

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI  
CURSO PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Bruna Grazielle Lopes Corsino  
2017200530055

**ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM):**  
Avaliação do instrumento aplicado pelo TCESP ao município de Guaratinguetá

São João Del Rei  
2018

Bruna Grazielle Lopes Corsino

**ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM):**  
Avaliação do instrumento aplicado pelo TCESP ao município de Guaratinguetá

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Thiago de Sousa Santos

São João Del-Rei  
2018

Bruna Grazielle Lopes Corsino

**ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM):**  
Avaliação do instrumento aplicado pelo TCESP ao município de Guaratinguetá

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018

---

Prof. Dra. Ana Cristina de Lima Pimentel

---

Prof. Dr. Thiago de Sousa Santos (UFSJ)  
(Orientador)

## **RESUMO**

Adentrando a seara da gestão pública, sob a ótica da inteligência empregada para se racionalizar economicamente os recursos públicos e maximizar os resultados, nota-se a imprescindibilidade dos critérios eficiência, eficácia e efetividade. Nessa perspectiva, pode-se dizer que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) com o propósito de abranger a avaliação dos resultados logrados pela Administração Pública Municipal, sem descurar do controle da legalidade das normas de execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, criou no ano de 2014 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). O IEGM é composto por sete dimensões (I-Educ, I-Saúde, I-Planej, I-Fiscal, I-Amb, I-Cidade, I-Gov- TI), sendo estas analisadas sob estudo de caso aplicado ao município de Guaratinguetá. Por fim, foi possível constatar que as questões que afetaram negativamente a nota do município mencionado consiste em assuntos de extrema relevância, as quais merecem dispêndio de energia por parte do gestor público, levando em consideração as implementações propostas para se obter um índice satisfatório que vão além das exigências legais, devendo ser balizadas pelas demandas da sociedade.

Palavras-chave: Índice de Efetividade da Gestão Municipal, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Administração Pública Municipal

## **ABSTRACT**

Entering the field of public management, from the point of view of the intelligence used to rationalize public resources economically and maximize results, it is necessary to note the effectiveness, efficiency and effectiveness criteria. From this perspective, it can be said that the Court of Auditors of the State of São Paulo (TCESP), with the purpose of covering the evaluation of the results achieved by the Municipal Public Administration, without neglecting the control of the legality of accounting, financial, budget execution standards, operational and patrimonial, created in 2014 the Effectiveness Index of Municipal Management (IEGM). The IEGM is composed of seven dimensions (I-Educ, I-Health, I-Planej, I-Fiscal, I-Amb, I-City, I-Gov-TI), which are analyzed under a case study applied to the municipality of Guaratinguetá. Finally, it was possible to verify that the issues that negatively affected the note of the mentioned municipality consists of subjects of extreme relevance, which deserve energy expenditure by the public manager, taking into account the proposed implementations to obtain a satisfactory index that will in addition to the legal requirements, and should be marked by the demands of society.

Key words: Effectiveness Index of Municipal Management, Court of Accounts of the State of São Paulo, Municipal Public Administration

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	18
Figura 2 - Regiões Administrativas e Metropolitanas do Estado de São Paulo.....	20
Figura 3 - Região Administrativa.....	21
Figura 4 - Município de Guaratinguetá.....	22
Figura 5 - Região Administrativa de São José dos Campos.....	25
Figura 6 – IEGM do Município de Guaratinguetá, 2016.....	26

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Faixa de Resultados.....	18
-------------------------------------	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AUDESP Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos

CF Constituição da República Federativa do Brasil

IEGM Índice de Efetividade da Gestão Municipal

IGC Instituto Geográfico e Cartográfico

LRF Lei de Responsabilidade Fiscal

ONU Organização das Nações Unidas

TCESP Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Administração Pública.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Municípios.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.....</b>	<b>11</b>
<i>2.3.1 Controle Externo e Controle Interno.....</i>	<i>12</i>
<b>2.4 Eficácia, efetividade e eficiência.....</b>	<b>13</b>
<b>2.5 Indicador de Desempenho (ID).....</b>	<b>13</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>4 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM).....</b>	<b>16</b>
<b>4.1 Os 7 Índices Temáticos.....</b>	<b>17</b>
<b>4.2 Faixas de Resultados.....</b>	<b>18</b>
<b>4.3 Região Administrativa.....</b>	<b>19</b>
<b>5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>22</b>
<b>5.1 Entrevista ao Conselheiro Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.....</b>	<b>23</b>
<b>5.2 Região Administrativa de São José dos Campos.....</b>	<b>24</b>
<b>5.3 IEGM do município de Guaratinguetá.....</b>	<b>25</b>
<b>5.4 Análises dos Índices Temáticos.....</b>	<b>26</b>
<i>5.4.1 Análises Específicas da Educação.....</i>	<i>26</i>
<i>5.4.2 Análises Específicas da Saúde.....</i>	<i>28</i>
<i>5.4.3 Análises Específicas do Planejamento.....</i>	<i>29</i>
<i>5.4.4 Análises Específicas da Gestão Fiscal.....</i>	<i>30</i>
<i>5.4.5 Análises Específicas do Meio Ambiente.....</i>	<i>30</i>
<i>5.4.6 Análises Específicas da Cidade.....</i>	<i>31</i>
<i>5.4.7 Análises Específicas da Tecnologia da Informação.....</i>	<i>31</i>
<b>5.5 Discussão dos resultados.....</b>	<b>33</b>
<b>5.6 Providências a serem adotadas para melhorar a gestão pública e consequentemente o IEGM de Guaratinguetá.....</b>	<b>34</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>38</b>
<b>ANEXO A – Roteiro de Entrevista Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.....</b>	<b>40</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Adentrando a seara da gestão pública, sob a ótica da inteligência empregada para se racionalizar economicamente os recursos públicos e maximizar os resultados, nota-se a imprescindibilidade dos critérios eficiência, eficácia e efetividade.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) com o propósito de abranger a avaliação dos resultados logrados pela Administração Pública Municipal, sem descuidar do controle da legalidade das normas de execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, criou no ano de 2014 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

Por conseguinte, considerando a relevância do tema face ao contexto das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) para validar a gestão pública municipal, pode-se asseverar que a pesquisa justifica-se pelo propósito de estimular os estudiosos a realizarem outros estudos correlatos ao IEGM e aguçar o debate entre os gestores públicos e os cidadãos em relação a ampliação do escopo de fiscalização feita na gestão pública por meio de indicadores de desempenho.

Esse trabalho está norteado por duas problemáticas: o IEGM mede o grau de efetividade das atividades desempenhadas pelos gestores públicos? Quais implementações devem ser feitas pelo município, nas áreas que demandam maior proatividade nos gastos públicos, frente às dimensões auditadas pelo IEGM, afim de serem condizentes com resultados altamente efetivos?

Diante do problema exposto, é relevante anotar que as hipóteses que serão testadas ou refutadas na execução da pesquisa são: estruturação, implantação, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudanças nas áreas que demandam aperfeiçoamento de acordo com o apurado pelo IEGM.

A fim de responder ao seu principal questionamento esse trabalho tem por objetivo geral verificar se o IEGM aplicado pelo TCESP ao município de Guaratinguetá retrata a real efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores, bem como definir propostas de aprimoramento para que a Administração Pública Municipal possa melhorar seu desempenho frente aos quesitos do Índice de Efetividade da Gestão Municipal de Guaratinguetá, afim de atender as demandas da sociedade e elevar sua nota ao maior nível de avaliação do índice (nível A- altamente eficaz).

Para alcançar o objetivo geral foram definidos alguns objetivos específicos, sendo estes:

- analisar separadamente as questões que afetaram negativamente a nota do município de Guaratinguetá;
- avaliar a relevância dos quesitos utilizados na apuração do IEGM que deixaram de ser atendidos pelo município de Guaratinguetá.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Administração Pública

Segundo Di Pietro a expressão Administração Pública possui, mais comumente, dois sentidos: o sentido subjetivo – formal ou orgânico – utilizado quando se refere às pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos responsáveis pela função administrativa do Estado, e o sentido objetivo – material ou funcional – quando a Administração Pública é tratada como sendo a própria função administrativa de responsabilidade, predominantemente, do Poder Executivo.

O renomado autor Paulo et. al., (2009. p. 329) destaca que:

“Administração Pública em **sentido formal** ou subjetivo é o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas que o nosso ordenamento jurídico identifica como Administração Pública, não importa a atividade que exerçam. No Brasil, só é Administração Pública: (a) os órgãos integrantes da denominada Administração Direta (são os órgãos que, em uma pessoa política, exercem função administrativa); e (b) as entidades da Administração Indireta, que são exclusivamente, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, e as sociedades de economia mista”. (Paulo, et.al., 2009. p. 330)

De acordo com Paulo et. al., (2009. p. 329) “...fala-se em administração pública em **sentido material** ou objetivo quando se adota como referência tão somente a natureza da atividade e o regime jurídico sob o qual é exercida, não importa quem a exerça”.

### 2.2 Municípios

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, expressa que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Segundo Paulo et. al., (2009, p. 325) “A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios natureza de ente federativo autônomo, dotado da capacidade de auto-organização e autolegislação, autogoverno e auto-administração”.

### 2.3 Tribunais de Contas Estaduais e Municipais

Cabe citar que o art. 75 da CF/88 determina que, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, serão abrangidas, no que couber, pela normatização prevista na seção IX, que trata sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Segundo Paulo et. al., (2009, p. 460):

“no tocante aos conselhos ou tribunais de contas dos municípios, só foram reconhecidos aqueles já existentes na data da promulgação da Constituição, uma vez que a própria Constituição veda aos municípios a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (art. 31, § 4º)

Em concordância com o parágrafo único, art. 75, da Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas Estaduais serão tratados pelas Constituições Estaduais.

### **2.3.1 Controle Externo e Controle Interno**

Com efeito, assim preceitua a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, *caput*, o seguinte:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)”.

Consoante art. 26 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993:

“Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal” (Lei Complementar 709, de 14 de janeiro de 1993, p. 21)

Cabe mencionar que o controle interno encontra-se expressamente previsto no art. 31, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o qual prevê que: “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”.

Conforme art. 74 da CF/88 o sistema de controle interno tem como finalidade avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, sob os aspectos da eficácia e eficiência.

Coelho (2010) afirma que a efetividade do controle é inerente a um conjunto de ações coordenadas que visam à fiscalização como atividade essencial garantidora da correta execução e desempenho dos recursos públicos (apud. Silva et al, 2017).

De acordo com o Observatório do Futuro (2018, p. 9), “os fiscais do TCESP são encarregados da primeira análise sobre o uso dos recursos públicos. Verificam questões ligadas à legalidade, legitimidade e economicidade, observando sempre a eficiência e a efetividade das políticas”.

## **2.4 Eficácia, efetividade e eficiência**

Torres, citado por Castro (2006) aborda os conceitos de eficácia e eficiência da seguinte maneira:

“Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.” (Castro, 2006)

O autor Torres, também se refere a efetividade com as seguintes palavras:

“Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.” (Castro, 2006)

Chiavenato (2007, p. 130) afirma que a ênfase da eficácia está pautada no alcance de resultados, ao passo que eficiência enfatiza os recursos empregados para obtenção dos

mesmos, ou seja, representa a relação entre os recursos dispêndidos e o produto final obtido: é a razão entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante.

## **2.5 Indicador de Desempenho (ID)**

O renomado Tribunal de Contas da União ressalta que Indicador de Desempenho (ID) é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas. (TCU, 2011)

Salienta o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015) que:

“Indicador é dado que representa ou quantifica um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização como um todo. Pode ser simples, decorrente de uma única medição, ou composto, direto ou indireto em relação à característica medida. Pode ser específico (atividades ou processos específicos) ou global (resultados pretendidos pela organização como um todo) E também pode ser direcionador (quando indica que algo pode ocorrer) ou resultante (quando indica o que aconteceu). (TCU contribui para disseminar o uso de indicadores)”.

Coelho et al., (2008) afirmam que “os indicadores são essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação da gestão, que permitem identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidade de mudanças ou manutenção da coisa pública”.

Segundo Ferraz (2008) os resultados obtidos pelos gestores públicos podem ser medidos através da utilização de Indicadores de Desempenho.

Gomes e Oliveira (2010) afirmam que a gestão pública não consegue ser eficiente sem a presença de indicadores de avaliação de desempenho (IAD) (apud Silva, et al, 2017)

### 3 METODOLOGIA

A finalidade precípua da metodologia científica é formular e solucionar problemas de aquisição objetiva do conhecimento através de variadas técnicas de pesquisa.

Lakatos e Marconi (2010) expressam que “Não há ciência sem o emprego de métodos científicos.” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p.44).

Em decorrência do IEGM referente ao ano de 2017 não ter sido disponibilizado no sítio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) até a finalização deste trabalho, o IEGM do exercício de 2016 foi passível de exame. Os dados foram obtidos no sítio do TCESP em julho de 2018.

A metodologia que esse trabalho contempla faz referência a uma abordagem qualitativa, sendo analisados os índices temáticos com base nas respostas fornecidas pelo próprio município de Guaratinguetá ao questionário do IEGM 2016, disponibilizado no sítio do TCESP<sup>1</sup>, sem adentrar no mérito do cálculo matemático utilizado para cada questão do questionário (a fim de obter a nota correlata a faixa de resultados do indicador de desempenho), valorando apenas a relevância que as questões que deixaram de ser atendidas pelo município podem apresentar face as legislações vigentes e as demandas da sociedade.

Além disso, necessário se faz evidenciar que essa pesquisa é exploratória, realizada através do estudo de caso, a qual permite enfatizar em uma análise contextual pautada em poucos fatos. Imperioso mencionar que a pesquisa exploratória segundo Severino (2007, p.123) “busca apenas levantar informações sobre determinado objeto, delimitando assim um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto”.

Sendo um estudo de caso utilizou-se da aplicação de um roteiro de entrevista, composto de algumas questões, ao Conselheiro do Tribunal de Contas de São Paulo (TCESP), Sidney Estanislau Beraldo, idealizador do IEGM.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://iegm.tce.sp.gov.br/indexRegiao.html#S%C3%A3o%20Jos%C3%A9%20dos%20Campos#>>. Acesso 29 mai 2018.



#### 4 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)

Consciente de seu valioso papel em acompanhar e avaliar os resultados das ações dos gestores públicos em consonância com os compromissos assumidos com a sociedade durante a candidatura eleitoral, os cidadãos engajam – com legitimidade – na busca pelo acesso às informações referentes a esses resultados.

Face a essa conjuntura, percebe-se a configuração do elo entre a participação democrática decorrente da escolha do representante do povo, através do voto direto e secreto, e a prerrogativa de se exigir a correspondente prestação de contas dos gestores públicos.

Atento a esses anseios sociais o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo idealizou em 2014 o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), que tem por finalidade medir a qualidade dos gastos municipais e dos recursos públicos utilizados, avaliar as políticas e as atividades públicas do gestor municipal, e revelar se a visão e os objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de maneira efetiva, ou seja, demonstra se há reciprocidade entre as ações dos governos municipais e as demandas da população.

Conforme expressa o TCESP:

“O IEGM é uma ferramenta inédita entre os Tribunais de Contas, que apresenta uma nova metodologia que incorpora os seguintes atributos de controle externo:

**Específico:** mede características particulares da gestão municipal de forma clara e objetiva;

**Mensurável:** permite a quantificação do desempenho dos municípios ao longo do tempo;

**Acessível:** de modo que seja utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização

**Relevante:** como instrumento de controle;

**Oportuno:** elaborado no tempo adequado para utilização pela fiscalização;

**Extensível:** a todos os Tribunais de Contas cujo escopo de atuação inclua pelo menos um município brasileiro”. (TCESP, 2015)

O IEGM como dito no decorrer desse trabalho é uma ferramenta que pode auxiliar os administradores no planejamento da gestão e instrumentos que refletem a eficiência e a efetividade dos governos.

Por oportuno, com o intuito de destacar a relevância que o IEGM representa, por ser considerado um mecanismo de transformação e de desenvolvimento social, cabe expor que, consoante o Observatório do Futuro (2018, p. 11), “... o indicador será usado como ferramenta oficial da ONU para o monitoramento da evolução da Agenda 2030 em todo o Estado de São Paulo”.

Tanto é assim que, consoante reportagem publicada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 23 de junho de 2017, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), possui vários pontos de convergência com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotados pela ONU.

Dos 17 objetivos definidos (ver figura 1), nove estão diretamente contemplados no IEGM, de acordo com informações do Observatório do Futuro<sup>2</sup>.

**Figura 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**



Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU)

#### 4.1 Os 7 Índices Temáticos

O IEGM é composto por sete índices temáticos, descritos a seguir:

- I-EDUC/TCESP – O Índice Municipal da Educação tem seus resultados apurados com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar, alunos, merenda escolar, professores, transporte escolar.

- I-SAÚDE/TCESP – O Índice Municipal da Saúde é apurado com ênfase nos

<sup>2</sup> Observatório do Futuro é considerado um núcleo de monitoramento dos ODS, criado pelo TCESP para auxiliar o Estado e as Prefeituras na implementação da Agenda 2030.

processos realizados pelas prefeituras relativos ao atendimento à população, Equipe de Saúde da Família, infraestrutura, profissionais da Saúde, Promoção e Vigilância em Saúde, regulação, controle, avaliação e auditoria, saúde materna e infantil.

■ I-PLANEJAMENTO/TCESP - O Índice Municipal do Planejamento verifica a coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados. Este índice reúne informações sobre estrutura do planejamento, execução do planejamento, fase de planejamento, pré-planejamento (audiências públicas, diagnósticos, solução de apoio tecnológico), resultados e outros.

■ I-FISCAL/TCESP – O Índice Municipal Fiscal mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise das despesas, da receita e dos restos a pagar, do Sistema Audesp, do percentual de dívida ativa cancelada e recebida, da transparência da administração municipal, repasses de duodécimos às Câmaras.

■ I-AMB/TCESP – O Índice Municipal do Meio Ambiente mensura os resultados das ações correlatas ao meio ambiente que interferem na qualidade dos serviços e na vida das pessoas. Este índice contém informações sobre contingenciamento, infraestrutura, pessoal, programas e ações, qualidade ambiental, saneamento básico e resíduos sólidos, sustentabilidade.

■ I-CIDADE/TCESP – O Índice Municipal da Cidade abarca informações sobre Plano de Contingência, infraestrutura, Plano de Mobilidade Urbana, sistema da Defesa Civil estadual denominado SIDEC.

■ I-GOVTI/TCESP – O Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de tecnologia da informação em prol da sociedade. Este índice reúne informações correspondentes a pessoal de TI, políticas de TI, segurança da informação, transparência.

## **4.2 Faixas de Resultados**

O IEGM/TCESP é composto por 5 (cinco) faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nas 7 (sete) dimensões setoriais: I-Educ, I-Saúde, I-Planej, I-Fiscal, I-Amb, I-Cidade, I-Gov- TI. As notas obtidas pelos municípios em cada uma das faixas atenderá aos seguintes critérios:

Tabela 1 – Faixa de Resultados

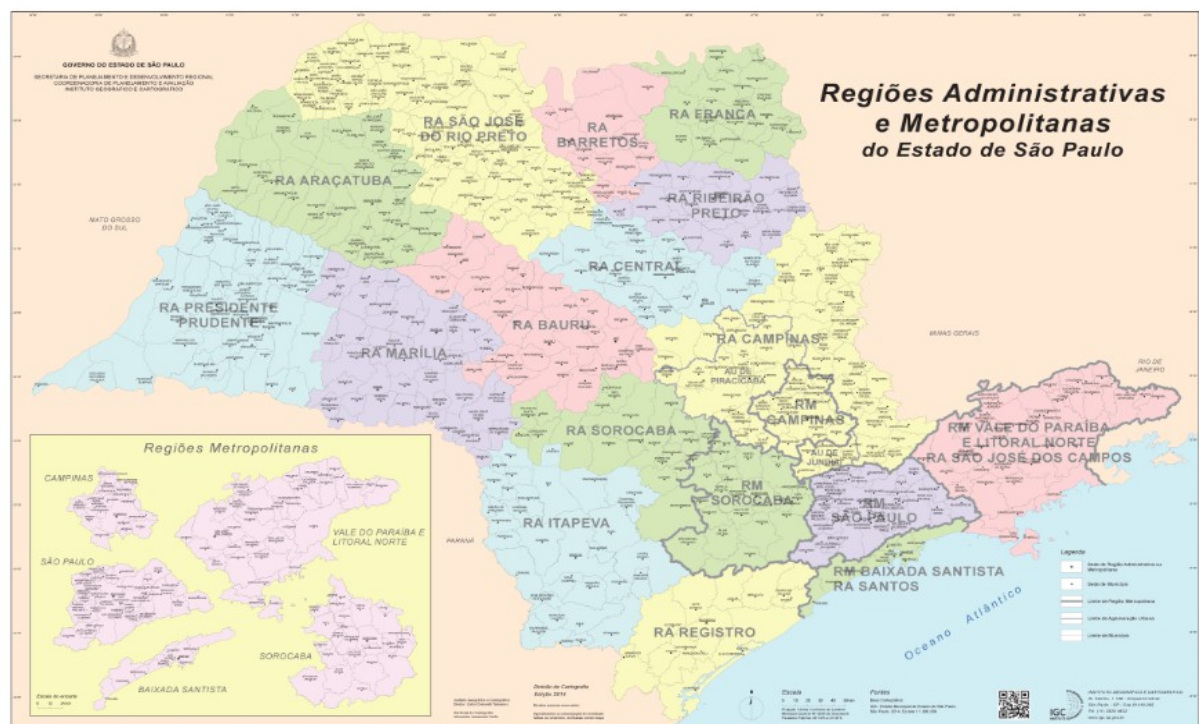
Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Fonte: Anuário, 2018

### 4.3 Região Administrativa

De acordo com o Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC) os 645 municípios de São Paulo estão agrupados em Regiões Administrativas, tal agrupamento é feito para fins de planejamento da administração pública.

Figura 2 - Regiões Administrativas e Metropolitanas do Estado de São Paulo



Fonte: Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC)

Dessa forma o TCESP agrupa 644<sup>3</sup> municípios em Regiões Administrativas para fins de apuração do IEGM. Assim sendo, convém expor que o IEGM/TCESP é apurado em 16 (dezesesseis) regiões administrativas, conforme demonstrado no mapa a seguir:

**Figura 3 – Região Administrativa**



**Fonte: IEGM/TCESP**

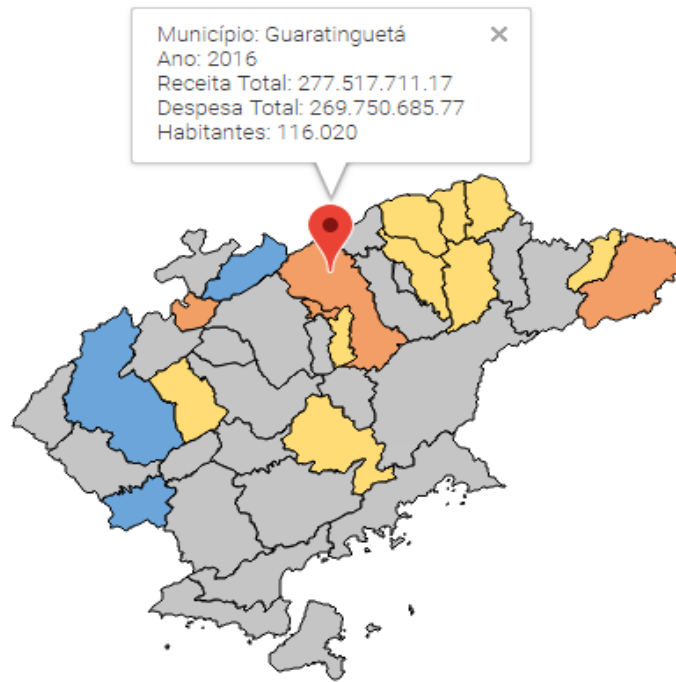
A Região Administrativa de São José dos Campos é composta por 39 municípios<sup>4</sup>, dentre eles cita-se o município de Guaratinguetá, foco desta pesquisa, conforme mostra a figura 4:

3 A jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) alcança todos os municípios do Estado de São Paulo, exceto o da capital. Tendo em vista há existência de um Tribunal de Contas do Município de São Paulo, nos moldes do art. 31, parágrafo primeiro, da Constituição Federal de 1988.

4 Municípios que compõem a Região Administrativa de São José dos Campos: Aparecida, Arapeí, Areia, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambuí, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhagaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luis do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté, Tremembé, Ubatuba.

Figura 4 – Município de Guaratinguetá

REGIÃO ADMINISTRATIVA:	MUNICÍPIOS:	ANO:
São José dos Campos ▾	Guaratinguetá ▾	Todos ▾



Fonte: IEGM/TCESP

## **5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

### **5.1 Entrevista Conselheiro Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

Em entrevista com o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) este respondeu que os objetivos principais do IEGM são coletar dados que permitirão uma análise concreta dos principais setores da administração pública, o que contribui para o aprimoramento do controle externo, indicando pontos que merecem maior vigilância e o aprofundamento da ação fiscalizatória.

Indagado sobre as questões que irão compor o IEGM, o entrevistado respondeu que as questões foram formuladas a partir de diversas reuniões com representantes da sociedade civil, academia e do governo do Estado. Durante os encontros, foram definidos quais deveriam ser os aspectos abordados para melhor representar a realidade das prefeituras.

Para ajustar as questões às descobertas feitas pela Fiscalização o IEGM é atualizado a cada ano. Mas essas mudanças sempre levam em conta o fato de que as características essenciais do questionário devem ser mantidas para permitir a comparação com levantamentos feitos em anos anteriores.

Com os ajustes que vêm sendo feitos todos os anos, o indicador reflete, cada vez mais, a verdadeira situação das cidades paulistas. São pequenas mudanças, executadas a partir das constatações da Fiscalização no momento da validação dos dados declarados pelas Prefeituras, mas que desenham um panorama mais preciso da realidade de cada município.

Depois de consolidadas e analisadas, as informações dos quatro anos de levantamento (o mais recente será divulgado no final deste ano) servirão de base para um relatório que indicará a evolução e a involução das cidades paulistas nesse período.

Entretanto, cabe pontuar que o IEGM não é útil apenas para a fiscalização do TCESP. Além de colaborar nas auditorias, as informações do IEGM estão sendo utilizadas por prefeitos e vereadores como ferramentas de aferição de políticas públicas, correção de rumos administrativos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento. Os resultados também permitem que a sociedade monitore seus governantes com dados concretos, todos disponibilizados em um manual e em um site idealizados para facilitar a compreensão e o acesso da população ao levantamento. Pela plataforma digital, os cidadãos ainda podem encaminhar ao Tribunal opiniões sobre os temas abordados no IEG-M. Como o modelo

também é facilmente replicável, já foi implementado em todos os outros Estados brasileiros, o que deu origem ao IEGM/Brasil -coordenado pelo Instituto Rui Barbosa, entidade ligada à Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil). O sucesso da iniciativa resultou ainda na criação do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE), que mede a efetividade da gestão estadual. Os primeiros resultados do indicador estadual serão divulgados este ano.

O indicador será usado para medir o progresso na implantação dos ODS nas 644 Prefeituras fiscalizadas pelo TCESP e também no Estado. Isso é possível porque a convergência entre o índice e os objetivos da Agenda 2030 é enorme. Dos 17 ODS definidos internacionalmente, nove estão dentro do IEG-M. Além disso, outros 31 quesitos abordam assuntos diretamente ligados às metas estabelecidas pelo pacto. Mensurando a evolução desses itens, será possível então quantificar o progresso dos ODS.

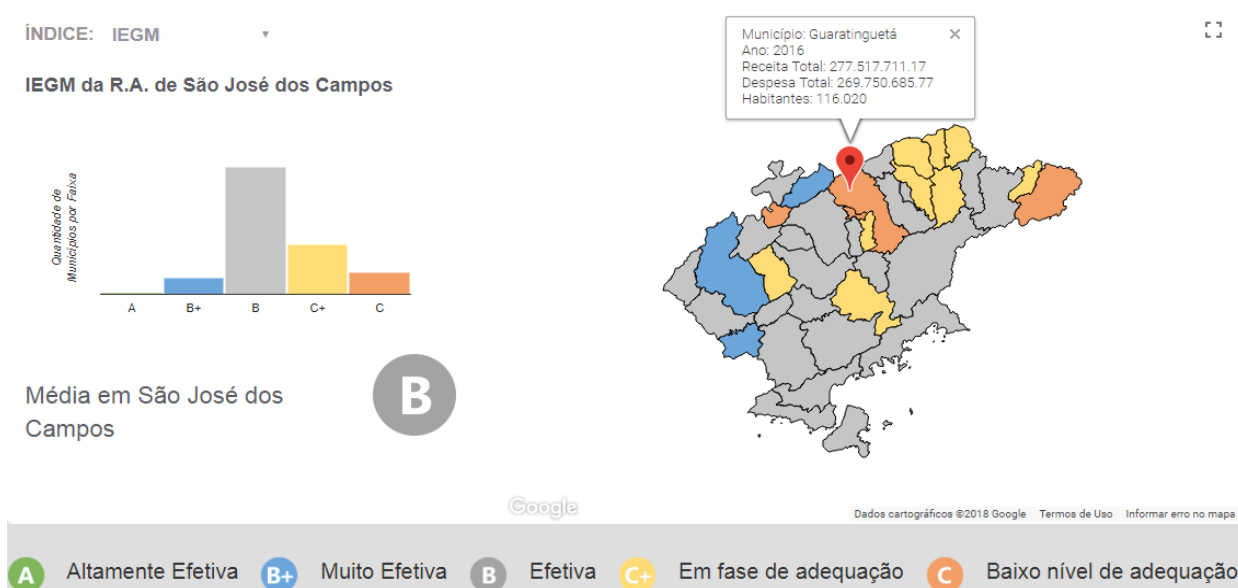
Para monitorar esse processo, o Tribunal de Contas ainda criou o Observatório do Futuro (OF). O núcleo, fruto de uma parceria com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), vai acompanhar o avanço na implementação das metas e também orientar Estado e Prefeituras em relação ao assunto. Nesse sentido, o Observatório vai desenvolver estudos e atividades de capacitação de servidores e colaborar na sistematização e divulgação de dados e boas práticas envolvendo o tema.

## **5.2 Região Administrativa de São José dos Campos**

O IEGM da Região Administrativa de São José dos Campos, relativo ao exercício de 2016, apresentou os seguintes resultados, conforme mostra a figura 2:



**Figura 5 – Região Administrativa de São José dos Campos**



Fonte: IEGM/TCESP

Analisando o gráfico representado percebe-se que a cor cinza, predominante no mapa, demonstra que, na consolidação dos 07 índices temáticos, a maioria dos municípios (58,97%) possuem uma gestão pública enquadrada na Faixa de Resultados **Muito Efetiva (nota B+)**.

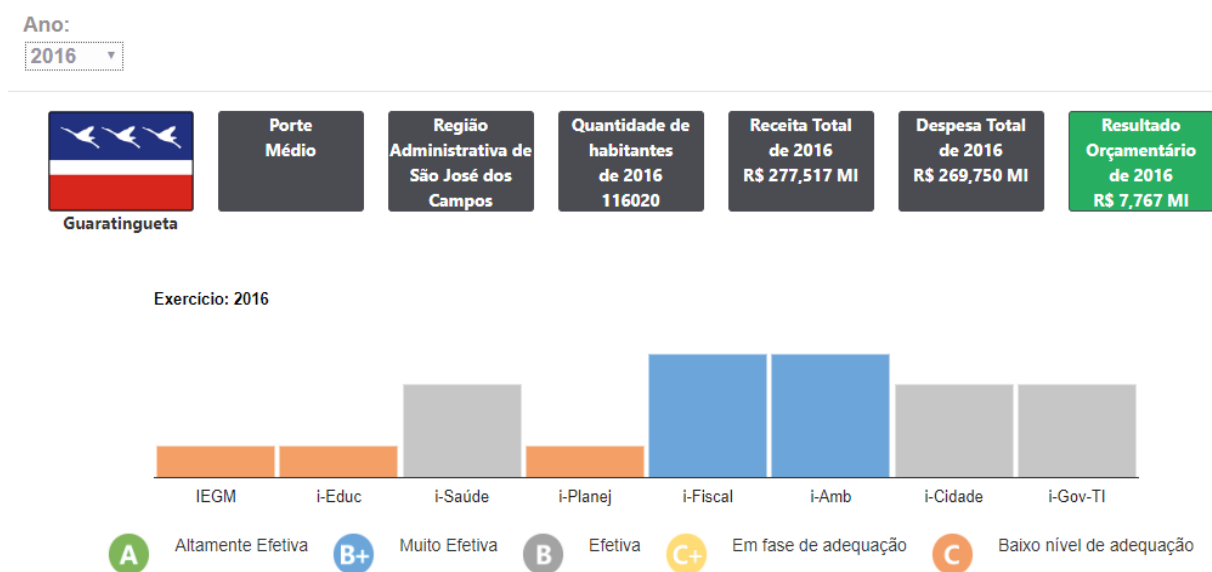
Todavia, a caracterização de uma gestão pública “**Muito Efetiva (nota B+)**” não engloba o município de Guaratinguetá, o qual apresenta nota **C (baixo nível de adequação)**. Nota-se que o município referenciado está abaixo da média de sua Região Administrativa (**B – Efetiva**).

### 5.3 IEGM do Município de Guaratinguetá

Ao explorar o gráfico a seguir, referente ao IEGM do município de Guaratinguetá correspondente ao ano de 2016, verifica-se que nenhum índice temático apresentou nota **A (altamente efetiva)**.

Os índices I-fiscal e I-Amb foram validados com nota **B+ (muito efetiva)**. Os índices I-Saúde, I-Cidade, I-Gov-Ti apresentaram nota (**B - Efetiva**). Os índices I-Educ, I-Planej apresentaram nota **C (baixo nível de adequação)**.

Figura 6 – IEGM do Município de Guaratinguetá, 2016



Fonte: IEGM/TCESP

## 5.4 Análise dos índices temáticos

As análises realizadas estão baseadas nas respostas fornecidas pelo município de Guaratinguetá por meio do Sistema Audesp<sup>5</sup>, as quais foram validadas (atestadas consoante exatidão e regularidade da gestão) *in loco* pelos agentes de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) no exercício de 2017 (ver Anexo I).

### 5.4.1. Análises Específicas da Educação

O Índice Municipal de Educação apresentou nota **C (Baixo nível de adequação)**. Face as respostas do município ao questionário do IEGM 2016 (Anexo I), analisou-se os assuntos descritos a seguir:

<sup>5</sup> Audesp é o projeto Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no aperfeiçoamento do controle de gestão governamental que objetiva, através do concurso da tecnologia da informação, aprimorar os procedimentos de coleta de dados e informações dos órgãos fiscalizados, buscando maior agilidade nos trabalhos, aumento da qualidade dos dados e como consequência natural, o cumprimento da missão constitucional de fiscalizar e controlar as contas públicas paulistas com o máximo grau de eficiência e eficácia, em benefício da sociedade.

➤ Assunto: **Alunos**

A prefeitura municipal não fez uma pesquisa/estudo para levantar o do número de crianças que necessitavam de creches em 2016.

A prefeitura municipal não fez uma pesquisa/estudo para levantar o do número de crianças que necessitavam de pré-escola em 2016.

A prefeitura municipal não fez uma pesquisa/estudo para levantar o número de crianças que necessitavam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) escolar em 2016.

A prefeitura municipal não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar (Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)).

➤ Assunto: **Infraestrutura**

Sobre a infraestrutura de ensino com apoio da Tecnologia, as escolas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) não possuem laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal.

➤ Assunto: **Merenda**

O Conselho de Alimentação Escolar não elaborou atas que permitam atestar as condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como avaliar o cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço.

➤ Assunto: **Professores**

Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais).

Todos os professores da Educação Básica não possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, conforme

instituído no art. 62 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996?

➤ Assunto: **Transporte Escolar**

Não existe um estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar.

#### **5.4.2. Análises Específicas da Saúde**

O Índice Municipal da Saúde apresentou nota **B (Efetiva)**. Face as respostas do município ao questionário do IEGM 2016 (Anexo I), analisou-se os assuntos descritos abaixo:

➤ Assunto: **Infraestrutura**

O município não tem implantado o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus).

➤ Assunto: **Outros**

O município não possui Ouvidoria da Saúde implantada.

➤ Assunto: **Promoção e Vigilância em Saúde**

O cadastro e o acompanhamento específicos para pacientes portadores de Diabetes Melittus não está atualizado.

O cadastro e o acompanhamento específicos para pacientes portadores de hipertensão não está atualizado.

➤ Assunto: **Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria**

Não existe controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico).

O município não possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica.

O município não possui o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado.

➤ Assunto: **Saúde Materna e Infantil**

A prefeitura não realizou campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno.

#### **5.4.3. Análises Específicas do Planejamento**

O Índice Municipal do Planejamento apresentou nota **C (Baixo nível de adequação)**. Face as respostas do município ao questionário do IEGM 2016 (Anexo I), analisou-se os assuntos descritos abaixo:

➤ Assunto: **Estrutura**

A estrutura de planejamento não foi criada com cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento). Não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA). Não há estrutura administrativa voltada para planejamento.

Não existe órgão ou servidor responsável pelo controle interno no município com atribuições formalmente definidas e com a apresentação de relatórios periódicos.

O servidor responsável pela contabilidade do município não é ocupante de cargo de provimento efetivo.

Os servidores dos demais setores, excluindo os do planejamento, não recebem treinamento sobre planejamento.

➤ Assunto: **Pré-Planejamento – Audiência Públicas**

As atas de audiências públicas não são divulgadas na Internet. As audiências públicas

não são setorizadas, divididas por temas (saúde, ensino, assistência social...). Não há uma margem ou projetos destinados para programas ou projetos originários da participação popular.

➤ Assunto: **Resultados e Outros**

Não há pontualidade na entrega das peças de planejamento (PPA, LDO, LOA).

#### **5.4.4. Análises Específicas da Gestão Fiscal**

O Índice Municipal da Gestão Fiscal apresentou nota **B+ (Muito Efetiva)**. Face as respostas do município ao questionário do IEGM 2016 (Anexo I), analisou-se os assuntos descritos abaixo:

➤ Assunto: **Sistema Audep**

Os alertas emitidos pelo Sistema AUDESP estão acima.

#### **5.4.5. Análises Específicas do Meio Ambiente**

O Índice Municipal do Meio Ambiente apresentou nota **B+ (Muito Efetiva)**. Face as respostas do município ao questionário do IEGM 2016 (Anexo I), analisou-se os assuntos descritos abaixo:

➤ Assunto: **Contingencimento**

Não existem ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem. Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a rede municipal da Atenção Básica da Saúde. Não existem ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino. Não há um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez.

➤ Assunto: **Pessoal**

A prefeitura não participou de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares (privilegiando a participação de membros da guarda municipal, defesa civil, tiro de guerra, brigadistas de indústrias, usinas e empresas etc., inclusive para os municípios que possuem Unidades de Corpo de Bombeiros).

Todos os servidores da estrutura de Meio Ambiente não possuem formação na área natural e/ou humana.

➤ Assunto: **Programa e Ações**

O município não está habilitado junto ao CONSEMA para licenciar os empreendimentos de impacto local de conformidade com a Deliberação Normativa Consema 01/2014.

➤ Assunto: **Saneamento Básico e Resíduos Sólidos**

O município não possui registro sobre o percentual da população do município abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada.

➤ Assunto: **Sustentabilidade**

A prefeitura municipal não estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais. O município não possui controle ou registro das autuações realizadas por queimada urbana. Quanto à arborização urbana, o pessoal da prefeitura responsável por manutenção das árvores não é devidamente orientado/treinado para realizar a poda de maneira correta.

#### **5.4.6. Análises Específicas da Cidade**

O Índice Municipal da Cidade apresentou nota **B (Efetiva)**. Face as respostas do

município ao questionário do IEGM 2016 (Anexo I), analisou-se os assuntos descritos abaixo:

➤ Assunto: **Contingenciamento**

O município não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado.

➤ Assunto: **Infraestrutura**

O município não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil.

#### ***5.4.7. Análises Específicas da Tecnologia da Informação***

O Índice Municipal da Tecnologia da Informação apresentou nota **B (Efetiva)**. Face as respostas do município ao questionário do IEGM 2016 (Anexo I), analisou-se os assuntos descritos abaixo:

➤ Assunto: **Pessoal**

A prefeitura não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI. A prefeitura municipal não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.).

➤ Assunto: **Políticas de Ti**

A prefeitura municipal não possui um PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.

Sendo assim, não há que falar que o PDTI é divulgado na Internet.

➤ Assunto: **Transparência**



O município não possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação.

## 5.5 Discussão dos resultados

Insta ressaltar as palavras do então presidente do TCESP, Ramalho (2016), que ao reforçar a missão da instituição afirmou: “de nada adianta que o Executivo aplique o percentual mínimo exigido pela Constituição na área de educação, por exemplo, se o gasto público não se converter em melhoria estrutural da rede de ensino”.

Nessa mesma trilha, convém explanar que as falhas mensuradas pelo IEGM podem comprometer a nota final do I-Educ, afinal o município não possui em sua infraestrutura de ensino, laboratórios ou sala de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal, bem como programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula.

Face ao cenário atual, moldado pelas novas mídias digitais, a ausência de insumos tecnológicos pode afetar o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Não obstante, a qualidade do ensino pode se tornar precária quando simplesmente se pauta em aulas teóricas sem estar alinhada a aulas práticas.

Quanto a ausência de um programa de inibição ao absenteísmo docente, cabe pontuar que o projeto pedagógico pode ser afetado, afinal, a aprendizagem dos alunos fica comprometida pela falta de professores ou pela frequente substituição de professores temporários.

Em relação a falha referente a falta de ateste das condições de higiene e segurança alimentar pelo Conselho de Alimentação Escolar, bem como a não avaliação do cardápio e sua aceitação pelos alunos, convém expressar que esses fatores quando são desprezados podem prejudicar a qualidade de vida dos alunos.

A não realização de campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno e a falta de atualização e realização de cadastros dos pacientes contribuem para o não alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre os quais se faz presente a área voltada à Saúde.

Pela análise das questões não atendidas no I-Plan, pode-se inferir que é extremamente crítico a não observância de tais quesitos pelo município de Guaratinguetá, o que contribuiu para a nota do índice ser **C (baixo nível de adequação)**.

Pode-se afirmar que a falta de controle interno, agregado a gestão na Administração

Publica, além de ser uma afronta a normatização constitucional e as leis que regem o setor público, também deixa de contribuir para a boa gestão da Prefeitura de Guaratinguetá, de auxiliar na primazia da qualidade e quantidade dos gastos públicos e de ajudar o dirigente a não incorrer em desacertos fatais para a sua carreira política.

Outrossim, o controle interno é uma função essencial de Estado, que tem por finalidades assessorar o gestor público, auxiliando-o na identificação de riscos e na proposição de estratégias para mitigá-los, resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública, a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e proteger o patrimônio público.

Outro ponto a ser sinalizado é referente a falta de estrutura de planejamento, que pode ocasionar discrepâncias relevantes entre as ações propostas pelo gestor e a vontade do cidadão, desfavorecer a continuidade administrativa e abalar o equilíbrio entre a necessidade e a oferta de serviços públicos.

Quanto ao I-Fiscal convém expressar que o município não respondeu prontamente aos apontamentos do TCE/SP, assim sendo, reiterados alertas foram emitidos pelo Sistema Audep, como forma de chamar atenção do gestor para os pontos mais críticos que deixaram de ser corrigidos durante o decorrer do exercício de 2016.

O município não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil, assim sendo, não será possível fazer um plano de desenvolvimento ou contingenciamento de risco para atuação da Defesa Civil.

A falta de capacitação dos funcionários ligadas à área da tecnologia da informação prejudica o bom desempenho dos mesmos, deixa de agregar valor à Administração Pública.

Não obstante, a falta da Lei de Acesso à Informação não garante o sucesso da participação popular e o controle social das ações governamentais.

## **5.6 Providências a serem adotadas para melhorar a gestão pública e consequentemente o IEGM de Guaratinguetá**

As auditorias são exclusivamente balizadas em dispositivos jurídicos ditados pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 4.320, de 1964, e outras normatizações pertinentes.

Pelo exposto, apresenta-se em seguida as providências que podem ser adotadas pelo

gestor público, para atender as demandas da população e melhorar a nota do IEGM de Guaratinguetá.

Cabe afirmar que dentre as sete dimensões de análise do IEGM, a Educação e o Planejamento merecem atenção especial do jurisdicionado, tendo em vista a baixa nota apresentada pelo IEGM e os anseios sociais que não estão sendo atendidos.

Referente ao I-Educ, propõe-se que as escolas da rede municipal sejam privilegiadas com laboratórios dotados de recursos tecnológicos, os quais podem auxiliar nos processos de ensino-aprendizagem. Afinal, no cenário informatizado, quadro negro e giz não estimulam e não atraem a atenção dos alunos. Além do mais, a interação com a informática é essencial para a reflexão e construção do conhecimento.

Outra mudança importante a ser destacada, relativa a área da Educação, se refere ao ateste que deve ser feito pelo Conselho de Alimentação Escolar nas condições físicas/estruturais da cozinha, higienização e acondicionamento dos alimentos, bem como na avaliação do cardápio e sua aceitação pelos alunos, considerando itens como quantidade e qualidade, variedade, respeito aos hábitos locais e regionais, adequação ao horário, conservação e manuseio dos alimentos e condições higiênicas dos locais de preparo e serviço. Pois, a alimentação é considerada como fonte de saúde, quando preparada corretamente, de maneira atrativa, saborosa e com excelente qualidade.

A fim de melhorar o I-Saúde e contribuir para um melhor atendimento a população o município precisa implantar o controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico), bem como sistematizar as informações pertinentes aos gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica. Além disso, deve o município implantar o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus), implantar Ouvidoria da Saúde, e atualizar o cadastro e o acompanhamento específicos para pacientes portadores de Diabetes Mellitus, bem como portadores de hipertensão.

A prefeitura precisa realizar campanha anual ou incentivo em grupos de gestantes para a promoção do aleitamento materno, a fim de mostrar a sociedade quão importante é o leite materno para o desenvolvimento das crianças de 0 a 2 anos de idade.

Diante dos motivos expostos no I-Plan, razões não faltam para o gestor público implantar de forma eficaz o controle interno, valendo se de servidores concursados, integros, honestos, dotados de capacidade de aprendizado. Sendo assim, os desacertos como a falta de

planejamento e outros quesitos que não foram atendidos pelo município, poderiam ser obstados por uma eficiente estrutura de controle interno.

As elaborações das peças orçamentárias de qualidade reclama conhecimento e competência dos servidores responsáveis pelas mesmas, por assim dizer, as mudanças necessárias estão voltadas para a criação de cargos específicos (analista/técnico de planejamento e orçamento), estruturação de equipe para realização do planejamento municipal (PPA, LDO e LOA), treinamento sobre planejamento aos servidores dos demais setores, entregar em observância aos prazos legais as peças de planejamento (PPA, LDO, LOA), divulgar as atas de audiências públicas na Internet. Por assim dizer, as peças orçamentárias não devem ser elaboradas de forma genérica, visando apenas atender aos preceitos legais, devem ser transformadas em um instrumento gerencial.

Além dessas mudanças a serem feitas na área do Planejamento, é precípuo a realização de concurso público para contratar servidor que ficará responsável pela contabilidade do município, setorizar as audiências públicas por temas (saúde, ensino, assistência social...) e destinar uma margem ou projetos para programas ou projetos originários da participação popular.

Pertinente ao I-Cidade as mudanças a serem adotadas pelo município condiz ao estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado. Além disso, cabe ao município implantar registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil, a fim de reduzir riscos de desastres e salvar vidas.

Por fim, cabe assinalar que o rápido desenvolvimento de tecnologias de informações, e os impactos ocasionados na Administração Pública Municipal, exigem que a Prefeitura de Guaratinguetá disponibilize, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI, defina as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.), elabore o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro, e após elaborá-lo divulgue-o na internet. A capacitação profissional da equipe de TI pode trazer excelentes benefícios para a Prefeitura de Guaratinguetá.

Cabe ao município elaborar a Lei de Acesso à informação, afinal a informação pública é uma garantia fundamental ao cidadão e cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível, garantido assim a promoção da transparência e da accountability dos gestores públicos, duas diretrizes essenciais para a democracia.

## CONCLUSÃO

Atendendo aos objetivos deste trabalho, insta evidenciar que, após analisar as sete dimensões do IEGM, foi possível constatar que as questões que afetaram negativamente a nota do município de Guaratinguetá consiste em assuntos de extrema relevância, os quais merecem dispêndio de energia por parte do gestor público, não com o intuito de atender somente a legislação vigente e obter uma nota melhor na faixa de resultados do IEGM, mas com a intenção de afetar indiretamente e diretamente as demandas da sociedade, e conseqüentemente ser considerado município no qual os outros municípios possam se espelhar.

Diante de todo o exposto, pode-se dizer que o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) precisa ser melhor desenvolvido para que de fato consiga retratar a efetividade das ações governamentais, pois o que a pesquisa revelou é que aparentemente o IEGM retrata de forma satisfatória a eficácia e não a efetividade, ou seja, os meios e os mecanismos utilizados para atingir os questionamentos, feitos pelo IEGM, não são levados em consideração, direcionando-se particularmente ao real implemento do que fora questionado.

Enfim, a partir das análises feitas no decorrer desta pesquisa, as implementações propostas para se obter um índice satisfatório vão além das exigências legais, devendo ser balizadas pelas demandas da sociedade.

## REFERÊNCIAS

COELHO, A.L.; NASCIMENTO, S.; COELHO, C.; BORTOLUZZI, S.; ENSSLIN, L. **Avaliação de desempenho organizacional: uma investigação científica das principais ferramentas gerenciais**. In: Congresso Brasileiro de Custos, 2008, Curitiba/PR, 2008.

FERRAZ, D. **A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos modelos de Estado e de Administração**. Lisboa-Oeiras: INA- Instituto Nacional de Administração, 2008

IEGM/TCESP. **IEGM/TCESP: índice de efetividade da gestão municipal**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>>. Acesso em 16 jun. 2018.

ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL. Manual, 2018. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manualiegm2018-exercicio\\_2017-errata.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manualiegm2018-exercicio_2017-errata.pdf)>. Acesso em 02 abr 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica: Ciência e conhecimento científico; métodos científicos; teoria, hipóteses e variáveis; metodologia jurídica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. Cap. 2, p. 44. Cap. 8, p. 269-278.

LILIAN, Fernandes. **TCE lança Índice de Efetividade da Gestão de Municípios do Estado de São Paulo**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Agência de Notícias 05/10/2015, 19:48. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=367720>>. Acesso em 02 abr 2018.

MAEDA, Leandro Jun; VARELA, Patrícia Siqueira. **Auditoria Operacional e de Gestão: Associação entre o IEGM/TCESP e os Pareceres de Prestação de Contas de Municípios Paulistas**. XIV Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade. São Paulo, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/AnaisCongresso2017/ArtigosDownload/296.pdf>>. Acesso em 02 abr 2018.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4.ed., rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009. (p.

Ramalho, D. E. **Muito além dos jardins do TCE**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20160311\\_-\\_artigo-derjardins.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20160311_-_artigo-derjardins.pdf)>. Acesso em 29 jul 2018.

RESUMO REGIONAL DO IEGM. CICLO DE DEBATES. DADOS 2015. Divisão de Auditoria Eletrônica – AUDESP. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/ciclo/sites/default/files/resumo\\_iegm\\_-\\_regional\\_sorocaba\\_vfinal.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/ciclo/sites/default/files/resumo_iegm_-_regional_sorocaba_vfinal.pdf)>. Acesso em 16 jun 2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TCU – Tribunal de Contas da União. **APÊNDICE C – INDICADORES DE DESEMPENHO EM UMA PÁGINA**. Segedam – Secretaria-Geral de Administração.BTCU ESPECIAL. Brasília. Ano xlv n. 2 6/ jan 2011.

TCU contribui para disseminar o uso de indicadores. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, Brasília, 07 abr. 2015. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/tcu-contribui-para-disseminar-o-uso-de-indicadores>>. Acesso em 16 mai. 2018.

II CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Trabalhos Feitos**. Disponível em: <[http://www.irbcontas.org.br/files/Trabalhos%20Cientificos%20-%20Congresso%20Internacional%20IRB-montado\\_Layout%201.pdf](http://www.irbcontas.org.br/files/Trabalhos%20Cientificos%20-%20Congresso%20Internacional%20IRB-montado_Layout%201.pdf)>. Acesso em 29 mar 2018

**ANEXO A – Roteiro de Entrevista Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo****CURSO PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

**TEMA: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM):**

Avaliação do instrumento aplicado pelo TCESP ao município de Guaratinguetá

**Entrevistanda:** Bruna Grazielle Lopes Corsino

Matrícula: 2017200530055

Orientador: Prof. Dr. Thiago de Sousa Santos

**Entrevistado:** Sidney Estanislau Beraldo

***Roteiro de Entrevista******Questão 01)***

*Quais os objetivos principais do IEGM?*

**Resposta:** O índice foi criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para medir a efetividade das administrações municipais. Composto por sete indicadores temáticos (educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, defesa civil e tecnologia da informação), classifica os 644 municípios fiscalizados pelo TCESP em quatro faixas de resultados, conforme o desempenho de cada um deles nas áreas citadas. São elas: altamente efetiva, muito efetiva, efetiva, em fase de adequação e baixo nível de adequação. Os dados permitem uma análise concreta dos principais setores da administração pública, o que contribui para o aprimoramento do controle externo, indicando pontos que merecem maior vigilância e o aprofundamento da ação fiscalizatória.

***Questão 02)***

*Como são selecionadas as questões que irão compor o questionário IEGM?*

**Resposta:** As questões foram formuladas a partir de diversas reuniões com representantes da sociedade civil, academia e do governo do Estado. Durante os encontros, foram definidos quais deveriam ser os aspectos abordados para melhor representar a realidade das prefeituras.



**Questão 03)**

*Qual a metodologia de cálculo de cada dimensão do IEGM?*

**Resposta:** As metodologias de cálculo se encontram no manual, acessível em ([https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual\\_ieg\\_m\\_2018\\_-\\_exercicio\\_2017\\_-\\_errata.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual_ieg_m_2018_-_exercicio_2017_-_errata.pdf)), ao final de cada seção de análises adicionais, a saber:

- a. I-Plan: página 28
- b. I-Fiscal: página 44
- c. I-Educ: página 56
- d. I-Saude: página 68
- e. I-Amb: página 77
- f. I-cidade: página 80
- g. I-Gov-TI: página 86

**Questão 04)**

*O questionário IEGM sofre alterações anuais?*

**Resposta:** Sim, para ajustá-lo às descobertas feitas pela Fiscalização. Mas essas mudanças sempre levam em conta o fato de que as características essenciais do questionário devem ser mantidas para permitir a comparação com levantamentos feitos em anos anteriores.

**Questão 05)**

*Quais as melhorias de curto prazo para o IEGM?*

**Resposta:** Depois de consolidadas e analisadas, as informações dos quatro anos de levantamento (o mais recente será divulgado no final deste ano) servirão de base para um relatório que indicará a evolução e a involução das cidades paulistas nesse período.

**Questão 06)**

*O IEGM é útil apenas para a fiscalização do TCESP?*

**Resposta:** Não. Além de colaborarem nas auditorias, as informações do IEG-M estão sendo

utilizadas por prefeitos e vereadores como ferramentas de aferição de políticas públicas, correção de rumos administrativos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento.

Os resultados também permitem que a sociedade monitore seus governantes com dados concretos, todos disponibilizados em um manual e em um site idealizados para facilitar a compreensão e o acesso da população ao levantamento. Pela plataforma digital, os cidadãos ainda podem encaminhar ao Tribunal opiniões sobre os temas abordados no IEG-M.

Como o modelo também é facilmente replicável, já foi implementado em todos os outros Estados brasileiros, o que deu origem ao IEG-M/Brasil \_coordenado pelo Instituto Rui Barbosa, entidade ligada à Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil).

O sucesso da iniciativa resultou ainda na criação do IEG-E, que mede a efetividade da gestão estadual. Os primeiros resultados do indicador estadual serão divulgados este ano.

#### ***Questão 07)***

***O IEGM, no formato atual, já consegue refletir categoricamente a real situação da gestão municipal?***

**Resposta:** Com os ajustes que vêm sendo feitos todos os anos, o indicador reflete, cada vez mais, a verdadeira situação das cidades paulistas. São pequenas mudanças, executadas a partir das constatações da Fiscalização no momento da validação dos dados declarados pelas Prefeituras, mas que desenham um panorama mais preciso da realidade de cada município.

#### ***Questão 08)***

***Quais as principais mudanças do IEGM de 2016 para 2017?***

**Resposta:**

2) Principais mudanças:

- a. IEG-M incorporado como item do relatório de fiscalização;
- b. Os Agentes da Fiscalização passaram a poder atribuir pontos adicionais aos municípios, num intervalo de -10% a mais 10% da nota, de acordo com a realidade observada no município avaliado;
- c. Aumento da quantidade de quesitos pontuados de 40% para 48%;

- d. I-Plan: Pontuação aplicada aos quesitos de diagnóstico do planejamento municipal (audiências públicas, participação popular, avaliação do planejamento, programas, ações e metas do PPA, controle interno e monitoramento da execução orçamentária);
- e. I-Fiscal: Pontuação aplicada nos seguintes assuntos: Repasses aos regimes de previdência social, medidas para aumento da arrecadação, fiscalização do ISSQN, resultado primário, índice de liquidez imediata;
- f. I-Educ:
  - i. Aumento da quantidade de quesitos com pontuação negativa, indicando o não cumprimento de pré-requisitos legais e/ou de boas práticas essenciais;
  - ii. Quesito sobre o cumprimento do mínimo constitucional da educação não pontua mais, apesar de continuar rebaixando o município no caso do não cumprimento.
- g. I-Saude:
  - i. Aumento da quantidade de quesitos com pontuação negativa, indicando o não cumprimento de pré-requisitos legais e/ou de boas práticas essenciais;
  - ii. Aplicar rebaixamento de faixa do IEG-M se o município não cumprir o mínimo constitucional da saúde e retirar a pontuação deste quesito.
- h. I-Amb:
  - i. Adoção do ICTEM - Indicador de Coleta de Tratabilidade de Esgoto da População Urbana de Município;
  - ii. Pontuação aplicada em quesitos de coleta seletiva e existência de lixões.
- i. I-Cidade:
  - i. Considerável acréscimo de quesitos, pontuados e não pontuados
  - ii. Avaliação da sinalização e manutenção das vias públicas;

- j. I-Gov-TI:
- i. Considerável acréscimo de quesitos, pontuados e não pontuados;
  - ii. Aprofundamento da avaliação sobre transparência, uso do sistema AUDESP, controle eletrônico dos prazos de lançamento da Dívida Ativa, divulgação em tempo real, em página eletrônica, de receitas e despesas e existência do Serviço de Informação ao Cidadão.

**Questão 09)**

*Como o órgão de Controle Interno pode utilizar o IEGM em sua missão institucional?*

**Resposta:** De posse das informações disponibilizadas pelo indicador do TCESP, os órgãos de controle interno podem solicitar mudanças às instituições sob a chancela independente do Tribunal. Baseadas em dados numéricos, as cobranças ainda podem ser mais precisas e confiáveis.

**Questão 10)**

*Como o IEGM poderá auxiliar no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU?*

**Resposta:** O indicador será usado para medir o progresso na implantação dos ODS nas 644 Prefeituras fiscalizadas pelo TCESP e também no Estado. Isso é possível porque a convergência entre o índice e os objetivos da Agenda 2030 é enorme. Dos 17 ODS definidos internacionalmente, nove estão dentro do IEG-M. Além disso, outros 31 quesitos abordam assuntos diretamente ligados às metas estabelecidas pelo pacto. Mensurando a evolução desses itens, será possível então quantificar o progresso dos ODS.

Para monitorar esse processo, o Tribunal de Contas ainda criou o Observatório do Futuro (OF). O núcleo, fruto de uma parceria com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), vai acompanhar o avanço na implementação das metas e também orientar Estado e Prefeituras em relação ao assunto. Nesse sentido, o Observatório vai desenvolver estudos e atividades de capacitação de servidores e colaborar na sistematização e divulgação de dados e boas práticas envolvendo o tema.

São Paulo, 30 de julho de 2018

---

**Assinatura entrevistado**

---

**Assinatura entrevistanda**