



## O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL E O MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

<sup>1</sup>Mônica Maria Bezerra de Holanda

<sup>2</sup>Alexandre Oliveira Lima

<sup>3</sup>Ruan Carlos dos Santos

<sup>4</sup>Antônia Márcia Rodrigues Sousa

### RESUMO

**Objetivo:** Analisar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) das treze cidades do Maciço de Baturité e seu reflexo nas políticas públicas desenvolvidas nesses municípios nos anos de 2017 e 2018. Neste sentido, este artigo tem como objetivo analisar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), dispositivo diagnóstico de controle externo do TCE-CE.

**Metodologia:** Foram analisados 13 municípios do Maciço de Baturité, uma das 14 Macrorregiões de planejamento do Estado do Ceará, onde se verificou qual o nível de efetividade entre os anos de 2017 e 2018, assim como o reflexo desse índice nas políticas públicas desenvolvidas nesses municípios. A pesquisa qualitativa revelou que existe um distanciamento entre as ações de Governança e gestão dos gestores municipais e a efetiva execução das políticas públicas desenvolvidas nestes municípios.

**Resultados:** O acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público nas mais diversas áreas, com os sistemas de controle interno e externo atuando conjuntamente no direcionamento e normatização dos atos que possam gerar gastos e, ainda, na geração de informações para o próprio Estado, seus órgãos de controle e a sociedade, realizando a devida prestação de contas do que foi planejado e do que foi realizado.

**Contribuições:** O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) busca representar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores, com foco na análise da infraestrutura e dos processos de trabalho dos entes municipais e assim projetar e prever ações futuras de controle em áreas ou assuntos específicos. Deste modo ele se destina ao aprimoramento dos trabalhos de controle externo, serve de consulta permanente para o exercício do controle social e mostra-se relevante instrumento de orientação para as prioridades na gestão dos recursos públicos pelos gestores municipais.

**Palavras-Chave:** Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Governança e Políticas públicas. Controle Interno em Prefeituras.

Recebido em: 12 de setembro. 2022

Aceito em: 23 de dezembro. 2022

DOI: <https://doi.org/10.37497/revistacejur.v10i1.393>

<sup>1</sup> Possui graduação em Matemática pela Universidade Estadual do Ceará, Ceará (Brasil). Atualmente é Professora da Secretaria da Educação Básica do Ceará. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública. Email: [monica.bezerraholanda@hotmail.com](mailto:monica.bezerraholanda@hotmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1698-2435>

<sup>2</sup> Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor Adjunto da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB. Ministra as disciplinas Empreendedorismo no Setor Público, Contabilidade Pública, Orçamento Público e Auditoria e Controladoria no Setor Público. Email: [alexandrelima@unilab.edu.br](mailto:alexandrelima@unilab.edu.br) Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8878-7965>

<sup>3</sup> Doutorando em Administração pela UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina, Santa Catarina (Brasil). Professor no Ensino Médio na SED-SC nas disciplinas de Filosofia. Professor e Tutor na UniAvan no Curso de Tecnologia em Gestão Financeira. Consultor/docente credenciado na ENA (Ecole Nationale D'Administration - Brasil). Email: [ruan\\_santos1984@hotmail.com](mailto:ruan_santos1984@hotmail.com) Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7396-8774>

<sup>4</sup> Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Ceará (Brasil). Professora Adjunta da Universidade Federal do Ceará - UFC - Campus Sobral, Cursos de Ciências Econômicas e Finanças. Email: [pesquisadoramarciarodrigues@gmail.com](mailto:pesquisadoramarciarodrigues@gmail.com) Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0659-9897>

## THE MUNICIPAL MANAGEMENT EFFECTIVENESS INDEX AND THE MONITORING OF PUBLIC POLICIES OF AUDIT COURT OF THE STATE OF CEARÁ

### ABSTRACT

**Objective:** To analyze the Municipal Management Effectiveness Index (MGEI) of the thirteen cities of the Maciço de Baturité and its reflection in the public policies developed in these municipalities in the years 2017 and 2018. In this sense, this article aims to analyze the Index of Municipal Management Effectiveness (IEGM), a diagnostic device of external control of the TCE-CE.

**Methodology:** The qualitative research revealed that there is a gap between the Governance and management actions of municipal managers and the effective execution of public policies developed in these municipalities. The 13 municipalities of the Maciço de Baturité, one of the 14 planning Macroregions of the State of Ceará, were analyzed, where the level of effectiveness between the years 2017 and 2018 was verified, as well as the reflection of this index in the public policies developed in these municipalities.

**Results:** The monitoring of management and supervision of spending in the public sector in the most diverse areas, with the internal and external control systems acting jointly in directing and regulating the acts that may generate spending and, also, in generating information for the State itself, its control bodies and society, performing the proper accountability of what was planned and what was carried out.

**Contributions:** The Municipal Management Effectiveness Index (IEGM) seeks to represent the effectiveness of the policies and public activities developed by the managers, focusing on the analysis of the analysis of the work processes and processes of the municipal entities and thus to project and predict future actions of control in specific areas or areas. Thus, it is intended to improve the work of external control, serves as a permanent reference for the exercise of social control and proves to be an important instrument of guidance for priorities in the management of public resources by municipal managers.

**Keywords:** Municipal Management Effectiveness Index (MGEI). Governance and public policies. Internal Control in Municipalities.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, desde a Constituição Federal de 1988, vem passando por inúmeras transformações e a cobrança no controle dos gastos (ASSUMPCÃO SILVA; MORAES, 2022) e a aplicação dos recursos públicos conforme as normas vigentes se faz necessária, assim como a exigência sobre o desempenho e a eficiência dos serviços públicos (CASTILHOS, 2022). Sendo, portanto, inadmissível que órgãos do governo, ou qualquer pessoa que administre recursos públicos, cometam qualquer tipo de irregularidade com os recursos públicos advindos do pagamento dos impostos. Exige-se da gestão pública, e de quem a faz, uma conduta ilibada e que traga benefícios à população.

Sendo assim, é necessário que as ações dos gestores estejam atreladas ao controle e transparência e que estas estejam alinhadas com os princípios da Administração Pública como: legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, dentre outros. Ou seja, o principal papel da gestão pública é o de garantir o maior número de benefícios aos cidadãos com os recursos disponíveis, além de mostrar ao público o máximo de transparência em suas ações, oferecendo serviços de qualidade, eficientes e eficazes, sem desequilibrar as receitas e despesas públicas, em outras palavras, busca-se a efetividade da gestão pública.

Logo, entende-se que para um bom funcionamento da Administração Pública, é imprescindível uma aliança entre o tripé da boa conduta administrativa: controle, transparência e efetividade dos serviços. Isto é, possuir o controle das ações administrativas, a transparência dos atos da gestão pública e a efetividade dos objetivos traçados e que beneficiam a população.

Na opinião de Martins Júnior (2010), transparência não consiste apenas na informação à sociedade a respeito do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação da sua atuação e avaliação do grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão. Para o autor, transparência seria mais que a divulgação e publicidade das ações governamentais, mas também um modo de como avaliar o quanto a sociedade cobra de seus governantes.

Já a efetividade na área pública diz respeito à medida de resultados de uma ação que retorna em benefícios para a população. Ela é mais abrangente, pois indica se o objetivo foi atingido (CASTRO, 2006). A efetividade na gestão pública é compreendida como o cumprimento das metas e dos objetivos públicos, ou seja, é a Administração Pública trabalhando para atender o interesse público, e, com isso, tendo aprovação social. Em suma, a efetividade diz respeito aos resultados obtidos, quando este for positivo em relação ao interesse almejado pela sociedade (KUFA, 2015).

Com a Constituição de 1988, o controle exercido sobre a gestão pública passou a atuar não somente sob o prisma da legalidade, mas também com base nos princípios da legitimidade e economicidade, o que possibilitou a criação de um verdadeiro controle por resultados.

Assim, é indiscutível dizer que os Tribunais de Contas (TCs) são instituições fundamentais, o que se comprova com a visão de Lopes *et al.* (2008, p. 61) a despeito da importância dos TCs ao afirmarem “os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas sobre as contas municipais refletem o juízo do controle externo sobre a adequação de legalidade, eficiência e efetividade dos atos de gestão”.

Atualmente, o principal dispositivo utilizado pelos Tribunais de Contas de todo o país como um mecanismo de controle externo e avaliação dos municípios é o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Esta ferramenta foi utilizada, inicialmente, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 2014. Mostra a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete especialidades e cuja finalidade é avaliar os municípios em sete categorias: Educação, Saúde, Planejamento,

Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação.

Ressalte-se que ainda há pouca literatura ou pesquisas acadêmicas sobre o tema, onde pode-se citar a contribuição mais recente de HUDZINSKI, A. A.; WITT, C.; SENFF, C. O., os quais buscaram analisar a dependência do Fundo de Participação dos Municípios e a qualidade dos gastos e das políticas públicas nos municípios do estado de Santa Catarina. Há também a pesquisa de SILVA NETO, R. R.; REIS, T. R.; RIBEIRO, A. L., que teve como tema o perfil da Gestão Municipal no Estado do Pará a partir do índice de efetividade e, finalmente, a contribuição de SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C., que buscaram analisar os fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. De acordo com Pereira e Werlang (2022), Sobreira Filho, Leite e Martins (2022), bem como Souza Netto, Piaskoski e Garcel (2022), diversos estudos destacam a importância da governança corporativa na gestão eficiente das organizações. Esses autores enfatizam a necessidade de implementação de práticas e códigos de governança para garantir a transparência, a responsabilidade e o bom desempenho das empresas.

O IEGM não avalia só a efetividade da gestão e o controle interno da gestão municipal, mas atua também como um direcionador do controle externo, sendo, muitas vezes, o indicador utilizado para definir onde e como serão exercidas as auditorias nos municípios. O IEGM tem como foco o aperfeiçoamento das ações governamentais, “mediante a divulgação dos níveis de desempenho de resultado, ou seja, dos indicadores finalísticos de eficiência e eficácia das políticas adotadas para o atendimento das necessidades da população” (ATRICON, 2017).

Portanto, esta pesquisa se concentra em avaliar o IEGM em 13 municípios do Maciço de Baturité, uma das 14 Macrorregiões de Planejamento, localizada ao Centro-Norte do Estado do Ceará por se perceber uma discrepância das Políticas Públicas desenvolvidas nos municípios dessa região. A escolha do tema justifica-se pela relevante contribuição que poderá dar ao histórico evolutivo da qualidade da gestão municipal ora mencionada e por entender que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) é o responsável por zelar pela correta aplicação e gerenciamento dos recursos públicos e que, a análise efetuada, poderá contribuir para a identificação dos municípios cuja gestão necessita corrigir rumos e atitudes dos gestores.

Diante do exposto, surge o seguinte questionamento: De que forma o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) dos municípios do Maciço de Baturité refletem as políticas públicas desenvolvidas nesses municípios?

Para responder a esta pergunta, o presente artigo tem o seguinte objetivo geral: Analisar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) das treze cidades do Maciço de Baturité e seu reflexo nas políticas públicas desenvolvidas nesses municípios nos anos de 2017 e 2018.

## **2 CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E EFETIVIDADE NA GESTÃO PÚBLICA**

O processo de controle na Administração Pública tem como finalidade garantir que os gestores públicos atuem em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública, tais como: legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência.

É imprescindível controlar os atos realizados em nome da Administração Pública pois há interesse direto da sociedade na eficiência dos serviços postos à sua disposição. Por isso, a Administração Pública deve atuar sempre com legitimidade, de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização.

Para tanto, faz-se necessário o acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público nas mais diversas áreas, com os sistemas de controle interno e externo atuando conjuntamente no direcionamento e normatização dos atos que possam gerar gastos

e, ainda, na geração de informações para o próprio Estado, seus órgãos de controle e a sociedade, realizando a devida prestação de contas do que foi planejado e do que foi realizado.

Segundo Carvalho Filho (2007), Controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder. Para o referido autor não basta apenas fiscalizar, mas também o de rever e monitorar as atividades da administração.

São dois os sistemas de controle definidos pela Constituição Federal de 1988: o controle interno definido em seu Art. 74, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal, e o controle externo em seu Art. 71, realizado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio dos tribunais ou cortes de contas, ou seja, a própria Constituição Federal de 88 em seu Art. 71 deixa clara a importância das Cortes de Contas na preservação do patrimônio público, mostrando uma lista de competências próprias para exercer com autonomia o controle externo (BRASIL, 1988).

Belo (2013) norteia que o controle externo é responsável por reforçar a transparência e a responsabilidade dos gestores, garantindo elevados padrões de trabalho da auditoria como a integridade do sistema financeiro e a confiabilidade das receitas e despesas.

As instituições de controle externo devem voltar-se para a avaliação de resultado, ou de desempenho, como ponto principal de seu trabalho, para assim poder orientar o governo para servir melhor, gastar menos e produzir mais e melhores resultados (FARIAS, 2008, p. 34). Isso quer dizer que o controle nas instituições serviria como um guia de orientação que subsidiaria informações para um melhor desenvolvimento do trabalho da gestão administrativa.

O controle externo no âmbito das instituições governamentais é de competência constitucional das Cortes de Contas. No artigo 70 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e por intermédio da Ementa Constitucional nº 19 de 1998 (EC nº 19/98) foi delineada a missão do Tribunal de Contas, que consiste na “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita”.

Rocha (2013, p. 902) sustenta que, atualmente as atribuições dos TCs vão muito além da simples apreciação da gestão orçamentária, patrimonial e financeira. O atual texto constitucional ampliou o significado da missão da Corte de Contas, conferindo-lhe a competência para fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, inclusive no tocante à legitimidade e à economicidade das despesas realizadas.

Neste mesmo sentido, o estímulo à transparência pública tornou-se um dos objetivos essenciais da moderna administração pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais aos cidadãos, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestígio e desenvolve as noções de cidadania, ou seja, o controle social.

Gomes Filho (2005, p. 6) relata que “dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade”. Para o autor, a transparência na gestão pública exige uma política específica, trata-se de um princípio a ser implementado de forma consertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública.

Com isso, a Administração Pública vem buscando não somente a eficiência e eficácia, mas, principalmente, a efetividade - principal fundamento da administração pública - na prestação de serviços, os quais devem voltar para o cidadão com o máximo de qualidade, em outras palavras, os gastos em serviços têm que ser feitos levando em consideração a economicidade, eficácia, eficiência e qualidade do serviço.

Incorporada mais recentemente na literatura, a palavra efetividade é um conceito bem mais complexo que eficiência e eficácia. Na administração pública, refere-se aos resultados que uma ação traz de benefício à sociedade. Nesse sentido, o conceito de efetividade é mais abrangente que o da eficácia, ao passo que esta indica se o objetivo foi alcançado, enquanto aquela mostra se tal objetivo trouxe melhorias à população visada (DALF, 1999).

A efetividade seria, então, a conjunção entre eficiência e eficácia, ou seja, para que haja a efetividade é necessário que os bens e serviços resultantes de determinada ação tenham alcançado os resultados mais benéficos para a sociedade (MATIAS- PEREIRA, 2010).

As dimensões de eficácia, eficiência e efetividade dos gastos são responsáveis por garantir o êxito da ação estatal, buscando maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, utilizando os recursos da maneira mais inteligente possível. A efetividade na ação pública vem corroborar de forma mais democrática, oportunizando transparências e responsabilidade em relação aos benefícios trazidos para a sociedade como um todo (TORRES, 2004).

## 2.1 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)<sup>5</sup>

Desenvolvido, inicialmente em 2014, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) foi adotado e aprimorado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), entidade de estudos e pesquisas dos Tribunais de Contas responsável pela montagem do mapa nacional do IEGM. Disponibilizado para todos os Tribunais de Contas do país, possibilita a mensuração de serviços e da efetividade de políticas públicas, bem como a medição da qualidade de gastos e investimentos públicos realizados. Para que fosse disseminado em todo o país, foi selecionado pela Rede Nacional de Indicadores Públicos (INDICON) para ser realizado, a partir de 2016, pelos tribunais de contas brasileiros.

O IEGM envolve 7 (sete) índices temáticos: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas e Governança em Tecnologia da Informação. Cada índice é uma poderosa ferramenta de avaliação da gestão pública. É índice perene que proporciona visões da gestão pública para 7 dimensões da execução do orçamento público municipal que, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático, tem como foco a análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, buscando avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores.

A combinação das análises destes 7 índices temáticos busca avaliar, ao longo do tempo, se a visão e os objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva. Com isso, o IEGM oferece elementos importantes para auxiliar e subsidiar tanto a ação fiscalizatória a ser exercida, inicialmente pelo Controle Interno e, posteriormente, pelo Controle Externo, assim como pela sociedade, além de servir como parâmetro para a tomada de decisão dos gestores públicos.

O IEGM utiliza metodologia que incorpora os seguintes atributos de controle externo: é específico, pois mede características particulares da gestão municipal de forma clara e objetiva; é mensurável, pois permite a quantificação do desempenho dos municípios ao longo do tempo; é acessível de modo que seja utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização; é relevante como instrumento de controle; é oportuno, pois elaborado no tempo adequado para utilização pela Fiscalização. Há ainda a possibilidade de comparar desempenhos entre municípios semelhantes, possibilitando identificar as melhores práticas e, conseqüentemente, contribuir para uma melhora no desempenho da Administração Pública Municipal.

<sup>5</sup> Sessão baseada no Manual do IEGM do TCE/SP 2017 e do TCE/CE 2017.

O IEGM se enquadra em cinco faixas de resultado, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 7 índices setoriais. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios, conforme Quadro 1:

Quadro 1: Faixas de resultado do IEGM

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,00% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50%

Fonte: Manual do IEGM do TCE/SP 2017 e do TCE/CE 2017

Para atingir a nota A (altamente efetiva) o município deve obter, pelo menos, 90% da nota máxima em, no mínimo, 5 índices componentes com nota A. Para obter B+ (muito efetiva), o IEGM deve estar entre 75,0% e 89,9% de nota máxima. Já para estar com nota B (efetivo), o município terá que obter o IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima. Os municípios que tiverem o IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima ficarão com nota C+ (em fase de adequação) e os que obtiverem o IEGM menor que 50% ficarão com nota C (baixo nível de adequação).

Outros dois critérios serão observados na definição das faixas de resultado: i) Realocação da nota do município no IEGM para a faixa imediatamente inferior, quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25% na Educação; ii) Índice Componente - Realocação para a faixa de resultado C (baixo nível de adequação) quando não observar o contido no artigo 29-A da Constituição Federal.

O Cálculo do IEGM, apresentado no Quadro 2, exhibe a pontuação máxima e mínima que pode ser alcançada em cada uma das dimensões, bem como seus pesos e a fórmula matemática aplicada após análise fatorial.

Quadro 2: Cálculo dos indicadores setoriais

Indicador Setorial	Totalização	Peso da Dimensão	Fórmula matemática aplicada após análise fatorial
i-Educ	Pontos: 0 a 100	i-Educ: 20%	(Soma dos quesitos) /100
i-Saúde	Pontos: 0 a 100	i-Saúde: 20%	(Soma dos quesitos)/100
i-Fiscal	Pontos: 0 a 1000	i-Fiscal: 20%	(Soma dos quesitos)/1000
i-Planejamento	Pontos: 0 a 400	i-Planejamento: 20%	(Soma dos quesitos)/400
i-Amb	Pontos: 2 a 85	i-Amb: 10%	(Soma dos quesitos)/85
i-Cidade	Pontos: 0 a 100	i-Cidade: 5%	(Soma dos quesitos)/100
I-Gov TI	Pontos: 0 a 100	I-Gov TI: 5%	(Soma dos quesitos)/100

Fonte: Manual do IEGM do TCE/SP 2017 e do TCE/CE 2017

A métrica de cálculo do IEGM, com base nos resultados dos indicadores setoriais é exibida por meio do seguinte modelo matemático:

$$\text{IEGM} = (\text{i-Educ} \times 20 + \text{i-Saúde} \times 20 + \text{i-Planejamento} \times 20 + \text{i-Fiscal} \times 20 + \text{i-Amb} \times 10 + \text{i-Cidade} \times 5 + \text{i-Gov TI} \times 5) / 100$$

Cada tribunal de contas adequa a linguagem dos questionários durante a etapa de planejamento do trabalho, possibilitando uma melhor compreensão de seus jurisdicionados durante a inserção dos dados. Os 7 questionários eletrônicos, correspondentes a cada categoria do IEGM, são preenchidos por meio de sistema informatizado, para o endereço eletrônico de cada um dos Chefes do Poder Executivo Municipal Cearense, cadastrados no sistema SIMWEB<sup>6</sup>. As respostas às perguntas devem ser respondidas pelos municípios com a incumbência de anexar as informações solicitadas pelos sistemas em cada modalidade.

Em síntese, o IEGM é um instrumento diagnóstico de controle da gestão municipal, que analisa a capacidade de governança dos gestores (Aguar Filho ; Santos; Fernandes, 2022) com a execução de políticas públicas, ou seja, este índice avalia se as metas e objetivos traçados e planejados pelos gestores municipais estão em conformidade à execução orçamentária-financeira e a Lei de Responsabilidade<sup>7</sup> Fiscal e ainda, se estão proporcionando serviços públicos eficientes e de qualidade à população. Portanto, acredita-se que é imprescindível a ação do controle interno municipal no acompanhamento e condução do planejamento e execução das políticas públicas elencadas pelos gestores para o desenvolvimento municipal.

## **2.2 IEGM: GOVERNANÇA PÚBLICA X EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio da gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva às demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.

Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2009a).

Governança no setor público compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Governança e gestão são funções complementares. Enquanto esta faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, aquela provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas (TCU, 2020).

---

<sup>6</sup> Sistema de Informação Municipal- Sim. Criado em 2002 o sistema consiste, essencialmente, na definição de um padrão e orientações referentes à implantação, padronização, configuração, modulação, formatação dos dados, para que as informações das prestações de contas mensais das administrações municipais sejam registradas em meio informatizado e enviadas ao Tribunal de Contas do Município (TCM).

<sup>7</sup> Lei Complementar 101/2000, que estabeleceu regras de controle fiscal para conter os déficits públicos e o endividamento das unidades da federação.

Figura 1 – Estratégia e *Accountability* da Governança e Gestão



Fonte: Tribunal de contas da União (2020).

### 3 METODOLOGIA

A realização deste estudo iniciou-se com pesquisa sobre os procedimentos que tem como objetivo proporcionar respostas ao problema proposto.

De acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 49), a pesquisa científica visa conhecer cientificamente um ou mais aspectos de determinado assunto. Para tanto, deve ser sistemática, metódica e crítica. O produto da pesquisa científica deve contribuir para o avanço do conhecimento humano.

Conforme Lakatos e Marcone (2010, p. 65) “o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo”.

Quanto aos objetivos, pode-se classificar este estudo como pesquisa descritiva, uma vez que será realizada a descrição das características da amostra a ser estudada pois, segundo Gil (1999) “a pesquisa descritiva tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre as variáveis. Uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados”.

Esta pesquisa classifica-se, quanto ao meio, como bibliográfica e documental. Conforme Vergara (2010, p. 42), é bibliográfica porque recorre ao uso de livros impressos, livros digitais, dissertações, teses e artigos já publicados em meios eletrônicos. Para Vergara (2006, p. 48), “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado. Documental, porque fazem uso dos relatórios do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) do TCE-CE em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral.

Esta pesquisa terá abordagem qualitativa que, segundo Denzin e Lincoln (2006), envolve uma abordagem interpretativa do mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem.

O universo de pesquisa será o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), aplicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, nos municípios do Maciço de Baturité, constituído por 13 cidades, sendo elas: Baturité, Pacoti, Palmácia, Guaramiranga, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Itapiúna, Aracoiaba, Acarape, Redenção, Barreira e Ocara pertencentes à Macrorregião de Baturité, região norte do Estado do Ceará.

Logo, a pesquisa utilizada para este estudo será obtida a partir de coleta de documentos e bibliografia específica e da análise dos dados do TCE-CE emitidos nos Relatórios do IEGM, junto aos Municípios do Maciço no período de 2017 a 2018, verificando a relevância dos índices no desenvolvimento das políticas públicas desses municípios, assim

como o comprometimento das gestões nas tomadas de decisões e que medidas poderão ser tomadas por esta corte para o aprimoramento das administrações municipais. Após a fase de coleta dos dados junto ao TCE-CE, iniciará, então, a fase de análise desses informes e compilação dessas informações em tabelas.

Essa análise será realizada observando as notas obtidas por esses municípios nos anos de 2017 e 2018, nas 7 categorias de estudo do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM): i-Educ, i-Saúde, i-Planejamento, i-Fiscal, i-Ambiente, i-Cidade e i-Gov TI, com foco no planejamento, ou seja, na elaboração das metas a serem atingidas e na execução das políticas públicas com ênfase na efetividade alcançada na prestação e execução desses serviços. Para uma melhor compreensão na análise dos dados coletados, as categorias foram subdivididas em dois eixos de estudo: o eixo governança e o eixo de desenvolvimento de políticas públicas. Ressalte-se que essa subdivisão é contribuição teórica desta pesquisa e não pertence aos índices oficiais. Essa divisão dará uma melhor visão do desempenho e do papel desses índices na nota do IEGM desses municípios, assim como fornecerá tanto o eixo mais crítico como a categoria mais crítica dentro de cada eixo, conforme exemplifica o Quadro 3:

Quadro 3: Índices - Eixo Governança X Eixo Desenvolvimento de Políticas Públicas

ÍNDICES E EIXOS		PLANEJAMENTO
Índice de Execução das Políticas Públicas Governança	Eixo Governança	i-Planejamento; i-Fiscal; i-Cidade i-Gov TI
Índice de Efetividade das Políticas Públicas	Eixo Desenvolvimento de Políticas Públicas	i-Educ; i-Saúde; i-Amb

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Acredita-se que esta classificação deverá demonstrar mais claramente se houve avanço nos aspectos de governança no setor público e no desenvolvimento das políticas públicas planejadas e executadas.

### 3.1 OS MUNICÍPIOS DO MACIÇO DE BATURITÉ

Para referência da pesquisa, a Tabela 1 informa a população estimada, o Orçamento Municipal e a renda per capita das 13 cidades do Maciço de Baturité nos anos de 2017 e 2018.

Tabela 1- População Estimada e Orçamento de 2018 dos Municípios Analisados

Municípios	População Estimada IBGE*	Orçamento/ Em Milhões de reais**	Renda Per Capita-R\$
Acarape	16.639	24,63	1.480
Aracoiaba	26.455	48,46	1.831
Aratuba	11.346	21,61	1.904
Barreira	21.104	33,32	1.578
Baturité	35.575	50,22	1.467
Capistrano	17.793	32,32	1.816

Guaramiranga	3.595	13,91	3.869
Itapiúna	20.133	30,41	1.510
Mulungu	12.892	20,16	1.563
Ocara	25.557	41,05	1.606
Pacoti	12.046	21,17	1.757
Palmácia	13.214	20,33	1.538
Redenção	27.633	43,46	1.572
<b>TOTAL</b>	<b>243.982</b>	<b>401,05</b>	<b>-</b>

Fonte: \*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE (2017/2018)

\*\*Portal da Transparência (2017/2018)

A Tabela 1 mostra que a população da região é de 243.982 habitantes e que a soma dos orçamentos municipais, em 2018, somou R\$ 401,05 milhões, sendo Guaramiranga o município com menor população e maior renda per capita e que os Municípios de Palmácia e Baturité possuem a menor renda por habitante.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Objetivando responder ao que foi proposto nesta pesquisa, foram analisados os dados do IEGM, disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) e pelo Instituto Rui Barbosa, nos anos de 2017 e 2018, nos 13 municípios do Maciço de Baturité. Tabela 2 - IEGM dos Municípios do Maciço de Baturité nos anos de 2017 e 2018

Tabela 2 - IEGM dos Municípios do Maciço de Baturité nos anos de 2017 e 2018

Município	Ano	Clas	Nota	i- Educ	i- Saúde	i- Planej	i-Fisc	i-Amb	i- Cid	i-Gov TI
Acarape	2017	C	44,9	41	69	26,73	60	34	0	44
	2108	C+	56,3	50	73	25,00	89,5	51	27	48
Aracoiaba	2017	C+	51,6	66	69	30,96	78,7	2	0	51
	2018	C+	51,6	73	59	25,00	80	25	0	34
Aratuba	2017	C+	50,5	45	69	25,38	74,2	53	5	45
	2018	B	64,1	66	80	25,00	90	64	45	65
Barreira	2017	C+	53,3	53	42	50,00	61,7	87	20	45
	2018	C+	54,3	70	65	33,08	52,1	65	30	46
Baturité	2017	B	61,9	41	86	50,00	70	48	97	57
	2018	C+	55,3	38	76	28,27	61,3	69	97	57
Capistrano	2017	C+	56,3	57	77	50,00	58,5	38	30	51
	2018	B	60,1	56	80	25,96	70	80	72	44
Guaramiranga	2017	C+	51,0	38	81	25,77	71,2	54	0	48
	2018	C+	53,8	53	84	31,92	70,2	35	0	50
Itapiúna	2017	C+	57,3	68	85	25,96	68,2	48	23	38
	2018	C+	52,3	67	80	28,85	60	18	30	37
Mulungu	2017	C+	53,7	47	79	26,54	72,9	41	50	42
	2018	B	70,5	87	81	50,00	76,8	45	62	79
Ocara	2017	C	49,9	44	76	26,15	59,2	42	45	48

	2018	C+	54,2	61	71	33,46	71,2	35	25	42
Pacoti	2017	C	48,0	43	68	25,77	68,7	36	25	42
	2018	C+	51,6	39	66	35,96	70	56	30	48
Palmácia	2017	C+	53,0	53	71	25,19	50	66	80	53
	2018	C+	58,2	51	84	33,46	72,5	44	75	38
Redenção	2017	B	60,2	68	78	25,00	80	44	55	58
	2018	C+	56,2	73	44	30,19	71,5	76	30	67

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Instituto Rui Barbosa (2017/2018).

A Tabela 2 compara o IEGM nos anos de 2017 e 2018, com suas respectivas notas por categoria, conforme o anexo 1.

Observa-se na Tabela 2 o IEGM dos anos de 2017 e 2018 dos municípios do Maciço de Baturité, em que os dados apresentados depreendem informações relevantes. Com foco na análise da classe de efetividade, dos 13 municípios pesquisados apenas 2 municípios foram efetivos pelo IEGM em 2017, sendo eles Baturité e Redenção, enquanto os demais municípios tiveram suas notas entre as faixas C (baixo nível de adequação) ou C+ (em fase de adequação). Já no ano de 2018, dos municípios analisados 3 ficaram na faixa de efetivos sendo: Aratuba, Capistrano e Mulungu, com destaque para este último que passou da faixa C+ (em fase de adequação) para a faixa B (efetiva) com nota máxima de 70,52 pontos, um acréscimo de 16,73 em sua nota geral em comparação com a nota do ano anterior. Os demais municípios ficaram nas classes de não efetivos, dentre esses estão os municípios de Baturité e Redenção, com ênfase para o município de Baturité que teve uma queda de 6,59 em sua nota geral, passando da faixa B (efetiva) para a C+ (em fase de adequação).

Após análise das variáveis das Tabelas 01 e 02 em conjunto, observou-se que são 3 os municípios efetivos no IEGM em 2018, sendo que 2 deles estavam entre as quatro maiores rendas por habitante, e o município de Mulungu na quinta pior renda por habitante. O que sinaliza que o número de habitante e a renda per capita não são fatores determinantes na efetividade municipal. Ficando mais claramente evidenciado ao observar o município de Guaramiranga que, mesmo com a maior renda per capita e o menor número de habitantes, não foi efetivo pelo IEGM nos dois anos pesquisados.

A Tabela 3 mostra as categorias ligadas à governança e gestão nos anos de 2017 e 2018, dados coletados no TCE-CE.

Tabela 3 - IEGM nas Categorias do Eixo de Governança nos anos de 2017 e 2018

Município	Ano	i-Planej	Clas	i-Fiscal	Clas	i-Cidade	Clas	i-Gov TI	Clas
Acarape	2017	26,73	C	60	B	0	C	44	C
	2108	25,00	C	89,5	B+	27	C	48	C
Aracoiaba	2017	30,96	C	78,75	B+	0	C	51	C+
	2018	25,00	C	80	B+	0	C	34	C
Aratuba	2017	25,38	C	74,29	B	5	C	45	C
	2018	25,00	C	90	A	45	C	65	B
Barreira	2017	50,00	C+	61,74	C+	20	C	45	C
	2018	33,08	C	52,19	C+	30	C	46	C
Baturité	2017	50	C+	70	B	97	A	57	C+
	2018	28,27	C	61,30	B	97	A	57	C+
Capistrano	2017	50,00	C+	58,57	C+	30	C	51	C+
	2018	25,96	C	70,00	B	72	B	44	C

Guaramiranga	2017	25,77	C	71,24	B	0	C	48	C
	2018	31,92	C	70,25	B	0	C	50	C+
Itapiúna	2017	25,96	C	68,29	B	23	C	38	C
	2018	28,85	C	60,00	B	30	C	37	C
Mulungu	2017	26,54	C	72,92	B	50	C+	42	C
	2018	50,00	C+	76,86	B+	62	B	79	B+
Ocara	2017	26,15	C	59,25	C+	45	C	48	C
	2018	33,46	C	71,29	B	25	C	42	C
Pacoti	2017	25,77	C	68,75	B	25	C	42	C
	2018	35,96	C	70,00	B	30	C	48	C
Palmácia	2017	25,19	C	50,00	C+	80	B+	53	C+
	2018	33,46	C	72,50	B	75	B+	38	C
Redenção	2017	25,00	C	80,00	B+	55	C+	58	C+
	2018	30,19	C	71,59	B	30	C	67	B

**Fonte:** Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Instituto Rui Barbosa (2017/2018)

A Tabela 3 demonstra as notas do IEGM ligadas às categorias de Governança entre os anos de 2017 e 2018. Ao se observar a categoria i-Planejamento verifica-se que, dos 13 Municípios analisados, somente 3 obtiveram 50 pontos em 2017, sendo eles Barreira, Baturité e Capistrano, o que levou esses municípios à faixa C+ (em fase de adequação). Os demais municípios permaneceram na faixa C (baixo nível de adequação), observando que a maior nota dentre os demais não atingiu 31 pontos no período de 2017. Enquanto que em 2018 apenas o município de Mulungu obteve 50 pontos nesta categoria, sendo o único município a mudar de nível, passando da faixa C (baixo nível de adequação) para a faixa C+ (em fase de adequação), com um acréscimo de 23,46 pontos em sua nota, os demais municípios não chegaram a 34 pontos, constatando-se, portanto, que nenhum dos municípios foi efetivo nesta categoria no período pesquisado.

Na categoria i-Fiscal, o destaque vai para o município de Aratuba que passou da categoria B(efetivo), para a categoria A (altamente efetivo), subindo 15,71 pontos em sua nota. Apenas o município de Redenção foi para uma classe imediatamente inferior, passando da classe B+(muito efetivo) para a classe B (efetivo), uma queda de 8,41 pontos nesta categoria. Os demais permaneceram nas faixas B (efetivo) ou B+ (muito efetivo).

Já na categoria i-Cidade, 10 municípios mantiveram suas faixas de efetividade inalteradas. Baturité, na faixa A (altamente efetivo), com uma nota de 97 pontos e os demais permanecendo na faixa C (em fase de adequação); 3 municípios mudaram de faixa, 2 deles para uma faixa imediatamente superior: Mulungu, passando da faixa C+ (em fase de adequação) para a faixa B (efetivo) e Capistrano, saindo da faixa C (em fase de adequação), para a faixa B (efetivo), enquanto que o município de Redenção foi para uma faixa imediatamente inferior, deixando a faixa C+ (em fase de adequação) para a C (baixo nível de adequação).

Em relação à categoria i-Gov TI, percebe-se que, em 2017, nenhum município alcançou a efetividade. Já em 2018, apenas 3 municípios atingiram a faixa de efetividade, destaque para o município de Mulungu que saiu da faixa C (baixo nível de adequação) para a faixa B+ (muito efetivo), e os municípios de Aratuba, saindo da faixa C (baixo nível de adequação), para B (muito efetivo) e o município de Redenção, que passou da faixa C+ (em fase de adequação), para a faixa B (efetivo), nesta categoria.

O que fica evidenciado na análise das categorias ligadas à Governança, dentre elas o i-Planejamento, i-Fiscal, i-Cidade e o i-Gov TI é que, mesmo dentro do próprio eixo, há um

ambiente desarmônico entre Planejamento estratégico e as ações administrativas desenvolvidas nas categorias analisadas, podendo esse desalinhamento acarretar em atividades discrepantes e, conseqüentemente, uma perda na eficiência das ações de gestão, o que pode contribuir para um mau funcionamento dos serviços e das políticas públicas, e influenciar na nota de efetividade municipal.

A Tabela 4 mostra os dados do IEGM relativos às categorias de desenvolvimento de Políticas Públicas nos municípios do Maciço de Baturité.

Tabela 4 - IEGM nas Categorias do Eixo Políticas Públicas nos anos de 2017 e 2018

Município	Ano	i-Educ	Classe	i-Saúde	Classe	i-Amb	Classe
Acarape	2017	41	C	69	B	34	C
	2108	50	C+	73	B	51	C+
Aracoiaba	2017	66	B	69	B	2	C
	2018	73	C+	59	C+	25	C
Aratuba	2017	45	C	69	B	53	C+
	2018	66	B	80	B+	64	B
Barreira	2017	53	C+	42	C	87	B+
	2018	70	B	65	B	65	B
Baturité	2017	41	C	86	B+	48	C
	2018	38	C	76	B+	69	B
Capistrano	2017	57	C+	77	B+	38	C
	2018	56	C+	80	B+	80	B+
Guaramiranga	2017	38	C	81	B+	54	C+
	2018	53	C+	84	B+	35	C
Itapiúna	2017	68	B	85	B+	48	C
	2018	67	B	80	B+	18	C
Mulungu	2017	47	C	79	B+	41	C
	2018	87	B+	81	B+	45	C
Ocara	2017	44	C	76	B+	42	C
	2018	61	B	71	B	35	C
Pacoti	2017	43	C	68	B	36	C
	2018	39	C	66	B	56	C+
Palmácia	2017	53	C+	71	B	66	B
	2018	51	C+	84	B+	44	C
Redenção	2017	68	B	78	B+	44	C
	2018	73	B	44	C	76	B+

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Instituto Rui Barbosa (2017 / 2018).

De acordo com a Tabela 4, no que diz respeito às categorias ligadas ao eixo de Políticas Públicas verifica-se que, na categoria i-Educ, apenas 3 municípios alcançaram a efetividade no ano de 2017, sendo esses os municípios de Aracoiaba, Itapiúna e Redenção. Já em 2018, dos 13 municípios analisados, 7 estiveram na faixa de efetividade, dentre eles: Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Itapiúna, Ocara, Redenção e Mulungu, com destaque para este último que sai da faixa C (baixo nível de adequação) e vai para a faixa B+ (muito efetivo).

Na categoria i-Saúde, 12 municípios foram efetivos em 2017 e apenas o município de Barreira ficou na faixa C (baixo nível de adequação). Em 2018, o destaque vai para a

mudança de faixa de 3 municípios, 2 deles se sobressaindo negativamente, sendo eles: os municípios de Aracoiaba que sai da faixa B (efetivo), para a faixa C+ (em fase de adequação) e Redenção que sai da faixa B+ (muito efetivo) para faixa C (baixo nível de adequação) e 1 destacando-se positivamente, sendo este o município de Barreira que passou da faixa C (baixo nível de adequação), para a faixa B (efetivo), ficando os demais na faixa de efetividade.

Na categoria i-Amb, 3 municípios estiveram na faixa de efetivos dentre esses Barreira, Guaramiranga e Palmácia, enquanto os outros 10 municípios receberam notas de não efetivos em 2017. Em 2018, dos 13 municípios pesquisados, 5 receberam notas dentro da faixa de efetividade. Sendo destaque, os municípios de Capistrano e Redenção, ambos saindo da faixa de não efetivos C (baixo nível de adequação) para a faixa B+ (muito efetivo), os demais se mantiveram na faixa de não efetivos.

Conforme observado na Tabela 4, do eixo de políticas públicas do IEGM, 6 municípios permanecem na faixa de não efetivos no i-Educ e 8 no i-Amb, enquanto no i-Saúde apenas 2 municípios continuam na faixa de não efetivos. Essa diferença no desempenho dessas categorias pode afetar diretamente a efetividade das políticas públicas desenvolvidas nesses municípios.

O Quadro 4 apresenta um resumo da quantidade de municípios do Maciço de Baturité que, segundo o IEGM, foram Efetivos, Muito Efetivos ou Altamente Efetivos por eixo de Governança e Desenvolvimento de Políticas Públicas nos anos de 2017 e 2018.

Quadro 4 - Quantidade de municípios do Maciço de Baturité com Desempenho Efetivo, Muito Efetivo ou Altamente Efetivos por eixo.

<b>Eixos de Estudo do IEGM</b>	<b>Categorias do IEGM</b>	<b>Quantidade de Municípios em 2017</b>	<b>Quantidade de Municípios em 2018</b>	<b>Desempenho dos Municípios no IEGM</b>
Eixo Governança nas faixas B (Efetiva), B+ (Muito efetiva), e A (Altamente Efetiva)	I-Planejamento	0	0	0
	I-Fiscal	7 -B (Efetivo) 2 -B+ (Muito Efetivo)	8 -B (Efetivo) 3-B+ (Muito Efetivo) 1-A (Altamente Efetivo)	Positivo
	I-Cidade	1-B+ (Muito Efetivo) 1-A (Altamente Efetivo)	2-B (Efetivo) 1-B+ (Muito Efetivo) 1-A (Altamente Efetivo)	Positivo
Eixo Desenvolvimento de Políticas Públicas nas faixas B	I-Gov-TI	0	2-B (Efetivo) 1-B+ (Muito Efetivo)	Positivo
	I-Educ	3-B (Efetivo)	6-B (Efetiva) 1-B+ (Muito Efetivo)	Positivo
	I-Saúde	5-B (Efetivo) 7-B+ (Muito Efetivo)	5-B (Efetivo) 6-B+ (Muito Efetivo)	Negativo

(Efetiva), B+ (Muito efetiva), e A (Altamente Efetiva)	I-Ambiente	2-B (Efetivo) 1-B+ (Muito Efetivo)	3-B (Efetiva) 2-B+ (Muito Efetivo)	Positivo
--	------------	---------------------------------------	---------------------------------------	----------

**Fonte:** Elaborada pelos autores dos dados disponíveis de 2017/2018

Ao se observar o Quadro 4, percebe-se que, apesar de haver um desalinhamento dentro dos próprios eixos estudados pelo IEGM, houve um aumento significativo da efetividade de algumas categorias, entre elas o i-Fiscal, o i-Cidade, o i-Gov-TI, o i-Educ, o i-Amb. Classificando-se com isso como positivo o desempenho dos 13 municípios do Maciço de Baturité observando-se o aumento no número de municípios, especificamente, nos índices em questão. Em contrapartida, na categoria de políticas públicas, o I-Saúde foi o único que teve sua efetividade reduzida, tendo, portanto um desempenho negativo no período estudado.

Contudo, a categoria de maior representatividade no eixo de Governança, o i-Planejamento, verificou-se que nenhum dos 13 municípios conseguiu atingir a efetividade. Justamente o índice que verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, além de identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, bem como entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas (TCE-CE). Além disso o i-Planejamento verifica, ainda, o peso dos seguintes fatores apontados pela literatura na nota do planejamento orçamentário: Existência de uma equipe estruturada na área de planejamento (Diamond, 2003; Santos, 2011; Azevedo, 2014), existência de controle interno (Schick, 1998; Diamond, 2003; Azevedo, 2014) e o nível de transparência (Diamond, 2003; Rezende, 2011). Todos estes itens estão disponíveis para consulta e são utilizados no cálculo da nota do IEGM.

Depreendendo-se, daí, que os municípios ainda estão aquém do esperado para uma gestão de qualidade, em que o planejamento estratégico seja o maior indicador de uma gestão de competência comprometida com o desenvolvimento do município e o bem-estar da população. Observa-se ainda, que, mesmo com o aumento de efetividade em algumas categorias, o número de municípios efetivos segundo o IEGM, ainda é bem baixo com um percentual de 15,9% de municípios efetivos em 2017 e 23,1% em 2018.

## 5 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Este estudo teve como objetivo analisar o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) dos 13 (treze) municípios do Maciço de Baturité, localizado no Ceará, sob a ótica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) busca representar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores, com foco na análise da infraestrutura e dos processos de trabalho dos entes municipais e assim projetar e prever ações futuras de controle em áreas ou assuntos específicos. Deste modo ele se destina ao aprimoramento dos trabalhos de controle externo, serve de consulta permanente para o exercício do controle social e mostra-se relevante instrumento de orientação para as prioridades na gestão dos recursos públicos pelos gestores municipais.

A análise dos dados revelou lacuna existente entre o planejamento das ações de governança e gestão desses gestores municipais, comprovando que existe um abismo entre as ações que foram planejadas e as que realmente foram executadas, sendo o i-Planejamento, a principal categoria do eixo de Governança a de pior desempenho, área crítica para os

gestores e um problema para os municípios. Enquanto isso, verifica-se que o i-Fiscal é a categoria de melhor desempenho nos 13 municípios pesquisados, talvez por ser o principal alvo dos tribunais de contas. Ressalta-se também que, categorias como o I-Cidade, o i-Gov-TI e o i-Ambiente necessitam da mesma forma de uma maior atenção por parte dos gestores para com isso oferecer serviços melhores e mais completos à população.

O que prova que esses municípios necessitam desenvolver a cultura e a habilidade de planejar para, assim, corrigir as atividades administrativas de forma a contribuir não só para a elaboração de planejamento estratégico, efetivo e contínuo, mas no acompanhamento e monitoramento de programas e projetos de forma a ofertar mais e melhores serviços à população.

E sugere que, com isso, o TCE-CE terá subsídios de informações para montar seu plano de trabalho que envolva o oferecimento de cursos voltados para governança e gestão municipal, assim como desenvolvimento, execução, controle e monitoramento de políticas públicas bem como prever o aprimoramento dos trabalhos de controle externo dos municípios do Maciço de Baturité. O desenvolvimento do controle interno nos municípios analisados poderia evitar a oscilação entre os índices, trazendo maior consistência à gestão e amarração entre planejamento e execução, terminando por impulsionar a efetivação de políticas públicas orçadas.

Destaca-se ainda que, apesar do IEGM já vir sendo aplicado desde 2016 por alguns tribunais existem ainda poucas publicações sobre o tema, o que indica uma necessidade de maior aprofundamento do assunto em âmbito nacional. Contudo, este estudo pretende ser um alicerce para futuras pesquisas, sendo necessário, entretanto, que o TCE-CE disponha de mais dados em tempo hábil assim como uma quantidade maior e mais didática dos relatórios, manuais e anuário em seu portal para que a coleta de informações seja mais substancial, proporcionando uma análise mais imperativa desses elementos a fim de que os resultados possam ser um norte orientador para os gestores desses municípios e possa contribuir para uma gestão de qualidade nos municípios do Maciço de Baturité.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR FILHO, A.; SANTOS, F. de A.; FERNANDES, M. E. Enhancing Corporate Governance: An Exploratory Study on Overcoming Challenges Faced by the Board of Directors in Implementing the Corporate Governance Code in Brazil. **ESG Law Review**, São Paulo (SP), v. 5, n. ssue, p. e01596, 2022. DOI: <https://doi.org/10.37497/esg.v5issue.1597>

ASSUMPÇÃO SILVA, F. de A.; MORAES, C. A. Mapping Cases of Corruption by Civilian Public Agents in the Executive Branch of the Federal Government: An Exploratory Descriptive Study . **Journal of Law and Corruption Review**, São Paulo (SP), v. 3, n. ssue, p. e055, 2021. DOI: <https://doi.org/10.37497/CorruptionReview.3.2021.55>

ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. Índice de efetividade da gestão municipal. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/adesao-dos-municipios-ao-indice-de-efetividade-da-gestao-municipal-do-tce-ro-e-de-100/> Acesso em: 08 set. 2017.

AZEVEDO, R. Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado), (2014). Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto.

BELO, H. (2013). Audit committee's role in enhancing accountability of the Albanian public sector. *European Journal of Business and Economics* 8(4)

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen, 2009.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30, 2006, Salvador. Anais. Rio de Janeiro, RJ: ANPAD.

CHIAVENATO, I. Teoria geral da administração. 6. ed. São Paulo: Campus, 2001.

CASTILHOS, T. O. de. Assessing Legislative Innovation and its Impact on Corruption Control and Constitutional Rights: Advancements and Setbacks. **Journal of Law and Corruption Review**, São Paulo (SP), v. 3, n. issue, p. e062, 2021. DOI: <https://doi.org/10.37497/CorruptionReview.3.2021.62>

DALF, Richard L. Teoria e Projetos das Organizações. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 1541.

DIAMOND, J. (2003) From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies. IMF Working Paper. Fiscal Affairs Department, p. 03-26. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/□/wp/2003/wp03169.pdf> . Acessado em Jun 2016.

GIL, Antonio Carlos, Métodos e técnicas de pesquisa social. 5a ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES FILHO; A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile. *Anais eletrônicos...* Brasília: BVC / CGU, 2005. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/o\\_desafio\\_de\\_implementar.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/o_desafio_de_implementar.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2012.

FARIAS, Márcia. Tendências do controle externo nos Estados Unidos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. v. 67. n. 2, 2008.

GOVERNAÇÃO E GESTÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>

HUDZINSKI, A. A.; WITT, C. SENFF, C. O. A dependência do Fundo de Participação dos Municípios e a qualidade dos gastos e das políticas públicas: um estudo aplicado aos municípios do estado de Santa Catarina. *Revista Controle*, v. 17, n. 1, p. 114-142, jan./jun., 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. (2017). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Minas Gerais. Recuperado em 06 outubro, 2017, de <http://iegm.irbcontas.org.br/index.php/site/dadosAbertos>

KUFA, Amilton Augusto. O controle da efetividade da gestão municipal na perspectiva do Tribunal de Contas de São Paulo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano

20, n. 4290, 31 mar. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/37641>. Acesso em: 20 abr. 2020.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica – 7ª ed. - São Paulo: Atlas 2010.

LOPES, Jorge E. G.; et al. Requisitos para Aprovação de Prestações de Contas de Municípios: Aplicação de Análise Discriminante (AD) a partir de Julgamentos do Controle Externo. Revista Contabilidade Vista e Revista, v.19, n.4, p. 59-83, outdez 2008.

MARTINS JÚNIOR, W. P. Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e ações governamentais. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MATIAS PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009a..

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.94.

ORÇAMENTO MUNICIPAL. PORTAL DA TRANAPRENCIA. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/localidades>.

PEREIRA, F. U.; WERLANG, L. B. Communication And Training As Tools of a Labor Compliance Program. **Journal of Law and Corruption Review**, São Paulo (SP), v. 4, n. jcreview, p. e068, 2022. DOI: <https://doi.org/10.37497/CorruptionReview.4.2022.68>

POPULAÇÃO ESTIMADA. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=22367&t=resultados>

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. Metodologia Do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Científico. 2ª edição. Universidade FEEVALE N. Hamburgo- RS. 2013.

REZENDE, F. (2011). Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: Cardoso Jr, J. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, p. 177-216.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability: Dimensões de Análise e Avaliação no Trabalho dos Tribunais de Contas. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 16 · n. 2 · p. 62 - 76 · mai./ago. 2013.

SANTOS, E. (2011). O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: Cardoso Jr, J. C. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-336.

SCHICK, A. (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. *The World Bank Research Observer*, vol. 13. p. 123–131.

SILVA NETO, R. R.; REIS, T. R.; RIBEIRO, A. L. Perfil da Gestão Municipal no Estado do Pará: um olhar a partir do índice de efetividade. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 23, n. 1, p. 93-106, jan./abr., 2020.

SOBREIRA FILHO, E. F.; LEITE, F. P. A.; MARTINS, J. A. M. *Corporate Ethics as a Pillar for Strengthening Compliance Programs: A Brief Analysis of the Interplay between Ethics, Integrity, and Compliance*. **ESG Law Review**, São Paulo (SP), v. 5, n. ssue, p. e01592, 2022. DOI: <https://doi.org/10.37497/esg.v5issue.1593>

SOUZA NETTO, J. L. D.; PIASKOSKI, A. C.; GARCEL, A. *Compliance in The Judiciary: Practical Considerations on Compliance Programs Applied to Courts of Justice*. **ESG Law Review**, São Paulo (SP), v. 5, n. ssue, p. e01607, 2022. DOI: 10.37497/esg.v5issue.1607. <https://doi.org/10.37497/esg.v5issue.1607>

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que Impactam na Qualidade do Planejamento Orçamentário dos Municípios do Estado de São Paulo. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 1, p. 1-17, 2020

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. Disponível em: <http://municipios.tce.ce.gov.br/tce-municipios/wp-content/uploads/2017/05/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-2017-02-vers%C3%A3o-maio-de-2017.pdf>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE/SP. (2017). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)*. São Paulo. Recuperado em 06 outubro, 2017, de <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-índice-aponta-efetividade-gestao-mais-4-mil-municipios-brasil>.

VEGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.