

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.

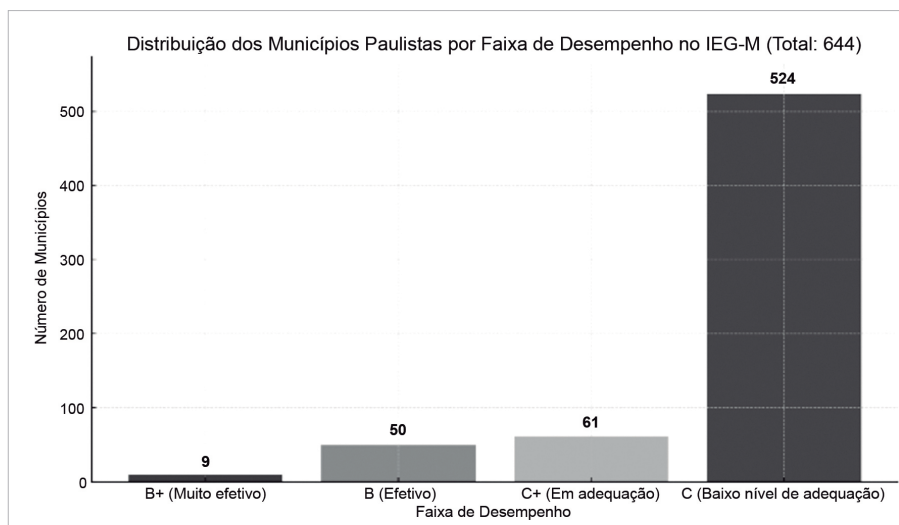


Figura 1 – Distribuição dos Municípios Paulistas por Faixa de Desempenho no IEG-M
Fonte: Elaborado pelas autoras com dados extraídos do Painel do IEG-M.

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.

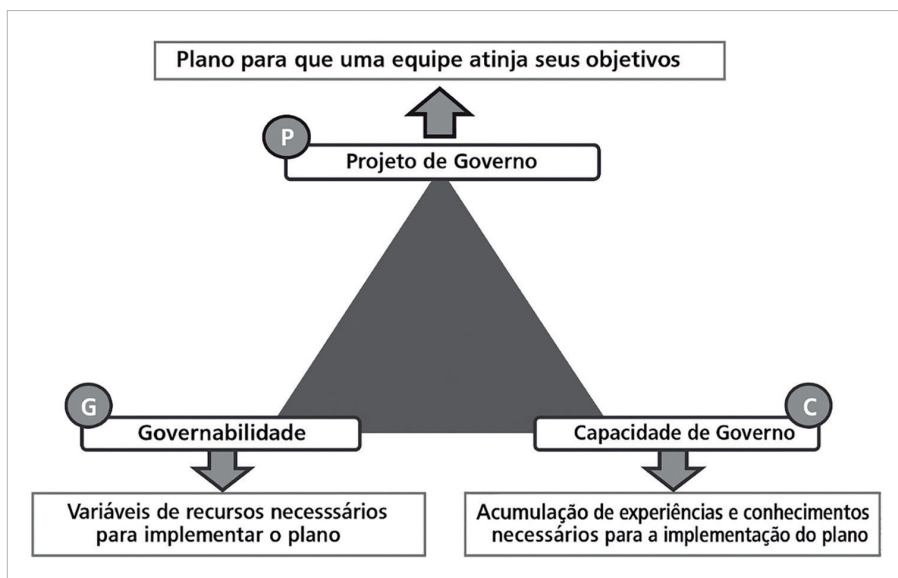


Figura 2 – Triângulo de Governo | Fonte: De Toni, Jackson (2025)

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:

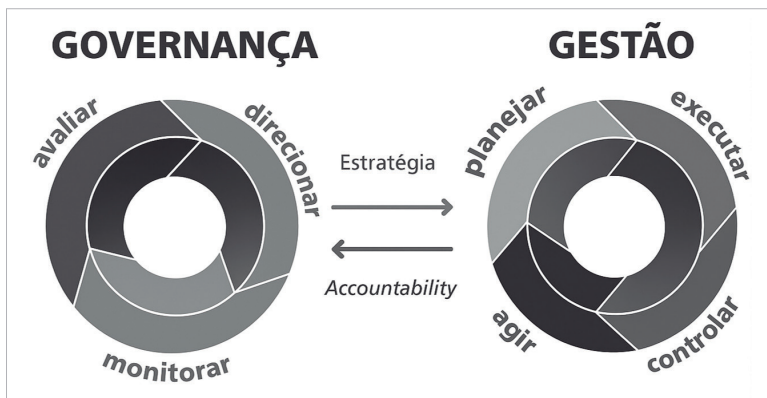


Figura 3 – Estratégia e Accountability da Governança e Gestão
Fonte: Tribunal de Contas da União (2020)



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.