

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
egmoraes@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).

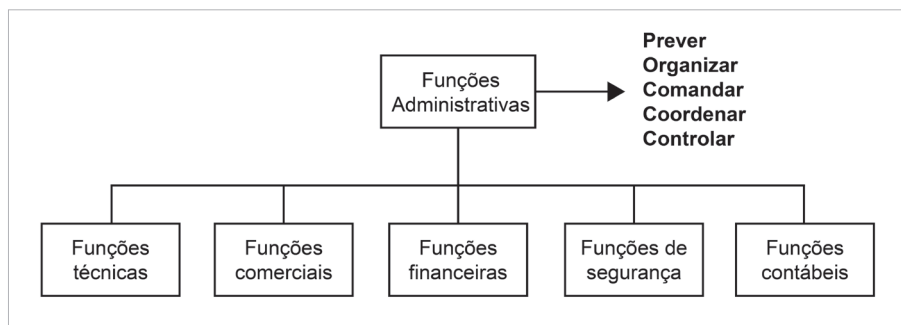


Figura 1 – Os principais vultos da Administração Científica
Fonte: Chiavenato, 2003, p. 54

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).

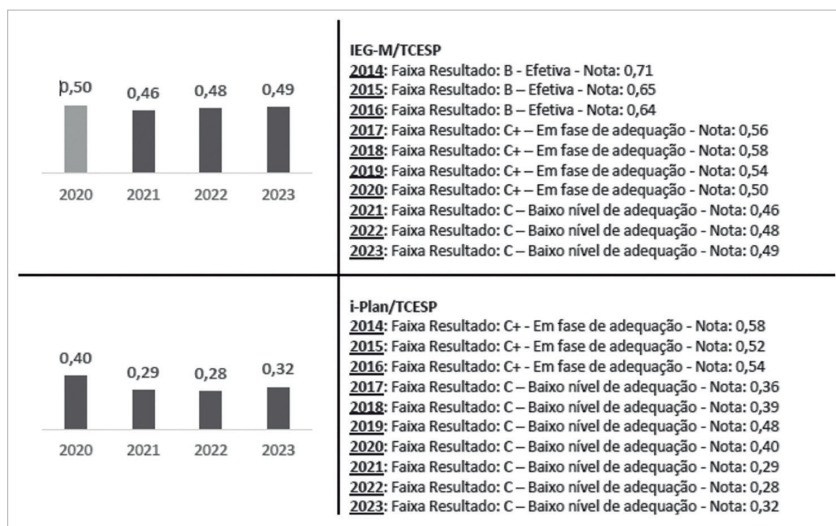


Tabela 2 – Evolução I-EGM e i-Plan | Fonte: TCESP, 2025a, p. 37.

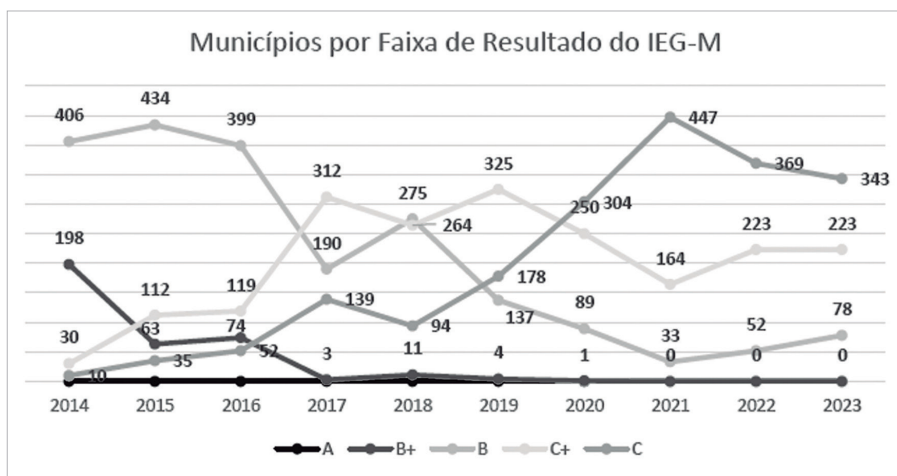


Gráfico 1 – Municípios por Faixa de Resultados do IEG-M | Fonte: TCESP, 2025a, p. 46

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.