

Indicador de efetividade da gestão municipal:

instrumento de avaliação de capacidades
estatais para implementação de políticas
públicas descentralizadas

Jean Marcel de Faria Novo

Orientador: Rafael Silveira e Silva

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Indicador de efetividade da gestão municipal: instrumento de avaliação de capacidades estatais para implementação de políticas públicas descentralizadas

Jean Marcel de Faria Novo

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador:

Prof. Rafael Silveira e Silva

Banca examinadora:

Prof^a. Celina Pereira

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

NOVO, Jean Marcel de Faria. **Indicador de efetividade da gestão municipal: instrumento de avaliação de capacidades estatais para implementação de políticas públicas descentralizadas**. 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 52 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Jean Marcel de Faria Novo

TÍTULO: Indicador de efetividade da gestão municipal: instrumento de avaliação de capacidades estatais para implementação de políticas públicas descentralizadas

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Jean Marcel de Faria Novo
jeanmfn@tcerj.tc.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Novo, Jean Marcel de Faria

Indicador de efetividade da gestão municipal: instrumento de avaliação de capacidades estatais para implementação de políticas públicas descentralizadas / Jean Marcel de Faria Novo. – Brasília: ISC/TCU, 2022.

52 fl. (Monografia de Especialização)

1. Controle de Políticas Públicas. 2. IEGM. 3. Capacidade Estatal.
4. Governança Pública. I. Título.

CDU 02
CDD 020

Indicador de efetividade da gestão municipal: instrumento de avaliação de capacidades estatais para implementação de políticas públicas

Jean Marcel de Faria Novo

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Controle de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 9 de agosto de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Rafael Silveira e Silva, Dr.
Orientador
Senado Federal e Instituto Serzedello Corrêa

Prof.^a Celina Pereira, M.Sc.
Avaliadora
Ministério da Economia e Universidade de Brasília

Dedico esse trabalho a Paulla.

Agradecimentos

Minha gratidão a Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu por seu profissionalismo e por sua generosa atenção em todos os momentos.

Agradeço ao Professor Rafael Silveira e Silva pelo aporte metodológico.

Agradeço ao Professor Marcos Araujo Mortoni Silva pelo direcionamento temático.

Obrigado a Oseias Pereira de Santana pelo incentivo.

Gratidão e admiração aos professores do curso de Controle de Políticas Públicas pelos conhecimentos compartilhados.

Gratidão aos colegas do curso de Controle de Políticas Públicas pelas experiências compartilhadas.

Agradeço ao Instituto Serzedello Corrêa pela excelente estrutura humana e material disponibilizada para a realização do curso.

Ao Instituto Rui Barbosa pela oportunidade.

Ao TCERJ pelo apoio institucional.

Resumo

A limitação das capacidades estatais de municípios é um dos principais desafios da descentralização de políticas públicas no Brasil. Diante da oportunidade de os Tribunais de Contas avaliarem regularmente as capacidades administrativas de seus órgãos jurisdicionados a fim de conhecerem suas necessidades e buscarem ações fiscalizatórias adaptadas às realidades administrativas locais para, então, reforçarem a indução por mudanças nos governos locais por meio de auditorias que visem melhores resultados em políticas públicas descentralizadas, o objetivo da pesquisa é discutir como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) pode ser aprimorado a partir do conceito de capacidade estatal potencializado pelo referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas do Tribunal de Contas da União (TCU). A partir de pesquisa bibliográfica percebe-se forte relação entre os conceitos capacidade estatal e governança pública. As avaliações dos questionários do IEGM revelaram que 63% das questões da dimensão planejamento (p) e 86% das questões da dimensão saúde (s) possuem alguma aderência ao conceito capacidade estatal. Os respectivos questionários apresentam possibilidades a aferir a existência de objetivos estratégicos para resultados sociais (p=33% e s=11%), recursos humanos em quantidade suficiente para gerir e operar a política (p=16% e s=44%); contribuições para a construção das capacidades de pessoal (p=26% e s=44%) e disposição das condições estruturais necessárias à sua implementação (p=21% e s=39%). Todavia, essas estimativas podem ser incrementadas com melhorias pontuais nas questões das dimensões avaliadas.

Palavras-chave: IEGM; Políticas Públicas; Capacidade Estatal; Governança Pública.

Abstract

The limited state capacities of municipalities is one of the main challenges of the decentralization of public policies in Brazil. Given the opportunity for Courts of Auditors to regularly assess the administrative capacities of their jurisdiction in order to know their needs and seek supervisory actions adapted to local administrative realities and then strengthen the induction for changes in local governments through audits aimed at better results in decentralized public policies, the objective of this research is to discuss how the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM) can be improved from the concept of state capacity enhanced by the reference for evaluation of multilevel governance in decentralized public policies of the Federal Court of Accounts (TCU). From the bibliographical research it is possible to notice a strong relationship between the concepts state capacity and public governance. The evaluations of the IEGM questionnaires revealed that 63% of questions of the planning dimension (p) and 86% of questions of the health dimension (h) have some adherence to the concept of state capacity. The respective questionnaires present possibilities for measuring the existence of strategic objectives for social results (p=33% and h=11%), human resources in sufficient quantity to manage and operate the policy (p=16% and h=44%); contributions to building personnel capacities (p=26% and h=44%) and the availability of structural conditions necessary for its implementation (p=21% and h=39%). However, these estimates may be increased with punctual improvements in the questions of the assessed dimensions.

Keywords: IEGM; Public Policies; State Capacity; Public Governance.

Lista de figuras

Figura 1 – Etapas do IEGM no TCE-RJ	25
Figura 2 – Dimensões de capacidade estatal.....	31
Figura 3 – Componentes que viabilizam a boa governança multinível.....	33

Lista de quadros

Quadro 1 – Temáticas dos quesitos do IEGM.....	26
Quadro 2 – Categorias organizacional e individual de capacidades locais	31
Quadro 3 – Aderência da dimensão planejamento do IEGM ao Referencial Analítico	36
Quadro 4 – Resumo da análise da dimensão planejamento do IEGM (nº de aderências / total de questões)	39
Quadro 5 – Resumo da análise da dimensão planejamento do IEGM (Percentual de questões aderentes)	40
Quadro 6 – Aderência da dimensão saúde do IEGM ao Referencial Analítico	41
Quadro 7 – Resumo da análise da dimensão saúde do IEGM (nº de aderências / total de questões)	44
Quadro 8 – Resumo da análise da dimensão saúde do IEGM (Percentual de questões aderentes).....	45

Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas
GAO	Government Accountability Office
IDGM	Índice dos Desafios da Gestão Municipal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IGM	Índice de Gestão Municipal
IM	Índice Municipal
INDICON	Rede Nacional de Indicadores Públicos
IQIM	Índice de Qualidade Institucional dos Municípios
IPDM	Índice do Potencial de Desenvolvimento do Município
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISC	Instituto Serzedelo Corrêa
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TCERJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1. Introdução	15
2. Metodologia	21
3. IEGM.....	23
4. Capacidades estatais.....	30
4.1. Referencial analítico	32
5. Resultado.....	35
6. Considerações finais.....	46
Referências bibliográficas	47

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um processo descentralizador marcado pela transferência de recursos e encargos da União para os Governos subnacionais, quando “lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia” (ABRUCIO, 2005). A descentralização fortaleceria o poder político nos municípios por meio do empoderamento de elites regionais no processo decisório das políticas públicas.

Nesse movimento, para a implementação de políticas públicas formuladas pelo Governo Central, os papéis administrativos dos municípios são ampliados significativamente e a falta de capacidades técnicas em nível local se torna um dos principais desafios da descentralização. Os municípios brasileiros fortaleceram sua autonomia como ente federativo, mas o desenvolvimento de capacidades estatais municipais segue como um elo escassamente considerado na trajetória recente do federalismo brasileiro (GRIN e ABRUCIO, 2021).

O aumento crescente de responsabilidades por parte dos governos locais tem levado a uma necessidade de ampliação de sua capacidade de forma sustentada, no que tange a recursos humanos (de atividades fins e de gestão) e financeiros, por meio de compromisso político de longo prazo, tanto da esfera de governo subnacional quanto central/federal, para que sejam viabilizadas as condições estruturais adequadas para implementação da descentralização. (BRASIL, 2020)

Tendo em vista o papel proeminente desempenhado pelos municípios para o bom desempenho de programas e políticas públicas descentralizadas, capacidades estatais limitadas podem comprometer os resultados esperados.

No Brasil, o baixo nível de capacitação para elaborar e implementar políticas no nível federal, estadual e local é provavelmente um dos mais importantes gargalos para a provisão eficaz de serviços públicos. Por exemplo, os governos subnacionais brasileiros muitas vezes não têm acesso às informações sobre os programas federais existentes: aqueles não têm a capacitação necessária para entender como poderiam se beneficiar destes, e não possuem as ferramentas e conhecimentos para aplicar esses programas ou abordar as autoridades federais. (OCDE, 2020)

Assim, diante do risco de distanciamento entre os objetivos traçados por políticas públicas formuladas pela União e os resultados ou impactos gerados para a

sociedade, a verificação do desempenho da gestão municipal ganha ainda mais relevância.

É importante avaliar as condições que as fazem funcionar e produzir os resultados desejados da política, em particular para as políticas descentralizadas. Essas condições dizem respeito ao quadro fiscal e à gestão financeira, bem como às atribuições de responsabilidades, às capacidades operacionais e aos processos regulatórios envolvidos, conforme o marco jurídico institucional de cada política (OCDE, 2019).

A partir dos anos 1990, o Brasil experimenta uma mudança na agenda pública nacional a favor da avaliação de políticas públicas e programas (SECHI, 2020a), tornando-se reconhecida a necessidade de os Tribunais de Contas trabalharem “de forma integrada e cooperativa no planejamento de suas fiscalizações e na produção de diagnósticos sobre a maturidade do sistema de governança multinível da política descentralizada escolhida” (BRASIL, 2021).

O contexto de crescente demanda por auditorias governamentais com foco em políticas públicas descentralizadas, quando o Sistema de Controle Externo brasileiro busca o aprimoramento de suas análises de risco para seleção de entidades sujeitas a ações fiscalizatórias, coincide com o surgimento de indicadores de performance de gestão inspirados no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, criado em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (JORGE et al., 2010).

Segundo Nahas et al. (2006), entre 1995 e 2004 surgem pelo menos 45 sistemas de indicadores municipais no Brasil, sendo 39 de abrangência local e 6 de abrangência nacional, como os seguintes: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M; Índice de Qualidade Institucional dos Municípios – IQIM; Índice do Potencial de Desenvolvimento do Município – IPDM; Índice Municipal – IM.

Entre os desafios que precisam ser superados para o aproveitamento do potencial dos dados de finalidade pública, encontram-se a falta de incentivos e interesse dos formuladores de políticas públicas no uso de dados; a baixa confiança na qualidade dos dados de finalidade pública; e a falta de infraestrutura para acessar e usar dados. (BANCO MUNDIAL, 2021)

Em 2014, o TCE-SP elabora o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, ferramenta para o monitoramento de ações municipais no Estado de São Paulo por meio de dados oficiais e informações colhidas através de questionários

preenchidos pelos gestores municipais. O IEGM é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles, sendo composto por 07 índices setoriais (educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção das cidades, governança da tecnologia da informação) consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático.

Em 2016, a Rede Nacional de Indicadores Públicos – INDICON é criada, possibilitando o compartilhamento da metodologia do IEGM com todos os Tribunais de Contas e a organização de um painel nacional “[...] oferecendo elementos importantes para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo, em complemento às ferramentas disponíveis” (IRB, 2016), assim como para fortalecer a transparência dos recursos públicos empregados e o envolvimento dos cidadãos no monitoramento do desempenho dos gestores.

O tratamento dos resultados obtidos [entre 2014 e 2020 pelo IEGM] já produziu uma série de informações que, depois de interpretadas, contribuíram para o aprimoramento do controle externo, indicando pontos que merecem maior vigilância e o aprofundamento da ação fiscalizatória. (SÃO PAULO, 2022)

Um desafio para a efetividade das políticas públicas descentralizadas diz respeito ao funcionamento da governança multinível que “requer uma densa rede de interações políticas e burocráticas, que abarcam os níveis nacional, estadual e municipal de governo, que compartilham regras e responsabilidades pela entrega e pelos resultados da política descentralizada, situação que transcende os limites de jurisdição de cada TC” (BRASIL, 2021).

A governança multinível de políticas descentralizadas é caracterizada por uma dependência mútua entre os níveis de governo. Ela funciona verticalmente, horizontalmente e em rede com uma gama ampla de partes interessadas (cidadãos e atores privados), através de um maior envolvimento dos cidadãos e prestação de contas do governo. (OCDE, 2020)

Percebe-se a oportunidade de os Tribunais de Contas avaliarem regularmente as capacidades administrativas de seus órgãos jurisdicionados a fim de conhecerem suas necessidades, buscarem ações fiscalizatórias adaptadas às realidades administrativas locais e reforçarem a indução por mudanças nos governos locais

através de auditorias que visem melhores resultados em políticas públicas descentralizadas.

Capacidades devem ser entendidas como referindo-se aos arranjos institucionais, capacidades técnicas, recursos econômicos e práticas políticas que afetam os resultados das políticas, incluindo os processos de monitoramento e avaliação ligados à execução das políticas, ao engajamento das partes interessadas e conhecimento. (OCDE, 2020)

Um exemplo da relevância de a capacidade estatal ser considerada na seleção de órgãos auditados encontra-se no relatório de consolidação de 49 fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre setembro de 2020 e agosto de 2021 (Acordao25792021-TCU-Plenário):

No Brasil, o Ipea (2018) e a CNI (2018) apresentam diagnósticos que apontam diversos problemas que atrapalham a efetividade do gasto e dos projetos em infraestrutura. Entre eles está a limitada capacidade estatal de planejamento, formulação, seleção e orçamentação da carteira de projetos de investimentos. Além disso, afirmam que os processos decisórios relativos ao investimento são marcados por pouca transparência e reduzida participação da sociedade civil. Este também é o diagnóstico que se extrai de diversas fiscalizações feitas pelos órgãos de controle nos últimos anos, nas esferas federal, estadual e municipal.

As frequentes e numerosas paralisações de obras, por exemplo, não são consequência da complexidade dos projetos, mas sim de falhas básicas na forma como o setor público executa seus projetos de infraestrutura. Ao examinar o custo de paralisação de três grandes projetos, a CNI (2018) aponta a falta de planejamento e a ausência de bons controles internos como os principais causadores dessas paralisações. Isso explica a descontinuidade do financiamento, a má qualidade dos projetos de engenharia, a complicada execução das desapropriações, a dificuldade de obter licenças ambientais e as várias recontrações. Os custos associados, resultantes dos benefícios que deixam de ocorrer e do custo da imobilização de recursos escassos, somam dezenas de bilhões de reais. (BRASIL, 2021b).

Tendo em vista que a transferência de responsabilidades e de recursos para os municípios requer que governos locais assumam suas funções com eficiência e eficácia, os Tribunais de Contas podem potencializar a construção e o fortalecimento de capacidades locais por meio de ações voltadas a orientações técnicas e à disseminação de boas práticas administrativas.

Uma forma eficaz de apoiar a construção de capacidade dos governos subnacionais é a disponibilização de documentos de orientação formais e padronizados em áreas como planejamento, avaliação de projeto, aquisições ou monitoramento e avaliação. Além disso, o engajamento dos governos subnacionais no compartilhamento de conhecimento e/ou outros mecanismos de cooperação com seus pares pode potencializar a construção e o fortalecimento mútuo de capacidades. (BRASIL, 2021)

Essa linha de ação vai ao encontro do entendimento de que as ações fiscalizatórias dos TC devem propor soluções antes de punições, devem contribuir com inovações antes de intimidar administradores, evitando o fenômeno indesejado denominado *accountability overload* relacionado ao fervor pela performance com consequências que a enfraqueçam devido a excessos de instituições e de mecanismos de controle (HALACHMI, 2014).

A identificação das administrações locais que demandam a atenção dos TC com o viés orientativo pode ser feita através da adoção de um “sistema de avaliação periódico voltado a identificar e aproveitar oportunidades de ação para solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos de governo” (VAZ, MORALES e NOGUEIRA, 2000).

A avaliação deve ser um procedimento regular. É importante fazer um esforço maior anualmente e no fim do governo, mas devem ser adotados mecanismos de avaliação constante, permitindo, inclusive, a comparação entre diferentes momentos do governo ou entre a gestão presente e as anteriores. (VAZ, MORALES e NOGUEIRA, 2000)

Em 2017, a OCDE e o TCU firmaram um acordo de cooperação que “viabilizou o desenvolvimento de uma estratégia de controle coordenada para seleção de auditorias com ênfase nos desafios trazidos à governança multinível e aos riscos relacionados aos resultados das políticas descentralizadas” (BRASIL, 2020b) denominado projeto Integrar.

No âmbito do projeto Integrar realizou-se uma pesquisa com os Tribunais de Contas sobre os critérios de seleção de auditoria, quando se constatou que leis e regulamentos são os critérios mais frequentes para a escolha das auditorias. Entretanto, muitos TC declararam aplicar indicadores externos para a seleção de auditorias, tais como o índice de Efetividade da Gestão Municipal. (OCDE, 2020)

Tendo em vista a importância de os órgãos de controle atuarem em função do conhecimento dos perfis das gestões municipais, entendemos que o IEGM esteja alinhado ao Projeto OCDE-TCU-TCs de modelos de maturidade e de integração de indicadores da gestão pública municipal com vistas a proporcionar uma visão ampla da realidade a ser auditada.

O Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do TCU é um “documento técnico que apresenta conceitos, componentes, critérios e ferramentas úteis à compreensão e avaliação da governança multinível”. (BRASIL, 2021)

O Referencial é fruto do Projeto Integrar, resultante de acordo de cooperação entre o TCU e a OCDE, com articulação subnacional promovida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), que visa a aprimorar o controle externo das políticas públicas descentralizadas, com ênfase nos desafios trazidos à governança multinível. (BRASIL, 2021)

Considerando-se que o desenvolvimento de questões orientadas pelas capacidades locais para a implementação de políticas públicas descentralizadas passa pela identificação de insumos e processos críticos de políticas públicas descentralizadas, a pergunta que esta pesquisa procura responder é:

Como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM pode ser aprimorado a partir do conceito de capacidade estatal potencializado pelo Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do TCU?

2. Metodologia

A pesquisa possui caráter interdisciplinar, situando seu embasamento teórico nos campos de Capacidades Estatais e de Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas. A pesquisa é de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e, no que tange aos seus objetivos, é do tipo exploratória. Quanto aos meios de investigação, utiliza-se dados secundários por meio de pesquisas bibliográfica e documental.

O aporte teórico da pesquisa toma por base no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (BRASIL, 2021) e textos acadêmicos a respeito de Capacidades Estatais localizados nos portais do TCU e da CAPES Periódicos.

Capacidades Estatais esteve dentre os temas de interesse do pesquisador desde que ingressou no TCERJ em 2019 e constatou a carência de técnicos em cidades do interior do Estado do rio de Janeiro. Essa experiência estimulou questionamentos em relação a soluções para minimizar a carência de profissionais tecnicamente qualificados nos quadros das de órgãos públicos.

Os conteúdos oferecidos pelo Curso Controle de Políticas Públicas do ISC/TCU forneceram os elementos teóricos necessários para o desenvolvimento dessa pesquisa, especialmente aqueles relacionados à disciplina Governança e Relações Intergovernamentais em Políticas Públicas.

2.1. Objetivos

Para a formulação dos objetivos da pesquisa, as três seguintes premissas são consideradas:

– A falta de capacidades técnicas ou estratégicas é um dos principais desafios da descentralização, tendo em vista que a construção dessas capacidades demanda tempo e compromisso de longo prazo por parte dos governos central e subnacionais. (TCU, 2021).

– O conceito de capacidade estatal tangencia o de governança, uma vez que, conforme Buta e Teixeira (2019), governança significa capacidade de o governo formular e implementar políticas prudentes de forma eficaz (AHMAD, 2005) e diz respeito à habilidade e capacidade do governo para desenvolver com eficiência e responsabilidade a gestão dos recursos e das políticas públicas (MELLO e SLOMSKI, 2010).

– Existe uma relação intrínseca entre descentralização e governança multinível. Ambas operam sob os mesmos temas, mas os conceitos são distintos. A governança multinível deve ser vista como o complexo processo de interações contínuas que opera entre vários níveis de governo. A descentralização deve ser vista como o desenho da política pública quanto à delegação de poder, nos aspectos político, administrativo e fiscal. (BRASIL, 2020b)

Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa é discutir como as dimensões planejamento e saúde do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM pode ser aprimorado a partir do conceito de capacidade estatal potencializado pelo Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas do TCU.

Objetivos específicos

- Investigar o conceito de Capacidade Estatal na literatura acadêmica.
- Apresentar o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEGM).
- Organizar categorias de análise a partir dos referenciais do TCU de Controle de Políticas Públicas e de Governança Multinível de Políticas Públicas Descentralizadas.

3. IEGM

O IEGM é um índice que constitui projeto de âmbito nacional com a participação de todos os Tribunais de Contas que possuem jurisdição municipal e está institucionalizado por meio do Acordos de Cooperação pelos TC junto ao Instituto Rui Barbosa – IRB. Conforme Castro e Carvalho (2016) “O IEGM busca, como foco principal, avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores [...] sendo aplicado anualmente para evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as exigências da sociedade”.

O IEGM foi concebido em 2013, quando o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP promoveu eventos e reuniões com agentes políticos, técnicos de secretarias (educação, saúde, meio ambiente etc.), órgãos da sociedade civil, além de conversas técnicas com seus próprios agentes de fiscalização. Essas atividades permitiram aos idealizadores do IEGM organizarem índices componentes do IEGM/TCESP baseados em sete dimensões da gestão pública: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação.

Essas dimensões foram selecionadas a partir da posição estratégica do TCESP no contexto do controle externo de finanças públicas. O método de seleção dos temas e perguntas que compõem o IEGM pautou-se em elementos (específicos, mensuráveis, acessíveis, relevantes e oportunos) capazes de subsidiar ações fiscalizatórias de controle externo, considerou a jurisprudência do TCESP, as disposições normativas da LF nº 4.320/64 e LC nº 101/00 (TCESP, 2014).

O TCESP realizou a primeira coleta de dados do IEGM em 2014 e divulgou seus resultados em 2015. Em 2016, o TCE-RJ assinou o Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2016 com o IRB, TCEMG e TCESP com vistas ao estabelecimento da Rede Nacional de Indicadores Públicos – INDICON.

A Rede INDICON foi formada com a finalidade de compartilhar a metodologia e os instrumentos de medição do desempenho da gestão pública nos municípios brasileiros, inicialmente elaborados pelo TCE-SP e, posteriormente, ampliados pelo

TCE-MG e pelo IRB. A metodologia utilizada permite avaliar as boas práticas e os dados da gestão do Poder Executivo Municipal, bem como subsidiar a ação fiscalizatória por parte do Controle Externo, mediante a construção de séries históricas de indicadores da efetividade da gestão pública. Isso se dá pela aplicação de um modelo de maturidade, que avalia essas boas práticas como existentes ou não no âmbito de cada município.

Hoje, após ter passado por revisões em nível nacional e já estar implementado em todos os Tribunais de Contas, o IEGM “é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas [... e] serve para orientar os gestores municipais a implantar os processos e controles que são inquiridos nos questionários [... os quais] estão diretamente subordinados à ação (esforço) do gestor, independentemente do contexto socioeconômico em que está inserido.” (IRBCONTAS, 2020).

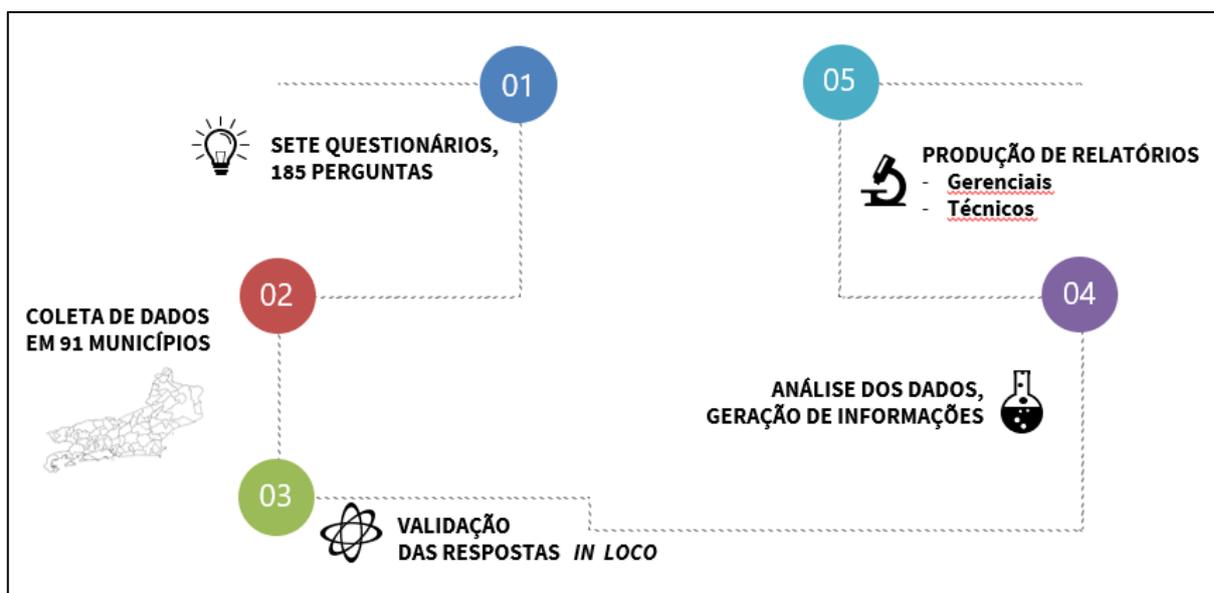
O resultado apurado é decorrente da avaliação de índices para sete dimensões de políticas públicas principais, a saber: saúde, educação, meio ambiente, proteção das cidades, governança de TI (tecnologia da informação), gestão fiscal e planejamento. As avaliações podem variar entre as seguintes notas, da melhor para a pior: A (gestão altamente efetiva); B+ (muito efetiva); B (efetiva); C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação).

A Figura 1 apresenta as cinco etapas de implementação do IEGM no TCE-RJ. Os entes federativos estaduais também são avaliados globalmente com notas que os classificam entre essas faixas, em decorrência das notas individuais de cada dimensão extraídas pela média obtida em seus municípios.

Etapa 1 - Questionários

As questões do IEGM e o manual Exemplificativo de Evidências são integralmente revisados nesta etapa do processo, além de atualizações das orientações acerca de como responder e evidenciar as respostas dos sete questionários, números de normas e leis são checadas. Essa etapa chega a durar três meses para desde a elaboração dos capítulos, consolidação, formatação, revisão final e publicação no site do TC.

Figura 1 – Etapas do IEGM no TCE-RJ



Fonte: Elaboração própria.

No tocante ao lançamento dos questionários no sistema eletrônico *LimeSurvey*, ocorre o auxílio da equipe de tecnologia da informação do TC para a estruturação do ambiente de aplicação *online*. Os *templates* atualizados dos questionários oriundos do IRB são implementados na estrutura do *LimeSurvey*, testados e validados pelos especialistas da equipe de suporte. Em geral, a maioria das alterações é do tipo textual a fim de expurgar interpretações dúbias ou equivocadas, enquanto algumas questões são alteradas, deletadas ou incluídas.

Etapa 2 – Coleta de dados

Antes da coleta de dados iniciar, é preparado um ofício-circular padrão por meio da ferramenta mala direta do Microsoft Word com dados de endereçamento a todos os Prefeitos dos municípios jurisdicionados. Assim, cada gestor recebe o link do sistema *LimeSurvey* e sete códigos para acesso aos questionários eletrônicos do IEGM. Cabe ao Prefeito ou a quem tiver acesso aos códigos informados no ofício eletrônico delegar aos respectivos Secretários municipais o preenchimento dos questionários eletrônicos.

Uma vez que tenha acessado o sistema, o gestor a quem o chefe do Executivo delegou o preenchimento do questionário da dimensão do IEGM terá acesso a uma

série de quesitos específicos organizados em 7 questionários (Quadro 1) que devem ser respondidos eletronicamente.

Quadro 1 – Temáticas dos quesitos do IEGM

Questionário	Temáticas dos quesitos
Saúde	Gargalos no atendimento; cobertura e ação do PSF; ações preventivas e específicas; qualidade do atendimento.
Educação	Planejamento de vagas e cobertura; programas de rendimento escolar, transporte e merenda; infraestrutura escolar; situação dos professores.
Meio Ambiente	Resíduos sólidos; educação ambiental; estrutura ambiental; água potável; Conselho ambiental.
Gestão Fiscal	Análise da receita; análise da despesa; execução orçamentária (comparativo superávit financeiro); restos a pagar; despesas de pessoal (executivo e legislativo); resultado financeiro (superávit x déficit); dívida fundada; precatórios; duodécimos.
Cidade Protegida	Organização da defesa civil; levantamento de áreas de risco; plano de contingência.
Planejamento	Confronto entre programas e ações; alteração no planejamento (inicial x final); taxas de investimento (liquidação x execução).
Segurança em TI	Planejamento e uso da TI pelo Município; RH conectado à realidade; segurança das informações da prefeitura; uso adequado dos sistemas de envio das informações ao tribunal de contas.

Fonte: Adaptado de Castro e Carvalho (2016).

Durante o processo de coleta de dados, ao responderem aos questionários, agentes políticos e gestores públicos municipais, por vezes, ainda se deparam com a necessidade de compreensão de conceitos ainda pouco usuais no cotidiano da administração pública. Sendo comum os respondentes do survey designados pelo prefeito municipal entrarem em contato com o *help desk* do TCE para orientações de como responder às questões do IEGM.

Etapa 3 – Validação *in loco*

Ao órgão de controle interno cabe avaliar a consistência das respostas e emitir o respectivo Certificado de Validação, que se insere na prestação anual de contas de governo, e dar suporte ao TCE na fase de validação das respostas quando a pauta de conteúdo do IEGM é verificada, *in loco* por equipes de auditoria, por meio de quesitos selecionados por amostragem.

Etapa 4 – Análise de dados

Além de serem a matéria prima para apuração dos índices de efetividade da gestão dos municípios, os dados coletados subsidiam ações de fiscalização e estudos socioeconômicos conduzidos pelo corpo técnico do TC.

Como modelo de maturidade, o IEGM comporta, intrinsecamente, as indicações para o aperfeiçoamento do objeto avaliado, permitindo ao gestor perceber os pontos fracos que devem ser priorizados para que se possa atingir o próximo nível de maturidade. A metodologia do IEGM visa a medição de esforços para alcance da efetividade de políticas públicas e de gestão por meio de níveis de adequação de processos técnicos e administrativos voltados aos resultados pretendidos pelo gestor. Para tanto, utiliza uma escala de cinco níveis de adequação, onde cada nível - representa o estágio de maturidade da dimensão avaliada ou do IEGM de forma global. O melhor nível possível é “A” (processos altamente adequados) e a pior situação é “C” (baixo nível de adequação).

Etapa 5 – Produção de relatórios

O viés norteador dos relatórios produzidos a partir dos dados coletados se encontra alinhado à missão do TCE-RJ de “fiscalizar, orientar e avaliar a gestão dos recursos públicos no interesse da sociedade”.

Caso o modelo de maturidade revele um valor do índice que aponte um baixo nível de adequação, o gestor do respectivo município pode se basear nesse resultado para efetuar as adequações necessárias em seus processos, pois, esse Manual descreve, em muitos casos, o caminho a ser seguido para que o gestor possa obter graduais avanços na adequação de esforços para alcance de seus objetivos por meio da implementação de boas práticas administrativas.

Os principais objetivos da divulgação dos resultados apurados são induzir que a administração pública corrija seus esforços para o alcance de seus objetivos e metas, promover o uso da inteligência de controle para identificar riscos de inexecução ou execução inadequada de produtos e serviços, e estimular diagnósticos de problemas na prestação de serviços públicos por meio de dados e informações

técnicas relacionados às causas que limitam os resultados esperados de políticas públicas.

Mapeamos algumas utilidades do IEGM. Além dessas, desejamos que esse instrumento possa subsidiar a seleção de objetos de auditoria com foco nas capacidades estatais a fim de contribuir com a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

1- Utilidades institucionais do IEGM

- Induzir melhorias na gestão pública municipal
- Fortalecer o controle interno municipal
- Subsidiar a seleção de objetos de auditoria
- Intercambiar questões de controle com outros TC de forma sistematizada
- Monitorar os esforços dos gestores em suas políticas públicas
- Operar como fonte de informações sob demanda do Secretário Geral
- Contribuir com pautas para a comunicação e integração interna do TCE
- Propor cursos à ECG voltados à capacitação técnica de jurisdicionados
- Difundir jurisprudências do TCE-RJ
- Alimentar relatórios técnicos e gerenciais destinados aos entes jurisdicionados
- Sistematizar o levantamento do arcabouço normativo dos órgãos jurisdicionados
- Contribuir com a cultura de análise de dados no sistema de controle público
- Acelerar a integração de cadastros e sistemas de informação
- Aproximar o TC de instituições acadêmicas

2- Utilidades sociais do IEGM

- Permitir o desenvolvimento de estratégias de comunicação com a sociedade e demais atores externos

- Fomentar soluções conjuntas de problemas estruturais municipais
- Fomentar a prática de transparência de dados municipais
- Mapear boas práticas bem-sucedidas
- Disponibilizar dados validados ao Cidadão
- Oferecer ao cidadão informações de forma dialógica além de dados primários
- Dialogar de forma permanente com a sociedade a partir de sua realidade local
- Divulgar os meios utilizados por gestores municipais no exercício de suas atividades em busca de seus objetivos
- Expandir o controle social e o interesse pela boa e regular gestão dos recursos públicos
- Facilitar a difusão de informações de controle externo por meio das Redes Sociais

4. Capacidades estatais

O termo Capacidade Estatal não possui conceito único, sendo utilizado em diferentes contextos e com abordagens teóricas distintas. Grin e Abrucio (2021) citam Veloso *et al.* (2011); Savoia e Sem (2015) e; Kim, McDonald e Lee (2018), a fim de definir capacidades estatais como “competências administrativas, burocráticas, técnicas e institucionais que permitem aos governos controlar recursos vitais para atenderem seus objetivos políticos e organizacionais”.

Segatto, Euclides e Abrucio (2021) afirmam que “há poucos estudos sobre a capacidade estatal em nível local. No Brasil, os estudos sobre municípios brasileiros mostram que houve avanços, mas há ainda fragilidades e uma enorme diversidade entre os municípios”.

Essa diversidade pode estar relacionada às induções federais e ao legado das políticas, à centralidade de cada setor na agenda pública, ao perfil dos gestores municipais e ao perfil socioeconômico dos municípios (BICHIR *et al.*, 2020; LAVALLE *et al.*, 2019 *apud* SEGATTO, EUCLYDES E ABRUCIO (2021).

Grin e Abrucio (2021) assumem como premissa “que porte populacional é uma variável diretamente associada com as características das capacidades estatais municipais” com fundamento em Marengo, Blanco & Joner (2017) que, de forma empírica evidenciam essa conexão com a qualidade da burocracia municipal. Esse fator se torna fundamental em esforços de comparação ou ranqueamento de capacidades estatais entre municípios.

Enquanto Ingraham (2007) afirma que:

“a capacidade de gestão pública pode ser definida e descrita de diversas formas, mas basicamente consiste na habilidade das administrações de cumprir com suas responsabilidades em um governo democrático: i) utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados; ii) gerir programas e pessoas de forma eficiente; e iii) avaliar se os objetivos estão sendo alcançados. Ingraham (2007) *apud* Veloso *et al.* (2011)

Para Veloso *et al.* (2011), capacidade de gestão, definida no âmbito municipal:

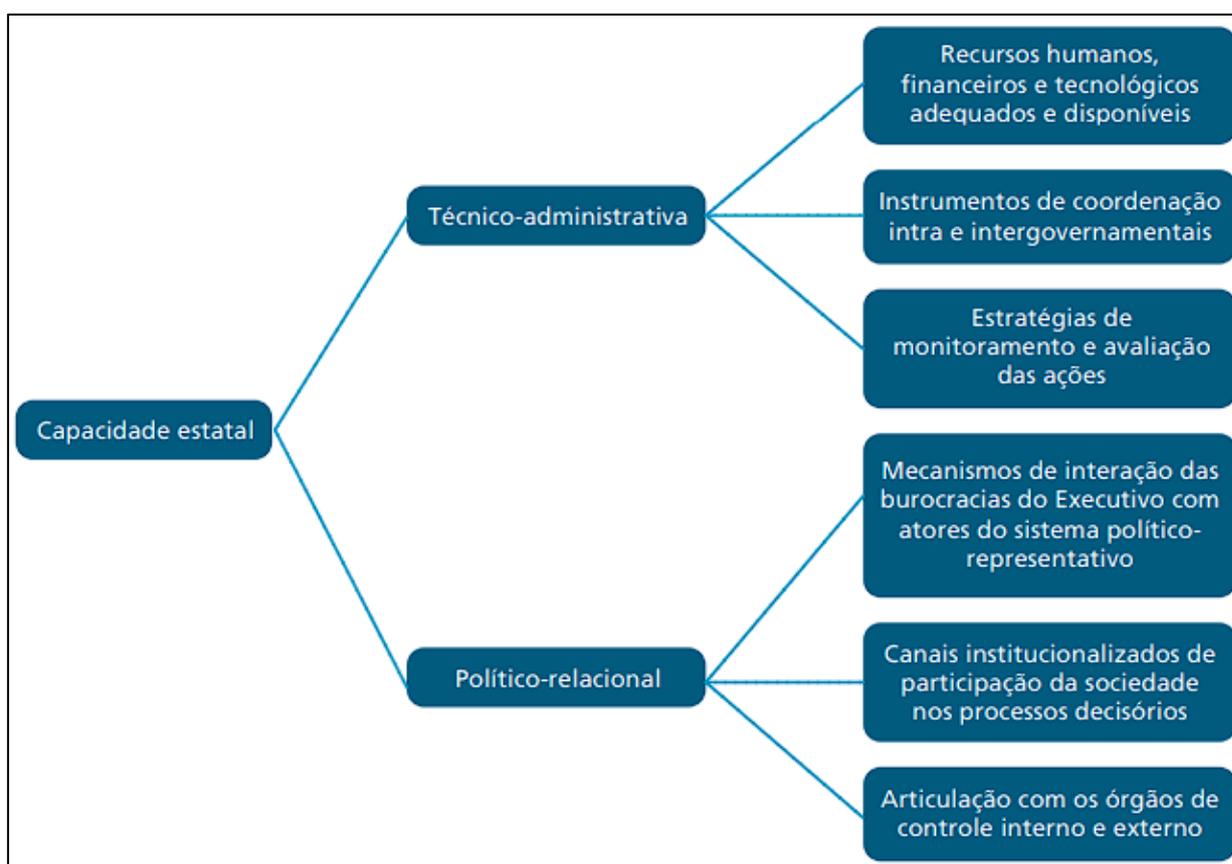
“é a competência do Poder Executivo municipal em cumprir seus objetivos e atribuições legais – de acordo com o interesse público – com eficiência, alcance e eficácia, utilizando para tanto os recursos disponíveis por meio de instrumentos e ferramentas de gestão

adequados, além da capacidade de articulação com os outros entes federados e demais parceiros.” (VELOSO et al., 2011)

Gomide, Pereira e Machado (2018) desenvolvem o conceito de capacidade estatal associado à habilidade de o Estado de definir sua agenda e executar seus objetivos, operacionalizado em suas dimensões técnico-administrativas e políticas (Figura 2).

Se a primeira dimensão sempre esteve presente nos estudos sobre Estados desenvolvimentistas, a segunda se mostrou necessária em um ambiente no qual se exige a aptidões da burocracia pública para se relacionar e negociar com os atores sociais e políticos – caso do Brasil contemporâneo. (GOMIDE, PEREIRA E MACHADO, 2018)

Figura 2 – Dimensões de capacidade estatal



Fonte: GOMIDE, PEREIRA e MACHADO (2018).

Na mesma linha, Segatto, Euclides e Abrucio (2021) retomam o debate sobre dimensões Técnico-administrativa e Político-relacional (Quadro 2):

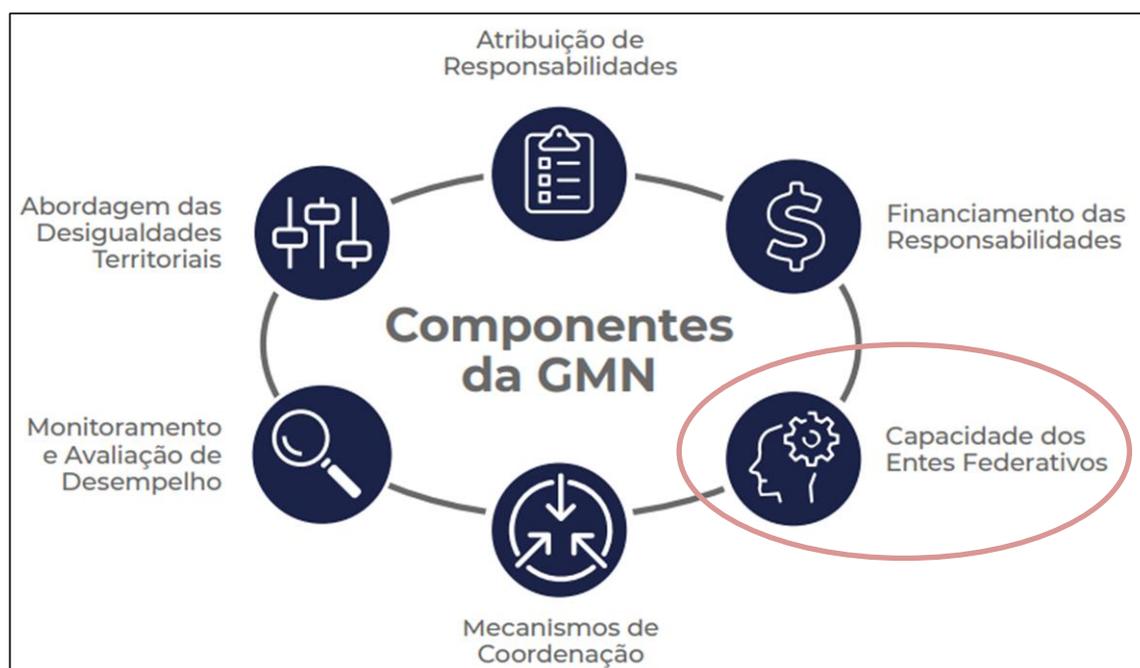
Quadro 2 – Categorias organizacional e individual de capacidades locais

Capacidade	Organizacional	Individual
Técnico-administrativa	<p>Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, principalmente nas áreas estratégicas – pedagógica e administrativo-financeira.</p> <p>Sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações.</p> <p>Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais.</p> <p>Existência de processos e mecanismos institucionalizados e previamente definidos de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros.</p>	<p>Perfil e trajetória do secretário e dos gestores.</p> <p>Papéis dos gestores e burocratas no processo de decisão e implementação.</p> <p>Práticas, conhecimentos e competências nas políticas e em seus instrumentos.</p>
Político-relacional	<p>Parcerias formalizadas com outras organizações públicas, organizações privadas e da sociedade civil.</p> <p>Mecanismos institucionalizados de relacionamento com Legislativo, Judiciário e órgãos de controle.</p> <p>Papel dos conselhos de participação social.</p> <p>Mecanismos de comunicação entre secretarias de educação e escolas.</p> <p>Participação em consórcios e arranjos.</p>	<p>Relações entre gestores das secretarias de educação e gestores de outros órgãos e organizações.</p> <p>Relação entre coordenadores pedagógicos e equipes de gestão escolar.</p> <p>Participação de gestores em redes e comunidades de políticas.</p>

Fonte: Segatto, Euclides e Abrucio (2021).

4.1. Referencial analítico

Dentre os seis componentes que viabilizam a governança multinível, segundo o Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do TCU, a categoria denominada Capacidade dos Entes Federativos será o recorte para a análise das questões do IEGM (Figura 3).

Figura 3 – Componentes que viabilizam a boa governança multinível

Fonte: Brasil (2021).

Questões e itens de verificação conceituais para análise do componente Capacidades dos entes federativos são: planejamento estratégico; capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento; e infraestrutura física, recursos materiais e ferramentas digitais. (BRASIL, 2021)

- (1) Planejamento estratégico:** Os vários níveis de governo devem ser capazes de definir objetivos estratégicos para resultados sociais, políticos e econômicos, associando metas quantificáveis e prazos intermediários e finais para sua realização.

Questão (1): Os objetivos, as metas e os prazos para desenvolvimento local e/ou regional da política encontram-se definidos em planos ou documentos de nível estratégico?

- (2) Necessidades de pessoal:** Os vários níveis de governo devem dispor de recursos humanos em quantidade suficiente para gerir e operar a política, criando processo de seleção de pessoal transparente, competitivo e capaz de atender às suas necessidades e instituindo sistema de avaliação e promoção baseado em mérito e resultados.

Questão (2): A estrutura de pessoal de cada nível de governo atende às necessidades quantitativas para gerir e operar a política e está orientada por processos de contratação e promoção que atendem a requisitos de capacitação técnica e de mérito?

(3) Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento: Os vários níveis de governo devem contribuir para a construção das capacidades de pessoal necessárias à implementação da política, dispondo de recursos humanos com formação e qualificação adequada, bem como disponibilizando apoio técnico e orientações apropriadas para empreender a gestão e operacionalização das atividades da política.

Questão (3): A formação dos recursos humanos e os apoios técnicos à disposição de cada nível de governo fornecem condições satisfatórias para a operacionalização da política?

(4) Infraestrutura física, recursos materiais e ferramentas digitais: Os vários níveis de governo devem dispor das condições estruturais necessárias à implementação da política, disponibilizando recursos físicos e materiais, bem como ferramentas digitais, para empreender a gestão e operacionalização das atividades da política.

Questão (4): As instalações, os equipamentos e as ferramentas digitais à disposição de cada nível de governo fornecem condições satisfatórias para a operacionalização da política?

5. Resultado

As dimensões planejamento e saúde do IEGM foram escolhidas como objetos de análise neste estudo por representarem dimensões complementares a respeito de capacidades estatais, ou seja, as questões da dimensão planejamento também dizem respeito às políticas públicas descentralizadas das subáreas de saúde pública.

As avaliações das dimensões planejamento e saúde do IEGM revelaram que os respectivos questionários apresentam propensão a aferir:

- A existência de objetivos estratégicos para resultados sociais:

Planejamento = 33%

Saúde = 11%.

- Recursos humanos em quantidade suficiente para gerir e operar a política:

Planejamento = 16%

Saúde = 44%

- Contribuições para a construção das capacidades de pessoal:

Planejamento = 26%

Saúde = 44%.

- Disposição das condições estruturais necessárias à sua implementação:

Planejamento = 21%

Saúde = 39%

Nos seguintes quadros 3, 4 e 5, as 43 questões da dimensão **planejamento** do IEGM são organizadas em 7 subtemas e cotejadas quanto a sua aderência ao referencial analítico da pesquisa, o qual é baseado na categoria Capacidade dos Entes Federativos do Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do TCU.

A partir do quadro 3, é possível observar que 30 das 43 questões da dimensão **planejamento** do IEGM possuem alguma aderência ao conceito adotado nesta pesquisa para Capacidade Estatal. Os dados apresentados nos quadros 3, 4 e 5 indicam que essas questões têm maior aderência aos critérios planejamento estratégico (33%); e capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento (26%).

Quadro 3 – Aderência da dimensão PLANEJAMENTO do IEGM ao Referencial Analítico

Tema	Questão	Aderência ao Referencial Analítico			
		Planej. Estratég.	Necess. pessoal	Capacit.	Infra
Planejamento estratégico	q1. O planejamento da prefeitura, para o ano de 2019 foi estruturado através de programas, indicadores, metas e ações?	Ok	—	—	—
	q2. Realize o upload da planilha eletrônica contendo o planejamento da prefeitura estruturado através de programas, indicadores, metas e ações, para o ano de 2019:	Ok	—	—	—
	q3. Informe o valor total da dotação inicial autorizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2019:	—	—	—	—
	q40. Há previsão para a inclusão de emendas parlamentares no orçamento?	—	—	—	—
Gestão de pessoas	q9. Existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA)?	—	Ok	Ok	—
	q13. Há estrutura administrativa voltada para planejamento?	—	Ok	Ok	—
	q14. A estrutura de planejamento foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento)?	—	Ok	Ok	—
	q15. Os servidores responsáveis pelo planejamento recebem treinamento específico para a matéria?	—	—	Ok	—
	q17. Os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, recebem treinamento sobre planejamento?	—	—	Ok	—
	q18. Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade tem dedicação exclusiva para essa matéria?	—	Ok	Ok	—

Gestão orçamentária	q4. Informe o valor total da dotação atualizada em 31/12/2019:	—	—	—	—
	q5. Informe o valor total da despesa liquidada com investimentos (despesas classificadas pelo código 44 – investimentos) em 2019:	—	—	—	—
	q6. Informe a receita total arrecadada em 2019:	—	—	—	—
	q10. A LDO estabelece, por ação do governo, custos estimados, indicadores e metas físicas?	—	—	—	—
	q11. A LDO prevê critérios para limitação de empenho e movimentação financeira?	Ok	—	—	—
	q12. A LDO prescreve critérios para repasses a entidades do terceiro setor?	Ok	—	—	—
	q36. O conteúdo da lei orçamentária é desdobrado até o nível de elemento econômico da despesa?	Ok	—	—	—
	q37. Na lei orçamentária, qual o percentual para abertura de créditos adicionais por decreto?	—	—	—	—
	q38. As alterações orçamentárias decorrentes de remanejamento, transposição e transferência podem ser realizadas por decreto?	—	—	—	—
	q39. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias estão definidos os critérios de contingenciamento?	Ok	—	—	—
q41. Os setores da Prefeitura têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações?	Ok	—	—	—	
Compliance	q7. Existe órgão ou servidor responsável pelo controle interno da Prefeitura com atribuições formalmente definidas e com a apresentação de relatórios periódicos? 7.1 Com base no relatório do Controle Interno, o Prefeito determinou as providências cabíveis?	—	Ok	Ok	—
	q8. O servidor responsável pela contabilidade da Prefeitura é ocupante de cargo de provimento efetivo?	—	Ok	Ok	—
	q42. Há acompanhamento da execução do planejamento? 42.1 Existem avaliações formais (relatórios) quanto à: 42.2. Sobre programas, ações e metas do PPA: 42.3 O monitoramento da execução orçamentária serve de retroalimentação para o replanejamento dos programas e metas das peças orçamentárias?	—	—	Ok	Ok
	q44. Há relatórios mensais levados ao conhecimento do Prefeito sobre a execução orçamentária?	—	—	—	—

	q48. As peças de planejamento (PPA, LDO, LOA) são entregues no prazo?	Ok	—	—	—
	q49. Antes de efetivar uma contratação, o município consulta o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), ambos dispostos nos artigos 22 e 23 da Lei Federal nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção)?	—	—	—	—
	q50. O Município informa e mantém atualizado o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), ambos dispostos nos artigos 22 e 23 da Lei Federal nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção)?	—	—	—	—
Infraestrutura de TI	q19. Há sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento?	—	—	—	Ok
	q20. O sistema informatizado é descentralizado (Os setores o alimentam e a unidade central de planejamento consolida)?	—	—	—	Ok
Visão sistêmica	q23. Os diagnósticos serviram para as soluções e estão materializados nas peças orçamentárias?	Ok	—	—	—
	q24. Para a elaboração do diagnóstico é levado em conta algum plano do governo federal ou estadual?	Ok	—	Ok	—
Controle social	q21. Além das audiências públicas, há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento?	Ok	—	—	—
	q25. Qual a forma de realização das audiências públicas para a elaboração das peças orçamentárias (PPA/LDO/LOA)? Obs.: É possível selecionar várias opções	Ok	—	—	Ok
	q26. As coletas de sugestões pela Internet ficam disponíveis durante quanto tempo antes da elaboração de cada peça orçamentária?	—	—	—	Ok
	q27. Na coleta pela Internet há glossário explicando os objetivos, como contribuir, em linguagem clara e simples?	—	—	—	Ok
	q28. Há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular?	Ok	—	—	—
	q29. Qual a forma de divulgação das audiências públicas? Obs.: É possível selecionar várias opções	—	—	—	Ok
	q32. As audiências públicas são transcritas em atas?	—	Ok	Ok	—

q33. As atas de audiências públicas são divulgadas na Internet?	—	—	—	Ok
q34. As audiências públicas são gerais, englobando todas as funções de governo?	—	—	—	—
q35. As audiências públicas são setorizadas, divididas por temas (saúde, ensino, assistência social...)?	—	—	—	—
q46. As peças que compõem o planejamento são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados?	Ok	—	—	Ok

Fonte: Elaboração própria.

No quadro 4 estão apresentadas as quantidades das questões de cada tema que possuem relação (aderência) com cada um dos 4 critérios do referencial analítico (planejamento estratégico, necessidade de pessoal, capacitação e infraestrutura).

Quadro 4 – Resumo da análise da dimensão PLANEJAMENTO do IEGM (nº de aderências / total de questões)

Tema	Quant. questões	Aderência ao Referencial Analítico			
		Planejamento estratégico	Necessidade pessoal	Capacitação	Infraestrutura
Planejamento estratégico	4	2	0	0	0
Gestão de pessoas	6	0	4	6	0
Gestão orçamentária	11	5	0	0	0
Compliance	7	1	2	3	1
Infraestrutura de TI	2	0	0	0	2
Visão sistêmica	2	2	0	1	0
Controle social	11	4	1	1	6
TOTAL	43	14/43	7/43	11/43	9/43

Fonte: Elaboração própria.

O quadro 5 apresenta os percentuais das quantidades de questões dos subtemas de **planejamento** aderentes aos critérios do referencial analítico, em relação ao total de questões de cada critério.

Quadro 5 – Resumo da análise da dimensão PLANEJAMENTO do IEGM (Percentual de questões aderentes)

Tema	Aderência ao Referencial Analítico			
	Planejamento estratégico	Necessidade pessoal	Capacitação	Infraestrutura
Planejamento estratégico	50%	0%	0%	0%
Gestão de pessoas	0%	67%	100%	0%
Gestão orçamentária	45%	0%	0%	0%
Compliance	14%	29%	43%	14%
Infraestrutura de TI	0%	0%	0%	100%
Visão sistêmica	100%	0%	50%	0%
Controle social	36%	9%	9%	55%
TOTAL	33%	16%	26%	21%

Fonte: Elaboração própria.

De modo análogo às avaliações anteriores, nos quadros 6, 7 e 8, o mesmo procedimento é feito em relação às 36 questões da dimensão **saúde** do IEGM organizadas em 10 subtemas.

O quadro 6 mostra que 31 das 36 questões da dimensão **saúde** do IEGM possuem alguma aderência ao conceito Capacidade Estatal. Os dados apresentados nos quadros 6, 7 e 8 indicam que tais questões têm maior aderência aos critérios necessidade de pessoal (44%); e capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento (44%).

Quadro 6 – Aderência da dimensão SAÚDE do IEGM ao Referencial Analítico

Tema	Questão	Aderência ao Referencial Analítico			
		Planej. Estratég.	Necess. pessoal	Capacit.	Infra
Acesso à rede de saúde	Saúde 1. O município possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica? 1.a. Que tipo de sistema? 1.b. Qual é o tempo médio de espera (em dias) até a primeira consulta?	Ok	Ok	—	—
	Saúde 2. O município disponibiliza consultas médicas a distância utilizando instrumentos tecnológicos?	—	Ok	Ok	Ok
	Saúde 11. O município identifica e mantém registro atualizado dos pacientes de quais fatores de risco/doenças crônicas?	—	—	—	Ok
	Saúde 18. O município disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBS por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.?	—	Ok	—	Ok
Regulação	Saúde 58. O Município implantou e/ou estruturou a Central de Regulação da Saúde no Município?	—	Ok	Ok	Ok
	Saúde 59. Há controle do fluxo dos relatórios de referência e contra referência por especialidade? 59.1. O controle é informatizado?	—	—	Ok	Ok
	Saúde 60. O Município possui protocolos de encaminhamento para realização de exames médicos e de consultas de especialidades para as referências?	—	—	Ok	—
Gestão das instalações da rede municipal de saúde	Saúde 4. Quantas unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros)?	—	—	—	Ok
	Saúde 5. Quantas unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária, ou documentação comprovando que cumprem as exigências pertinentes às instalações, aos equipamentos e à aparelhagem adequada e à assistência e responsabilidade técnicas, aferidas por meio de fiscalização realizada pelo órgão sanitário local?	—	—	—	Ok
	Saúde 16. Qual o percentual de unidades com sala de vacinação com funcionamento em 05 dias da semana?	—	Ok	—	Ok

	Saúde 45. Sobre a infraestrutura e necessidade de reparos nas unidades de saúde do município no ano de 2019, responda: 45.1. Quantas unidades de saúde necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc) em dezembro de exercício em exame?; 45.2. Quantas unidades de saúde tiveram seu funcionamento interrompido ou foram abandonadas por problemas de infraestrutura?	—	—	—	Ok
	52. Qual a quantidade de unidades públicas municipais de saúde (estabelecimentos físicos) existentes no município no exercício em exame?	—	Ok	—	Ok
Gestão dos profissionais de saúde	Saúde 3. O Município divulga nas UBS em local acessível ao público a escala atualizada de serviço dos profissionais de saúde contendo o nome e o horário de entrada e saída destes servidores?	—	Ok	Ok	—
	Saúde 13. Os médicos cumprem integralmente sua jornada de trabalho?	—	Ok	Ok	—
	Saúde 17. Os médicos da UBS possuem sistema de controle de ponto mecânico ou eletrônico (Ex.: biométrico; digital; etc)? Obs. Livro ponto não é controle eletrônico.	—	Ok	Ok	Ok
	Saúde 21. Sobre a presença de médicos nas ESF, informe: 1) todas as equipes contam com médicos; 2) a maior parte das equipes conta com médicos; 3) a menor parte das equipes conta com médicos; 4) as equipes não contam com nenhum médico.	—	Ok	Ok	—
	Saúde 31. Qual a principal razão para pagamento de horas extras para os médicos?	—	Ok	Ok	—
	Saúde 50. Existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico)?	—	Ok	Ok	—
	Saúde 61. A Prefeitura/Secretaria da Saúde Municipal possui Plano de Cargos e Salários para seus profissionais de saúde? 61.1. Qual o número da lei?	—	Ok	Ok	—
	Saúde 62. A gestão municipal remunera e premia os trabalhadores considerando o desempenho de acordo com metas e resultados pactuados com as equipes de Atenção Básica?	—	Ok	Ok	—
	Saúde 6. O município possui gestão de estoque de insumos para operacionalização da sua atenção básica, com controle de estoque mínimo	—	—	—	Ok

Gestão de insumos médicos e hospitalares	e variação de estoque? 6.1. Quantas unidades de saúde possuem essa gestão de estoque?				
	Saúde 7. O atendimento nas unidades municipais que prestam assistência em saúde já foi interrompido ou descontinuado por falta de insumos?	—	—	—	Ok
	Saúde 40. O município tem implantado o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus)?	—	—	—	Ok
Proteção da população infantil	Saúde 9. A prefeitura realizou campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno?	—	—	—	—
	Saúde 19. Foi realizada ação para a promoção da saúde bucal nas escolas?	—	Ok	—	—
	Saúde 24. Quanto ao número de nascidos vivos no município no ano de 2019, responda: 1. Número de nascidos vivos de mães residentes no município; 2. Número total de nascidos vivos de mães residentes no município que realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal na rede municipal de saúde; 3. Número de óbitos de crianças com menos de 5 anos de idade.	Ok	—	—	—
	Saúde 46. Sobre saúde materna e infantil no ano de 2019, informe: 46.1. Número de testes realizados para o diagnóstico da sífilis entre gestantes; 46.2. Número de partos normais do SUS; 46.3. Número de partos cesarianos do SUS; 46.4. Número de óbitos maternos (ocorridos após o término da gravidez referente a causas ligadas ao parto, puerpério e a gravidez); 46.5. Número de casos novos de sífilis congênita em menores de 1 ano de idade.	—	—	—	—
	Saúde 25. Sobre o Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de 2 anos de idade, informe o percentual de cobertura: 25.1. Vacina Pentavalente (3ª dose); 25.2. Vacina Pneumocócica 10-valente (2ª dose); 25.3. Vacina Poliomielite (3ª dose); 25.4. Vacina Tríplice Viral (1ª dose).	Ok	—	—	—
Capacidade de tratamento de doenças crônicas	Saúde 14. As unidades básicas de saúde no município possuem condições técnicas para realização de tratamento supervisionado para os casos de tuberculose?	—	Ok	Ok	—
Controle social	Saúde 29. O Conselho Municipal da Saúde é atuante e demonstra eficácia do controle social? 29.1. Qual o número de irregularidades apontadas? 29.2. Quantas irregularidades foram solucionadas?	—	—	Ok	—

	Saúde 30. Quantas reuniões foram realizadas pelo Conselho Municipal de Saúde no Exercício em análise?	—	—	Ok	—
	Saúde 43. Houve aprovação da Gestão da Saúde pelo Conselho Municipal de Saúde?	—	—	Ok	—
Compliance	Saúde 39. O Fundo Municipal movimenta todos os recursos da Saúde mediante contas bancárias próprias?	—	—	—	—
	Saúde 49. As despesas consideradas, para fins de apuração do mínimo constitucional de aplicação de recursos próprios em saúde, foram de responsabilidade específica do setor de saúde e com recursos municipais movimentados somente pelo Fundo Municipal de Saúde?	—	—	—	—
Planejamento estratégico	Saúde 53. Com base na Lei Complementar Nº 141, de 13/01/2012, informe o percentual aplicado em ações e serviços públicos de saúde da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea 'b' do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.	—	—	—	—
	Saúde 34. O município possui Plano Municipal da Saúde atualizado, contendo metas físico-financeiras quantificáveis?	Ok	—	—	—

Fonte: Elaboração própria.

No quadro 7 estão apresentadas as quantidades das questões, por subtemas de saúde, que possuem aderência aos critérios do referencial analítico (planejamento estratégico, necessidade de pessoal, capacitação e infraestrutura).

Quadro 7 – Resumo da análise da dimensão SAÚDE do IEGM (nº de aderências / total de questões)

Tema	Aderência ao Referencial Analítico				
	Quant. questões	Planejamento estratégico	Necessidade pessoal	Capacitação	Infraestrutura
Acesso à rede de saúde	4	1	3	1	3
Regulação	3	0	1	3	2
Gestão das instalações da rede municipal de saúde	5	0	2	0	5
Gestão dos profissionais de saúde	8	0	8	8	1

Gestão de insumos médicos e hospitalares	3	0	0	0	3
Proteção da população infantil	5	2	1	0	0
Capacidade de tratamento de doenças crônicas	1	0	1	1	0
Controle social	3	0	0	3	0
Compliance	1	0	0	0	0
Planejamento estratégico	3	1	0	0	0
TOTAL	36	4	16	16	14

Fonte: Elaboração própria.

O quadro 8 apresenta os percentuais das quantidades de questões dos subtemas de **saúde** aderentes aos critérios do referencial analítico, em relação ao total de questões de cada critério.

Quadro 8 – Resumo da análise da dimensão SAÚDE do IEGM (Percentual de questões aderentes)

Tema	Aderência ao Referencial Analítico			
	Planejamento estratégico	Necessidade pessoal	Capacitação	Infraestrutura
Acesso à rede de saúde	25%	75%	25%	75%
Regulação	0%	33%	100%	67%
Gestão das instalações da rede municipal de saúde	0%	40%	0%	100%
Gestão dos profissionais de saúde	0%	100%	100%	13%
Gestão de insumos médicos e hospitalares	0%	0%	0%	100%
Proteção da população infantil	40%	20%	0%	0%
Capacidade de tratamento de doenças crônicas	0%	100%	100%	0%
Controle social	0%	0%	100%	0%
Compliance	0%	0%	0%	0%
Planejamento estratégico	33%	0%	0%	0%
TOTAL	11%	44%	44%	39%

Fonte: Elaboração própria.

6. Considerações finais

A análise das dimensões planejamento e saúde do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM revelou que este indicador pode servir como instrumento de avaliação de capacidades estatais para implementação de políticas públicas descentralizada, uma vez que sejam consideradas as questões aderentes ao conceito modelado pela categoria Capacidade dos Entes Federativos do Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do Tribunal de Contas da União – TCU.

As avaliações das dos questionários do IEGM revelaram que 63% questões da dimensão planejamento e 86% questões da dimensão saúde possuem alguma aderência ao conceito capacidade estatal. Considerando que a identificação dos itens que correspondem aos critérios do modelo analítico, o número de questões aderentes ao modelo conceitual pode ser incrementado com melhorias pontuais nas questões respectivas.

O IEGM, como indicador de processos institucionalizado em todos os Tribunais de Contas e com alcance nacional para a avaliação de capacidades estatais municipais, é instrumento com potencial para colaborar com os do Sistema de Controle Externo nos esforços para a seleção de jurisdicionados em auditorias coordenadas.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?lang=pt>>. Acesso em 5 jul. 2022.

AHMAD, N. (2005). Governance, globalisation, and human development in Pakistan. **The Pakistan Development Review**, 4(4), 585-594. doi:10.30541/v44i4Ipp.585-594

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 1, p. 82-100, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rep/v22n1/1809-4538-rep-22-01-82.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Dados para uma vida melhor**. 2021. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/>. Acesso em 15 Dez. 2021.

BRAGA, G. B.; MARTINS, D. G. Construindo um Índice de Capacidade Estatal para os Governos Municipais de Minas Gerais. **Revista de Administração Contemporânea**, p. e210135, 11 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017**: dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 8 Nov. 2020.

_____. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018, v.1, 192 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em 6 set. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>, Acesso em 6 set. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm/>>. Acesso em 5 set. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Projeto Integrar: Propostas para o fortalecimento do controle externo de políticas públicas descentralizadas**. Brasília: TCU, 2020b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. TCU, 2021. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/>>. Acesso em 5 jun. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Acordao25792021-TCU-Plenário. **FISCOBRAS 2021**. Consolidação das fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas, no exercício 2021. Brasília: TCU, 2021b.

BUTA, B.O.; TEIXEIRA, M.A.C. **Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática**. Organizações & Sociedade, [S. l.], v. 27, n. 94, p. 370–395, 2020. DOI: 10.1590/1984-9270941. Disponível em: <www.revistaoes.ufba.br>. Acesso em 10 fev. 2022.

CASTRO, Sebastião H. R.; CARVALHO, Marília G. **Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública**. Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC. Belo Horizonte, ano 3, n. 1, dez. 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Grandes obras paradas: como enfrentar o problema?** (RESUMO) CNI: 2018. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/26/96/2696958e-7e26-47f4-b3a4-261a26742592/25_-_grandes_obras_paradas_resumo.pdf>. Acesso em 2 jul. 2022.

COSTA, Otacílio M. C.; SOUZA, Kamyła M. A.; CARVALHO, Erasmo M.; SIENA, Osmar. Análise do índice de efetividade de gestão municipal (iegm) do dos municípios do estado de Rondônia no período de 2015-2016. **Revista de Administração de Roraima**, v. 10, 2020. DOI: 10.18227/2237-8057rarr.v10i0.5717. Disponível em: <<https://revista.ufrb.br/adminrr/article/view/5717/pdf>>. Acesso em 10 ago. 2022.

FARRINGTON, C. (2009). Putting good governance into practice I: **The Ibrahim Index of African Governance**. Progress in Development Studies, 9(3), 249-255. doi:10.1177/146499340800900305.

FUKUYAMA, F. (2013). What is governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 26(3), 347-368. doi:10.1111/gove.12035.

GANI, A.; e DUNCAN, R. (2007). Measuring good governance using time series data: Fiji Islands. **Journal of the Asia Pacific Economy**, 12(3), 367-385. doi:10.1080/13547860701405979.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana K.; MACHADO, Raphael. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, GABRIELA; Oliveira, VANESSA E. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. IPEA, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf>. Acesso em 8 jun. 2022.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 29, n. 77, 2021. DOI 10.1590/1678-987321297702. Disponível em: <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.25b8b46cad4cdfa2f81fde12e3de38&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

HALACHMI, Arie. **Accountability Overloads**. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas. The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford: Oxford University Press, 2014. IRBCONTAS. **O que é o IEG-M?** Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/iegm/>>. Acesso em 20 mar 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM): Primeiro anuário, 2015.** Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/anuario-iegm-2015.pdf>>. Acesso em: 12. dez. 2021.

JORGE, Marco A.; FREI, Fernando; SALES, John M. S.; LIMA, Brenda M. Cálculo e implementação do índice de desenvolvimento da gestão municipal (idgm) no município de Itabaiana/SE. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 34, jan./jun. 2010.

KIM, J.; McDonald, B. e LEE, J. (2018). The Nexus of State and Local Capacity in Vertical Policy Diffusion. **American Review of Public Administration**, 48(2), pp. 188- 200. DOI: 10.1177/0275074016675966.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLO, G. R.; e SLOMSKI, V. (2010). Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): No âmbito do Poder Executivo. **Journal of Information Systems and Technology Management**, 7(2), 375-408. doi:10.4301/S1807-17752010000200007.

MORTONI, Marcos (a). **Roteiro de estudo da disciplina Governança e Relações Intergovernamentais em Políticas Públicas - 2ª Unidade: Federalismo e relações estado-sociedade**. Especialização em Controle de Políticas Públicas. ISC/TCU: Brasília, 2021.

MORTONI, Marcos (b). **Roteiro de estudo da disciplina Governança e Relações Intergovernamentais em Políticas Públicas - 3ª Unidade: A Governança no mundo do Estado**. Especialização em Controle de Políticas Públicas. ISC/TCU: Brasília, 2021.

NAHAS, Maria I. P.; GONÇALVES, Eber; SOUZA, Renata G. V.; VIEIRA, Carine, M. **Sistemas de Indicadores Municipais no Brasil: experiência e metodologias**. XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. ABEP. Caxambu, nov. 2006.

OCDE (2019), **Making decentralisation work: A handbook for policy-makers**, in Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/dd49116c-en>.

OCDE (2020). **Auditoria de Políticas Públicas Descentralizadas no Brasil: Abordagens Colaborativas e Baseadas em Evidências para Melhores Resultados**. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt>.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Manual para Seleção de Objetos de Auditoria: Orientações para elaboração e execução do PAAG 2022**. TCERJ, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual do IEGM TCESP**. Out. 2014. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/indice-efetividade-gestao-municipal-iegm-exercicio-2014-apuracao-2015>>. Acesso em: 3 julho 2022.

_____. **IEGM TCESP - índice de efetividade da gestão – municipal: anuário 2022 (exercícios 2014-2020)**. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/sites/default/files/downloads/Anu%C3%A1rio%20resultados%20consolidados%20IEG-M%202014-2020%20Fechamento.pdf>>. Acesso em: 22 julho 2022.

SAVOIA, A. & SEN, K. (2015). Measurement, evolution, determinants, and consequences of State capacity: a review of recent research. **Journal of Economic Surveys**, 29(3), pp. 441-458. DOI: 10.1111/joes.12065. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 3 julho 2022.

VAZ, José Carlos; MORALES, Carlos; NOGUEIRA, Heloisa. **Avaliando a Gestão**. In: PAULICS, Veronika (org.). 125 Dicas – Ideias para a ação municipal. São Paulo, Pólis, 2000. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/indice-efetividade-gestao-municipal-iegm-exercicio-2014-apuracao-2015>>. Acesso em: 3 julho 2022.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIOS, L. M.; VIEIRA, R. S. & MIRANDA, R. B. (orgs) (2011) **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 3 julho 2022.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável