



Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Brasileiros Segundo o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M)

Diretrizes em Nível Macro e Execução em Nível Micro

Felipe Rodrigues Monteiro

Universidade São Paulo – USP, São Paulo, São Paulo, Brasil, frmonteiro8@usp.br

Nelson Flavio Brito Bandeira

Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, Santos, São Paulo, Brasil, nelsonflavio@unisantos.br

Rita de Kássia de França Teodoro

Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, Santos, São Paulo, Brasil, CAPES, rita.teodoro@unisantos.br

Edson Ricardo Saleme

Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, Santos, São Paulo, Brasil, ricasal@unisantos.br

RESUMO

O conceito de sustentabilidade incorpora diversas possibilidades e conquistas. A sustentabilidade deve se incorporar no âmbito das políticas públicas, cujo intuito é alcançar metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) com vistas ao bem-estar humano e à manutenção dos índices de qualidade do meio ambiente. As diretrizes exaradas no âmbito “macro” não têm sido satisfatoriamente aplicadas na esfera “micro” (municipal). Com a intenção de resolver o problema, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desenvolveu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), cujo intuito é a aferição de efetividade da gestão dos municípios brasileiros, instrumento que vem sendo aplicado desde 2015 para cumprir as metas da “Agenda 2030” da ONU, e cujos resultados alcançados são aqui sucintamente analisados, possibilitando uma visão geral da situação no Brasil na esfera municipal; destarte, a partir dos relatórios publicados, a presente pesquisa, por meio do método hipotético-dedutivo, objetiva discutir a aplicação do índice indagando-se em que medida o IEG-M dos Tribunais de Contas

do país pode contribuir para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos municípios avaliados. Os resultados das pesquisas realizadas concluem pela defasagem entre as normas gerais e a sua efetivação na realidade dos municípios brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável; Índice IEG-M; Municípios; Constituição Simbólica.

ABSTRACT

The concept of sustainability incorporates several possibilities and achievements. Sustainability must be incorporated into the scope of public policies, whose purpose is to achieve goals established by the United Nations (UN) aiming the human well-being and the maintenance of environmental quality indices. The guidelines issued in the “macro” scope have not been satisfactorily applied in the “micro” (municipal) sphere. With the intention of solving the problem, the Court of Accounts of the State of São Paulo developed the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), whose purpose is to measure the management of Brazilian municipalities, an instrument that has been applied since 2015 to meet the goals of the UN’s “Agenda 2030”, and whose results achieved are briefly analyzed here, allowing an overview of the situation in Brazil at the municipal level; thus, this research, through the hypothetical-deductive method, aims to discuss the application of the index by asking to what extent the IEG-M of the Courts of Accounts in the country can contribute to the implementation of the Sustainable Development Goals (SDG) in the assessed municipalities. The research results were concluded by the gap between the general norms and their effectiveness in the reality of Brazilian municipalities.

KEYWORDS: Sustainable Development; IEG-M Index; Municipalities; Symbolic Constitution.



INTRODUÇÃO

A rápida urbanização mundial gera ônus para as cidades, e o desenvolvimento que pode dela advir viabiliza propostas possíveis para o desenvolvimento sustentável global. O crescimento das cidades está normalmente associado a aumentos na produtividade socioeconômica, mas também cria fortes desigualdades. Nações, em todo o mundo, têm se comprometido a resolver seus desafios mais severos de sustentabilidade até 2030, incluindo erradicar a pobreza extrema e fornecer acesso universal a serviços básicos (UN, 2022a).

Nesse sentido, surgem no âmbito jurídico tentativas legislativas que buscam assegurar que as gerações presentes e futuras tenham uma qualidade de vida melhor. Porém, os impasses para a aplicação dos referidos instrumentos têm sido muitos, e o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M) tem servido justamente para avaliar o quão distante os municípios estão das metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A proposta deste artigo é discutir se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos mundialmente, que impõem a adoção de uma nova política global, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujas ambiciosas metas propõem a busca pela elevação do desenvolvimento do mundo, bem como obter uma qualidade de vida adequada para todos, podem ser aplicados no âmbito municipal.

É possível afirmar que já existe no país legislação urbanística avançada capaz de viabilizar o reconhecimento do direito à cidade e moradia. Existem diplomas legais, tais como o Estatuto da Cidade e da Metrópole, que buscam instituir ferramentais e planos capazes de estabelecer estratégias inclusivas de planejamento e gestão urbana. Ademais, há previsão expressa da participação popular na aprovação de políticas públicas locais em que o planejamento urbano e regional esteja em discussão, mormente com a participação dos conselhos locais da cidade, os CONCIDADES, como são denominados.

Nesse sentido, questiona-se neste artigo se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), proposto pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, cujo intuito é a aferição de efetividade da gestão dos municípios brasileiros, está sendo adequadamente atingido pelas municipalidades e se a aferição da obtenção desejada está ocorrendo dentro da forma prevista. Aqui se emprega o método hipotético-dedutivo e a metodológica bibliográfica e documental.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/photos/energia-gerador-vento-renov%C3%A1vel-4650123/>



1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB O PRISMA DOS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A definição do desenvolvimento sustentável emergiu no Relatório *Brundtland*, de 1987, documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, que o conceituou como sendo aquele que busca “satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (UN, 2023, p. 41).

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável pode ser analisado sob diversas óticas: sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e sociopolítica, tendo em vista que, segundo a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CETESB, 1992), a sustentabilidade vai inclusive muito além das questões ecológicas, alcançando também questões sociais, como da erradicação da pobreza. É o que se depreende dos princípios 4, 5 e 8 da referida Declaração:

Princípio 4. A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

Princípio 5. Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

Princípio 8. Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas. (CETESB, 1992).

Diante do constante ganho de complexidade social, a ideia de uma “cidade sustentável” também evoluiu. Tal conceito, no entanto, depende do ponto de vista adotado e está em constante mudança junto com o desenvolvimento econômico, social, ambiental e tecnológico. É nesse sentido que um meio ecologicamente equilibrado deveria ser uma meta central para todos os países – e notadamente o Brasil – que buscam garantir o bem-estar da sua população. Não obstante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado esteja fora do rol dos Direitos Fundamentais compreendidos no Título II da Constituição Federal de 1988, seguramente ele compõe tal categoria (AVANCI; LOPES, 2012, p. 92).

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 749 – julgada em 13 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021), declarou inconstitucional a Resolução 500/2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e, em voto da Ministra Rosa Weber, destacou que “a preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo” e, também, enfatizou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tal

como previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 em “posição de centralidade no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição”, de modo que a diminuição de proteção permitida pela impugnada mostrou-se “passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio”; ainda, o voto destacou a natureza do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como “direito fundamental da pessoa humana”.

Assim, a definição de uma “cidade sustentável” (MAULEN; MARINHO; ETEROVIC, 2019, p. 3-6) pode ser entendida por dois ângulos: o primeiro esclarece que uma cidade sustentável é ambientalmente segura, socialmente inclusiva e economicamente produtiva, além de permitir que todos os seus cidadãos satisfaçam as suas próprias necessidades e melhorem seu bem-estar sem degradar o mundo natural ou a vida de outras pessoas, agora ou no futuro.

Já a segunda abordagem combina a compreensão do desenvolvimento sustentável com infraestrutura de tecnologias de informação e comunicação em um ambiente urbano. Uma cidade inteligente e sustentável emprega tais tecnologias e outros meios para atender diversas necessidades locais que estejam tendo variações, sobretudo em urgências ou contingências momentâneas. Cidades que incorporam essas tecnologias podem ser denominadas “inteligentes”. Importante, outrossim, é reiterar que todas já poderiam incorporar estes métodos para que a gestão estivesse mais condizente com a realidade tecnológica.

O desenvolvimento sustentável, nesse sentido, devido a sua grande importância na modernidade, apresenta-se também como princípio para a governança metropolitana, tendo em vista que os municípios são os entes por excelência que estão em contato “direto” com os cidadãos (CAMPELLO; MATIAS, 2000, p. 21). Portanto, é essencial que, em uma visão microscópica, seja possível identificar a aplicação das metas gerais exaradas em âmbito “macro”¹, pois, do contrário, tratar-se-ia apenas de uma “Constituição simbólica” (NEVES, 2007, p. 321-330).

Mediante a legislação simbólica, os órgãos estatais demonstrariam cenicamente seu interesse e disposição de solucionar problemas em princípio estruturalmente insolúveis. A legislação-álibi constituiria, então, um típico mecanismo de promoção da “lealdade das massas” no Estado de bem-estar. (NEVES, 2007, p. 123).

Ora, a Constituição de 1988 trouxe elevada clareza ao reforçar a autonomia municipal e garantir os campos de competência dos municípios, principalmente em seus artigos 1.º e 18, posicionando os municípios como entes federativos (CASTRO, 2001). No entanto, é importante notar que há entendimentos contrários, colocando o Município numa posição *sui generis*, como faz José Afonso da Silva:

1 A esse respeito, vale a leitura do clássico “Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro and Macro Sociologies”, que busca mapear, nos estudos sociológicos, os métodos de pesquisa que permeiam os níveis macro e micro de metodologia científica. Jere Cohen, *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*. Edited by Karin Knorr-Cetina and Aaron V. Cicourel. Boston & London: Routledge & Kegan Paul, 1981.



Foi equívoco do constituinte incluir os municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. E agora temos uma federação de municípios e Estados, ou uma federação de Estados? Faltam outros elementos para a caracterização de federação de municípios. A solução é: o município é um componente da federação, mas não entidade federativa. (SILVA, 2005, p. 101).

De qualquer forma, o que a Constituição Federal de 1988 traz, de extremo relevo para o Direito Municipal, é o status do Município como ente autônomo, especialmente porque prevê a existência dos Poderes Executivo e Legislativo na esfera municipal, com estrutura própria e eleições periódicas (SALEME, 2022, p. 76). Ou seja, se por acaso a Constituição de 1988 não o considerou como ente federativo, deu-lhe tão grande autonomia que, na prática, o colocou nessa posição (SILVA, 2005, p. 639).

Deveras, esse incentivo da Constituição permitiu a hipertrofia da criação dos municípios no Brasil, o que traz vantagens, mas também desvantagens: melhora na gestão dos interesses locais (segundo comando do art. 30 da CRFB/88), mas a custos mais elevados (GERIGK; et. al, 2007, p. 2-3). Nesse contexto, dada a pouca precisão da definição de “interesse local”, não faltam discussões a respeito deste conceito disposto na Constituição Federal de 1988.

2. A METROPOLIZAÇÃO E O INTERESSE LOCAL

Em uma perspectiva mais kelseniana, seria o interesse local fundamento de validade das leis municipais (KELSEN, 1998), sendo o interesse local aquele interesse restrito, ou seja, que não transcende os limites do município (BASTOS, 1998). Atualmente, a posição prevalecente do Supremo Tribunal Federal é a de que “a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre o interesse local não tem alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribui à União ou aos Estados” (STF, 2005).

Por outro lado, a interpretação dada aos assuntos de interesse local contém o mesmo significado que se dava à definição de peculiar interesse a que se referia a constituição anterior, de modo que as competências exclusivas municipais determinadas diretamente pela Constituição Federal posicionam-se no mesmo nível hierárquico que as Estaduais e Federais (NOVELINO, 2020, p. 651).

Em outras palavras, tudo o que for do interesse local do município é atinente à autonomia legislativa do município, e se sobrevier lei estadual versando sobre a matéria, ela será inquinada de inconstitucionalidade. Sendo assim, o interesse local se manifesta e produz seus efeitos dentro da esfera municipal, dizendo respeito às questões intrínsecas do município e do município, pois “os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com

as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais” (BASTOS, 1998, p. 311).

Assim, os temas que são de exclusivo interesse local são de competência dos municípios e aqueles com abrangência regional são dos Estados; o interesse comum é o que transcende o meramente local, mas não tem abrangência nacional, segundo preceitua o parágrafo 3.º do art. 25 da Constituição Federal. Desse dispositivo, depreende-se a disciplina das regiões metropolitanas como aquela que deve ser aplicada nos casos em que se verifiquem a transcendência do interesse local e a necessidade de integração no exercício de funções públicas mediante a instituição de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que se constituem por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

O cerne da região metropolitana é justamente o interesse comum, seu pressuposto jurídico e fático, elemento mitigador do interesse local. Ou seja, se a competência do Município é definida pelo interesse local, a competência da região metropolitana é definida pelo interesse comum, que o suplanta (SILVA; NASCIMENTO, 2020, pp. 1096-1122).

É importante salientar que a clivagem entre Município e Estado não é estanque, visto que existem ainda as “Regiões Metropolitanas”, as “Aglomerações Urbanas” e as “Microrregiões”. O fio condutor comum a todas é a existência de interesse comum (RIBEIRO, 2009). Dessa forma, as regiões metropolitanas fazem com que os municípios passem a existir dentro de um contexto, e não mais de maneira apartada, solipsista. No entanto, há um impacto em sua criação que deve ser compreendido.

A Constituição Federal de 1988, diferentemente das antigas constituições brasileiras, retirou a competência da União para a instituição de Regiões Metropolitanas, passando para os Estados por meio de Lei Complementar, tendo em vista que a alocação de competência segue uma regra de proximidade e prevalência de interesse (CAMPELLO; MATIAS, 2000, p. 21). Desse modo, os temas que são de exclusivo interesse local são de competência dos municípios e aqueles que têm abrangência regional são dos Estados. Assim, faz todo o sentido que a criação de Regiões Metropolitanas não seja de interesse nacional, por ser um tema muito mais próximo dos Estados do que da União.



Diante desse panorama, o Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015) e o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) são de suma importância, pois oferecem um norte de planejamento e cooperação entre os entes federativos, tendo como finalidade o bem-estar social e a efetivação da democracia, que são os fundamentos da Constituição Republicana de 1988, *télos* que é possível ser encontrado expressamente em seu art. 1.º (BRASIL, 1988).

Não obstante as diretrizes gerais delineadas por esses estatutos, faltam critérios claros para que os Estados promovam a integração interfederativa, objetivando a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES; 2015). Tal situação é bastante problemática, na medida em que vem ocasionando a fragmentação institucional desses organismos regionais e a ineficácia dos instrumentos de cooperação a eles relacionados. Igualmente, definições genéricas como o de “interesse local” conferido pelo art. 30 da Constituição Federal, muitas vezes, criam óbices práticos que redundam, inclusive, em ações diretas de inconstitucionalidade, sobrecarregando o sistema judiciário já altamente demandado e retardando o sistema jurídico (MACEDO, 2022).

Para piorar a situação, ainda quando há leis e decretos prevendo e ordenando as temáticas municipais ou regionais, não quer dizer que haja efetividade desses instrumentos, o que tem sido área de grande debate nos últimos anos pelos Tribunais de Contas (TCESP, 2023). Estudos sobre a implementação das políticas públicas dos Estados eram, há algumas décadas, negligenciados.

Até o início da década de 1970, quase não se estudava a implementação de políticas públicas (Birkland, 2001, p. 177). Isso se devia, sobretudo, à crença de que essa fase não era problemática, dado que refletia apenas a execução simples, por parte do braço administrativo do Estado e de outras organizações e atores envolvidos no processo de implementação, da decisão que havia sido previamente formulada pelos governantes. (DUTRA, 2020, p. 5)

Por isso é desejável que a ciência jurídica tenha o conhecimento avançado do que seja uma “cidade sustentável”, insistindo na quantificação e na medição da efetividade das políticas públicas diante do ordenamento jurídico. Nesse sentido, é essencial que as técnicas utilizadas para estimular e punir um município, como é o caso das normas de Direito ambiental, cujas consequências podem atingir concomitantemente a esfera administrativa, civil e penal (BANDEIRA; MONTEIRO; 2023, p. 210-212), representem o mais próximo possível da realidade que está sendo examinada. Portanto, quanto mais “próximo” estiver o observador do seu objeto de estudo, mais elevado tende a ser o grau de detalhamento da pesquisa.

3. O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M) COMO FERRAMENTA DE MONITORAMENTO DOS ODS

A Agenda 2030 da ONU é um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015. Eles visam abordar as principais questões de desenvolvimento global, como a pobreza, a fome, a desigualdade, o meio ambiente, entre outras, com o objetivo de tornar o mundo um lugar mais justo e sustentável até 2030 (ONU, 2015). As metas incluem, por exemplo, erradicar a pobreza, promover a igualdade de gênero, combater a mudança ecológica e preservar os recursos naturais.

Nesse cenário, é que se destaca o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 2015, que serve para fornecer à sociedade opiniões sobre administrações públicas em sete aspectos, extraídos da execução orçamentária dos municípios brasileiros: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em Tecnologia de Informação (TCESP, 2023b).

Para auxiliar na efetivação das metas de desenvolvimento sustentável, o TCESP desenvolveu cinco faixas de classificação para o índice IEG-M, a partir das notas alcançadas nos sete índices setoriais: altamente efetiva (A); muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C) (TCESP, 2022)."

A apresentação do IEGM em notas (A, B+, B, C+ e C), representando as faixas de resultado, evidencia os níveis de efetividade dos municípios, bem como a ordenação desses e a diferença entre eles. Além disso, a associação entre as diversas dimensões componentes do IEGM é orientada pela métrica de ponderação, de modo a expressar a influência de cada uma no resultado final, garantindo que as mudanças relacionadas a cada dimensão só repercutirão no índice final na medida de sua proporção. Portanto, o IEGM apresenta as propriedades essenciais a qualquer indicador, sendo dotado de utilidade, validade, confiabilidade e disponibilidade, bem como aquelas específicas dos indicadores de desempenho, tais como mensurabilidade, operacionalidade, inteligibilidade, homogeneidade, permissão para distinguir o que falta para melhorar e respeito às propriedades das escalas. (PASSOS, 2018, p. 255).

Do relatório de 2022, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, considerando o intervalo do exercício de 2014 até a presente data, é possível depreender-se que o IEG-M do Estado de São Paulo, referente ao ano-base de 2021, indicou que houve a regressão progressiva na efetividade das administrações públicas. De 2014 ao ano base de 2020, verificou-se "uma queda de 85% no número de municípios que alcançaram as faixas B+ (Muito efetiva) e B (Efetiva)" (TCESP, 2022, p. 34).



Com relação ao Estado do Paraná (TCEPR, 2022), desde a implementação do referido índice analisando o exercício de 2016 até o ano base em 2018, houve significativo avanço. Conforme relatórios (TCEPR, 2022), a partir do exercício de 2019 até 2020 há uma queda no nível geral do índice, voltando a progredir no ano-base de 2021: 9 municípios no nível B+, 254 no nível B, 123 no nível C+ e 13 no nível C. No mesmo sentido, são os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCEPE, 2023), que também demonstram evolução progressiva tomando o ano base de 2017 até o de 2018; o cenário geral, porém, piora a partir de 2019 até 2020. A situação evolui positivamente em 2021, mas a maioria dos municípios ainda se enquadra nas piores notas.

No Estado do Rio Grande do Norte (TCERN, 2023), a partir do ano-base 2016 houve um significativo crescimento nos índices. Porém, do exercício de 2018 em diante houve um decréscimo no IEG-M, sendo que no exercício de 2020 foram identificados 5 municípios no nível B; 46 no estágio C+ e 114 no índice C. No Estado do Piauí (TCEPI, 2019), a progressiva melhora que havia acontecido até o exercício de 2018 deu espaço para uma regressão, assim como nos demais Estados acima, voltando aos poucos a sair da berlinda a partir do exercício de 2020.

No Estado do Tocantins (TCETO, 2020), a partir do ano-base de 2015 até 2016 é possível notar uma regressão geral do índice, um avanço em 2017 e 2018, uma brusca regressão a partir do ano-base de 2019, e uma nova melhoria em 2020, cujos dados declaram 9 municípios no nível B, 56 no nível C+ e 74 no estágio C. Enquanto isso, de acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCESC, 2022), não houve municípios na faixa A (altamente efetivos) e, embora no primeiro ano do índice houvesse municípios na faixa B+ (muito efetivo), em 2020, no entanto, não houve municípios nessa mesma faixa; ademais, constatou-se a diminuição no número de municípios que atingiram o grau efetivo (faixa B), fato que se tem verificado desde 2019.

Em relação ao Estado do Mato Grosso do Sul (TCEMS, 2023) houve progresso no seu índice nos exercícios de 2017 e 2018 (com grande incidência do índice “B”), tendo, porém, voltado aos patamares anteriores até a análise realizada no exercício de 2020. Enquanto isso, no Espírito Santo (TCEES, 2018), o índice IEG-M regrediu do ano-base de 2015 até o exercício de 2017, voltando a crescer em 2018, último ano cujos dados estão disponíveis até o momento.

No Estado da Paraíba (TCEPB, 2023), nos períodos avaliados de 2015 a 2017 também houve derrocada, sendo que em 2017 o índice geral permaneceu em “C+”. Em Rondônia (TCERO, 2023), a última análise de 2018 demonstrou que a maioria dos municípios se encontra na faixa C.

Diante da análise dos infográficos disponíveis nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas dos Estados pesquisados, de forma geral, é possível concluir que a situação dos municípios brasileiros é preocupante, visto que a maioria se encontra entre as faixas de “baixo nível de adequação” (C) e “em fase de adequação” (C+).

Em estudo recente, que buscou desenhar um panorama da situação dos municípios brasileiros e possíveis causas da presente condição, ARAÚJO; BEZERRA FILHO; MOTOKI (2019, p. 14) constataram que, “[...] o tamanho do município medido pela população e a reeleição são fatores determinantes que diferenciam os municípios efetivos daqueles não efetivos, assim como a quantidade de candidatos a prefeito e a reprovação de contas pelo TCU”.

Noutro passo, buscando-se relacionar os índices entre os pareceres do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, tendo como ponto de partida inicial o questionamento se os pareceres negativos e as sugestões vinculadas a eles teriam como resultado uma adequação do município, o resultado não foi conforme o esperado.

Rodrigues (2022, p. 25) destacou que, “dos 158 municípios analisados, 156 receberam um parecer negativo, e apenas 2 conseguiram parecer positivo de aprovação com ressalvas”. Acrescentou, ainda, que, com relação aos pareceres do Tribunal de Contas, no caso do Estado do Rio Grande do Norte, “os resultados da estimação da regressão mostraram que nenhuma das variáveis revelou ser estatisticamente relevante para explicar a probabilidade de emissão de parecer prévio negativo”, não sendo possível confirmar a hipótese da pesquisa que tinha por objeto a “associação positiva entre o IEGM atribuído aos municípios do Rio Grande do Norte e a probabilidade de Parecer Prévio favorável sobre as contas emitido pelo TCE/RN” (RODRIGUES, 2022, p. 25).

No mesmo sentido, pode se apurar, para os anos de 2017 e 2018 no Estado do Ceará, “que existe um distanciamento entre as ações de Governança e gestão dos gestores municipais e a efetiva execução das políticas públicas desenvolvidas nestes municípios” (HOLANDA; et. al,



Fonte: https://br.freepik.com/fotos-gratis/homem-de-vista-frontal-com-blocos-de-madeira_38687397.htm#query=gest%C3%A3o%20sustentabilidade&position=0&from_view=search&track=ais

2023). No período de 2015 e 2016, referente à relação entre os Conselhos Gestores dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e o índice IEG-M, foi possível concluir que os “conselhos municipais de saúde e educação não impactam de forma significativa o desempenho do município medido pelo IEGM”, conseguindo identificar a existência de diferentes comportamentos entre as variáveis em relação aos municípios, concluindo que não há dependência dos reflexos nos índices com o tamanho do município “para desenvolver a educação e saúde através da presença dos conselhos municipais” (HOLANDA; et. al, 2023).

Outra pesquisa que avalia a relação entre as verbas e seus impactos na saúde e educação nos períodos de 2015 a 2017 nos municípios do Estado do Espírito Santo revelou resultados não favoráveis, apontando que o maior investimento financeiro na saúde e educação não conduz à melhora do índice de efetividade do município, ou seja, é a maneira pela qual são investidos os valores para tais áreas que conduz à diversidade de resultados de efetividade entre os municípios (AGUIAR; TEIXEIRA; BEIRUTH, 2020, p. 98).

No entanto, ainda que as pesquisas não tenham demonstrado, por enquanto, o esperado para a concretização das metas da Agenda 2030, deve-se ressaltar que o fato de existir um mecanismo que possa evidenciar, em infográficos, um panorama geral da situação dos municípios brasileiros já é uma excelente fonte de pressão popular, que pode ser utilizado como exigência de efetivação das políticas públicas municipais. Ainda que devam ser analisados com cautela, é certo que “propiciam aos olhos do público, mídia e gestores uma medida interessante para monitorar a gestão municipal e a qualidade dos bens e serviços públicos ofertados neste nível de governo” (DEMARCO, 2021, p. 616).

Com efeito, a semente lançada pela Organização das Nações Unidas através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 foi plantada. Resta, agora, que se colham os frutos. As ferramentas para o acompanhamento da evolução dos municípios estão dadas, e cabe às instituições públicas utilizá-las como guia para rastrear e corrigir os municípios que divergem da orientação dos Tribunais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos termos da proposta realizada na introdução é possível afirmar que a *novel* fórmula classificatória já era um elemento ponderado por grande parte dos tribunais de contas dos diversos estados da Federação. É hoje uma conquista extremamente positiva, que vislumbra uma era em que seja possível observar os níveis de avanço ou retrocesso das gestões municipais.

O baixo índice de efetividade das políticas públicas não deve gerar pessimismo, na medida em que são dados importantíssimos para a reação da sociedade. Nesse sentido, os resultados do índice IEG-M tornam-se relevantes para a “auto-observação” do sistema jurídico brasileiro.

Conclui-se, portanto, que, há um gargalo, ao menos a nível municipal, entre as metas estabelecidas pelo plano normativo brasileiro e a sua correspondente efetivação no nível do *ser*. Disso extrai-se que são muitas as tarefas que as organizações jurídicas ainda têm pela frente na realização das tantas promessas declamadas pelo ordenamento jurídico pátrio.

Métricas como o IEG-M revelam o que permanecia oculto, possibilitando que os sistemas parciais da sociedade como, por exemplo, a política, o direito, a economia e a educação reflitam sobre sua própria condição, e criem remédios para lidar com suas enfermidades.

Nesse sentido, observa-se que a situação dos municípios brasileiros é, de forma geral, preocupante. Com a ajuda dos dados, pouquíssimos são os Estados, até a realização deste artigo, que possuem sequer um município no patamar de alta efetividade (“A”). Isso demonstra que, para além da discussão a respeito da competência legislativa dos municípios e regiões metropolitanas, das normas gerais que ordenam o desenvolvimento sustentável das cidades, como o caso do Estatuto da Metrópole e da Cidade, e das metas estipuladas pela Constituição Federal, a efetividade das normas a nível “micro” está muito aquém do nível ideal. O resultado é que o produto final (*output*), que é a efetividade de uma política pública que foi exarada a nível “macro” e “meso” não chega ao munícipe, ou chega de forma insuficiente.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, Fernando; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**. In: KLINK, J. (org.). Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

AGUIAR, Mayte Cardoso; TEIXEIRA, Aridélmo; BEIRUTH, Aziz. **Saúde E Educação: Investimentos E Efetividade Municipal**. RPCA. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, abr. - jun. 2020.

ALMEIDA, Eduardo. **Econometria espacial aplicada**. Campinas, SP: Alínea, 2012.

ARAÚJO, Leonardo Coelho De; FILHO, João Eudes Bezerra; MOTOKI, Fabio Y S. **Gestões Municipais No Brasil: Um estudo a partir do Índice de Efetividade (Iegm)**. Anais do XII Congresso Anpcont, 15 a 18 jun. 2019, São Paulo: Instituto Rui Barbosa, 2019.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

AVANCI, Thiago Felipe S; LOPES, Anna Carolina Barreto Fernandes. **O Direito Fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e a responsabilidade civil ambiental**. Revista do Curso de Direito da FS, ano 6, n. 11, jan./jun. 2012, p. 92.

BANDEIRA, Nelson Flavio Brito; MONTEIRO, Felipe Rodrigues. **A responsabilidade pelo descarte de resíduos tecnológicos e a tutela do meio ambiente**. Revista Ethikai, v. 1, n. 8, fev-mar/2023, ISSN 2764-4596, p. 202-228. Disponível em: <https://revistaethikai.files.wordpress.com/2023/03/ethikai-8.pdf>. Acesso em 10 mar. 2023.

BARROS, Alexandre R. **Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 749**. Partido dos Trabalhadores. Resolução CONAMA no 500/2020. Afronta ao Artigo 225, da Constituição Federal. Procedência. Relatora Ministra Rosa Weber. Julgada em 13 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349336976&ext=.pdf>. Acesso em 01 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 313.060**. Rel. Min. Ellen Gracie (DJE 29.11.2005). Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20313060%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&page-Size=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRITO, Fausto. **A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade**. Minas Gerais: Cedeplar, 2007 (Textos para a discussão, 318).

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAMPELLO, Carlos A. G. B.; MATIAS, Alberto Borges. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

CETESB. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. junho de 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

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

DEMARCO, Diogo Joel. **Índices de Gestão como Instrumentos de Avaliação e Suporte Técnico à Administração Municipal**. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel;

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades Estatais Municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Rio Grande de Sul: Editora da UFRGS, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico: Limites da Autonomia Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DUTRA, Roberto. **Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas**. SRBCS, vol. 35, n.º 102, 2020.



MACEDO, Fausto. **Índice de Inconstitucionalidade de leis de São Paulo chega a 89%, aponta anuário da Justiça. Blog do Fausto.** Estadão, São Paulo, 01/11/2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/indice-de-inconstitucionalidade-de-leis-de-sao-paulo-chega-a-89-aponta-anuario-da-justica/>. Acesso em: 01 mar. 2023.

GERIGK, Willson; TARIFA, Marcelo Resquetti; ALMEIDA, Lauro Brito de; ESPEJO, Márcia Maria dos Santos Bortolucci. **Custos dos serviços na administração pública municipal: um estudo utilizando o método do custo-padrão.** XIV Congresso Brasileiro de Custos. João Pessoa –PB, Brasil, 05 de dezembro a 07 de dezembro de 2007.

HOLANDA, M. M. B. de; LIMA, A. O.; SANTOS, R. C. dos; SOUSA, A. M. R. **O Índice de Efetividade da Gestão Municipal e o Monitoramento das Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.** Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, Florianópolis (SC), v. 10, n. 1, p. e03934, 2022. DOI: 10.37497/revistacejurv10i1.393. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/393>. Acesso em: 7 fev. 2023.

KELSEN, Hans (MACHADO, João Baptista trad.). **Teoria Pura do Direito.** 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIMA, Paulo B. de Araújo Lima. **As Regiões Metropolitanas e seus Aspectos Institucionais.** Revista de Direito Administrativo, vol. 129, jul./set. 1977.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança.** 2017, 174 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Escola de Direito de Brasília: Brasília, 2017.

MAULEN, Isabela; MARINHO, Caíque; ETEROVIC, Roko. **Cidades e Comunidades Sustentáveis.** Pontifícia Universidade Católica De São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Administração e Programa de Pós-Graduação em Economia FEA/PUC-SP. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/eventos/bisus/5-cidades-sustentaveis.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 123.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder.** Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 132 (out./dez. 1996), (33): 321-330, 1996. Disponível em: <https://>

www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176514/000518647.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 04 mar. 2023.

PASSOS, Guiomar de Oliveira; AMORIM, André de Carvalho. **A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (Iegm)**. Revista FSA, Teresina PI, v. 15, n. 6, art. 14, p. 241-259, nov./dez. 2018, 19 p.

RAMOS, Magno Oliveira; SILVA, Maria Valesca Damásio de Carvalho; CERQUEIRA, Anderson José Freitas de; QUEIROZ, Kaline Ferreira Fróes. **A Participação Social importa na Qualidade da Gestão Pública? Um Estudo sobre a Efetividade da Gestão Pública dos Municípios da Região**. Brasília: Public Finance Notebooks, v. 21, n. 1, p. 1-24, maio, 2021.

RODRIGUES, Maria Clara Isabel. **Relação entre o IEGM e o parecer prévio das Prestações de contas dos municípios pelo TCE/RN**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza-CE. Edição 226. V.10. Ano 2022. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/23_maria_clara_relacao_entre_o_iegm_e_o_parecer_previo_maria_clara_0_2.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando dos; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios, 2015**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estatuto=da-metropole-avancos-limites-e-desafios/#:~:text=O%20Estatuto%20das%20Metr%C3%B3poles%20reconhece,e%20relev%C3%A2ncia%20pol%C3%ADtica%20e%20socioecon%C3%B4mica%2C>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Constitucional**. 5. Ed. Snta do Parnaíba/SP: Manole, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editoras. 25.^a Ed., 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Francisco Ranieri Moreira da; NASCIMENTO, Diego Coelho do. **Funções Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri**. Revista do Desenvolvimento Regional, vol. 25, núm. 3, pp. 1096-1122, 2020. Universidade de Santa Cruz do Sul. SRBCS Vol. 35 n° 102/2020, p. 5, 2020.



TCEES. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Painel de Controle: notas consolidadas IEGM 2018. Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/IEGM/2018/iIEGM>. Acesso em: 04 mar. 2023.

TCEMS. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2015-2020**. Disponível em: <https://painel.tce.ms.gov.br/extensions/IEGM/IEGM.html>. Acesso em 04 mar. 2023.

TCEPB. **Portal Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Disponível em: https://tce.pb.gov.br/iegm/iegm_out-1.html. Acesso em: 04 mar. 2023.

TCERO. Sistemas Integrados de Gestão e Auditoria Pública. **Começa nesta quarta-feira coleta de informações para IEGM2019**. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/portalsigap/index.php/sistema/sigap-iegm/>. Acesso em 04 mar. 2023.

TCESC. **TCE/SC aponta segundo ano de queda no índice de efetividade da gestão de municípios catarinenses em 2020**. Notícias. 26/05/2022. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-aponta-segundo-ano-de-queda-no-indice-de-efetividade-da-gestao-de-municipios-catarinenses-em>. Acesso em 04 mar. 2023.

TCESP. **Índice aponta efetividade da gestão de mais de 4 mil municípios do Brasil**. 02/12/2016. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-indice-aponta-efetividade-gestao-mais-4-mil-municipios-brasil#:~:text=O%20indicador%20nacional%20%E2%80%93%20concebido%20com,a%20realidade%20da%20gest%C3%A3o%20municipal>, Acesso em: 01 mar. 2023.

TCESP. **IEG-M/TCESP: índice de efetividade da gestão - municipal ANUÁRIO 2022 - exercícios 2014-2020**. São Paulo, 2022.

TCESP. **Painel IEG-M/TCESP**. Disponível em: https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/:public:ieg_m:iegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero. Acesso em: 19 fev. 2023b.

TCESP. **Novo presidente do TCESP destaca importância da efetividade das políticas públicas em encontro com servidores**. Notícias. 06/02/2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-novo-presidente-tcesp-destaca-importancia-efetividade-politicas-publicas-encontro-com>. Acesso em: 01 mar. 2023.

TCEPR. **IEGM Paraná**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTc5MzFiNDItZjNjYy00NWZiLTk0ZTctMjA4ZDdlMWU5ZmJmIiwidCI6ImY3MGUwYjY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VkLTlmOGMxYjI0YmZkZiIsImMiOiR9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 01 mar. 2023.

TCEPE. **Índice de Efetividade da Gestão municipal.** Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/iegm>. Acesso em: 01 mar. 2023.

TCEPI. **Infográfico exercício 2019.** Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/controle-externo/iegm/infografico/?ano=2019>. Acesso 04 mar. 2023.

TCERN. **IEGM- TCERN.** Disponível em: <https://iegm.tce.rn.gov.br/#/>. Acesso em: 01 mar. 2023.

TCETO. **Índice de Efetividade da gestão municipal de 2020.** Disponível em: <https://iegm.tce.to.gov.br/>. Acesso em 04 mar. 2023.

UN. CEPAL. **Erradicação da pobreza em todas as suas formas é o maior desafio atual e constitui um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.** Comunicado de imprensa. 09 de março de 2022a. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/erradicacao-pobreza-todas-suas-formas-o-maior-desafio-atual-constitui-requisito>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UN. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

