

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**TRIBUNAL DE CONTAS E DESEMPENHO DA GESTÃO  
FISCAL: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO IGFM DOS  
MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO**

**SÉRGIO HENRIQUE PIO DE SALES**

São Paulo-SP, 2025

**SÉRGIO HENRIQUE PIO DE SALES**

**TRIBUNAL DE CONTAS E DESEMPENHO DA GESTÃO  
FISCAL: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO IGFM DOS  
MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão e Políticas Públicas, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Vinícius Silva Alves.

São Paulo- SP,2025

## **SÉRGIO HENRIQUE PIO DE SALES**

### **ANÁLISE DA OPERACIONALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL FRENTE AO DESENVOLVIMENTO DAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão e Políticas Públicas, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 27 / 11 / 2025

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Vinícius Silva Alves - Orientador

---

Prof. Dr. Vinícius Guilherme Rodrigues Vieira

---

Prof. Dr. Raphael Amorim Machado

Código de catalogação na publicação – CIP

S163t Sales, Sérgio Henrique Pio de

Tribunal de Contas e desempenho da gestão fiscal: uma análise da evolução do IGFM dos municípios de Mato Grosso / Sérgio Henrique Pio de Sales. — São Paulo: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

108 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Silva Alves

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Tomada de contas especial. 2. Compliance. 3. Tribunal de Contas. 4. Desempenho fiscal. I.Título

CDD 320

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

## AGRADECIMENTOS

Concluir o Mestrado é a realização de um propósito construído com dedicação, perseverança e representa muito mais do que o encerramento de uma etapa acadêmica. Trata-se da realização de um propósito pessoal e profissional, construído com dedicação, perseverança e, acima de tudo, com o apoio e a presença de pessoas que me acompanharam com carinho e confiança ao longo de toda essa jornada.

Em primeiro lugar, agradeço à minha esposa, Mariana Sales, pelo amor, parceria e companheirismo constantes. Sua paciência diante das longas horas de estudo e das ausências foi decisiva para que eu mantivesse o foco e o equilíbrio. À minha filha, Isabela Sales, sou grato pelo apoio afetuoso, pelos sorrisos e por me lembrar, todos os dias, do sentido maior de cada esforço.

Aos meus pais, Sérgio Sales e Fátima Sales, registro gratidão permanente pelos valores, pelo exemplo e pelo incentivo incondicional. Em abril de 2025, despedi-me de meu pai, cuja ausência é profunda, mas cuja presença se renova em cada decisão e conquista. Estendo este tributo à memória de meu sogro, Harley Silva, referência de caráter que também partiu nos últimos anos. À minha sogra, Marize Silva, agradeço pelo acolhimento e pelo apoio constante, especialmente nas etapas mais exigentes desta jornada.

Aos amigos e colegas de Mestrado, pela troca intelectual e pela camaradagem que tornaram o percurso mais leve e enriquecedor, deixo meu sincero reconhecimento. Um agradecimento especial à Monica Garcia Nardoni, cuja palavra de incentivo foi decisiva para que eu ingressasse no programa e abraçasse este desafio.

Registro meu reconhecimento institucional ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que me proporcionou a oportunidade de cursar o Mestrado e ampliar o olhar sobre a gestão pública. Agradeço ao seu Presidente, Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida, pelo apoio e pela compreensão de que a formação continuada de seus servidores fortalece políticas e processos públicos.

Estendo meus agradecimentos ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e à equipe do programa em São Paulo, pela excelência acadêmica e pela condução exemplar das atividades, que reafirmam o compromisso do IDP com a formação de gestores públicos comprometidos com a qualidade e a ética no serviço público.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Vinícius Silva Alves, expresso gratidão pela orientação segura, pelo rigor metodológico e pela confiança ao longo de todo o processo para o amadurecimento deste trabalho. Agradeço também ao Prof. Dr. Vinícius Guilherme Rodrigues Vieira (avaliador interno da qualificação) e ao Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho (avaliador externo), pelas contribuições criteriosas que enriqueceram a pesquisa e fortaleceram sua consistência.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para esta conquista - com tempo, escuta, amizade e confiança. Cada gesto fez diferença.

Dedico este Mestrado à memória de meu pai, Sérgio Sales, e de meu sogro, Harley Silva. Que o exemplo de ambos siga iluminando meu caminho e lembrando diariamente por que vale a pena servir com ética, técnica e humanidade.

## RESUMO

Este estudo examina a evolução da gestão fiscal dos municípios mato-grossenses que participaram dos programas institucionais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) – o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) e o Programa de Apoio ao Gerenciamento do Planejamento Estratégico (GPE) – em comparação aos demais municípios do Estado. Foi construída uma base em painel com os 141 municípios entre 2011 e 2024, e a estratégia empírica combinou: (a) análise descritiva do IGFM Geral, em escala contínua e categórica – que expressa faixas graduais de desempenho fiscal (conceitos A, B, C e D); (b) testes t de Welch para comparar as médias do índice entre grupos de municípios e ano a ano; e (c) testes de Qui-quadrado para verificar diferenças na proporção das categorias de desempenho entre participantes e não participantes. Os resultados descritivos indicam trajetória de melhora do IGFM Geral mais acentuada entre os municípios que aderiram aos programas do TCE/MT, marcada pelo aumento da proporção de casos nas categorias A e B e pela redução relativa da presença em D, especialmente nos grupos com maior tempo de exposição institucional. Os testes estatísticos, em geral, não indicaram significância ao nível de 5%, mas evidenciaram diferenças médias sistematicamente favoráveis aos participantes e padrões de contraste que se intensificam nos anos mais recentes. Nos testes de Qui-quadrado, a diferença de composição torna-se estatisticamente significativa em 2024, quando os participantes concentram proporções mais elevadas nas faixas superiores (A/B) e menor presença relativa na faixa inferior (D), sugerindo ganhos incrementais associados à participação contínua nos programas. Em conjunto, os achados apontam que a atuação do TCE/MT, operacionalizada via PDI e GPE, se associa a um melhor desempenho fiscal materializado pela evolução do IGFM Geral.

**Palavras-chave:** TCE/MT; PDI/GPE; IGFM Geral; e desempenho fiscal.

## ABSTRACT

This study examines the evolution of fiscal management in the municipalities of Mato Grosso that participated in the institutional programs of the Court of Accounts of the State of Mato Grosso (TCE/MT) – the Integrated Institutional Development Program (PDI) and the Support Program for Strategic Planning Management (GPE) – in comparison with the other municipalities in the state. A panel dataset was constructed for all 141 municipalities between 2011 and 2024, and the empirical strategy combined: (a) a descriptive analysis of the Overall Fiscal Management Index (IGFM Geral), in both continuous and categorical scales, which express graduated levels of fiscal performance (categories A, B, C, and D); (b) Welch’s t-tests to compare average index scores between groups of municipalities and across years; and (c) chi-square tests to assess differences in the proportion of performance categories between participants and non-participants. The descriptive results indicate a more pronounced improvement trajectory in the Overall IGFM among municipalities that joined the TCE/MT programs, marked by an increase in the share of cases in categories A and B and a relative reduction in category D, especially among groups with longer institutional exposure. The statistical tests, in general, did not indicate significance at the 5% level, but they did reveal average differences that are systematically favorable to participants and contrast patterns that intensify in the most recent years. In the chi-square tests, the difference in composition becomes statistically significant in 2024, when participating municipalities concentrate higher proportions in the upper categories (A/B) and a lower relative presence in the lowest category (D), suggesting incremental gains associated with continuous participation in the programs. Taken together, the findings indicate that the action of TCE/MT, implemented through PDI and GPE, is associated with better fiscal performance as reflected in the evolution of the Overall IGFM.

**Keywords: TCE/MT; PDI/GPE; Overall IGFM; and fiscal performance.**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figura 1**

Média do IGFM Geral – 2011 / 2024

64

### **Figura 2**

Mediana do IGFM Geral – 2011 / 2024

67

### **Figura 3**

Distribuição dos conceitos por grupo – 2011 / 2024

71

### **Figura 4**

Comportamento do IGFM ao longo dos anos (t0)

84

### **Figura 5**

Comportamento do IGFM ao longo dos anos (t+1)

85

### **Figura 6**

Percentual no conceito (A–D), ao longo do período de 2011–2024 (t0)

90

### **Figura 7**

Percentual no conceito (A–D), ao longo do período de 2011–2024 (t+1)

91

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Definição das coortes da pesquisa	<b>61</b>
<b>Tabela 2</b> Média do IGFM Geral ao longo dos anos analisados	<b>63</b>
<b>Tabela 3</b> Média do IGFM Geral – 2011 / 2024	<b>64</b>
<b>Tabela 4</b> Mediana, desvio padrão, coeficiente de variação e de dispersão – 2011 / 2024	<b>68</b>
<b>Tabela 5</b> Distribuição percentual dos conceitos (RN 29/2014 do TCE/MT) – 2011	<b>70</b>
<b>Tabela 6</b> Distribuição percentual dos conceitos (RN 29/2014 do TCE/MT) – 2024	<b>71</b>
<b>Tabela 7</b> Mudança do IGFM Geral entre início e fim da série ( $\Delta$ 2011–2024) por condição de adesão	<b>74</b>
<b>Tabela 8</b> IGFM Geral médio no período 2011–2024: participantes vs. não participantes	<b>75</b>
<b>Tabela 9</b> Resumo inferencial das evidências por cenário e p-valores (p_bicaudal)	<b>76</b>
<b>Tabela 10</b> Testes t de Welch entre participantes e não participantes do PDI/GPE ao longo dos anos (t0)	<b>78</b>
<b>Tabela 11</b> Testes t de Welch entre participantes e não participantes do PDI/GPE ao longo dos anos (t+1)	<b>80</b>
<b>Tabela 12</b> Qui-quadrado: distribuição dos conceitos do IGFM entre participantes e não participantes no período de 2011 a 2024 (t0)	<b>87</b>
<b>Tabela 13</b> Qui-quadrado: distribuição dos conceitos do IGFM entre participantes e não participantes no período de 2011 a 2024 (t+1)	<b>88</b>

# SUMÁRIO

## **1. INTRODUÇÃO ..... 13**

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA ..... **13**

1.2 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E DA PERGUNTA DE PESQUISA.....  
..... **20**

1.3 ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS..... **23**

1.3.1 GERAL ..... **23**

1.3.2 ESPECÍFICOS ..... **24**

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO .....27**

2.1 PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E FEDERALISMO: O PAPEL ESTRATÉGICO  
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA GESTÃO LOCAL ..... **27**

2.2 CAPACIDADES ESTATAIS, INSTITUIÇÕES E DISCURSOS: TRIBUNAIS DE  
CONTAS COMO AGENTES DE MUDANÇA INCREMENTAL ..... **33**

## **3. METODOLOGIA ..... 49**

3.1 HIPÓTESES DO ESTUDO ..... **49**

3.2 NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA..... **51**

3.3 FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E TÉCNICAS DE COLETA ..... **54**

3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS E MATRIZ DE OPÇÕES  
METODOLÓGICAS..... **57**

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES ..... 60**

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA ..... **62**

4.2 ANÁLISE INFERENCIAL..... **73**

4.2.1 TESTE T DE WELCH APLICADO EM COORTES E CENÁRIOS..... **73**

4.2.2 TESTE T DE WELCH APLICADO ANO A ANO ENTRE PARTICIPANTES E  
NÃO PARTICIPANTES DO PDI/GPE ..... **78**

4.2.3 QUI-QUADRADO..... **86**

## **5. CONCLUSÃO .....95**

## **REFERÊNCIAS..... 102**



## 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEMÁTICA

A configuração federativa brasileira, consolidada a partir da Constituição de 1988, ampliou significativamente a autonomia administrativa e financeira dos municípios. Essa descentralização, embora tenha permitido maior proximidade entre o poder público e as demandas da população, também acentuou desigualdades estruturais na capacidade estatal local.

Em Mato Grosso, como em boa parte do País, diversos municípios enfrentam dificuldades históricas para formular e para executar políticas públicas com base em planejamento estratégico qualificado e controle fiscal efetivo. O *déficit* de capacidades técnico-administrativas – agravado por restrições orçamentárias, fragmentação institucional e práticas gerenciais pouco profissionalizadas – compromete a efetividade das ações governamentais e a geração de valor público.

Mato Grosso, com seus 142 municípios distribuídos por um território vasto e heterogêneo, representa a diversidade das capacidades estatais observadas no cenário municipal brasileiro. De um lado, encontram-se grandes centros urbanos como Cuiabá, com estruturas administrativas consolidadas e arrecadação própria significativa; de outro, pequenos municípios com reduzido corpo técnico, baixa arrecadação tributária e desafios estruturais marcantes.

Essa heterogeneidade reflete as assimetrias de desenvolvimento econômico, demográfico e institucional que caracterizam o federalismo brasileiro e impõem diferentes graus de capacidade ao ente local para formular e implementar políticas públicas. No caso mato-grossense, o desafio é ainda mais pronunciado pela combinação de grandes distâncias territoriais, baixa densidade populacional em muitas regiões<sup>1</sup> e desigualdades socioeconômicas internas.

---

<sup>1</sup> Conforme IBGE, a densidade demográfica de MT é 4,05 hab/km<sup>2</sup>. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt.html>. Acesso em 10/10/2025.

Assim, a escolha de Mato Grosso, como recorte empírico deste estudo, em boa medida, dialoga com desafios para o desenvolvimento de capacidades estatais municipais análogos aos de outras unidades da federação. Embora o Estado tenha apresentado crescimento econômico expressivo nas últimas décadas, impulsionado sobretudo pelo agronegócio, seus municípios revelam profundas desigualdades quanto à capacidade de planejamento e ao desempenho fiscal. Essa heterogeneidade torna Mato Grosso um cenário interessante para se observar como a combinação entre autonomia formal e limitações institucionais impactam o desempenho fiscal.

Considerando essa interação, em seu estudo, Ten Cate et al. (2024) propõem uma análise das capacidades estatais municipais a partir da distinção entre infraestruturais e estratégicas. As primeiras referem-se a elementos como qualificação da burocracia permanente, existência de cadastros técnicos e sistemas informatizados de tributação, enquanto as capacidades estratégicas estão associadas ao capital político do governo local, à articulação institucional e à presença de mecanismos de governança, como conselhos temáticos.

Essa abordagem dialoga diretamente com esta pesquisa ao oferecer uma base teórica e metodológica para analisar a atuação dos Tribunais de Contas frente à diversidade das capacidades institucionais dos municípios relacionadas a assimetrias estruturais e a políticas que desafiam a governança fiscal e o desempenho da gestão pública local.

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender em que medida a atuação fiscalizatória e, principalmente, orientativa das Cortes de Contas impacta na gestão fiscal municipal. Considerando essa conjuntura, a função fiscalizatória dessas instituições de controle externo, ainda que necessária, mostrou-se insuficiente para induzir melhorias substanciais sem o fortalecimento de arranjos colaborativos e de capacidades estatais qualificadas.

Ao encontro desse entendimento, a moderna configuração institucional dos Tribunais de Contas, analisada por Motta e Godinho (2025), reforça seu papel não apenas fiscalizador, mas também educador, articulador e indutor, aspectos que se alinham diretamente com os desafios impostos pela heterogeneidade das competências estatais municipais observada em Mato Grosso.

Ao se considerar que a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) pode contribuir para o fortalecimento da

capacidade institucional dos municípios – especialmente por meio de ações formativas e da indução de boas práticas –, observa-se a convergência entre esse novo perfil institucional e os referenciais analíticos propostos por Ten Cate et al. (2024), que tratam da interação entre capacidades infraestruturais e estratégicas na implementação de políticas públicas.

Tal perspectiva constitui um eixo central de análise da parte empírica desta pesquisa, na medida em que se busca compreender como os municípios desenvolvem – ou são induzidos a desenvolver – processos relacionados ao aprimoramento das capacidades estatais, especialmente no que diz respeito à governança fiscal e ao fortalecimento dos instrumentos de planejamento.

Nesse mesmo sentido, no tocante à mudança apontada por Motta e Godinho (2025) e ao estímulo institucional, Taylor (2020) argumenta, em sua análise, que a burocracia brasileira está mudando para desempenhar um papel mais central na promoção de mudanças institucionais incrementais, mesmo em um contexto político controverso. Segundo Taylor (2020), essa mudança incremental seria um processo de transformação institucional que ocorre de forma lenta, gradual e fragmentada, liderada por burocracias tecnicamente qualificadas e legitimadas, mas sem provocar rupturas estruturais com o modelo vigente.

Ainda de acordo com Taylor (2020), a transformação é viabilizada por comunidades epistêmicas dentro da burocracia estatal – grupos especializados e qualificados que compartilham visões técnicas e operam com certo grau de autonomia – permitindo avanços em políticas públicas, com base no compartilhamento de capacidades estatais técnicas. A exemplo das comunidades epistêmicas descritas por Taylor (2020), os Tribunais de Contas constituem núcleos técnicos que, com legitimidade própria, operam incrementos institucionais significativos e burocracia técnica que pode e deve ser utilizada por seus jurisdicionados.

Quanto a esse papel técnico-burocrático exercido pelos Tribunais de Contas, a doutrina também reconhece a importância da atuação discursiva da instituição (SCHMIDT, 2008), sobretudo quando se observa a formação daquelas comunidades epistêmicas (TAYLOR, 2020). Essa dimensão simbólica e intersubjetiva da atuação institucional conecta-se ao referencial do institucionalismo discursivo,

segundo o qual a mudança institucional depende da circulação de ideias cognitivas e normativas entre os atores (SCHMIDT, 2008).

Essa convergência legitima a investigação proposta neste estudo quanto ao papel do TCE/MT na promoção de melhorias no desempenho da gestão fiscal municipal, fortalecendo o Estado em contextos de assimetria federativa. Em um Estado marcado por heterogeneidade municipal – que abrange desde cidades com estruturas administrativas complexas até pequenos municípios com baixa capacidade técnica –, o TCE/MT atua não apenas como órgão de controle, mas também como indutor de capacidades institucionais.

Esse papel torna-se ainda mais relevante na medida em que os *déficits* de capacidade infraestrutural, como ausência de sistemas de informação e baixa qualificação do quadro técnico, e os limites das capacidades estratégicas, como fraca articulação política e institucional, comprometem a efetividade da gestão fiscal.

A pesquisa tem como propósito analisar em que medida o TCE/MT pode contribuir para o fortalecimento das capacidades estatais dos municípios de Mato Grosso, com ênfase na melhoria do desempenho fiscal. A investigação se apoia no modelo teórico desenvolvido por Ten Cate et al. (2024), que busca explicar variações no desempenho governamental em contextos locais distintos, e nas contribuições de Motta e Godinho (2025), que apontam para uma mudança de paradigma no controle externo, superando a lógica exclusivamente sancionatória e incorporando dimensões orientativas e indutivas.

A efetividade dessa atuação, contudo, depende da combinação entre capacidades técnicas e políticas (GOMIDE e PIRES, 2014), entendidas como dimensões complementares das capacidades estatais municipais. A ideia central é que a produção de inovações institucionais e resultados sustentáveis na gestão fiscal requer mais do que competência técnica: exige também capacidades estratégicas para articular interesses, negociar adesões e construir legitimidade.

À luz do reposicionamento institucional dessas cortes, que vêm progressivamente incorporando práticas orientativas e colaborativas à sua função tradicional de fiscalização (MOTTA e GODINHO, 2025), busca-se compreender como essa nova abordagem é percebida pelos agentes locais e quais impactos ela gera nos processos de planejamento, controle e tomada de decisão no âmbito fiscal.

Conforme destaca a literatura sobre capacidades estatais (GOMIDE e PIRES, 2014), a efetividade de arranjos institucionais voltados à indução de mudanças depende da articulação entre competências técnicas e capacidades políticas. Isto é, além de fornecer suporte metodológico e conhecimento especializado, o Tribunal, orientado por uma perspectiva de atuação alinhada a marcos contemporâneos de governança pública – baseada em colaboração, transparência, orientação para resultados e fortalecimento da *accountability* –, precisa ser capaz de dialogar com diferentes atores institucionais, construir consensos, negociar adesões voluntárias e legitimar suas ações no plano político.

Considerando a necessidade de um novo rearranjo institucional, o Tribunal de Contas de Mato Grosso tem ampliado sua atuação para além da função fiscalizatória tradicional, incorporando práticas inovadoras de controle orientado. Por meio de programas institucionais com abordagens colaborativas, busca-se transcender a lógica punitiva do controle externo, promovendo o fortalecimento da gestão pública e a indução de melhorias sustentadas na gestão fiscal municipal.

Essa estratégia institucional se concretiza em três produtos desenvolvidos pelo TCE/MT: o Índice de Gestão Fiscal Municipal (IGFM Geral)<sup>2</sup>, o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI)<sup>3</sup> e o Programa de Apoio ao Gerenciamento do Planejamento Estratégico (GPE)<sup>4</sup>. O IGFM Geral, que é um indicador apresentado nas contas anuais de governo, atua como instrumento técnico de diagnóstico e monitoramento do desempenho fiscal dos municípios. Já o PDI e o GPE integram dimensões técnicas e políticas, ao promoverem adesão e cooperação interinstitucional em torno da melhoria do planejamento estratégico, do controle da gestão pública e do monitoramento de indicadores de políticas públicas. Esses programas evidenciam a intenção e a capacidade do Tribunal de transitar entre as

---

<sup>2</sup> Resolução Normativa n.º 29/2014, que institui o Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=13>. Acesso em 05/10/2025.

<sup>3</sup> Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/material/600>. Acesso em: 05/10/2025.

<sup>4</sup> Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Programa de Apoio ao Gerenciamento Planejamento Estratégico. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/o-que-e-o-programa-gpe/10240>. Acesso em: 05/10/2025.

funções fiscalizadora, orientadora e articuladora, ampliando sua influência sobre padrões institucionais locais.

Os programas PDI/GPE podem ser compreendidos, desde a sua concepção, não apenas como iniciativas de apoio técnico, mas como um arranjo institucional de implementação que reorganiza, de forma deliberada, quem interage com quem e por meio de quais instrumentos na agenda de gestão fiscal municipal. Nessa chave analítica, a adesão do município ao programa representa a entrada em uma configuração relacional que mobiliza atores (equipes municipais, áreas finalísticas, controle interno e TCE/MT) e os articula em torno de rotinas e ferramentas de coordenação (diagnósticos, sistemas, indicadores e ciclos de acompanhamento), deslocando a atuação do controle externo para um espaço de coprodução de capacidades. A literatura sugere que é precisamente nesse nível “meso” – o dos modos concretos de implementação e dos instrumentos que organizam as relações – que se tornam observáveis os processos pelos quais capacidades deixam de ser apenas um “estoque” potencial e passam a operar em ação, condicionando o desempenho de políticas e programas (PIRES; GOMIDE, 2024).

De acordo com esse enquadramento, a hipótese que orienta esta dissertação não pressupõe que a participação no PDI/GPE, por si só, cause melhores indicadores fiscais, mas que ela crie condições institucionais plausíveis para tal. Ao inserir o município em um arranjo de colaboração orientado por resultados, o programa tende a reduzir assimetrias típicas do federalismo local – de informação, de recursos técnicos e de capacidade organizacional – ao ampliar acesso a conhecimento especializado, instrumentos de gestão e padrões procedimentais. Esse ambiente pode favorecer tanto o desenvolvimento de capacidades técnico-administrativas (rotinas, sistemas e recursos para planejamento, execução e controle) quanto de capacidades político-relacionais (coordenação intersetorial, diálogo e construção de legitimidade em torno de prioridades e compromissos), dimensões cuja ativação depende de como os arranjos incluem e coordenam atores e instrumentos ao longo do tempo (PIRES; GOMIDE, 2024). É essa conexão – entre adesão, reconfiguração do arranjo e ativação de capacidades – que orienta a investigação empírica apresentada nas seções seguintes.

A partir desse arranjo institucional, o presente estudo foca na evolução do IGFM Geral como medida sintética da gestão fiscal

municipal, comparando as trajetórias de municípios participantes e não participantes dos programas PDI/GPE ao longo do período 2011–2024, de modo a captar os efeitos longitudinais da influência institucional do TCE/MT sobre o desempenho fiscal. A definição de 2011 como marco inicial do recorte temporal se justifica pelo fato de que, a partir daquele ano, as contas anuais dos governos municipais passaram a ser sistematizadas, viabilizando o acesso aos dados orçamentários e financeiros necessários à elaboração do indicador. Cabe ressaltar, ainda, que os dados referentes ao exercício de 2024 foram disponibilizados em meados de 2025, possibilitando sua tabulação e análise.

Ao conjugar ações pedagógicas e conhecimento especializado com habilidades de articulação interinstitucional, o Tribunal atua como indutor de arranjos institucionais colaborativos e como vetor de governança pública orientada para resultados (SOUZA, 2019). Assim, o propósito geral deste trabalho é analisar os efeitos da atuação orientativa do TCE/MT sobre a gestão fiscal dos municípios mato-grossenses. De forma específica, o objetivo é dimensionar os impactos dessa atuação por meio da comparação da evolução do IGFM Geral entre os municípios que aderiram e os que não aderiram aos programas institucionais do Tribunal: o PDI e o GPE.

A título de exemplo argumentativo, em um recorte estadual, levantamento com 70 respondentes de municípios aderentes ao GPE indicou uso disseminado de instrumentos de gestão por resultados, ainda em processo de aperfeiçoamento: há avanços em transparência e processos internos, mas persistem lacunas em planejamento, monitoramento e avaliação sistemáticos – dimensões associadas a desempenho mensurável (SOARES; VOGT; KRUGER, 2024, p. 33–35). Esse estágio de institucionalização gradual explica a possibilidade de efeitos heterogêneos na comparação entre participantes e não participantes.

Nesse sentido, busca-se analisar e, principalmente, mensurar se a implementação de uma abordagem orientadora e cooperativa é reconhecida como elemento que contribui, na prática, para o aprimoramento do planejamento, da governança e, em última instância, do desempenho da gestão fiscal.

A pesquisa propõe uma abordagem metodológica quantitativa, por meio da mensuração do Índice de Gestão Fiscal Municipal Geral (IGFM Geral) dos municípios de Mato Grosso. Nesta análise quantitativa,

o IGFM Geral dos municípios de Mato Grosso será aferido com o objetivo de identificar padrões de desempenho fiscal relacionados à gestão orçamentária. O recorte empírico incluirá a comparação entre municípios que aderiram aos programas orientativos do TCE/MT (como o PDI e o GPE) e aqueles que não aderiram, buscando verificar se há trajetórias diferenciadas ou ritmos distintos de evolução fiscal ao longo do período analisado. Essa delimitação permitirá avaliar os possíveis efeitos da atuação institucional do Tribunal sobre a qualidade da gestão fiscal local.

## **1.2 APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E DA PERGUNTA DE PESQUISA**

Considerando o pacto federativo estabelecido pela CF/88, que contribuiu para a afirmação dos municípios no arranjo institucional brasileiro, pode-se afirmar que falhas de planejamento e de governança têm papel preponderante no baixo desempenho fiscal e, conseqüentemente, na deficiente entrega de resultados efetivos à sociedade. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, ao identificarem essas fragilidades em suas fiscalizações e em seus julgamentos, tornam-se instituições imprescindíveis para atuar de modo a promover o desenvolvimento municipal.

Tal atuação adquire ainda mais relevância diante da acentuada diversidade de capacidades estatais municipais no Brasil, marcada por assimetrias significativas em termos de recursos técnicos, administrativos e políticos disponíveis para a formulação e implementação de políticas públicas (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). Dessa forma, os órgãos de controle não se limitam a fiscalizar, mas assumem também o papel de agentes de indução institucional, com potencial para contribuir para a redução de desigualdades estruturais presentes na esfera local.

É inegável que as Cortes de Contas estão em permanente e salutar adaptação, uma vez que é necessária uma constante revisão da sua atuação organizacional e dos instrumentos institucionais que podem ser utilizados não apenas para cumprir suas funções legais e constitucionais, mas também para apresentar resultados práticos à sociedade, no que diz respeito à efetividade de políticas públicas.

Segundo Gomide e Pires (2014), “na análise da capacidade política, são enfatizadas as relações estabelecidas entre a burocracia

executora de políticas públicas e outros atores políticos” e, dentre eles, podemos citar os Tribunais de Contas, “na medida em que, ao realizar a fiscalização, estes órgãos de controle afetam os resultados das políticas” (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 116-141). Corroborando com esse raciocínio, o TCE/MT, no desempenho do seu papel fiscalizatório sobre a aplicação dos recursos públicos e, em especial, sobre indicadores de resultados das ações governamentais, busca uma aproximação com a administração municipal, mas sem interferência direta e frontal, uma vez que isso representaria a entrada em uma seara não autorizada pelo legislador constituinte.

O papel precípua de elaboração do planejamento orçamentário (gestão fiscal) e de implementação das políticas públicas, em sentido estrito, cabe ao gestor municipal e, em certa medida, ao seu poder discricionário. Aos Tribunais de Contas, em um primeiro momento, cabe fiscalizar a correta destinação dos recursos para a consecução dos objetivos traçados. Em outras palavras, a eles foi conferida a competência para analisar se o que foi planejado está sendo corretamente executado. No entanto, o problema inicial paira justamente no planejamento que, por desconhecimento prático ou por incapacidade técnica, é precariamente elaborado e executado e, na maioria das vezes, não monitorado.

Essa realidade reflete a heterogeneidade das capacidades estatais entre os municípios, que apresentam distintos níveis de preparo técnico, organizacional e institucional para cumprir suas funções governamentais (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021). O TCE/MT, diante do aumento de fiscalizações sancionatórias, da inefetividade das ações implementadas – com base no acompanhamento de indicadores – e do descumprimento das metas traçadas, entendeu que era imprescindível analisar o planejamento, a execução orçamentária e a gestão fiscal, com o objetivo de verificar sua aderência à finalidade público-organizacional.

Essa análise evidenciou que a principal limitação não residia apenas na execução das ações propostas, mas no próprio ciclo de planejamento, acompanhamento e monitoramento dos resultados. Essa fragilidade compromete não apenas a efetividade das intervenções públicas, mas também torna a atividade fiscalizatória mais onerosa, ineficaz e de baixa resolutividade, com efeitos negativos diretos sobre a capacidade de gestão do ente federativo e, conseqüentemente, sobre o bem-estar da população local.

Assim, levando em consideração o respeito à autonomia de cada ente, em 2012, o TCE/MT, por meio de experiências colaborativas já executadas, criou o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado, que foi, em 2022, sucedido e ampliado pelo Programa de Apoio ao Gerenciamento do Planejamento Estratégico. Este último foi instituído com base em características ligadas diretamente à ideia de governança pública: capacidade institucional, desempenho, colaboratividade e valor público (MATO GROSSO, 2022) <sup>5</sup>.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso, no âmbito de sua jurisdição, tem atuado junto aos municípios do Estado para potencializar, dentre outros aspectos, o desempenho da gestão fiscal. De modo mais direto, isso ocorre por meio da sua função constitucional na análise das contas anuais de governo, nas quais analisa o Índice de Gestão Fiscal dos Municípios, apontando irregularidades praticadas pelos gestores e, se for o caso, ou propondo recomendações e/ou determinações, que são medidas sugeridas ou impostas para fins de aperfeiçoamento ou de regularização das contas ou de práticas administrativas.

Como mencionado, além do ferramental jurídico, o TCE/MT possui programas institucionais por meio dos quais atua em parceria colaborativa com os municípios, com o objetivo de fortalecer o planejamento estratégico e qualificar a gestão fiscal. Este projeto tratará, especificamente, daqueles dois programas que, de alguma forma, podem impactar no IGFM Geral, uma vez que este indicador pode ser usado como instrumento de diagnóstico para orientar as ações planejadas nos programas, permitindo monitorar os avanços na capacidade de gestão dos municípios participantes.

Concretamente, o PDI, por meio do Projeto 1 – Apoio ao Planejamento Estratégico, operacionalizou o processo com suporte metodológico, orientação técnica e cessão do software de gestão, acompanhando do desenho à avaliação do plano e difundindo a cultura do planejamento nas unidades gestoras (ROMANO, 2024, p. 121). Em seguida, o GPE consolidou e aprofundou a institucionalização do planejamento na administração municipal, reforçando rotinas de

---

<sup>5</sup> Resolução Normativa n.º 14/2022, que institui o GPE. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa?page=2>. Acesso em: 05/10/2025.

monitoramento e a gestão por resultados (SOARES; VOGT; KRUGER, 2024, p. 30–31).

Neste sentido, emerge a pergunta de pesquisa que norteia o estudo: em que medida a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, especialmente por meio dos programas PDI e GPE, influencia o desempenho da gestão fiscal e o desenvolvimento de capacidades estatais dos municípios mato-grossenses?

Essa combinação permite tanto identificar padrões objetivos de desempenho quanto compreender os mecanismos institucionais e discursivos que orientam a atuação do Tribunal voltada ao desenvolvimento de capacidades de gestão (infraestruturais e estratégicas) nos municípios (TEN CATE et al., 2024).

## **1.3 ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS**

### **1.3.1 GERAL**

O objetivo central deste estudo é analisar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso como agente de influência sobre o desempenho da gestão fiscal dos municípios mato-grossenses. Para isso, busca-se compreender como suas funções orientativas, associadas à implementação e à operacionalização dos programas institucionais PDI e GPE impactam, direta ou indiretamente, a eficiência na administração das finanças públicas locais.

Esses programas, de adesão voluntária, têm sido apresentados como instrumentos de cooperação institucional que refletem as capacidades estatais técnicas e políticas do TCE/MT para induzir resultados positivos na gestão fiscal, orçamentária e estratégica municipal. Como já tratado, a análise será conduzida a partir de uma abordagem metodológica quantitativa, com base na mensuração do IGFM Geral. Os métodos quantitativos serão utilizados para analisar padrões e associações estatísticas entre variáveis selecionadas, com ênfase na comparação da evolução do IGFM Geral entre municípios que aderiram aos programas orientativos do TCE/MT e aqueles que não o fizeram, ao longo do período analisado.

À luz de Ten Cate et al. (2024), as capacidades infraestruturais dizem respeito à disponibilidade e ao uso de informações qualificadas, instrumentos burocráticos e rotinas administrativas – uma dimensão

eminentemente técnica. As estratégicas, por sua vez, envolvem a formulação de objetivos de médio e longo prazo, a coordenação intersetorial e o alinhamento entre planejamento e execução – dimensão propriamente política. Nessa perspectiva, o IGFM Geral, enquanto ferramenta de integração interinstitucional, constitui base apropriada para avaliar o desempenho fiscal a partir de critérios técnicos e institucionais, articulando evidências operacionais e orientações estratégicas ao longo do ciclo de gestão.

Essa concepção sustenta a adoção de um desenho de pesquisa que, ao dialogar com múltiplas técnicas quantitativas, busca aprofundar a análise empírica e fortalecer a consistência interpretativa dos resultados.

### **1.3.2 ESPECÍFICOS**

O primeiro objetivo específico é mapear os efeitos da adesão dos municípios do Estado de Mato Grosso aos programas PDI e GPE, desenvolvidos pelo TCE/MT, com ênfase nas características institucionais desses programas, seus mecanismos de implementação e os critérios que motivam ou dificultam a participação municipal. Considerando que tais programas são de natureza voluntária e dependem da iniciativa do gestor local, essa análise permitirá compreender em que medida o engajamento institucional está vinculado à construção de capacidades técnico-administrativas nos municípios, conforme os pressupostos teóricos de governança colaborativa.

A análise adotará abordagem quantitativa, centrada na comparação do desempenho fiscal – mensurado pelo IGFM Geral – entre municípios que aderiram e os que não aderiram aos programas institucionais do TCE/MT. Com base na série histórica de 2011 a 2024, serão examinadas diferenças no desempenho médio entre esses dois grupos, bem como as tendências evolutivas ao longo do tempo, considerando as classificações tipológicas estabelecidas pelo próprio IGFM Geral. Essa comparação visa verificar se a participação ativa em programas de cooperação institucional está associada a melhores resultados no desempenho fiscal, o que reforçaria a hipótese de que os programas operam como instrumentos indutores de desempenho.

Como variáveis de controle, incorporaram-se à análise a população, a região e o IDHM dos municípios, além de uma variável do

ciclo político-eleitoral. O objetivo é verificar se tais covariáveis afetam os resultados do IGFM Geral e se a atuação do TCE/MT, por meio de seus programas institucionais, influencia a capacidade fiscal. Busca-se, assim, relacionar dimensões técnico-administrativas da gestão fiscal à capacidade estatal de mobilizar e administrar receitas de forma sustentável. Essa abordagem quantitativa permite compreender se a atuação orientativa do TCE/MT, de alguma forma, contribuiu para o desenvolvimento de capacidades estatais, notadamente nas dimensões infraestruturais e estratégicas.



?

## 2

## REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção sistematiza os fundamentos teóricos que sustentam a análise da atuação dos Tribunais de Contas em seu papel indutor de melhorias na gestão fiscal municipal. O referencial teórico organiza-se em dois grandes eixos analíticos.

O primeiro eixo trata da configuração institucional e das funções atribuídas aos Tribunais de Contas à luz do federalismo brasileiro, discutindo sua relação com o planejamento estratégico, a governança e as políticas públicas municipais (FISCHER e MACHADO, 2018; LIZIERO e ZILLI, 2021; MOTTA e GODINHO, 2020; MARTINS e MARINI, 2010 e 2014).

O segundo eixo articula as literaturas sobre capacidades estatais (técnicas e políticas), capacidades infraestruturais e estratégicas, neoinstitucionalismo e institucionalismo discursivo, enfatizando a atuação dos tribunais como agentes de mudança institucional incremental e produtores de arranjos colaborativos capazes de moldar práticas e discursos administrativos orientados à construção de valor público (TAYLOR, 2020; GOMIDE e PIRES, 2014; MARCH e OLSEN, 1984; SCHMIDT, 2008; TEN CATE et al. 2024).

### **2.1 PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E FEDERALISMO: O PAPEL ESTRATÉGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA GESTÃO LOCAL**

A Constituição Federal de 1988, na organização político-administrativa, concedeu maior autonomia aos municípios, tanto do ponto de vista orçamentário quanto administrativo, promovendo a destinação de recursos públicos para sua autogestão e para a implementação de políticas públicas destinadas à sua população. No entanto, isso trouxe novos desafios. Esses entes federados não estavam, e alguns ainda não estão preparados para a administração, a execução e o controle de recursos e ações capazes de atender as demandas da sociedade a eles atribuídas pela Carta Magna (FISCHER e MACHADO, 2018).

E esse descompasso relacional causado pela expansão do regime de proteção constitucional e pela necessidade de financiamento para universalização da cobertura de serviços ocasiona desequilíbrios orçamentários, ausência de metas concretas e, conseqüentemente, a incorreta destinação de recursos públicos (LIZIERO e ZILLI, 2021).

Em grande medida, essa instabilidade decorre da ausência de capacidades técnicas adequadas para identificar e dimensionar as reais necessidades públicas. Nesse contexto, o planejamento estratégico torna-se uma ferramenta essencial, ao permitir o diagnóstico das capacidades e das qualidades institucionais disponíveis – especialmente aquelas ligadas à dimensão infraestrutural do Estado, como a produção e o uso sistemático de dados, a gestão de informações e a capacidade de coordenação interinstitucional (TEN CATE et al., 2024). Com base nesse conhecimento, é possível gerir de forma mais eficiente os recursos, que são escassos, e definir com maior precisão as prioridades sociais a serem atendidas.

A ausência de um planejamento adequado pode levar o gestor público a decisões arbitrárias, priorizando demandas pontuais e não estruturantes, frequentemente motivadas por interesses eleitorais imediatos. Essa prática compromete a eficiência e a eficácia da gestão pública, desviando recursos de políticas públicas de longo prazo para ações de curto prazo com objetivos eleitorais.

Estudos indicam que, em períodos eleitorais, há uma tendência de expansão dos gastos públicos sem o devido planejamento, visando ganhos políticos imediatos, o que pode resultar em desequilíbrios fiscais e comprometer a sustentabilidade das contas públicas nos anos subsequentes (GONTIJO e GREGGIANIN, 2011; MANOEL, et al, 2024<sup>6</sup>).

É nesse ponto que os Tribunais de Contas podem agregar valor às ações governamentais, participando da formulação de planos, de metas e de objetivos a serem implementados pelos gestores municipais. Por óbvio, considerando o papel conferido a essas instituições, a atuação é materializada de modo colaborativo e voluntário. Assim, essas instituições vêm ampliando seu escopo de

---

<sup>6</sup> Gastos públicos nas tentativas de reeleição de 2014 e 2022: rumo a uma crise econômica com forte ajuste fiscal em 2027?. Blog FGV IBRE. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/gastos-publicos-nas-tentativas-de-reeleicao-de-2014-e-2022-rumo-uma-crise-economica-com-forte>. Acesso em 29/05/2025.

atuação, especialmente no que se refere à promoção de arranjos colaborativos e à orientação técnica dos entes federativos.

Conforme argumentam Motta e Godinho (2025), a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil vem passando por um processo de reconfiguração institucional, ampliando seu escopo para além da função fiscalizatória tradicional. Além de controlar a legalidade e a regularidade dos atos administrativos, os TCs têm assumido funções indutoras, articuladoras e educadoras, alinhadas às exigências contemporâneas da governança pública. Essa transformação fortalece seu papel como agentes de promoção da *accountability*, da transparência e da melhoria da gestão pública, especialmente em contextos de baixa capacidade institucional (MOTTA e GODINHO, 2025). Historicamente centrados na fiscalização e no julgamento das contas públicas, esses órgãos têm assumido um papel estratégico na indução de boas práticas de planejamento, governança e formulação de políticas públicas.

Considerando o pacto federativo brasileiro, os municípios, embora dotados de autonomia administrativa e financeira, frequentemente carecem das capacidades institucionais necessárias para enfrentar os desafios da gestão pública contemporânea, principalmente, os relacionados à elaboração de planejamento estratégico e orçamentário para a manutenção da máquina administrativa e para a execução de políticas públicas.

De acordo com Chiavenato (2004, p. 167 - 172), planejar, no âmbito da dinâmica do ciclo administrativo, significa conhecer a situação atual da organização, definir a missão institucional, formular objetivos, definir os planos de ação e metas e os programas e atividades que devem ser executadas para atingi-las. Em outras palavras, seria entender o presente para idealizar o futuro (BARZALAY, 2019).

Logo, toda organização, seja pública ou privada, precisa de planejamento para delimitar os recursos disponíveis, para conhecer as demandas, para traçar metas e para alcançar os objetivos nelas estabelecidos. É a etapa mais importante para o atingimento da finalidade institucional, pois é a função administrativa basilar para as demais (CHIAVENATO, 2004, p. 167). Nas entidades privadas é, geralmente, o lucro, e nas públicas deve ser, direta ou indiretamente, a entrega de valor público à sociedade da qual faz parte.

No contexto do setor público, planejamento estratégico e orçamentário envolvem a capacidade governamental para formar referenciais teóricos, processos administrativos, ferramentas e técnicas organizacionais para a definição de uma visão de futuro de médio e longo prazo, de modo a assegurar a efetividade das políticas públicas (TONI, 2021, p. 11).

Segundo Chiavenato (2004), o planejamento organizacional pode ser classificado em três níveis, conforme sua abrangência: estratégico, tático e operacional. O planejamento estratégico – foco deste estudo por sua relevância como instrumento de governança pública – é o mais amplo dos três. Elaborado pela alta cúpula da administração, tem caráter de longo prazo e orienta os rumos da organização de forma integrada, servindo de base para os demais níveis, inclusive o planejamento orçamentário. A formulação de um planejamento não é uma tarefa fácil para os administradores municipais, sendo a participação colaborativa dos Tribunais de Contas desejada para a correta formulação de uma métrica para elaboração, execução e, principalmente, monitoramento.

Os planejamentos estratégico e orçamentário são elementos estruturantes da atuação pública eficiente, exigindo articulação entre metas, instrumentos e recursos disponíveis. Já a governança pública é compreendida aqui como o conjunto de mecanismos de liderança, controle e estratégia voltados à geração de valor público, sendo operacionalizada por ferramentas como o planejamento e o monitoramento de resultados. Pode-se dizer que aqueles são espécies do gênero governança.

Esses planejamentos, quando formulados sob a lógica da governança pública, tornam-se instrumentos fundamentais para a promoção de uma atuação estatal orientada a resultados. Nesse marco, a governança é compreendida como o conjunto de mecanismos que articula liderança, estratégia, controle e participação para a geração de valor público (MARTINS e MARINI, 2010; MARTINS e MARINI, 2014).

Assim, o planejamento estratégico assume papel estruturante, promovendo o alinhamento entre metas e capacidades organizacionais, ao passo que o planejamento orçamentário assegura a viabilidade financeira das prioridades definidas. A articulação entre ambos materializa a governança em operação, fortalecendo capacidades institucionais e a execução eficaz de políticas públicas

(GOMIDE; PIRES, 2014; TEN CATE et al., 2024). Em consonância, Novelli (2019) evidencia o planejamento orientado para resultados, ancorado em BSC e PDCA, como arquitetura gerencial que integra definição de objetivos, indicadores e ciclos de melhoria contínua, sustentando a governança por desempenho e a entrega de valor público.

A governança pública, atualmente, pode assumir diversos sentidos, uma vez que não há uma definição taxativa e unanimemente aceita, de forma universal, pela doutrina. Tal situação traz certa instabilidade conceitual e prática quanto à sua utilização, pois a coloca como causa e consequência do sucesso ou do insucesso do gestor público. De acordo com Martins (2014, p. 43-44), a “condição de conceito mágico” sujeita a governança pública a um caleidoscópio semântico que, por vezes, a reduz aos termos governo ou gestão. De qualquer forma, independentemente do conceito aplicado, o objetivo final será o mesmo, isto é, entregar valor público, utilizando as capacidades e as qualidades institucionais de forma colaborativa.

De forma pragmática e técnica, a administração federal, no art. 2º, inc. I, do Decreto n.º 9.203/2017<sup>7</sup>, a define como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Ainda conforme esse normativo federal, a administração pública deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos que possam impactar a implementação da estratégia, na consecução dos objetivos da organização e no cumprimento da sua missão institucional. Para tanto, dentre outros, precisa observar o princípio da integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico para o alcance dos objetivos institucionais (BRASIL, 2017).

Apesar de o decreto ser federal, sua interpretação pode se estender às esferas estadual e municipal. Logo, ao se unificar a definição legal à interpretação doutrinária adotada neste estudo, governança pública seria uma “tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e

---

<sup>7</sup> Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm), Acesso em 14/04/2025.

administração, gestão e políticas públicas” (MARTINS, 2014, p. 43), fazendo isso por meio de ferramentas organizacionais, dentre elas, o planejamento estratégico.

De maneira didática, a governança poderia ser comparada a uma caixa de ferramentas preparada com itens para construir valor público, e a gestão pública, por meio de um bom planejamento estratégico, seria saber usar essas ferramentas para atingir o resultado/objetivo relacionado à finalidade da caixa. O planejamento seria peça indispensável a uma boa governança.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas emergem como atores estratégicos na promoção de uma governança pública qualificada. Além de suas funções constitucionais de fiscalização e de julgamento, essas instituições têm atuado de forma propositiva, por meio de programas institucionais voltados à qualificação do planejamento e da gestão municipal.

Neste sentido, o TCE/MT, em parceria com os municípios, lançou, em 2012, o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado, produto orientado a resultados, padronização de processos e ao monitoramento de metas, cujo objetivo era a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e dos serviços públicos postos à disposição da sociedade mato-grossense. Esse programa era composto por 5 (cinco) projetos interdependentes entre si: 1. apoio ao planejamento estratégico; 2. incentivo ao acesso à informação e à consciência cidadã; 3. orientação por meio de cursos presenciais e à distância; 4. controle gerencial utilizando o Geo-Obras; e 5. modernização institucional (NOVELLI, 2019).

Considerando o propósito do programa, a experiência acumulada pelo TCE/MT sobre o tema e a necessidade identificada nos municípios, o Projeto 1 – voltado ao apoio ao planejamento estratégico – foi concebido como o “carro-chefe” do PDI. Por meio dele, o Tribunal prestava apoio técnico na elaboração do planejamento estratégico municipal, bem como na formulação das principais peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Importante destacar que a adesão ao programa era voluntária, ou seja, a cargo da discricionariedade do gestor público. Contudo, não foi técnica e logisticamente possível atender a todas as 141<sup>8</sup> prefeituras de Mato

---

<sup>8</sup> Em 2012, o Estado possuía 141 municípios. Atualmente, são 142.

Grosso. Assim, a partir de 2012, apenas 19 municípios participaram, efetivamente, do projeto 1 do PDI<sup>9</sup>.

Naquele momento, para a instrumentalização da parceria, além do suporte técnico dos servidores do TCE/MT, foi adquirido um *software*, até então, chamado de gestão do planejamento estratégico, que era tão somente uma ferramenta tecnológica para auxiliar o município no processo de planejamento.

Não obstante, tendo em vista os benefícios observados ao longo dos anos com a execução do PDI e a necessidade de ampliar seu alcance, o TCE/MT lançou, em 2022, o Programa de Apoio ao Gerenciamento do Planejamento Estratégico – GPE. Com propósitos similares aos do PDI, o GPE incorporou avanços importantes: ampliou a adesão para todos os municípios de Mato Grosso e passou a oferecer ferramentas mais robustas para elaboração, execução e, sobretudo, monitoramento das ações implementadas e dos resultados alcançados nas políticas públicas.

Tanto o PDI quanto o GPE refletem um novo arranjo institucional orientado à indução de capacidades estatais nos municípios, articulando dimensões infraestruturais e estratégicas da ação governamental. Ao promoverem apoio técnico, metodologias participativas e espaços de coprodução, esses programas contribuem para o fortalecimento de capacidades infraestruturais e estratégicas, como a definição de prioridades, a coordenação intersetorial e a articulação entre planejamento e orçamento (TEN CATE et al., 2024).

## **2.2 CAPACIDADES ESTATAIS, INSTITUIÇÕES E DISCURSOS: TRIBUNAIS DE CONTAS COMO AGENTES DE MUDANÇA INCREMENTAL**

Com base nessa perspectiva de planejamento bem realizado e de governança bem estruturada, as políticas públicas são compreendidas como as respostas a problemas coletivos, exigindo articulação entre planejamento, capacidade institucional e

---

<sup>9</sup> Conforme informação atualizada repassada pela Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação do TCE/MT em abril de 2025, 19 municípios participaram, efetivamente, do PDI: Água Boa, Alta Floresta, Cáceres, Campo Verde, Cuiabá, Diamantino, Itiquira, Juína, Juscimeira, Lucas do Rio Verde, Nortelândia, Primavera do Leste, Querência, Rondonópolis, São Félix do Araguaia, Sapezal, Sinop, Tangará da Serra e Várzea Grande.

instrumentos de controle (IPEA, 2018). Em outras palavras, a política pública é uma diretriz ou uma resposta institucional a uma demanda social materializada em problema público, ou seja, é uma ação positiva para enfrentamento de uma situação negativa que aflige a sociedade (IPEA, 2018).

Uma contribuição central de Cavalcante e Pires (2018) é recolocar a governança pública menos como um *checklist* normativo e mais como perspectiva analítica e estratégica para compreender e enfrentar desafios de coordenação e implementação em ambientes institucionais complexos. Os autores alertam que a difusão acrítica de princípios e diretrizes de governança pode induzir simplificações de realidades públicas complexas e assimétricas, produzindo recomendações que ignoram gargalos estruturais do Estado e, por isso, pouco ajudam a explicar variações de efetividade (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Nessa direção, a governança é tratada como uma lente que permite visualizar a dinamicidade das formas de organização e atuação estatal e problematizar como diferentes arranjos operam no tempo e no espaço (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Esse deslocamento é decisivo para entender o desenho institucional analisado nesta pesquisa e os resultados. Para Cavalcante e Pires (2018), a governança diz respeito às dinâmicas relacionais entre múltiplos atores, e tais dinâmicas podem ser objeto de intervenção estratégica por governos – isto é, podem ser moldadas por escolhas institucionais – com efeitos positivos ou negativos sobre a construção de capacidades de ação necessárias à efetivação de objetivos públicos (CAVALCANTE; PIRES, 2018). A implicação analítica é direta para este trabalho: quando um Tribunal de Contas atua de modo orientador e colaborativo, ele não apenas recomenda boas práticas, ele participa do redesenho de arranjos e rotinas que alteram relações, incentivos e fluxos de informação entre burocracias locais, controles internos e atores políticos – justamente o tipo de mudança que, em tese, viabiliza capacidades infraestruturais e estratégicas em contextos municipais desiguais.

Ao mesmo tempo, os autores criticam abordagens tecnocráticas que presumem causalidades sem sustentação lógico-empírica entre mecanismos de governança e desempenho, apontando que, para que a prestação de serviços e as políticas se tornem mais efetivas, são necessários processos de construção de capacidades, e não apenas funções abstratas de monitoramento e avaliação (CAVALCANTE; PIRES,

2018). Essa crítica também recai sobre visões restritas que negligenciam a dimensão político-relacional da governança – isto é, a construção de legitimidade por meio de articulações, participação, parcerias e redes –, aspecto central em arranjos federativos marcados por assimetrias de recursos e competência (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Este estudo dialoga diretamente com a necessidade de analisar como programas como PDI/GPE podem produzir efeitos. Não se trata de supor que ferramentas ou regras automaticamente gerem melhor desempenho, mas de entender que capacidades são construídas e ativadas no processo.

Pires e Gomide (2024) ajudam a consolidar esse entendimento ao propor a abordagem dos arranjos de implementação como locus privilegiado para observar capacidades em ação. Em vez de permanecer no nível macro de instituições formais ou no nível micro de incentivos isolados, os autores destacam o nível meso como o conjunto de ações e processos envolvendo múltiplos atores, instrumentos e procedimentos que colocam políticas em operação – “quem faz o quê, como, onde e quando” (PIRES; GOMIDE, 2024, p. 5). Nessa perspectiva, arranjos são configurações relacionais organizadas por instrumentos que definem formas particulares de coordenação, orientam e regulam interações, ativando diferentes tipos de capacidade estatal (PIRES; GOMIDE, 2024). Além disso, ao operacionalizar capacidades em dimensões técnico-administrativa (burocracias profissionalizadas e recursos humanos, financeiros e tecnológicos) e político-relacional (habilidades e recursos para processar interesses e dialogar com atores políticos e não estatais), os autores indicam como diferentes ativações se associam a entregas e inovação/adaptação (PIRES; GOMIDE, 2024, p. 13). Esse referencial fornece, portanto, a linguagem analítica para interpretar o PDI/GPE como um arranjo capaz de combinar instrumentos (sistemas, indicadores e rotinas) e relações (cooperação e coordenação) na indução de capacidades que, em tese, se refletem em trajetórias fiscais mais robustas.

No caso brasileiro, o modelo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 descentralizou competências, capacidades e recursos, mas também expôs os limites estruturais de muitos municípios para gerir e executar políticas de forma eficaz (FISCHER e MACHADO, 2018). Diante disso, torna-se essencial o fortalecimento institucional e a atuação colaborativa entre os diversos atores públicos – como os Tribunais de Contas – para apoiar tecnicamente os municípios e fomentar a construção de capacidades estatais

duradouras, especialmente em contextos marcados por desafios complexos e interdependentes, como os chamados *wicked problems* (RITTEL e WEBBER, 1973) das políticas públicas contemporâneas.

Assim, a elaboração dos planejamentos estratégico e orçamentário adequados à realidade municipal, que são capacidades estatais relacionadas a uma governança pública bem estruturada, torna-se imprescindível, pois neles são estabelecidas as políticas públicas capazes de produzir valor público à população (BRASIL, 2017). Contudo, os municípios brasileiros enfrentam significativas limitações no desenvolvimento dessas capacidades, em especial no que se refere à coordenação técnico-institucional e ao uso efetivo de instrumentos de planejamento e gestão.

A literatura também aponta que tais dificuldades são agravadas por *déficits* históricos de profissionalização administrativa, baixa institucionalização de práticas de planejamento e restrições de natureza política e técnica (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021; GOMIDE; PIRES, 2014).

As ações projetadas pela administração pública, notadamente dos municípios, devem, necessariamente, quando do estabelecimento de metas e de objetivos no planejamento estratégico, considerar a execução de planos que mitiguem os *wicked problems* que impactam a sociedade, ou seja, a agenda político-administrativa deve ser moldada pela política pública pretendida.

O modelo analítico proposto por Gomide e Pires (2014) mostra que a burocracia estatal interage com três sistemas institucionais: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos. Essa interação determina a configuração dos arranjos institucionais e, conseqüentemente, as capacidades estatais disponíveis para a execução de políticas.

Na obra de Gomide e Pires (2014), com o objetivo de se analisar políticas consideradas emblemáticas do ativismo estatal, foi realizada uma pesquisa empírica em parceria com universidades e instituições públicas, na qual foram examinados diversos programas federais – como o Minha Casa Minha Vida, o Bolsa Família e o Plano Brasil Maior – identificando, dentre outras conclusões, que os resultados das políticas estão diretamente relacionados à qualidade dos arranjos institucionais e às capacidades estatais envolvidas. Em particular, políticas que conseguiram conciliar capacidade técnica e capacidade política

apresentaram maior efetividade e legitimidade (GOMIDE e PIRES, 2014).

Embora autores como Johnson (1982) defendam que o Estado desenvolvimentista necessita de uma burocracia protegida de pressões sociais para funcionar de forma eficaz, Gomide e Pires (2014) se alinham a uma perspectiva alternativa, segundo a qual a inclusão de múltiplos atores pode aumentar a legitimidade e a qualidade das decisões públicas. Essa visão converge com Lijphart (2003), que defende modelos consensuais de poder em democracias plurais, e com Rodrik (2007), que propõe processos estratégicos e colaborativos como caminhos mais sustentáveis para o desenvolvimento institucional.

Outrossim, a atuação estatal eficiente exige também capacidades políticas, ou seja, a habilidade das instituições públicas em articularem-se com diferentes sistemas – representativo, participativo e de controle (GOMIDE e PIRES, 2014). Logo, pode-se compreender que não basta um Estado competente tecnicamente. É necessário desenvolver capacidades políticas para lidar com as questões institucionais, negociar interesses e promover inclusão – elementos fundamentais para a produção de políticas públicas legítimas e eficazes.

A partir da obra de Gomide e Pires (2014) e considerando o debate sobre os desafios dos municípios brasileiros para desenvolver capacidades infraestruturais e estratégicas (TEN CATE et al. 2024), argumenta-se que a construção de arranjos institucionais sólidos entre os Tribunais de Contas e os municípios sob sua jurisdição é essencial para potencializar capacidades estatais para a melhoria da qualidade da gestão pública local.

A construção de capacidades estatais tem sido apontada como condição essencial para o aprimoramento da gestão pública em contextos federativos marcados por assimetrias institucionais e administrativas. No âmbito da gestão fiscal, essas capacidades se traduzem na habilidade dos entes locais de formular, implementar e monitorar políticas públicas com base em critérios técnicos, planejamento de longo prazo e uso eficiente de recursos. Ten Cate et al. (2024) propõem a distinção entre capacidades infraestruturais, ligadas à existência de sistemas de informação, rotinas administrativas, normas operacionais e suporte técnico; e capacidades estratégicas, que

envolvem a articulação de prioridades, a coordenação intersetorial e a mobilização de lideranças políticas em torno de objetivos comuns.

No contexto municipal, a ausência ou fragilidade dessas capacidades compromete diretamente a eficácia da gestão fiscal, resultando em baixa capacidade de planejamento, uso ineficiente dos recursos públicos e dificuldade na obtenção de resultados duradouros. Por outro lado, quando bem estruturadas, as capacidades infraestruturais permitem uma base técnico-administrativa sólida para a execução das políticas públicas, enquanto as capacidades estratégicas conferem direção e coerência à ação governamental. Como destacam Gomide e Pires (2014), é na interação entre essas dimensões – infraestrutura técnica e capacidade de formulação estratégica – que se consolidam os elementos necessários à institucionalização de boas práticas de gestão, capazes de promover sustentabilidade fiscal e geração de valor público.

No contexto do TCE/MT, do ponto de vista do controle técnico, isso implicaria desenvolver instrumentos permanentes de cooperação com os municípios, promovendo espaços de capacitação, acompanhamento de políticas públicas e difusão de boas práticas de gestão. Tais iniciativas poderiam consolidar capacidades técnico-administrativas locais, fundamentais para assegurar a efetividade da execução orçamentária, o cumprimento de metas e de políticas fiscais e, em última análise, a melhoria na prestação de serviços essenciais à população.

Logo, entende-se que o TCE/MT, ao superar uma atuação eminentemente fiscalizatória e sancionadora, de viés punitivista, investe no fortalecimento de sua função orientativa e pedagógica para promover a mediação entre diversos atores envolvidos na gestão pública municipal. Isso envolve criar canais de interação qualificada com os gestores, promover parcerias com foco em políticas públicas compartilhadas, estimular mecanismos participativos de avaliação de desempenho e, principalmente, impulsionar resultados diretos e indiretos da sinergia entre altas capacidades estatais técnicas e políticas.

A atuação articulada entre o TCE/MT e os municípios pode, assim, formar coalizões duradouras em torno de uma agenda comum de desenvolvimento fiscal, impulsionando tanto a legitimidade quanto a eficácia das políticas públicas. Conforme a lógica apresentada por

Gomide e Pires (2014), é esse tipo de arranjo institucional que permite ao Estado executar suas políticas de forma efetiva, garantindo altas capacidades estruturais e legitimidade.

Ao promover arranjos colaborativos e práticas de coprodução de soluções, os Tribunais de Contas atuam também na dimensão discursiva – formulando e difundindo ideias que moldam padrões de governança e induzem novos significados sobre o controle externo, à luz da perspectiva do institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2008).

Além da análise das capacidades técnicas e políticas proposta por Gomide e Pires (2014), a interação entre os Tribunais de Contas e os municípios pode ser compreendida também à luz do neoinstitucionalismo de March e Olsen (1984). Nessa abordagem, as instituições são concebidas como estruturas normativas que moldam preferências, comportamentos e significados umas das outras, de modo que a ação pública é explicada por estratégias institucionais, normas culturais e trajetórias históricas passíveis de transformação ao longo do tempo.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas, ao fiscalizar e orientar, não só regulam, mas também moldam padrões simbólicos de conduta e de legitimidade na administração pública, conforme a lógica institucional, reforçando ou adaptando essas preferências por meio de sua atuação.

Hall e Taylor (1996) pontuam que o novo institucionalismo é uma abordagem teórica que destaca o papel central das instituições na modelagem dos resultados políticos e sociais, analisando como elas são influenciadas por normas, regras e trajetórias, estando as cortes de contas em uma posição de influenciar o comportamento público que, além do controle técnico, legitima práticas e condutas administrativas, alterando resultados.

Ainda sobre o tema, no capítulo *The Autonomous Bureaucracy and Incremental Change*, do livro *Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil*, Taylor (2020) examina o papel central da burocracia federal brasileira na promoção de mudanças institucionais incrementais dentro de um sistema político fragmentado e permeado por contrassenso políticos. A tese central do autor é que, apesar das barreiras à reforma impostas pelas complementaridades institucionais e pela multiplicação de atores com poder, a burocracia brasileira emergiu como um agente relativamente autônomo e tecnicamente qualificado, capaz de liderar importantes

transformações em três campos políticos centrais: a política fiscal, a saúde pública e o combate à corrupção (TAYLOR, 2020, p. 200).

Taylor (2020) expõe que esse protagonismo técnico-burocrático tem origem em condições históricas e institucionais que favoreceram a autonomização de segmentos tecnicamente qualificados do Estado. O autor destaca que a Constituição de 1988, ao estabelecer garantias de estabilidade, de carreira e de remuneração para servidores públicos, criou uma base jurídica que fortaleceu a competência técnica e, até certo ponto, a neutralidade burocrática.

Esse movimento foi complementado por reformas nos anos 1990, que estruturaram carreiras, definiram méritos e institucionalizaram boas práticas de gestão, criando condições para o fortalecimento das capacidades estatais necessárias à formulação e implementação de políticas públicas eficazes (TAYLOR, 2020). A autonomia conquistada permitiu que certos "bolsões de eficiência" ou "ilhas de excelência" se consolidassem no interior do Estado (TAYLOR, 2020, p. 197), notadamente em órgãos econômicos e de controle.

Um exemplo emblemático é o da Secretaria do Tesouro Nacional e sua atuação na formulação e na implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que teve origem em propostas elaboradas por servidores e foi posteriormente convertida em consenso interinstitucional. A burocracia, nesses casos, atuou diretamente na definição de políticas públicas estruturantes que moldaram o comportamento fiscal de entes federativos e promoveram maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Não obstante, o autor alerta que o protagonismo burocrático não está imune a incentivos corporativos, à falta de responsividade e à captura por interesses internos, o que pode reforçar a rigidez do modelo desenvolvimentista decadente e limitar a inovação em políticas públicas (TAYLOR, 2020). Esse aspecto teórico-burocrático fornece um referencial frutífero para analisar a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil. Tais órgãos, criados constitucionalmente como instâncias de controle externo, têm passado por mudanças recentes e incorporado práticas orientativas (MOTTA e GODINHO, 2025) e se posicionado, cada vez mais como protagonistas na orientação e indução de boas práticas de gestão, sobretudo após a promulgação da LRF.

De forma análoga à burocracia econômica analisada por Taylor (2020), os TCs atuam com base em expertise técnica, estabilidade

institucional e capacidade estatal técnica e política, inserindo-se no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, ainda que de forma indireta. O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, teve papel relevante no monitoramento da implementação da LRF, exercendo função pedagógica junto a estados e municípios e promovendo capacitação de gestores.

Tal como descrito por Taylor (2020), o TCU atuou em consonância com as diretrizes da burocracia econômica, reforçando as normas fiscais e ampliando a cultura da responsabilidade na gestão pública. Ao influenciar diretamente o desenho e a qualidade de políticas públicas, em especial na área fiscal, os TCs vêm assumindo um papel estratégico no ciclo das políticas públicas, não apenas como órgãos fiscalizatórios ou sancionatórios, mas como parceiros e orientadores para o alcance de bons resultados das políticas fiscais.

Além disso, observa-se nos TCs a formação de "comunidades epistêmicas" internas (TAYLOR, 2020), com servidores especializados em temas como educação, saúde, responsabilidade fiscal, entre outros. Esses grupos compartilham referenciais técnicos comuns, produzem conhecimento aplicado e influenciam a orientação institucional dos tribunais. Tal configuração aproxima-se daquelas analisadas por Taylor (2020) no campo da política de saúde, na qual sanitaristas atuaram de forma coordenada na implementação e consolidação do SUS (TAYLOR, 2020, p. 201-213), fortalecendo políticas públicas de caráter universal e descentralizado.

No entanto, os limites apontados por Taylor (2020) também se aplicam à atuação dos TCs. Em muitos casos, a capacidade de promover mudanças estruturais em políticas públicas é limitada por fatores como: resistências políticas, pluralidade de vetores institucionais, assimetrias federativas e restrições legais. Como o autor aponta, a existência de múltiplos "veto *players*" e a sobreposição de jurisdições contribuem para a predominância do incrementalismo político, característica também observada nas iniciativas dos TCs (TAYLOR, 2020, p. 200- 223).

Importante ressaltar que os TCs enfrentam desafios em ampliar sua comunicação com a sociedade e transformar informações técnicas em instrumentos de controle social efetivo sobre políticas públicas. Relatórios densos e linguagem tecnocrática, por vezes, dificultam a

apropriação cidadã dos resultados do controle e reduzem o potencial de transformação das políticas públicas avaliadas.

Apesar desses desafios, a leitura da burocracia autônoma como agente de mudança incremental permite compreender os TCs não apenas como órgãos julgadores, mas como atores institucionais relevantes na promoção de boas práticas, na indução de políticas públicas baseadas em evidências e na preservação de normas de responsabilidade fiscal. Como tal, inserem-se no modelo descrito por Taylor (2020), ao atuar como motores para reformas incrementais importantes.

A correlação entre a burocracia autônoma descrita por Taylor (2020) e a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil revela tanto o potencial transformador quanto os limites da ação técnico-institucional em contextos democráticos marcados por fragmentação política. Avançar para além do desenvolvimentismo decadente, portanto, requer não apenas competência técnica e capacidade de articulação institucional, mas também maior abertura à participação cidadã, à responsividade e ao controle social efetivo das instituições que operam em nome do interesse público e da efetividade das políticas públicas. Essa distinção oferece um marco analítico fecundo para examinar a atuação dos Tribunais de Contas, não apenas como órgãos de controle externo, mas também como agentes que interagem com diferentes sistemas institucionais e influenciam decisivamente a administração pública e os resultados das políticas públicas.

No modelo analítico proposto por Gomide e Pires (2014), a capacidade técnica é derivada da tradição *weberiana*, caracterizada por uma burocracia profissional, coesa e meritocrática, orientada para resultados e com competências bem definidas. Já a capacidade política diz respeito à habilidade do Estado em dialogar com os sistemas representativo, participativo e de controle, processando conflitos, promovendo consensos e garantindo legitimidade às políticas públicas. Essa articulação é essencial para que o Estado atue de maneira responsiva e efetiva em contextos democráticos.

A partir desse marco teórico, é possível compreender os TCs como instituições que mobilizam simultaneamente capacidades técnicas e políticas. Do ponto de vista técnico, essas cortes exercem atividades altamente especializadas de auditoria, inspeção e julgamento de contas públicas. Isso demanda uma burocracia

qualificada, capaz de interpretar normas complexas, aplicar metodologias de controle e produzir informações fidedignas, elementos essenciais para subsidiar políticas públicas eficazes.

Nesse sentido, os TCs se aproximariam da definição de "bolsões de eficiência" (EVANS, 19910 e TAYLOR, 2020) ao operarem com certo grau de capacidade e autonomia técnica em relação ao sistema jurídico e político, uma vez que representariam "uma parcela da burocracia isolada e qualificada capaz de garantir a eficiência técnica na implementação de políticas públicas" (CAVALCANTE, LOTTA e OLIVEIRA, p. 20, 2018).

Contudo, os TCs também exercem funções eminentemente políticas, especialmente quando orientam gestões, fiscalizam políticas públicas sensíveis e interagem com atores diversos, como Ministério Público, parlamentos, imprensa e sociedade civil. Sua legitimidade não deriva apenas da capacidade técnica, mas também da habilidade de construir narrativas públicas e mediar conflitos.

Assim, ao fiscalizar programas e ações governamentais, os TCs influenciam diretamente os "arranjos institucionais" das políticas públicas, conceito central na obra de Gomide e Pires (2014). Esses arranjos correspondem às regras, mecanismos e processos que coordenam atores e interesses na implementação de uma política. Ao identificar falhas, sugerir correções e promover recomendações, os TCs não apenas monitoram, mas atuam como fomentadores dos resultados das políticas públicas.

Essa perspectiva é especialmente relevante quando se considera o papel dos TCs na promoção de capacidades nos órgãos jurisdicionados. Ao emitir pareceres, relatórios de auditoria e recomendações, os TCs não apenas fiscalizam, mas também incentivam a adoção de boas práticas e inovações administrativas na implementação de políticas públicas. Isso os aproxima da ideia de Estado em rede, na qual a administração pública e a formulação de políticas públicas se realizam por meio de interações cooperativas entre órgãos autônomos, mas interdependentes.

---

<sup>10</sup> Citado por CAVALCANTE, P.; LOTTA G. S.; OLIVEIRA V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. Brasília: Ipea, 2018 Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8561>. Acesso em 05/05/2025.

Em conclusão, a articulação entre capacidades técnicas e políticas é um elemento-chave para compreender o papel dos Tribunais de Contas na governança democrática e no aperfeiçoamento da gestão pública. A partir da abordagem de Gomide e Pires (2014), é possível reconhecer os TCs como instituições que não apenas julgam, mas também constroem capacidade estatal, contribuindo para a efetividade e a legitimidade das políticas públicas no Brasil. A formulação e a implementação de políticas públicas, especialmente no contexto dos municípios brasileiros, não ocorrem em um vácuo técnico, mas são profundamente moldadas por estruturas institucionais que conferem sentido, legitimidade e estabilidade às práticas administrativas.

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo (MARCH e OLSEN, 1984) oferece um arcabouço analítico essencial para compreender como normas, rotinas e trajetórias influenciam a ação pública, inclusive em processos decisórios relacionados ao planejamento e à gestão fiscal. Ao associar os desafios práticos da produção de políticas públicas às lógicas institucionais que condicionam comportamentos, este projeto reconhece que o papel dos Tribunais de Contas – como o TCE/MT – transcende a dimensão normativa, posicionando-os como agentes capazes de reforçar padrões simbólicos e induzir mudanças graduais na cultura institucional dos municípios.

March e Olsen (1984) argumentam que as instituições políticas são mais do que arenas neutras para interação estratégica. Para eles, as instituições incorporam rotinas, regras e procedimentos operacionais padrão que orientam o comportamento. A relação entre instituições públicas é moldada não apenas pela racionalidade instrumental, mas pelo que chamam de lógica da conveniência. Isso significa que as decisões geralmente são tomadas com base no que é institucionalmente legítimo ou esperado, e não apenas eficiente. Ao interagirem, as instituições reforçam as normas umas das outras, criando padrões duradouros que estruturam a política e resistem a mudanças rápidas.

Ainda, segundo March e Olsen (1984), as instituições não evoluem isoladamente. Seus comportamentos e normas são interdependentes, frequentemente reproduzindo padrões similares em diferentes setores de governança. Ao interagirem, as instituições desenvolvem expectativas mútuas e roteiros compartilhados que estruturam a tomada de decisão. Nessa interdependência, as

diferentes instituições convergem para práticas semelhantes mesmo sem coordenação formal. Órgãos públicos, por exemplo, podem adotar procedimentos orçamentários ou padrões de prestação de contas semelhantes devido a culturas profissionais comuns. Tais processos ajudam a explicar a estabilidade institucional e a institucionalização de preferências mesmo quando há incentivos externos diferentes.

A mudança institucional é geralmente lenta e dependente da trajetória. March e Olsen (1984) também argumentam que as instituições aprendem por meio da interação – adaptando suas rotinas e entendimentos com base nas experiências com outras instituições. Por exemplo, quando o Poder Executivo Municipal ajusta seus procedimentos, após uma decisão do tribunal de contas ou um questionamento do legislativo, faz isso dentro de uma lógica institucional, não por utilidade pura. Esse aprendizado cruzado entre instituições promove evolução gradual, e não transformação abrupta, destacando a importância da memória institucional e da legitimidade simbólica nas reformas.

Quando tribunais, legislativos e burocracias interagem, o fazem segundo os papéis institucionais esperados. O conflito ou a coordenação surge não apenas por interesses, mas pelo alinhamento ou choque de lógicas institucionais. March e Olsen (1984) enfatizam que as instituições são portadoras de identidades e normas, moldando como os atores percebem os problemas e as respostas legítimas na complexa rede da governança.

Assim, o neoinstitucionalismo proposto por March e Olsen (1984) enfatiza que as instituições não apenas regulam o comportamento por meio de regras formais, mas também moldam identidades, significados e práticas por meio de rotinas, símbolos e normas compartilhadas. Na interação entre instituições públicas, como os Tribunais de Contas e os órgãos fiscalizados, essa lógica institucional se revela na construção de padrões de legitimidade, *accountability* e governança. O controle exercido pelo tribunal de contas não é apenas técnico, mas simbólico e normativo, influenciando a forma como os demais órgãos percebem suas obrigações e adequações à ordem pública institucionalizada.

Do mesmo modo, Hall e Taylor (1996) enfatizam que o neoinstitucionalismo oferece um referencial teórico robusto para compreender a dinâmica da ação pública. Ao reconhecer que

instituições moldam comportamentos, preferências e padrões de legitimidade, a teoria permite analisar como órgãos públicos – como os Tribunais de Contas – interagem com outros entes estatais não apenas por regras formais, mas também por normas culturais, trajetórias históricas e racionalidades estratégicas.

A atuação dos Tribunais de Contas pode ser interpretada como parte de um sistema institucional mais amplo, no qual sua função de controle e fiscalização não se limita à técnica, mas exerce influência normativa e simbólica sobre outras instituições, moldando práticas, decisões e expectativas. Um exemplo dessa atuação ou influência é a disponibilidade, a adesão e o impacto dos programas propostos neste estudo: o PDI e o GPE.

Considerando as vertentes propostas por Hall e Taylor (1996), a lógica da conveniência (vertente da escolha racional), os efeitos de trajetória (vertente histórica - *path dependence*) e os processos de isomorfismo institucional (vertente sociológica) ajudam a explicar como essas interações se consolidam, produzem coerência institucional e condicionam a inovação ou a resistência à mudança no setor público.

A compreensão da atuação dos Tribunais de Contas como agentes de transformação institucional exige uma abordagem teórica que considere tanto os aspectos estruturantes das instituições quanto os significados e discursos que as atravessam. O neoinstitucionalismo contribui ao demonstrar como normas, rotinas e trajetórias moldam comportamentos e geram estabilidade nas práticas administrativas. No entanto, para captar os processos de mudança incremental impulsionados por ideias e interações, é necessário incorporar o institucionalismo discursivo, que enfatiza o papel dos discursos na construção de legitimidade e na articulação de novos arranjos institucionais (SCHMIDT, 2008).

Ao combinar essas duas abordagens, esta pesquisa reconhece que a atuação orientativa do TCE/MT não apenas reforça padrões técnicos e normativos, mas também promove transformações simbólicas e cognitivas que reconfiguram a cultura institucional da gestão fiscal municipal.

A incorporação do institucionalismo discursivo, proposto por Schmidt (2008), à base bibliográfica deste estudo amplia a capacidade explicativa da pesquisa ao integrar os elementos da ação institucional

com os significados e práticas discursivas que os sustentam. Diferentemente dos demais institucionalismos – racional, histórico e sociológico –, o institucionalismo discursivo foca na centralidade das ideias e do discurso como motores da mudança institucional.

Para Schmidt (2008), as ideias são os conteúdos substantivos do discurso (em níveis de políticas, programas e filosofias), enquanto o discurso representa os processos interativos pelos quais essas ideias são formuladas, articuladas e comunicadas por diferentes atores, em distintos contextos institucionais e arenas públicas.

A análise da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso encontra, nessa perspectiva, um arcabouço teórico especialmente útil para compreender não apenas a persistência de normas e rotinas institucionais, mas também os processos de transformação incremental, mediados por práticas discursivas orientativas, como aquelas expressas nos programas PDI e GPE. Tais programas são instâncias institucionais nas quais ocorre o que Schmidt (2008) chama de discurso coordenativo – interação entre formuladores de políticas e atores técnicos – e o discurso comunicativo – o esforço de legitimação junto aos gestores municipais e à sociedade.

O TCE/MT, ao atuar como um agente de mudança institucional, não apenas aplica normas e diretrizes, mas também constrói significados compartilhados sobre governança fiscal, promovendo novos padrões de comportamento e valores administrativos. Essa atuação pode ser compreendida por meio das habilidades ideacionais de fundo (*background ideational abilities*), que representam os saberes internalizados e tácitos dos agentes institucionais, e das habilidades discursivas de primeiro plano (*foreground discursive abilities*), expressas nas interações que buscam deliberar, persuadir e induzir mudanças nos modelos de gestão local.

Nessa perspectiva, o institucionalismo discursivo oferece suporte analítico para interpretar a atuação orientativa do TCE/MT não apenas como ação normativa ou técnica, mas como uma estratégia discursiva estruturante, que mobiliza ideias cognitivas (sobre o que deve ser feito) e normativas (sobre o que é considerado adequado e legal), promovendo a construção de arranjos institucionais colaborativos e a consolidação de boas práticas na gestão fiscal municipal.



3

## 3

## METODOLOGIA

**3.1 HIPÓTESES DO ESTUDO**

Parte-se do pressuposto de que, apesar de décadas de descentralização fiscal e do fortalecimento institucional dos municípios brasileiros, persistem deficiências relevantes nas capacidades estatais de planejamento e de execução orçamentária no nível local. Nesse contexto, os tribunais de contas atuam como instâncias auxiliares na construção dessas capacidades, ao induzirem padrões de gestão para resultados, difundirem rotinas e métricas, promoverem monitoramento e aprendizado institucional e ofertarem instrumentos de orientação técnica aos entes municipais. Em consonância com esse diagnóstico, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) evidenciam que as variações nas capacidades estatais entre municípios estão fortemente associadas ao grau de institucionalização e à profissionalização de suas burocracias, o que reforça a importância de arranjos institucionais de apoio – como a atuação orientativa-indutiva dos próprios tribunais de contas – para sustentar melhorias duradouras no desempenho fiscal e administrativo local.

Esse entendimento alinha-se à perspectiva de Grin, Demarco e Abrucio (2021), segundo a qual a heterogeneidade administrativa dos municípios é fator explicativo central das disparidades de desempenho fiscal e da implementação de políticas públicas entre municípios. No mesmo sentido, Ten Cate et al. (2024) ressaltam que a presença de capacidades infraestruturais constitui elemento decisivo para a atuação eficiente do Estado.

Dessa forma, municípios que conseguem estruturar e manter burocracias estáveis e tecnicamente preparadas tendem a construir arranjos institucionais mais robustos, capazes de enfrentar com maior eficácia os desafios impostos pela gestão fiscal no âmbito do federalismo brasileiro.

A hipótese central deste estudo passa a ser única e diretamente testável: a atuação orientadora do TCE/MT está associada a ganhos de transparência e desempenho fiscal mensuráveis no IGF M Geral, quando comparados municípios participantes e não participantes

(com leituras  $t+1$  – desconsiderando o ano de adesão). Assim, formulam-se: H1 (alternativa) – há diferença positiva no IGFM Geral (níveis médios e distribuição de conceitos A–D) a favor dos participantes; e H0 (nula) – não há diferença estatisticamente significativa entre os grupos. Toda a verificação empírica será conduzida por estatística descritiva e análises inferenciais com Teste t de Welch (diferenças de médias) e Qui-quadrado  $2 \times 4$  (diferenças na distribuição de conceitos), com p-valores, IC95% e medidas de tamanho de efeito, orientando a decisão sobre H0 e a consistência dos resultados entre anos e recortes.

Assim, diante do descompasso entre a autonomia legal atribuída aos municípios e a capacidade estatal de gerir recursos com eficiência e responsabilidade fiscal, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem adotado iniciativas que, além de articular fiscalização e orientação, incorporam uma perspectiva ampliada e propositiva de governança, voltada à indução de boas práticas, ao acompanhamento de metas e ao fortalecimento de capacidades locais.

Os programas PDI e GPE foram concebidos a partir de uma lógica institucional que ultrapassa o papel clássico do controle externo, atuando como catalisadores de arranjos colaborativos voltados à construção de capacidades estatais locais, à indução de boas práticas e à promoção de mudanças institucionais graduais e duradouras. Considerando cautelas metodológicas sobre causalidade, inclusive o risco de confundimento por fatores estruturais e pelo transcurso do tempo, a hipótese central deste estudo é direta e testável: a atuação orientadora do TCE/MT, materializada nos programas PDI/GPE, está associada a melhores resultados de transparência e desempenho fiscal mensuráveis no IGFM Geral, quando comparados municípios participantes e não participantes.

À luz da pergunta de pesquisa e dos objetivos definidos, o estudo formula hipóteses exclusivamente no âmbito quantitativo, tomando o IGFM Geral como métrica de transparência na gestão fiscal. A hipótese nula (H0) estabelece que não há diferença estatisticamente significativa no IGFM Geral entre municípios que aderiram aos programas institucionais do TCE/MT e aqueles que não aderiram. Em contrapartida, a hipótese alternativa (H1) postula que a participação nesses programas está associada a um melhor desempenho fiscal, refletido em maiores valores de IGFM Geral, de modo a permitir a rejeição de H0.

A expectativa de efeito positivo coaduna-se com evidências recentes em Mato Grosso. No âmbito do PDI, o Projeto 1 – Apoio ao Planejamento Estratégico – difundiu a cultura de planejamento e promoveu capacitação técnica das equipes municipais (ROMANO, 2024, p. 121). Como sucessor, o GPE preserva essa base e tem por objetivo “introduzir a cultura do planejamento” e apoiar a implementação do planejamento estratégico nas prefeituras, fortalecendo estrutura, estratégia e processos (SOARES; VOGT; KRUGER, 2024, p. 30–31).

O teste empírico de H1 verifica se há diferenças estatisticamente distintas de zero entre participantes e não participantes: (a) no nível do IGFM Geral, por meio do Teste t de Welch (contraste de médias, com p-valor, IC95% e tamanho de efeito); e (b) na composição dos conceitos (A–D), por meio do Qui-quadrado 2×4. A regra de decisão é direta: rejeita-se H0 quando a evidência indicar associação positiva e estatisticamente significativa entre participação e desempenho; não se rejeita H0 na ausência desse padrão. Essa lógica inferencial mantém o desenho da pesquisa alinhado ao objetivo central de aferir se a atuação indutora do TCE/MT, por meio do PDI/GPE, se traduz em ganhos mensuráveis de desempenho fiscal.

### **3.2 NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA**

Considerando as ponderações consolidadas, o desenho empírico combina análise descritiva e inferência estatística, em três frentes articuladas. Primeiro, a etapa descritiva caracteriza o IGFM Geral por grupo, ano e distribuição de conceitos (A–D). Em seguida, a etapa inferencial ocorre em dois eixos complementares: (a) Teste t de Welch para comparar médias do IGFM entre grupos durante dos anos de 2011 e 2024; e (b) Qui-quadrado 2×4 para comparar a composição dos conceitos (A–D). A regra de decisão permanece direta: rejeita-se H0 quando a evidência indicar associação positiva e estatisticamente significativa entre participação e desempenho; não se rejeita H0 quando tal padrão não se verificar.

Adicionalmente, para reforçar a consistência interna da inferência e captar padrões numéricos sistemáticos mesmo quando a significância estrita não é alcançada em cada corte anual, será monitorado o percentual de rejeição de H0 ao longo dos anos e recortes, bem como a direção, a magnitude (tamanhos de efeito) e a estabilidade dos resultados. Em termos operacionais, isso implica: (a)

acompanhar a proporção anual de anos em que  $H_0$  é rejeitada; (b) registrar, também nos anos sem rejeição, se os sinais (diferença de médias e deslocamentos na composição A-D) convergem com  $H_1$ ; e (c) sintetizar a robustez temporal por meio da coerência do sinal e da persistência de magnitudes positivas (mesmo que abaixo do limiar de significância em cortes específicos). Essa abordagem permite interpretar padrões de comportamento numérico que indicam correspondência com  $H_1$ , ainda que não “fechem” estatisticamente em todos os anos, e será aplicada doravante em todas as análises solicitadas.

A opção pelo enfoque quantitativo apoia-se na premissa de que a quantificação permite compreender a realidade e captar, com validade e precisão mensurável, padrões e efeitos em fenômenos sociais complexos (FRANKLIN, 2008). Nesse sentido, o uso de indicadores padronizados e regras claras de inferência oferece base adequada para avaliar se a atuação indutora do TCE/MT se traduz em ganhos objetivos de desempenho fiscal. Tal disciplina metodológica reduz riscos de viés de seleção e de inconsistência de mensuração, fortalecendo a validade interna e a consistência externa dos achados deste estudo de caso (SÁTYRO; D'ALBUQUERQUE, 2020).

O processo metodológico segue as etapas clássicas do método quantitativo (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013): formulação do problema e revisão da literatura; definição de hipóteses e variáveis; delineamento do estudo e seleção da amostra; coleta e organização dos dados; análise estatística; e relatório dos resultados. Nesse encadeamento, as hipóteses são explicitadas ( $H_0$  e  $H_1$ ), as variáveis são operacionalizadas e os testes são especificados previamente para assegurar coerência entre objetivos, dados e inferência.

Além disso, o enfoque quantitativo está relacionado a duas realidades: uma interna, que envolve as hipóteses do pesquisador (subjetiva); e uma externa, que é a realidade fáctica (objetiva). O problema formulado também parte desse pressuposto, ou seja, entende-se que a atuação do TCE/MT afeta a administração, mas se quer mensurar se essa influência é capaz de melhorar o desempenho e a gestão fiscal como um todo e de modo objetivo (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2013, p. 32).

Como mencionado, a estratégia analítica organiza-se em camadas complementares estritamente quantitativas. A análise

descritiva caracteriza o IGFM Geral por grupos (participantes vs. não participantes), por ano e pela distribuição de conceitos (A, B, C, D), oferecendo um panorama de tendências, heterogeneidades e mobilidade de conceitos ao longo do tempo. Em seguida, a análise inferencial se concentra no Teste t de Welch, aplicado ano a ano para comparar médias do IGFM Geral entre os grupos, com reporte de p-valores, intervalos de confiança de 95% e tamanhos de efeito; e no Qui-quadrado (2×4), utilizado para comparar a composição de conceitos entre participantes e não participantes ao longo dos anos, emulando uma lógica de uma experiência natural.

Assim, o estudo adota uma abordagem estritamente quantitativa, na qual a estatística descritiva da evolução do IGFM Geral ocupa posição central, sendo complementada por análises inferenciais por meio do teste t de Welch e do Qui-quadrado para responder à pergunta de pesquisa. A coerência lógica entre as hipóteses H1 (associação positiva entre participação e desempenho) e H0 (ausência de diferença estatisticamente significativa), aliada ao encadeamento dos métodos e à transparência dos critérios de decisão (p-valores, intervalos de confiança e tamanhos de efeito), assegura uma avaliação rigorosa sobre se há associação entre a atuação do TCE/MT, por meio do PDI e do GPE, e melhoras mensuráveis no IGFM Geral.

A literatura institucional do TCE/MT indica que o PDI/GPE introduz gestão para resultados, monitoramento de metas e modernização de rotinas, elementos plausíveis de melhoria no IGFM Geral (NOVELLI, 2019). À luz disso, testa-se H1 (associação positiva entre participação e IGFM Geral) contra H0 (ausência de diferença) por meio de estatística descritiva, do teste t (com correção de Welch quando pertinente) e do teste do Qui-quadrado para a comparação da distribuição dos conceitos do IGFM Geral. A evidência é interpretada pelo sinal e pela magnitude das diferenças, pelos intervalos de confiança e pela precisão dos estimadores (valores-p), decidindo-se pela rejeição ou não de H0; a convergência entre técnicas e a estabilidade dos resultados serão tomadas como suporte substantivo à tese de que a adesão ao PDI/GPE se associa a níveis mais elevados do IGFM Geral.

### 3.3 FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E TÉCNICAS DE COLETA

A coleta de dados envolve a análise da participação colaborativa do TCE/MT, por meio dos programas PDI e GPE, no planejamento estratégico e orçamentário dos municípios mato-grossenses, e o exame quantitativo, entre os anos de 2011 e 2024, da evolução do Índice de Gestão Fiscal dos Municípios, que é “uma ferramenta que permite mensurar a qualidade da gestão pública dos municípios de Mato Grosso, subsidiada pelos dados recebidos por meio do Sistema Auditoria Pública Informatizada de Contas (Aplic)”<sup>11</sup>.

A análise utiliza 2011 como ponto de partida e 2024 como ponto mais recente. O ano de 2011 foi selecionado porque, a partir desse exercício, os registros das contas anuais de governo municipal passaram a dispor de dados orçamentários e financeiros sistematizados e acessíveis, condição necessária à construção e à comparabilidade do indicador ao longo do tempo. Para garantir atualidade dos achados, incorporam-se os dados mais recentes disponíveis (2024)<sup>12</sup>. O IGFM é periodicamente examinado no âmbito do parecer prévio sobre as contas anuais dos prefeitos. Em Mato Grosso, todos os municípios são obrigados a encaminhar, por meio do Sistema APLIC/TCE/MT, informações contábeis, orçamentárias e financeiras. A partir desse banco de dados institucional é possível cruzar variáveis, construir séries e extrair análises consistentes para o período 2011–2024.

O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios é um produto do TCE/MT, sustentado em metodologia originalmente formulada pela FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro)<sup>13</sup> e alimentado por dados oficiais do Sistema APLIC. Seu propósito é estimular a cultura de responsabilidade administrativa, qualificar decisões de alocação de recursos públicos e ampliar o controle social e técnico sobre a gestão fiscal dos municípios mato-grossenses. Construído com dados e critérios operacionais do TCE/MT, o IGFM observa um protocolo metodológico próprio, harmonizado com iniciativas congêneres de alcance nacional – Índice de Firjan de Gestão Fiscal (FIRJAN, 2025). Esse alinhamento metodológico reforça a

<sup>11</sup> IGFM. Disponível em: <https://radar.tce.mt.gov.br/>. Acesso em 05/10/2025.

<sup>12</sup> Dados utilizados nos relatórios das contas de governo municipal do exercício de 2024, elaborados em 2025. Disponíveis, na íntegra, a partir de setembro de 2025.

<sup>13</sup> FIRJAN. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 05/10/2025.

adequação do indicador, assegurando transparência dos procedimentos de cálculo, comparabilidade temporal e transversal entre municípios e confiabilidade para fins de avaliação e monitoramento.

O IGFM Geral, objeto central desta pesquisa, é um indicador resultante de uma métrica estabelecida pelo TCE/MT, na qual é realizada uma média ponderada dos seguintes índices: IGFM Geral Receita Própria - da receita própria tributária (indica o grau de dependência das transferências constitucionais e voluntárias de outros entes); IGFM Geral Gasto Pessoal - da despesa com pessoal (representa quanto os municípios comprometem da receita corrente líquida (RCL) com o pagamento de pessoal); IGFM Geral Liquidez - de liquidez (capacidade da administração de cumprir com seus compromissos de pagamentos imediatos com terceiros); IGFM Geral Investimento - de investimentos (valor investido pelos municípios em relação à receita corrente líquida); IGFM Geral Custo Dívida - do custo da dívida (avalia o comprometimento do orçamento com pagamentos de juros, encargos e amortizações de empréstimos contraídos em exercícios anteriores); IGFM Geral Resultado Orçamentário RPPS - do resultado orçamentário do RPPS (avalia o quanto o fundo de previdência do município é superavitário ou deficitário) (MATO GROSSO, 2014).

O IGFM Geral, nos termos da Resolução Normativa n.º 29/2014 do TCE/MT<sup>14</sup>, é classificado nos conceitos A, B, C e D de acordo com os seguintes valores de referência (MATO GROSSO, 2014):

- a) Conceito A (gestão de excelência): resultados superiores a 0,80 pontos;
- b) Conceito B (boa gestão): resultados compreendidos de 0,61 a 0,80 pontos;
- c) Conceito C (gestão em dificuldade): resultados compreendidos de 0,40 a 0,60 pontos; e
- d) Conceito D (gestão crítica): resultados inferiores a 0,40 pontos.

Conforme a métrica delineada pelo indicador, os valores variam entre 0 (zero) e 1 (um), dado que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município (MATO GROSSO, 2014).

---

<sup>14</sup> Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Legislação/Jurisprudência. Disponível em: [https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=29%2F2014&categoria\\_id=12](https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=29%2F2014&categoria_id=12). Acesso em: 05/10/2025.

O IGFM Geral é integrado, dentre outros, pelos índices de liquidez e de investimentos, cujas evoluções revelam se o município possui capacidade de pagamento e saúde financeira para investir, ou seja, se há recursos para a execução de políticas públicas. Pode-se inferir, com razoável segurança, que há uma ligação direta entre o planejamento estratégico do ente e seu orçamento.

Estudos em Mato Grosso mostram que a institucionalização do planejamento estratégico municipal sob apoio do GPE avança, mas enfrenta desafios de engajamento e falta de metodologias de acompanhamento e monitoramento, o que ressalta a importância de rotinas gerenciais para sustentar resultados fiscais observáveis (ZAMBRA e PANTALEÃO, 2024).

Desse modo, as contas públicas articulam-se intrinsecamente ao lado da despesa, pois a implementação de políticas para atender demandas sociais requer alocação orçamentária e execução financeira. O encadeamento é direto: planejamento consistente (com metas, prioridades e cronograma) sustenta a estabilidade orçamentária, a qual, por sua vez, viabiliza disponibilidade financeira e melhora a qualidade da execução das políticas delineadas no âmbito da governança pública – com maior previsibilidade, eficiência alocativa e aderência a regras de responsabilidade fiscal.

Para fins de enquadramento conceitual e justificativa metodológica, parte-se das seguintes premissas. Primeiro, o IGFM é um indicador apropriado para tratar de gestão fiscal municipal, pois sintetiza dimensões-chave de equilíbrio orçamentário-financeiro, segue protocolo metodológico transparente e replicável e se encontra harmonizado com métricas congêneres de alcance nacional, assegurando comparabilidade temporal e transversal. Segundo, o TCE/MT atua como órgão fiscalizador e orientador, difundindo rotinas, metas e padrões de gestão para resultados; essa atuação cria condições institucionais para planejamento, execução e monitoramento que, em tese, podem refletir-se em melhor transparência e desempenho no IGFM – ponto a ser examinado empiricamente.

Prova dessa conclusão, além dos fatos já expostos, é a maciça adesão ao novo projeto desta Corte de Contas. Dos 142 municípios do Estado, 120 já aderiram ao Programa de Apoio ao Gerenciamento do Planejamento Estratégico (GPE), que sucedeu e ampliou o PDI,

tratando-se de uma clara demonstração de que a parceria é desejada e necessária para o desenvolvimento das cidades mato-grossenses.

As informações relacionadas aos programas institucionais do TCE/MT, PDI e GPE foram obtidas no *site* institucional e na Secretaria de Planejamento, Integração e Coordenação do TCE/MT.

Este estudo, de natureza estritamente quantitativa, testa hipóteses com base no IGFM Geral por meio de análise descritiva, Teste t de Welch (diferenças de médias) e Qui-quadrado (distribuição de conceitos A–D). Para comparação, a amostra será segmentada pelos grupos da RN nº 29/2014/TCE/MT, que funcionarão como variável de agrupamento em todas as etapas (por grupo, por ano e por conceitos). Esse arranjo permite verificar, com mensuração transparente e inferência reprodutível, se a participação nos programas PDI/GPE se associa a melhor desempenho no IGFM e, por consequência, rejeitar ou não  $H_0$ . A segmentação previamente documentada evita escolhas *ad hoc* e amostragens sem critério – que “tenderiam a ser prejudiciais” em certos contextos –, preservando critérios substantivos e replicáveis (MACHADO, 2021, p. 22).

### **3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DOS DADOS E MATRIZ DE OPÇÕES METODOLÓGICAS**

Considerando a adoção de uma abordagem estritamente quantitativa, a análise será estruturada com dados oficiais do TCE/MT e terá foco na evolução histórica do IGFM Geral dos municípios mato-grossenses entre 2011 e 2024. O objetivo central é testar a hipótese alternativa ( $H_1$ ) – de que a participação nos programas institucionais (PDI/GPE) se associa a melhor desempenho no IGFM Geral – em confronto com a hipótese nula ( $H_0$ ) de ausência de diferença estatisticamente significativa entre participantes e não participantes. A definição explícita da população de casos (municípios e período) atende à boa prática de consolidar o universo analítico e documentar recortes, reconhecendo que “os limites da população de casos podem ser expandidos ou retraídos” conforme o avanço da investigação (BEACH; PEDERSEN, 2016, p. 245, MACHADO, 2021, p. 21).

A estratégia empírica combina estatística descritiva, teste t e Qui-quadrado. A estatística descritiva resume a distribuição das variáveis e caracteriza os grupos de interesse por meio de medidas de posição (média, mediana) e dispersão (desvio-padrão, valores mínimo e

máximo), além de frequências por conceitos do IGFM Geral (A, B, C, D). Com base nessa análise, será possível comparar a média do IGFM Geral entre os municípios que aderiram e os que não aderiram ao GPE ao longo do período analisado (2011 a 2024). Esta etapa fornece o panorama inicial das tendências entre municípios aderentes e não aderentes ao PDI/GPE, mapeando a evolução do IGFM Geral por grupo e ano.

Em sequência à caracterização descritiva, as diferenças entre participantes e não participantes, ao longo do tempo, são dimensionadas por meio de testes inferenciais: o Teste t de Welch, que compara médias do IGFM Geral entre os grupos (com reporte de p-valores, IC95% e tamanho de efeito), e o Qui-quadrado (2x4), que contrasta a distribuição dos conceitos (A–D). Essas técnicas permitem testar formalmente H1 – participação associada a desempenho superior e diferença estatisticamente significativa – em confronto com H0 (ausência de diferença). A combinação entre descrição sistemática do indicador e testes de hipótese funciona como ponte entre conceito e mensuração no estudo de caso, assegurando que o IGFM represente adequadamente o constructo teórico de desempenho fiscal antes das conclusões inferenciais (SÁTYRO; D'ALBUQUERQUE, 2020).

Com essa arquitetura inteiramente quantitativa, avalia-se com rigor se a adesão aos programas PDI/GPE se associa a melhorias mensuráveis no IGFM Geral, atendendo ao objetivo central de testar H1. Logo, são documentadas a procedência dos dados (TCE/MT/APLIC) e as decisões de mensuração (testes), em linha com a recomendação de transparência metodológica – explicando ao “leitor como foram feitas as escolhas da pesquisa” e seus impactos descritos e inferenciais (MORAVCSIK, 2014, p. 49, MACHADO, 2021, p. 22).



4

## 4

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A base empírica reúne 141 municípios de Mato Grosso, observados anualmente de 2011 a 2024 (1.974 observações), em estrutura município-ano<sup>15</sup>. O conjunto contempla, entre outras, as variáveis: código IBGE (identificador), município, ano, IGFM Geral (contínuo), conceito IGFM Geral (A/B/C/D, conforme RN n.º 29/2014 do TCE/MT), classificação (posição ordinal no IGFM), participação no PDI e/ou no GPE e variável derivada Grupo PDI\_GPE (coorte<sup>16</sup> fixa por município).

Como primeiro passo, a análise descritiva examina o comportamento do IGFM Geral no período 2011-2024 e por coortes, combinando medidas de tendência central (média, mediana), dispersão (desvio-padrão, mínimo, máximo), distribuição normativa (A - gestão de excelência; B - boa gestão; C - gestão em dificuldade; e D - gestão crítica); e séries anuais por grupo. Essa etapa cumpre função exploratória e diagnóstica e constitui o eixo central da análise empírica, evidenciando padrões de evolução, sinais de convergência/divergência e diferenças entre grupos, enquanto as etapas inferenciais assumem caráter complementar.

Para comparabilidade longitudinal, os municípios são organizados em quatro coortes fixas (cada município permanece no mesmo grupo ao longo de toda a série): (a) PDI/GPE 2012-2024 - 19 municípios com exposição prolongada (PDI e continuidade no GPE); (b) GPE 2022 - 75 ingressantes na primeira onda do GPE; (b) GPE 2023 - 26 ingressantes na segunda onda; (d) não participantes - 21 municípios sem adesão em todo o período. A Tabela 01 apresenta a definição sintética dessas coortes, a contagem (n) e a justificativa analítica de cada estrato. Fixar coortes evita reclassificações interanuais e contaminações de comparação, preservando a consistência das leituras por tempo e grupo.

<sup>15</sup> Os dados foram extraídos de outros Bancos de Dados oficiais: TCE/MT (IGFM, PDI/GPE); IBGE (código do município, população e IDHM); TSE (dados eleitorais e partidários); Secretaria de Estado de Planejamento do Estado de Mato Grosso (região).

<sup>16</sup> Grupo que compartilha uma característica em comum durante um mesmo período – a participação ou não nos programas institucionais do TCE/MT até 2024: PDI/GPE 2012–2024; GPE 2022; GPE 2023; e Não participantes (Tabela 01).

Tabela 1 – Definição das coortes da pesquisa			
Coorte	n.	Descrição	Justificativa
PDI/GPE 2012–2024	19	Municípios que aderiram ao PDI, em 2012, e mantiveram continuidade no ciclo subsequente (GPE) até 2024.	Grupo que captura o efeito de exposição prolongada à política pública (continuidade institucional PDI → GPE).
GPE 2022	75	Municípios que ingressaram na primeira onda do GPE em 2022, sem participação prévia no PDI.	Grupo com a primeira exposição ao GPE, útil para comparar trajetória com a coorte de longa duração (PDI/GPE) e com a de entrada posterior (GPE 2023).
GPE 2023	26	Municípios que ingressaram na segunda onda do GPE em 2023, sem PDI prévio.	Grupo de exposição mais recente, permitindo avaliar ganhos de curto prazo e a velocidade de convergência em relação às demais coortes aderentes.
Não participantes	21	Municípios que não aderiram ao PDI nem ao GPE em todo o período.	Grupo de controle, compondo um contrafactual histórico simples para as comparações descritivas e ajudando a separar variações sistêmicas (p.ex., choques macro) de mudanças associadas à adesão.
<b>Total</b>	<b>141</b>		

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE do TCE/MT (2025).

Na etapa inferencial, as diferenças entre participantes e não participantes são dimensionadas por dois testes complementares: Teste t de Welch (diferenças de médias do IGFM por coorte e ano a ano) e Qui-quadrado 2×4 (diferenças na distribuição dos conceitos A-D por ano), com p-valores, IC95%, tamanhos de efeito. Os resultados descritivos e inferenciais são lidos em conjunto, de modo a corroborar ou refutar indícios iniciais e dimensionar a robustez das conclusões. Além da decisão binária (rejeita/não rejeita H0), registra-se o percentual de rejeição ao longo da série e a coerência/persistência do sinal em anos sem significância estrita, captando padrões numéricos consistentes com H1.

A conclusão considerará duas frentes integradas - descrição e inferência - o que permite avaliar, com critérios reproduzíveis, se e em que medida a adesão aos programas PDI/GPE se associa a melhorias mensuráveis no IGFM Geral, atendendo ao objetivo central de testar formalmente  $H_1$  contra  $H_0$ .

Os resultados serão apresentados em uma sequência lógica e cumulativa: inicia-se pela análise descritiva do IGFM Geral, por coortes e no tempo, seguida do Teste t de Welch por coortes (diferença média entre participantes e não participantes), do Teste t de Welch ano a ano (trajetória temporal das diferenças) e, por fim, do Qui-quadrado ( $2 \times 4$ ) (contraste da distribuição de conceitos A–D em cada ano).

## 4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

Como mencionado, cada município foi classificado em uma única coorte ao longo de toda a série, com base na participação e no ano de adesão: PDI/GPE 2012–2024, GPE 2022, GPE 2023 e Não participantes. Os resultados da análise descritiva aplicada apontam evolução consistente do desempenho fiscal medido pelo IGFM Geral em todas as coortes entre 2011 e 2024, com diferenças substantivas a favor dos grupos participantes.

A opção por 2011 como ano inicial da série descritiva cumpre dupla função. Empiricamente, 2011 representa o primeiro exercício em que o IGFM Geral se encontra disponível em base sistematizada e comparável para todos os municípios, o que garante a integridade da série histórica e a consistência das estatísticas resumo utilizadas (seção 3.3). Analiticamente, trata-se de um período anterior à implementação dos programas PDI e GPE, de modo que os valores de 2011 descrevem a condição fiscal pré-intervenção das coortes. Assim, as trajetórias observadas a partir de 2012 podem ser lidas como variações em relação a um ponto de partida comum, permitindo comparar o ritmo e a direção da mudança entre aderentes e não aderentes sem confundir diferenças de nível inicial com eventuais efeitos associados à participação nos programas.

Tabela 2 – Média do IGFM Geral ao longo dos anos analisados

Ano	PDI/GPE 2012-2024	GPE 2022	GPE 2023	Não participante
2011	0,5422	0,5726	0,5318	0,5448
2012	0,5566	0,5843	0,5601	0,5417
2013	0,5307	0,5081	0,4977	0,4902
2014	0,5715	0,5344	0,5244	0,5389
2015	0,6380	0,5714	0,5701	0,5788
2016	0,6210	0,5992	0,5957	0,5423
2017	0,5516	0,5562	0,5328	0,4880
2018	0,5716	0,5544	0,5371	0,4858
2019	0,6186	0,6121	0,5683	0,5440
2020	0,6376	0,6035	0,5912	0,5397
2021	0,6916	0,6715	0,6380	0,6467
2022	0,6920	0,6792	0,7033	0,6996
2023	0,6770	0,6253	0,6490	0,6275
2024	0,7367	0,7244	0,7518	0,6459

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

Considerando as médias no *baseline* (2011) e no último ano da série (2024), observa-se que o grupo PDI/GPE 2012-2024 passa de 0,5422 (2011) para 0,7367 (2024), (+0,1945); o grupo GPE 2022 evolui de 0,5726 para 0,7244 (+0,1518); o grupo GPE 2023 passa de 0,5318 para 0,7518 (+0,2200); por sua vez, os Não participantes crescem em uma proporção menor de 0,5448 para 0,6459 (+0,1011). Em termos descritivos, trata-se de um nítido padrão: todos melhoram, mas os aderentes melhoram mais, como evidencia a Tabela 03.

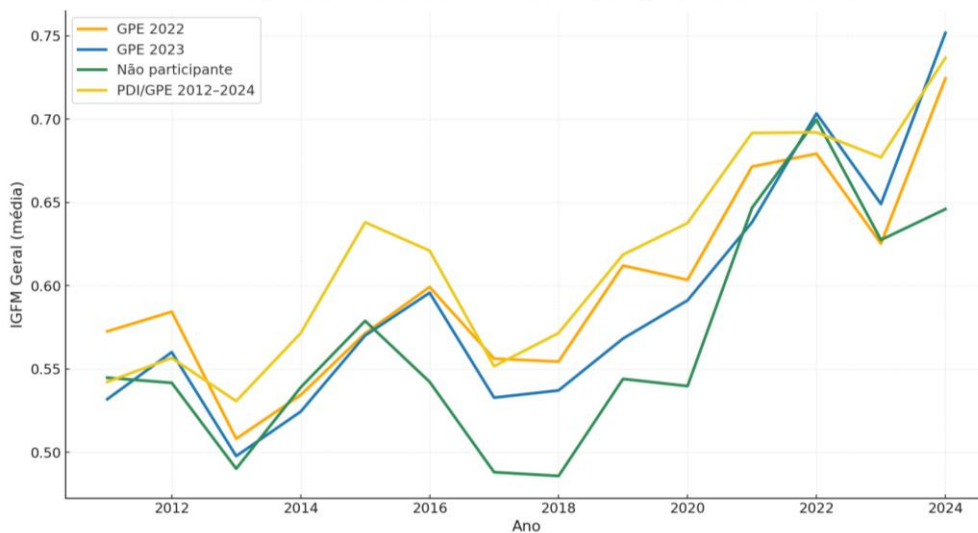
**Tabela 3 – Média do IGFM Geral – 2011 / 2024**

Grupos	2011	2024	Varição
<b>PDI/GPE 2012–2024</b>	0,5422	0,7367	+ 0,1945
<b>GPE 2022</b>	0,5726	0,7244	+ 0,1518
<b>GPE 2023</b>	0,5318	0,7518	+ 0,2200
<b>Não participante</b>	0,5448	0,6459	+ 0,1011

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

**Figura 1 – Média do IGFM Geral – 2011 / 2024**

Evolução da média do IGFM Geral por grupo (2011–2024)



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A partir de 2020, observa-se nas Tabelas 02 e 03 e na Figura 01 um movimento de elevação generalizada do IGFM Geral em todas as coortes, com aceleração particularmente visível em 2021 e 2022. Esse comportamento pode ser lido à luz do contexto macro institucional da pandemia de Covid-19, sobretudo entre 2020 e 2022<sup>17</sup>. Ainda que não constitua objeto direto de teste nesta pesquisa, é plausível considerar

<sup>17</sup> Portaria GM/MS n.º 913, de 22 de abril de 2022, declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS n.º 188, de 3 de fevereiro de 2020.

que a combinação entre a desaceleração de atividades presenciais da máquina pública (com redução transitória de despesas administrativas, como água, energia e serviços contratados) e os efeitos da Emenda Constitucional n.º 119/2022 – que dispensou estados e municípios do cumprimento do mínimo constitucional de 25% da receita em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em 2020 e 2021, com repercussões diretas em 2022 – tenha comprimido o crescimento das despesas diante da evolução das receitas, gerando, em muitos casos, uma folga fiscal temporária. Em termos estritamente descritivos, esses elementos ajudam a contextualizar os ganhos pontuais no desempenho médio captado pelo IGFM Geral, sem que se estabeleça, nesta pesquisa, qualquer relação causal direta entre tais condições extraordinárias e as variações observadas no índice.

Quando se acompanha a trajetória subsequente, especialmente entre 2023 e 2024, as Tabelas 02 e 03 e a Figura 01 indicam que o grupo “Não participante” passa a registrar incrementos relativamente menos intensos do IGFM Geral em comparação às coortes vinculadas aos programas PDI/GPE, embora mantenha variações positivas. Em outros termos, o impulso comum observado em 2021-2022 parece se dissipar de forma assimétrica: os grupos participantes preservam um ritmo de melhora mais pronunciado, enquanto o grupo não participante apresenta ganhos marginais mais modestos no período recente. Esse padrão, visível tanto nos níveis médios anuais quanto no formato das curvas, é aqui tratado como evidência descritiva relevante, que reforça a necessidade de considerar simultaneamente choques macroeconômicos e institucionais e a heterogeneidade entre coortes ao interpretar a evolução temporal do IGFM Geral.

No caso específico do grupo “Não participante” (linha verde da Figura 01), a elevação mais acentuada entre 2021 e 2022 reflete tanto a melhora generalizada entre os municípios que permanecem nessa condição a partir de 2022 quanto a contribuição mais intensa de um subconjunto com aumentos individuais mais expressivos no IGFM Geral. Com base nos dados analisados, verifica-se que municípios como Alto Paraguai, Denise, Tapurah, Barão de Melgaço, Pontal do Araguaia, Planalto da Serra e Gaúcha do Norte registram variações relevantes no índice entre 2021 e 2022, enquanto outros exibem incrementos mais moderados, compondo um quadro interno de heterogeneidade. Em conjunto, essas variações contribuem para que a média dos “Não participantes” se eleve de 2021 para 2022 (Tabela 02), reforçando visualmente a inflexão da curva verde na Figura 01, sem que isso

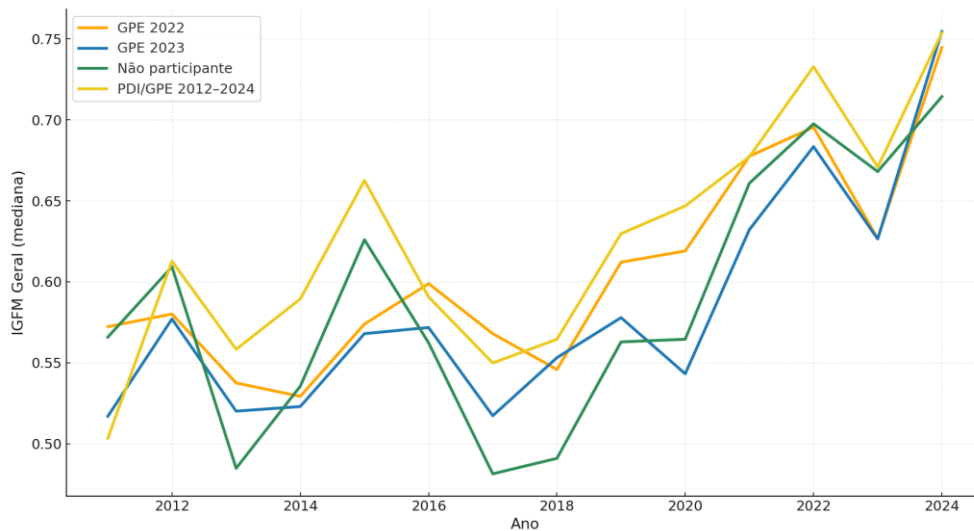
implique, por si só, inferência de mecanismos específicos ou de efeitos associados a políticas determinadas.

A partir de 2022, considerando as adesões ao GPE 2022 e GPE 2023, o grupo “Não participante” passa a ser composto por um conjunto estável de municípios ao longo de todo o período 2022-2024, de modo que a trajetória subsequente da linha verde na Figura 01 passa a depender de variações internas de desempenho, e não de mudanças adicionais de composição entre coortes. Nesse contexto, a redução da média em 2023, seguida de uma recuperação moderada em 2024, sugere um movimento de acomodação após o pico inicial captado em 2022: o IGFM Geral se mantém em patamar positivo, porém com ganhos menos expressivos do que aqueles observados nas coortes participantes (PDI/GPE 2012-2024, GPE 2022 e GPE 2023). Em termos descritivos, esse padrão é compatível com a ideia de que o choque extraordinário do período pandêmico, somado à presença de alguns municípios com desempenho fiscal mais elevado dentro do grupo, produz um impulso concentrado no curto prazo, seguido de estabilização em trajetória mais moderada, o que contribui para explicar por que, no horizonte 2011-2024, os “Não participantes” melhoram, mas o fazem de forma menos intensa do que os grupos que aderiram aos programas do Tribunal.

Assim, na Figura 01, o incremento médio do IGFM Geral é mais expressivo nas coortes GPE 2023 e PDI/GPE 2012-2024, seguido por GPE 2022; o grupo sem adesão apresenta a menor variação. Embora a média possa ser sensível a assimetrias, o padrão observado sugere associação positiva entre participação nos programas e desempenho fiscal. Para mitigar essa sensibilidade, utiliza-se também a mediana como medida de posição: por ser robusta, mantém-se estável diante de distribuições enviesadas e, portanto, representa melhor o nível típico do IGFM Geral (Figura 02), evitando que poucos casos distorçam a leitura substantiva dos resultados

**Figura 2 – Mediana do IGFM Geral – 2011 / 2024**

Evolução da mediana do IGFM Geral por grupo (2011-2024)



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A leitura conjunta de mediana mais alta e desvio-padrão (DP) menor, como na Tabela 02 e, em 2024, entre participantes, sinaliza convergência para patamar elevado de desempenho por difusão do ganho no grupo, pois a dupla evidência (mediana ↑, DP ↓) indica dispersão controlada e maior homogeneidade. Para comparar anos e coortes em bases padronizadas, emprega-se o coeficiente de variação, medida adimensional cuja redução sugere homogeneização interna e cuja elevação sugere heterogeneidade; serão apresentados CV anual por grupo, variação relativa à linha de base e comparação no ano final. Como complemento robusto, utiliza-se o intervalo interquartil (IQR=Q3-Q1), que captura a faixa central de 50% das observações com menor sensibilidade a assimetrias; sua razão com a mediana (IQR/mediana) fornece leitura resistente de dispersão relativa, corroborando diagnóstico de convergência quando há simultaneamente elevação do nível central e queda da dispersão padronizada.

**Tabela 4 – Mediana, desvio padrão, coeficiente de variação e de dispersão – 2011 / 2024**

Grupos	Mediana		DP		CV		IQR	
	2011	2024	2011	2024	2011	2024	2011	2024
<b>PDI/GPE 2012–2024</b>	0,5034	0,7537	0,1736	0,1058	32,0200	14,3600	0,2016	0,1544
<b>GPE 2022</b>	0,5723	0,7446	0,1488	0,1135	25,9900	15,6700	0,2133	0,1461
<b>GPE 2023</b>	0,5170	0,7546	0,1206	0,0949	22,6800	12,6200	0,1694	0,0884
<b>Não participante</b>	0,5658	0,7143	0,1541	0,2847	28,2900	44,0800	0,2109	0,0732

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A análise das medidas de dispersão e de posição reforça esse achado. As medianas dos grupos participantes sobem de forma expressiva entre 2011 e 2024, simultaneamente à queda do desvio-padrão, indicando não apenas elevação do nível médio, mas também convergência interna para patamares mais altos de desempenho (Tabela 04). No PDI/GPE 2012–2024, por exemplo, o desvio-padrão recua de 0,1736 para 0,1058, ao passo que a mediana se desloca de 0,5034 para 0,7537; em GPE 2022, o desvio-padrão cai de 0,1488 para 0,1135, com a mediana avançando de 0,5723 para 0,7446; e em GPE 2023, a redução vai de 0,1206 para 0,0949, com mediana de 0,5170 para 0,7546. Entre os Não participantes, ao contrário, 2024 exhibe maior heterogeneidade (desvio-padrão de 0,1541 para 0,2847) e a mediana (0,7143) supera a média (0,6459), sinalizando que medidas robustas são mais informativas nesse grupo (assimetrias tratadas). Ainda que assimetrias possam ocorrer, seu impacto não altera a leitura central: **os participantes, além de subirem mais, tornam-se mais homogêneos em alto desempenho.**

Quanto à dispersão relativa e ao miolo da distribuição, observa-se queda expressiva do CV% e estreitamento (em geral) do IQR entre os aderentes entre 2011 e 2024: no PDI/GPE 2012–2024, o CV% recua de 32,01% para 14,36% e o IQR de 0,2016 para 0,1544; no GPE 2022, o CV% cai de 25,98% para 15,68% e o IQR de 0,2133 para 0,1461; e no GPE 2023, o CV% diminui de 22,68% para 12,63% e o IQR de 0,1694 para 0,0884 –

padrão compatível com convergência interna em patamar mais alto de IGFM Geral. Entre os não participantes, o CV% aumenta de 28,29% (2011) para 44,07% (2024), sinalizando maior heterogeneidade relativa, embora o IQR passe de 0,2109 para 0,0732; essa combinação (CV%↑ com IQR↓) indica assimetria mais pronunciada e reforça a utilidade de medidas robustas (mediana/IQR) para descrever o grupo em 2024.

A leitura conjunta de mediana, DP, CV e IQR indica um padrão claro de elevação do nível típico do IGFM Geral e de convergência interna entre os municípios aderentes aos programas, em contraste com heterogeneidade persistente entre os não participantes. Nos três grupos tratados (PDI/GPE 2012–2024, GPE 2022, GPE 2023) a mediana cresce de forma consistente ao longo da série, sugerindo que o ganho não se restringe a poucos casos extremos; em paralelo, o DP diminui, reduzindo a variabilidade absoluta; o CV cai, mostrando que a variabilidade relativa ao nível alcançado também se contrai; e o IQR se estreita, evidenciando que os 50% centrais dos municípios se aproximam entre si. Esse conjunto – mediana↑, DP↓, CV↓, IQR↓ – caracteriza convergência em patamar alto e é compatível com a hipótese da pesquisa, que a evolução do IGFM Geral é induzida pela participação no PDI/GPE.

No PDI/GPE 2012-2024, a combinação de mediana elevada e estreitamento do IQR indica que a melhoria foi difusa entre a maioria dos participantes, não havendo interferência de assimetrias. A queda do DP e do CV reforça a ideia de que, à medida que o grupo subiu de nível, controlou proporcionalmente a variabilidade, sugerindo maturidade institucional e estabilidade das práticas ao longo do tempo. No GPE 2022, observa-se trajetória semelhante: mediana crescente e IQR menor entre 2011 e 2024, acompanhados de DP e CV em queda, o que sugere consolidação após a entrada no programa e homogeneização gradual do desempenho. Já no GPE 2023, os indicadores sinalizam ganho acelerado: a mediana sobe rapidamente e o IQR já se estreita em curto prazo, enquanto DP e CV caem – um perfil de convergência acelerada, com rápida aproximação para níveis elevados

Entre os não participantes, a leitura é distinta. Embora haja melhora média em parte da série, a elevação do DP implicam maior dispersão absoluta; o CV tende a permanecer mais alto, denunciando variabilidade relativa elevada mesmo em níveis médios inferiores; e um IQR não decrescente indica que o miolo da distribuição permanece

espalhado. Nessa configuração, a mediana descreve melhor o centro do grupo do que a média, por ser robusta a valores extremos. Em termos substantivos, isso se traduz em resultados desiguais entre municípios não expostos aos instrumentos de indução institucional, sem sinal claro de convergência interna.

Em síntese, a Tabela 04 indica um padrão nitidamente mais virtuoso entre os participantes: mediana mais alta, menor desvio-padrão, CV em queda e IQR reduzido, combinação típica de ganhos difundidos, com consistência e estabilidade. Já os não participantes exibem maior heterogeneidade, o que fragiliza a previsibilidade do desempenho. Para este estudo, os achados descritivos sustentam que a exposição institucional continuada (PDI → GPE) se associa a níveis mais elevados e mais homogêneos do IGFM Geral.

Considerando a análise das medidas de tendências (média e mediana) e das medidas de dispersão (desvio padrão, coeficiente de variação e intervalo interquartil), tem-se, com base no IGFM Geral, as distribuições normativas por conceito do IGFM Geral (RN 29/2014 do TCE/MT: A (gestão de excelência); B (boa gestão); C (gestão em dificuldade); e D (gestão crítica); que mostram mudança estrutural favorável nos grupos participantes dos programas institucionais ao longo da séria histórica (Tabelas 05 e 06 e Figura 03).

**Tabela 5 – Distribuição percentual dos conceitos (RN 29/2014 do TCE/MT) - 2011**

Grupos	A	B	C	D
<b>PDI/GPE 2012-2024</b>	10,50	21,10	42,10	26,30
<b>GPE 2022</b>	4,00	36,00	42,70	17,30
<b>GPE 2023</b>	3,80	23,10	57,70	15,40
<b>Não participante</b>	0,00	38,10	42,90	19,00

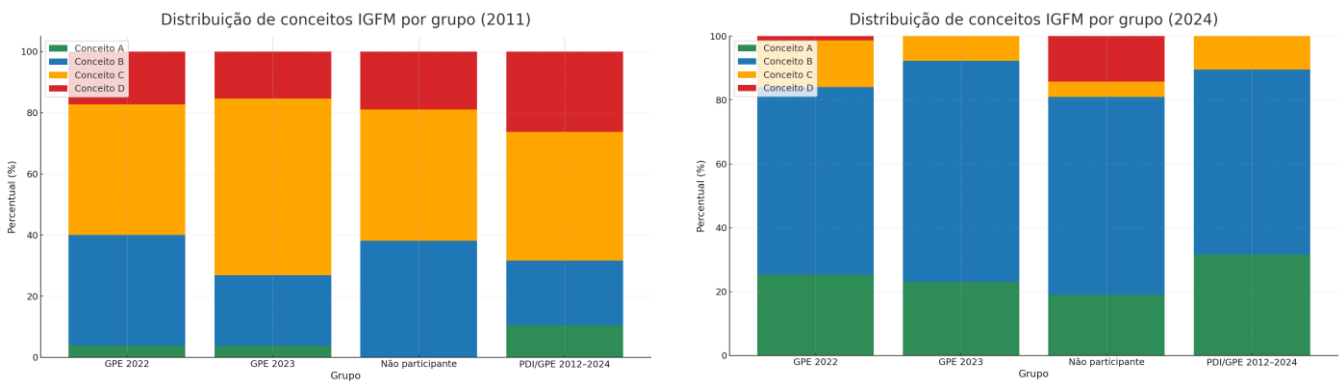
Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

**Tabela 6 – Distribuição percentual dos conceitos (RN 29/2014 do TCE/MT) - 2024**

Grupos	A	B	C	D
<b>PDI/GPE 2012–2024</b>	31,60	57,90	10,50	0,00
<b>GPE 2022</b>	25,30	58,70	14,70	1,30
<b>GPE 2023</b>	23,10	69,20	7,70	0,00
<b>Não participante</b>	19,00	61,90	4,80	14,30

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

**Figura 3 – Distribuição dos conceitos por grupo – 2011 / 2024**



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A Tabela 06 evidencia a migração de C/D para A/B entre participantes (PDI/GPE), No *baseline*, o **PDI/GPE 2012–2024** ainda concentrava 68,40% em C/D (10,50% A; 21,10% B; 42,10% C; 26,30% D), quadro semelhante ao observado nos ingressantes futuros do GPE. Em 2024, porém, PDI/GPE 2012–2024 e GPE 2023 praticamente eliminam o conceito D, com os municípios migrando para A/B: no PDI/GPE 2012–2024, 31,60% A e 57,90% B (C=10,5%; D=0,0%); no GPE 2023, 23,10% A e 69,20% B (C=7,7%; D=0,0%); e no GPE 2022, 25,30% A e 58,70% B (C=14,7%; D=1,3%).

Os Não participantes também avançam em A/B (19,00% e 61,90%, respectivamente), mas preservam 14,30% em D, sugerindo persistência de uma cauda inferior residual entre municípios não expostos aos programas. Essas composições estão representadas, respectivamente,

na Tabela 05 (*baseline* 2011) e Tabela 06 (ano 2024), enquanto a Figura 03 apresenta a diferença visual entre os conceitos ao longo da série.

Em conjunto, os resultados descritivos são consistentes com a hipótese de pesquisa: a participação nos programas PDI/GPE associa-se a maior evolução do IGFM Geral ao longo do tempo, quando comparada aos municípios que permaneceram fora das iniciativas do TCE/MT. A adoção de 2011 como *baseline* evidencia ganhos acumulados maiores nas coortes tratadas; a análise de dispersão e medianas indica que tais ganhos não se devem a eventuais assimetrias, mas a um deslocamento mais amplo da distribuição; e a transição dos conceitos normativos de C/D para A/B, especialmente entre PDI/GPE 2012–2024 e GPE 2023, reforça a leitura de difusão de boas práticas e padronização de rotinas de gestão. O registro de possíveis assimetrias, mas não compromete a conclusão substantiva, que se mantém quando se observam medidas robustas e o conjunto da evidência.

Cabe registrar, de forma estritamente contextual e sem pretensão explicativa, que o período 2020-2021 coincide com choques institucionais e operacionais que podem, eventualmente, ter influenciado o comportamento orçamentário-financeiro municipal, notadamente a pandemia de Covid-19, com redução de despesas administrativas decorrente da desaceleração de atividades presenciais, e a Emenda Constitucional 119/2022, que dispensou estados e municípios de cumprir os mínimos constitucionais em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 25% da receita) nesses dois exercícios, com repercussões subseqüentes. Em tese, tais fatores poderiam ter comprimido o ritmo de gasto frente à receita, ampliando *superávits* e favorecendo melhorias pontuais em indicadores como o IGFM Geral, movimento que, visualmente, se generaliza a partir de 2021 (ver Tabela 02) e no qual se destaca, em especial, a coorte GPE 2023, cujo incremento foi expressivo no recorte analisado. Todavia, essa hipótese não é objeto de teste na presente pesquisa; não foram investigados mecanismos causais nem foram isolados efeitos específicos, razão pela qual não se considera tal conjectura nos resultados. Trata-se, portanto, de menção cautelar para orientar pesquisas futuras, que poderão examinar com rigor a contribuição específica desses choques sobre a trajetória do desempenho fiscal municipal.

Por fim, a seção descritiva baliza a etapa inferencial que se segue. Os padrões documentados, médias superiores entre participantes,

queda de dispersão e reclassificação normativa favorável, além da ordem relativa de desempenho em 2024, orientam a aplicação sequencial do Teste t de Welch (por coortes e ano a ano) e do Qui-quadrado para dimensionar diferenças de nível e de distribuição de conceitos entre participantes e não participantes. Essa passagem da descrição para o teste formal assegura rastreabilidade e consistência interna e permite verificar, com critérios reproduzíveis, se o componente associado à adesão ao PDI/GPE se traduz em ganhos mensuráveis no IGFM Geral.

## **4.2 ANÁLISE INFERENCIAL**

### **4.2.1 TESTE T DE WELCH APLICADO EM COORTES E CENÁRIOS**

Concluída a etapa descritiva, passa-se à análise inferencial para testar diferenças no IGFM Geral entre participantes (PDI/GPE) e não participantes. A medida de efeito é a diferença de médias, com nível de significância  $\alpha=0,05$  e teste bicaudal. Foi utilizado o Teste t de Welch (duas amostras, variâncias desiguais) por ser apropriado a tamanhos de grupo desbalanceados e heterocedasticidade, fornecendo graus de liberdade ajustados e erros-padrão mais adequados. Nessas condições, o procedimento aumenta a confiabilidade da inferência e reduz vieses na decisão sobre  $H_0$  (igualdade de médias) frente a  $H_1$  (diferença de médias), inclusive nas leituras  $t_0$  e  $t+1$  (desconsiderando o ano de adesão) quando pertinentes.

Nessa etapa inferencial, o uso de 2011 como referência também é central para a lógica dos cenários analisados. Ao calcular a variação 2011–2024 por município (Tabelas 07, 08 e 09), o teste t de Welch é aplicado às variações líquidas, e não apenas aos níveis do IGFM Geral, o que equivale a controlar o patamar inicial de cada unidade antes da atuação dos programas PDI/GPE. Como 2011 antecede a adesão às iniciativas de cooperação do Tribunal, as diferenças nos deltas entre coortes podem ser interpretadas como contrastes de evolução no período pós-programa em relação a uma linha de base comum, minimizando o risco de atribuir ao PDI/GPE diferenças que já estavam presentes antes de 2012. De forma complementar, quando se considera a média do IGFM Geral no intervalo 2011-2024, a inclusão do ano de 2011 assegura que a medida de desempenho médio incorpore a fase pré-adesão, permitindo distinguir, ainda que de forma conservadora, entre

municípios que já partiam de níveis mais altos e aqueles que se aproximaram ao longo do tempo.

Além disso, dada a multiplicidade de comparações (coortes e cenários agregados), foi aplicada a correção de Holm (ver Tabela 09) para limitar a probabilidade de ocorrer pelo menos um erro do Tipo I (falso positivo) nos testes, preservando o rigor inferencial e mitigando a possibilidade de se concluir que há diferença, por puro acaso em pelo menos um teste (contraste isolado). Em conjunto, o Welch (robusto a variâncias desiguais) e a correção de Holm (controle de multiplicidade) compõem o arcabouço adequado para avaliar, com cautela e precisão, se as diferenças observadas no IGFM Geral entre as coortes são estatisticamente significativas em cada recorte analítico.

Tabela 7 – Mudança do IGFM Geral entre início e fim da série ( $\Delta$ 2011–2024) por condição de adesão								
Cenário	n1	n2	méd.1	méd.2	dif_méd	p_bicaudal	ic95_inf	ic95_sup
Participante PDI/GPE vs Não participante (2011)	120	21	0,5589	0,5448	0,0142	<b>0,6986</b>	-0,0602	0,0885
Participante PDI/GPE vs Não participante (2024)	120	21	0,7323	0,6459	0,0863	<b>0,1845</b>	-0,0445	0,2171
Participante PDI/GPE vs Não participante ( $\Delta$ 2024/2011)	120	21	0,1733	0,1012	0,0721	<b>0,3027</b>	-0,0697	0,2140

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A Tabela 07 compara a variação líquida do IGFM Geral por município entre o *baseline* (2011) e o último ano da série (2024): para cada município calcula-se  $\Delta$  (Delta) = IGFM Geral\_2024 – IGFM Geral\_2011, e então aplica-se o t de Welch aos dois vetores de deltas (participantes vs. não participantes). Assim, o teste verifica quem evoluiu mais, controlando implicitamente o nível inicial de cada município (porque a comparação é feita sobre a mudança dentro da própria unidade).

A leitura do resultado deve focar na diferença de médias dos deltas, no p-valor bicaudal (principalmente) e no IC95% dessa diferença: se o IC95% não incluir zero e o  $p < 0,05$ , concluímos que o ganho médio

dos aderentes difere, do ponto de vista estatístico, significativamente do dos não participantes. O objetivo desta comparação é medir o salto líquido entre o antes e o depois.

Considerando a Tabela 07 como referência, a comparação do nível inicial e do efeito líquido no período ( $\Delta$  2011  $\rightarrow$  2024) indica que, após a aplicação do t de Welch aos deltas, em geral não se rejeita  $H_0$  a 5% (teste bicaudal;  $p \geq 0,05$ ). Em termos formais, não há evidência estatística suficiente de que o ganho médio dos participantes difira do observado nos não participantes. Ainda assim, o sinal e a magnitude dos deltas para as coortes aderentes são positivos e substantivos, sugerindo trajetórias de melhoria compatíveis com  $H_1$ . Dado que efeitos podem variar no tempo, a próxima etapa aprofunda a leitura com testes t ano a ano, permitindo identificar cenários específicos em que as diferenças se tornam mais nítidas.

Tabela 8 – IGFM Geral médio no período 2011–2024: participantes vs. não participantes								
Cenário	n1	n2	méd.1	méd.2	dif_méd	p_bicaudal	ic95_inf	ic95_sup
PDI/GPE 2012–2024 vs Não participante	19	21	0,6169	0,5653	0,0516	<b>0,1158</b>	-0,0133	0,1166
GPE 2022 vs Não participante	75	21	0,5997	0,5653	0,0345	<b>0,1698</b>	-0,0156	0,0845
GPE 2023 vs Não participante	26	21	0,5894	0,5653	0,0241	<b>0,3706</b>	-0,0298	0,0780
Participante (todos) vs Não participante	120	21	0,6002	0,5653	0,0349	<b>0,1503</b>	-0,0135	0,0834

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

Na Tabela 08, busca-se captar persistência de desempenho: para cada município, calcula-se a média do IGFM Geral em 2011-2024 e compara-se, via t de Welch, participantes versus não participantes. Essa abordagem evita olhar apenas o ponto final e revela quem se manteve, em média, em patamar mais alto ao longo do período. Os resultados indicam, em geral, não rejeição de  $H_0$  a 5% (teste bicaudal;  $p \geq 0,05$ ), ainda que as estimativas pontuais tendam a ser mais elevadas entre os

aderentes. Importa notar que a média 2011–2024 incorpora anos pré-adesão (especialmente para as coortes GPE), o que pode diluir contrastes; por isso, a leitura será complementada com testes t ano a ano (recortes t+1), acompanhados de tamanhos de efeito e do percentual de rejeição ao longo da série, para qualificar a inferência sobre a H1.

Tabela 9 – Resumo inferencial das evidências por cenário e p-valores (p_bicaudal)										
Cenário	n1	n2	méd. 1	méd. 2	dif_ méd	p_bicaudal	ic95_ inf	ic95_ sup	p_ho lm	Decisão
Participante vs Não participante (2011)	120	21	0,5589	0,5448	0,0142	<b>0,6986</b>	- 0,0602	0,0885	0,6986	Não rejeita H0
Participante vs Não participante (2024)	120	21	0,7323	0,6459	0,0863	<b>0,1845</b>	- 0,0445	0,2171	0,6986	Não rejeita H0
Participante vs Não participante ( $\Delta$ 2024–2011)	120	21	0,1733	0,1012	0,0721	<b>0,3027</b>	- 0,0697	0,2140	0,6986	Não rejeita H0
PDI/GPE 2012–2024 vs Não participante (2011–2024)	19	21	0,6169	0,5653	0,0516	<b>0,1158</b>	- 0,0133	0,1166	0,4632	Não rejeita H0
GPE 2022 vs Não participante (2011–2024)	75	21	0,5997	0,5653	0,0345	<b>0,1698</b>	- 0,0156	0,0845	0,3705	Não rejeita H0
GPE 2023 vs Não participante (2011–2024)	26	21	0,5894	0,5653	0,0241	<b>0,3706</b>	- 0,0298	0,0780	0,3705	Não rejeita H0
Participante (todos) vs Não participante (2011–2024)	120	21	0,6002	0,5653	0,0349	<b>0,1503</b>	- 0,0135	0,0834	0,4509	Não rejeita H0

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A Tabela 09 consolida os contrastes centrais entre participantes e não participantes a partir de duas frentes: (a) a variação líquida do IGFM Geral entre o início e o fim da série ( $\Delta$  2011–2024) e (b) os níveis

médios no período completo (2011–2024). Para cada cenário, registra-se o tamanho amostral ( $n_1$ ,  $n_2$ ), a diferença de médias ( $1-2$ ), o  $p_{\text{bicaudal}}$ , o IC95% da diferença e a decisão inferencial, permitindo leitura conjunta de magnitude, precisão e significância estatística.

No panorama agregado, a decisão mais frequente permanece “Não rejeita  $H_0$  ( $p \geq 0,05$ )”, tanto nos  $\Delta$  2011–2024 quanto nas médias do período completo. Em termos substantivos, os bicaudais indicam que, nas condições observadas de variabilidade entre municípios e tamanhos amostrais, as diferenças não se distinguem do acaso ao nível de 5%. Em diversos cenários, os IC95% cruzam zero, sinalizando incerteza quanto ao sinal do efeito quando considerada a dispersão amostral.

Mesmo sem cruzar o limiar de 5%, a Tabela 09 traz movimentos estatísticos alinhados à  $H_1$ . No recorte PDI/GPE 2012–2024 vs. Não participante (2011–2024), o  $p_{\text{bicaudal}}=0,1158$  acompanha diferença média positiva, sinalizando tendência de superioridade dos aderentes quando se considera a coorte de exposição prolongada. Observa-se, ainda, melhora no contraste pontual de 2024: o teste Participante vs. Não participante (2024) apresenta  $p_{\text{bicaudal}}=0,1845$ , valor inferior ao obtido no mesmo contraste em 2011, sugerindo aproximação gradual do limiar convencional e persistência do sinal a favor dos participantes.

Quando se agregam todos os aderentes no cenário Participante (todos) vs. Não participante (2011–2024), a diferença média permanece positiva e os  $p_{\text{bicaudais}}$  se mantêm na faixa intermediária (acima de 0,05, porém menores que em 2011), o que é compatível com ganhos distribuídos ao longo do período. Em conjunto, esses resultados apontam para uma trajetória de fortalecimento do efeito médio - mais nítida nas coortes com exposição mais longa - e justificam a sequência da investigação com a decomposição ano a ano e o acompanhamento do percentual de rejeição e dos tamanhos de efeito, de modo a verificar se a tendência se consolida em análise ano a ano.

A leitura conjunta de diferenças,  $p_{\text{bicaudais}}$  e IC95% também esclarece as fontes de incerteza: (a) heterogeneidade entre municípios, que alarga intervalos; (b) tamanhos efetivos por cenário após filtragens; e (c) diferenças de baseline que tendem a diluir contrastes quando se considera toda a janela 2011–2024. Assim, a Tabela 09 cumpre o papel de painel de síntese dos testes de médias: embora a significância a 5%

não seja predominante, há evidências direcionais e sinais consistentes com H1.

Em suma, a Tabela 09 indica que, na configuração descritivo-inferencial atual, não há rejeição robusta de H0 a 5%; ainda assim, os movimentos estatísticos ( $p$ -bicaudais menores) e as diferenças médias positivas recorrentes a favor dos participantes constituem indícios direcionais compatíveis com H1.

O passo seguinte do estudo é a decomposição anual dos contrastes por Teste t de Welch ano a ano (com  $t_0/t+1$ , IC95% e tamanhos de efeito), seguida do Qui-quadrado ( $2 \times 4$ ) para comparar a distribuição dos conceitos A–D entre participantes e não participantes ao longo da série. Essa sequência permite verificar se a tendência observada se consolida em anos específicos e complementa a leitura de nível (médias) com a de distribuição (conceitos).

#### 4.2.2 TESTE T DE WELCH APLICADO ANO A ANO ENTRE PARTICIPANTES E NÃO PARTICIPANTES DO PDI/GPE

Nesta seção, considerando os anos de efetiva participação nos programas, aplica-se o Teste t de Welch para comparar o IGFM Geral entre participantes do PDI/GPE e não participantes, em duas leituras complementares:  $t_0$  (participação no ano de adesão) e  $t+1$  (participação a partir do ano subsequente). Adota-se  $\alpha=0,05$ , teste bicaudal, com reporte de diferença de médias,  $p$ -valor e IC95% (e registro do percentual de rejeição na série), opção metodológica adequada a grupos desbalanceados e variâncias desiguais. O objetivo é testar formalmente H1 frente a H0, rastreando a trajetória temporal dos contrastes e verificando se a participação se associa a níveis superiores de IGFM Geral em exercícios específicos.

**Tabela 10 – Testes t de Welch entre participantes e não participantes do PDI/GPE ao longo dos anos ( $t_0$ )**

Ano	n_part	n_ao	media_part	media_ao	diff_medias	p_Welch	IC95_lo
2012	19	122	0,55656	0,57182	-0,01526	0,72003	-0,10227
2013	19	122	0,53073	0,50281	0,02792	0,45690	-0,04840
2014	19	122	0,57146	0,53303	0,03843	0,27383	-0,03253

<b>2015</b>	<b>19</b>	<b>122</b>	<b>0,63801</b>	<b>0,57238</b>	<b>0,06564</b>	<b>0,02507</b>	<b>0,00886</b>
2016	19	122	0,62100	0,58864	0,03236	0,21207	-0,01947
2017	19	122	0,55162	0,53948	0,01214	0,66326	-0,04454
2018	19	122	0,57156	0,53891	0,03265	0,25679	-0,02518
2019	19	122	0,61861	0,59102	0,02760	0,31133	-0,02733
2020	19	122	0,63756	0,58991	0,04765	0,14651	-0,01786
2021	19	122	0,69162	0,66006	0,03156	0,22307	-0,02044
2022	94	47	0,68177	0,70166	-0,01990	0,30613	-0,05824
2023	120	21	0,63860	0,62747	0,01113	0,71935	-0,05168
<b>2024</b>	<b>120</b>	<b>21</b>	<b>0,73225</b>	<b>0,64594</b>	<b>0,08631</b>	<b>0,18449</b>	<b>-0,04450</b>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A avaliação inferencial do IGFM Geral por ano, contrastando municípios participantes dos programas PDI/GPE com não participantes, foi conduzida inicialmente na leitura t0 (Tabela 10), na qual a condição “participante” vigora a partir do próprio ano de adesão. Essa configuração permite captar, sem atrasos, os contrastes médios entre grupos em cada exercício, preservando o desenho original de evolução anual do indicador. O painel t0 cobre a série 2012–2024, no qual, três achados sintetizam o comportamento do painel t0.

Primeiro, a direção do contraste favorece recorrente e substantivamente os participantes: em 11 dos 13 anos, a diferença de médias ( $media\_part - media\_nao$ ) é positiva, sugerindo patamares anuais sistematicamente mais altos entre os aderentes. Segundo, a evidência estatística estrita ( $p\_bicaudal < 0,05$ ) aparece uma vez na série, em 2015, quando o  $p\_Welch$  atinge seu mínimo (0,02507) e o IC95% da diferença fica inteiramente acima de zero; trata-se do único ponto de rejeição formal de  $H_0$  a 5%, robusto à heterocedasticidade tratada por Welch. Terceiro, a borda mais recente da série reforça a leitura substantiva: em 2024 observa-se a maior diferença média anual a favor dos participantes (0,08631), com  $p\_Welch$  a 0,18449, não significativo no limiar de 5%, mas claramente menor do que nos anos iniciais em que a comparação era possível e coerente com o quadro de ganhos médios superiores entre aderentes. Em termos de precisão, o conjunto de IC95% no t0, salvo 2015, cruza o zero; isso explica a decisão

predominante de não rejeitar H0 ao nível de 5% e indica que a incerteza residual (variância entre municípios) é relevante para a detecção formal das diferenças.

Tabela 11 – Testes t de Welch entre participantes e não participantes do PDI/GPE ao longo dos anos (t+1)							
Ano	n_part	n_nao	media_part	media_nao	diff_medias	p_Welch	IC95_lo
2013	19	122	0,53073	0,50281	0,02792	0,45690	-0,04840
2014	19	122	0,57146	0,53303	0,03843	0,27383	-0,03253
<b>2015</b>	<b>19</b>	<b>122</b>	<b>0,63801</b>	<b>0,57238</b>	<b>0,06564</b>	<b>0,02507</b>	<b>0,00886</b>
2016	19	122	0,62100	0,58864	0,03236	0,21207	-0,01947
2017	19	122	0,55162	0,53948	0,01214	0,66326	-0,04454
2018	19	122	0,57156	0,53891	0,03265	0,25679	-0,02518
2019	19	122	0,61861	0,59102	0,02760	0,31133	-0,02733
2020	19	122	0,63756	0,58991	0,04765	0,14651	-0,01786
2021	19	122	0,69162	0,66006	0,03156	0,22307	-0,02044
2022	19	122	0,69201	0,68784	0,00417	0,90510	-0,06759
2023	94	47	0,63572	0,63938	-0,00366	0,87128	-0,04840
<b>2024</b>	<b>120</b>	<b>21</b>	<b>0,73225</b>	<b>0,64594</b>	<b>0,08631</b>	<b>0,18449</b>	<b>-0,04450</b>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A leitura t+1 (Tabela 11) replica a lógica do painel anterior, mas desloca em um ano o “início efetivo” da participação: o ano de adesão passa a ser tratado como pré-exposição, e a condição “participante” só se ativa no ano subsequente. Essa escolha é coerente com a ideia de amadurecimento do efeito dos programas de políticas organizacionais: rotinas, metas e arranjos de gestão induzidos por PDI/GPE tendem a demandar um ciclo para amadurecimento, e postergar a marcação do tratamento atenua o risco de superestimar impactos no próprio ano de entrada.

Os resultados mostram, de maneira geral, um perfil muito próximo ao do t0 em direção e diagnóstico. Persistem as diferenças

positivas em favor dos participantes na ampla maioria dos anos (11 exercícios com  $\text{diff\_medias} > 0$ ), inclusive guardando a mesma culminância em 2024 ( $\text{diff} = 0,08631$ ;  $p = 0,18449$ ). O mínimo anual de p-valor também permanece em 2015 (0,02507), com rejeição de  $H_0$  no mesmo ponto da série. As mudanças mais visíveis concentram-se, como esperado, nos anos imediatamente ligados às ondas de adesão mais recentes: 2022 e 2023. Em 2022, o  $t_0$  havia registrado uma diferença média levemente negativa, enquanto no  $t+1$  o contraste torna-se praticamente nulo e estatisticamente muito alto (0,90510), anulando efeitos espúrios de entrada; em 2023, o sinal passa de positivo modesto ( $t_0$ ) para negativo pequeno ( $t+1$ ), com  $p = 0,87128$ . Em ambos, o deslocamento  $t+1$  reduz a chance de interpretar como “impacto” uma oscilação conjuntural do próprio ano de adesão, o que é metodologicamente desejável quando se trabalha com efeitos organizacionais que requerem implantação efetiva antes de gerar variações estáveis em desempenho fiscal. No cômputo dos intervalos de confiança a 95%, o painel  $t+1$  também apresenta um único ano com CI inteiramente acima de zero (2015) e nenhum com CI inteiramente abaixo de zero, replicando o padrão do  $t_0$  e sinalizando que a evidência de superioridade estatística permanece circunscrita a esse exercício.

A leitura comparada entre  $t_0$  e  $t+1$  esclarece tanto a estabilidade de achados quanto o papel do deslocamento temporal no tratamento. Nas duas bases, (a) a direção do efeito é majoritariamente favorável aos participantes, (b) 2015 concentra a rejeição formal de  $H_0$  (0,02507) com IC95% inteiramente positivo, e (c) 2024 é o ápice substantivo do contraste de médias (0,08631), ainda sem significância estatística, mas com p-valor inferior aos anos iniciais e particularmente informativo para a narrativa de convergência positiva. A principal diferença entre os painéis se dá nas proximidades das ondas de adesão recentes: ao excluir o ano de entrada ( $t+1$ ), os p-valores sobem e os contrastes encolhem em 2022–2023, o que se alinha à expectativa de que parte das variações observadas em  $t_0$  nesses anos possa refletir dinâmica de transição (adoção) e não efeito propriamente dito. Importa notar que esse ajuste não enfraquece a mensagem central - em ambos os painéis, a série anual sinaliza ganhos médios a favor dos participantes em 10-11 exercícios, e o melhor desempenho médio em 2024 permanece presente, mas qualifica a interpretação causal, ao reduzir incentivos à leitura apressada de um “efeito imediato” na entrada. Em suma,  $t_0$  e  $t+1$  convergem na história substantiva (participantes usualmente acima; 2015 como pico de evidência estatística; 2024 como pico de diferença média) e divergem apenas no que se refere à higienização dos anos

adjacentes à adesão recente, que no t+1 mostram-se, como convém, estatisticamente nulos.

Os testes t de Welch, utilizados como complemento à análise descritiva, em geral não indicaram significância estatística ao nível de 5%, mas, ainda assim, revelam diferenças médias recorrentes em favor dos participantes, sobretudo nos recortes com maior tempo de participação nos programas. No conjunto, as duas leituras chegam a conclusões compatíveis com a estrutura de hipóteses: não se observa rejeição sistemática de  $H_0$  ao nível de 5% ao longo da série – a exceção é 2015 –, mas o padrão direcional favorece nitidamente os municípios participantes, com recorrência de médias mais altas e um ganho líquido importante na borda final da série (2024). Do ponto de vista estrito da decisão estatística, predomina a não rejeição de  $H_0$ , o que recomenda cautela na afirmação de diferenças comprovadas entre as médias. Do ponto de vista substantivo, porém, a direção dos contrastes e a persistência de médias superiores entre participantes, especialmente na coorte PDI/GPE 2012-2024 e nos cenários com maior tempo de exposição, são coerentes com a hipótese de ganhos incrementais associados à participação nos programas, ainda que esses ganhos não se traduzam, ao longo de toda a série, em significância estatística formal.

O contraste entre 2011 e 2024 também merece registro, mesmo com a impossibilidade de teste em 2011 por ausência de participantes: no fecho da série, a diferença média pró-participantes é a mais elevada de todo o período, e o p-valor de 2024 (0,18449) é inferior ao observado em diversos exercícios anteriores, favorecendo a leitura de tendência compatível com ganhos acumulados entre aderentes. Essa leitura torna-se ainda mais nítida quando se observa que, na agregação “participantes (todos) vs. não participantes (2011–2024)” – Tabela 09 –, a direção média também é pró-participantes; e, dentro do conjunto de coortes, o estrato PDI/GPE 2012–2024 - isto é, a exposição mais longa e contínua - apresenta um dos p-valores mais baixos na comparação global de cenário ( $p = 0,1158$  – Tabela 09), reforçando a plausibilidade de que a continuidade institucional (PDI  $\rightarrow$  GPE) se associe a desempenhos superiores, ainda que a inferência permaneça aquém do limiar rígido de 5%. Em termos de prudência metodológica, esse comportamento não autoriza generalizações categóricas, mas tampouco é indiferente aos objetivos da pesquisa: ao lado da análise descritiva (medianas mais altas, dispersões mais contidas e distribuição

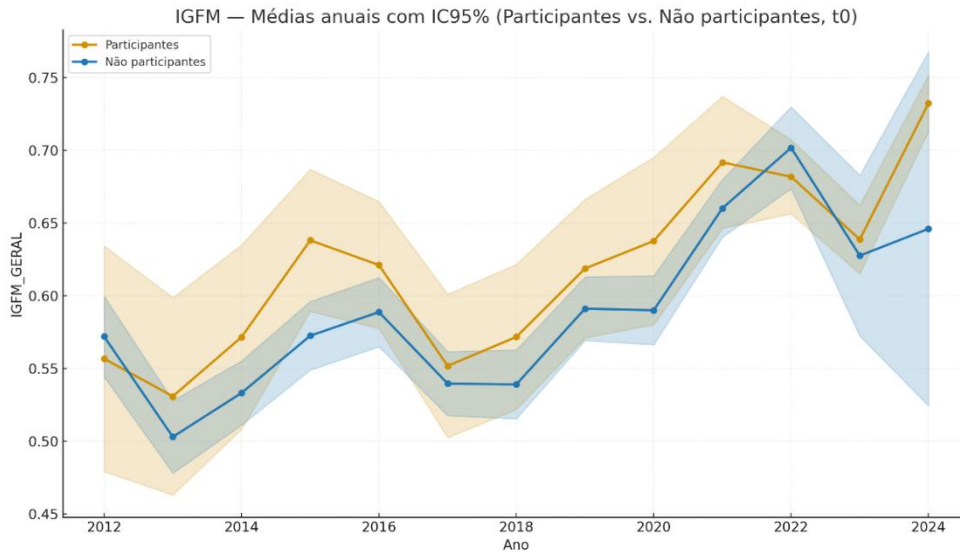
normativa mais favorável nos participantes), os resultados por ano compõem um feixe coerente de evidências direcionais em favor de H1.

A leitura t+1 agrega uma camada de robustez interpretativa ao desfazer artefatos potenciais do ano de entrada – um cuidado relevante para políticas organizacionais, nas quais a adoção não se traduz necessariamente em efeito imediato. O fato de os resultados críticos (2015 como ponto de rejeição, 2024 como maior diferença média e predominância de sinais positivos) permanecerem estáveis em t+1 indica que o núcleo substantivo do achado não depende da inclusão do ano de adesão: no qual a política teve mais tempo para difundir rotinas, o contraste tende a favorecer os participantes; no qual a entrada é recente, a evidenciação estatística demanda acúmulo temporal adicional. Essa coerência entre t0 e t+1, além de mitigar vieses de interpretação, sugere que conclusões redacionais podem apoiar-se simultaneamente nas duas leituras: t0 preserva a série integral e dá sensibilidade a dinâmicas do ano de entrada; t+1 limpa possíveis ruídos de implantação, exigindo maturação antes do crédito de efeito.

Do ponto de vista do desenho do capítulo, a integração desses resultados com a estatística descritiva é direta. As medidas de posição (médias e medianas) e dispersão (DP, IQR, CV), bem como a mobilidade normativa de conceitos A–D, já haviam indicado um quadro mais virtuoso entre participantes, com sinais de convergência interna ao grupo e uma borda recente (2024) particularmente favorável. Os testes t anuais qualificam esse diagnóstico: mostram que a direção pró-participantes predomina, que o pico de evidência estrita ocorreu em 2015 ( $p=0,02507$ ) e que a diferença média se maximiza no final da série, mesmo sem alcançar significância a 5%.

Visualmente, as Figuras 04 e 05 de médias anuais do IGFM Geral, com faixas de IC95%, mostram um padrão visual consistente: de 2012 a 2024, a trajetória dos participantes (linha/área âmbar) tende a situar-se acima da dos não participantes (linha/área azul) na maior parte dos anos, com picos relativos em 2015 e nova ampliação do hiato em 2024. Em 2015, observa-se o maior distanciamento substantivo no miolo da série, compatível com o único ponto de rejeição formal de H0 identificado nos testes; já em 2024 reaparece uma diferença de médias elevada ( $\approx 0,086$ ), embora com sobreposição parcial dos intervalos – coerente com  $p \approx 0,18$  (não significativo a 5%), mas indicativo de vantagem média dos aderentes na borda final do período.

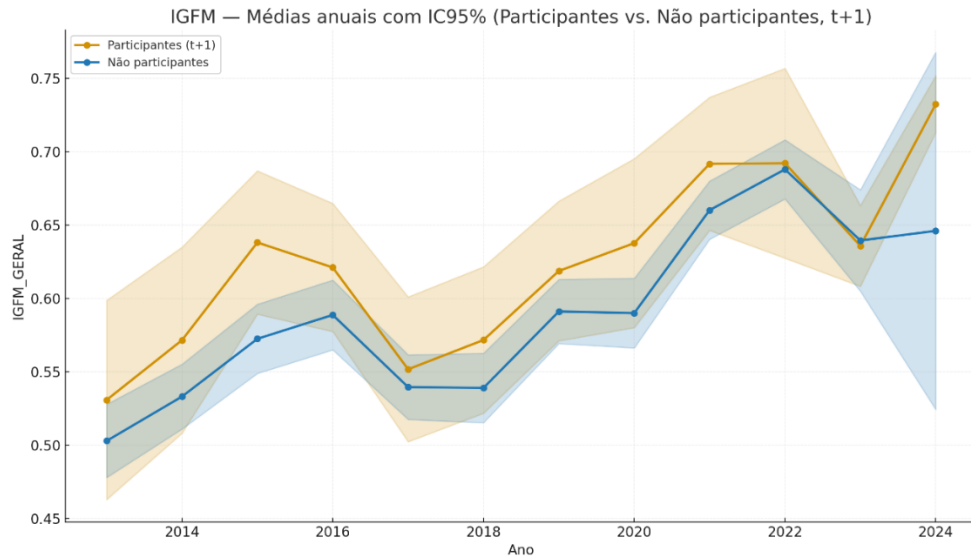
**Figura 4 –** Comportamento do IGFM ao longo dos anos (t0)



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

Comparando as leituras, a Figura 04 (t0) (participação contada no próprio ano de adesão) preserva o desenho integral da série e exibe a mesma superioridade média dos participantes, inclusive na reta final (2021–2024). A Figura 05 (t+1 – participação ativada apenas no ano subsequente à adesão) mantém a direção pró-participantes no conjunto da série, mas “higieniza” os anos de entrada recente: em 2022 e 2023, o diferencial encolhe ou até inverte levemente (participantes ≈ não participantes), sugerindo que parte das oscilações observadas no t0 nesses anos pode refletir efeitos de transição/implantação, e não impacto já consolidado. Importante: em 2024, mesmo com o deslocamento t+1, a vantagem dos participantes reaparece e se intensifica, reforçando a leitura de ganho acumulado após um ciclo mínimo de maturação.

**Figura 5 – Comportamento do IGFM ao longo dos anos (t+1)**



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

Comparando as leituras, a Figura 04 (t0) preserva o desenho integral da série e exibe a mesma superioridade média dos participantes, inclusive na reta final (2021–2024). A Figura 05 (t+1) mantém a direção pró-participantes no conjunto da série, mas trata os anos de entrada recente: em 2022 e 2023, o diferencial encolhe ou até inverte levemente (participantes ≈ não participantes), sugerindo que parte das oscilações observadas no t0 nesses anos pode refletir efeitos de transição/implantação, e não impacto já consolidado. Importante, em 2024, mesmo com o deslocamento t+1, a vantagem dos participantes reaparece e se intensifica, reforçando a leitura de ganho acumulado após um ciclo mínimo de maturação.

As figuras auxiliam a qualificar a interpretação. Em vários anos há sobreposição entre os grupos – o que explica a não rejeição de H0 na maioria dos exercícios –, mas o alargamento do intervalo dos participantes em certos pontos é compensado por níveis médios superiores recorrentes. A exceção clara é 2015, quando a separação visual dos intervalos e a diferença de níveis se combinam, produzindo a evidência estatística formal de contraste. No extremo final, 2024 apresenta médias mais altas dos participantes com interseção limitada entre as bandas, ilustrando o caso típico de efeito substantivo ainda abaixo do limiar de significância em corte anual, mas coerente com a hipótese H1.

Em síntese, a leitura conjunta das figuras aponta para um percurso de convergência e elevação entre participantes, com vantagem média recorrente ao longo dos anos, robusta a  $t_0/t_+1$  e mais visível em 2015 e 2024. O  $t_+1$  cumpre o papel metodológico de resguardar precedência temporal, reduzindo ruído nos anos de adesão (2022–2023) sem alterar a mensagem substantiva: a participação nos programas PDI/GPE associa-se a níveis mais altos de IGFM na maior parte da série, mesmo quando a significância estrita não se confirma em todos os exercícios.

Por fim, cabe situar brevemente as implicações para a sequência do capítulo de resultados. A análise ano a ano por Welch compõe o segundo bloco inferencial, após a descrição; ela será sucedida pelos contrastes via Qui-quadrado na distribuição dos conceitos A–D, que abordam a dimensão classificatória do desempenho fiscal, complementar à métrica contínua do IGFM. A expectativa é que, se a direção pró-participantes observada nas médias anuais tiver contrapartida na composição dos conceitos, encontremos maior presença relativa de A/B entre aderentes, sobretudo nos anos finais, ou sinais de mobilidade favorável ao longo do tempo. A leitura articulada desses dois olhares – contínuo (Teste  $t$ ) e categórico (Qui-quadrado) – consolida o exame de  $H_1$  sem extrapolar métodos, mantendo a coerência com a estratégia inferencial definida para a dissertação.

### 4.2.3 QUI-QUADRADO

Na sequência da análise inferencial, foi utilizado o teste do Qui-quadrado ( $2 \times 4$ , ano a ano, para comparar a distribuição dos conceitos do IGFM Geral: A (gestão de excelência); B (boa gestão); C (gestão em dificuldade); e D (gestão crítica); entre participantes do PDI/GPE e não participantes, em duas leituras complementares:  $t_0$  (participação no ano de adesão) e  $t_+1$  (participação a partir do ano subsequente). Adota-se  $\alpha=0,05$ , com reporte de  $p$ -valor e decisão sobre  $H_0$  frente a  $H_1$ . O objetivo é verificar se a classificação normativa evolui de modo distinto entre os grupos – por exemplo, maior presença de A/B e menor de D entre participantes – e se tal padrão se consolida nos anos finais, complementando a leitura contínua das médias do IGFM apresentada nos testes  $t$ .

A leitura das Tabelas 12 ( $t_0$ ) e 13 ( $t_+1$ ) indica que as diferenças na distribuição dos conceitos do IGFM (A–D) entre participantes e não participantes se tornam mais nítidas no final da série e, sobretudo,

quando se resguarda a precedência temporal do efeito. No enquadramento t0 (Tabela 12) – que considera a participação já no ano de adesão – a evidência estatística conclusiva surge em 2024 ( $p=0,00539$ ), ano em que os participantes encerram a série com maior proporção nos estratos superiores (A/C) e menor presença no estrato D do que os não participantes, configurando um deslocamento distributivo substantivo e compatível com a rejeição de  $H_0$ . Nos anos anteriores, os p-valores permanecem acima de 0,05; ainda assim, a direção da composição já tende a favorecer os aderentes – com redução relativa de D e concentração relativamente maior em B/C –, sem, contudo, ultrapassar o limiar convencional de significância, o que é consistente com a variabilidade residual e com tamanhos efetivos mais enxutos antes da entrada das coortes GPE. Esse resultado, ao indicar maior concentração de participantes nas categorias A/B e menor presença em D em 2024, reforça a evidência de que a evolução do IGFM Geral é mais favorável entre os municípios que participam dos programas PDI/GPE, ainda que os demais anos da série não apresentem significância estatística estrita.

Tabela 12 – Qui-quadrado: distribuição dos conceitos do IGFM entre participantes e não participantes no período de 2012 a 2024 (t0)											
Ano	n_Nao	n_Part	A_Nao	B_Nao	C_Nao	D_Nao	A_Part	B_Part	C_Part	D_Part	p_Qui
2012	122	19	4,10	41,80	37,70	16,39	5,26	47,37	26,32	21,05	0,80820
2013	122	19	1,64	18,85	50,82	28,69	5,26	26,32	47,37	21,05	0,60170
2014	122	19	1,64	21,31	65,57	11,48	0,00	42,11	47,37	10,53	0,24719
2015	122	19	3,28	37,70	47,54	11,48	5,26	57,89	31,58	5,26	0,33945
2016	122	19	5,74	37,70	47,54	9,02	5,26	42,11	52,63	0,00	0,59532
2017	122	19	1,64	29,51	54,10	14,75	0,00	42,11	47,37	10,53	0,68352
2018	122	19	0,82	27,87	59,02	12,30	5,26	31,58	57,89	5,26	0,37825

2019	122	19	4,92	37,70	50,82	6,56	5,26	52,63	42,11	0,00	0,48926
2020	122	19	4,92	45,08	40,16	9,84	15,79	47,37	36,84	0,00	0,17345
2021	122	19	9,02	55,74	35,25	0,00	15,79	68,42	15,79	0,00	0,20935
2022	47	94	12,77	70,21	17,02	0,00	15,96	56,38	25,53	2,13	0,36226
2023	21	120	9,52	52,38	33,33	4,76	9,17	47,50	39,17	4,17	0,96657
<b>2024</b>	<b>21</b>	<b>120</b>	<b>19,05</b>	<b>61,90</b>	<b>4,76</b>	<b>14,29</b>	<b>25,83</b>	<b>60,83</b>	<b>12,50</b>	<b>0,83</b>	<b>0,00539</b>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

Quando a análise é replicada no t+1 (Tabela 13) – isto é, contando a participação apenas a partir do ano subsequente à adesão, para evitar ruído de implementação – o quadro preserva a significância de 2024 e revela um indício adicional em 2022, com  $p = 0,05255$ , muito próximo do limiar de 5%. Esse quase-sinal vem acompanhado de um salto de composição eloquente: em 2022, os participantes exibem cerca de +19,3 pontos percentuais em “A” relativamente aos não participantes, sem aumento do estrato de pior desempenho, o que é consistente com a hipótese de que as rotinas induzidas pelos programas demandam pelo menos um ciclo para se materializar em classificações superiores. Em 2023, as proporções reequilibram-se e o  $p$  sobe (0,79724), sugerindo oscilação conjuntural sem reversão do sinal substantivo; na sequência, 2024 concentra novamente a evidência estatística, tal como em t0, agora com coortes mais maduras e contraste consolidado.

Tabela 13 – Qui-quadrado: distribuição dos conceitos do IGFM entre participantes e não participantes no período de 2013 a 2024 (t+1)											
Ano	n_Nao	n_Part	A_Nao	B_Nao	C_Nao	D_Nao	A_Part	B_Part	C_Part	D_Part	p_Qui
2013	122	19	1,64	18,85	50,82	28,69	5,26	26,32	47,37	21,05	0,60170

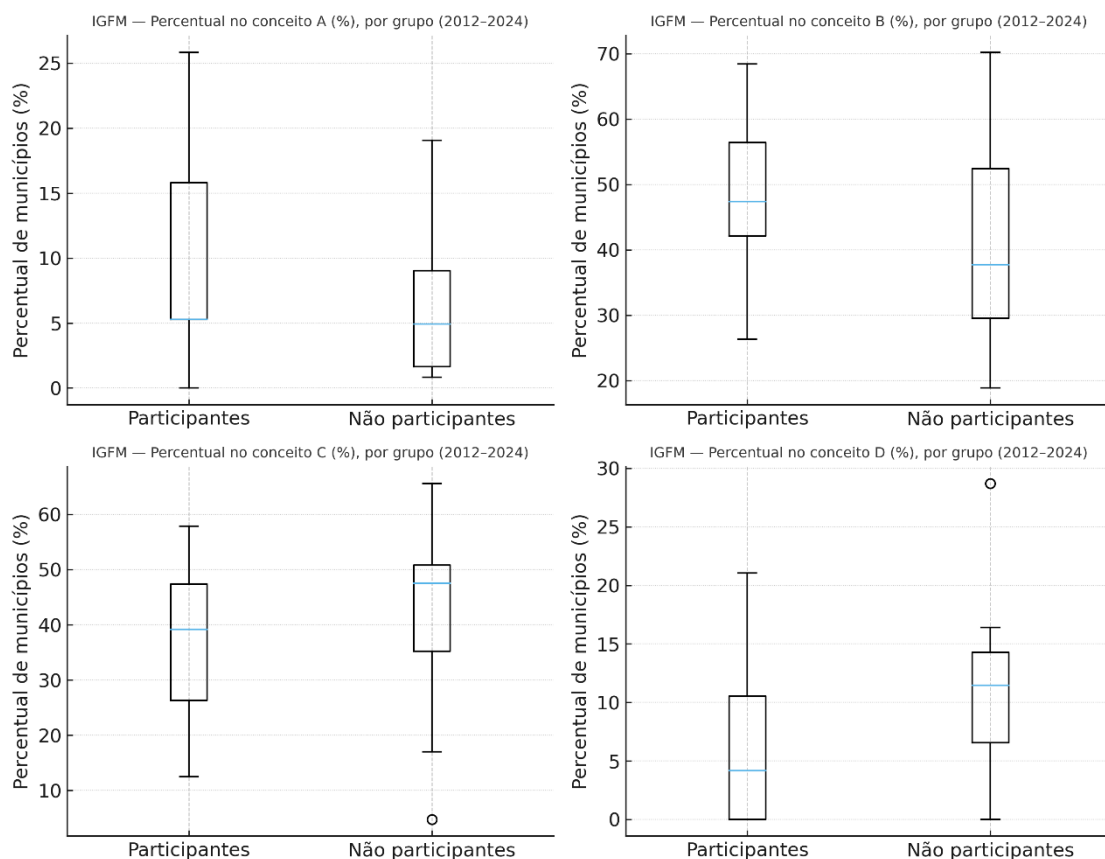
2014	122	19	1,64	21,31	65,57	11,48	0,00	42,11	47,37	10,53	0,24719
2015	122	19	3,28	37,70	47,54	11,48	5,26	57,89	31,58	5,26	0,33945
2016	122	19	5,74	37,70	47,54	9,02	5,26	42,11	52,63	0,00	0,59532
2017	122	19	1,64	29,51	54,10	14,75	0,00	42,11	47,37	10,53	0,68352
2018	122	19	0,82	27,87	59,02	12,30	5,26	31,58	57,89	5,26	0,37825
2019	122	19	4,92	37,70	50,82	6,56	5,26	52,63	42,11	0,00	0,48926
2020	122	19	4,92	45,08	40,16	9,84	15,79	47,37	36,84	0,00	0,17345
2021	122	19	9,02	55,74	35,25	0,00	15,79	68,42	15,79	0,00	0,20935
<b>2022</b>	<b>122</b>	<b>19</b>	<b>12,30</b>	<b>63,93</b>	<b>22,95</b>	<b>0,82</b>	<b>31,58</b>	<b>42,11</b>	<b>21,05</b>	<b>5,26</b>	<b>0,05255</b>
2023	47	94	10,64	46,81	40,43	2,13	8,51	48,94	37,23	5,32	0,79724
<b>2024</b>	<b>21</b>	<b>120</b>	<b>19,05</b>	<b>61,90</b>	<b>4,76</b>	<b>14,29</b>	<b>25,83</b>	<b>60,83</b>	<b>12,50</b>	<b>0,83</b>	<b>0,00539</b>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

A comparação entre t0 e t+1 (nas Tabelas 12 e 13), portanto, ilumina dois pontos centrais para a interpretação dos resultados. Primeiro, ambos convergem para um desfecho estatisticamente significativo em 2024, com o mesmo desenho substantivo: mais “A/C” e menos “D” entre participantes. Segundo, o t+1 antecipa a emergência do contraste ao redor de 2022, quando excluído o ano de entrada, o que torna a diferença mais coerente com a lógica de maturação dos programas e com a expectativa teórica de que efeitos organizacionais não são instantâneos. Em anos sem significância estrita, a leitura permanece honesta e alinhada à evidência: os p-valores não autorizam afirmações categóricas de diferença; ainda assim, a direção da composição tende a favorecer os aderentes (especialmente por reduzir a cauda inferior “D”), e esse padrão se acumula até se tornar visível no encerramento da janela.

A seguir, nas figuras 06 e 07, os boxplots por conceito (A-D) – construídos em conjunto com a análise descritiva e com estes testes – reforçam, em termos distributivos, o quadro já delineado pelos testes de médias. A análise se pautou na variação, ao longo de 2012-2024, e nos percentuais em cada conceito do IGFM Geral (A-D) por grupo, em duas leituras: t0 (participação no próprio ano de adesão) e t+1 (efeito considerado a partir do ano subsequente).

**Figura 6** – Percentual no conceito (A-D), ao longo do período de 2012–2024 (t0)

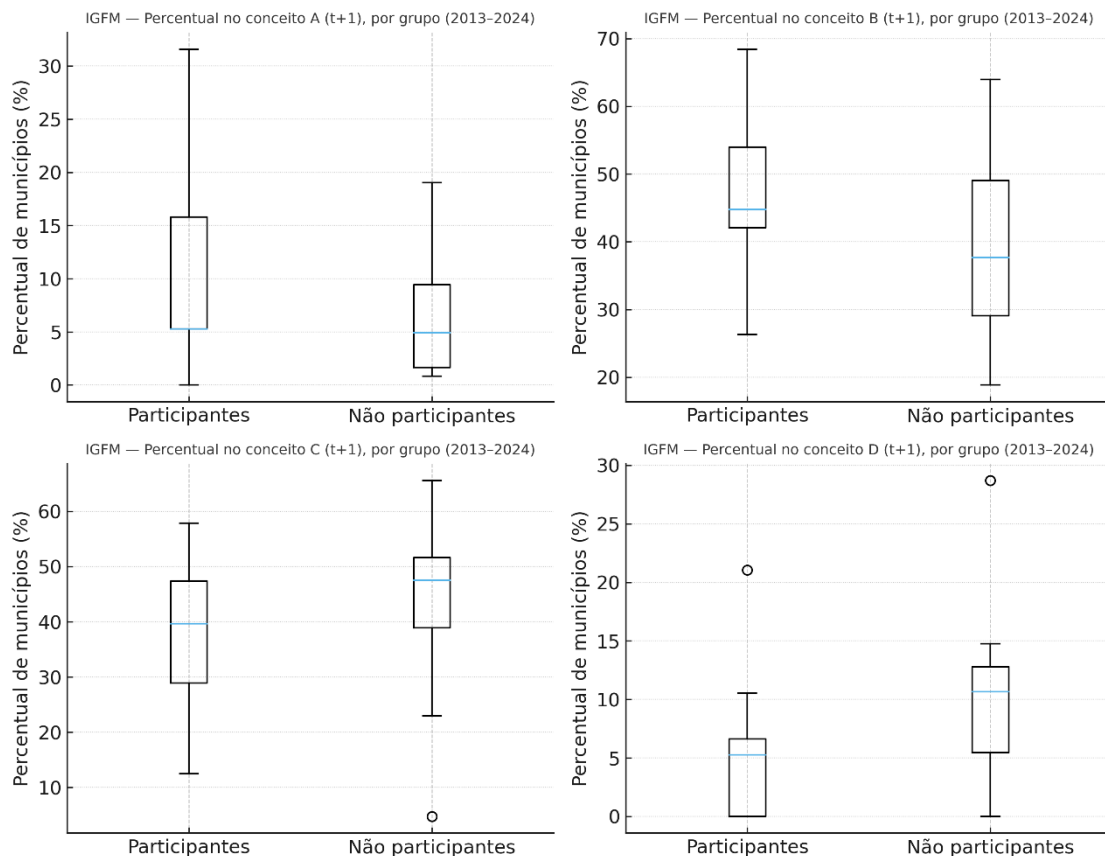


Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

Na Figura 06, no conceito A, a mediana do percentual de municípios é ligeiramente maior entre os participantes do que entre os não participantes. No conceito B, observa-se um deslocamento mais nítido: a mediana dos participantes é superior à dos não participantes, com maior concentração do grupo aderente em patamar intermediário-superior do IGFM Geral. Já no conceito C, verifica-se o inverso: a mediana dos não participantes supera a dos participantes, o que, combinado com a evidência de 2024 nos testes de Qui-quadrado, sugere migração gradual de massa dos aderentes de C para B ou A na

borda final da série – dinâmica compatível com a hipótese de melhoria incremental ao amadurecer das rotinas induzidas pelos programas. Por fim, o conceito D apresenta mediana menor entre participantes em relação aos não participantes, quadro que combina nível típico melhor, coerente com o “esvaziamento” de D documentado nos anos finais.

**Figura 7** – Percentual no conceito (A-D), ao longo do período de 2013–2024 (t+1)



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de informações dos programas PDI/GPE e de dados extraídos do IGFM - Painel do TCE/MT – Qlik Sense – Aplicativo de análises (2025).

Na Figura 07 (t+1), esse desenho se preserva, sugerindo que, quando se resguarda a precedência temporal do efeito (exclui-se o ano de adesão), a vantagem típica em A se mantém. No conceito B, ambas as figuras mostram um deslocamento mais nítido: a mediana e a concentração interquartil dos participantes situam-se em patamar intermediário-superior do IGFM Geral, acima do observado nos não participantes, sinalizando maior presença relativa dos aderentes nos estratos de desempenho mais favoráveis. No conceito C, verifica-se o padrão inverso: a mediana dos não participantes supera a dos participantes nas duas leituras, e, combinada à evidência de 2024 nos testes de Qui-quadrado (e ao quase-sinal em 2022 no t+1), essa

configuração é compatível com uma migração gradual de massa dos aderentes de C para B (e, em alguns anos, para A) no fecho da série – dinâmica plausível quando as rotinas induzidas pelos programas amadurecem. Por fim, no conceito D (cauda inferior), as duas figuras mostram mediana mais baixa entre participantes e maior dispersão entre não participantes, quadro coerente com o esvaziamento de D entre os aderentes documentado nos anos finais.

Em ambos o desenho distributivo é consistente: entre os participantes, a caixa (Q1–Q3) situa-se acima no conceito A e também no B; no conceito D, a caixa desloca-se para a faixa inferior; e no conceito C observa-se posição relativamente mais elevada entre não participantes. Em termos substantivos, isso indica maior presença dos aderentes nos estratos mais favoráveis (A/B) e menor peso na cauda inferior (D), ao passo que os não participantes concentram proporções relativamente maiores no estrato intermediário-inferior (C). A posição da linha de mediana dentro de cada caixa reforça esse quadro: em A e B, a mediana dos participantes está acima da mediana dos não participantes; em D, ocorre o inverso; e em C a mediana é superior entre os não participantes. A sobreposição parcial das caixas e das hastes em vários painéis explica por que, ano a ano, nem sempre se atinge significância estatística, mas a direção do contraste permanece estável.

A comparação entre  $t_0$  e  $t+1$  acrescenta um elemento metodológico importante. Ao deslocar a leitura para  $t+1$  – isto é, ao contar a participação apenas a partir do ano subsequente à adesão – o formato dos boxplots mantém a hierarquia entre grupos (mais A/B e menos D entre participantes), mas alguns contrastes tornam-se ligeiramente mais nítidos, sobretudo nos painéis de A e D. Essa diferença é consistente com a hipótese de amadurecimento do efeito: a consolidação das rotinas e dos ganhos de gestão ocorre após um ciclo mínimo de implementação, de modo que excluir o próprio ano de entrada reduz ruído transitório. Em termos visuais,  $t+1$  preserva a superioridade de mediana em A e B para os participantes e aprofunda o rebaixamento de D, enquanto mantém C relativamente mais elevado entre não participantes – exatamente o arranjo que, nos testes anuais de Qui-quadrado reportados na seção, aparece com significância em 2024 (e indício próximo ao limiar em 2022 no  $t+1$ ).

Em conjunto, os quatro painéis de cada figura descrevem uma assimetria substantiva favorável aos participantes: mais B (nível intermediário-superior), menos D (cauda inferior) e sinais de avanço em

A anos altos. Esse padrão dialoga diretamente com a significância do Qui-quadrado em 2024 e com o indício próximo ao limiar em 2022 (t+1), bem como com a vantagem média observada no fecho da série nos testes t. Ao mesmo tempo, a sobreposição parcial das distribuições (faixas interquartis ainda amplas e ocorrência de pontos extremos em ambos os grupos) explica por que a significância estrita não se verifica em todos os exercícios. Assim, os boxplots oferecem uma leitura consistente com H1, sem ultrapassar os limites da inferência: apontam tendências de mobilidade distributiva – redução de D, elevação de B e, em alguns anos, incremento de A – entre os municípios aderentes, cuja consolidação estatística torna-se visível justamente nos anos finais, quando a exposição institucional é mais longa, os contrastes se tornam mais claros e compatíveis com a associação positiva entre participação nos programas PDI/GPE e melhor posicionamento na classificação normativa do IGFM.

Em síntese, os resultados do Qui-quadrado, lidos em conjunto com a análise descritiva e com os testes t de médias, sustentam uma narrativa parcimoniosa: a participação no PDI/GPE associa-se a um perfil distributivo mais favorável no IGFM, evidenciado estatisticamente em 2024 e prenunciado no t+1 de 2022, ao passo que, nos demais anos, prevalece um sinal substantivo pró-participantes que ainda não alcança significância convencional, mas é consistente com a trajetória de melhora gradual documentada ao longo da série.



5

## 5

## CONCLUSÃO

Esta dissertação investigou se a participação dos municípios de Mato Grosso nos programas institucionais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) – o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) e o Programa Gestão Pública Eficiente (GPE) – está associada à evolução do desempenho fiscal, mensurada pelo Índice de Gestão Fiscal dos Municípios (IGFM Geral). A hipótese de pesquisa (H1) formulou a expectativa de que a adesão aos programas se vincula a melhores trajetórias de IGFM Geral, enquanto a hipótese nula (H0) postulou ausência de diferença entre participantes e não participantes. Para testar essa relação, adotou-se uma estratégia empírica em três camadas complementares: (a) análise descritiva da evolução do IGFM Geral (2011-2024), em escala contínua e categórica (conceitos A-D); (b) aplicação de testes t de Welch em dois arranjos – por grupos e ano a ano; e (c) testes de Qui-quadrado 2×4 para comparar anualmente a proporção das categorias de desempenho entre participantes e não participantes.

Os resultados descritivos constituem o núcleo desta investigação. Ao longo da série 2011-2024, todos os grupos analisados apresentam trajetória de evolução do IGFM Geral, mas com intensidades distintas. A adoção de 2011 como baseline permitiu observar que os municípios que aderiram mais cedo ao PDI – e que, posteriormente, migraram para o GPE – iniciam de um patamar de desempenho similar ou ligeiramente superior, mas avançam de forma mais acentuada, tanto em termos de níveis médios e medianos quanto em termos de dispersão e reclassificação normativa (A-D). Em contraste, o grupo de não participantes também melhora, mas com ritmo mais moderado e com maior heterogeneidade interna, sugerindo menor capacidade de sustentar ganhos ao longo do tempo na ausência de indução institucional sistemática.

A análise da classificação normativa do IGFM Geral, em conceitos A, B, C e D, reforça essa assimetria entre grupos. No baseline, a coorte PDI/GPE 2012-2024 concentrava 68,40% de seus municípios nas faixas C e D (10,50% em A; 21,10% em B; 42,10% em C; 26,30% em D), quadro semelhante ao observado nos futuros ingressantes do GPE. Em 2024, porém, os participantes passam a se localizar majoritariamente nos

conceitos superiores: no grupo PDI/GPE 2012-2024, 31,60% dos municípios estão em A e 57,90% em B (C = 10,50%; D = 0,0%); no GPE 2023, 23,10% em A e 69,20% em B (C = 7,70%; D = 0,0%); e, no GPE 2022, 25,30% em A e 58,70% em B (C = 14,70%; D = 1,30%). Entre os não participantes, embora também haja avanço em A e B (19,00% e 61,90%, respectivamente), permanece 14,30% em D, sinalizando menor evolução entre municípios não expostos aos programas.

Esses deslocamentos distributivos, documentados nas tabelas e figuras do capítulo 4, indicam um movimento de migração de C/D para A/B marcadamente mais intenso entre participantes do PDI/GPE. Em termos substantivos, isso significa que, ao final da série, os municípios aderentes não apenas apresentam níveis mais elevados de IGFM Geral, como também passam a se concentrar nas faixas normativas associadas a desempenho fiscal considerado ótimo ou bom, enquanto o grupo de não participantes mantém presença relevante em patamares críticos. A análise de medidas de dispersão (desvio-padrão, coeficiente de variação e intervalo interquartil) corrobora esse quadro: entre os participantes, observa-se redução de dispersão e compressão do miolo da distribuição, sugerindo difusão de ganhos dentro do grupo, ao passo que os não participantes preservam maior variabilidade e resultados mais desiguais.

A etapa inferencial, organizada em testes t de Welch por grupos e por ano, foi concebida como camada complementar à descritiva, em linha com a natureza incremental e heterogênea da amostra analisada. De modo geral, os testes t não rejeitaram a hipótese nula de igualdade de médias ao nível de 5%, tanto quando se considera o ganho líquido de 2011 a 2024 quanto quando se utilizam as médias no período. Essa não significância estrita não invalida, contudo, a evidência de diferenças sistemáticas no sentido esperado: os resultados apontam médias consistentemente mais altas entre os grupos participantes, com p-valores menores justamente nos arranjos em que a exposição institucional é mais longa, como na comparação entre PDI/GPE 2012-2024 e o grupo de não participantes. Em termos substantivos, isso indica que, ainda que a dispersão elevada e o tamanho efetivo das amostras limitem o poder estatístico, a direção dos contrastes é, nas principais comparações, compatível com a hipótese de que a participação se associa a níveis superiores de IGFM Geral.

Na decomposição anual, dois movimentos merecem destaque. Primeiro, a leitura que toma o ano subsequente à adesão (t+1) separa,

de maneira prudente, o tempo de adesão do tempo de efeito, reduzindo ruídos transitórios e preservando a lógica de amadurecimento das rotinas induzidas pelos programas. Sob essa perspectiva, o perfil pró-participantes torna-se mais claro: as médias anuais tendem a ser mais elevadas entre os municípios expostos ao PDI/GPE, e as faixas de incerteza mostram sobreposição menos intensa nos anos finais da série. Segundo, embora a significância estatística clássica ( $p < 0,05$ ) não se verifique de forma sistemática ao longo de todo o período, anos específicos, como 2015 e 2024, o último analisado, indicam diferenças substantivas em médias e bandas de confiança e apontam para a plausibilidade de ganhos incrementais associados à exposição prolongada aos programas institucionais.

Os testes de Qui-quadrado  $2 \times 4$  agregam a dimensão distributiva da análise, ao focalizar a composição das categorias A, B, C e D entre participantes e não participantes. Ao longo da série, a diferença de composição nem sempre atinge significância estatística estrita, mas converge, nos anos finais, para um padrão mais nítido. Em 2024, a diferença torna-se estatisticamente significativa ( $p = 0,00539$ ), indicando que os municípios participantes concentram proporções mais elevadas nas faixas superiores (A/B) e menor presença relativa na faixa inferior (D), quando comparados aos não participantes. Esse resultado dialoga diretamente com a evidência descritiva de migração de C/D para A/B e reforça a interpretação de que a participação contínua nos programas PDI/GPE se associa a um reposicionamento estrutural na distribuição dos conceitos do IGFM Geral. Em outros termos, mesmo quando as médias anuais não alcançam significância em todos os exercícios, a estrutura da distribuição por conceitos se rearranja a favor dos participantes no fechamento da série.

Analisados em conjunto, os achados não autorizam a rejeição ampla de  $H_0$  em toda a série, mas tampouco sustentam um cenário de neutralidade. Ao contrário, a convergência de sinais – níveis médios mais altos, menor dispersão, maior proporção de municípios em A/B e esvaziamento de D entre participantes, somados à significância distributiva captada pelo Qui-quadrado em 2024 – aponta para um vínculo estatisticamente plausível entre participação nos programas institucionais e melhor posicionamento no IGFM Geral, sobretudo à medida que o tempo de exposição aumenta. Essa leitura é prudente e fiel aos dados: reconhece a recorrência de não significância em partes da série, mas, ao mesmo tempo, registra movimentos consistentes com

a hipótese de ganhos incrementais entre aderentes, especialmente no grupo PDI/GPE 2012–2024 e nos ingressantes do GPE.

Do ponto de vista substantivo, tais resultados são compatíveis com o referencial de capacidades estatais e de governança orientada a resultados. Programas que combinam padronização de rotinas, planejamento, monitoramento e aprendizagem institucional tendem a reduzir a variância entre unidades e a elevar gradualmente o nível de desempenho, fenômeno observado na compressão das dispersões e na reclassificação normativa em favor dos participantes (GOMIDE; PIRES, 2014; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). O papel orientador-indutor do TCE/MT – sem abdicar da função de controle – aproxima-se das experiências de capacitação institucional e de aprendizagem interorganizacional descritas por Novelli (2019), bem como de abordagens que enfatizam a construção de capacidades infraestruturais e estratégicas para a implementação de políticas públicas em contextos federativos complexos (TEN CATE et al., 2024). A evidência de que municípios expostos ao PDI/GPE se deslocam para patamares superiores de desempenho fiscal é, assim, coerente com a literatura que vê instituições de controle externo como atores que não apenas sancionam, mas também constroem capacidade estatal e coordenam expectativas em torno de padrões de boa gestão.

A leitura conjunta dos resultados e do referencial mobilizado permite tratar com maior nitidez a conexão entre a participação nos programas institucionais PDI/GPE e o desempenho fiscal. Em vez de supor um efeito automático dos programas, esta pesquisa interpreta a atuação orientadora do TCE/MT como intervenção de governança capaz de moldar arranjos e relações, ampliando a probabilidade de construção de capacidades de ação nos municípios. Nesse sentido, a governança é compreendida como dinâmica relacional entre múltiplos atores passível de redesenho estratégico, com impactos na construção de capacidades necessárias à efetivação de objetivos públicos (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Complementarmente, a abordagem dos arranjos de implementação esclarece que programas como PDI/GPE podem ser vistos como configurações relacionais organizadas por instrumentos (sistemas, indicadores e técnicas) que estruturam coordenação e interação. Conforme se configuram, tais arranjos podem ativar – ou enfraquecer – capacidades estatais ao longo do tempo (PIRES; GOMIDE, 2024).

Essa chave interpretativa também preserva o rigor da inferência adotada. Ainda que os achados empíricos apontem associação consistente entre participação e melhores trajetórias do IGFM Geral, a explicação mais parcimoniosa é que os programas PDI/GPE operam como um arranjo que favorece a ativação combinada de capacidades técnico-administrativas (recursos, rotinas e sistemas) e político-relacionais (coordenação, processamento de interesses e diálogo), dimensões conceitualmente distintas e empiricamente relevantes para entregas e adaptação institucional (PIRES; GOMIDE, 2024, p. 13). Ao mesmo tempo, a crítica de Cavalcante e Pires (2018) às causalidades normativas sem sustentação lógico-empírica reforça que a explicação de desempenho exige observar processos concretos de construção de capacidades – e não apenas atribuir efeitos a mecanismos abstratos de governança (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Assim, ao articular resultados e teoria, o texto finaliza indicando que a contribuição mais robusta deste estudo é mostrar que o elo plausível entre programas do TCE/MT e desempenho fiscal municipal passa pela engenharia institucional do arranjo (instrumentos e relações) que viabiliza capacidades em ação, sem extrapolar para afirmações causais além do que os dados permitem.

As limitações da pesquisa, entretanto, precisam ser reconhecidas. Em primeiro lugar, trata-se de uma investigação observacional, baseada em dados administrativos e em arranjos comparativos que não permitem isolar integralmente todas as variáveis relevantes para o desempenho fiscal municipal. A opção por métricas explícitas (médias, medianas, IC95%, p-valores) e por critérios transparentes de decisão torna a inferência conservadora, o que reduz o poder estatístico diante de dispersões elevadas e de tamanhos efetivos de grupo desiguais ao longo da série. Em segundo lugar, o período analisado inclui eventos extraordinários, como a pandemia de Covid-19 e mudanças normativas associadas, que podem ter afetado a trajetória orçamentário-financeira de forma não modelada formalmente nesta dissertação. Esses fatores foram mobilizados apenas como elementos contextuais para interpretar variações descritivas – como o salto inicial de desempenho em 2021-2022 e sua acomodação posterior –, e não como componentes estruturantes de identificação causal. Em terceiro lugar, o próprio IGFM Geral, embora ancorado em metodologia replicável e alinhada a iniciativas congêneres nacionais, incorpora escolhas normativas de mensuração que precisam ser continuamente fiscalizadas e aperfeiçoadas pelo TCE/MT e pela comunidade técnica.

Apesar dessas ressalvas, as implicações são claras. Para o TCE/MT, os resultados desta dissertação encorajam a manutenção de uma estratégia dual de controle e indução: metas claras, rotinas simples e auditáveis, monitoramento contínuo e feedback aos municípios tendem a consolidar o deslocamento para as faixas A/B e o esvaziamento da faixa D, ampliando a previsibilidade e a qualidade da gestão fiscal. Para os municípios, a participação contínua nos programas e a internalização das rotinas de planejamento, execução e avaliação emergem como fatores críticos para difundir ganhos, reduzir volatilidade e sustentar níveis mais elevados de desempenho ao longo do tempo. Para a academia, a principal contribuição do trabalho é documentar, com base em dados administrativos, que diferenças agregadas pró-participantes são observáveis e ganham nitidez à medida que a exposição institucional aos programas PDI e GPE se alonga, mesmo quando a significância estrita não se verifica sistematicamente em toda a série.

Em síntese, esta dissertação mostra que a atuação colaborativa do TCE/MT, operacionalizada pelos programas PDI e GPE, associa-se à evolução positiva do IGFM Geral e à reclassificação gradual de municípios para categorias superiores de desempenho fiscal. Ainda que não autorize conclusões categóricas de causalidade, a evidência produzida é consistente com a ideia de que tribunais de contas podem funcionar como indutores de capacidades estatais e de boas práticas de gestão, contribuindo para qualificar a governança fiscal municipal em Mato Grosso e para enriquecer o debate sobre o papel dessas instituições na implementação de políticas públicas em contextos federativos.



# REFERÊNCIAS

# **REFERÊNCIAS**

## REFERÊNCIAS

BARZALAY, M. **A Gestão Pública como uma disciplina profissional orientada ao design**. Brasília: Enap, 2021.

BEACH, D; PEDERSEN, R. B. **Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing**. [S. l.]: University of Michigan Press, 2016.

BRASIL. Decreto n.º 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília/DF, 2017.

CAVALCANTE, P. **Gestão Pública contemporânea: do movimento generalista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; LOTTA G. S.; OLIVEIRA V. E. **Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018 Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8561>. Acesso em 06/05/2025.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), jul. 2018.

CHIAVANETO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

EVANS, P. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

FISCHER, O. C.; MACHADO, L. M. R. **Pacto federativo em crise: uma análise na visão dos municípios da segurança jurídica e da dignidade humana**. Curitiba: Revista Jurídica, 2018. Disponível em: [https://excelenciaeducacao.com.br/pacto-federativo-em-crise/#\\_ftn1](https://excelenciaeducacao.com.br/pacto-federativo-em-crise/#_ftn1). Acesso em 14/04/2025.

GOMIDE, A. A; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GONTIJO, V.; GREGGIANIN, E. **Fim de mandato e eleições: exigências fiscais**. Artigo publicado na Revista do TCEMG, Edição Especial, 2011, ano XXIX. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/economia/fim-de-mandato-e-eleicoes-exigencias-fiscais>, Acesso em 29/05/2025.

MANOEL, A.; LISBOA, M.; MENDES, M.; PESSÔA, S. **Gastos públicos nas tentativas de reeleição de 2014 e 2022: rumo a uma crise econômica com forte ajuste fiscal em 2027?** Blog do FGV IBRE, 2024. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/gastos-publicos-nas-tentativas-de-reeleicao-de-2014-e-2022-rumo-uma-crise-economica-com-forte>. Acesso em 29/05/2025.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

HALL, P.; TAYLOR, R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. Political Studies, v. XLIV, p. 936-957, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília, 2018.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF): Nota Metodológica**. Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 05/10/2025.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIZIERO, L.; ZILLI, T. **Críticas ao pacto federativo brasileiro: assimetria de direito, municipalismo e antagonismo do federalismo fiscal**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ - Rio De Janeiro, n.º 38, Dez. 2020.

MACHADO, D. B. **Sete elementos do processo de seleção de casos: contribuições para um maior rigor e transparência nas Ciências Sociais**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 36, p. 1-32, 2021. DOI: 10.1590/0103-3352.2021.36.243087. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.243087>. Acesso em: 10 out. 2025.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **The new institutionalism: organizational factors in political life**. American Political Science Review, [s.l.], v. 78, n. 3, p. 734–749, 1984.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. **Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3–21, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGNWfs8CSh8w/?lang=pt/>, Acesso em 19/05/2025.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU, 2014.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados da administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MARTINS, H. F.; ORIOL, E. C. **Guia de governança colaborativa como construir e manter boas parcerias?** Fundação Dom Cabral, 2023.

MARTINS, H. F.; ORIOL, E. C. **Gerando valor público por meio da governança colaborativa: uma análise comparativa de sete casos**. Fundação Dom Cabral, 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Boas práticas de gestão: programa de desenvolvimento institucional**. Cuiabá, 2012.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Resolução Normativa n.º 29/2014**. Dispõe sobre a criação do Indicador de Gestão Fiscal dos Municípios do Estado de Mato Grosso/Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – IGFM Geral-MT/TCE. Cuiabá, 2014.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Resolução Normativa n.º 14/2022**. Dispõe sobre a instituição do Programa de Apoio à gestão do Planejamento Estratégico dos Municípios, denominado GPE, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Projeto Na Ponta do Lápis: A escola na formação. O Tribunal na fiscalização**. Belo Horizonte: 2020. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/napontadolapis/site/>, Acesso em 05/05/2025.

MIRANDA, C. **Cultura do planejamento estratégico deve ser um processo contínuo para conquista de metas e consequente retorno à população**. Prefeitura Municipal de Cuiabá, Cuiabá, 1 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cuiaba.mt.gov.br/noticias/cultura-do-planejamento-estrategico-deve-ser-um-processo-continuo-para-conquista-de-metas-e-consequente-retorno-a-populacao>. Acesso em: 06 out. 2025.

MORAVCSIK, A. Transparency: the revolution in qualitative research. **PS – Political Science & Politics**, Washington, D.C., v. 47, n. 1, p. 48-53, 2014.

MOTTA, F.; GODINHO, H. H. A. M. **Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, jan./jun. 2025.

NOVELLI, J. C. **Governança pública para resultados: estudo de caso do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.

PIRES, R. R. C; GOMIDE, A. A. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica**. Revista de Sociologia e Política, v. 32, e022, 2024. DOI: 10.1590/1678-98732432e022.

SILVA, R. **Planejamento estratégico – GPE. Prefeitura Municipal de Sapezal. Sapezal**, 25 fev. 2025. Disponível em: <https://www.sapezal.mt.gov.br/portal/noticias/0/3/3844/planejamento-estrategico---gpe>. Acesso em: 15 out. 2025.

RITTEL, H.; WEBBER, M. **Dilemmas in a general theory of planning** In: Policy Sciences v. 4. Amsterdam: Elsevier, 1973.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century. Harvard University**: John F. Kennedy School of Government, 2004.

ROMANO, V. T.. **O processo de modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (2006–2021): governança pública para resultados**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, **2024**. p. 121.

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C. F; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SÁTYRO, N. G. D. ; D'ALBUQUERQUE, R. W. O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 23, 2020. DOI: 10.5216/sec.v23i.55631. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/55631>. Acesso em: 10 out. 2025.

SCHMIDT, V. A. **Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse**. Annual Review of Political Science. Boston University, v. 11, p. 303–326, 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228283584\\_Discursive\\_Institutionalism\\_The\\_Explanatory\\_Power\\_of\\_Ideas\\_and\\_Discourse](https://www.researchgate.net/publication/228283584_Discursive_Institutionalism_The_Explanatory_Power_of_Ideas_and_Discourse), Acesso em 19/05/2025.

SILVA, G. P. **Desafios ontológicos e epistemológicos para os métodos mistos na ciência política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 115–129, jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/jbWkkRxR65LhZfyzjgJxSG/?format=pdf&lang=pt>, Acesso em 19/05/2025.

SOARES, E. R. A.; VOGT, D. A. B.; KRUGER, T. R. C.I. **Análise da maturidade da gestão por resultado na gestão pública**. Revista Estudos e Pesquisas em Administração, Rondonópolis-MT, v. 8, n. 2, p. 27–37, **2024**. p. 30–35. DOI: 10.30781/repad.v8i2.16869.

SOUZA, K. R. **Implantação de governança no setor público**. Cuiabá: PubliContas, 2019.

TAYLOR, M. M. **Decadent Developmentalism: The Political Economy of Democratic Brazil: The Autonomous Bureaucracy and Incremental Change**. Cambridge University Press, c. VII, p. 194–228, 2020.

TEN CATE, L.; MARENCO, A.; KERN, D.; BRUXEL, M. **Capacidades estatais: avanços e tendências**. GOMIDE A.; MARENCO A. (orgs) Brasília: Enap, 2024.

TONI, J. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília: Enap, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (TCE/MT). **TCE/MT emite parecer favorável às contas de governo de mais três municípios**. Cuiabá, 10 out. 2025. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/TCE/MT-emite-parecer-favoravel-as-contas-de-governo-de-mais-tres-municipios/61204>. Acesso em: 20 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (TCE/MT). Contas de governo de Lucas do Rio Verde e Alto Paraguai recebem parecer favorável do TCE/MT. Cuiabá, 9 out. 2025. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/contas-de-governo-de-lucas-do-rio-verde-e-alto-paraguai-recebem-parecer-favoravel-do-TCE/MT/61191>. Acesso em: 20 set. 2025.

ZAMBRA, E. M.; PANTALEÃO, E. O.. **Alinhamento do planejamento estratégico local frente aos ODS da Agenda 2030: uma análise para municípios do estado do Mato Grosso, Brasil**. Revista\*\* (artigo), 2024. p. 1–2; 17–18. (Artigo baseado em dados internos do GPE/TCE/MT.)



idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Ness  
são e

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO