legitimidade institucional e o respeito ao devido processo legal”.

Por sua vez, André Ramos Tavares (2021, p. 345-350) sublinha que o controle externo moderno, orientado por resultados e guiado por indicadores, amplia a capacidade dos Tribunais de Contas de promover a justiça fiscal, social e territorial.

Portanto, a baixa pontuação de um município no indicador i-Saúde, quando associada a reiterados déficits de atendimento à população e à inobservância de padrões mínimos de qualidade, pode justificar desde recomendações e planos de ação corretiva até a rejeição das contas do chefe do Executivo municipal e a comunicação ao Ministério Público, para apuração de eventual ato de improbidade administrativa, sempre resguardados o contraditório e a ampla defesa.

Em síntese, a responsabilização do gestor municipal pela inefetividade do gasto em saúde, ancorada em indicadores técnicos e auditáveis como o i-Saúde, representa não apenas um avanço institucional, mas também uma concretização dos princípios constitucionais de boa governança, justiça social e *accountability*.

O controle externo, ao integrar dados empíricos, metodologia rigorosa e fundamentos normativos, contribui para elevar a qualidade da gestão pública e para a efetivação dos direitos fundamentais no âmbito municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste artigo evidencia que o princípio da efetividade das políticas públicas, sobretudo no âmbito do direito à saúde, constitui não apenas um imperativo normativo, mas uma exigência de justiça constitucional contemporânea.

Desta forma, a experiência brasileira revela que a simples observância dos limites formais de gasto, ainda que indispensável, mostra-se insuficiente para garantir a realização material dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Logo, a evolução doutrinária e jurisprudencial, aqui debatida, reforça a centralidade da efetividade como critério legítimo para a avaliação da atuação estatal, sendo tal exigência especialmente relevante diante da complexidade e das desigualdades persistentes no sistema público de saúde.

O estudo demonstrou que o indicador i-Saúde, inserido no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, representa relevante inovação institucional ao permitir a avaliação objetiva dos resultados alcançados pelas políticas de saúde nos municípios.

A metodologia participativa, a robustez técnica e a aderência a padrões internacionais conferem ao i-Saúde credibilidade e potencial normativo para subsidiar o controle externo e fortalecer a responsabilização dos gestores públicos.

Nesse sentido, as evidências e exemplos práticos apresentados sinalizam que a baixa efetividade do gasto, quando evidenciada por indicadores objetivos e auditáveis, pode configurar violação ao dever constitucional de realização dos direitos fundamentais, ensejando atuação corretiva e, em situações extremas, responsabilização administrativa, civil e até penal do agente público.

A positivação do princípio da efetividade, seja por meio de interpretação construtiva dos dispositivos constitucionais, seja pela internalização de práticas internacionais de governança, revela-se condição imprescindível para a promoção da justiça social e da *accountability* no setor público.

A atuação dos Tribunais de Contas, orientada por resultados e apoiada em ferramentas como o i-Saúde, contribui decisivamente para a superação do formalismo, para o fortalecimento da transparência e para a consolidação de uma cultura institucional comprometida com a entrega de valor público.



Como contribuição original, defende-se o reconhecimento do i-Saúde como instrumento técnico-normativo de aferição da efetividade do direito à saúde, apto a subsidiar decisões dos órgãos de controle e fundamentar políticas públicas mais responsivas e eficientes.

O aprimoramento do controle externo, mediante o uso de indicadores robustos e metodologia transparente, não apenas eleva o padrão da administração pública municipal, mas também aproxima o sistema jurídico dos valores constitucionais da dignidade, igualdade e justiça social.

Dessa forma, a efetividade deixa de ser mero elemento retórico para consolidar-se como princípio estruturante da ordem constitucional e parâmetro indispensável para a legitimidade da atuação estatal.

O presente estudo espera contribuir para o debate científico e institucional, estimulando novas pesquisas, inovações metodológicas e avanços normativos que possam assegurar, de modo cada vez mais concreto, a realização plena do direito à saúde no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O Novo Direito Constitucional Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 559.937/RS - Plenário. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, 11 fev. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 855.178/SE - Plenário. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 05 mar. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo: RePP 2024**. Brasília, 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/uploads/Re_PP_2024_Relatorio_de_fiscalizacoes_em_politicas_e_programas_de_governo_e604df77d0.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Política Pública como Dever do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: Linguagem e Método**. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 6. ed. Boston: Pearson, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios de Microeconomia**. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2022.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. **Agências, Teoria da Captura e Corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Accountability e governança: desafios para o controle externo no Brasil**. Revista Direito GV, v. 10, nº 2, p. 291-312, 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025**. São Paulo, SP, 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Questionário Principal IEG-M 2025**. São Paulo, SP, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUNSTEIN, Cass. **The Cost-Benefit Revolution**. Cambridge: MIT Press, 2018.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. **Manual de Auditoria de Resultados**. Luxemburgo: ECA, 2019.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

IEG-M:

APRENDIZADOS E
POSSIBILIDADES FUTURAS

**PAULO RICARDO GUSSONI
MIRIANE DE FREITAS SEGALLA
DANIEL EUSTÁQUIO DA SILVEIRA
GIOVANA BEVILACQUA FROTA**

IEG-M: APRENDIZADOS E POSSIBILIDADES FUTURAS

PAULO RICARDO GUSSONI

*Graduado em Administração de Empresas, Mestre em Gestão e Políticas Públicas,
Chefe Técnico da Fiscalização no TCESP
gussonip50@gmail.com*

MIRIANE DE FREITAS SEGALLA

*Graduada em Direito, Mestra em Gestão e Políticas Públicas,
Auditora de Controle Externo no TCESP
mfsegalla@tce.sp.gov.br*

DANIEL EUSTÁQUIO DA SILVEIRA

*Bacharel em Administração, Mestre em Gestão e Políticas Públicas,
Chefe Técnico da Fiscalização no TCESP
dsilveira@tce.sp.gov.br*

GIOVANA BEVILACQUA FROTA

*Bacharel em Engenharia Civil, Mestra em Gestão e Políticas Públicas,
Auditora de Controle Externo no TCESP
giovanafrota@gmail.com*

RESUMO

Este artigo analisa os dez anos do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), focando os aprendizados obtidos e possibilidades futuras de aplicação. O problema investigado é a baixa efetividade da maioria dos municípios e suas causas, com 87% com nível insatisfatório no IEG-M. O objetivo é propor formas de ampliar o impacto positivo do IEG-M, orientando os gestores e fortalecendo o papel do controle externo. A metodologia envolve revisão documental e análise institucional, com base em dados do TCESP e estudos de caso nacionais e

internacionais. Os resultados indicam que, embora o índice tenha melhorado a capacidade técnica do Tribunal, seus efeitos sobre a gestão pública ainda são limitados. Propõe-se a divulgação de boas práticas como instrumento de *benchmarking*, o uso sistemático do IEG-M nos julgamentos de contas, uma melhor divulgação dos benefícios do seu uso aos gestores e a criação de análises de mandato inteiro. Conclui-se que, para que o IEG-M impacte positivamente a vida dos cidadãos, é preciso institucionalizar seu uso estratégico, criar uma área especializada no TCESP e transformar a atuação do controle externo em vetor de aprimoramento da gestão pública local.

PALAVRAS-CHAVE: IEG-M; Efetividade; Gestão Pública Municipal; Controle Externo; Boas Práticas.

ABSTRACT

This article analyzes the ten-year trajectory of the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), developed by the São Paulo State Court of Accounts (TCESP), focusing on lessons learned and future applications. The central issue is the low effectiveness in most municipalities and its causes, with 87% achieving unsatisfactory levels. The objective is to propose ways to expand the IEG-M's positive impact by guiding local administrators and strengthening external oversight. The methodology is based on document review and institutional analysis using data from TCESP and national and international case studies. Results show that while the index has improved the court's technical capacity, its influence on municipal management remains limited. The paper recommends disseminating best practices as a benchmarking tool, systematically using IEG-M in audit rulings, and implementing full-term performance evaluations. The conclusion stresses the need to institutionalize the strategic use of the IEG-M, create a specialized division within TCESP, and reposition external control as a driver for enhancing local public management.

KEYWORDS: IEG-M; Effectiveness; Municipal Public Management; External Control; Best Practices.



INTRODUÇÃO

Recente levantamento do TCESP revelou que, na apuração do IEG-M de 2024 com base em 2023, nada menos do que 87% dos municípios paulistas tiveram gestões não efetivas (TCESP, 2025).

Este artigo se propõe a analisar o IEG-M, que é uma das mais importantes ações de um órgão de controle no Brasil, desde sua criação pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) há dez anos.

A motivação para propor melhorias ao IEG-M vem da necessidade de buscar uma maior efetividade nas gestões municipais. Recentemente, segundo o TCESP (2024, p. 46) mostrou que apenas 13% dos municípios fiscalizados pelo órgão de controle apresentam uma gestão efetiva, enquanto 87% apresentam gestões em adequação ou com baixa efetividade. Portanto, a grande maioria dos cidadãos paulistas vive em municípios que não entregam serviços conforme as disposições legais. É uma situação que exige atuação tanto dos órgãos de controle quanto dos gestores municipais.

O estudo é direcionado a dois públicos principais. O primeiro é a gestão dos Tribunais de Contas, em especial do TCESP, sobre possibilidades que vislumbramos e que cabem aos vários órgãos de controle que hoje usam o IEG-M considerarem se há compatibilidade com seus objetivos, se há conveniência ou não de utilizar as propostas e em que tempo. O segundo público são os gestores municipais, muitos dos quais ainda não utilizam o IEG-M como um recurso para melhorar suas gestões. No entanto, além de um guia das providências esperadas em diversos aspectos públicos, o IEG-M apresenta um mapeamento de ações realizadas ao longo do tempo nas várias áreas de ação da gestão municipal, permitindo uma análise longitudinal. Trata-se de um registro importante de erros e acertos do passado, que podem ser usados para melhorar a efetividade da gestão no futuro.

Para compreender o panorama atual, o texto registra brevemente o que aconteceu desde a introdução do índice nas análises dos municípios paulistas até a situação atual das cidades analisadas. Prossegue mostrando os problemas encontrados após dez anos de sua criação, os resultados favoráveis obtidos e o que não foi atingido, detalhando alguns possíveis motivos.

Em seguida, o estudo apresenta novas propostas de utilização do IEG-M, principalmente pela Corte de Contas Paulista, mas também para os municípios. Com relação ao TCESP, aventa-se sobre as possibilidades de

identificar e divulgar boas práticas de gestão com base no índice, trazendo inspiração e motivação para aumentar a efetividade de municípios e, por consequência, da própria Corte. Outra proposta apresentada é de uso do histórico do IEG-M nos julgamentos de contas, premiando-se o bom desempenho reiterado e punindo-se os que desconsideram, sistematicamente, as determinações da Corte Paulista. Ainda no âmbito do TCESP, outra possibilidade de ampliação está na introdução de análise de mandato inteiro do gestor e os benefícios decorrentes dessa verificação mais integral. Para os gestores municipais, o estudo propõe usar as muitas informações disponíveis nos relatórios do TCESP a favor do aprimoramento da gestão.

Nas conclusões finais, estão sumarizados os benefícios que podem ser obtidos caso cada uma dessas propostas seja implementada, bem como se encontram detalhadas as lacunas do estudo e possibilidades de investigações futuras.

1. HISTÓRIA E MOMENTO ATUAL DO IEG-M

Segundo o TCESP (2024), o IEG-M foi criado em 2015 como uma ferramenta inovadora de controle externo com foco em resultados. A primeira edição do índice foi lançada em outubro de 2014, com adesão de 100% dos 644 municípios paulistas (exceto a capital), ou seja, todos que estavam sob jurisdição do Tribunal Estadual. O índice avaliava sete áreas da gestão pública: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança de TI, utilizando dados oficiais, sistemas automatizados e questionários municipais.

A iniciativa foi tão bem-sucedida que o IEG-M passou a ser utilizado em outros estados por meio do IEG-M Brasil, com adesão de 85,2% dos municípios na segunda edição. Sua metodologia despertou interesse internacional e levou à parceria do TCESP com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Foi também finalista do Prêmio Innovare (2018) e inspirou novos índices como o Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal (IEG-Prev), também criado pela Corte de Contas Paulista.

Ao longo dos anos, o IEG-M passou por aperfeiçoamentos técnicos e ajustes nos quesitos avaliativos. O histórico revela um declínio contínuo desde

2014, refletindo desafios persistentes na gestão municipal. Em 2023, apesar de ligeira melhora, mais da metade dos municípios ainda estava na faixa de baixo nível de adequação.

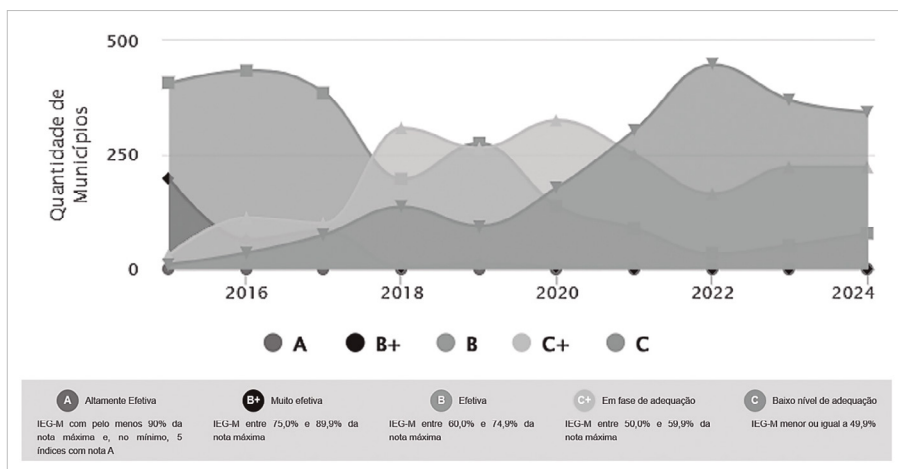


Figura 1 – Número de municípios por faixa do IEG-M em cada exercício 2015/2024
Fonte: TCESP, 2024

Com relação aos objetivos do índice municipal, alguns dos principais eram:

1. **Aprimorar a fiscalização do controle externo**, indo além da conformidade legal, com foco na efetividade das políticas públicas;
2. **Subsidiar a ação fiscalizatória do TCESP** com base em indicadores mensuráveis e comparáveis;
3. **Fornecer dados úteis para a sociedade, prefeitos e vereadores**, apoiando o planejamento, a correção de rumos e a avaliação de políticas, oferecendo dados transparentes e acessíveis ao cidadão;
4. **Promover a melhoria do serviço público municipal**, estimulando boas práticas e o aprendizado entre os municípios.

Na percepção dos autores, os dois primeiros objetivos foram atingidos com sucesso, uma vez que, após a implantação do IEG-M, a compreensão da fiscalização sobre as múltiplas dimensões da gestão pública municipal cresceu e o conhecimento do TCESP sobre a situação dos municípios se tornou mais abrangente.

Gussoni (2025) pondera que, embora o instrumento possua indicadores voltados à efetividade, o foco do IEG-M tem sido maior em identificar deficiências nas ações governamentais nas dimensões analisadas e orientar o trabalho da fiscalização, para que irregularidades e desconformidades sejam apontadas nos relatórios de contas anuais, analisadas pelos Conselheiros. Manteve-se, portanto, o foco na auditoria de conformidade.

Ainda segundo Gussoni (2025), o IEG-M mostrou ao TCESP, e posteriormente a outros Tribunais de Contas, como olhar de uma maneira bem mais ampla a gestão municipal. Todavia, apesar de ter ampliado o campo de fiscalização das contas e trazido novos elementos aos julgamentos, o IEG-M ainda não apresentou os mesmos impactos significativos na vida do cidadão, já que poucos municípios focaram melhorar seu desempenho nas várias dimensões do índice, deixando de atingir os objetivos 3 e 4, listados anteriormente. Na última análise, apenas 13% dos municípios paulistas atingiram médias gerais consideradas em nível “efetivo” (IEG-M geral B), nenhum atingiu nível geral “muito efetivo” (IEG-M geral B+) ou “altamente efetivo” (IEG-M geral A), segundo TCESP (2024, p. 46).

Analisando os possíveis motivos para que os objetivos 3 e 4 anteriormente mencionados não tenham sido atingidos, TCESP (2024) traz as seguintes razões:

1. **Persistência de gestões com baixo nível de adequação**, com a maioria dos municípios, especialmente os de pequeno porte, ainda nas faixas C e C+;
2. **Impactos da pandemia da COVID-19 (2019–2021)**, que agravaram os resultados e interromperam tendências de melhoria;
3. **Limitações estruturais dos municípios pequenos**, que em várias dimensões apresentam resultados inferiores aos de maior porte;
4. **Desafios na área de planejamento**, que consistentemente apresentou os piores resultados entre os sete eixos avaliados;
5. **Descompasso entre o planejamento e a execução orçamentária**, evidenciado pelas notas baixas em i-Plan e i-Fiscal.

Gussoni (2025) avalia que a ação dos municípios somente na correção de falhas apontadas nos julgamentos do TCESP tem se mostrado insuficiente para melhorar os resultados do IEG-M. Em sua função corretiva, o Tribunal indica as irregularidades que justificaram recomendações ou parecer negativo, com foco nas ações realizadas pela gestão no passado, o que não tem se mostrado

suficiente a produzir mudanças no presente, que poderiam ter como base o índice de efetividade.

Ainda o mesmo autor destaca que os trabalhos de auditoria relatam que as irregularidades se repetem, a despeito de recomendações de julgamentos de contas anteriores, as quais não são atendidas, e não se observam alterações significativas nas práticas gerenciais dos municípios de um ano para outro. Agrava o quadro o fato de diversos gestores municipais não terem experiência em gestão pública e conhecimento técnico do que devem fazer nas várias áreas de ação avaliadas pelo IEG-M.

No seu papel de agentes políticos escolhidos pela população, os gestores municipais têm autonomia para decidir sobre quais ações a prefeitura deve adotar, podendo inclusive acatar ou não as recomendações do TCESP, embora possam ser responsabilizados pelas decisões que tomam, que podem implicar eventuais sanções pela Corte de Contas.

Conforme observa Camargo (2020), os Tribunais de Contas podem aplicar sanções que estejam previstas em lei, como, por exemplo, multas, bem como assinalar prazos para o cumprimento de leis ou, ainda, representar ao Poder competente sobre abusos ou irregularidades. Entretanto, não têm previsão constitucional para julgar as contas anuais dos prefeitos, e sim para emitir pareceres técnicos, que serão julgados pelas Câmaras Legislativas. O fato objetivo é que a capacidade dos Tribunais de Contas de impelir os municípios a adotar ações para endereçarem os pontos e a baixa efetividade apontada nos relatórios tem limitações.

Visando apontar alternativas, Gussoni (2025) propõe um novo enfoque:

Todavia, outra parte da Missão do TCESP é orientar por meio da atuação preventiva para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada. Acreditamos haver espaço para ações de natureza orientativa que possam contribuir para que os municípios fiscalizados aumentem sua efetividade e o serviço à população. Se o espaço para obrigar à melhoria é restrito, há liberdade ampla para recomendações e nossa crença é de que muitos jurisdicionados querem melhorar sua efetividade, faltam-lhes conhecimentos e apoio. A pergunta que motivou este trabalho é se, e como o controle externo poderia obter maior efetividade dos jurisdicionados através da orientação e divulgação de boas práticas de gestão. Trata-se de buscar um caminho para aumentar a relevância e impacto do TCESP, de forma a não apenas ajudar a atender à missão de contribuir para o melhor uso dos recursos públicos, mas de motivar os municípios a oferecerem serviços mais efetivos para a população. Cada item do IEG-M que o município atenda adequadamente significa um melhor atendimento para a população.

A função do TCESP é assegurar o bom uso dos recursos públicos. Além do caminho original de identificar desvios e irregularidades, acreditamos que a efetividade da gestão dos jurisdicionados pode ser aumentada através da orientação e divulgação de boas práticas de gestão.

Considerando o objetivo inicialmente proposto e entendendo sumariados a situação atual do IEG-M e os aprendizados e os desafios adquiridos nesta trajetória de uma década, este estudo passa a discorrer sobre propostas para melhoria.

2. PROPOSTA DE DIVULGAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS PARA BENCHMARKING

Talvez os primeiros a propor a ideia de *benchmarking* (ferramenta de gestão em que se identifica e compara a performance de entidades com outras similares, com intuito de adaptar práticas de uma instituição a outras, com a intenção de melhoria de resultados) através do IEG-M na gestão municipal tenham sido Gussoni *et al.* (2024, p. 156):

Seria oportuno e salutar o desenvolvimento de um projeto de intervenção, uma proposta estruturada de ação com base no impacto do **benchmarking** de práticas em áreas de atuação da gestão pública, resultando na criação de um banco de boas práticas constatadas através de indicadores, que contribua como fator de melhoria das políticas públicas dos municípios e instrumentos hábeis a inspirar e orientar os gestores na administração municipal.

Um dos autores, Gussoni (2025) aprofundou o estudo e apresentou uma alternativa, por identificar diversos benefícios na pesquisa e divulgação de boas práticas no IEG-M. Primeiramente, essas ações permitem ao TCESP ampliar seu impacto positivo na vida da população e na utilização eficiente dos recursos públicos. A atuação orientativa, conforme Marx (2015), é complementar ao combate às irregularidades, não conflitante. O estudo mostra que órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), o *European Court of Auditors* – Tribunal

de Contas Europeu (ECA) – e o *National Audit Office* – Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido (NAO) – já adotam essa abordagem orientativa. A experiência do ECA revelou que relatórios que destacam políticas bem-sucedidas geram maior interesse público, enquanto o NAO foi além e criou uma divisão especializada em *value for money* (valor do dinheiro – relatórios de efetividade e boas práticas), para analisar e divulgar ações eficazes. No caso do TCESP, o IEG-M já oferece uma base de dados promissora para identificar bons exemplos. Ao promover esse conhecimento e compartilhar práticas bem-sucedidas, o Tribunal Paulista pode contribuir para o aprimoramento da gestão municipal e gerar melhorias contínuas nos serviços prestados à população.

A metodologia proposta pelo autor para pesquisa, identificação, análise e divulgação de boas práticas no IEG-M parte da premissa de que, mesmo num cenário majoritário de baixo desempenho, existem exceções relevantes. A primeira etapa consiste em identificar municípios que obtiveram notas nas faixas A ou B+ em qualquer dimensão do IEG-M. Um grupo de auditores analisaria as respostas desses municípios, para identificar possíveis boas práticas. A seleção poderia considerar critérios como o peso dos quesitos no questionário, impacto das políticas e porte populacional dos municípios.

Após a seleção inicial, seria realizada uma análise comparativa por porte do município e impacto das ações, priorizando aquelas com resultados positivos para os cidadãos. Em seguida, seria feita uma análise aprofundada em conjunto com os auditores responsáveis por aquele município e, se necessário, com os próprios gestores e servidores municipais. Nessa fase, buscar-se-ia detalhar a política: planejamento, implementação, monitoramento e resultados, além de verificar eventuais restrições técnicas ou legais.

Se a prática fosse considerada válida, seria produzido material de divulgação acessível, voltado a público com pouca formação técnica, evitando-se linguagens sofisticadas. Essa abordagem visaria facilitar a adoção voluntária por gestores municipais de ações que aprimorassem a gestão e, consequentemente, as notas no IEG-M. Os vídeos das boas práticas seriam avaliados pelas equipes de auditoria e responsáveis de instâncias superiores do TCESP, garantindo que não houvesse conflito com fiscalizações em andamento. O conteúdo seria primeiramente disponibilizado ao público interno para familiarização e validação da nova abordagem colaborativa.

Ainda conforme Gussoni (2025), uma vez consolidado o processo, o painel seria aberto ao público geral, após a autorização dos municípios expostos e sendo os vídeos acompanhados de *disclaimers* (isenções de responsabilidade) que garantissem a autonomia para a análise das futuras contas municipais pelo TCESP, uma vez que os pareceres de contas abrangem de forma mais

integral as análises municipais, não se limitando a implementação de alguma boa prática, em uma área específica.

A busca e divulgação das boas práticas de gestão encontradas visa inspirar novos exemplos e criar um ciclo de melhoria contínua. Desta forma, é necessário que tais práticas sejam analisadas periodicamente, sendo atualizadas ou retiradas de divulgação, caso percam a efetividade ou surjam irregularidades.

A pesquisa e divulgação de boas práticas no IEG-M podem trazer diversos benefícios, inclusive internamente. O primeiro é o aumento do conhecimento interno dos auditores sobre políticas públicas bem-sucedidas, facilitando a identificação de gestões menos efetivas e fortalecendo a validação do índice.

Ao realizar estudo de caso, Gussoni (2025) constatou que o *National Audit Office* (NAO), órgão de controle externo do Reino Unido, adota auditorias de desempenho e divulga boas práticas com o objetivo de melhorar os serviços públicos, além de garantir a legalidade dos gastos. Para o NAO, é igualmente importante responsabilizar o governo e mostrar como as coisas podem ser feitas de uma maneira melhor (NAO, 2024a, p. 6).

Para aquele órgão estrangeiro, a experiência adquirida nas auditorias permite identificar soluções eficazes, que são compartilhadas por meio de relatórios focados em *value for money* (VFM), eventos e comissões parlamentares. O departamento de *insights*, composto por especialistas de diversas áreas, elabora os relatórios VFM, que são divididos entre “lições aprendidas” e “guias de boas práticas”. Essas publicações abordam temas como compras públicas, gestão de demanda e indicadores de performance, com linguagem acessível. Os relatórios são amplamente divulgados no site do NAO, visando informar gestores e promover mudanças concretas.

A aceitação das recomendações feitas pelo órgão é elevada: 95% das recomendações foram total ou parcialmente aceitas em 2023-24, e 81% dos gestores acreditam que os relatórios levarão a melhorias nas suas instituições (NAO, 2024a; 2024b). Como destaca Grin (2020, p. 17), no Reino Unido, a auditoria deixou de ser apenas um mecanismo de verificação, tornando-se agente de mudança na governança pública.

Essa estratégia poderia ser incorporada nos órgãos nacionais, uma vez que a ação orientativa complementa a função sancionadora do TCESP, e a divulgação de boas práticas ofereceria às prefeituras exemplos reais de soluções possíveis para problemas recorrentes, especialmente úteis para municípios com baixa capacidade técnica. A produção de materiais acessíveis, voltados a públicos não especializados, ampliaria o alcance da informação e possibilitaria

a adaptação das boas práticas conforme a realidade local. Internamente, essa iniciativa representaria um novo paradigma no papel do TCESP, fortalecendo seu caráter colaborativo.

A divulgação controlada, com vídeos avaliados pelas unidades locais e instâncias superiores, evitaria riscos de exposição indevida. A futura abertura do Painel de Boas Práticas ao público externo poderia estimular o envio espontâneo de novas experiências pelos municípios, criando um ciclo de aprendizagem contínua. Além disso, o processo permitiria atualizar ações e retirar práticas obsoletas do Painel, mantendo-o relevante. A médio prazo, a experiência acumulada poderia apoiar a análise de políticas públicas além do IEG-M, inclusive em articulação com outras instituições como o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

Destaque-se que já existe no TCESP um grupo de estudos, chamado de Núcleo de Boas Práticas (NBP), com orientação interna, que está analisando de forma experimental as boas práticas no IEG-M e que poderá contribuir muito caso a proposta seja aprovada e implementada de forma mais ampla.

3. PROPOSTA PARA USO DO IEG-M NO JULGAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS

A principal função de um Tribunal de Contas é analisar as contas públicas dos gestores, de forma a verificar ou não o correto uso de recursos públicos. Com mais de cem anos desde sua fundação, há um conhecimento técnico e experiência prática muito grandes no TCESP. Entretanto, por enquanto, apenas irregularidades apontadas em itens dos relatórios de fiscalização relacionadas ao IEG-M são consideradas na análise das contas.

Não obstante, há necessidade e oportunidades de se considerar um uso mais amplo do IEG-M nas decisões. A necessidade se expressa no fato de que não basta um gestor cumprir com as formalidades legais para que a população seja bem atendida. É preciso que a população tenha, no mínimo, as disposições legais por trás das questões do IEG-M atendidas. É possível usar o IEG-M

tanto de forma positiva e incentivadora quanto de forma a evitar a omissão dos gestores quanto à melhoria dos serviços.

3.1 Atenuantes para as melhores performances

A primeira e mais interessante forma proposta de utilização das notas do índice na análise e julgamento das contas seria o reconhecimento dos poucos gestores que se preocuparam em aumentar seu desempenho no IEG-M. Se aceita, marcaria uma inovação considerável, criando uma *novatio in mellius* (inovação em benefício), podendo ser usada imediatamente.

A ideia é que municípios que tenham notas A ou B+ em uma dimensão do IEG-M tenham relevados os eventuais apontamentos da fiscalização naquela dimensão. Por exemplo, um município com nota A no i-Educ, que tenha cumprido os mínimos de aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mas eventualmente não tenha fornecido uniforme escolar, teria esse apontamento relevado nas análises para elaboração do parecer prévio, sem prejuízo da avaliação absolutamente independente das outras dimensões do IEG-M.

Ademais, quando surgissem municípios com IEG-M geral acima de B+, que seja garantida uma análise com rito sumário, com verificação apenas da não ocorrência dos chamados “pecados capitais” (déficit orçamentário, não aplicação dos mínimos em saúde e educação, gasto em pessoal sem crimes de responsabilidade ou irregularidades em precatórios). Na ausência desses, as contas teriam parecer positivo.

3.2 Agravantes para performances ruins

Para qualquer tipo de ação punitiva, são necessárias precauções para evitar o *novatio legis in pejus* (mudança legislativa ou interpretativa em prejuízo do destinatário da norma). O IEG-M já existe há dez anos e os municípios já foram insistentemente alertados sobre a importância de atentarem para o seu cumprimento. Todavia, como ainda não há uma norma clara prevendo punições, talvez seja o momento de criá-las.



O caso mais preocupante é de municípios que se mantêm com notas C em todas as dimensões do IEG-M. Tais municípios não apenas estão desconsiderando apontamentos dos auditores e certamente recomendações do TCESP, mas estão demonstrando claramente incapacidade de atingir serviços minimamente satisfatórios para sua população e descumprindo disposições legais que tornam cada um dos itens do IEG-M exigíveis. Tal comportamento deve ser combatido com regras claras e agravamento progressivo das penalidades.

Nas contas anteriores e do exercício de 2024, já concluídos e com IEG-M validado ou em validação, aqueles municípios que apresentassem nota C em todas as dimensões do índice, após a validação pelos auditores, deveriam receber advertências em cada uma delas, focando as principais irregularidades apresentadas. Desta forma, os novos gestores teriam conhecimento das irregularidades anteriores existentes nos municípios que passam a administrar. Entretanto, não se pode olvidar que os exercícios já foram concluídos e os gestores não podem agir sobre o passado, muitas vezes de responsabilidade de outras gestões. De outra parte, considerando-se que as validações das respostas do IEG-M de um exercício são concluídas no primeiro semestre do exercício seguinte, haveria tempo para a ciência e ajuste de rota, antes do final do segundo semestre.

Assim, nas contas de 2025, um primeiro ano de mandato ainda com meio ano para correções, a persistência dessa situação (de nota C) implicaria somar às advertências determinações para que a gestão municipal adotasse medidas corretivas quanto às principais irregularidades apontadas em cada dimensão. É uma forma de dar senso de urgência às novas gestões para corrigir as falhas no mau serviço prestado à população.

Nas contas de 2026, o segundo ano de mandato, a permanência dessa situação implicaria aplicação de multas aos gestores, sem prejuízo de considerar as notas ruins como agravantes em eventual parecer negativo. Em caso de repetição da situação no último ano de mandato, poder-se-ia aumentar as multas aplicadas ao prefeito e, com a devida apuração de responsabilidades, estendê-las a secretários municipais.

Outro caso que merece atenção são as involuções nos resultados, em especial nos casos em que ocorram com os mesmos gestores. Isso posto, um município que receba uma dimensão qualquer do IEG-M com nota B e regida para C+ ou C deve receber imediatamente determinação para recuperar o desempenho e, persistindo o mau desempenho, multa pelo descumprimento de determinação, ainda que as contas sejam julgadas regulares. Trata-se de uma situação em que o município piorou em algo que já havia mostrado capacidade de fazer de forma mais adequada, sendo de bom alvitre um alerta forte.

É certo que se trata de proposta inovadora ao curso da Corte de Contas, a qual demanda o necessário debate entre os Conselheiros, que possuem maior experiência e visão mais integral do amplo universo de fiscalizados. Todavia, o processo de inovação proposto se apresenta como uma possível resposta à realidade de 87% dos municípios com gestões não efetivas, urgindo que mudanças são necessárias. Assim, novo uso poderia ser dado a uma ferramenta já reconhecida e aprovada, fazendo com que o desempenho no IEG-M seja motivo de recompensa nos casos positivos e punições aos que desconsideram determinações do TCESP, ao menos nos casos mais extremos.

4. PROPOSTA DE ANÁLISE DE MANDATO INTEIRO

Uma das possibilidades de se ter um mesmo tipo de análise de desempenho, feita ao longo de muitos anos, com mesmo método, é a comparabilidade de períodos diferentes. Assim ocorre com o IEG-M de um município, sendo possível comparar o desempenho de um ano contra outro e resultados de gestores diferentes.

Em respeito ao princípio contábil da anualidade das análises das contas públicas, o julgamento das contas dos prefeitos é feito ano a ano. Todavia, não há impedimento para que se faça uma auditoria de desempenho do gestor ao longo do mandato, e esse procedimento com base na evolução do IEG-M poderia ser de grande utilidade.

Políticas públicas são de implementação complexa e demorada. Oliveira *et al.* (2019) investigaram, por meio de entrevistas com burocratas de médio escalão, os principais desafios no processo de implementação do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios, estados e União. Nos municípios, os autores identificaram que as burocracias locais apresentam capacidades técnicas e institucionalizações diversas, influenciando diretamente os resultados da política. Os principais obstáculos mencionados são: desigualdades regionais, capacidades administrativas limitadas nos municípios, ausência de rotinas formais de comunicação e fragilidades institucionais no nível municipal.



O TCESP não realiza muitas auditorias de desempenho, focadas em analisar uma política pública. Entretanto, seria de grande proveito da população que os prefeitos tivessem uma avaliação comparativa do desempenho em relação aos outros gestores, nas várias questões ao longo de seu mandato, a qual permitisse avaliar o que melhorou em cada dimensão do IEG-M. Essa avaliação precisaria ser mais profunda e principalmente mais duradoura do que as de conformidade, focando o mandato inteiro.

Considerando os poucos municípios com resultados de evolução no índice e sempre buscando privilegiar ação orientativa e um enfoque colaborativo entre órgão de controle e fiscalizado, seria mais vantajoso realizar projeto piloto de análises de mandato todo nos municípios que apresentaram evolução significativa nas notas do IEG-M em alguma dimensão no período de 2020 a 2024, separados por porte; se possível, em todas as dimensões, senão naquelas em que se tenha atingido o conceito A em uma gestão. Compreender os casos positivos possibilitará criar uma metodologia de análise de gestão inteira que, no futuro, venha a ser método complementar de avaliação para todos os gestores.

Outra abordagem possível seria realizar análises de pontos específicos do IEG-M, ao longo de todo o mandato, de grupos de cidades do mesmo porte, focando apenas uma política pública que o TCESP julgar relevante. Por exemplo, se o tema for vacinação, item do i-Saúde, o relatório focaria os quatro anos do gestor, observando o que foi feito pelos municípios para melhorar seus índices. Seriam comparados os resultados das gestões, destacados os que tiveram melhorias significativas e os piores resultados e apresentados os relatórios ao público.

Ao votar num candidato, o cidadão espera que sua performance na gestão traga benefícios pelo período em que foi eleito. Assim, uma avaliação complementar e focada, feita por um órgão técnico, do que foi a gestão do prefeito durante todo seu mandato seria de grande importância para os munícipes e especialmente benéfico nos casos em que a evolução positiva fosse evidenciada.

Para o cidadão, em geral, é complexo acompanhar a performance anual dos gestores municipais e, mais ainda, ter um referencial comparativo do que outros gestores fizeram. No entanto, se houver relatórios de avaliação de todo o mandato, os munícipes poderão comparar ações de gestões diversas e ganhar mais elementos para poder exercer o controle social sobre os municípios.

De sua parte, o próprio TCESP terá mais elementos para avaliar a eficácia das gestões municipais com essas análises comparativas e de maior tempo de execução das políticas públicas.

Outros órgãos de controle como o ECA e o NAO adotam tais procedimentos (Gussoni 2025 p. 35-40), analisando a implementação de políticas públicas em determinados órgãos públicos, comparando desempenhos e levando os resultados ao conhecimento do público, que pode assim ter um referencial sobre como as gestões estão utilizando o recurso de seus tributos e qual é a efetividade desse trabalho.

5. PROPOSTAS PARA VALORIZAR O IEG-M PARA OS GESTORES MUNICIPAIS

Por vezes, pode ser difícil para o gestor identificar quais benefícios pode obter do IEG-M, posto que preencher os questionários parece apenas uma obrigação a mais. Diversos recursos podem ser utilizados para criar uma familiarização com o índice e mudar essa percepção, tais como a realização de *lives* sobre o IEG-M ou cursos para os gestores públicos, permitindo um conhecimento mais abrangente da ferramenta, até para que possam utilizá-la a favor de suas gestões.

Dos recursos já existentes, destaca-se o portal do IEG-M, disponibilizado pelo TCESP, o qual oferece uma série de informações sobre a qualidade da gestão pública municipal em São Paulo. É possível consultar dados de até três municípios simultaneamente, incluindo séries históricas, respostas aos questionários dos índices temáticos e análises gráficas por questão. Com isso, é possível ao gestor comparar seus resultados a municípios próximos ou de mesmo porte e verificar aquilo em que procedem melhor ou pior. O painel também apresenta um mapa interativo que classifica os municípios conforme cinco faixas de efetividade: A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação). Estão disponíveis para *download* dados em CSV com as faixas dos índices e as respostas municipais, além de um manual metodológico e um anuário consolidado. Por fim, destaca-se a integração do IEG-M com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU): nove dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estão diretamente abordados no índice, usado como ferramenta oficial para monitoramento da Agenda em São Paulo, permitindo ver quais ações do IEG-M contribuem para o atendimento também dos ODS.



Outro recurso são os próprios relatórios de fiscalização, que podem ser vistos de duas formas. Uma é apenas como uma lista de problemas, para os quais se deve preparar uma defesa, o que é legítimo e necessário. Porém, de outra parte, tais relatórios podem ser considerados como indicativos de pontos a melhorar, como mapas a se percorrer para solucionar casos em que os serviços não estão atendendo as necessidades da população. Uma estratégia de gestão visando usar os relatórios como instrumentos de melhoria é endereçar aos secretários municipais responsáveis por cada área temática do IEG-M os apontamentos e pedir ações para solucionar as inconsistências ou irregularidades apontadas.

Atualmente, alguns gestores, cientes dos benefícios da ferramenta e desejosos de valorizar suas conquistas de administração, divulgam para suas populações quando obtêm notas altas em alguma dimensão do índice. Reconhecer os bons resultados premia o esforço dos gestores que procuraram e investiram em melhorar serviços. Quando um prefeito divulga que suas escolas tiveram bom desempenho na educação, por exemplo, os servidores ficam motivados e a população mais confiante de que seus filhos estão recebendo uma melhor educação. Gestores de outras áreas no município tentarão aumentar suas notas para ganhar destaque. Políticos de oposição vão entender que precisam manter ou propor melhores soluções para ganharem apoio, criando-se um círculo virtuoso em que novas ações surgem para superar as práticas anteriores.

Acredita-se que incentivo à melhoria dos quesitos do IEG-M é algo válido, tanto para a gestão quanto para fortalecimento do capital político, o que direta e indiretamente influenciam a melhoria de vida da população local.

Caso aprovada, a divulgação de boas práticas no IEG-M trará grandes benefícios e poderá ter esse mesmo bom uso político. Ao conhecerem práticas implementadas por municípios de porte semelhante, os gestores municipais saberão que há soluções possíveis de serem implementadas e poderão desenvolver alternativas melhores, as quais, se forem levadas a conhecimento do TCESP e confirmadas, substituirão as anteriores, num ciclo de melhoria contínua.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, buscou-se analisar a trajetória, os avanços e as limitações do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), implementado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), há uma década.

O IEG-M, criado em 2015, surgiu como uma ferramenta inovadora para avaliar a efetividade das políticas públicas municipais em São Paulo e, desde sua criação, expandiu seu alcance para outros estados e inspirou metodologias similares, gerando inclusive parcerias com organismos internacionais.

Apesar de sua consolidação institucional, os resultados médios ainda são preocupantes: 87% dos municípios permanecem com gestões pouco efetivas (TCESP, 2024), o que compromete o atendimento à população. Embora tenha aprimorado a fiscalização e o conhecimento técnico do TCESP, os impactos reais sobre os serviços públicos municipais ainda são limitados.

Como forma de contribuir para um melhor uso dessa ferramenta, foram apresentadas diversas propostas, como (I) a divulgação de boas práticas identificadas a partir dos resultados do índice, (II) a consideração de forma sistemática do resultado final do IEG-M nas análises e emissão dos pareceres prévios das contas públicas, (III) a utilização do histórico do índice para análise integral de todo o período de mandato do gestor público e (IV) o incremento da compreensão e valorização do IEG-M pelos administradores e servidores públicos, o que pode ser realizado através de capacitação sobre o índice.

A divulgação estruturada de boas práticas identificadas pelo IEG-M é uma estratégia promissora para impulsionar a efetividade da gestão municipal. A proposta envolve identificar municípios com bom desempenho em determinadas dimensões, analisar suas práticas com rigor técnico e disseminá-las por meio de materiais acessíveis. O modelo é inspirado em iniciativas exitosas de órgãos como o *National Audit Office* (NAO) do Reino Unido e o Tribunal de Contas Europeu (ECA), que já utilizam auditorias orientativas como ferramenta para aprimorar políticas públicas. Essa abordagem pode tornar o TCESP mais relevante para os municípios e para a sociedade.

Uma outra proposta apresentada é que o IEG-M seja incorporado de forma mais sistemática às análises das contas públicas. Gestores com bom desempenho poderiam ser premiados com o tratamento das boas notas em dimensões do IEG-M como atenuantes para todos os apontamentos de menor monta naquela área do relatório (*novatio in mellius*), enquanto gestões persistentemente ruins

seriam objeto de advertências, determinações e, eventualmente, sanções. Essa proposta visa criar incentivos concretos à melhoria da efetividade, mantendo o equilíbrio entre o papel orientador e sancionador do TCESP.

Uma terceira proposta é a criação de uma nova forma de avaliar políticas públicas com foco na efetividade. A avaliação do desempenho dos gestores ao longo de todo o mandato é uma proposta que amplia a perspectiva da análise atualmente limitada à anualidade das contas. A partir da evolução do IEG-M, seria possível construir diagnósticos mais robustos e comparativos, como já ocorre em países que avaliam políticas públicas por ciclos completos. Essa análise permitiria tanto ao TCESP quanto à população compreender melhor os impactos das gestões municipais.

Por fim, destaca-se que o IEG-M precisa ser mais bem compreendido pelos gestores como uma ferramenta de gestão, e não apenas como obrigação burocrática. Com uso pedagógico e político bem direcionado – por exemplo, ao destacar boas notas para a população –, gestores podem utilizar os dados disponíveis para planejar, corrigir e valorizar seus esforços administrativos. A proposta incentiva a criação de cursos e *lives* para ampliar esse entendimento, além da valorização de práticas exitosas como forma de inspirar novos avanços.

O sucesso da ferramenta e a reprodução do IEG-M para outros Tribunais tornou o TCESP mais relevante no cenário nacional e internacional, ao propiciar uma nova forma de investigar e compreender a gestão pública municipal. No entanto, os dados mostram que apenas um pequeno grupo de municípios atingiu patamares desejáveis de efetividade. Isso evidencia que a atual abordagem, centrada majoritariamente na conformidade e no caráter corretivo, precisa ser complementada por estratégias orientativas, preventivas e pedagógicas.

Há um vasto campo de possibilidades a ser explorado, seja pela institucionalização da análise de boas práticas, pela valorização do uso do IEG-M nos julgamentos, ou pela proposta de análises de mandato inteiro.

Estudos futuros poderiam explorar experiências internacionais com maior profundidade, principalmente de países que já transformaram suas Cortes de Contas em agentes de promoção de políticas públicas efetivas, como o Reino Unido e membros da União Europeia. Contudo, tais avanços requerem investimento institucional: é essencial a criação de uma nova área no TCESP dedicada exclusivamente à análise do IEG-M, integrando o Núcleo de Boas Práticas e fortalecendo sua atuação técnico-pedagógica.

Por fim, deve-se reforçar o ponto crucial: um Estado que apresenta 87% dos municípios com gestões públicas de baixa efetividade não pode seguir como

está. É preciso mudar. O caminho passa por fortalecer o uso estratégico do IEG-M para orientar, inspirar, monitorar e melhorar a administração pública local, colocando, enfim, a população no centro da ação do TCESP. Conforme expresso pelo Conselheiro do TCESP dr. Dimas Ramalho (2022): “o trabalho de controle externo da Administração Pública precisa, ao fim e ao cabo, impactar da melhor forma possível a vida do cidadão”.

REFERÊNCIAS

Camargo, B. H. F. **Abordagem constitucional dos tribunais de contas:** uma análise acerca da evolução de suas competências. Revista Controle - Doutrina e Artigos, Fortaleza, CE, Brasil, v. 18, nº 1, p. 342–376, 2020.

Gussoni, P. R. (2025). **Os Tribunais de Contas e a Efetividade da Gestão Pública.** São Paulo, 2025. Dissertação de Mestrado (Gestão e Políticas Públicas). Fundação Getulio Vargas.

GUSSONI, Paulo Ricardo; CIABATARI, Roberta Ramos; BRUSCHI, Camila R. Gozzo; SEGALLA, Miriane de Freitas. **Benchmarking a partir do IEG-M:** uma abordagem para melhoria na gestão pública municipal. In: CATA-RINO, João Ricardo; NOGUEIRA, Fernanda; GONÇALVES, Sônia P.; NUNES, Alexandre (coords.). Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública na Lusofonia: olhares plurais sobre a sustentabilidade. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, 2024. p. 147-159.

Grin, E. J. **Controle externo e policy making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal** (Texto para Discussão n. 2595). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2020.

MARX, C. A. **A CGU e a dualidade do papel do controle interno no Brasil.** São Paulo, 2015. Dissertação de Mestrado (Gestão e Políticas Públicas). Fundação Getulio Vargas.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Annual report and accounts 2023–24.** 2024. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/07/nao-annual-report-and-accounts-2023-24.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Transparency report 2023–24**. 2024b. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/09/nao-transparency-report-2023-24.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero; FREITAS, Matheus Nunes. **Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa**: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, nº 3, p. 458–485, set. 2019.

RAMALHO, D. **Tribunal de Contas como indutor de políticas públicas**. São Paulo: TCESP, s. d. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-tribunal-contas-como-indutor-politicas-publicas-dimas-ramalho>. Acesso em: 17 abr. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEGM aponta falta de efetividade em 87% das administrações nos municípios de SP**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-iegm-aponta-falta-efetividade-87-administracoes-municipios-sp>. Acesso em: 7 ago. 2025

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **IEG-M/TCESP: Anuário 2025**. São Paulo, SP, 2025. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegm/Anuario_IEG-M_2014-2023.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

O CONTROLE EXTERNO COMO INDUTOR DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

DANIEL EUSTÁQUIO DA SILVEIRA

O CONTROLE EXTERNO COMO INDUTOR DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

DANIEL EUSTÁQUIO DA SILVEIRA

*Bacharel em Administração; Mestre em Gestão e Políticas Públicas;
Chefe Técnico da Fiscalização no TCESP
dsilveira@tce.sp.gov.br*

RESUMO

Este artigo analisa o papel do controle externo na melhoria da qualidade do planejamento municipal, com foco na atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). O estudo tem como objetivos compreender como o controle externo pode atuar como indutor e agente pedagógico na administração pública local, identificar fragilidades recorrentes no processo de planejamento e apresentar boas práticas que possam ser replicadas. A pesquisa fundamenta-se em revisão bibliográfica sobre os desafios do planejamento municipal e as atribuições do controle externo, além da análise de dados do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com destaque para a dimensão i-Plan, e da consulta a fontes externas para identificação de práticas exitosas. Os resultados apontam deficiências como falhas na elaboração de diagnósticos prévios, baixa participação social, limitada capacitação técnica das equipes e problemas na construção das peças orçamentárias. A discussão demonstra que o controle externo, quando exercido de forma orientadora e formativa, pode fortalecer significativamente o planejamento público, contribuindo para uma gestão mais eficiente, transparente e sensível às demandas sociais. Por fim, propõe-se o aprimoramento da atuação do TCESP por meio de ações de capacitação, incentivo à adoção de boas práticas e maior articulação com os gestores municipais.

PALAVRAS-CHAVE: i-Plan; Papel Indutor; Papel Pedagógico; Capacitação da Gestão Municipal.

ABSTRACT

This article analyzes the role of external control in improving the quality of municipal planning, with a focus on the performance of the São Paulo State Court of Accounts (TCESP). The study seeks to examine how external control operates as both a motivating factor and an educational tool in local public administration, identify common weaknesses in the planning process, and present best practices that can be replicated. The research is based on a literature review concerning the challenges of municipal planning and the responsibilities of external control, in addition to the analysis of data from the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), with emphasis on the i-Plan dimension, and consultation of external sources to identify successful practices. The results reveal deficiencies such as lack of prior diagnostics, low public participation, limited technical training of staff, and flaws in the preparation of budgetary documents. The discussion highlights that external control, when exercised in a guiding and educational manner, can significantly strengthen public planning, promoting more efficient, transparent, and socially responsive governance. Finally, the study proposes enhancing the role of TCESP through training initiatives, encouragement of best practice adoption, and improved coordination with municipal managers.

KEYWORDS: i-Plan; Inductive Role; Pedagogical Role; Municipal Management Training.



INTRODUÇÃO

Este artigo traz os principais pontos levantados na dissertação para obtenção de título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, de mesmo título, cuja íntegra está disponível para consulta (Silveira, 2024).

A gestão pública municipal compromete-se a integrar o planejamento nas suas medidas de curto, médio e longo prazos, através das peças de planejamento definidas na Constituição Federal, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes



Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. No entanto, os programas e ações definidos nessas peças não derivam de um diagnóstico evidenciado e não contemplam políticas públicas desenhadas de modo a facilitar os controles interno, externo e social, dadas as deficiências de diagnóstico, formulação e implementação, com indicadores frágeis que prejudicam o monitoramento e a transparência. Além disso, notam-se acentuadas alterações na execução, por deficiências na estrutura do setor e de qualificação de pessoal, além da ausência de compreensão de que o orçamento se insere na concretização das demandas sociais (Oliveira; Ferreira, 2017).

Há também outros fatores de destaque como a incipiência de envolvimento popular e do Poder Legislativo, aliado a deficiências nos controles internos e externos, que ainda não trazem apontamentos relevantes ao diagnóstico das demandas e à formulação das peças de planejamento. No decorrer da execução orçamentária ocorrem excessivas alterações, evidenciando que tal planejamento não foi elaborado de forma consistente e criteriosa.

A partir disso, apresenta-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado em 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para medir o desempenho da gestão em sete quesitos: Educação (i-Educ), Saúde (i-Saúde), Planejamento (i-Plan), Gestão Fiscal (i-Fiscal), Meio Ambiente (i-Amb), Governança de TI (i-Gov TI) e Proteção ao Cidadão (i-Cidade). Esse índice é estabelecido por meio de um modelo matemático que analisa a infraestrutura e os processos dos entes municipais, buscando avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores municipais. Os resultados são demonstrados aos cidadãos e agentes públicos, oferecendo opções de correção de atos de gestão, avaliação de prioridades e consolidação do planejamento, bem como para aperfeiçoar o controle social. Os dados que compõem o índice são coletados de acordo com metodologias determinadas em cada quesito, cujas respostas fornecidas pelos órgãos públicos são validadas pelo corpo técnico do Tribunal de Contas (TCESP, 2024).

Neste estudo, destaca-se o i-Plan, responsável por medir a consistência entre o que foi planejado e o que foi executado (TCESP, 2024). A existência de tal ferramenta de avaliação permite a realização de um diagnóstico da situação dos municípios, inferindo-se na necessidade de melhorias nos quesitos, para elevação das notas e, conseqüentemente, da qualidade da dimensão na prefeitura. O histórico evidenciado pelo TCESP demonstra uma tendência de deslocamento às menores notas, indicando baixa efetividade na qualidade da gestão do planejamento municipal.

Após as fragilidades e mecanismos de medição apontados, surge a pergunta de pesquisa: como o Controle Externo pode influenciar a melhoria da qualidade do Planejamento nos municípios do estado de São Paulo?

Os objetivos consistem em verificar se o papel pedagógico e indutor do Tribunal de Contas pode melhorar a qualidade do planejamento dos municípios paulistas; identificar os principais pontos de fragilidade do planejamento municipal e quais exemplos de boas práticas no papel pedagógico e indutor de políticas públicas podem ser usados.

Espera-se que esse estudo possa auxiliar o gestor público a orientar o planejamento municipal às demandas sociais locais, construindo peças e indicadores que permitam o monitoramento, seja pelo controle interno, externo ou social. A proposta de capacitação, concentrada em pontos de melhoria identificados a partir da análise de fragilidades no planejamento municipal e evidenciadas no Índice de Efetividade da Gestão Municipal, visam à elevação da pontuação nos quesitos, à melhoria da qualidade do planejamento, e à consequente execução para atingimento dos objetivos propostos. A construção dessa capacidade possibilita a otimização da aplicação dos recursos orçamentários que são escassos atualmente, além de enxergar todo o ciclo da política pública.

Para a sociedade, o incentivo à participação na elaboração e acompanhamento do planejamento pode aproximar a população do gestor, de forma a propiciar o engajamento da população em identificar e propor correção aos diversos problemas dentro do município.

Para o Tribunal de Contas do Estado espera-se o fortalecimento da missão institucional, assumindo de vez a figura de controle prévio e concomitante, na busca pela efetividade no controle das políticas públicas. Propõe-se capacitar o capital humano para que esse possa ajudar na criação e aprimoramento da capacidade dos gestores públicos a identificar demandas, desenhar peças de planejamento com métricas físicas e financeiras, cujos indicadores permitam o monitoramento e a possibilidade de se identificar possíveis desvios de curso, de modo que a correção seja efetuada para o atingimento dos objetivos dos programas e ações delineados. Nesse sentido, dentro da identificação de um papel pedagógico e indutor de políticas públicas, poderá atuar de forma mais efetiva na sua missão institucional (TCESP, 2022).

A revisão da literatura buscou demonstrar as principais fragilidades do planejamento dos municípios, bem como identificar experiências da utilização dos dados obtidos através do IEG-M para avaliação de itens específicos da gestão municipal. Além disso, através de pesquisa nas bases de dados relacionados a Tribunais de Contas dos estados brasileiros, foram trazidos à tona indicativos da participação do controle na indução de políticas públicas, bem como na capacitação de gestores e servidores da Administração Pública.

Quanto à metodologia, a abordagem foi a documental, através do levantamento de informações em fontes secundárias de dados, baseados

em documentos oficiais, publicações parlamentares e fontes estatísticas disponibilizadas na página eletrônica do IEG-M (Lakatos; Marconi, 2017). Além disso, caracterizou-se como descritiva e exploratória. Segundo Gil (2010), a pesquisa de cunho descritivo é aquela que busca fazer “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou [...] o estabelecimento de relações entre variáveis”. Conforme Sampieri, Collado e Lucio (2013) os estudos exploratórios são realizados quando o objetivo é examinar um tema ou um problema de pesquisa pouco estudado, sobre o qual não foi abordado antes. Em relação à natureza da pesquisa, classificou-se como quantitativa e os métodos aplicados referem-se à utilização das respostas atinentes à dimensão i-Plan do IEG-M. Para análise dos dados foi utilizado o Microsoft Excel, como forma de avaliar as frequências dos municípios que responderam afirmativamente ou negativamente os quesitos e para verificação da aderência dos planos orçamentários e as atividades relacionadas.

A amostra somou os 644 municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sendo coletadas as respostas e dados relacionados ao i-Plan, referentes aos exercícios de 2018 a 2022, que engloba o ciclo orçamentário do Plano Plurianual (2018-2021), bem como o exercício de 2022, como uma forma de afastar os impactos trazidos pela pandemia do covid-19 e que englobe o período da elaboração e implementação do Plano Plurianual para o ciclo orçamentário 2022-2025. Devido a mudanças na estrutura dos questionários ao longo dos exercícios avaliados, algumas análises tiveram espaço de tempo reduzidos, mas o fato não comprometeu a análise evolutiva e de tendência verificada nos resultados.

1. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M)

A contribuição do IEG-M para a fiscalização e melhoria da gestão municipal é multifacetada. Primeiramente, ele oferece uma avaliação detalhada e sistemática da qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas implementadas pelos gestores municipais. Essa avaliação é baseada em dados multivariados, coletados de fontes governamentais e outras fontes oficiais de informação, sistemas automatizados de apoio à fiscalização e questionários preenchidos pelas prefeituras municipais. É uma ferramenta dinâmica e flexível, que pode ser adaptada ano a ano para se manter relevante

e ajustada às mudanças nas necessidades e prioridades dos municípios. Essa flexibilidade permite que o índice continue a ser uma ferramenta eficaz para medir e comparar a efetividade da gestão municipal ao longo do tempo (Passos; Amorim, 2018).

O índice também desempenha um papel pedagógico de modo a orientar os gestores municipais na correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento. Ao identificar áreas de baixa efetividade, o IEG-M fornece informações que ajudam os gestores a melhorarem a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população (TCESP, 2024).

Além disso, o IEG-M promove a transparência e o controle social ao divulgar publicamente os resultados das avaliações. Os cidadãos têm acesso a informações detalhadas sobre a gestão municipal por meio do site infográfico do TCESP e do aplicativo IEG-M Mobile, o que lhes permite avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e exigir a correspondente prestação de contas (TCESP, 2024).

Amorim (2017) relata que, com o IEG-M, as auditorias vão além da conformidade legal e passam a avaliar os resultados práticos das políticas públicas. Em um Estado Democrático de Direito, a fiscalização deve ser mais que punitiva; deve buscar a eficiência na gestão, colaborando ativamente para o interesse público e o bem comum.

2. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL E NO I-PLAN

A qualidade do planejamento orçamentário municipal é influenciada por diversos fatores que podem prejudicar sua eficácia, também garantida pela transparência na gestão fiscal, pois a ausência de mecanismos e instrumentos para controlar a implementação de programas e projetos pode comprometer a credibilidade do planejamento. Ela é essencial para uma boa governança, e sua falta pode dificultar a disciplina fiscal e a melhoria na alocação de recursos (Diamond, 2003; Rezende, 2011).

A falta de profissionais capacitados para desempenhar funções que exigem conhecimentos específicos em legislação, contabilidade e

administração pode resultar em imprecisões na elaboração do orçamento. A ausência de uma estrutura de planejamento adequada pode ser uma das causas dessas imprecisões, uma vez que profissionais despreparados não conseguem realizar eficazmente a tarefa de planejamento orçamentário (Diamond, 2003; Santos, 2011).

A ausência ou o fraco desempenho de instâncias de controle interno e externo também afeta negativamente o planejamento e as finanças municipais. Instituições de controle externo são essenciais para a modernização do setor público, estabelecendo padrões de formalidade e serviços nas organizações. O controle interno é considerado a base para os modelos orçamentários modernos, e sua ausência pode comprometer a qualidade do planejamento (Schick, 1998; Diamond, 2003).

Esses fatores combinados apontam para a necessidade de maior detalhamento das variáveis e uma análise mais aprofundada dos dados para melhorar a qualidade do planejamento orçamentário nos municípios brasileiros.

No âmbito do TCESP, sobretudo no IEG-M, o i-Plan compõe 20% da nota final, ocupando o eixo principal formado por quatro dimensões que compõem 80% da nota, acompanhado de i-Fiscal, i-Educ e i-Saúde.

O indicador permite que se ordenem os municípios com base no que foi planejado e realizado em termos de programas e ações, proporcionando ao usuário da informação uma compreensão ampla desse processo e apontando para os possíveis resultados. Através desse comparativo, visualizam-se os reflexos na qualidade de vida dos munícipes, sejam diretos ou indiretos (TCESP, 2024).

São considerados os seguintes indicadores detalhados conforme suas respectivas avaliações (TCESP, 2024):

- Coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e as metas das ações;
- Comparação entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros empregados;
- Percentual de variação do planejamento inicial; e
- Pontualidade na entrega de documentos relativos às peças de planejamento.

Essas análises são efetuadas pelo Sistema de Auditoria Eletrônica do Estado de São Paulo (AUDESP), além da aplicação de um questionário à

prefeitura jurisdicionada, em que parte das questões é validada pelos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas. Os questionários trazem quesitos, cujas respostas atingem pontuação para a obtenção do índice, e outras questões que servem para balizar a fiscalização de diagnóstico da situação do ente, porém não contam pontos para atribuição de nota.

Em razão do complemento à análise deste estudo, verificou-se a observância das respostas às questões relacionadas:

- à participação popular na elaboração das peças de planejamento;
- à elaboração das peças de planejamento, quanto a existência de estudos prévios, levantamentos de demandas, construção de métricas de monitoramento;
- ao acompanhamento da execução e controle interno.

2.1 Estrutura de planejamento

A análise dos dados indicou uma tendência de aumento na criação de departamentos específicos ao Planejamento, no entanto 43% dos municípios ainda não possuem estrutura administrativa para o planejamento, conforme dados da Tabela 1:

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Sim	233	319	316	326	367
	36,18%	49,53%	49,07%	50,62%	56,99%
Não	411	325	328	318	277
	63,82%	50,47%	50,93%	49,38%	43,01%

Tabela 1 – Existência de estrutura administrativa para o planejamento
Fonte: Silveira (2024, p. 38)

Quanto à existência de capital humano para as funções de planejamento, a maior parte dos municípios não possui profissionais com dedicação exclusiva para a matéria (Tabela 2), sobretudo em razão da existência da maior parte de municípios com estrutura ausente ou organizada de forma enxuta. Ressalte-se

que, a partir de 2019, as respostas a esse quesito dependiam de alternativa afirmativa para a questão relacionada à existência de recursos humanos para operacionalização das atividades de planejamento, motivo pelo qual a quantidade total de servidores declarados é menor que em 2018. Considerando todos os municípios do estado, verifica-se que ainda há um percentual de 78,73% que não possui recursos humanos destacados ao planejamento ou servidores com dedicação exclusiva:

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Não	553	199	211	208	219
	85,87%	66,33%	71,04%	65,82%	61,52%
Sim	91	101	86	108	137
	14,13%	33,67%	28,96%	34,18%	38,48%

Tabela 2 – Municípios que possuem servidores com dedicação exclusiva para o Planejamento
Fonte: Silveira (2024, p. 40)

Por fim, a análise quanto à oferta de treinamentos identificou, na Tabela 3, que 71,63% dos municípios que possuem capital humano para planejamento realizaram capacitações. No entanto, tais respostas, assim como na análise anterior, restringiram-se aos municípios que afirmaram possuir disponibilidade desses recursos para o planejamento. Considerando todos os municípios, essa oferta cai para 39,60%:

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Não	308	87	87	91	101
	47,83%	29,00%	29,29%	28,80%	28,37%
Sim	336	213	210	225	255
	52,17%	71,00%	70,71%	71,20%	71,63%

Tabela 3 – Municípios que possuem servidores com treinamento específico para o Planejamento
Fonte: Silveira (2024, p. 41)

Infer-se que as deficiências verificadas na estrutura de planejamento, tais como a falta de profissionais capacitados para desempenhar funções que exigem conhecimentos específicos em legislação, contabilidade e administração pode resultar em imprecisões na elaboração do orçamento. Tal fato pode encontrar agravante por esses servidores em grande parte acumularem as

funções de planejamento com outras funções no órgão público. Em que pese evidenciado o aumento do número de municípios a contar com uma estrutura administrativa voltada ao planejamento, as deficiências na gestão de recursos humanos não garantem que o fato de existir uma estrutura administrativa corrija essas imprecisões, corroborando com o verificado na literatura. Além disso, a fatia de municípios que não detém estrutura para o planejamento ainda é relevante (Diamond, 2003; Santos, 2011).

2.2. Diagnóstico das demandas

De acordo com o Manual de Planejamento Público elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2021), o diagnóstico é a primeira etapa do ciclo orçamentário, através do levantamento formal de problemas, necessidades e deficiências que devem ser identificadas anteriormente à realização do planejamento.

A análise evidenciou a quantidade de municípios que realizam tais etapas, de modo que a situação pode ser agravada pelo fato evidenciado no item anterior, quanto aos pontos de melhoria relacionados à estrutura administrativa e profissionais responsáveis por realizarem o planejamento, incluindo-se a etapa em análise. Eis o que dispõe o Manual: “Tendo em vista a complexidade desse levantamento, imprescindível que seja realizado por equipe de profissionais estruturada, dedicada e treinada, a qual deve ser capaz de reunir informações das diversas áreas de atuação do ente.” (TCESP, 2021).

Quanto aos levantamentos formais de problemas observa-se que a maior parte dos municípios ainda não os realiza (Tabela 4), embora o crescimento possa ser atribuído à própria atividade fiscalizatória e às determinações e recomendações do Tribunal.

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Não	422	374	413	336	329
	65,53%	58,07%	64,13%	52,17%	51,09%
Sim	222	270	231	308	315
	34,47%	41,93%	35,87%	47,83%	48,91%

Tabela 4 – Municípios que possuem levantamentos formais de problemas antecedentes ao planejamento – exceto audiências públicas do PPA, LDO e LOA | Fonte: Silveira (2024, p. 42)

Em relação às audiências públicas, cuja exigência legal é trazida no art. 48, §1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que pese o cumprimento da prerrogativa, verifica-se que quase a metade dos municípios ainda as realiza em horário comercial, nos dias úteis e presencialmente, prejudicando a participação da população, sobretudo em municípios que demandam maior deslocamento para o local da sessão, conforme demonstram as Tabelas 5 e 6:

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Dias úteis - horário comercial	476	460	471	388	318
	74,26%	64,43%	65,78%	51,73%	42,63%
Dias úteis - após horário comercial	164	246	220	331	399
	25,59%	34,45%	30,73%	44,13%	53,49%
Sábados, domingos e feriados	1	8	25	31	29
	0,16%	1,12%	3,49%	4,13%	3,89%

Tabela 5 – Realização de audiências públicas para elaboração das peças orçamentárias¹
Fonte: Silveira (2024, p. 44)

Resposta/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Presencialmente	639	643	443	490	596
	97,26%	96,26%	57,91%	58,61%	70,04%
Internet	18	25	322	346	255
	2,74%	3,74%	42,09%	41,39%	29,96%

Tabela 6 – Modo de realização de audiências públicas para elaboração das peças orçamentárias² | Fonte: Silveira (2024, p. 44)

¹ A tabela considera a quantidade de audiências públicas realizadas, quanto à discussão dos três planos orçamentários (PPA, LDO, LOA).

² A tabela considera a quantidade de audiências públicas realizadas, quanto à discussão dos três planos orçamentários (PPA, LDO, LOA).

2.3 Formulação das peças de planejamento

Consoante os dados apresentados no i-Plan, foi possível observar que nem todos os programas, ações, metas e indicadores do PPA foram precedidos de estudos para sua definição. No exercício de 2018, o questionário aplicado propôs colher informações acerca da existência de elementos como a elaboração das metas e indicadores em conformidade à realidade do município e em solução a problemas identificados na sociedade local. A quantidade descrita na Tabela 7 refere-se aos municípios que declararam a existência de tais elementos na formulação do PPA. Nos exercícios de 2019 a 2021, o questionário limitou-se a verificar a existência de estudos para a definição/formulação dos programas, ações e metas. Em 2022, voltou a questionar outros elementos necessários à elaboração do plano:

Sobre programas, ações e metas do PPA:	2018	2022
As metas físicas e financeiras são desafiadoras e pertinentes à realidade do município	214 44,12%	
Há estudo para elaboração/ definição dos programas do PPA	302 62,27%	
Os indicadores são mensuráveis e estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas	251 51,75%	
Os programas articulam um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou necessidade da sociedade	291 60,00%	
Desenho, estratégia de implementação e focalização		85 13,22%
Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências		349 54,28%
Estratégia de construção de confiança e suporte		70 10,89%
Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados		357 55,52%
Impacto orçamentário e financeiro		327 50,86%
Monitoramento, Avaliação e Controle		193 30,02%
Total de municípios que responderam	485	643

Tabela 7 – Elementos na elaboração do PPA (Programas, ações e metas)
Fonte: Silveira (2024, p. 46)

Os dados da Tabela 7, quanto à inexistência de estudos e identificação de pontos de melhoria no desenho dos programas, além da ausência de monitoramento e controle, corroboram com os estudos de Santos (2011), no que se refere à inexistência de correlação entre o Plano Plurianual e as demandas da sociedade. Os percentuais referentes ao desenho e monitoramento dos programas e ações indicam a necessidade de melhoria na construção das peças de planejamento.

Já a Tabela 8 evidenciou um aumento de 73,39% na quantidade de municípios que não realizou estudos para elaboração ou definição dos programas, ações, metas e indicadores do PPA, alcançando quase um terço dos municípios respondentes:

Hipótese/ Exercício	2019	2020	2021	2022
Não realiza estudo	113	117	112	196
	17,55%	18,17%	17,39%	30,43%
Sim, para a maior parte dos programas	196	205	197	148
	30,43%	31,83%	30,59%	22,98%
Sim, para a menor parte dos programas	66	70	54	75
	10,25%	10,87%	8,39%	11,65%
Sim, para todos os programas do PPA	269	252	281	225
	41,77%	39,13%	43,63%	34,94%

Tabela 8 – Realização de estudos para elaboração/definição dos programas, ações, metas e indicadores do PPA | Fonte: Silveira (2024, p. 46)

2.4 Controle interno e relatórios de acompanhamento

O teor das avaliações formais (relatórios), necessários ao acompanhamento da execução do planejamento constou dos questionários do IEG-M somente até o exercício de 2020, sendo que, posteriormente, questionou-se a existência de acompanhamento do planejamento, com a respectiva emissão de relatórios periódicos ao prefeito municipal, e quais eram as instâncias responsáveis por este acompanhamento.

Quanto à análise do capital humano, trazida na Tabela 9, no que se refere aos responsáveis pelo monitoramento e avaliação dentro dos órgãos, evidenciou-se que os principais pontos de melhoria remetem à falta de exclusividade nas funções de controle, identificado em 46,25% dos municípios no último exercício avaliado (2022).

Resposta/ Exercício	2019	2020	2021	2022
Exclusiva	236	249	273	301
	47,97%	48,82%	50,37%	53,75%
Não exclusiva	256	261	269	259
	52,03%	51,18%	49,63%	46,25%

Tabela 9 – Servidor respondendo pelo Controle Interno de forma exclusiva ou não exclusiva³
Fonte: Silveira (2024, p. 49)

Os pontos de melhoria verificados nas instâncias de controle interno e que afetam negativamente o planejamento foram citados por Schick (1998) e Diamond (2003) e evidenciados neste estudo quanto a quase metade dos municípios informados com servidores atuando de forma não exclusiva. A limitação deste estudo refere-se à avaliação da efetividade do controle interno, no sentido de avaliação e reporte de irregularidades ou recomendações ao gestor público.

A Tabela 10 evidencia a quantidade de municípios que declararam a realização das avaliações da execução do planejamento, e não houve o alcance de 60% dos municípios em nenhuma das ações em todos os exercícios examinados:

³ Percentuais em relação ao total de municípios que contam com servidor respondendo pelo controle interno.

Dados/Exercício	2018	2019	2020
Análise quanto a se programas, metas e ações são mensuradas por um ou mais indicadores próprios e adequados, e que permitam aferir a situação atual (aquela que se pretende modificar) e os avanços obtidos ao longo da execução do programa (em direção àquela mudança pretendida)	259	231	245
	53,40%	48,94%	55,94%
Avaliação entre os produtos ofertados à população e as reais demandas da sociedade, coletadas, principalmente, nas audiências públicas realizadas e nos demais instrumentos de diagnóstico dos problemas, necessidades e deficiências do município	213	224	221
	43,92%	47,46%	50,46%
Percepção de coerência, em todos os programas, do necessário encadeamento lógico-causal entre os insumos que mobiliza, os produtos/ações que gera, os resultados que provoca e os impactos esperados pela sociedade	143	179	184
	29,48/%	37,92%	42,01%
Total de municípios que realizam acompanhamento	485	472	438

Tabela 10 – Existência de avaliações formais (relatórios) | Fonte: Silveira (2024, p. 48)

Cabe destacar que os pontos de melhoria evidenciados no diagnóstico e desenho das peças de planejamento podem ter desfigurado as ações de acompanhamento, monitoramento e controle.

2.5 Alterações orçamentárias e resultados dos programas/ações

Preliminarmente, avaliou-se a coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações. Os cálculos são efetuados pelo sistema AUDESP a partir da seguinte metodologia (TCESP, 2024):

Média do resultado alcançado de todos os indicadores de um programa comparada com a média dos resultados alcançados das ações desse mesmo programa, com base nas informações constantes do Relatório de Atividades, por meio do seguinte cálculo:

Cálculo de cada programa:

$$(B/A) = E1$$

$$(D/C) = E2$$

$$|(\mu E1 - \mu E2)| = E$$

Para cada indicador:

Se $A = 0 \rightarrow E1 = 0$

Se $C = 0 \rightarrow E2 = 0$

Para cada programa:

Se $\sum A = 0 \rightarrow E = 1$

Se $\sum C = 0 \rightarrow E = 1$

Se $A = \text{branco (não informado)} \rightarrow E = 1$

Se $C = \text{branco (não informado)} \rightarrow E = 1$

Cálculo de todos os programas:

$$\mu E = Ef$$

Se $\sum A = 0 \rightarrow Ef = 1$

Se $\sum C = 0 \rightarrow Ef = 1$

Seja "A" o valor do indicador do programa previsto inicialmente;

Seja "B" o resultado do indicador do programa realizado;

Seja "C" o valor da meta para a ação do programa;

Seja "D" o resultado da meta realizado;

Seja "E1" o percentual alcançado do indicador de um programa

Seja "E2" o percentual alcançado da meta de uma ação

Seja "E" o resultado do indicador procurado para cada programa;

Seja "Ef" o resultado do indicador procurado de todos os programas;

Conforme o resultado que o "Ef" assumir, receberá a pontuação a seguir:

Resultado	Pontuação
Menor ou igual a 0,2	250
Maior que 0,2 e menor que 0,4	Graduação entre 250 e 0
Maior ou igual a 0,4	0

Para resultados maiores que 0,2 e menores que 0,4, a graduação será distribuída igualmente no intervalo. Matematicamente, isso pode ser demonstrado da seguinte forma:

$$((0,4 - Ef)/0,2) * 250$$

Por exemplo, se $Ef = 0,25$, a nota do indicador será 187,5 pontos.

Assim, quanto menor o coeficiente, maior é a coerência apontada. A Tabela 11 indica que houve uma diminuição no número de municípios que atingiram nota máxima no item. Em contrapartida, houve um aumento de 35,17% no percentual de municípios que atingiram o índice maior ou igual a 0,4, no período de 2018 a 2022, a indicar falta de coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações.

Resultado/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Menor ou igual a 0,2	248	238	226	112	124
	39,12%	37,01%	35,15%	17,42%	19,41%
Maior que 0,2 e menor que 0,4	110	111	122	129	139
	17,35%	17,26%	18,97%	20,06%	21,75%
Maior ou igual a 0,4	276	294	295	402	376
	43,53%	45,72%	45,88%	62,52%	58,84%

Tabela 11 – Coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações⁴ | Fonte: Silveira (2024, p. 50)

Outra análise trata do confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados, cuja metodologia de cálculo do sistema AUDESP é demonstrada como segue (TCESP, 2024):

Apresenta o valor alcançado de cada uma das ações, dividindo-se o valor da meta física realizada pelo valor estipulado inicialmente no planejamento; e o quanto dos recursos disponibilizados foram utilizados, dividindo-se o valor liquidado pelo valor fixado atualizado, a partir dos dados constantes da Lei Orçamentária Anual, por meio do seguinte cálculo:

Cálculo de cada ação:

$$(D/C) = H1$$

$$(G/F) = H2$$

$$|(\mu H1 - \mu H2)| = H$$

Para cada ação:

$$\text{Se } C = 0 \rightarrow H1 = 0$$

$$\text{Se } F = 0 \rightarrow H2 = 0$$

$$\text{Se } \sum C = 0 \rightarrow H = 1$$

$$\text{Se } \sum F = 0 \rightarrow H = 1$$

⁴ Municípios que não informaram dados tempestivamente não estão considerados nesta tabela.

Se C = branco (não informado) $\rightarrow H = 1$

Se F = branco (não informado) $\rightarrow H = 1$

Cálculo de todas as ações:

$\mu H = H_f$

Se $\sum C = 0 \rightarrow H_f = 1$

Se $\sum F = 0 \rightarrow H_f = 1$

Seja "C" o valor da meta para a ação do programa;

Seja "D" o resultado da meta realizado;

Seja "F" o valor orçamentário fixado final para a ação;

Seja "G" o valor liquidado para a ação;

Seja "H1" o percentual alcançado da meta de uma ação

Seja "H2" o percentual executado do orçamento de uma ação

Seja "H" o resultado das metas físicas e recurso financeiros utilizados para cada ação;

Seja "Hf" o resultado de todas as ações;

Conforme o resultado que "Hf" assumir, receberá a pontuação a seguir:

Resultado	Pontuação
Menor ou igual a 0,2	250
Maior que 0,2 e menor que 0,4	Graduação entre 250 e 0
Maior ou igual a 0,4	0

Para resultados maiores que 0,2 e menores que 0,4, a graduação será distribuída igualmente no intervalo. Matematicamente, isso pode ser demonstrado da seguinte forma:

$$((0,4 - H_f)/0,2) * 250$$

Por exemplo, se $H_f = 0,25$, a nota do indicador será 187,5 pontos.

A Tabela 12 indica que houve aumento de 58,34% no número de municípios que alcançaram resultado que não estabelece pontuação no item, no período de 2018 a 2022, a indicar inconsistências entre os recursos financeiros previstos e empregados para o atingimento das metas das ações.

Resultado/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Menor ou igual a 0,2	222	219	163	40	48
	35,02%	34,06%	25,35%	6,21%	7,45%
Maior que 0,2 e menor que 0,4	149	138	169	157	173
	23,50%	21,46%	26,28%	24,38%	26,86%
Maior ou igual a 0,4	263	286	311	447	423
	41,48%	44,48%	48,37%	69,41%	65,68%

Tabela 12 – Confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados⁵ | Fonte: Silveira (2024, p. 50)

Esses fatos evidenciam que as peças orçamentárias possuem caráter meramente burocrático, a indicar o atendimento a uma exigência legal, não se revestindo de critérios de planejamento, indicadores e metas que possibilitam o controle externo e social.

Por fim, passou-se à análise das alterações orçamentárias do período, pautando-se pelas informações enviadas pelos órgãos jurisdicionados ao Sistema AUDESP, cujos dados são representados de forma decimal, com os valores acima ou abaixo de 1, concernentes à variação do orçamento no período. Consolidados os dados, a análise foi realizada pela opção “Estatística Descritiva”, que trouxe os seguintes resultados, constantes da Tabela 13, os quais demonstraram que houve um crescimento nas variáveis média e mediana, indicando uma tendência de aumento no percentual de alterações do planejamento ao longo dos anos.

⁵ Municípios que não informaram dados tempestivamente não estão considerados nesta tabela.

Variável/ Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Média	1,137	1,124	1,168	1,233	1,397
Erro padrão	0,004	0,004	0,013	0,014	0,007
Mediana	1,122	1,107	1,143	1,203	1,379
Modo	1,000	1,000	1,000	1,000	1,478
Desvio padrão	0,094	0,090	0,325	0,348	0,182
Variância da amostra	0,009	0,008	0,106	0,121	0,033
Curtose	3,184	3,938	546,715	487,847	0,411
Assimetria	1,101	1,438	22,481	20,697	0,621
Intervalo	0,904	0,700	8,075	8,471	1,134
Mínimo	0,722	1,000	1,000	1,000	1,050
Máximo	1,626	1,700	9,075	9,471	2,184
Soma	720,670	723,937	752,496	794,298	899,799
Contagem	634,000	644,000	644,000	644,000	644,000

Tabela 13 – Estatística Descritiva – Alterações Orçamentárias | Fonte: Silveira (2024, p. 51)

A Tabela 14 indica a quantidade de municípios em que as alterações orçamentárias superaram as inflações medidas nos períodos (IBGE, 2024).

Exercício	2018	2019	2020	2021	2022
Inflação Medida	3,75%	4,31%	4,52%	10,06%	5,79%
Municípios Acima	568	543	605	554	640
	88,20%	84,32%	93,94%	86,02%	99,38%
Municípios Abaixo ou Igual	76	101	39	90	4
	11,80%	15,68%	6,06%	13,98%	0,62%

Tabela 14 – Comparativo – Alterações Orçamentárias x Inflação (IPCA)
Fonte: Silveira (2024, p. 54)

Observa-se a ocorrência de muitos municípios que superaram em alterações orçamentárias os índices de inflação medidos no período, corroborando

a afirmação trazida nos estudos de Yonamine (2024), no sentido de que alterações orçamentárias ocorridas em excesso descaracterizam o planejamento e indicam fragilidades neste.

3. PAPEL PEDAGÓGICO E INDUTOR DO CONTROLE EXTERNO

A evolução das competências dos Tribunais de Contas tem provocado impactos significativos na gestão dos recursos públicos. Com o aumento de suas atribuições, essas instituições passaram a exercer um controle externo que vai além da análise posterior das contas, incorporando ações preventivas e concomitantes. Essa abordagem possibilita a identificação e correção de irregularidades em tempo real, prevenindo o desperdício e o uso indevido dos recursos públicos. Ademais, os Tribunais possuem autonomia para proferir decisões com caráter quase judicial, julgando diretamente as contas dos gestores públicos. Outro ponto relevante é o papel educacional que exercem, ao emitir recomendações e alertas que estimulam melhorias na gestão (Camargo, 2020).

A análise qualitativa das contas públicas, que considera aspectos além dos dados numéricos, permite uma avaliação mais ampla da administração, contemplando a efetividade e a transparência na gestão. A aplicação da Lei da Ficha Limpa, que torna inelegíveis gestores com contas rejeitadas, é exemplo de como a atuação dessas Cortes impacta diretamente a política e a responsabilidade fiscal (Camargo, 2020).

Para o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) Dimas Ramalho, o controle externo deve gerar efeitos positivos na vida dos cidadãos. Ele destaca o papel indutor do Tribunal na formulação de políticas públicas, respeitando a autonomia dos gestores e exercendo o controle da legalidade, exigindo o cumprimento e o aprimoramento das ações públicas estabelecidas por lei. A transparência é apontada como essencial, especialmente por meio da Lei de Acesso à Informação, que possibilita identificar deficiências e orientar melhorias nas políticas. Ramalho também valoriza a função pedagógica do TCESP, que orienta, alerta e recomenda boas práticas, aplicando sanções apenas quando necessário, sobretudo diante de má-fé ou negligência no uso dos recursos públicos. O objetivo é alinhar a atuação

constitucional da Corte à transformação social e ao fortalecimento de sua identidade institucional (Ramalho, 2024).

Nesse contexto, o controle externo contribui para a efetividade das políticas públicas ao exercer uma função pedagógica junto aos órgãos jurisdicionados, oferecendo oportunidades de qualificação em diversas áreas da administração. Mais do que punir, os Tribunais orientam os gestores com cursos, eventos, publicações e debates promovidos por suas Escolas de Contas. A Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP e o Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União (TCU), são exemplos de instituições que promovem a disseminação do conhecimento e o aperfeiçoamento da gestão pública (Dall'Olio, 2019).

O controle externo também atua como indutor de políticas públicas, como exemplificado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCERO). Nas auditorias operacionais, avaliam-se os resultados das políticas públicas, exigindo dos entes informações adequadas para a análise. Um caso emblemático foi a atuação no Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), em que se identificaram deficiências na alfabetização nas séries iniciais do ensino fundamental. A falta de habilidades básicas comprometia o desenvolvimento dos alunos e gerava prejuízos sociais e financeiros. A partir disso, o TCERO atuou como cooperador técnico, oferecendo apoio gratuito aos municípios com especialistas, materiais pedagógicos, capacitações e ferramentas de avaliação. Além de induzir boas práticas, o Tribunal também fiscaliza e determina ações corretivas para assegurar que os objetivos de aprendizado sejam alcançados. O sucesso do PAIC tem se refletido em melhorias concretas na alfabetização, conforme verificado em visitas a escolas municipais (Dias, 2024).

4. PROPOSTA DE AÇÃO

A proposta do estudo é o desenvolvimento de um ciclo de capacitação externa para melhoria da qualidade do planejamento municipal e consequente melhoria da fiscalização.

A capacitação deve abordar o ciclo da política pública, que engloba o diagnóstico, desenho, implementação e controle, com foco nos seguintes pontos, a partir da identificação de fragilidades neste estudo:



- Falta de profissionais capacitados para desempenhar funções que exigem conhecimentos específicos em legislação, contabilidade e administração, o que pode ter resultado em imprecisões na elaboração do orçamento;
- Acúmulo de funções de planejamento com outras funções no órgão público, o que pode influenciar a deficiência das atividades de planejamento, aliado à baixa carga horária de treinamento específico;
- A realização de audiências públicas de forma presencial ainda é a regra, aliada às oportunidades de melhoria relacionadas com a incipiência de levantamentos formais e coletas de sugestões pela Internet;
- Não realização de levantamentos formais de problemas observada na maior parte dos municípios paulistas;
- A inexistência de estudos prévios para elaboração dos programas, ações, metas e indicadores do Plano Plurianual, além da deficiência no desenho dos programas, e ausência de monitoramento e controle, indicando a inexistência de correlação entre o Plano Plurianual e as demandas da sociedade;
- Falta de coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações;
- Inconsistências entre os recursos financeiros previstos e empregados para o atingimento das metas das ações;
- Tendência de aumento no percentual de alterações do planejamento ao longo dos anos, a indicar insuficiente planejamento orçamentário.

Os pontos de melhoria no planejamento municipal estão ancorados na necessidade de aumento da nota do i-Plan, que é um dos projetos do plano estratégico 2022-2026, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2022), dentro do Objetivo 3 – Contribuir para a Melhoria da Gestão Pública e da Prevenção de Erros e Fraudes, na Iniciativa I10 – Programa de fomento às boas práticas nas gestões municipais.

Embora o IEG-M, consideradas as notas obtidas, em princípio, não retrate situações de boas práticas em gestão do planejamento, propõe-se a utilização da ferramenta como uma forma de identificar possíveis boas práticas isoladas, que possam contribuir para a melhoria da gestão de outros municípios.

Gussoni *et al.* (2024) descrevem o *benchmarking* como uma ferramenta relevante para o aprimoramento da gestão pública municipal, além de instrumento eficaz para a disseminação de casos de sucesso. Esses casos indicam possibilidades concretas de melhoria e adoção de soluções inovadoras por municípios que apresentam baixos índices de efetividade administrativa. Os autores ressaltam ainda a importância da criação de um guia ou manual voltado à identificação, análise e validação das melhores práticas de gestão pública municipal, especialmente com base nos resultados obtidos por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Tais materiais possibilitariam a sistematização e divulgação dessas práticas, servindo como referência para gestores públicos e fomentando uma cultura de aprendizado intermunicipal.

Com base nessas diretrizes, propõe-se a capacitação do Controle Externo para avaliar, de forma estratégica, esses indicadores nas fiscalizações concomitantes previstas para o exercício de 2025 – ano de elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) para o quadriênio 2026-2029. As auditorias devem abranger a análise dos incentivos à participação popular no processo de planejamento, bem como a construção de programas e ações com base em evidências empíricas que expressem as reais demandas da população local. Cumpridas essas premissas, torna-se viável o acompanhamento sistemático da execução do planejamento ao longo de todo o ciclo orçamentário.

Para viabilizar tal atuação, é essencial a capacitação do público interno, a qual pode ocorrer de forma remota, por meio de lives temáticas ou da participação no Ciclo Anual de Aperfeiçoamento ao Pessoal da Fiscalização (CAAPE-FIS), promovido no início de cada exercício pela Escola Paulista de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, constata-se que houve confirmação, na revisão da literatura, das impropriedades recorrentes na gestão do planejamento municipal. A análise de frequência das respostas do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) evidenciou fragilidades em todas as etapas do ciclo de planejamento e formulação de políticas públicas. Os principais achados remetem à ausência de capacitação dos profissionais responsáveis por atividades que demandam conhecimentos técnicos em legislação, contabilidade e administração. Além disso, observou-se o acúmulo de funções relativas ao planejamento com outras

inerentes à gestão pública, muitas vezes decorrente de estruturas administrativas enxutas nos municípios.

Verificou-se, também, a baixa participação popular na elaboração das peças de planejamento, tanto pela escassez de audiências públicas quanto pela limitada realização de levantamentos formais. No tocante à elaboração das peças, constataram-se falhas como a ausência de estudos prévios, inconsistências na definição de programas, ações, metas e indicadores. Esses fatores contribuem para o distanciamento entre os planos orçamentários e as reais demandas sociais.

No momento da execução, observou-se o aumento percentual das alterações do planejamento ao longo dos anos, o que indica fragilidades no planejamento orçamentário inicial, além de extrapolação dos índices inflacionários, que alerta para o descumprimento do planejamento original.

No âmbito do controle, destaca-se a elevada presença de servidores atuando de forma não exclusiva, comprometendo a efetividade da fiscalização. Quanto aos papéis pedagógico e indutor do controle externo, a literatura revisada apresenta exemplos tanto do TCESP quanto de outros Tribunais, que reforçam a atuação educativa e orientadora como instrumento de melhoria do planejamento municipal, conforme medido pelo componente i-Plan do IEG-M.

Diante desse cenário, propõe-se a intensificação das capacitações internas e externas com foco nas fragilidades identificadas. Sugere-se a realização de análises concomitantes durante a formulação das peças de planejamento referentes ao quadriênio 2026–2029. A capacitação do corpo técnico pode ser viabilizada por meio de transmissões remotas, como lives temáticas, ou pela participação no Ciclo Anual de Aperfeiçoamento ao Pessoal da Fiscalização (CAAPEFIS), promovido pela Escola Paulista de Contas Públicas.

O IEG-M demonstrou ser um instrumento eficaz de diagnóstico da realidade municipal, identificando pontos críticos e indicando o potencial de melhoria da qualidade do planejamento. O aumento de respostas positivas ao longo do tempo sugere que a atuação orientadora do controle externo contribui efetivamente para o aprimoramento da gestão. Assim, reforça-se a importância do papel pedagógico e indutor dos Tribunais de Contas, especialmente quando seu corpo técnico está apto a orientar e fortalecer a capacidade institucional dos municípios, confirmando positivamente a hipótese de pesquisa deste estudo.

É relevante destacar que o IEG-M, embora relevante, ainda não é fator determinante para a emissão de pareceres desfavoráveis por parte do TCESP, limitando-se ao campo das recomendações, advertências e determinações, à parte do julgamento das contas anuais do Poder Executivo. Todavia,

vislumbra-se uma tendência de valorização crescente desse índice, o que pode induzir os municípios a investirem na melhoria dos quesitos avaliados, não apenas no i-Plan, mas em todas as dimensões do índice.

Recomenda-se a realização de estudos sobre a aderência entre os resultados do IEG-M e a formação dos pareceres prévios emitidos. Destacam-se, contudo, algumas limitações metodológicas, como a impossibilidade de verificar a atuação da auditoria na validação das informações do IEG-M e eventuais retificações, bem como a dificuldade em classificar todas as alterações orçamentárias quanto à sua origem (Lei Orçamentária Anual ou leis complementares), sobretudo quando não há autorização legislativa formal.

Outro aspecto a ser considerado é a necessidade de um modelo avaliativo que contemple o dinamismo do planejamento municipal, permitindo adaptações às mudanças e desafios do ambiente. Propõe-se, nesse sentido, uma reformulação do modelo de análise do IEG-M, incorporando critérios qualitativos às justificativas de alterações orçamentárias e evitando avaliações baseadas apenas no volume dessas alterações. Ressalta-se que os programas e ações constantes do i-Plan se interligam às demais dimensões do IEG-M, evidenciando a necessidade de análise integrada das informações para uma avaliação mais completa da gestão pública municipal.

Por fim, sugere-se a realização de estudos sobre a estimativa da receita pública, de modo a mensurar a capacidade de arrecadação dos municípios e identificar eventuais subestimações ou superestimações. Conforme apontam Cavalcante e De-Losso (2023), os municípios paulistas apresentam baixa arrecadação própria, mesmo com níveis reduzidos de endividamento e limitada destinação de seus orçamentos ao pagamento de dívidas. Além disso, é essencial avaliar as transferências correntes e refletir sobre a priorização orçamentária na alocação desses recursos.

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, 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj589550.pdf/consult/cj589550.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

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, 5 mai. 2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.** 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>. Acesso em: 14 out. 2024.

CAMARGO, Bibiana Helena Freitas. **Abordagem constitucional dos tribunais de contas:** uma análise acerca da evolução de suas competências. Revista Controle, Fortaleza, v. 18, nº 1, p. 342-376, jan./jun. 2020.

CAVALCANTE, Carlos Nataniel Rocha; DE LOSSO, Rodrigo. **Pacto Federativo:** Uma Discussão sobre Arrecadação e Transferências Correntes dos Entes Federativos Subnacionais. Boletim Informações Fipe, p. 24-30, out. 2023.

DALL'OLIO, Leandro. **A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas:** um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. Cadernos, [S.l.], v. 1, nº 3, p. 58-69, jan. 2019. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/52>. Acesso em: 30 out. 2024.

DIAMOND, Jack. Performance Budgeting. **Managing the Reform Process.** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0333.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

DIAS, Omar Pires. **Tribunal de Contas: indutor e fiscalizador de políticas públicas.** Atricon, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tribunal-de-contas-indutor-e-fiscalizador-de-politicas-publicas>. Acesso em: 9 out. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUSSONI, Paulo Ricardo; CIABATARI, Roberta Ramos; BRUSCHI, Camila R. Gozzo; SEGALLA, Miriane de Freitas. **Benchmarking a partir do IEG-M: uma abordagem para melhoria na gestão pública municipal.** In: CATARINO, João Ricardo; NOGUEIRA, Fernanda; GONÇALVES, Sônia P.; NUNES, Alexandre (coords.). *Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública na Lusofonia: olhares plurais sobre a sustentabilidade.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, 2024. p. 147-159.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica.** 8ª ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil.** Sequência (Florianópolis), Florianópolis, nº 76, p. 183-212, mai. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552017000200183&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 out. 2023.

PASSOS, Guiomar; AMORIM, André de Carvalho. **A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).** Rev. FSA, Teresina, v. 15, nº 6, art.14, p.241-259, nov./dez. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/345419969_Fatores_que_impactam_na_qualidade_do_planejamento_orcamentario_dos_municipios_do_estado_de_Sao_Paulo. Acesso em: 10 set. 2024.

RAMALHO, Dimas. **Tribunal de Contas como indutor de políticas públicas.** São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-tribunal-contas-como-indutor-politicas-publicas-dimas-ramalho>. Acesso em: 18 ago. 2024.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** In: CARDOSO JR, J. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.* Brasília: Ipea, 2011. p. 177-216.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa.** 5 ed. Porto Alegre: McGraw-Hill, 2013.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. **O confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA.** In: Cardoso Jr., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.* Brasília: Ipea, v.4 (p. 307-336.), 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual de planejamento público**. São Paulo, SP, 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29%20%281%29.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual IEG-M 2025**. São Paulo, SP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2025>. Acesso em: 8 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Plano Estratégico 2022-2026**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-2022-2026>. Acesso em: 12 out. 2024.

SCHICK, Allen. **Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms**. The World Bank Research Observer, vol. 13, 1998. p. 123–131.

SILVEIRA, Daniel Eustáquio da. **O controle externo como indutor do planejamento municipal**. São Paulo, 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

YONAMINE, Juliana Valente. **Alterações orçamentárias dos municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2024. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

**COMO PUBLICAR
ARTIGOS NA
REVISTA CADERNOS**

COMO PUBLICAR NA REVISTA CADERNOS

SUBMISSÃO DE ARTIGOS

Como parte do processo, os autores devem verificar a compatibilidade da submissão com os itens a seguir, tendo em vista que a inobservância das normas implicará devolução dos artigos.

- A contribuição deve ser original, inédita e não estar sendo avaliada para publicação em outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”, conforme orientações adiante no passo a passo do procedimento de encaminhamento.
- Deverá haver compatibilidade com a temática da Revista Cadernos, observando-se as peculiaridades em caso de edição especial.
- O arquivo da submissão deverá estar em formato tipo Word (*.doc ou .docx).
- As URLs para as referências devem ser informadas quando possível.
- O texto deverá estar em espaçamento de 1,5.
- Deve-se usar a fonte Times New Roman em tamanho 12 para o corpo/texto. Citações, legendas e notas de rodapé em tamanho 10.
- As figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.
- O texto deve observar todas as regras previstas na página <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/about/submissions>.

ENCAMINHAMENTO

Só serão aceitas obras de autores cadastrados no site dos Cadernos, com o preenchimento do formulário online.



Todas as submissões serão feitas através do site dos Cadernos. São cinco passos rápidos:

Início: Neste passo, você deve conhecer e concordar com as condições de publicação. Leia e selecione a Seção que você acredita ser mais adequada para seu artigo e marque as caixas de seleção. Neste momento, também, você pode colocar seus comentários para o editor. Salve e continue.

Transferência do manuscrito: Neste passo, você escolhe o componente do artigo – normalmente, o texto do artigo – e envia o texto do arquivo (sempre em formato tipo Word - .doc ou .docx). É possível também transferir arquivos complementares para este artigo (por exemplo, uma ilustração que servirá de capa do artigo). Salve e continue.

Inclusão de metadados: Nesse passo, você deve incluir o título, um resumo e as palavras-chave do seu artigo. As palavras chaves devem estar separadas por ponto. Se necessário, pode incluir nesse passo outros contribuidores (autores) do seu artigo.

Confirmação: Você pode voltar e conferir todos os passos anteriores. Tudo OK? Salve e continue.

Próximos passos: Agora, é aguardar enquanto seu artigo passa por nosso processo de avaliação. Você receberá informações por e-mail.

O PROCESSO DE PUBLICAÇÃO

1. O artigo é enviado.
2. O artigo passa por um processo de avaliação. Neste processo, pode haver aprovação, rejeição, um pedido de correção ou melhoria ou, ainda, a recomendação para que seja submetido para outra publicação.
3. Sendo aprovado, o artigo vai para formatação e publicação. Neste processo, pode haver ainda mais pedidos de correção para o autor ou pedidos de complementação do artigo.
4. O artigo é programado para publicação.
5. O artigo é publicado.

INFORMAÇÕES GERAIS

A desconsideração das normas apresentadas implicará a recusa do trabalho.

A partir da aceitação, avaliadores selecionados em função da área de especialidade analisarão o artigo de acordo com os parâmetros científicos em vigor. A equipe editorial repassará o parecer ao candidato assim que terminar o processo de avaliação, juntamente de eventuais indicações de ajustes no artigo.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista Cadernos não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autorais, na forma da lei.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista Cadernos, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.



ENDEREÇOS DO TCEP

ESTADO DE SÃO PAULO

ENDEREÇOS DO TCESP

CAPITAL

Prédio-Sede e Anexo I

Endereço: Av. Rangel Pestana, 315, São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266

Anexo II

Endereço: Rua Venceslau Brás, 183, São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266

UNIDADES REGIONAIS

Unidade Regional 1 - Araçatuba

Endereço: Av. Café Filho, 402, Araçatuba - SP

Telefone: (18) 3609-9700

Unidade Regional 2 - Bauru

Endereço: Rua José Francisco Augusto, 5-4, Bauru - SP

Telefone: (14) 3109-2350

Unidade Regional 3 - Campinas

Endereço: Av. Carlos Grimaldi, 880, Campinas - SP

Telefone: (19) 3706-1700

Unidade Regional 4 - Marília

Endereço: Rua Professor Francisco Morato, 381, Marília - SP

Telefone: (14) 3592-1630

Unidade Regional 5 - Presidente Prudente

Endereço: Rua José Cupertino, 179, Presidente Prudente - SP

Telefone: (18) 3226-5060

Unidade Regional 6 - Ribeirão Preto

Endereço: Rua Adolfo Zéo, 426, Ribeirão Preto - SP

Telefone: (16) 3995-6800

**Unidade Regional 7 - São José dos Campos**

Endereço: Av. Heitor Vila Lobos, 781, São José dos Campos - SP
Telefone: (12) 3519-4610

Unidade Regional 8 - São José do Rio Preto

Endereço: Av. José Munia, 5400, São José do Rio Preto - SP
Telefone: (17) 3206-0800

Unidade Regional 9 - Sorocaba

Endereço: Rua Marco Francisco Garcia Chiuratto, 180, Sorocaba - SP
Telefone: (15) 3238-6660

Unidade Regional 10 - Araras

Endereço: Av. Maximiliano Baruto, 471, Araras - SP
Telefone: (19) 3543-2460

Unidade Regional 11 - Fernandópolis

Endereço: Rua Maria Batista, 209, Fernandópolis - SP
Telefone: (17) 3465-0510

Unidade Regional 12 - Registro

Endereço: Rua Goro Assanuma, 259, Registro - SP
Telefone: (13) 3828-7220

Unidade Regional 13 - Araraquara

Endereço: Rua Dr. Euclides da Cunha Viana, 551, Araraquara - SP
Telefone: (16) 3331-0660

Unidade Regional 14 - Guaratinguetá

Endereço: Av. Dr. Ariberto Pereira da Cunha, 1302, Guaratinguetá - SP
Telefone: (12) 3123-2260

Unidade Regional 15 - Andradina

Endereço: Rua Pereira Barreto, 1681, Andradina - SP
Telefone: (18) 3721-7800

Unidade Regional 16 - Itapeva

Endereço: Rua Leovigildo de Almeida Camargo, 143, Itapeva - SP
Telefone: (15) 3524-4800

Unidade Regional 17 - Ituverava

Endereço: Rua Dom Pedro I, 520, Ituverava - SP
Telefone: (16) 3839-0376

Unidade Regional 18 - Adamantina

Endereço: Rua Josefina Dall'Antonia Tiveron, 180, Adamantina - SP

Telefone: (18) 3502-3260

Unidade Regional 19 - Mogi Guaçu

Endereço: Rua Catanduva, 145, Mogi Guaçu - SP

Telefone: (19) 3811-8300 / 3811-8339

Unidade Regional 20 - Santos

Endereço: Av. Washington Luiz, 299, Santos - SP

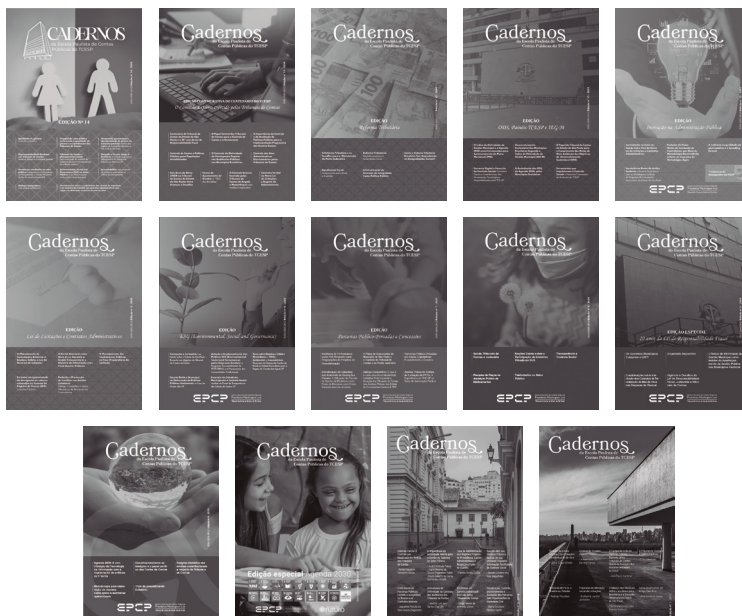
Telefone: (13) 3208-2400

**EDIÇÕES ANTERIORES
DA REVISTA CADERNOS**

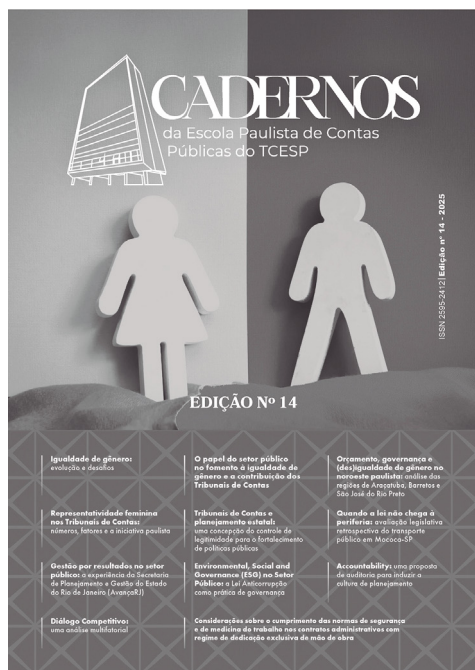
EDIÇÕES ANTERIORES DA REVISTA CADERNOS

A revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas chega à sua 15ª edição, sendo publicada desde 2017. O periódico já publicou mais de 90 artigos, assinados por servidores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, outros agentes públicos, estudantes e pesquisadores.

Os leitores interessados em assuntos específicos podem ser beneficiar de edições temáticas, como o nº 7, que contém trabalhos sobre parcerias público-privadas e concessões. Também merecem destaque as duas últimas edições publicadas, as quais respondem por 21 artigos publicados. Enquanto a edição nº 13 celebrou o centenário do TCESP e comprovou a amplitude dos assuntos que se conectam ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, o nº 14 trouxe, em meio a temas variados, os primeiros trabalhos publicados no periódico com enfoque em igualdade de gênero.



Escaneie o QR Code ao lado para ler as edições anteriores da revista Cadernos ou acesse <https://go.tce.sp.gov.br/rcadernos>



EDIÇÃO Nº 14

1º Semestre de 2025

Em sua 14ª edição, é a primeira vez que a revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, apresenta artigos com enfoque em igualdade de gênero. Os trabalhos sobre o tema atenderam chamamento realizado em função da Nota Recomendatória Atricon nº 4/2022, que recomenda aos Tribunais de Contas do Brasil medidas para promoção da igualdade de gênero.

A equipe editorial da revista estimula que autores passem a reconhecer a relação entre igualdade de gênero e a administração pública como assunto de interesse permanente deste periódico, passando a integrar os temas compatíveis com a atividade finalística do TCESP.

Esta edição, também, traz versão adaptada dos trabalhos de graduação, mestrado e doutorado vencedores do Prêmio Álvaro Gomes da Rocha Azevedo 2024, concedido no II Concurso de Monografias do TCESP, o qual visou ao tema “controle de resultados na Administração Pública”.

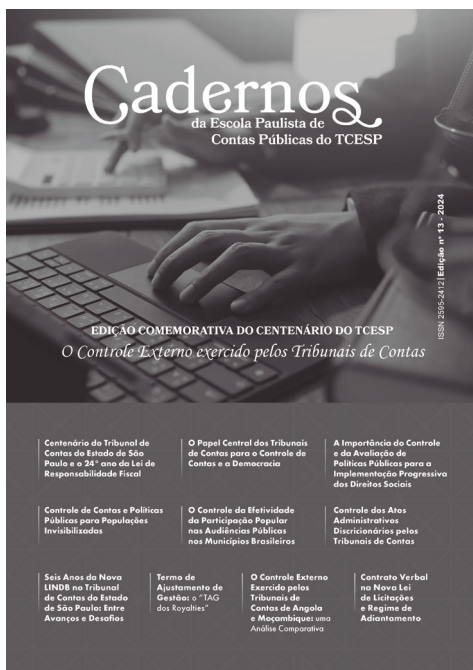
Outros artigos submetidos durante os anos de 2024 e 2025 completam esta publicação, ampliando a diversidade temática da revista. Esses demais trabalhos tratam de ESG, controle interno e assuntos inerentes às licitações e contratações públicas.

Os avaliadores que colaboram em pares com a revista, nas avaliações duplo cego, são de grande importância para a equipe editorial aprimorar o periódico a cada edição e merecedores da nossa mais sincera gratidão. Nesta edição, registramos agradecimento especial ao Professor Marco Antonio Carvalho Teixeira, Coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV EAESP, que viabilizou que cada submissão recebida em 2025 pela revista fosse avaliada sempre por um docente ou pesquisador da Fundação Getúlio Vargas. A colaboração desse novo grupo de acadêmicos eleva a qualidade dos artigos publicados na revista Cadernos.

Nesta edição, a lista de avaliadores conta, ainda, com o nome dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que formaram a comissão julgadora do II Concurso de Monografias do TCESP e definiram os trabalhos premiados.

Boa leitura!

ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS



EDIÇÃO Nº 13 - COMEMORATIVA DO CENTENÁRIO DO TCESP | 2º Semestre de 2024

A 13ª edição da revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas marca um momento especial e comemora o centenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo!

Nosso ponto de partida é um breve relato que traz à memória a importante atuação do TCESP para a implantação dos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Quem nos conta essa lembrança é Paulo Mas-saru Uesugi Sugiura, Diretor Técnico do Departamento de Supervisão da Fiscalização I, o qual foi um dos tantos servidores deste Tribunal engajados em disseminar a LRF desde seu início.

Na sequência, como autor convidado, Marco Antonio Carvalho

Teixeira, Professor da Fundação Getúlio Vargas, nos mostra que os Tribunais de Contas são fundamentais para a nossa democracia. O trabalho ressalta a “centralidade dos Tribunais de Contas brasileiros para a boa gestão do dinheiro e patrimônios públicos e, conseqüentemente, para a democracia”.

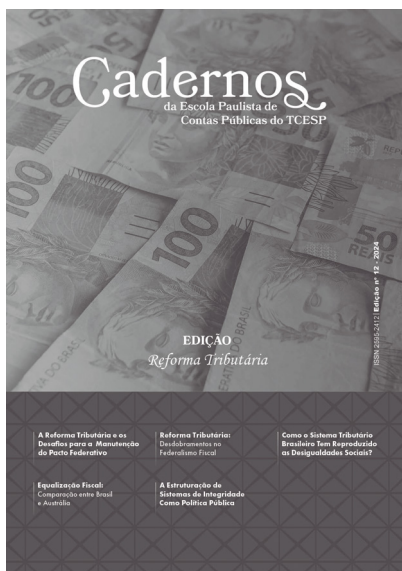
Seguindo, apresentamos os trabalhos dos autores que atenderam o chamamento desta edição especial e passaram pelo crivo dos avaliadores que colaboraram com a revista. Se tínhamos algum receio de que o tema “o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas” pudesse resultar em artigos repetitivos, os trabalhos testemunham a amplitude dos assuntos que se conectam à atividade das Cortes de Contas brasileiras.

Assim, os trabalhos publicados se referem, por exemplo, à implementação dos direitos sociais, à especial atenção a populações em situação de maior vulnerabilidade, ao controle social - sempre fomentado por este Tribunal de Contas - e ao controle de atos discricionários.

Ainda, poderemos conhecer a atuação do TCESP ante as disposições sobre segurança jurídica e eficiência previstas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, um inovador caso de termo de ajustamento de gestão, o exercício do controle externo em Angola e Moçambique, e uma análise sobre a distinção entre o contrato verbal na Lei nº 14.133/2021 e o regime de adiantamento.

Minha amiga, meu amigo, desejo que, assim como esta edição marca o centenário do TCESP, cada artigo aqui lido marque um momento de profícua reflexão. Por meio da Escola Paulista de Contas Pública, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo está sempre honrado em promover a atividade acadêmica. Boa leitura!

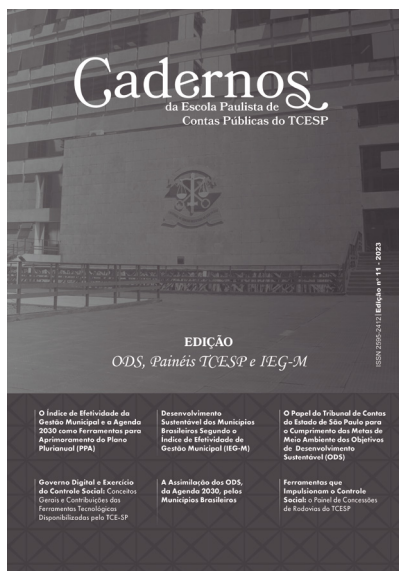
Renato Martins Costa | Conselheiro Presidente do TCESP em 2024



EDIÇÃO Nº 12

1º Semestre de 2024

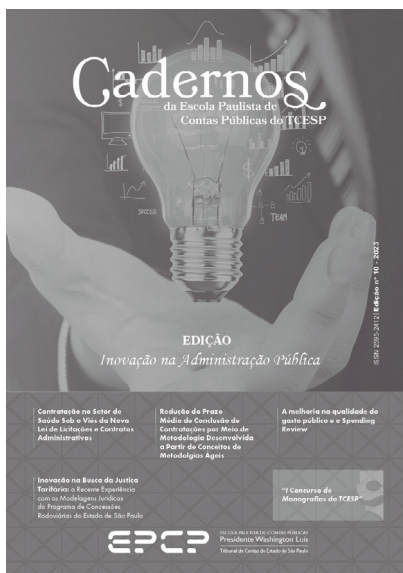
- A Reforma Tributária e os Desafios para a Manutenção do Pacto Federativo
- Reforma Tributária: Desdobramentos no Federalismo Fiscal
- Como o Sistema Tributário Brasileiro Tem Reproduzido as Desigualdades Sociais?
- Equalização Fiscal: Comparação entre Brasil e Austrália
- A Estruturação de Sistemas de Integridade Como Política Pública



EDIÇÃO Nº 11

2º Semestre de 2023

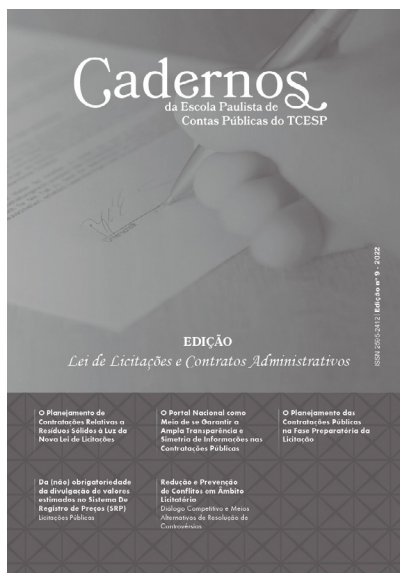
- O Índice de Efetividade da Gestão Municipal e a Agenda 2030 como Ferramentas para Aprimoramento do Plano Plurianual (PPA)
- Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Brasileiros Segundo o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M)
- O Papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o Cumprimento das Metas de Meio Ambiente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
- Governo Digital e Exercício do Controle Social: Conceitos Gerais e Contribuições das Ferramentas Tecnológicas Disponibilizadas pelo TCE-SP
- A Assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros
- Ferramentas que Impulsionam o Controle Social: o Pannel de Concessões de Rodovias do TCESP



EDIÇÃO Nº 10

1º Semestre de 2023

- Contratação no Setor de Saúde Sob o Vies da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
- Redução do Prazo Médio de Conclusão de Contratações por Meio de Metodologia Desenvolvida a Partir de Conceitos de Metodologias Ágeis
- A melhoria na qualidade do gasto público e o *Spending Review*
- Inovação na Busca da Justiça Tarifária: a Recente Experiência com as Modelagens Jurídicas do Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo
- Vencedores do "I Concurso de Monografias do TCESP"



EDIÇÃO Nº 9

2º Semestre de 2022

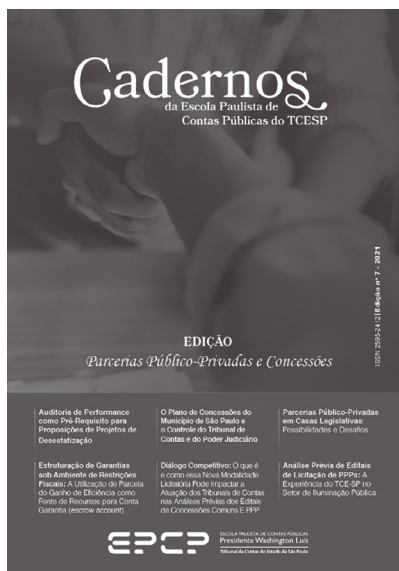
- O Planejamento de Contratações Relativas a Resíduos Sólidos à Luz da Nova Lei de Licitações
- O Portal Nacional como Meio de se Garantir a Ampla Transparência e Simetria de Informações nas Contratações Públicas
- O Planejamento das Contratações Públicas na Fase Preparatória da Licitação
- Da (não) obrigatoriedade da divulgação de valores estimados no Sistema De Registro de Preços (SRP)
- Redução e Prevenção de Conflitos em Âmbito Licitatório



EDIÇÃO Nº 8

1º Semestre de 2022

- Corrupção e Jurimetria
- Adoção e Implementação das Práticas ESG (Environmental, Social and Governance) pelas Empresas Estatais
- Taxa sobre Resíduos Sólidos Domésticos – TRSD/Ambiental
- Gestão Pública Municipal na Elaboração de Políticas Públicas Ambientais
- Exercício da Cidadania, Participação e Controle Social



EDIÇÃO Nº 7

2º Semestre de 2021

- Auditoria de Performance como Pré-Requisito para Proposições de Projetos de Desestatização
- O Plano de Concessões do Município de São Paulo e o Controle do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário
- Parcerias Público-Privadas em Casas Legislativas
- Estruturação de Garantias sob Ambiente de Restrições Fiscais
- Diálogo Competitivo
- Análise Prévia de Editais de Licitação de PPPs



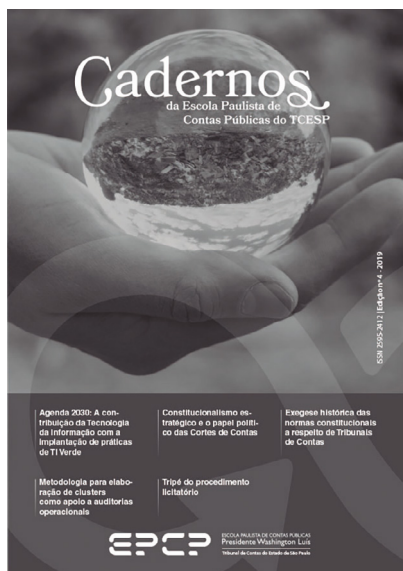
EDIÇÃO Nº 6 2º Semestre de 2020

- Saúde, Tribunais de Contas e Jurimetria
- Noções Gerais sobre a Participação da Iniciativa Privada no SUS
- Transparência e Controle Social
- Pesquisa de Preços na Aquisição Pública de Medicamentos
- Teletrabalho no Setor Público



EDIÇÃO Nº 5 1º Semestre de 2020

- Os Governos Municipais Cumprem a LRF? Planejamento, Liquidez e Financiamento Público de Curto Prazo no Brasil
- Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”
- Considerações sobre a Inclusão dos Contratos de Terceirização de Mão de Obra nas Despesas de Pessoal
- Vigência e Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo
- O Índice de Efetividade da Gestão Municipal como Indutor do Aperfeiçoamento da Gestão Pública nos Municípios Paulistas



EDIÇÃO Nº 4

2º Semestre de 2019

- Agenda 2030: A contribuição da Tecnologia da Informação com a implantação de práticas de TI Verde

- Constitucionalismo Estratégico e o Papel Político das Cortes de Contas

- Exegese Histórica das Normas Constitucionais a respeito de Tribunais de Contas: Avanços e Retrocessos no Controle Externo Brasileiro

- Metodologia para Elaboração de Clusters como Apoio a Auditorias Operacionais

- Tripé do Procedimento Licitatório

- Entrevista com Christoph Burchard

- Concurso de Fotografia sobre Resíduos Sólidos



EDIÇÃO Nº 3

2º Semestre de 2018

- O controle externo e os ODS

- O papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o cumprimento da Agenda 2030

- O papel do TCESP no combate à corrupção eleitoral

- Sustentabilidade e a gestão pública municipal

- Inovação nos ODS: A inovação como fator histórico de progresso

- Uso da ciência de dados como ferramenta para planejamento de atingimento das metas da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável

- A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU

- Entrevista com Kamala Dawar, professora da Universidade de Sussex, Reino Unido

- Concurso de fotografias



EDIÇÃO Nº 2 1º Semestre de 2018

- Controle Formal x Controle por Resultados no Âmbito dos Tribunais de Contas
- A Importância da Mobilidade Interna para a Gestão de Talentos no Setor Público
- Taxa de Administração dos Regimes Próprios de Previdência: Gastos Administrativos e Respectiva Fonte de Custeio
- Custeio ABC nos Serviços Públicos: Análise de sua Utilidade Enquanto Informação Facilitadora do Controle Social
- Controlando as Parcerias Públicas: Gerindo a Integridade, os Riscos e os Controles Internos
- Indicadores de Efetividade no Contexto das Auditorias dos Tribunais de Contas
- O Controle de Constitucionalidade Exercido pelos Tribunais de Contas
- Fiscalização, Controle, Monitoramento e Avaliação das Parcerias com Organizações da Sociedade Civil
- Entrevista com a Coordenadora Manuela Prado Leitão



EDIÇÃO Nº 1 1º Semestre de 2017

- Fixação de Preços Unitários nas Licitações para Execução de Obra
- A Inovação no Setor Público
- O Campo de Ação do Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas Diante da Evolução dos Modelos de Estado no Brasil
- O Tribunal de Contas e a Justiça Eleitoral
- O Acordo de Paris, o Brasil e as Cidades
- Propostas de Alterações na Lei de Licitações e na Lei de Concessões
- O Manejo dos Resíduos Sólidos nos Municípios Brasileiros e a Situação Observada no Estado de São Paulo
- Como Desenvolver um Artigo Científico
- Entrevista com o professor Nilo Cruz Neto

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Equipe

Alessandro César Finardi
Bruna Castilho Marques
Bruno Horota Horioka
Carlos Henrique dos Reis Araújo
Cinthya Harumi Yabasse
Cintia Martins Morgado
Edmilson Manoel de Araujo
Gabriela Giardino Costa Bernardino
Graça Aparecida Barcos
Ivan Moncoski Mangano
Jessica Okajima Gomes
José Luiz Ribeiro Vignoli Filho
Juliana Lins Piques
Luis Valdir Morales
Marina Ashcar Diogo
Patrick Raffael Comparoni
Riger Lanza Galvão
Rosilene Ferreira Leite
Suane Jesus Aragão
Victor Jung

Edição nº 15.

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas
Públicas “Presidente Washington Luís” do Tribunal
de Contas do Estado de São Paulo.

cadernos@tce.sp.gov.br

ISSN: 2595-2412



10 | **iegm** Índice de efetividade da gestão municipal
ANOS **TCESP**



ISSN 2595-2412 | Edição nº 15 - 2025



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo