



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COORDENADORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE DIREITO DE
ALAGOAS

Carolina Francisca Cavalcante Lira

**A PROBLEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS INVIÁVEIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO DIREITO AO
DESENVOLVIMENTO**

MACEIÓ-AL
2019

Carolina Francisca Cavalcante Lira

**A PROBLEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS INVIÁVEIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO DIREITO AO
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para obtenção do grau de Mestra em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Andreas Joachim Krell

MACEIÓ-AL
2019

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale – CRB4 - 661

L768p Lira, Carolina Francisca Cavalcante.

A problemática dos municípios inviáveis e a implementação de políticas públicas :
uma análise sob a ótica do direito ao desenvolvimento / Carolina Francisca Cavalcante
Lira. – 2019.

128 f. : il.

Orientador: Andreas Joachim Krell.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade
de Direito de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 120-128.

1. Direito municipal. 2. Políticas públicas. 3. Federalismo. 4. Desenvolvimento
urbano. 5. Democracia. 6. Descentralização na administração pública. I. Título.

CDU: 342.9



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO – CMD



CAROLINA FRANCISCA CAVALCANTE LIRA

“A PROBLEMÁTICA DOS MUNICÍPIOS INVIÁVEIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO.”

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador (a): Prof. Dr. Andreas Joachim Krell

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Prof. Dr. Gabriel Ivo (UFAL)

Julgamento: 8,5 (oito e meio) Assinatura: [assinatura]

Prof.^a Dr.^a Alessandra Marchioni (UFAL)

Julgamento: 8,5 (oito e meio) Assinatura: [assinatura]

Prof. Dr. Gustavo Madeiro da Silva (convidado externo/UFAL)

Julgamento: 8,5 (oito e meio) Assinatura: [assinatura]

Maceió-AL, 13 de junho de 2019.

Dedico este trabalho à minha mãe, minha grande incentivadora.

AGRADECIMENTOS

Cursar este mestrado foi, sem dúvida, a experiência mais transformadora da minha vida e não poderia deixar de agradecer às pessoas que fizeram parte desta jornada. Agradeço à minha mãe, por me incentivar desde cedo, por tudo que ela abdicou para me dar a melhor formação possível, por sempre insistir e mostrar que o único caminho possível era o do conhecimento e do esforço. Ao mesmo tempo, peço desculpas pelas inúmeras ausências durante estes dois anos.

À minha tia Ana, por sempre me estimular o gosto pela leitura.

Ao professor e orientador Andreas Krell, pela oportunidade que me proporcionou e pelo direcionamento acadêmico deste trabalho.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFAL, especialmente à professora Alessandra Marchioni, pelas lições que mudaram minha “visão de mundo”, e ao professor Gabriel Ivo, pela disponibilidade e por todo o material fornecido. Agradeço a todos os demais pelo conhecimento transmitido e pela troca diária de experiências.

À minha amiga Janaina, que foi fundamental nesta jornada, desde a seleção até os momentos finais, sempre disposta a ajudar e me dar uns “puxões de orelha” quando necessário. Obrigada por tudo, de verdade. Sem você não teria conseguido.

Aos meus queridos amigos Lucas, João, Elita e Tálita, por sempre dividirem as angústias, inseguranças, mas, sobretudo, por partilharem conhecimento e serem fonte de inspiração. Tenho muito orgulho de todos vocês.

Às minhas amigas Tássia e Laila por todo o apoio.

Agradeço, por fim, a oportunidade de, mais uma vez, poder estudar em uma universidade pública.

“- Responsabilidade de quê?
- A responsabilidade de ter olhos quando os outros perderam”.

José Saramago

RESUMO

Atualmente, no Brasil, há inúmeros municípios que não possuem condições econômicas e técnicas de executar as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, especialmente no que diz respeito a implementação de políticas públicas capazes de elevar as condições de vida e bem-estar dos indivíduos, através do fortalecimento de suas liberdades substantivas, viabilizando o exercício da cidadania de forma plena, garantindo, desta forma, o direito fundamental ao desenvolvimento, na concepção utilizada por Amartya Sen. O presente trabalho se propõe justamente a analisar a problemática da implementação de políticas públicas nos chamados “municípios inviáveis”, tendo como principal referencial a teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. O intuito é investigar se a descentralização política, administrativa e financeira promovida pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro possibilitou, de fato, um maior desenvolvimento local, através da melhoria das condições de vida e bem-estar da população, propiciando o fortalecimento de suas liberdades substantivas, garantindo, desta forma, o direito fundamental ao desenvolvimento, na concepção propagada por Amartya Sen em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”. Busca-se, ainda, observar se a criação desses municípios, com a conseqüente municipalização das políticas públicas tem, de fato, se revelado favorável à concretização dos ideais de descentralização política que tipificam uma federação verdadeiramente democrática, ou se, de outro modo, a descentralização tem sido um instrumento para reafirmação das práticas oligárquicas, uma vez que a permanência de velhas estruturas de poder em um cenário de descentralização política municipal pode acentuar ainda mais as desigualdades econômicas e sociais. Para realizar a pesquisa, utiliza-se a metodologia indireta, com base na literatura da ciência jurídica, política e econômica acerca do tema. Ademais, lançou-se mão de pesquisas realizadas por órgãos oficiais ou órgãos vinculados aos Municípios, para subsidiar as teses ora levantadas acerca do tema.

Palavras-chave: Municípios inviáveis. Políticas públicas. Direito ao desenvolvimento. Federalismo. Descentralização. Democracia.

ABSTRACT

Currently, in Brazil, there are countless municipalities that do not have the economic and technical conditions to carry out the competences assigned to them by the Constitution, especially regarding the implementation of public policies capable of improving the conditions of life and well-being of individuals, through the strengthening of their substantive freedoms, enabling the exercise of citizenship in a full way, thus guaranteeing the fundamental right to development, in the conception used by Amartya Sen. The present work aims precisely to analyze the problem of the implementation of public policies called "unfeasible Municipalities", whose main reference is the development theory as freedom of Amartya Sen. The purpose is to investigate whether the political, administrative and financial decentralization promoted by the process of redemocratization of the Brazilian State has, in fact, improved the conditions of life and well-being of the population, thus strengthening their substantive freedoms, thus guaranteeing the fundamental right to development, in the conception propagated by Amartya Sin in his work "Development as freedom." It is also sought to see if the creation of these municipalities, with the consequent municipalization of public policies, has in fact proved favorable to the achievement of the ideals of political decentralization that typify a truly democratic federation, or if decentralization has been an instrument for reaffirming oligarchic practices, since the permanence of old power structures in a scenario of municipal political decentralization can further accentuate economic and social inequalities. To perform the research, the indirect methodology is used, based on the literature of legal, political and economic science on the subject. In addition, research was carried out by public organisms or institution linked to the municipalities to support the arguments now raised about the theme.

Keywords: Unfeasible municipalities. Public policies. Right to development. Federalism. Decentralization. Democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto interno bruto

PL – Projeto de Lei

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O MUNICÍPIO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	14
2.1 Aspectos preliminares.....	14
2.2 O processo histórico de criação dos municípios brasileiros.....	14
2.3 Perfil dos municípios brasileiros.....	24
2.4 O Município na Constituição Federal de 1988: federalismo fiscal e autonomia municipal.....	27
2.4.1 Tipos de federalismo: do federalismo dualista ao modelo neo-institucionalista.....	27
2.4.2 Autonomia municipal e federalismo fiscal.....	30
2.4.3 Desdobramentos da adoção do modelo neoliberal na autonomia municipal.....	35
3 O PACTO FEDERATIVO E A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA.....	41
3.1 Aspectos preliminares.....	41
3.2 Modelos democráticos.....	42
3.2.1 Modelo hegemônico de democracia: o paradigma representativo.....	42
3.2.2 Modelos contra-hegemônicos de democracia: o paradigma participativo e deliberativo..	47
3.3 Descentralização: um conceito em disputa.....	50
3.4 Descentralização no Estado federal brasileiro.....	54
3.5 Descentralização e democracia.....	57
3.6 Criados para quem? As influências patrimonialistas na criação de municípios inviáveis.....	61
3.6.1 O patrimonialismo na conjuntura política brasileira.....	64
3.6.2 Análise das influências patrimonialistas na criação de municípios inviáveis.....	69
4 MUNICÍPIOS INVIÁVEIS: O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	78
4.1 Aspectos preliminares.....	78
4.2 Abordagens conceituais e dimensões do direito ao desenvolvimento.....	78
4.3 O direito ao desenvolvimento no ordenamento jurídico internacional e interno.....	82
4.4 Políticas públicas, direitos fundamentais e desenvolvimento.....	85
4.5 A problemática da implementação de políticas públicas nos municípios brasileiros..	87
5. A PROBLEMÁTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS.....	91
5.1 Aspectos preliminares.....	91
5.2 Características socioeconômicas de Alagoas.....	91
5.3 O processo de criação dos municípios alagoanos.....	96
5.4 A dependência financeira dos municípios alagoanos.....	98
5.5 A problemática da implementação de políticas públicas nos municípios alagoanos.....	103
CONCLUSÃO.....	115
REFERÊNCIAS.....	120

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou o município à condição de ente federativo, conferindo-lhe autonomia administrativa, política, legislativa e financeira. Esse novo padrão de organização federativa trouxe grandes mudanças na realidade dos municípios brasileiros, consubstanciadas, primordialmente, em uma nova forma de distribuição dos recursos tributários e também no processo de descentralização das políticas públicas, que conferiu ao município novas responsabilidades político-administrativas. Desta forma, se, por um lado, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados, por outro, ampliou a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais.

Ocorre que, atualmente, no Brasil, há inúmeros municípios que não possuem condições econômicas e técnicas de executar as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, especialmente no que diz respeito a implementação de políticas públicas capazes de elevar as condições de vida e bem-estar dos indivíduos, através do fortalecimento de suas liberdades substantivas, viabilizando o exercício da cidadania de forma plena, garantindo, desta forma, o direito fundamental ao desenvolvimento, na concepção utilizada por Amartya Sen.

Esta circunstância decorre não apenas da enorme desigualdade social e regional brasileira, mas também da forma desordenada com que foram criados muitos municípios. Tal criação não criteriosa se deu principalmente nos períodos imediatamente seguintes às Constituições Federais de 1946 e de 1988, como consequência dos processos de redemocratização.

O texto original da Constituição Brasileira de 1988 previa um processo simples para a formação de municípios, com a exigência de Lei Complementar Estadual. A redação original do § 4º do art. 18 dispôs sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos seguintes termos:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Essa facilidade propiciou a proliferação de municípios sem a estrutura necessária para o exercício de suas autonomias, tampouco para fazer face às novas competências que lhes foram atribuídas pela Constituição Federal. De 1984 a 1987, foram instalados 1.405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste aquelas com maior contribuição absoluta ao processo.

Levando-se em consideração que, em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, conclui-se que, num intervalo de 13 anos, que vão de 1984 a 1997, o número total de municípios no país aumentou em 34,3%.

Para impedir a formação de municípios, que já se encontravam em quantidade alarmante, foi editada a Emenda Constitucional nº 15/96, criando um novo procedimento, mais dificultoso, a ser observado na criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, notadamente a exigência prévia da edição de lei complementar federal, no bojo da qual devem ser fixados os períodos em que se permitirá a criação de municípios e, ainda, os requisitos concernentes aos estudos de viabilidade municipal. Esta lei complementar não foi editada até hoje, daí por que, desde 1996, tornou-se juridicamente impossível a criação de novos municípios. Apesar da impossibilidade jurídica, foram criados diversos municípios após a edição da Emenda Constitucional nº 15/96.

O fato é que a maior parte dos novos municípios, assim como a maior parte dos municípios já existentes, tem sua receita municipal muito dependente das receitas de transferências, em particular do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Cerca de 2.500 dos atuais municípios brasileiros não têm nenhuma receita própria.

Esse sistema de transferências constitucionais (FPM) cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais, uma vez que qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual que reduza as respectivas arrecadações repercute nas transferências municipais, fazendo com que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos. Pequenos e médios municípios brasileiros vem enfrentando fase financeira crítica, em razão da diminuição dos valores transferidos à conta do FPM. Essas transferências constitucionais são afetadas a cada desoneração tributária concedida pelo governo federal, como parte dos ajustes em sua política econômica. Como a maioria, senão a quase totalidade, das despesas municipais é inflexível, a consequência é o desequilíbrio das finanças locais, o déficit de execução orçamentária e o déficit financeiro.

O panorama aqui traçado – consistente em um crescimento excessivo de municípios inviáveis, assim considerados aqueles entes com pequena demografia, baixa capacidade de investimentos, dependência de repasses constitucionais, máquina pública onerosa, serviços públicos de péssima qualidade, fracos indicadores socioeconômicos e má gestão administrativa – põe em cheque o próprio papel destes Municípios no federalismo brasileiro, tendo em vista que não conseguem desempenhar as funções que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal, em especial no que diz respeito à implementação de políticas públicas.

Ressalte-se que o §4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988 continua sem regulamentação, o que torna a discussão de extrema relevância.

O presente trabalho se propõe justamente a analisar a problemática da implementação de políticas públicas nos chamados “municípios inviáveis”, tendo como principal referencial a teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. O intuito é investigar se a descentralização política, administrativa e financeira promovida pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro possibilitou, de fato, um maior desenvolvimento local, através da melhoria das condições de vida e bem-estar da população, propiciando o fortalecimento de suas liberdades substantivas, garantindo, desta forma, o direito fundamental ao desenvolvimento, na concepção propagada por Amartya Sen em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”.

Busca-se, ainda, observar se a criação desses municípios, com a conseqüente municipalização das políticas públicas tem, de fato, se revelado favorável à concretização dos ideais de descentralização política que tipificam uma federação verdadeiramente democrática, ou se, de outro modo, a descentralização tem sido um instrumento para reafirmação das práticas oligárquicas, uma vez que a permanência de velhas estruturas de poder em um cenário de descentralização política municipal pode acentuar ainda mais as desigualdades econômicas e sociais.

Para realizar a pesquisa, utiliza-se a metodologia indireta, com base na literatura da ciência jurídica, política e econômica acerca do tema. Ademais, lançou-se mão de pesquisas realizadas por órgãos oficiais ou órgãos vinculados aos municípios, para subsidiar as teses ora levantadas acerca do tema.

O trabalho está estruturado em quatro partes e cada capítulo possuirá um tópico com considerações preliminares, objetivando-se introduzir ao leitor elementos estruturais que serão trabalhados a seguir.

O capítulo que inaugura a dissertação se dedica a situar o município no contexto do federalismo brasileiro. De início, é traçado o processo histórico de criação dos municípios brasileiros, em paralelo com a evolução do federalismo no Brasil, buscando averiguar se há, de fato, um vínculo entre descentralização, centralização, democracia e criação de municípios. Em seguida, é realizada uma breve análise do perfil dos municípios brasileiros. No último item, é analisado o tratamento constitucional conferido aos municípios, bem como a questão relativa ao federalismo fiscal e à autonomia municipal. Para tanto, em um primeiro momento serão examinadas as teorias surgidas no campo das finanças públicas acerca dos modelos ideais de federalismo e, em seguida, analisa-se o enquadramento dos municípios no contexto do

federalismo brasileiro. Por fim, serão examinados os desdobramentos da adoção do modelo neoliberal no contexto do federalismo fiscal municipal.

O terceiro capítulo se propõe a compreender a relação estabelecida entre descentralização e democracia, analisando-a num contexto neoliberal. O intuito é investigar se a descentralização política, administrativa e financeira promovida pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro possibilitou, de fato, uma redemocratização das estruturas de poder, ou se, de outro modo, a descentralização tem sido um instrumento para a reafirmação das práticas oligárquicas, uma vez que a permanência de velhas estruturas de poder num cenário de descentralização política municipal pode acentuar ainda mais as desigualdades econômicas e sociais.

O quarto capítulo foi estruturado de modo a analisar a problemática da implementação das políticas públicas nos Municípios inviáveis, sob a ótica do direito ao desenvolvimento. Para tanto, serão abordadas as acepções e dimensões do direito ao desenvolvimento, bem como o tratamento dado a este direito, tanto na ordem jurídica internacional como interna. Mais adiante, se discorrerá a respeito da relação existente entre políticas públicas, direitos fundamentais e desenvolvimento.

Após a construção de todo o arcabouço teórico nos capítulos anteriores, o quinto e último capítulo é dedicado ao estudo da problemática da implementação de políticas públicas nos municípios alagoanos, por meio da análise de dados estatísticos fornecidos pelos mais diversos órgãos especializados, tanto no âmbito federal, quanto estadual. Inicialmente é feita uma breve exposição a respeito da realidade socioeconômica de Alagoas. Em seguida, analisa-se como se deu o processo histórico de criação dos municípios alagoanos e a dependência financeira destes entes em relação às transferências intergovernamentais. Por fim, examina-se como referidas circunstâncias interferem na implementação de políticas públicas destes municípios alagoanos, por meio da análise de indicadores socioeconômicos.

O trabalho é concluído com a análise do impacto dos municípios inviáveis na implementação de políticas públicas e nos indicadores sociais que refletem a qualidade de vida dos seus cidadãos, pontuando-se os principais entraves ao desenvolvimento desses entes e examinando a efetividade das alternativas utilizadas por eles para superar os impasses vivenciados nesses espaços no que diz respeito à implementação de políticas públicas.

2 O MUNICÍPIO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1 Aspectos preliminares

O presente capítulo se dedica a situar o município no contexto do federalismo brasileiro. De início, é traçado o processo histórico de criação dos municípios brasileiros, em paralelo com a evolução do federalismo no Brasil, buscando averiguar se há, de fato, um vínculo entre descentralização, centralização, democracia e criação de municípios. Em seguida, é realizada uma breve análise do perfil dos municípios brasileiros. No último item, é analisado o tratamento constitucional conferido aos municípios, bem como a questão relativa ao federalismo fiscal e à autonomia municipal. Para tanto, em um primeiro momento serão examinadas as teorias surgidas no campo das finanças públicas acerca dos modelos ideais de federalismo e, em seguida, analisa-se o enquadramento dos municípios no contexto do federalismo brasileiro. Por fim, serão examinados os desdobramentos da adoção do modelo neoliberal no contexto do federalismo fiscal municipal.

2.2 O processo histórico de criação dos municípios brasileiros

A criação de municípios é um processo complexo, que envolve questões políticas, geográficas, econômicas, históricas e sociais. Cigolini sustenta que a criação de municípios pode ocorrer por motivações diversas e com intensidade variada. Acrescenta que, independentemente de fatores temporais ou espaciais específicos, o processo está estruturalmente associado à relação entre espaço e sociedade, não se restringindo a aspectos funcionais determinados por ações e interesses específicos. Adquire um significado estrutural e inscreve-se nas formas e no conteúdo da vida social¹.

Historicamente, a fundação de cidades sempre funcionou como meio específico de criação de instrumentos de domínio, especialmente em territórios distantes da metrópole². E Portugal não fugiu à regra: os municípios eram utilizados como estratégia de ocupação e de proteção do território brasileiro pela monarquia portuguesa³. Inicialmente, a configuração espacial dos municípios originários do período colonial se deu pela ação de dois atores: os

¹ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e Criação de Municípios no Brasil**: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. Tese de Doutorado em Geografia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

² HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira**. Tomo I – A época colonial, v. 1. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 130.

³ CIGOLINI, Adilar Antonio; MATIOLOA, Edelvan. **Nova legislação e a potencialidade de criação de novos municípios no Brasil**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 508-519.

donatários e a Coroa. Posteriormente, com o fim das capitâneas hereditárias, a criação de municípios passou a depender da aprovação do poder metropolitano, através das autoridades que exerciam a administração da colônia⁴.

Os primeiros municípios instalados em território brasileiro eram meras reproduções dos municípios portugueses, que tinham um governo instituído nos moldes romanos, baseado na centralização política e na descentralização administrativa⁵. Krell sustenta que, apesar de inspirados pela instituição já existente na Europa há séculos, no Brasil os municípios foram resultado da ação deliberada da metrópole, enquanto no continente europeu as entidades políticas locais haviam evoluído ao longo do tempo, como forma de resistência aos poderes centralizados⁶.

Se nos dois primeiros séculos as municipalidades usufruíam de muita autonomia, a partir de fins do século XVII, o desenvolvimento local e a descoberta de minas levaram à centralização e ao fortalecimento do poder real. Entretanto, os esforços da metrópole no sentido de assegurar o controle administrativo possuíam eficácia limitada, pois os colonos tinham a capacidade de interpretar e executar a seu modo, muitas vezes de forma negociada, as ordens e determinações legais advindas de Portugal⁷. Durante o período colonial, a criação de novos municípios não aparece como problema, mas como solução. Assim, foram criados 187 municípios.

Somente com a declaração da independência é que os municípios brasileiros tomam formas próprias e passam a construir sua história nacional⁸. Trata-se de um período bastante centralizador, tanto do ponto de vista administrativo como político. As elites regionais, ao perceberem que o governo descentralizado conferia instabilidade ao Império e que isso poderia levar a revoltas, dos escravos inclusive, ameaçando a ordem social e, por consequência, a autoridade das oligarquias locais, passaram a apoiar a ideia de um Estado centralizado e forte⁹.

⁴ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 109.

⁵ CIGOLINI, Adilar Antonio; MATIOLOA, Edelvan. **Nova legislação e a potencialidade de criação de novos municípios no Brasil**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 510.

⁶ KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003, p. 31.

⁷ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 93-94.

⁸ ZORZANELLO, Liamar Bonatti. **Emancipação de municípios pós-Constituição de 1988 – o caso de Goioxim/PR**. Revista geonorte, edição especial 3, v. 7, n.1, p. 1534-1550, 2013.

⁹ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 114.

Cigolini relata que as tendências de descentralização e centralização foram a origem de muitos conflitos políticos no início do Império. A centralização política e administrativa estabelecida no território com a chegada da família real ao Brasil em 1808 foi acentuada com a Constituição Imperial de 1824, que colocou todo o poder sob o controle do imperador. O autor menciona, entretanto, a existência de uma experiência política descentralizadora entre os anos de 1831 e 1840, quando um grupo de políticos liberais subiu ao governo após a abdicação de D. Pedro I. Nesta ocasião foram publicadas medidas para dar autonomia aos municípios, como o Código Penal, instituído em 1832, que restaurou poderes policiais e judiciários, e o Ato Adicional nº 16, de 12 de agosto de 1834, que alterou a Constituição, estabelecendo medidas descentralizadoras¹⁰.

O autor explica que a autonomia judiciária, na prática, serviu para concentrar o poder local nas mãos do poder econômico, tendo em vista que eram os fazendeiros e latifundiários que elegiam os juízes¹¹. No mesmo sentido, Faoro sustenta que as câmaras municipais, em virtude de sua incapacidade financeira, estavam submetidas aos interesses do poder político local: “Não era, em consequência, o municipalismo o fruto das reformas, senão o poder privado, fora dos quadros legais, que se eleva sobre as câmaras, reconhecido judiciariamente”¹².

O mesmo ocorreu com o Ato Adicional de 1834, que criou as Assembleias Legislativas Provinciais, tornando-as autônomas do ponto de vista político, tendo poderes para nomeação, criação ou supressão dos cargos públicos, dos municípios e da própria província. Faoro afirma que esse sistema conferiu ainda mais poderes aos grupos econômicos locais. Nas palavras do autor, “o Ato Adicional é o resultado mínimo de uma grande vertigem, de uma larga tormenta: constitui o fechamento do círculo da quase autarquia das fazendas projetada no mundo político”¹³. A submissão e o controle da população eram realizados através do emprego público:

A colação dos empregos que é um meio de ação e influência [...] passou das mãos de um poder mais distante, mais imparcial, por não estar tão de perto envolvido e interessado nas lutas e paixões pessoais e locais, para as influências, que muitas vezes se serviam dessa arma poderosa para se reforçarem e esmagarem aquelas às quais se antojava disputar-lhes o governo da terra. E era tudo isso feito em nome da liberdade¹⁴.

O surgimento de movimentos de cunho separatista (Pará e Rio Grande do Sul em 1835, Bahia em 1837) durante este período, aliado a problemas legais e administrativos, além do domínio dos municípios e províncias pelas oligarquias locais e regionais, levou à retomada da

¹⁰ *Ibidem*, p. 115.

¹¹ *Ibidem*, p. 115.

¹² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 353.

¹³ *Ibidem*, p. 355.

¹⁴ *Ibidem*, p. 355-356.

centralização do poder pelo grupo político conservador em 1840, por meio da edição da Lei nº 105, de 12 de maio de 1940. A retomada do controle de toda a estrutura política pelo Poder Central resultou no processo simétrico de administração e funções municipais, com o estabelecimento de uniformidade de organização, regulamentos e regras para todas as unidades territoriais. Neste contexto, a simetria funcionava como um instrumento de centralização do poder, com o intuito de evitar o surgimento de localismos e particularidades regionais que agissem como forças desagregadoras¹⁵.

Durante o Império foram criados 661 municípios. Ao analisar a existência de uma relação entre centralização, descentralização e emancipação municipal durante o período imperial, Cigolini conclui que as emancipações ocorriam, em maior ou menor número, independentemente de fatos como instabilidade/estabilidade política e do embate centralização x descentralização, de forma que não é possível associar o fenômeno a conjunturas políticas específicas¹⁶.

Com a proclamação da República, o Brasil deixa de ser um país unitário e centralizado para se tornar uma Federação descentralizada política e administrativamente¹⁷. O federalismo previsto pela Constituição de 1988 foi instituído nos moldes do federalismo dualista clássico e praticamente ignorou a cooperação entre o Poder Central e os entes subnacionais. O resultado desse sistema, segundo Bercovici, foi a manutenção de desigualdades gritantes entre os vários membros da Federação¹⁸.

O artigo 68 da Constituição de 1891 determinava que os estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos municípios em tudo quanto concernesse a seu peculiar interesse. O sistema político era caracterizado pela proeminência do Poder Executivo sobre os demais, num fenômeno conhecido como “Política dos Governadores”, no qual o Congresso Nacional se submetia aos interesses das oligarquias estaduais aliadas ao presidente da República. Esse sistema era viabilizado pelo controle político dos coronéis na esfera municipal, e das máquinas partidárias no âmbito estadual. Estas eram as bases do regime político então vigente: o coronelismo e a “Política dos Governadores”¹⁹.

¹⁵ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 118.

¹⁶ *Ibidem*, p. 121.

¹⁷ ZORZANELLO, Liamar Bonatti. **Emancipação de municípios pós-Constituição de 1988 – o caso de Goioxim/PR**. Revista geonorte, edição especial 3, v. 7, n. 1, p. 1.534-1.550, 2013.

¹⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 31-32.

¹⁹ *Ibidem*, p. 31-33.

Bercovici explica o “governismo” de praticamente todas as situações municipais durante este período com o fato de os municípios não disporem de recursos para o custeio das políticas públicas necessárias ao bem-estar de sua população e a seu desenvolvimento, de forma que dependiam financeiramente do Governo Estadual. Os Estados, entretanto, só liberavam verbas para os municípios da sua base aliada. Assim, o Município que não apoiasse o governo estadual não receberia o vital auxílio financeiro e, conseqüentemente, perderia o apoio de sua base eleitoral²⁰.

A Constituição de 1891 construiu, assim, um sistema que pôs os municípios sob o controle dos Estados. Segundo Bercovici, o surgimento do coronelismo, fenômeno típico deste período, teve como fatores determinantes a abolição da escravatura, o aumento do contingente eleitoral e a adoção da forma federativa de Estado. O autor descreve como estas circunstâncias, associadas, conduziram a esta prática de cunho político-social. Em síntese, com a abolição da escravidão e a extensão do direito de sufrágio, o voto dos trabalhadores rurais passou a ter importância fundamental. A estrutura agrária e fundiária da época, por sua vez, levou à dependência dessa grande parcela do eleitorado em relação aos donos de terra, os chamados coronéis, aumentando assim a sua influência política. Estes deveriam garantir os votos de seus dependentes ao governo nas eleições estaduais e federais, consolidando, em troca, sua dominação política local²¹.

O federalismo e a existência do governo estadual eletivo tornaram necessária a implantação de máquinas eleitorais nos Estados, baseadas no poder dos coronéis. Essas máquinas, além de garantir o compromisso coronelista, acabaram por determinar a instituição da chamada “Política dos Governadores”²².

Durante este período, as emancipações ocorreram em todos os anos, sendo criados 547 municípios no total, sendo a maior parte destes nos Estados de São Paulo e Minas Gerais²³.

Com a Revolução de 30, o poder político, que até então se encontrava baseado nos poderes locais e estaduais das elites agrárias, passa a se concentrar nas mãos do governo central, dando origem a um Estado altamente centralizado e hierarquizado, cujo objetivo era desestruturar as bases regionais da máquina política da República Velha, absorvendo o sistema

²⁰ *Ibidem*, p. 35-36.

²¹ *Ibidem*.

²² BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 34-35.

²³ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 149.

decisório, num esforço de nacionalização das decisões estratégicas para a economia²⁴. A Constituição de 1934, apesar de prever a cooperação entre os entes federados em alguns de seus dispositivos, o que denota um avanço em direção ao federalismo cooperativo, foi marcada por uma forte centralização de poderes pelo governo central, gerando tensão entre centralização e autonomia²⁵. Nesse contexto, os municípios passaram a ser controlados pelo governo central.

Com a instauração do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937, foi decretada a intervenção federal em todos os estados, cabendo aos interventores nomear os prefeitos de todos os municípios, nos termos do art. 27 da nova Constituição. Nesse período foi criado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), responsável por controlar todo o sistema administrativo do país, elaborar o orçamento e controlar a sua execução. Assim, durante o Estado Novo, não sobrou nenhuma esfera legislativa para que os Estados atuassem sem a permissão do Poder Central²⁶. Construiu-se uma estrutura político-administrativa de subordinação, caracterizada pela centralização política e descentralização administrativa, não sendo os governos locais entendidos como unidades políticas²⁷.

A nova Constituição acabou com a autonomia municipal e a eletividade dos prefeitos, ficando a administração municipal sujeita aos Departamentos de Municipalidades e Departamentos Administrativos. Segundo Cigolini e Matiolo, o objetivo do Estado Novo era erradicar os resquícios da República Velha, que teria na autonomia municipal um foco de sobrevivência mediante o domínio das oligarquias locais²⁸. Entretanto, a nomeação de interventores não foi suficiente para expurgar as práticas coronelistas, pois apesar de ser uma figura estranha às forças políticas existentes, porquanto não tivesse compromissos com as oligarquias locais, o interventor acabava envolvido por uma extensa rede de influências, jogo de interesses, empreguismo, força e favores inerentes a este sistema de relações sociais, políticas e familiares que persiste até hoje²⁹.

²⁴ *Ibidem*, p. 153-154.

²⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 41.

²⁶ *Ibidem*, p. 42.

²⁷ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 153-155.

²⁸ CIGOLINI, Adilar Antonio; MATIOLO, Edelman. **Nova legislação e a potencialidade de criação de novos municípios no Brasil**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 511.

²⁹ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 157.

Apesar de se tratar de um período de acentuada centralização e controle político, entre os anos de 1931 e 1945 foram criados 266 municípios, o que equivale a uma média de 18 municípios por ano, maior do que a do período anterior (13 por ano), quando o município era usado como base política de sustentação do regime coronelista. Isso leva Cigolini a questionar, mais uma vez, a suposta relação entre criação de municípios, descentralização política e democracia³⁰.

A Constituição de 1946 marcou a consolidação do federalismo cooperativo no Brasil, com ênfase na redução dos desequilíbrios regionais e na integração nacional, através da atuação e do planejamento estatal. Foram criados vários órgãos (a exemplo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE) com a função dinamizar as forças produtivas das suas áreas de atuação e integrá-las ao sistema nacional, a fim de reduzir os desníveis existentes entre as várias partes do país³¹.

Em contraste com a estrutura política centralizadora do Período Vargas, a nova Constituição restabeleceu a democracia local, garantindo a eleição dos prefeitos, e fortaleceu a autonomia municipal, assegurando aos entes locais administração própria, por meio da instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como pela liberdade de aplicação financeira dos recursos e na organização de todos os serviços públicos. Além disso, instituiu o mecanismo de participação na arrecadação da União e dos estados, que originou o Fundo de Participação dos Municípios³².

Referidas inovações constitucionais teriam, segundo Zorzanello, contribuído para os processos de fragmentação do território brasileiro. O autor salienta que o fato de os recursos do fundo serem distribuídos de forma igual para todos os municípios, sem variação em função de fatores como extensão territorial, IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), número de habitantes ou qualquer outro indicador, levou os Estados a incentivar a criação de novos municípios³³. No decorrer desse período, foi acrescentado à malha existente um total de 2.221 novos municípios, representando um acréscimo de 134% sobre o total dos municípios existentes anteriormente³⁴.

³⁰ *Ibidem*, p. 158.

³¹ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 42-43.

³² CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 163.

³³ ZORZANELLO, Liamar Bonatti. **Emancipação de municípios pós-Constituição de 1988 - o caso de Goioxim/PR**. Revista geonorte, edição especial 3, v. 7, n. 1, p. 1.534-1.550, 2013, p. 1536.

³⁴ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 164.

Com o golpe militar, seguiu-se um novo período de centralização de poder na esfera da União (1964-1985). Segundo Bercovici, embora o discurso pré-1964 contra as desigualdades regionais se mantivesse até o final da década de 1960, a prática foi totalmente oposta ao discurso. Diante da total falta de autonomia dos entes federados, pode-se dizer que o federalismo existiu apenas nominalmente nas Cartas outorgadas de 1967 e 1969. Neste contexto, o autor destaca o surgimento do “federalismo de integração”, elaboração teórica de Alfredo Buzaid, então ministro da Justiça do general Médici, que sob a alegação de uma pretensa “integração nacional”, defendia que todos os instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico deveriam ser centralizados na esfera da União, a fim de se evitar conflitos entre as unidades federadas. Para Bercovici, entretanto, o denominado “federalismo de integração” consistia, na realidade, numa forma encontrada pelos juristas ligados à ditadura militar de esconder a supressão do federalismo naquele período³⁵.

A Constituição de 1967 admitiu que os municípios se organizassem de acordo com suas peculiaridades, especialmente em relação à aplicação dos recursos e à organização dos serviços locais, o que nunca aconteceu de fato, pois diversos atos editados posteriormente restringiram a autonomia política destes entes, como a previsão da possibilidade de decretar o recesso das câmaras municipais e a nomeação do Executivo local por interventores³⁶.

Durante este período, houve a extinção de diversos municípios. Só no ano do golpe foram extintos 278 municípios dos 4.235 existentes. Para Bremaeker³⁷ e Zorzanello³⁸, o número de municípios extintos só não foi maior devido à percepção pelo Poder Central da necessidade de se manter disseminados ao longo do território brasileiro focos de atuação do governo, como forma de preservar a centralidade e a soberania. De 1970 a 1980 foram criados apenas 40 municípios em todo o território nacional, e foi extinto um, no Estado do Ceará. Na década de 80 houve a retomada das emancipações, com a instalação de 186 novos municípios até o ano de 1988³⁹.

³⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 50-51.

³⁶ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 171.

³⁷ BREMAEKER, François. E. J. de. **Limites à criação de novos municípios: A Emenda Constitucional nº 15**. Revista de Administração Municipal, v. 43, nº 219, p. 118-128. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

³⁸ ZORZANELLO, Liamar Bonatti. **Emancipação de municípios pós-Constituição de 1988 – o caso de Goioxim/PR**. Revista geonorte, edição especial 3, v. 7, n. 1, p. 1.534-1.550, 2013, p. 1537.

³⁹ CIGOLINI, Adilar Antonio; MATIOLO, Edelvan. **Nova legislação e a potencialidade de criação de novos municípios no Brasil**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letral; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 512.

A redemocratização da década de 1980 trouxe novas perspectivas para o federalismo brasileiro, com a instituição do modelo cooperativo e a elevação do Município à condição de ente federativo pela Constituição de 1988. Essa inovação foi introduzida num contexto de ampla demanda por redemocratização das estruturas de poder que se seguiu ao fim do regime militar, tendo sido acolhidas no âmbito da assembleia constituinte as teses do movimento municipalista⁴⁰.

O novo arranjo institucional delineado pela Constituição de 1988 estimulou a proliferação de municípios. Os mecanismos de transferências de recursos aos municípios, aliados à facilidade do procedimento criação dos entes locais, que até então ficava a critério dos Estados, incentivaram a população e as lideranças políticas de pequenas localidades a demandar sua emancipação política⁴¹. O texto original da Constituição Brasileira de 1988 previa um processo simples para a formação de municípios, com a exigência de Lei Complementar Estadual. Essa facilidade propiciou a criação de municípios sem a estrutura necessária para o exercício de suas autonomias.

Neste período houve um considerável acréscimo no número de novos municípios. No ano de 1991 contava-se com 324 novos municípios emancipados desde o vigor da nova constituinte, totalizando 4.491 municípios. Entre 1993 e 1997 criaram-se 1.016 novas unidades político-administrativas, demonstrando a instabilidade da malha do território brasileiro⁴².

Para impedir a formação de municípios, que já se encontravam em quantidade alarmante, foi editada a Emenda Constitucional nº 15/96, exigindo um novo procedimento, mais dificultoso, a ser observado na criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, notadamente a exigência prévia da edição de Lei Complementar Federal, no bojo da qual devem ser fixados os períodos em que se permitirá a criação de municípios e, ainda, os requisitos a que deverão atender os estudos de viabilidade municipal⁴³.

Esta lei complementar não foi editada até hoje, razão por que desde 1996 se tornou juridicamente impossível a criação de novos municípios. Apesar da impossibilidade jurídica, 57 municípios tiveram suas leis publicadas e foram instalados após a aprovação da Emenda Constitucional nº 15/1996, sendo, portanto, ilegais (29 no Rio Grande do Sul, 15 no Mato

⁴⁰ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 128-129.

⁴¹ TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, jun. 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/5178>>. Acesso em: 3 out. 2018, p. 115.

⁴² ZORZANELLO, Liamar Bonatti. **Emancipação de municípios pós-Constituição de 1988 - o caso de Goioxim/PR**. Revista geonorte, edição especial 3, v. 7, n. 1, p. 1.534-1.550, 2013, p. 1.538.

⁴³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 861.

Grosso, quatro em Goiás, dois no Piauí, dois na Bahia, e um em cada um dos seguintes estados: Alagoas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul).

O Supremo Tribunal Federal (STF) vinha declarando, em diversos julgados, a nulidade de leis estaduais posteriores à EC nº 15/96, que criavam municípios, por ausência da lei complementar federal prevista pelo artigo 18, § 4º, da Constituição Federal, uma vez que o referido dispositivo é uma norma de eficácia limitada, e, como tal, dependente de complementação infraconstitucional para produzir plenos efeitos^{44/45}. Tais decisões acarretaram o restabelecimento do *status quo* anterior à instalação dos novos municípios, ocasionando o encerramento das atividades administrativas, a devolução do patrimônio ao município-mãe, o fim de repasses de recursos federais e estaduais e a extinção de cargos, entre outras consequências⁴⁶.

Entretanto, em 2007 o STF alterou seu entendimento. Ao analisar as Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade (ADI) nºs. 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689, declarou a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, de leis estaduais que criaram municípios posteriormente à EC nº 15/96, mantendo a vigência dos atos impugnados pelo prazo de 24 meses, com fulcro no artigo 27 da Lei 9.868/99, período no qual o Congresso deveria legislar, editando a lei complementar a que se refere o § 4º do art. 18 da Constituição Federal. No final de 2008, a Câmara dos Deputados aprovou a EC nº 57/2008, convalidando a existência daqueles municípios, que passaram a ter existência legal. A validação dessas unidades, criadas de modo irregular, demonstra que a temática comporta um forte apelo político.

O histórico da criação de municípios permite fazer uma associação direta entre regime político e emancipações municipais. Períodos democráticos como a república populista (1945-1964), a nova república (anos de 1980) e o período atual seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que favoreceria a maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais como o regime militar (1964-1985), devido a suas características centralizadoras, inibiriam a criação de um grande número de municípios.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2967/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Acórdão, 12 fev. 2004. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266968>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2632/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Acórdão, 7 nov. 2002. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387190>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

⁴⁶ LIMA, Victor Galeno Rodrigues. **A formação de Municípios e a reserva do impossível**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1.756, 22 abr. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11181>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

Tomio alerta que este tipo de correlação é limitado por ser muito genérico e não apresentar os mecanismos políticos e institucionais específicos que agiram em cada regime político para a ocorrência dos surtos emancipacionistas. Para o autor, a associação é válida quando identifica os períodos ditatoriais com a centralização político-administrativa, não ocorrendo o mesmo na transposição invertida da lógica política ditatorial para as situações democráticas, pois, se assim fosse, qualquer Estado democrático apresentaria uma instabilidade intrínseca em sua organização político-administrativa e divisão territorial. Ademais, essa relação entre regime político e emancipações tem um sentido fatalista e é incapaz de explicar a diversidade do ritmo emancipacionista entre os Estados brasileiros⁴⁷.

Em consequência, não se pode associar o fenômeno a processos políticos conjunturais, o que mostra como é frágil o vínculo entre descentralização, centralização, democracia e criação de municípios. Cigolini chama atenção para a fragilidade do discurso de que o Município é o âmbito por excelência da política e da democracia, pois, apesar de boa parte de as necessidades essenciais serem construídas e apropriadas nessas e por essas unidades políticas, as relações que, como processo, constroem e, ao mesmo tempo, resultam de tais processos são articuladas às diversas escalas que compõem o território:

As garantias locais são, muitas vezes, determinadas por outras escalas, de forma que a existência do local não é autônoma, nem se configura por si só, mas resulta de um hibridismo entre ações e processos oriundos do geral, escalas superiores, e do particular, ou escala local, acontecendo dialética e simultaneamente⁴⁸.

Como será visto ao logo desta pesquisa, o papel político exercido pelos municípios no decorrer da história nacional revela que eles não significam necessariamente descentralização de poder, nem são sinônimo ou reflexo da democracia, discursos comuns na literatura municipalista.

2.3 Perfil dos municípios brasileiros

A grande heterogeneidade que caracteriza as macrorregiões e os estados que as compõem é também típica entre os 5.570 municípios existentes. Ao se analisar o perfil populacional 1.405 municípios instalados entre os anos 1984 e 2000, observa-se que 94,5%

⁴⁷ TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jul. 2018.

⁴⁸ CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 171.

deles têm menos de 20 mil habitantes. O recente movimento emancipacionista modificou significativamente a distribuição dos municípios por tamanhos da população e por regiões. Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo dados do IBGE⁴⁹, conforme se observa da tabela abaixo:

Tabela 1 – BRASIL E REGIÕES: número de Municípios instalados após 1984, por classes de tamanho da população

Estratos de municípios	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Até 5.000 hab.	97	146	118	295	80	736
5.000 a 10.000 hab.	48	108	85	88	30	359
10.000 a 20.000 hab.	42	125	29	19	19	234
20.000 a 50.000 hab.	17	20	14	2	6	59
50.000 a 100.000 hab.	3	2	2	1	3	11
100.000 a 200.000 hab.	-	1	3	-	-	4
Total	207	402	251	405	138	1.403

Fonte: GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros em 1995**. Brasília: IPEA, 1997, p. 7.

A proporção dos municípios com menos de 5 mil habitantes no total de municípios do Brasil é de 25,4%. Se se tomarem os municípios com até 10 mil habitantes, essa mesma proporção se eleva para quase 50%; ampliando-se o grupo para os municípios de até 20 mil habitantes, a proporção no total chega a 75%; se se levar em consideração os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, esse percentual correspondente a 90%.

A grande questão que se levanta quando se trata da proliferação desses pequenos municípios diz respeito a sua dependência das receitas de transferências do governo federal, de forma que não conseguem experimentar a descentralização como agentes financeiramente autônomos. A incapacidade financeira dos municípios brasileiros se manifesta em diferentes intensidades, conforme o tamanho da população. Por depender do maior dinamismo local, a receita tributária cresce com o aumento da faixa populacional. A maioria desses municípios possui uma base econômica muito limitada, e, em geral, dependentes de atividades rurais,

⁴⁹ MAGALHÃES, João Carlos. 2007. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. In: XAVIER YAWATA, Alexandre; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (orgs.). *Dinâmica dos municípios*. Rio de Janeiro: IPEA.

apresentando insignificante capacidade de arrecadação própria, sendo quase totalmente dependentes de receitas de transferências intergovernamentais. É possível, desta forma, fazer uma associação entre maior autonomia municipal, medida pela maior dependência da arrecadação própria, e o tamanho da população⁵⁰.

Outra questão subjacente à proliferação dos pequenos municípios, é a relativa à transferência cada vez maior de receitas para esses entes, decorrente da lógica de repartição do FPM, cujo critério de distribuição é inversamente proporcional à população municipal. Desse modo, dadas as regras de distribuição do FPM – especialmente o fato de que há uma cota mínima fixada para cada município –, um aumento no número de municípios pequenos, sobretudo de micromunicípios, implicará um aumento das transferências dos grandes para os pequenos. Nessas condições, o aumento no número de municípios produz uma perda de receita naqueles já existentes, em nítido prejuízo para a população neles residentes. Os novos municípios recém-emancipados, são os grandes beneficiários, na medida em que garantem uma receita que, antes da emancipação, era alocada sistematicamente na sede do município ao qual o distrito pertencia⁵¹.

Além disto, essa grande maioria de municípios não tem escala suficiente para viabilizar economicamente a provisão local de muitos dos serviços de utilidade pública. Na verdade, os municípios pequenos experimentam a descentralização apenas como executores de políticas formuladas e financiadas por outras esferas de governo (estadual e/ou federal).

Assim, além da inexpressiva autonomia financeira, a gestão nesses municípios de pequeno porte enfrenta outra dificuldade derivada da transferência de grande parte dos serviços públicos para a iniciativa privada, uma vez que esta somente provê os investimentos necessários para a expansão daqueles serviços que apresentem escala mínima que lhes proporcione viabilidade econômica, o que não é possível no âmbito de um município pequeno. A solução, neste caso, passaria pelo associativismo municipal, cujos principais tipos incluem os consórcios, as regiões metropolitanas e as redes integradas de desenvolvimento econômico⁵².

⁵⁰ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 137.

⁵¹ *Ibidem*, p. 81-82.

⁵² *Ibidem*, p. 228.

2.4 O Município na Constituição Federal de 1988: federalismo fiscal e autonomia municipal

2.4.1 Tipos de federalismo: do federalismo dualista ao modelo neoinstitucionalista

Cada Estado federal é único. A divisão espacial do poder assume formas e contornos distintos e dinâmicos em cada país, de acordo com suas condicionantes históricas, econômicas, políticas e sociais, as quais se modificam no tempo. Dessa forma, torna-se impossível formular uma definição universal e abstrata de federalismo.

Apesar dessa diversidade, no campo das finanças públicas surgiram diversas teorias a respeito de modelos “ideais” de federalismo, cada qual relacionada a uma etapa diferente de desenvolvimento do sistema capitalista, conforme a visão predominante em dado momento histórico sobre o papel do Estado na economia.

É possível, assim, encontrar os seguintes modelos ideais de federalismo: dual, cooperativo, competitivo e neoinstitucionalista. Segundo Oliveira, esses modelos prescrevem variadas diretrizes no campo fiscal a respeito da estrutura desejável de distribuição de poderes e responsabilidades na federação, as quais, entretanto, nem sempre são observáveis ou se amoldam a essas realidades concretas e complexas⁵³.

A doutrina federalista surgiu no século XVIII, assentada nos pilares do pensamento liberal, segundo o qual o Estado deveria desempenhar apenas as funções tidas como necessárias para assegurar e potencializar a liberdade de mercado. O modelo federalismo dual, como primeiro modelo desse sistema federativo, e de forma coerente com o ideário liberal, estabelecia uma rígida repartição entre os poderes delegados à União e os reservados aos Estados federados. O paradigma clássico do federalismo preconizava um Estado com funções restritas, limitando consideravelmente suas ações, mesmo quando necessárias para garantir o equilíbrio da federação⁵⁴.

De acordo com Oliveira, o modelo pressupunha a existência de certa homogeneidade econômica entre as unidades subnacionais, de forma que não previa mecanismos que contribuíssem para reduzir as desigualdades, preservando, com isso, relações diferenciadas e desiguais de poder de seus membros dentro da federação⁵⁵.

⁵³ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018, p. 9.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 10.

As transformações ocorridas no sistema capitalista a partir do final do século XIX modificaram a visão teórica então predominante sobre a relação entre Estado e economia, revelando a importância da implementação de políticas globais voltadas à redução das disparidades existentes, com o objetivo de fortalecer as bases da federação.

O modelo cooperativo firmou suas bases nas formulações keynesianas sobre a importância do papel do Estado para reativar a economia e expandir o emprego, bem como no avanço e na consolidação do *Welfare State*. Aqui, a rivalidade é substituída pela colaboração entre as esferas de governo, com o objetivo primordial de atenuar e corrigir as desigualdades inter-regionais, de forma a garantir um melhor equilíbrio federativo⁵⁶. Neste contexto, o governo central desponta como o responsável pelo equilíbrio da federação, compensando financeiramente as desigualdades entre os entes e adotando políticas de cooperação e solidariedade⁵⁷.

Para Bercovici, o federalismo cooperativo é o modelo que mais se ajusta aos objetivos do Estado Social, tendo em vista que a efetivação de direitos sociais exige uma unidade de planejamento e direção, com tratamento uniforme em escala nacional⁵⁸. A separação absoluta de competências, típica do federalismo dualista clássico, apenas se justificaria no contexto de um Estado liberal, em que a atuação estatal seja relativamente reduzida⁵⁹.

O modelo do federalismo competitivo foi uma resposta ao modelo cooperativo. Formulada na década de 50, essa teoria se desenvolveu num contexto de ascensão do pensamento neoliberal, diante da crise da teoria keynesiana e das dificuldades que enfrentou a economia estadunidense neste período⁶⁰.

Radicada na crença inabalável do poder supremo do mercado e na ineficácia do Estado, as propostas de reforma preconizadas por esta teoria visaram reduzir ao mínimo, ou até mesmo extinguir, a interferência estatal na vida econômica e social. Busca-se limitar drasticamente o número de atividades ainda submetidas a seu controle, reduzindo-as ao mínimo (Estado

⁵⁶ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018, p. 11.

⁵⁷ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos. **Descentralização fiscal no Brasil: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999/2010)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, p. 42.

⁵⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 56-57.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 15.

⁶⁰ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018, p. 15.

mínimo), por meio de reformas desestatizantes, com ingredientes contemplados no Consenso de Washington, como a desmontagem do *Welfare State*, abandono de políticas regionais, privatização de empresas públicas, entre outras, tudo com o objetivo de garantir maior eficiência ao sistema na alocação de recursos⁶¹.

O federalismo competitivo encontrou campo fértil na ascensão do pensamento neoliberal, difundindo a ideia de que a concorrência entre níveis de governo beneficiaria a eficiência econômica do sistema. Visava aumentar a eficiência, por meio da concorrência e competição entre as esferas governamentais⁶².

Neste sentido, Oliveira afirma que:

O objetivo de controlar a expansão do Estado, que brota dos resultados alcançados pelo pensamento neoliberal, dados os prejuízos que sua ação acarreta para o sistema econômico, em termos de eficiência, exige limitar sua ação, esvaziando as funções do Poder Central e fortalecendo a esfera descentralizada, para que esta, dotada de uma certa autonomia e atuando no meio de “interesses opostos e rivais” promova a competição dentro e entre os diferentes níveis de governo⁶³.

Ainda segundo o autor, essa receita foi responsável por colocar em marcha um processo de fragilização dos Estados nacionais; estes tiveram reduzida a sua capacidade de regulação da economia e de implementação de políticas macroeconômicas nacionais, resultando assim no enfraquecimento das ações cooperativas e de solidariedade, essenciais para a unidade federativa. Sem as intervenções do governo federal para implementar políticas de desenvolvimento regional, a fim de atenuar as desigualdades existentes dentro da federação, houve o acirramento da competição entre os entes subnacionais por investimentos, aumentando os conflitos entre os seus membros e minando as bases dessa forma de organização política⁶⁴.

Para Oliveira, ao equiparar o Estado ao mercado e tomar os agentes públicos como sendo guiados por interesses particulares, egoístas e racionais, à semelhança do que ocorre com os agentes privados, introduzindo a competição e a concorrência entre os entes subnacionais como meio para garantir a eficiência do sistema, esse modelo, além de conduzir a um progressivo esvaziamento do Poder Central, levaria as esferas subnacionais a se lançarem numa disputa competitiva encarniçada. Esta, ao invés de resultar em maior eficiência, como suposto, poderia se traduzir em fragmentação da federação e aumento dos conflitos internos e das desigualdades, em detrimento da unidade nacional⁶⁵.

⁶¹ *Ibidem*, p. 16.

⁶² *Ibidem*, p. 15.

⁶³ *Ibidem*, p. 16.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁶⁵ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em:

Tais fatores evidenciaram a necessidade do Estado para regular o mercado e garantir a coesão social e a reprodução global do sistema. O chamado federalismo neoinstitucionalista surge, assim, com o objetivo de conferir novo formato às relações intergovernamentais, ajustando-as às transformações ocorridas na sociedade capitalista nestes tempos de globalização. Na percepção de Oliveira, essa corrente pode ser vista como desdobramento ou continuidade aprimorada e refinada do federalismo competitivo⁶⁶.

Esse modelo propõe reformas estruturais no aparelho estatal, voltadas para criar e fortalecer suas instituições, com um governo central dotado de poder regulatório e de comando sobre os governos subnacionais, com o objetivo de garantir eficiência ao sistema econômico e ao setor público. Agências reguladoras, independência do Banco Central, mecanismos legais de controle de gastos dos diversos poderes, limites à cobrança de impostos, de endividamento, das finanças dos distintos níveis de governos em geral, tornam-se instrumentos indispensáveis para auxiliar o Estado a desempenhar, com eficiência, seu novo papel⁶⁷.

Mais uma vez, confere-se centralidade à questão da “eficiência”, deixando de se levar em consideração os demais elementos constitutivos dessa forma de organização político-territorial, abstraindo, dessa forma, uma complexa e dinâmica realidade política subjacente à teoria do federalismo fiscal⁶⁸.

2.4.2 Autonomia municipal e federalismo fiscal

Tradicionalmente, o federalismo concebe apenas um sistema bipartido ou bidimensional, tendo a União e os Estados-membros como seus dois elementos fundamentais de existência⁶⁹.

A Constituição Brasileira de 1988, entretanto, influenciada pelas demandas por redemocratização das estruturas de poder que se seguiram ao fim do regime militar (1964-1985), elencou, em seu artigo 18, os municípios entre os entes que compõem a Federação brasileira, prevendo que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição⁷⁰”.

<<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018, p. 17.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 18.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 20.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 31.

⁶⁹ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2014, p. 46.

⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**; de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

A inovação constitucional gerou certa controvérsia na doutrina pátria acerca da caracterização do Município como ente integrante da federação, sendo o principal crítico da tese municipalista José Afonso da Silva, para quem os municípios não podem ser definidos como entes federativos por não preencherem alguns dos requisitos necessários, a saber: representação no Congresso Nacional, legitimidade ativa para apresentar proposta de emenda constitucional e Poder Judiciário próprio⁷¹. Segundo esta concepção, os municípios seriam meras divisões político-administrativas, sem autonomia política.

Para os fins deste trabalho, entretanto, parte-se da premissa de que a Constituição de 1988 atribuiu *status* federativo aos municípios, dando origem a um exótico sistema federativo tridimensional, sem precedentes na história do federalismo.

Segundo Augusto Zimmermann, o princípio da autonomia confunde-se com a própria ideia de Federação, dela sendo elemento indisponível e distinguidor do Estado Federal das demais formas de Estado composto ou unitário⁷². Desse modo, ao elevar o Município à condição de ente federativo, a Constituição não poderia deixar de estruturar o conteúdo da autonomia municipal, o que o fez em seus artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158 e 182, garantindo a estes entes autonomia política, legislativa, administrativa e financeira⁷³.

Autonomia política municipal é a capacidade desses entes de estruturar seus poderes, organizar e constituir seu próprio governo, mediante eleições diretas de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores⁷⁴. A autonomia legislativa, por sua vez, diz respeito à capacidade de normatização própria, expressa no art. 30, I e II, da Constituição, e de edição pelo Município de sua própria lei orgânica⁷⁵. Já a autonomia administrativa consiste no espaço de ação do Município voltada para a organização e prestação de serviços de sua competência, sem interferências da União ou do Estado membro⁷⁶. Por fim, a autonomia financeira municipal é a capacidade de instituir e arrecadar seus tributos, além de administrar seu orçamento sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas, conforme o art. 30, III, da Constituição Federal. Trata-se da capacidade de um

⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 474-475.

⁷² ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2014, p. 81.

⁷³ PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 36, n. 142 abr./jun. 1999, p. 143-165.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 143-165.

⁷⁵ ANDRADE, Mário Cesar da Silva. **Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica**. Revista Espaço Acadêmico, v. 16, n. 185, p. 71-82, 2016.

⁷⁶ PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 36, n. 142 abr./jun. 1999, p. 143-165.

governo local auferir recursos e poder decidir quanto à sua aplicação, sem significativa interferência de qualquer outro nível de governo⁷⁷.

A autonomia financeira constitui pressuposto básico ao exercício das demais autonomias, uma vez que a gestão do município depende da disponibilidade de recursos financeiros⁷⁸. Assim, no campo do federalismo fiscal, para fazer face às novas obrigações constitucionais no que diz respeito especialmente à implementação de políticas públicas, ampliaram-se as competências tributárias dos entes municipais, atribuindo-lhes maior autonomia para legislar sobre seus próprios tributos, além de se ter aumentado consideravelmente as transferências de receitas de impostos para essas esferas, reduzindo, em contraponto, a capacidade financeira da União⁷⁹.

A Constituição de 1988 é um marco histórico do federalismo fiscal descentralizado, uma vez que, ao elevar o Município ao patamar de ente federado, produziu um novo padrão de organização federativa, trazendo grandes mudanças na realidade dos municípios brasileiros, consubstanciadas, primordialmente, numa nova forma de distribuição dos recursos tributários e também no processo de descentralização das políticas públicas, que conferiu ao município novas responsabilidades político-administrativas⁸⁰. Desta forma, se, por um lado, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados, por outro, ampliou a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais⁸¹.

Porém, nos anos posteriores à Constituição Federal de 1988, as mudanças políticas ocorridas no país, decorrentes, sobretudo, da adesão do Brasil ao projeto neoliberal, conduziram a um novo processo de centralização fiscal, com consequências para os municípios existentes, que tiveram sua autonomia financeira gradativamente esvaziada⁸².

⁷⁷ BRITO, Johnatan Rafael Santana de. **Finanças públicas e federalismo fiscal**: uma análise da efetividade fiscal dos municípios brasileiros. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

⁷⁸ ANDRADE, Mário Cesar da Silva. **Dependência financeira dos municípios brasileiros**: entre o federalismo e a crise econômica. Revista Espaço Acadêmico, v. 16, n. 185, p. 71-82, 2016, p. 76.

⁷⁹ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

⁸⁰ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 71.

⁸¹ MAGALHÃES, João Carlos. 2007. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. In: XAVIER YAWATA, Alexandre; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (orgs.). Dinâmica dos municípios. Rio de Janeiro: IPEA, p. 13.

⁸² ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos. **Descentralização fiscal no Brasil**: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999/2010). 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas.

Em 1989, o Consenso de Washington, encontro patrocinado pelos governos americanos e organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID –, estabeleceu como necessário um ajuste estrutural na economia dos países em desenvolvimento, por meio da diminuição do papel do Estado e da consequente liberalização dos mercados⁸³.

A adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém-consolidados no Consenso de Washington teve início no Brasil durante o governo Collor e prossegue pelos oito anos de gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, período no qual foram ampliados os processos de abertura econômica e privatização das empresas estatais⁸⁴.

Seguindo a agenda preconizada pelo modelo neoliberal, o governo federal passou a se concentrar nas políticas macroeconômicas e limitou as funções do Estado, transferindo diversas responsabilidades, especialmente no tocante a políticas sociais, para as esferas subnacionais⁸⁵.

Ressalte-se que as alterações introduzidas nas relações federativas neste período seguiram as recomendações prescritas pela corrente neoinstitucionalista, segundo a qual os governos devem contar com regras fiscais rígidas que limitem suas ações, cabendo ao governo federal a responsabilidade pelo controle, coordenação e fiscalização de seus orçamentos⁸⁶.

Nesse contexto, os entes subnacionais foram submetidos a um projeto de controle e redução da autonomia sobre suas respectivas finanças públicas, sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) um dos instrumentos desse movimento de controle da União sobre os demais entes⁸⁷. Segundo Araújo, a LRF estava relacionada com o novo papel do Estado na economia e provocou profundas transformações nas finanças dos municípios, sobretudo nos de menor porte, criando dificuldades crescentes para políticas autônomas de investimentos⁸⁸.

A assunção pelo Estado desse novo papel no processo de acumulação, ao permitir a abertura econômica e reintegrar os espaços nacionais à economia capitalista mundial, teve como

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em:

<<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

⁸⁵ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos. **Descentralização fiscal no Brasil**: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999/2010). 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas.

⁸⁶ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em:

<<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

⁸⁷ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos. **Descentralização fiscal no Brasil**: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999/2010). 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, p. 84.

⁸⁸ *Ibidem*.

consequência uma situação econômica de permanente vulnerabilidade externa⁸⁹. O resultado do modelo adotado foi estagnação, aumento do endividamento e da dependência externa e agravamento das condições de vida da população⁹⁰.

Araújo sustenta que:

A ampliação do processo de privatizações, cujo discurso argumentava que os recursos adquiridos seriam usados para diminuir o estoque da dívida do setor público, não passou de ideologia. Os resultados efetivos demonstram que o interesse principal era o compromisso com as reformas pró-mercado e alinhadas à proposta de reprodução capitalista global, financiando o desenvolvimento econômico neoliberal⁹¹.

Para o autor, o aumento da carga tributária e o crescente endividamento durante a gestão FHC demonstram que as novas receitas públicas pouco tinham relação com o aumento das despesas correntes e investimentos, mas sim com crescentes compromissos com os credores da dívida pública⁹².

A década de 1990 foi, desse modo, marcada pela recentralização de recursos e poderes pela União; esta criou mecanismos a fim de limitar a atuação dos entes subnacionais⁹³. Para Araújo, a opção das novas elites pelas políticas neoliberais de ajustamento econômico estrutural modifica o quadro político e econômico na segunda metade década de 1990, tornando os entes subnacionais “prisioneiros de uma armadilha financeira”⁹⁴.

Em síntese, se a princípio foi outorgado aos municípios um incremento de suas receitas, bem como o aumento de suas arrecadações próprias, já nos primeiros anos de vigência da Constituição Federal de 1988 houve um movimento progressivo de centralização de recursos junto à União e um crescimento das atribuições municipais, aliados à vinculação direta dos gastos, diminuindo cada vez mais a autonomia dos municípios para a realização de investimentos e das demais despesas não fixadas⁹⁵.

Oliveira ressalta que a redução da autonomia financeira dos governos subnacionais não veio, contudo, acompanhada de mudanças que conduzissem ao fortalecimento de sua capacidade de financiamento e de provisão das políticas públicas e serviços essenciais à população e ao desenvolvimento desses entes. Pelo contrário, ao não buscar uma solução global para a revisão do modelo federativo e trilhar o caminho da adoção de medidas pontuais para o

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos. **Descentralização fiscal no Brasil: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999/2010)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, p. 17.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 69.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 18.

ajuste que vinha realizando, o governo federal modificou as relações federativas, enfraquecendo os governos subnacionais⁹⁶.

O panorama aqui traçado, de um federalismo caracterizado por governos subnacionais limitados em sua autonomia, asfixiados por altos níveis de endividamento e contando com um alto grau de engessamento de seus orçamentos, leva Oliveira a afirmar que “na atualidade, a federação brasileira não representa mais do que uma pálida ideia dos objetivos que motivaram os constituintes de 1988”⁹⁷.

2.4.3 Desdobramentos da adoção do modelo neoliberal na autonomia municipal

A adoção do modelo neoliberal, nos moldes preconizados pela teoria neoinstitucionalista, teve efeitos nefastos na autonomia financeira dos municípios brasileiros, notadamente naqueles de pequeno porte. As exigências impostas pelos organismos financeiros internacionais, de austeridade fiscal e de reforço do controle, coordenação e fiscalização das finanças públicas por parte do governo federal, resultaram num modelo de federalismo caracterizado por uma concentração financeira e de poderes nas mãos da União, em contraste com uma descentralização administrativa e a distribuição de funções e responsabilidades no que diz respeito à implementação de políticas públicas aos governos subnacionais. Tal processo, ao contrário do que a própria Constituição prega, não promoveu uma efetiva autonomia municipal⁹⁸.

Como visto, o paradigma proposto pela teoria neoinstitucionalista, hegemônico no plano político-ideológico e presente no “receituário” dos organismos internacionais, apregoa a competitividade empresarial, regional e setorial, a liberdade de tomar iniciativas, bem como a ênfase na busca da inserção internacional e da estabilização econômica a qualquer preço, como condições essenciais para o desenvolvimento e a obtenção de níveis superiores de eficiência e equidade.

De acordo com o modelo proposto, a descentralização deve resultar numa devolução à sociedade organizada dos instrumentos de intervenção e controle, anteriormente detidos pela esfera estatal. Nessa lógica, estimula-se a redução drástica do tamanho e do poder de

⁹⁶ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ BRITO, Johnatan Rafael Santana de. **Finanças públicas e federalismo fiscal**: uma análise da efetividade fiscal dos municípios brasileiros. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

intervenção e regulação estatais, em prol de um novo conceito de regulação pelo mercado, que atualmente se encontra globalizado e hegemonicamente orquestrado pelos dinâmicos processos de circulação financeira⁹⁹.

Silva e Costa caracterizam o processo de descentralização materializado por este paradigma como diferenciador, seletivo e fragmentador:

Diferenciadora por induzir ao aumento das desigualdades no interior da estrutura social; seletiva por fazer parte de uma lógica de tratamento privilegiado para setores com maior capacidade de inserção na economia internacional; fragmentadora por incentivar diretamente a articulação de espaços subnacionais ao espaço econômico internacional, ignorando os interesses e as necessidades de cada formação nacional¹⁰⁰.

Para os autores, esse modelo só demonstra resultados positivos em termos de eficiência em nações que apresentam contextos socioeconômicos muito homogêneos, com bases territoriais de pequenas dimensões, aparatos estatais de proteção social e de regulação econômica desenvolvidos e que já estão altamente integradas à comunidade internacional no campo produtivo e financeiro¹⁰¹.

Por outro lado, em caso de nações de dimensões continentais, nas quais o grau de heterogeneidade estrutural e social é bastante elevado, o grau de conflito regional é intenso e os aparatos de proteção social, de regulação e intervenção estatais são precários, ou eivados de vícios patrimonialistas fortes, a adoção de processos descentralizadores nesses moldes tem produzido efeitos bastante danosos, acentuando os problemas de heterogeneidade já existentes e o grau de exclusão política, social e econômica¹⁰².

É justamente o caso do federalismo brasileiro, cujo traço característico é a grande heterogeneidade entre as unidades subnacionais. Referida desigualdade possui reflexos em termos de autonomia.

Esses entes federativos, no entanto, não apresentam o mesmo nível de autonomia, dada a sua diversidade. Os estados do Sudeste e do Sul exploram melhor sua autonomia, porque têm maior receita própria para financiar seus gastos. Os demais, em sua maioria, são muito dependentes das transferências da União, assim como ocorre entre os Municípios¹⁰³.

Os municípios menores possuem menor atividade econômica, recolhem menos ISS e demais tributos próprios, ficando extremamente dependentes das transferências governamentais, das quais o Fundo de Participação dos Municípios, proveniente da União, e a

⁹⁹ SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 261-283, p. 278

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 278

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 279.

¹⁰² *Ibidem*, p. 279.

¹⁰³ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 30.

cota-parte do ICMS, proveniente dos Estados, são as mais importantes. Os municípios maiores, por sua vez, gozam de maior autonomia financeira e estão concentrados nas regiões de economia mais dinâmica: Sudeste e Sul. Além disso, nos municípios menores, as redes pessoais se mantêm com mais força, o que os torna mais suscetíveis de corrupção dos poderes locais e menos empenhados em explorar sua capacidade de arrecadação própria. Nos municípios maiores, as relações são do tipo impessoal, as necessidades de infraestrutura são maiores e a demanda por cidadania é também maior¹⁰⁴.

Conforme já expresso anteriormente, a incapacidade financeira dos municípios brasileiros se manifesta em diferentes intensidades, conforme o tamanho da população¹⁰⁵. Por depender do maior dinamismo local, a receita tributária cresce com o aumento da faixa populacional, de modo que é possível uma associação entre maior autonomia municipal – medida pela maior dependência da arrecadação própria – e o tamanho da população¹⁰⁶.

Em 1996, a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios brasileiros de até 5 mil habitantes era de apenas 9%. No intervalo de tamanho entre 10 mil e 20 mil habitantes, a proporção de receitas próprias sobre receitas correntes totais também era muito baixa (12,3%). Já nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes, em contraste, as receitas próprias equivaliam a quase 56% de suas receitas correntes totais. Os números apontam que a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações, no Brasil como um todo e em cada uma de suas regiões¹⁰⁷.

A maior parte dos municípios brasileiros tem sua receita municipal muito dependente das receitas de transferências, em particular do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)¹⁰⁸. Cerca de 2.500 dos atuais municípios brasileiros não têm nenhuma receita própria¹⁰⁹.

Esse sistema de transferências constitucionais cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais, uma vez que qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual que reduza as respectivas arrecadações afeta as transferências municipais, fazendo com que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos. Como a

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 30.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 137.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 168.

¹⁰⁷ GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Ipea, fev. 2000 (Texto para Discussão, n. 706), p. 11.

¹⁰⁸ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 81.

¹⁰⁹ ALENCAR, Chico. **Municipalização é progresso?** O Povo. Fortaleza, 8 jun. 2014. Caderno Política, p. 22.

maioria, senão a quase totalidade, das despesas municipais é inflexível, a consequência será o desequilíbrio das finanças locais, o déficit de execução orçamentária e o déficit financeiro¹¹⁰.

Pequenos e médios municípios brasileiros estão enfrentando fase financeira crítica, em razão da diminuição dos valores transferidos à conta do FPM. Essas transferências constitucionais são afetadas a cada desoneração tributária concedida pelo governo federal, como parte dos ajustes em sua política econômica. Como o FPM é constituído com parcelas oriundas dos IR e IPI e, nos últimos anos, a União estimulou vários segmentos industriais com redução de alíquotas do IPI para preservar empregos e incentivar vendas, tal ação fiscal implicou parcelas menores correspondentes às transferências para estados e municípios¹¹¹.

A manutenção da estrutura político-administrativa desses municípios financeiramente deficitários está condicionada à disponibilidade de recursos que lhes são essencialmente externos. Uma eventual grave crise econômica, que reduza drasticamente os recursos financeiros disponíveis, pode trazer sérias dificuldades para a manutenção de uma federação que não se custeia.

Segundo Brito:

Esse panorama retrata uma conjuntura de vulnerabilidade orçamentária e fiscal por parte dos municípios, ou seja, um cenário de dependência no qual a grande parcela dos recursos orçamentários destes é definida de forma exógena, não controlada pela administração municipal, o que implica uma situação na qual uma mínima redução nas receitas de transferências resulta no descumprimento de suas obrigações de pagamento e, conseqüentemente, no seu nível de endividamento¹¹².

Desta forma, o processo de descentralização com autonomia financeira só poderá ser experimentado por um ínfimo número de municípios, já que a maioria deles é de pequeno porte. Menos de 5% do número total de municípios brasileiros apresenta uma classe de tamanho populacional com capacidade de sustentar uma economia local que resulte em carga fiscal municipal com alguma expressão¹¹³.

A grande maioria dos municípios brasileiros possui população inferior a 30 mil habitantes e base econômica muito limitada, em geral, dependentes de atividades rurais, com insignificante capacidade de arrecadação própria, sendo quase totalmente dependentes de

¹¹⁰ CITADINI, A. R. **Municípios inviáveis e controle do déficit público**. Diário Comércio e Indústria, 24 e 25 nov. 1998.

¹¹¹ XAVIER, Laecio Noronha. **Impasses gerados pelo centralismo fiscal, precariedade financeira e baixa arrecadação tributária para emancipação de distritos e criação de novo municípios no Brasil**. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2014, João Pessoa/PB. Anais do XXIII CONPEDI Direito e Administração Pública III. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1. p. 335-364.

¹¹² BRITO, Johnatan Rafael Santana de. **Finanças públicas e federalismo fiscal: uma análise da efetividade fiscal dos municípios brasileiros**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) - Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

¹¹³ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 128-129.

receitas de transferências intergovernamentais. Tais características se traduzem na impossibilidade de vivenciar o fortalecimento que a descentralização proporcionou aos municípios econômica e demograficamente mais importantes. Na verdade, os municípios pequenos experimentam a descentralização apenas como executores de políticas formuladas e financiadas pelas esferas de federal e estadual de governo¹¹⁴.

Assim, como consequência da concentração das receitas no âmbito federal e do mecanismo de transferências intergovernamentais aos municípios, estes se submetem às regras criadas unilateralmente e impostas pelos níveis superiores de governo. O fato de condicionar recursos de transferências à adesão de municípios às políticas criadas em âmbito federal instaura uma condição de submissão de um ente que, em tese, seria autônomo¹¹⁵.

A estrutura organizacional do federalismo fiscal brasileiro, moldada de acordo com os preceitos neoliberais da teoria neoinstitucionalista e caracterizada pelo baixo nível de autonomia orçamentária e por elevado desequilíbrio fiscal dos governos locais, configura-se como um modelo que controla as ações dos municípios, estabelecendo um padrão de comportamento fiscal que os transforma, de acordo com Brito, “de entes autônomos em sujeitos passivos do sistema¹¹⁶”. As restrições impostas pelo estabelecimento de um padrão de comportamento fiscal tem limitado a descentralização a um mero processo administrativo, sem a real transferência de poder.

É necessário, assim, que haja uma mudança de “paradigma”, no qual a eficiência aparece não como um fim em si mesmo, mas como um mecanismo desejável e subordinado aos atributos anteriores. Deve-se priorizar a busca por níveis superiores de equidade e de desenvolvimento integrado, mediante a reestruturação político-econômica, social e regional, tendo por base a preservação dos espaços nacionais de forma renovada, cooperativa e menos autarquizante¹¹⁷.

Conclui-se, assim, que a crise que se instaurou no federalismo fiscal brasileiro não se restringe ao aspecto financeiro, uma vez que o comprometimento da autonomia financeira destes entes repercute diretamente na sua autonomia administrativa, porquanto se veem engessados em seu espaço de ação, atuando como meros executores de políticas públicas ditadas pelo governo central. O panorama aqui traçado põe em xeque o próprio papel destes entes no contexto do federalismo brasileiro.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 175.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 61.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 107.

¹¹⁷ SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 261-283, p. 279.

Assim, é razoável afirmar que o Brasil necessita de um novo modelo de federalismo, mais condizente com a realidade e a cultura dos pequenos e médios municípios, e afastado do paradigma preconizado pelo modelo neoliberal¹¹⁸.

¹¹⁸ *Ibidem.*

3 O PACTO FEDERATIVO E A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA

3.1 Aspectos preliminares

A descentralização é um movimento histórico que assume configurações distintas a depender do contexto em que inserida, podendo envolver desde uma simples transferência de competências administrativas até uma efetiva redistribuição do poder estatal.

Processos de descentralização têm sido impulsionados, em diversos países, pela necessidade de reforma administrativa do aparato estatal, impostas por novas condições econômicas, políticas e sociais experimentadas pelo capitalismo internacional em sua atual etapa de desenvolvimento. Desde a década de 70 o mundo assiste a uma onda de reformas institucionais em diversos países europeus, em direção à redefinição e à reestruturação da natureza, do alcance e dos limites da intervenção estatal, na qual a descentralização ocupa papel de destaque.

A partir de então, produziu-se certo consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas – na medida em que a proximidade com o poder local propiciaria uma maior participação e controle dos atos do governo pelos cidadãos – e eficientes – tendo em vista que o gestor poderia alocar os recursos de forma a atender às necessidades e demandas locais. Paralelamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas.

O presente capítulo se propõe a compreender a relação estabelecida entre descentralização e democracia, analisando-a num contexto neoliberal. O intuito é investigar se a descentralização política, administrativa e financeira promovida pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro possibilitou, de fato, uma redemocratização das estruturas de poder, ou se, de outro modo, a descentralização tem sido um instrumento para a reafirmação das práticas oligárquicas, uma vez que a permanência de velhas estruturas de poder num cenário de descentralização política municipal pode acentuar ainda mais as desigualdades econômicas e sociais.

3.2 Modelos democráticos

Segundo Boaventura de Sousa Santos, durante o século XX a história da democracia foi contada por aqueles que tinham por interesse difundir uma noção muito particular de democracia: a liberal. De forma concomitante, procurava-se inviabilizar, e até mesmo demonizar outros modelos de democracia. Assim, até o final da década de 1980, o debate se limitou à democracia liberal, enquanto esta se transformava sub-repticiamente em algo bem distinto: a democracia neoliberal¹¹⁹.

Carmo, Dasso Júnior e Hitner afirmam que a democracia é um conceito em disputa, tendo em vista a existência de duas concepções distintas. De um lado, a concepção hegemônica liberal, que preconiza que a democracia deve se limitar a um método de escolha de representantes. De outro, uma concepção contra-hegemônica que defende que a democracia vai além da mera representação, significando um poder pertencente ao povo e que deve ser por ele exercido, de forma direta, sem, contudo, excluir a forma indireta, pela representação¹²⁰.

Assim, duas visões de mundo orientam o debate democrático na primeira metade do século XX: a perspectiva liberal e a corrente marxista¹²¹.

3.2.1 Modelo hegemônico de democracia: o paradigma representativo

Todas as democracias contemporâneas, com exceção dos cantões suíços, se constituem sob a forma de democracias representativas, e não diretas¹²². Originalmente, o conceito de representação é oposto ao conceito de democracia – aqui entendida no seu sentido mais literal de democracia “pura” ou direta, apoiando-se essencialmente em mecanismos participativos para definir a sua essência¹²³. A emergência de um governo representativo foi o resultado de uma transformação política e pública profunda.

¹¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 13.

¹²⁰ CARMO, Corival Alves; DASSO JÚNIOR, Aragón Érico; HITNER, Verena. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão S. Linhares (Org.). **Federalismo sul-americano**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160330_livro_federalismo_sul_americano.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

¹²¹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 43.

¹²² COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013, p. 5.

¹²³ *Ibidem*, p. 6.

Segundo Santos e Avritzer, é a partir da doutrina de Joseph Schumpeter que se funda a concepção hegemônica representativa elitista de democracia¹²⁴. Schumpeter questiona a capacidade do eleitor de pensar e agir racionalmente, em especial sob a influência de aglomerações, e esta não apenas em seu sentido de aglomeração física, pois

[...] leitores de jornal, audiências de rádio, membros de partidos políticos, mesmo quando não fisicamente reunidos, podem ser facilmente transformados psicologicamente em multidão e levados a um estado de frenesi, no qual qualquer tentativa de se apresentar um argumento racional desperta apenas instintos animais¹²⁵.

Desse modo, tendo em vista que o cidadão comum sofre diversas influências no decorrer do processo democrático, e, conforme argumenta, não se mostra apto a exercer de forma eficaz sua vontade, a realização da vontade comum deve ser conferida a “especialistas”¹²⁶. Para Schumpeter, o papel do povo se restringe a eleger os seus representantes, cabendo aos eleitos a tomada de decisões. O autor também desconhece qualquer forma de controle do eleitorado sobre os atos de seus governantes, exceto pela recusa em reelegê-los. Em suas palavras, “[...] o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”¹²⁷.

Marta Nunes da Costa afirma que a doutrina de Schumpeter alimenta o mito de que as massas eleitorais são incapazes de uma ação política para além do voto, e que, portanto, caberia apenas aos líderes o papel de agir verdadeiramente, de acordo com o método democrático¹²⁸. Carmo, Dasso Júnior e Hitner fazem uma crítica ao esvaziamento da política no paradigma representativo, que buscou transformar as decisões políticas em decisões técnicas restritas aos especialistas¹²⁹.

¹²⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 41.

¹²⁵ SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/100820171042_SchumpeterCapitalismoSocialismoDemocracia.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018, p. 308.

¹²⁶ SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/100820171042_SchumpeterCapitalismoSocialismoDemocracia.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018, p. 300-301.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013, p. 32.

¹²⁹ CARMO, Corival Alves; DASSO JÚNIOR, Aragón Érico; HITNER, Verena. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão S. Linhares (Org.). **Federalismo sul-americano**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160330_livro_federalismo_sul_americano.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

Foi esse modelo schumpeteriano de democracia que a ideologia neoliberal se propôs a propagar dos países centrais do capitalismo para o resto do mundo, ignorando as experiências e as discussões oriundas dos países do sul no debate sobre a democracia¹³⁰.

Para Costa, a adoção da representação como modelo político implicava a aceitação de várias premissas, entre as quais se pode elencar a passagem da universalização da política – na medida em que cada cidadão era potencialmente um ser político – para a particularização da política – acompanhada e refletida pela profissionalização e especialização –, bem como a transformação do conceito de poder, refletindo a passagem da dimensão de participação para a dimensão da representação, na qual o poder é exercido diretamente (nas eleições) e indiretamente (através de representantes), sendo projetada através da articulação de categorias mais passivas: consentimento, obrigação e obediência. Neste contexto, o sentido de igualdade política também é modificado: passa-se de ter um direito para competir por um cargo público a ter um direito de consentir ao poder¹³¹.

A autora traz uma crítica contundente ao modelo hegemônico preconizado pelo neoliberalismo; afirma que este, além de traduzir uma concepção restrita de liberdade, intimamente ligada ao conceito de propriedade, funda-se numa abordagem legalista e redutora do significado e âmbito de igualdade (política), movido por uma conceitualização essencialmente agregativa de pensar a democracia em termos de “contar cabeças”, reduzindo-a, assim, a uma versão minimalista compreendida por comportamentos eleitorais¹³².

Para ela, o fenômeno do neoliberalismo traduz uma total inversão de valores, pois transformou a democracia num meio ou mero instrumento ou metodologia, de acordo com os quais os objetivos financeiros devem ser alcançados. E segue questionando:

Não deveria ser a democracia o critério de acordo com o qual todos os outros objetivos deveriam ser definidos? Como podem ter a economia ou o mundo financeiro prioridade sobre a democracia enquanto política? A atual crise é reveladora de dois fenômenos: por uma vereda, aquele de que a economia nada tem a ver com democracia. As leis econômicas não se regem por premissas democráticas. Por outra vereda, e mais grave do que o primeiro ponto, neoliberalismo e democracia são absolutamente incompatíveis – a existência de um implica a não existência do outro. Dessa maneira, enquanto houver neoliberalismo não pode haver política, porque a política é (ou tem de ser) necessariamente democrática. A crescente perda de direitos conquistados na última metade do século XX traduz a gravidade da crise das sociedades que se dizem democráticas¹³³.

¹³⁰ FARIAS, Jairo Luiz Caetano. **A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil**. Sociedade em Debate, Pelotas, 17(1): 69-88, jan.-jun./2011.

¹³¹ COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013, p. 15-16.

¹³² *Ibidem*, p. 50.

¹³³ *Ibidem*, p. 40-41.

De fato, a ordem neoliberal, que tem gerado um poder hegemônico global, constitui uma ameaça à democracia por várias razões. Atualmente as decisões em matéria de moeda, produção industrial, novas tecnologias, distribuição dos mercados são tomadas no âmbito de organismos internacionais e conglomerados econômicos. Assim, os entes estatais já não conseguem desvincular a realização de políticas sociais do chamado “mercado internacional” ou transnacional. Há, desse modo, um verdadeiro deslocamento das esferas de decisão e que já não mais estão localizadas no interior dos Estados nacionais, o que acaba por influenciar não apenas as atividades administrativas, mas igualmente a produção legislativa e as decisões judiciais¹³⁴.

Há uma manifesta interferência de interesses transnacionais nos negócios nacionais e no processo de tomada de decisão local. As ações dos Estados nacionais parecem escapar ao controle dos cidadãos¹³⁵. A relação de governação hoje não é uma relação entre o povo e o soberano, pois agora o soberano é substituído pela estrutura macroeconômica, que é transnacional e escapa de qualquer tentativa de controle popular, responsabilização ou fiscalização democrática. As corporações e agências públicas transnacionais detêm um poder que está absolutamente fora dos limites de qualquer tipo de controle democrático¹³⁶.

Segundo Costa, isso significa que as instituições democráticas nacionais estão a perder o seu sentido e a sua legitimidade. Ademais, a qualidade da democracia também estaria sendo afetada pelo aumento da irrelevância total da tomada de decisão majoritária por representantes eleitos democraticamente¹³⁷. Neste contexto, afirma que sob o rótulo de “democracia” está em marcha uma forma profunda de dominação que não tem fronteiras nem é responsabilizada em nenhuma instância, tornando a retórica democrática tão só um meio para atingir os seus fins, que são tudo menos democráticos: os fins de acumulação de capital com um cada vez menor número de atores financeiros¹³⁸.

Para além desse problema, cita-se ainda outro: a ausência de pluralismo. A possibilidade de dissenso é ínsita à democracia. O modelo neoliberal, por sua vez, visa liquidar as vozes dissonantes¹³⁹. Assim, na ausência de pluralismo, não há democracia.

Quando deixa de existir pluralismo, quando todos os meios de comunicação social dizem a mesma coisa, quando as televisões, jornais e até parte da internet se apoiam nas mesmas fontes, quando condições para associação são questionadas, direitos são retirados ou limitados e quando os seres humanos são reduzidos ao estatuto de comodidades, então, deixa de haver democracia e, mais do que isso, deixa de haver

¹³⁴ OHLWEILER, Leonel. **Administração Pública e democracia: perspectivas em um mundo globalizado**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 36 n. 143 jul./set. 1999, p. 38-39.

¹³⁵ COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013, p. 84.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 85.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 85.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 89.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 99.

política. A política requer sempre diálogo, partilha, encontro, pluralidade. O neoliberalismo é um sistema de dominação, de imposição. Enquanto estivermos sob a sombra neoliberal, não podemos ter igualdade, porque esta última requer tudo aquilo que o neoliberalismo elimina: participação, diálogo, deliberação, reflexão sobre meios para atingir fins. Se a política é a contestação e a luta de perspectivas, então não há política enquanto houver neoliberalismo¹⁴⁰.

De acordo com Santos, este modelo de democracia do tipo liberal gerou, ao longo de seu desenvolvimento, uma dupla patologia: a patologia da participação, com um alto índice de abstenções, e a patologia da representação, consubstanciada no fato de que os cidadãos se consideravam cada vez menos representados por aqueles que elegeram¹⁴¹. Para o autor, a segunda década do milênio está tão dominada por uma noção de democracia de tão baixa intensidade que facilmente se confunde com a antidemocracia¹⁴².

Partindo da constatação de que, exceto em alguns temas (a maioria simbólicos), o governo, embora eleito, governa sob a aprovação dos poucos, Costa chega à conclusão de que a maioria das democracias é, de fato, oligarquia representativa¹⁴³. A democracia representativa torna-se efetivamente oligárquica a partir do momento em que são os interesses da elite a ser representados, deixando os interesses do povo excluídos da esfera política¹⁴⁴.

A autora expõe o caráter oligárquico dos regimes democráticos no seguinte trecho de sua obra:

Essa exposição ou denúncia precisa abarcar o regime social e político, mostrando como o valor de igualdade corre perigo, e também o regime cultural, analisando as formas através das quais a cultura é produzida e reproduzida, mostrando, ainda, como a produção de sentidos reflete uma influência desigual de pequenas elites econômicas que se transmutam em elites culturais e/ou religiosas. Uma análise cultural é, portanto, fundamental, na medida em que só ela pode trazer à superfície o que permanece escondido e invisível àqueles cujos valores são marcados por essas produções culturais. Não se trata, com essa análise, de promover uma busca pelos interesses objetivos ou verdadeiros dos indivíduos, como se estes tivessem necessidades verdadeiras por oposição a necessidades falsas [...]. Trata-se, no entanto, de mostrar como os interesses dos “muitos” são produzidos e projetados como tal, sendo moldados pelos “poucos” ou pela elite que, em decorrência da posse dos meios de comunicação social, meios de informação e meios de produção artística, consegue induzir e (re)criar as preferências dos muitos como legítimas¹⁴⁵.

Essa oligarquia vem assumindo novos contornos na atualidade, não mais apenas representando e projetando os seus interesses particulares como interesses de todos, em nítido uso de seu poder de violência simbólica, tal como concebido por Bourdieu¹⁴⁶. Esta elite, em

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 100.

¹⁴¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 17.

¹⁴² *Ibidem*, p. 13.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 78.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 78-79.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 90.

¹⁴⁶ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

tempos de globalização, atua na promoção de um discurso hegemônico e de uma retórica de direitos individuais, que, sob o tom universal e humanista, é somente particular e contingente. Tal elite, afirma Costa, detém os meios de comunicação, que controla as agências internacionais, que impõe instituições e práticas por ela definidas sobre nações inteiras – como o FMI – e segue uma agenda bem específica de promoção dos seus interesses¹⁴⁷.

As democracias contemporâneas têm lutado para manter certa eficiência dos seus mecanismos representativos, que já não são capazes de assegurar a atual representação dos cidadãos, nem a legitimidade do governo, pondo em xeque o próprio conceito e ideal de democracia¹⁴⁸.

Torna-se claro que o modelo representativo não é suficiente para garantir a legitimidade de um governo democrático. É necessária uma igual consideração de interesses, que somente é possível quando os cidadãos podem participar na tomada de decisões¹⁴⁹. Desse modo, as premissas de participação e deliberação devem ser introduzidas de forma a encontrar um equilíbrio entre o povo e os representantes¹⁵⁰.

Ao longo do século XX, concepções contra-hegemônicas que sempre estiveram à margem do discurso hegemônico sobre democracia foram ganhando crescente reconhecimento no mundo globalizado.

3.2.2 Modelos contra-hegemônicos de democracia: o paradigma participativo e deliberativo

Para entender as questões acerca dos limites da democracia representativa, Marta Nunes da Costa explica que é importante perceber como o conceito de liberdade – na qualidade de conceito fundador da democracia – é construído, resultando em diferentes modelos sociais e políticos e, especialmente, em diferentes formatos de instâncias democráticas¹⁵¹.

Neste contexto, liberdade pode ser tomada tanto num sentido negativo, ou seja, na ausência de limitações ou impedimentos externos, como num sentido positivo, calcado no ideal de autonomia e na capacidade individual para agir e tomar decisões num contexto de

¹⁴⁷ COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013, p. 91-92.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 45.

¹⁴⁹ CARMO, Corival Alves; DASSO JÚNIOR, Aragón Érico; HITNER, Verena. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão S. Linhares (Org.). **Federalismo sul-americano**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:

<http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160330_livro_federalismo_sul_americano.pdf>.

Acesso em: 11 jan. 2018.

¹⁵⁰ COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013, p. 16.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 7.

pluralidade. Cada um desses sentidos irá conduzir a diferentes modelos de cooperação e organização social e política¹⁵².

A adoção de um sentido negativo de liberdade remete a uma esfera social com fins individualistas e, portanto, com baixos níveis de cooperação social e política. De outro lado, em uma construção social fundada em uma aceção positiva de liberdade, a esfera social e política será concebida como condição necessária para a realização da liberdade individual. Neste contexto, “o outro emerge como elemento essencial na construção da própria identidade singular e subjetiva, e a cooperação afirma-se como *modus vivendi* natural e esperado”¹⁵³.

Essas duas interpretações de liberdade dão origem a modelos políticos radicalmente distintos, cada um com o seu conjunto específico de prioridades¹⁵⁴. Desde a Grécia antiga, a democracia está ligada à virtude da participação¹⁵⁵. A passagem da participação para a representação não se operou sem uma mudança no entendimento do significado de igualdade política¹⁵⁶.

A igualdade em Rousseau é uma igualdade política, conquistada quando certas condições econômicas são preenchidas e alcançadas e quando todos estão em pé de igualdade no que concerne à independência que sentem e têm em face ao campo da necessidade ou da sobrevivência. A independência econômica garante um mínimo de igualdade exigido para uma participação efetiva. A independência econômica conduz, assim, à igualdade política e, portanto, à independência política¹⁵⁷.

John Stuart Mill considerava também que as instituições participativas desempenham um papel fundamental para a boa governação, por cultivarem um sentido de cidadania que se baseia na atividade e no aperfeiçoamento das qualidades do ser humano, que, em última instância, levam ao aperfeiçoamento da sociedade como um todo¹⁵⁸.

Até a década de 1960, teorias de democracia foram avançadas no sentido diametralmente oposto do que havia sido desenvolvido por Rousseau ou Stuart Mill. Só mais recentemente o valor da participação foi recuperado¹⁵⁹.

Cada modelo democrático traz em seu bojo uma concepção própria de igualdade política. Como visto, no paradigma representativo a igualdade política é essencialmente legal e

¹⁵² *Ibidem*, p. 8.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 8.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 8.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 26.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 27.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 29.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 30.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 33.

formal, consistindo numa igualdade de voto, em que cada indivíduo conta por um, e um apenas. Nesta leitura, igualdade política revela principalmente a dimensão do indivíduo enquanto eleitor¹⁶⁰.

No modelo participativo há um acréscimo de conteúdo. A igualdade política, aqui, significa igualdade de possibilidade de participação. E mais do que isso: é também preciso que essa participação seja reconhecida e valorizada como tal¹⁶¹.

Pelo paradigma deliberativo, a igualdade política não se restringe nem à capacidade ou à efetiva posse de direitos formais, nem à capacidade ou à efetiva participação na esfera pública. Pode-se dizer que a característica mais importante da democracia deliberativa é o requisito de “dar razões”. Assim, igualdade política, segundo esse modelo, diz respeito à capacidade de participar de forma plena no processo político, por meio da exposição e confronto de argumentos e razões¹⁶².

É fácil constatar que a igualdade formal, segundo a qual cada cidadão tem o direito de voto, é uma condição necessária mas insuficiente para a construção democrática, porquanto não é capaz de assegurar a igualdade real entre os cidadãos, já que não modifica a distribuição assimétrica de poder, nem se traduz na demanda de representatividade que a democracia visa sustentar¹⁶³.

Há, entretanto, um grande abismo entre o ideal e a realidade de igualdade política democrática. Costa sustenta que a ordem econômica cria um obstáculo profundo para que o valor democrático da igualdade política seja alcançado e realizado no sistema das práticas:

As condições econômicas ainda condicionam e limitam o processo de deliberação e de tomada de decisões, tornando, assim, o ato eleitoral uma manifestação de aparente igualdade, mas sendo, na realidade, a ponta do iceberg, escondendo debaixo dele inúmeras desigualdades profundas que definem e moldam o processo de constituição dos indivíduos, identidades e grupos¹⁶⁴.

A relação entre economia e poder político e as desigualdades econômicas põe em causa a igualdade formal. Não se pode considerar que os indivíduos sejam livres quando suas possibilidades ou escolhas reais são efetivamente reduzidas¹⁶⁵.

Neste sentido, Santos argumenta que

[...] a democracia não se reduz ao procedimentalismo, às igualdades formais, e aos direitos cívicos e políticos, pois por via deles nunca foi possível estender as potencialidades distributivas, tanto simbólicas como materiais, da democracia às classes populares que mais poderiam beneficiar-se delas; daí a necessidade de

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 66.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 66.

¹⁶² *Ibidem*, p. 66.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 75.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 77.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 82-83.

conceber a democracia como uma nova gramática social que rompa com o autoritarismo, o patrimonialismo, o monolitismo cultural, o não reconhecimento da diferença; tal gramática social implica um enorme investimento nos direitos econômicos, sociais e culturais¹⁶⁶.

Para o autor, “nas sociedades modernas estruturadas pelos três grandes tipos de dominação moderna – capitalismo, colonialismo e patriarcado –, a democracia contra-hegemônica deve ter uma intencionalidade anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal”¹⁶⁷.

Não se pode deixar de mencionar a existência de um problema constitutivo-estrutural do modelo deliberativo, que tem como premissa uma série de condições preliminares, a saber, a condição de um pluralismo razoável, a condição de igualdade política e a condição de autonomia individual. Entretanto, essas condições históricas para a democracia deliberativa ainda não estão presentes em nenhum país do mundo¹⁶⁸. Na maioria das vezes, e até mesmo em países mais desenvolvidos, como França, Espanha e Itália, os níveis de deliberação são muito baixos, limitados a espaços de negociação ou argumentação, mas não de efetiva deliberação¹⁶⁹.

Apesar das limitações atribuídas ao paradigma deliberativo, é inegável que a deliberação representa uma dimensão democrática essencial, por possuir a virtude de combinar proceduralismo e substantivismo. Portanto, os procedimentos que definem e caracterizam a prática democrática deliberativa devem ter conteúdo substantivo, e não meramente formal¹⁷⁰.

3.3 Descentralização: um conceito em disputa

A partir dos primeiros anos da década de 70, deu-se início a uma onda de reformas institucionais em diversos países europeus, visando à descentralização do Estado e à reorganização da gestão territorial dos processos econômicos, sociopolíticos e administrativos. Tais reformas foram realizadas num momento de crise do Estado de Bem-Estar Social, segundo estratégias distintas, que variaram em função dos sistemas políticos adotados em cada país¹⁷¹.

O tema da descentralização transformou-se, então, numa espécie de bandeira universal, defendida por diferentes atores sociais em conjunturas políticas, econômicas e sociais distintas

¹⁶⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 18.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 19.

¹⁶⁸ COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013, p. 58.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 62-63.

¹⁷⁰ *Ibidem*, 2013, p. 62-63.

¹⁷¹ MÜLLER NETO, Júlio Strubing. **A relação entre democracia, descentralização e políticas de saúde no Brasil**: atualização do debate e estudo de caso em uma perspectiva comunicativa. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

e na perseguição de fins diversos, como se fosse uma espécie de panaceia para os mais diversos problemas das sociedades contemporâneas¹⁷².

Assim, perspectivas políticas e ideológicas distintas e diametralmente opostas firmaram um consenso em torno da descentralização, sob o fundamento de que formas descentralizadas de gestão seriam mais democráticas, pois a proximidade dos cidadãos com o poder local propiciaria uma maior participação popular e controle social dos atos do governo, bem como uma maior eficiência da gestão pública, tendo em vista a possibilidade de alocação de recursos em observância às especificidades e demandas locais.

Todavia, conforme salientado por Robson Roberto Silva, a descentralização ganha distintas concepções teóricas e político-ideológicas a partir da sua vinculação a projetos societários antagônicos¹⁷³. Trata-se, assim, de um polissêmico, cujo conceito se encontra em disputa tanto no plano político-ideológico quanto no plano teórico-prático¹⁷⁴. Desse modo, quando se fala em descentralização, é necessário esclarecer qual abordagem do termo está em jogo.

De um modo geral, centralizar significa concentrar recursos, competências e poderes nas mãos dos órgãos do governo central. Descentralizar, por sua vez, compreende um processo de transferência desses mesmos recursos e autoridade do poder central para outras entidades específicas: os entes descentralizados¹⁷⁵.

Segundo Maria do Carmo Lessa Guinmarães, a discussão em torno da descentralização pode se dar em dois planos distintos: um jurídico e um político-institucional. No plano jurídico, a descentralização diz respeito ao processo de deslocamento de competências e de poderes entre órgãos, vinculada à ideia de desconcentração ou delegação de funções¹⁷⁶.

No plano político-institucional, a descentralização refere-se à ideia de desagregação do poder público, através da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia, em três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política¹⁷⁷.

¹⁷² GUINMARAES, Maria do Carmo Lessa. **O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico**. Organ. Soc., Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, Abr. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2018, p. 2.

¹⁷³ SILVA, Robson Roberto. **A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil**. SER Social, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.-jun./2015, p. 189.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 190.

¹⁷⁵ ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

¹⁷⁶ GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico**. Organ. Soc., Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, Abr. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2018.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 2.

Na dimensão administrativa, descentralização é sinônimo de delegação, ou seja, transferência de competências e de funções entre órgãos ou esferas de governo, com o objetivo de imprimir uma maior eficiência na gestão pública, por meio da eliminação de intermediações burocráticas e da possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, permitindo assim uma melhor adequação da administração às necessidades e demandas sociais locais¹⁷⁸.

A dimensão social da descentralização compreende o deslocamento de parcelas de poder, competências e funções da administração pública para a sociedade civil. Pode ocorrer tanto através da capacitação de grupos sociais para exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão da coisa pública, como por meio do estabelecimento de modalidades de parcerias com os setores sociais e pela transferência, para o setor privado, da execução de tarefas antes consideradas de competência exclusiva do setor público. Para Guinmarães, esta concepção busca, através da instituição de novas possibilidades de participação da população organizada na prestação de serviços públicos, reverter práticas paternalistas de Estado¹⁷⁹.

Na dimensão política, a descentralização consiste numa estratégia de democratização, por meio da redistribuição do poder político do Estado, do nível central de governo para a periferia. Tem por objetivo a ampliação dos níveis de participação popular e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública¹⁸⁰.

O debate acerca da descentralização envolve várias dimensões, podendo ir de uma simples transferência de competências a uma complexa reestruturação do poder decisório. Conforme observa Guinmarães, partindo-se da premissa que a descentralização possui uma forte carga simbólica, que permite sua manipulação em contextos discursivos diversos, produzindo efeitos e sentido particulares, o debate conceitual observado na doutrina a respeito do tema pode ser reflexo das visões de mundo e das inclinações ideológicas de seus respectivos autores¹⁸¹.

Assim, a intensidade dos níveis de descentralização, bem como a forma como se deve operacionalizar essa redistribuição de competências, recursos e poderes, varia de acordo com o modelo político-ideológico vigente em cada Estado. As propostas de descentralização possuem formatos diversos nos discursos neoliberal e de setores de esquerda.

A doutrina neoliberal, de corte hayek-smithiano, preconiza uma descentralização radical, que passa pela redução do papel do Estado às suas funções mínimas, com a

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 3.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 3.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 3.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 11.

transferência das responsabilidades públicas ao setor privado, segundo a lógica da eficiência e do lucro, e tem por escopo a restauração das responsabilidades individuais através da recomposição moral de regras de solidariedade e de obrigações para com o trabalho, dentro do ideário liberal de igualdade de oportunidades¹⁸². Castro afirma que, desse modo, “[...] absolviam-se as elites dominantes de suas obrigações morais em relação às possibilidades sociais, transferindo-se aos pobres, desempregados e excluídos seu fracasso em desempenhar a bom termo suas obrigações cívicas de cidadão responsável”¹⁸³.

Silva sustenta que o projeto “liberal-corporativo” defende a democracia representativa e a constituição de canais que garantam interesses particulares de determinadas categorias profissionais e grupos sociais. Para ele, trata-se de uma “(des)centralização”, na medida em que, no âmbito intergovernamental, há apenas a transferência de responsabilidade aos governos subnacionais, sem o correspondente e necessário deslocamento de recursos e poder de decisão do nível federal para os níveis periféricos.

Já na esfera das relações entre Estado e sociedade civil, há transferência dos serviços públicos às iniciativas privadas. Segundo o autor, o formato de “(des)centralização” difundido pelo projeto neoliberal “fortalece as parceiras, as privatizações, as práticas solidárias e a participação corporativista/assistencialista na vida pública. De um modo geral, procura aumentar eficácia e eficiência dos recursos públicos e conservar a ordem vigente”¹⁸⁴.

Para Gasparotto, Vieira, e Grossi, no modelo neoliberal as políticas sociais são relegadas a um segundo plano e submetidas à lógica das políticas econômicas, resumindo-se a ações paliativas, focalizadas e assistencialistas, sem a presença do Estado. Ou seja, as responsabilidades deste foram repassadas à família, à solidariedade e ao mercado, numa espécie de mercantilização da vida social¹⁸⁵.

No mesmo sentido é a lição de Behring e Boschetti:

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e compensatórias

¹⁸² SOUZA, Manoel Tibério Alves de. **Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2018.

¹⁸³ CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Descentralização e Política Social no Brasil: as perspectivas dos anos 90**. Revista Espaço & Debate, São Paulo, n. 32, 1991, p. 82.

¹⁸⁴ SILVA, Robson Roberto. **A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil**. SER Social, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.-jun./2015, p. 191.

¹⁸⁵ GASPAROTTO, G. P.; VIEIRA, M. S.; GROSSI, P. K. **O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos**. In: XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2014, Santa Cruz do Sul. XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. p. 1-20.

direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mãos limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização. Sendo esta última estabelecida não como compartilhamento de poder entre as esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da “reforma” e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social¹⁸⁶.

Enquanto para o neoliberalismo descentralização é sinônimo de privatização, para a concepção contra-hegemônica representa um deslocamento do núcleo do poder político¹⁸⁷. Essa corrente defende uma substantiva democratização do poder, por meio da articulação entre democracia representativa, participativa e deliberativa, ampliando e efetivando os direitos de cidadania para as massas trabalhadoras. De forma coerente com o modelo democrático preconizado pela concepção contra-hegemônica, a descentralização alinhada a essa premissa pressupõe, no âmbito das relações entre as esferas de governo, uma verdadeira redistribuição do poder que eleve o grau de autonomia compartilhada; e, na relação entre Estado e sociedade civil, a transferência do poder decisório aos representantes não governamentais que ocupam os espaços organizados de lutas sociais. Segundo Silva, nessa esfera, a descentralização se vincula à ideia de participação, como forma de controle do Estado e da “coisa pública” pela sociedade¹⁸⁸.

3.4 Descentralização no Estado federal brasileiro

No Brasil, desde o início dos anos 1980, a descentralização tem sido defendida por diferentes atores políticos em função dessas suas virtudes republicanas. O movimento pela redemocratização por que passou o Estado brasileiro após um longo período de ditadura militar exigia uma reforma do aparelho estatal, ocupando a descentralização um papel central nos debates em torno deste tema¹⁸⁹.

As propostas de descentralização surgiram, assim, como um dos componentes comuns dos projetos societários em disputa no país, reunindo desde sujeitos políticos que representavam interesses das elites, como empresários urbanos e rurais, industriais e banqueiros, a alguns setores da esquerda, que associavam a descentralização à ampliação do poder político-

¹⁸⁶ BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 156.

¹⁸⁷ FARIAS, Jairo Luiz Caetano. **A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil**. Sociedade em Debate, Pelotas, 17(1): 69-88, jan.-jun./2011.

¹⁸⁸ SILVA, Robson Roberto. **A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil**. SER Social, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.-jun./2015, p. 191.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 191.

administrativo e financeiro das esferas locais, à eficiência dos recursos públicos e à fiscalização por parte da população¹⁹⁰.

Nesse contexto, a própria discussão acerca da descentralização da “reforma” do Estado assumiu diversas conotações e implicações ideológicas e políticas. A descentralização passou a ser utilizada como uma estratégia para aumentar o poder das bases subnacionais, entendida como sinônimo de municipalização ou estadualização¹⁹¹. Os Estados mais desenvolvidos, localizados principalmente na região Sudeste, buscavam, através da descentralização, o fortalecimento de sua autonomia tributária; já os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste lutavam sobretudo pelo aumento das transferências dos recursos da União¹⁹².

O governo central defendia a descentralização como um mecanismo de transferência de responsabilidades e desafogamento da agenda do governo no plano federal. Os representantes do governo nacional, que defendiam os interesses do capital nacional, das multinacionais e dos organismos internacionais financeiros e políticos, concebiam a descentralização como um instrumento que enxugaria suas responsabilidades e a burocracia, e resolveria a ineficiência e o fisiologismo do Estado¹⁹³. No caso do governo federal, a descentralização outorga uma espécie de proteção política ao Estado central, que já não aparece como responsável imediato pela política de austeridade que afeta as condições de vida da população. A descentralização serve como uma cortina de fumaça para não deixar transparecer as decisões que são tomadas nos bastidores no campo da política econômica nacional e internacional¹⁹⁴.

Os setores progressistas, por sua vez, organizados em movimentos sociais, partidos de esquerda, entidades profissionais e estudantis, sindicatos etc., defendiam uma descentralização mais abrangente, que abarcasse uma efetiva transferência do poder de decisão, recursos e competências administrativas do governo central para os entes subnacionais, com o estabelecimento de novas relações entre governo e sociedade, através da implementação de modelos participativos de gestão, como forma de democratizar as estruturas de poder e universalizar e aprofundar os direitos sociais¹⁹⁵.

O texto da Constituição Federal aprovado em 1988 é um reflexo desses conflitos estabelecidos por distintas concepções de descentralização e defendidas pelos diversos sujeitos

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 195.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 195-196.

¹⁹² *Ibidem*, p. 196.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 197.

¹⁹⁴ MÜLLER NETO, Júlio Strubing. **A relação entre democracia, descentralização e políticas de saúde no Brasil**: atualização do debate e estudo de caso em uma perspectiva comunicativa. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 198.

políticos que participaram direta e indiretamente da elaboração da Constituinte. Apesar de haver incorporado algumas reivindicações da classe trabalhadora, foram os interesses das elites econômicas que prevaleceram na chamada “Constituição Cidadã”¹⁹⁶.

Já nos anos posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, as mudanças políticas ocorridas no país, decorrentes sobremodo da adesão do Brasil ao projeto neoliberal, conduziram a um novo processo de centralização de recursos e poderes nas mãos da União¹⁹⁷.

Em 1989, o Consenso de Washington, encontro patrocinado pelos governos americanos e organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID –, estabeleceu como necessário um ajuste estrutural na economia dos países em desenvolvimento, por meio da diminuição do papel do Estado e da conseqüente liberalização dos mercados¹⁹⁸.

A adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém-consolidados no Consenso de Washington teve início no Brasil durante o governo Collor e perpassa pelos oito anos de gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, período no qual foram ampliados os processos de abertura econômica e de privatização das empresas estatais¹⁹⁹.

Ao assumir a presidência da República, em março de 1990, Fernando Collor de Melo deixou claro em seus discursos o compromisso com o ideário neoliberal, propondo um conjunto de medidas preconizadas por esse modelo, tais como a “reforma” administrativa, os programas de desregulamentação e de desestatização, redução dos gastos públicos no setor social, cortes de pessoal e extinção de órgãos públicos, que, somadas às mudanças que se processavam na produção, com o surgimento do regime de “acumulação flexível”, agravaram as desigualdades sociais existentes²⁰⁰.

A descentralização implantada neste contexto se traduziu numa mera descentralização administrativa, ou seja, uma desconcentração, que se associava à delegação e às parcerias com o setor privado. Ocorre que, à exceção da saúde, não existiu uma política de descentralização no âmbito federal. A crise financeira que atingiu o governo federal transformou a política descentralizadora numa verdadeira “descentralização caótica”²⁰¹.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 198.

¹⁹⁷ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos. **Descentralização fiscal no Brasil: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999/2010)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Disponível em:

<<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

²⁰⁰ SILVA, Robson Roberto. **A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil**. *SER Social*, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.-jun./2015, p. 200-201.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 202.

No primeiro dia de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi publicada a Medida Provisória nº 813, que previa a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, seguindo as proposições do Plano Diretor da Reforma do Estado, idealizado principalmente pelo ministro da pasta, Bresser-Pereira. As ações deste Plano estavam associadas a uma contrarreforma do Estado e da administração pública e se orientavam pelo modelo de administração gerencialista e, particularmente, pelas formulações do Banco Mundial. A descentralização reaparece neste Plano como uma estratégia de desconcentração, associada à ideia de delegação e/ou de privatização, sendo um instrumento utilizado pelo governo FHC para reduzir o tamanho da máquina burocrática, os gastos sociais e os efeitos que considerava negativos, gerados na economia²⁰².

Silva afirma que as tentativas de implantação de um modelo de administração pública gerencial, entretanto, não foram suficientes para superar as formas mais acentuadas do padrão burocrático-patrimonialista, pois os mecanismos gerenciais têm sido fundamentais para garantir a participação dos setores tradicionais na estrutura de dominação²⁰³.

O projeto “liberal-corporativo” perpetuou-se durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores, período durante o qual houve a manutenção das práticas gerencialistas de gestão, no qual a descentralização remete principalmente à noção de desconcentração, associada à delegação de responsabilidades aos governos estaduais e municipais e às organizações sociais da sociedade civil²⁰⁴.

Seguindo a agenda preconizada pelo modelo neoliberal, o governo federal passou a se concentrar nas políticas macroeconômicas e limitou as funções do Estado, transferindo diversas responsabilidades, especialmente no tocante a políticas sociais, para as esferas subnacionais²⁰⁵.

3.5 Descentralização e democracia

Como visto, há uma associação quase que automática entre descentralização e democracia. Correntes ideológicas de matizes diversos defendem a descentralização como uma estratégia de relegitimação do poder público, uma vez que favoreceria a maior participação da população na formulação das políticas públicas, democratizando as estruturas de poder. Ademais, representaria uma melhoria na prestação de serviços públicos, tendo em vista que a

²⁰² *Ibidem*, p. 202-203.

²⁰³ *Ibidem*, p. 203.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 203-204.

²⁰⁵ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos. **Descentralização fiscal no Brasil: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999/2010)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas.

proximidade com os problemas e com as carências enfrentados pelos municípios daria maiores subsídios para o gestor público escolher as alternativas de intervenção mais adequadas a cada realidade social²⁰⁶.

De fato, a diminuição da distância entre governantes e governados parece permitir uma otimização dos serviços públicos, já que essa proximidade supostamente daria ao gestor mais subsídios para identificar as reais necessidades da população local, como também poderia viabilizar uma gestão de teor mais participativo²⁰⁷.

No mesmo sentido, Citadini defende a criação de novos municípios, sob o argumento de que a aproximação dos moradores de seus representantes políticos configura um fator importante, pois, anteriormente à emancipação, as mediações eram feitas com estruturas políticas distantes, dificultando a representatividade da população local²⁰⁸.

Para Augusto Zimmermann, além de propiciar uma maior participação direta do cidadão no exercício do poder, a descentralização realiza os valores do pluralismo jurídico, pois permite uma maior adaptação das normas legais às contingências variáveis existentes em uma grande nação.

Se a descentralização federativa favorece o exercício do poder político pelo cidadão comum em suas comunidades locais, nós haveremos de reconhecer, deste modo, a importância do pluralismo para a causa democrática, segundo a qual a formação estatal pluralista haverá de preservar a diversidade entre os entes verticalmente organizados e, especialmente, garantir a participação política, os direitos fundamentais e as concepções individuais de bem²⁰⁹.

No mesmo sentido, Hans Kelsen, ao realizar a sua análise correlativa da democracia com a descentralização, conferiu relevo aos aspectos positivos da ordem jurídica pluralista:

A democracia também pode ser centralizada ou descentralizada num sentido estático; mas a descentralização permite uma aproximação maior da ideia de democracia do que a centralização [...]. A conformidade da ordem à vontade da maioria é o objetivo da organização democrática. Mas as normas centrais da ordem, válidas para o território inteiro, podem entrar facilmente em contradição com a vontade majoritária de um grupo que vive num território parcial [...]. Para diminuir a possível contradição entre o conteúdo da ordem jurídica e a vontade dos indivíduos a ela sujeitos, para que se chegue o mais próximo possível do ideal de democracia, pode ser necessário que, sob certas circunstâncias, certas normas da ordem jurídica sejam válidas apenas para certos territórios parciais e sejam criadas apenas pelo voto majoritário dos indivíduos que vivem nesses territórios. Com a condição de que a população do Estado não possua uma estrutura social uniforme, a divisão territorial do Estado em províncias

²⁰⁶ CARVALHO, R. G.; FARIAS, W. dos S.; LIRA, Ana. A. G. P. Rosa. **Participação e gestão de políticas públicas: as dificuldades dos pequenos municípios**. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Campinas, 2015.

²⁰⁷ ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

²⁰⁸ CITADINI, A. R. **Municípios inviáveis e controle do déficit público**. Diário Comércio e Indústria, 24 e 25 nov. 1998.

²⁰⁹ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 185.

mais ou menos autônomas (e isso significa descentralização num sentido estático) pode ser um postulado democrático²¹⁰. (Teoria Geral do Direito e do Estado, p. 305).

Para Thiago de Oliveira, a descentralização federativa também possui a virtude de fomentar o controle social ou popular, tendo em vista que, quanto mais perto estiver da sede do poder decisório dos sujeitos a ele, há maior probabilidade de o poder ser democraticamente exercido²¹¹. Para o autor, o fato de os governos locais atuarem sobre um universo menor de cidadãos e a proximidade existente entre o poder e o povo favorecem a maior participação da população na formulação das políticas públicas, democratizando as estruturas de poder²¹².

Entretanto, processos de descentralização de políticas públicas não representam necessariamente um empoderamento das comunidades locais, podendo surtir o efeito contrário, de reprodução das estruturas sociais desiguais existentes²¹³.

A gestão descentralizada do território não assegura a participação democrática efetiva. Conforme ressalta Duriguetto, é imprescindível que haja orientação da política econômica e dos investimentos no sentido de viabilização de políticas universais e de qualidade, bem como o aprofundamento de direitos²¹⁴. Conclui-se que a descentralização, especialmente em países em desenvolvimento, não deve ser encarada como uma fórmula sempre positiva²¹⁵.

O aparente consenso que se estabeleceu sobre o tema da democratização e sua relação com a descentralização esconde uma apropriação discursiva dos termos em questão pelo poder econômico privado. Como visto, o modelo hegemônico de democracia representativa difundida pelo ideário neoliberal apregoa uma descentralização radical, com a transferência das responsabilidades públicas para a iniciativa privada, reduzindo-se o papel do Estado às suas funções mínimas e relegando as políticas sociais a um segundo plano.

No âmbito intergovernamental, há apenas a transferência de responsabilidade aos governos subnacionais, sem o correspondente e necessário deslocamento de recursos e poder de decisão do nível federal para os níveis periféricos. Também não há qualquer preocupação com a transferência de parcela do poder decisório do governo para os cidadãos, através dos paradigmas participativos e representativos de democracia, e, muito menos, com o

²¹⁰ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 305.

²¹¹ OLIVEIRA, Thiago. **O poder local e o federalismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 19-20.

²¹² *Ibidem*. p. 27.

²¹³ SILVA, Gustavo Madeiro da; GAMEIRO, Rodrigo. **Uma Crítica à (Des)Centralização Administrativa a partir do Contexto Coronelista**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. p. 1-17.

²¹⁴ DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Descentralização, políticas públicas e participação popular**. In: II Seminário nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007, Santa Catarina. Anais do II Seminário nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Santa Catarina, 2007. v. 1.

²¹⁵ *Ibidem*. p. 114.

estabelecimento de condições mínimas que garantam a igualdade política aos sujeitos que atuam no processo democrático.

A descentralização levada a efeito nos países que adotaram o modelo neoliberal expressam, na realidade, o desmonte do Estado através da redução de sua atividade regulatória e produtiva e a ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados ao longo do século. A transferência de competências de cunho social para nível local pode ser uma forma de dismantelar o Estado de bem-estar e de diminuir drasticamente as prestações sociais, quando não são transferidos recursos econômicos e materiais suficientes.

Não se desconhece o potencial democratizante da descentralização. Entretanto, em face dos distintos formatos e facetas que esta pode assumir, a depender do contexto político-ideológico em que se encontre inserida, a descentralização pode atuar de forma contrária ao princípio democrático.

Descentralização não implica necessariamente democratização. Não há elemento intrínseco algum ao mecanismo da descentralização que assegure a abolição da dominação. Como bem sintetizado por Arretche, “deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema”²¹⁶.

No Brasil, o processo de descentralização não conduziu ao esperado fortalecimento das instituições estatais ou à democratização do poder em níveis significativos. Referida circunstância, como visto, decorre do fato de esse processo ter sido essencialmente oligárquico em sua origem, tendo a descentralização funcionado inicialmente como instrumento para que os grupos locais pudessem controlar o poder político e manter as estruturas de dominação existentes, num país marcado por um déficit de representatividade e cidadania, e, posteriormente pela elite global como meio de manter a sua hegemonia.

A alteração substantiva desse quadro só pode ser alcançada por meio da introdução de mecanismos de participação direta que fortaleçam o papel do cidadão na formulação, implementação, avaliação e controle das políticas estatais, avançando, assim, em direção a uma democracia participativa e deliberativa, ainda que tais instituições venham a ser desvirtuadas na prática e não estruturem a democratização anunciada no corpo dos textos legais.

O item seguinte se dedica a analisar como os argumentos em prol da descentralização têm sido utilizados pelas elites – em nítido uso do poder simbólico que detêm, no sentido bourdieusiano do termo –, como justificativa para a criação indiscriminada de municípios que

²¹⁶ ARRETCHÉ, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

não possuem condições econômicas e técnicas para executar as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas capazes de elevar as condições de vida e bem-estar dos indivíduos.

3.6 Criados para quem? As influências patrimonialistas na criação de municípios inviáveis

Max Weber conceitua o Estado como uma comunidade humana que, dentro de determinado território, reclama para si, com êxito, o monopólio da coação física legítima. O Estado seria, assim, uma “relação de dominação de homens sobre homens”, apoiada no monopólio dos meios de coação legítima²¹⁷.

Neste ponto, abre-se um parêntese para destacar a concepção de Pierre Bourdieu, que parte da famosa definição de Max Weber, segundo a qual o Estado é o detentor do “monopólio da violência legítima”, e corrige-a, acrescentando: “monopólio da violência simbólica legítima”, pois o monopólio da violência simbólica é a condição da posse do exercício do monopólio da própria violência física²¹⁸.

Sugere Bourdieu que em toda sociedade há uma luta constante entre classes sociais para ocupar o poder e, deste modo, para garanti-lo, os detentores deste poder procurariam mostrar os interesses particulares como se fossem o interesse de toda a comunidade, utilizando-se de uma violência simbólica – um poder que se encontra oculto, dissimulado, que visaria garantir a dominação. Esses interesses particulares tomados como coletivos corresponderiam ao embasamento de formulação de ideologias²¹⁹.

Este acréscimo é de extrema relevância para os fins do presente trabalho, tendo em vista que as elites locais frequentemente se utilizam do poder simbólico para legitimar a criação indiscriminada de municípios que não possuem condições econômicas e técnicas de executar as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas, fazendo crer que os interesses particulares que levaram a sua criação são de interesse de toda a coletividade.

Proseguindo com a teoria weberiana, para que o Estado subsista, os dominados devem se submeter à autoridade invocada pelos dominantes. Poder e dominação constituem, assim, conceitos essenciais a essa sociologia da dominação desenvolvida por Weber. Para ele, o poder

²¹⁷ WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 98; 1999; e WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999, p. 526, v. 2.

²¹⁸ BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo. Companhia das Letras, 2014. p. 25.

²¹⁹ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

“significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências”. Dominação, por sua vez, é “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”²²⁰.

A subsistência de toda e qualquer dominação depende da sua autojustificação, mediante o apelo aos princípios de sua legitimação²²¹. A questão da legitimidade torna-se, deste modo, central, já que apenas ela asseguraria a estabilidade e a permanência de uma associação política.

Legitimidade, para Weber, diz respeito à aceitação da validade de uma ordem de dominação. O autor afasta da definição questões de ordem normativa baseadas em padrões morais e éticos considerados adequados ou aceitáveis na condução do governo. Desta maneira, o elemento decisivo para caracterizar a legitimidade de um sistema de dominação seria a disposição subjetiva de seus sujeitos e, conseqüentemente, a capacidade de esse sistema apresentar-se como consensual²²².

A partir da análise do fundamento da legitimidade das ordens emanadas da autoridade e sua respectiva obediência por parte dos súditos, Weber constrói a sua tipologia das formas de dominação, segundo a qual a validade de um poder de mando pode expressar-se tanto num sistema de regras racionais estatuídas, pactuadas ou impostas, que, como normas universalmente compromissórias, que encontram obediência quando a pessoa por elas autorizada a exige – correspondendo ao tipo de dominação racional-legal –, quanto na autoridade pessoal, que encontra fundamento na tradição sagrada, isto é, no habitual, no que tem sido assim desde sempre – referente ao tipo de dominação tradicional –, ou, ainda, na crença no carisma, isto é, na revelação atual ou na graça concedida a determinada pessoa – correspondente ao tipo de dominação carismática²²³.

O patrimonialismo é uma forma de dominação tradicional, e, como tal, ordenada pelo longo costume atávico, tendo sua legitimidade baseada numa autoridade sacralizada por existir desde tempos antigos, longínquos. Seu arquétipo constitutivo cronologicamente possui raízes na ordem familiar, de matiz patriarcal²²⁴. O patrimonialismo repousa no poder individual da

²²⁰ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999. p. 33, v. 1.

²²¹ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999. p. 201, v. 2.

²²² BIANCHI, Alvaro. **O conceito de estado em Max Weber**. Lua Nova, São Paulo, n. 92, p. 79-104, Ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4452014000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2017.

²²³ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999. p. 197-198, v. 2.

²²⁴ CAMPANTE, Rubens Goyatá. **Patrimonialismo em Faoro e Weber**. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003. p. 153-93, p. 156.

autoridade que, amparada por seu aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sobre um determinado território²²⁵.

No patrimonialismo não se distinguem esfera pública e privada. Não há separação entre a seara do indivíduo em relação ao mister público que ocupa. Sua forma de administração obedece unicamente ao livre-arbítrio, baseada em “considerações pessoais” do governante²²⁶.

Daniel Barile da Silveira chama atenção para o fato de que o patrimonialismo

[...] é uma forma de organização política assentada na “racionalidade material” das ordens estatuídas, ou seja, os comandos proferidos pela autoridade são de características eminentemente voltadas a valores, opiniões, posições pessoais do senhor, e não com base em critérios racional-finalísticos, fixados objetivamente em normas impessoais e abstratas²²⁷.

Prossegue o autor afirmando que, por se tratar de ordens estatuídas “de cima para baixo”, o sustentáculo social paira sobre a ordem política (Estado e governante) e não repousa na sociedade civil (indivíduos). Não há a noção de indivíduo como centro da política, núcleo de poder e de decisão, sujeito de direitos e deveres²²⁸. Despida de poder social, a população não tem representação e torna-se marginal na dinâmica político-administrativa²²⁹.

Também não se verifica, segundo o autor, a noção de desenvolvimento, no sentido de evolução, de um movimento de superação do passado e de expansão *ad infinitum* para o futuro:

Essa sociedade estática – “orgânica” na acepção da teoria política – é conduzida por uma sucessão temporal, “com retorno de formas e de tempos que não passam de um acondicionamento de outro tempo”. Trata-se de um “eterno reviver”, características todas estas descritas com muita propriedade por diversos autores de tradição weberiana, cujas premissas teóricas irão moldar esse tipo específico de dominação vislumbrada em muitas organizações políticas, especialmente do período medievo e do início da modernidade²³⁰.

Observa-se, desse modo, um processo histórico repetitivo, recorrente, de uma sociedade estática, em que não existe a visão de progresso.

²²⁵ SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro**: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ COELHO, Humberto Shubert. **Patrimonialismo e Democracia**: Encontros e Desencontros. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Souza”. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2006. Disponível em <<http://www.defesa.ufjf.br/fts/PDED.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

²³⁰ SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro**: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

3.6.1 O patrimonialismo na conjuntura política brasileira

Atribui-se a Sérgio Buarque de Holanda o primeiro uso da expressão “patrimonialismo” para descrever a ordem política brasileira em seu estudo sobre a formação de nossas instituições. Em sua obra *Raízes do Brasil*, o autor revela como as características herdadas durante o processo colonizador se difundiram em nossa cultura, desenvolvendo em solo nacional atavismos e arquétipos institucionais tipicamente patriarcais, consubstanciados na prática de subordinação à autoridade e no notório descaso com os assuntos relativos à esfera pública²³¹.

Holanda traça um perfil do típico homem público nacional, a quem chama de “homem cordial”, brasileiro que, em sua débil vida pública, desconsidera a fundamental diferença entre seu interesse privado e a dimensão da esfera coletiva:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático [...]²³².

O autor salienta, assim, essa particularidade do homem público nacional, que, nascido e criado num ambiente cultural marcado pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, transportava para as suas atividades na seara pública os mesmos traços paternalistas delimitadores de sua visão de mundo particular.

Segundo ele, ao longo de nossa história é possível se notar o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal, havendo apenas excepcionalmente um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Entre esses círculos, Holanda aponta o da família como aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. Para ele, um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável do núcleo familiar – a esfera, por excelência, dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que

²³¹ *Ibidem*.

²³² HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 145-146.

se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós²³³.

Em sua obra, o autor, em diversas passagens, chama a atenção para o fato de que os movimentos aparentemente reformadores no Brasil partiram quase sempre de cima para baixo:

Nossa independência, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política vieram quase de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência, ou hostilidade. Não emanavam de uma predisposição espiritual e emotiva particular, de uma concepção da vida bem definida e específica, que tivesse chegado à maturidade plena. Os campeões das novas ideias esqueceram-se, com frequência, de que as formas de vida nem sempre são expressões do arbítrio pessoal, não se “fazem” ou “desfazem” por decreto. A célebre carta de Aristides Lobo sobre o 15 de Novembro é documento flagrante do imprevisto que representou para nós, a despeito de toda a propaganda, de toda a popularidade entre os moços das academias, a realização da ideia republicana. “Por ora”, dizia o célebre paredro do novo regime, “por ora a cor do governo é puramente militar e deverá ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração de elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava”²³⁴.

Em outro trecho:

A fermentação liberalista que precedeu à proclamação da independência constitui obra de minorias exaltadas. Sua repercussão foi bem limitada entre o povo, bem mais limitada, sem dúvida, do que o querem fazer crer os compêndios de história pátria. Saint-Hilaire, que por essa época anotava suas impressões de viagem pelo interior brasileiro, observa que, no Rio, as agitações do liberalismo anteriores foram promovidas por europeus e que as revoluções das províncias partiram de algumas famílias ricas e poderosas. “A massa do povo”, diz, “ficou indiferente a tudo, parecendo perguntar como o burro da fábula: Não terei a vida toda de carregar a albarda?”²³⁵.

Assim como Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, em sua obra *Os Donos do Poder* – considerada um dos maiores marcos teóricos sobre as influências patrimonialistas na formação de nossa identidade política –, retrata o povo brasileiro como dotado de uma forte inatividade na ordem política. Para ele, um dos primeiros traços característicos da nossa cultura política consiste na ausência ou carência de “motivações coletivas” ou na falta do “espírito público” nas instituições políticas brasileiras.

Faoro atribui as mazelas do Estado e da nação brasileira à estrutura de poder patrimonialista estamental, plasmada historicamente pelo Estado português e, posteriormente, transplantada para a colônia e transformada em padrão, a partir do qual se organizaram a Independência, o Império e a República no Brasil. Uma imutabilidade histórica constituída através de arranjos intimamente relacionados nos campos econômico e sociopolítico²³⁶.

²³³ *Ibidem.* p. 146.

²³⁴ HOLANDA, SÉRGIO BUARQUE DE. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 160-161.

²³⁵ *Ibidem.* p. 161.

²³⁶ CAMPANTE, Rubens Goyatá. **Patrimonialismo em Faoro e Weber**. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003. p. 153-93, p. 153.

Em relação ao aspecto sociopolítico, Faoro afirma que a sociedade não se organiza primordialmente em classes, senão em estamentos. Ao contrário da classe social, definida pela agregação de interesses econômicos, ditados pelo mercado, o estamento é uma camada não econômica. Trata-se de comunidades fechadas, porquanto repelem qualquer tentativa de outros indivíduos adentrarem tal grupo e compartilharem do poder ali centralizado²³⁷.

Para Faoro, uma sociedade de classes possui um potencial equalizador e universalista, enquanto o tipo estamental privilegia a desigualdade e o particularismo. O estamento pode ser caracterizado, desta maneira, como uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por sua índole exclusivista. Conforme Faoro, “os estamentos governam, as classes negociam. Os estamentos são órgãos do Estado, as classes são categorias sociais (econômicas)”²³⁸.

Estes estamentos organizados – os verdadeiros “donos do poder” – apropriam-se da máquina estatal, de seus cargos e funções públicas, utilizando-a em proveito próprio, para a satisfação de interesses particulares²³⁹. O estamento configura o governo de uma minoria: poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos, provendo a sociedade de sua concepção do mundo, unificando as tendências e as correntes em curso numa constelação coerente de ideias, sentimentos e valores²⁴⁰.

Conforme observa Faoro:

Nesta dança, orquestrada pelo estamento, não entra o povo: quem seleciona, remove e consolida as chefias é a comunidade de domínio, num ensaio maquiavélico de captação do assentimento popular. A soberania popular funciona às avessas, numa obscura e impenetrável maquinação de bastidores, sem o efetivo concurso da maioria, reduzida a espectador que cala ou aplaude. Aqui está o ponto de contato da classe dirigente com o estamento, força, este, aparentemente de reserva, depositário, na realidade, das energias políticas. Por via desse circuito, torna-se claro que elite e estamento são realidades diversas, articulada a primeira no serviço da segunda, que a define, caracteriza e lhe infunde a energia²⁴¹.

Salutares, ainda, as lições de Oliveira Vianna, em sua obra *Instituições Políticas Brasileiras*, ao ressaltar a dificuldade do brasileiro para atuar na esfera pública, já que foi

²³⁷ FAORO, RAYMUNDO. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. p. 65-67.

²³⁸ *Ibidem*. p. 65-67.

²³⁹ SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

²⁴⁰ FAORO, RAYMUNDO. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. p. 110.

²⁴¹ *Ibidem*. p. 114.

condicionado a pensar conforme sua visão de mundo privatista e individualista, produto de uma longa tradição patriarcal em nossa vida pública²⁴².

Nesse ambiente constituem-se, segundo o autor, dois “clãs”: o clã feudal, dos dominados, formado pelo povo massa; e o clã parental, dos dominantes, formado pela elite aristocrática senhorial. Este último assumia feições de clã político, cuja ação se baseava na obtenção de proveitos particulares. Para Viana, a transformação dos clãs feudais e parentais em clãs eleitorais não ocorre orientada pelo interesse coletivo, mas sim pelo puro interesse pessoal dos chefes de clãs em conquistar o poder local no município²⁴³. Nesse sentido, ele salienta que “os partidos locais surgiam por meros motivos pessoais: eram sempre as ambições, as vaidades e as preocupações de prestígio de família que decidiam a formação dessas agremiações”²⁴⁴.

Neste contexto de promiscuidade entre a esfera pública e a privada, exsurge o coronelismo, fenômeno político que se manifesta num “compromisso”, uma “troca de proveitos” entre o chefe político e o governo estadual, com o atendimento, por parte daquele, dos interesses e reivindicações do eleitorado rural. No esquema delineado, as despesas eleitorais cabem, em regra, ao coronel, por conta de seu patrimônio; em contrapartida, os cargos públicos, sejam os municipais ou os estaduais sediados na comuna, obedecem às suas indicações²⁴⁵.

O coronelismo participa, assim, da estrutura patrimonial, convertendo o agente público num cliente, dentro de uma extensa rede clientelista. O coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares, misturando a organização estatal e seu erário com os bens próprios²⁴⁶.

Raymundo Faoro descreve, de forma magistral, a relação de dependência recíproca estabelecida entre o coronelismo e a sociedade agrária que lhe dá sustentação:

A situação política do coronel se manifesta nos seus serviços de intermediação, como já se notou. Ele é inseparável da sociedade agrária, matando-a, em morte lenta, a urbanização e a crescente comercialização dos interesses. Expande-se e floresce, além disso, na incapacidade financeira dos municípios, dependentes, nos serviços essenciais, da estrutura estadual, que os socorre com a polícia e a justiça, nos empreendimentos de obras públicas. O coronel pleiteia e distribui, protege e mobiliza a segurança coletiva. O agricultor e o pecuarista, grandes e pequenos, vivem um mundo perigoso, ameaçado pela violência dos homens, numa sociedade congenial à solução das disputas ao preço de sangue, bem como cercados de ameaças alheias ao seu controle – a seca, as inundações, as oscilações de preço de seus produtos. Entre a

²⁴² VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas do Brasil**. Coleção biblioteca básica brasileira. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

²⁴³ SANTOS, Danilo Moreira dos. **Patrimonialismo e os limites entre público e privado no Brasil sob a ótica de Raymundo Faoro e Oliveira Viana**. Revista *Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 19-28, março de 2017. Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 30 jul. 2017.

²⁴⁴ VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas do Brasil**. Coleção biblioteca básica brasileira. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. p. 269.

²⁴⁵ FAORO, RAYMUNDO. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. p. 689.

²⁴⁶ *Ibidem*.

roça e o grande mundo há o mistério, o desconhecido, a mão implacável dos acontecimentos que lhe transtornam o limitado destino. Protegendo-os da ansiedade, num mecanismo que aproxima e domestica as insondáveis forças estranhas, surgem os homens que compreendem, retardam e simplificam as instituições e suas regras. [...] Lidar com a polícia, com a justiça, com os cobradores de impostos, obter uma estrada, pleitear uma ponte são tarefas que exigem a presença de quem possa recomendar o pobre cidadão, mal alfabetizado e sem maneiras²⁴⁷.

Do trecho transcrito é possível extrair a existência de um interesse escuso e velado, por parte dos chamados “coronéis”, na manutenção do *status quo*, na permanência dessa estrutura de dependência clientelista, uma vez que ela é a condição mesma de sua existência e permanência no poder.

Diferentemente da visão negativa do sistema político brasileiro propagada por Raymundo Faoro, Victor Nunes Leal salienta os aspectos positivos deste sistema, argumentando que muitos melhoramentos nas localidades devem-se ao interesse e à insistência do chefe político local²⁴⁸. Ele afirma que diversas obras, como construções de escolas, estradas, correio, ferrovia, posto de saúde, hospital, luz elétrica, rede de esgoto, água encanada, campos de futebol, entre outras, “exigem o esforço, muitas das vezes penosos, chegando até ao heroísmo desse chefe político local”. Assim, em sua opinião, “é um erro supor que o chefe local procede por meio de capricho, sem idealismo e sem espírito público”.

É com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança²⁴⁹.

Discorda-se veementemente de qualquer posição que pretenda conferir um caráter modernizador ao patrimonialismo. Ainda que haja algumas “realizações de utilidade pública”, estas são insignificantes diante dos prejuízos causados por uma administração pública pautada por interesses eminentemente privados, na apropriação da coisa pública. A título exemplificativo, citem-se as inúmeras obras públicas que, além de defeituosas, são contratadas com superfaturamento²⁵⁰ e, muitas vezes, nem sequer refletem as reais necessidades da população local.

²⁴⁷ FAORO, RAYMUNDO. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. p. 690-691.

²⁴⁸ OLIVEIRA, Otair Fernandes. **O municipalismo e a cultura política brasileira**. On-line. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/quatorze/otair_oliveira_14.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

²⁴⁹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. p. 37.

²⁵⁰ Segundo levantamento feito em relatórios de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União (TCU), sete em cada dez grandes obras feitas com verbas federais têm irregularidades graves. O TCU encontrou atrasos, editais direcionados, projetos com defeito, excesso de aditivos e sobrepreço em 73,9% dos empreendimentos que fiscalizou nos últimos dez anos. Fonte: DANTAS, Tiago. TCU diz que 70% das obras com verba federal têm irregularidades. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 nov. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/tcu-diz-que-70-das-obras-com-verba-federal-tem-irregularidades-1-20507417>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

Como bem destacado por Daniel Barile da Silveira, onde o patrimonialismo impera, privatizando a coisa pública, a corrupção torna-se prática comum, impedindo o florescimento de valores republicanos no seio da sociedade política, além de repelir definitivamente qualquer resquício de cidadania que possa subsistir da clivagem sociedade civil e Estado²⁵¹.

Cumprе salientar que, ao contrário da maioria dos Estados modernos desenvolvidos, o Brasil nunca vivenciou, em sua plenitude, o movimento social de passagem da predominância de uma esfera eminentemente privatizada, particularista, familiar, para a formação do Estado, com a construção de um espaço público autônomo²⁵².

Neste ponto, ousa-se discordar de Bresser-Pereira quando afirma que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor²⁵³. Ao contrário, alinha-se à posição defendida por José Antônio Gomes de Pinho, para quem esta afirmação é imprecisa, na medida em “as práticas fazem também parte da cultura”²⁵⁴. O patrimonialismo continua vivo, presente e atuante nos processos políticos do Brasil de hoje²⁵⁵.

3.6.2 Análise das influências patrimonialistas na criação de municípios inviáveis

Na perspectiva de algumas opiniões, a criação de municípios, como forma de descentralização do poder, é uma estratégia de relegitimação do poder público, uma vez que favoreceria a maior participação da população na formulação das políticas públicas, democratizando as estruturas de poder, além de representar uma melhoria na prestação de serviços públicos, pois a proximidade com os problemas e com as carências enfrentados pelos municípios daria maiores subsídios para o gestor público escolher as alternativas de intervenção mais adequadas a cada realidade social²⁵⁶.

De fato, a diminuição da distância entre governantes e governados parece permitir uma otimização dos serviços públicos, já que essa proximidade supostamente daria ao gestor mais

²⁵¹ SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro**: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017. p. 19.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Ano 47, v. 120, n. 1, jan.-abr. 1996.

²⁵⁴ PINHO, José. **Reforma do aparelho do estado**: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In: Revista O &S v. 5, n. 12, maio/ago. 1998. p. 75.

²⁵⁵ *Ibidem*. p. 75.

²⁵⁶ CARVALHO, R. G.; FARIAS, W. dos S.; LIRA, Ana. A. G. P. Rosa. **Participação e gestão de políticas públicas: as dificuldades dos pequenos municípios**. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Campinas, 2015.

subsídios para identificar as reais necessidades da população local, como também, poderia viabilizar uma gestão de teor mais participativo²⁵⁷.

No mesmo sentido, Citadini defende a criação de novos municípios sob o argumento de que a aproximação dos moradores de seus representantes políticos configura um fator importante, pois, anteriormente à emancipação, as mediações eram feitas com estruturas políticas distantes, dificultando a representatividade da população local²⁵⁸.

Produziu-se assim um grande consenso em torno da descentralização, sob a premissa de que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Deste modo, reformas do Estado nesta direção viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas²⁵⁹.

Ocorre que tais argumentos têm sido utilizados pelas elites – em nítido uso do poder simbólico que detêm, no sentido bourdieusiano do termo – como justificativa para a criação indiscriminada de municípios que não possuem condições econômicas e técnicas de executar as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas capazes de elevar as condições de vida e bem-estar dos indivíduos.

Através do uso da violência simbólica, identificada por Bourdieu como um poder que se encontra oculto, dissimulado, que visaria garantir a dominação, os detentores do poder procuram mostrar os interesses particulares – *in casu*, a criação de municípios – como se fossem o interesse de toda a comunidade – *in casu*, a falácia de que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam sempre mais eficientes e fortaleceriam e consolidariam a democracia.

No entanto, como bem anotado por Gustavo Madeiro da Silva e Rodrigo Gameiro, todas essas teorizações em prol da descentralização têm um fundo ideológico bastante determinado e

²⁵⁷ ARRETCHE, Marta. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

²⁵⁸ CITADINI, A. R. **Municípios inviáveis e controle do déficit público.** Diário Comércio e Indústria, 24 e 25 nov. 1998.

²⁵⁹ ARRETCHE, Marta. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

se baseiam em contextos encontrados tipicamente em países com maior nível de desenvolvimento econômico e social, em que se verifica a consolidação de direitos humanos e do trabalho, com um alto nível educacional da população, aliados ao acesso à informação, bons meios de comunicação e transporte, além de uma cultura de participação política²⁶⁰.

De acordo com os autores, em um contexto diferente do acima delineado, dificilmente se poderia produzir uma descentralização administrativa que significasse um empoderamento da sociedade civil e um fortalecimento da gestão local:

Muito mais provável seria a colonização das esferas inferiores do poder público pelas oligarquias locais, com tendência à mistura entre administração burocrática por um lado e uma administração patrimonialista e personalista por outro. Neste sentido, a questão da formação histórico-cultural nos parece central²⁶¹.

Na lição de Andreas Krell, comumente se associam à descentralização três atributos: a democratização do exercício do poder, o aumento da eficácia e da eficiência da ação governamental e o incentivo a inovações administrativas. O autor anota, no entanto, que a obtenção dessas vantagens depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado país e tempo histórico, das instituições que dão base à descentralização e do equilíbrio existente no plano intergovernamental²⁶².

Ainda segundo Krell, sob o aspecto formal, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente do mundo inteiro, atuando no exercício de suas atribuições em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais. Entretanto, chama atenção para o fato de que “a posição jurídica extraordinariamente forte do município brasileiro se contrapõe à sua capacidade bastante limitada de atuação prática”²⁶³.

De fato, a experiência prática brasileira desmente a visão de que a participação popular invariavelmente se torna mais intensa em razão do desmembramento dos municípios, bem como de que este processo representa uma melhoria na prestação de serviços públicos e dos indicadores sociais que refletem na qualidade de vida do cidadão.

No Brasil, segundo Ângela Santos, a participação da sociedade é incipiente no tocante a políticas públicas, tendo em vista que nossa sociedade civil ainda é pouco organizada,

²⁶⁰ SILVA, Gustavo Madeiro da; GAMEIRO, Rodrigo. **Uma Crítica à (Des)Centralização Administrativa a partir do Contexto Coronelista**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. p. 1-17, p. 9.

²⁶¹ *Ibidem*. p. 9.

²⁶² KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha**: direito e administração pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

²⁶³ *Ibidem*. p. 47.

havendo um número considerável de pessoas, seja nas grandes cidades, seja nas cidades de interior, que se acham impossibilitadas de participar das formas de controle social do estado, pelas mais variadas razões: a) pelas restrições ao direito de ir e vir dos cidadãos, principalmente em espaços urbanos específicos dominados por organizações criminosas; b) pelas relações de poder patrimonialistas e coronelistas que são mantidas até hoje, sobretudo nas cidades interioranas das regiões Nordeste e Norte, mas que ainda permanecem nas demais regiões; c) pelas dificuldades cotidianas, como o desemprego, que impulsionam os cidadãos para os mais variados trabalhos, reduzindo sua vida ao binômio trabalho/família; d) pela baixa escolaridade e cultura geral dos cidadãos, pois que muitos nem sequer têm noção acerca de seus direitos²⁶⁴.

Segundo Manuel Castells, a descentralização é uma estratégia de relegitimação do poder público. Ele lembra, contudo, que, na prática, não se verifica a visão romântica dos governos locais como âmbito da democracia e participação:

Governos locais e estaduais, em todo o mundo, são frequentemente o nível mais corrupto da administração, entre outras razões porque as redes pessoais se mantêm com mais força do que no nível federal e porque assumem as atribuições de urbanização e gestão do solo, que são os setores de atividade mais propensos à corrupção da administração em razão dos interesses privados envolvidos²⁶⁵.

Nesse contexto, a descentralização administrativa, com a transferência de poderes do ente central para os estados federados e municípios, pode contribuir para acentuar o poder das oligarquias e elites locais, cristalizado historicamente no seu histórico coronelista, reforçando as distâncias sociais e afastando as possibilidades de inserção das camadas excluídas na participação da gestão da coisa pública²⁶⁶.

Dalmo de Abreu Dallari também adverte quanto à possibilidade de a autonomia estadual propiciar o surgimento de grupos oligárquicos nas estruturas de poder regional:

Mas se penetrarmos no interior de cada Estado-membro poderemos encontrar em muitos deles o predomínio de uma sólida oligarquia, oposta à democracia. Não é raro que isso aconteça, havendo casos em que é mais evidente a existência do grupo oligárquico e outros em que o respeito às formalidades características de uma democracia oculta a realidade. O Brasil é exemplo muito expressivo dessa hipótese, pois em grande número de Estados-membros existem famílias ou grupos de famílias que exercem férrea dominação política, econômica e social²⁶⁷.

²⁶⁴ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

²⁶⁵ CASTELLS, Manuel. **Para o Estado-rede**: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. Bresser *et alii* (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999. p. 147-171, p. 163.

²⁶⁶ SILVA, Gustavo Madeiro da; GAMEIRO, Rodrigo. **Uma Crítica à (Des)Centralização Administrativa a partir do Contexto Coronelista**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. p. 1-17, p. 1.

²⁶⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

Na mesma esteira, Kerbauy reconhece que a natureza das elites políticas locais, cujos interesses e projetos de poder podem ser diferenciados na apropriação privada dos benefícios públicos, é fator determinante para o sucesso do processo de descentralização. Por isso, no plano municipal, a natureza das elites locais, da burocracia e as dificuldades de implantação de novos arranjos institucionais impedem uma participação popular mais efetiva e mantêm e reforçam, em várias situações, o clientelismo²⁶⁸.

No mesmo sentido, Angela Santos sustenta que o processo de descentralização pode ocorrer de modo distinto entre dois grupos de municípios. Nos menores, as redes pessoais se mantêm com mais força, tornando mais suscetíveis de corrupção os poderes locais, e menos empenhados em explorar sua capacidade de arrecadação própria. Já nos municípios maiores, as relações são do tipo impessoal, as necessidades de infraestrutura são maiores e a demanda por cidadania é também maior²⁶⁹.

A autora também critica o aumento dos gastos relacionados à instalação nesses novos municípios dos poderes Executivo e Legislativo e do quadro de pessoal administrativo. Trata-se de uma forma menos eficiente de alocar recursos públicos do que seria a realização de investimentos²⁷⁰.

De fato, em regra, o conjunto de municípios de cada estado brasileiro gasta uma parcela maior de sua receita corrente com o Legislativo do que os próprios estados. Em relação à União, a diferença é ainda maior: ou seja, os municípios gastam relativamente mais de suas receitas com o Legislativo do que o fazem os estados e a União²⁷¹.

Desse modo, na medida em que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por uma proliferação de municípios – e, muito particularmente, de micromunicípios –, parcelas cada vez maiores do orçamento municipal estão sendo consumidas no pagamento de vereadores e de funcionários administrativos e políticos, em geral. Como consequência, menos dinheiro sobra para o financiamento de investimentos e para a prestação de serviços públicos, por exemplo, nos setores de saúde, educação, segurança pública, saneamento e outros.

²⁶⁸ KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Federalismo, descentralização e democracia**. Sociologia, Araraquara, v. 10, 2001.

²⁶⁹ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

²⁷⁰ *Idem*.

²⁷¹ GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Ipea, fev. 2000, p. 19. (Texto para Discussão, n. 706).

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), criado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, demonstrou que em 58 prefeituras criadas entre 2001 e 2010 foram abertos novos 31 mil cargos públicos, que movimentaram, em cinco anos, R\$ 1,3 bilhão do FPM. No entanto, todo esse investimento não se reverteu em melhoria dos indicadores sociais para a maioria dessas cidades, tendo em vista que 45% dos 58 municípios emancipados registraram piora de desempenho ao longo da última década²⁷².

No caso da região Nordeste, o elemento coronelista aparece como fator agravante do processo de descentralização. Apoiados em fatos históricos e na conjuntura política atual, Silva e Gameiro defendem que os processos de descentralização de políticas públicas não representam necessariamente um empoderamento das comunidades locais, podendo surtir o efeito contrário, de reprodução das estruturas sociais desiguais existentes em diversas regiões do país, sobretudo no Nordeste e nos municípios do interior dos estados, inviabilizando, ainda, a execução de políticas públicas, pois muitos municípios não possuem em seus quadros pessoal qualificado para formular e executar políticas públicas, nem receita própria suficiente para completar os repasses estaduais e federais²⁷³.

No Brasil, a descentralização vem acompanhada do risco de captura do poder pelas elites locais, com o fortalecimento dos chamados coronéis ou senhores. Problemas de captura e de falta de *accountability* no plano local são relativamente comuns em países em desenvolvimento, o que pode agravar o risco da corrupção, sendo determinantes para tanto alguns fatores, como escolaridade, participação política, informação disponível aos cidadãos, monitoramento por parte da mídia e de outros níveis de governo²⁷⁴.

Levando em consideração estes fatores, Martins afirma que, em diversos municípios brasileiros, o quadro é desfavorável:

Considerando-se, ainda, a evidência de que as elites locais, nos estados e municípios, usufruem de grande influência no direcionamento do poder governamental para seus interesses, seria possível argumentar que, para a conjuntura brasileira, seria mais desejável a centralização, visto que a descentralização poderia resultar em aumento do risco de captura dos governos locais²⁷⁵.

²⁷² AMORIM, Silvia. **Criados para quê?** O Globo. Rio de Janeiro, 20 jan. 2013, País.

²⁷³ SILVA, Gustavo Madeiro da; GAMEIRO, Rodrigo. **Uma Crítica à (Des)Centralização Administrativa a partir do Contexto Coronelista.** In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011, p. 1-17.

²⁷⁴ MARTINS, Júlia Cadaval. **A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira.** Rio de Janeiro, 2010. 135p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, p. 97.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 97-98.

Cigolini, ao analisar a relação dos aspectos jurídicos, políticos, econômicos e demográficos com a criação de 76 novos municípios no Paraná durante a década de 90, verificou, com base nos resultados das eleições legislativas, que os deputados autores de projetos de emancipação ficaram, em 50% do total dos municípios analisados, entre o primeiro e o segundo colocado em número de votos nos respectivos municípios criados. Pesquisando os arquivos da Assembleia Legislativa do Estado, onde foram analisadas as justificativas para a emancipação, o autor observou que em praticamente todos os processos, as justificativas se referiam a potencialidades econômicas, mas que ao se compararem as características econômicas locais, não havia correspondência dos dados econômicos com a argumentação extraída das justificativas. Diante disso, o autor sugere a existência de motivos subjacentes aos que foram oficialmente apresentados como responsáveis pelas emancipações. A criação de municípios seria, de acordo com o autor, uma maneira de obter representatividade política, controle de recursos e de poder²⁷⁶.

Em outro estudo, realizado por Bezerra, no qual a autora se propôs a analisar a criação de municípios no Estado da Paraíba nos anos 90, é possível observar que muitos deles foram criados usando o discurso de que as municipalidades constituiriam espaços onde a relação entre autoridades e cidadãos é mais próxima e a participação na vida pública pode ser mais efetiva. Em sua pesquisa, a autora busca compreender se a criação desses novos entes pode ser tomada como instrumento de aperfeiçoamento da gestão do território e de sua democratização, ou se a fragmentação territorial municipal não vem a significar, tão somente, a reprodução de novos espaços de poder para as elites políticas estaduais e locais.

Após analisar empiricamente o funcionamento de Conselhos Municipais em dois novos municípios paraibanos – Capim e Sobrado –, a autora chegou à conclusão de que aqueles são limitados como fator de democratização, pois funcionam mal e são pouco participativos. Assim, questiona: “[...] Como conceber a criação de um município sob uma realidade material tão acanhada, tão precária?”²⁷⁷.

Charles Sá, em estudo sobre a emancipação política do município de Camacan, no Estado da Bahia, apresenta claramente aqueles que mais se beneficiaram com o processo de municipalização e os critérios estabelecidos por esse grupo para administrar diretamente o

²⁷⁶ CIGOLINI, A. A. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas**: análise da criação de municípios no Estado do Paraná. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

²⁷⁷ BEZERRA, Josineide da Silva. **O território como um trunfo**: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (anos 90). 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa. p. 109.

território, formando uma corrente de distribuição de cargos baseados nos laços de prestígio e influência:

A Família Moura foi, sem sombra de dúvidas, a grande beneficiada. Seus membros mantiveram o poder no novo município durante um período de mais de quinze anos. O benefício dos Mouras estenderam-se também àqueles que participaram como formadores de opinião, os intelectuais, que saíram desse processo como vitoriosos. O prestígio advindo de sua luta pela emancipação de Camacan forneceu-lhes a munição necessária para que eles conseguissem obter, junto à população do novo município, a influência necessária para que pudessem alçar os cargos políticos (vereadores, secretários, funcionários públicos)²⁷⁸.

Renato Zumaeta Costa dos Santos salienta o fato de que, em relação às obras, ora empreendidas, ora manipuladas pelas forças políticas tradicionais de Camacan, principalmente as de grande porte, que pareciam servir e facilitar vida da população, beneficiavam, na realidade, o grupo dominante. Ele cita a construção da barragem do rio Panelão, que produzia energia elétrica para as principais fazendas e para o centro da cidade e não atingia as áreas periféricas do município, e a alteração do traçado da rodovia BR-101, que cortaria o município em seu centro urbano, mas foi alterada para beneficiar e valorizar as grandes propriedades de cacau que se encontravam afastadas do projeto inicial²⁷⁹.

Os estudos apresentados confirmam a tese de que os argumentos em prol da emancipação, que podem ser consubstanciados, de forma resumida, numa pretensa relegitimação do poder público e na melhoria na prestação de serviços públicos, propiciadas pela maior proximidade da população em relação ao centro de poder, têm sido utilizados frequentemente pelas elites locais para justificar a criação de municípios de forma indiscriminada, que não possuem condições econômicas e técnicas de executar minimamente as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas capazes de elevar as condições de vida e bem-estar dos indivíduos.

Na prática, os processos de emancipação não têm espelhado o esperado empoderamento das comunidades locais, tendo em vista que este processo vem acompanhado pelo risco de captura do poder pelas elites locais. Apesar dos esforços no combate às práticas patrimonialistas, ainda prevalece nos municípios, em especial nos de pequeno porte, um cenário

²⁷⁸ SÁ, Charles Nascimento. **Os Intelectuais e a Emancipação Política de Camacan**. Monografia apresentada ao curso de Especialização em História Regional. Ilhéus, 2000. p. 55.

²⁷⁹ SANTOS, Renato Zumaeta Costa dos. **O Patrimonialismo em Camacan: Uma Prática Política em Benefício da Elite Local**. 2009. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ciclohistoricos/anais/renato_zumaeta_costa_dos_santos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

em que os agentes políticos adotam estratégias de manutenção dos espaços políticos com objetivos puramente eleitoreiros.

4 MUNICÍPIOS INVIÁVEIS: O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Considerações iniciais

O presente capítulo se propõe a analisar a problemática da implementação das políticas públicas nos Municípios inviáveis, sob a ótica do direito ao desenvolvimento. Para tanto, serão abordadas as acepções e dimensões do direito ao desenvolvimento, bem como o tratamento dado a este direito, tanto na ordem jurídica internacional como interna. Mais adiante, se discorrerá a respeito da relação existente entre políticas públicas, direitos fundamentais e desenvolvimento.

4.2 Abordagens conceituais e dimensões do direito ao desenvolvimento

Historicamente, o conceito de desenvolvimento sempre esteve relacionado ao crescimento econômico, ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico e modernização social. Trata-se de uma concepção restrita e economicista, que vem sofrendo uma releitura sob a ótica dos direitos humanos, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial²⁸⁰.

Robl Filho, Madalena e Melo explicam que os estudos desenvolvimentistas surgiram ao final da Segunda Guerra Mundial, em propostas permeadas pela polarização existente entre capitalismo e socialismo. A proposta socialista de desenvolvimento apresentava a necessidade de completa alteração da sociedade e da economia, por meio de uma revolução que estabelecesse uma ditadura do proletariado, da maioria, a qual formaria novas bases econômicas e sociais que promoveriam a igualdade material.

A proposta capitalista, por sua vez, era pautada pela exacerbada defesa da igualdade e da liberdade formais, e teve de enfrentar a questão da desigualdade existente nos países do Terceiro Mundo, designados como em desenvolvimento ou subdesenvolvidos²⁸¹.

Ainda segundo os autores, a proposta capitalista, inspirada pela construção e execução do Plano Marshall, responsável pela reestruturação da Europa após a Segunda Guerra Mundial, preconizava que os países desenvolvidos e as instituições internacionais deveriam auxiliar os

²⁸⁰ NASCIMENTO, Tatiane Dantas. Desenvolvimento regional e o combate à seca no Nordeste brasileiro. **Direito, desenvolvimento e políticas públicas**. Natal, p. 79-114, 2014.

²⁸¹ ROBL FILHO, Ilton Norberto; MADALENA, Luis Henrique Braga; MELO, Milena Petters. **Direito e desenvolvimento**: fundamentos teóricos e históricos. Revista Jurídica – CCJ, v. 20, n.º. 42, p. 5-36, maio/ago. 2016.

países em desenvolvimento com empréstimos e doações de substanciais quantias financeiras, além de fornecer suporte técnico necessário para que estes países passassem por todos os estágios do desenvolvimento. Não funcionou por ser extremamente simplista e desconsiderar a existência de problemas de gestão, força de trabalho, capacidade de planejamento, ocupação do Estado pela elite, estruturas sociais e econômicas promotoras de desigualdades, normas jurídicas e sociais que não auxiliam o crescimento econômico etc.²⁸²

Crescimento econômico não é, portanto, sinônimo de desenvolvimento. Enquanto o primeiro é medido pelo desempenho de mercado, o segundo é política, expressão do diálogo entre Estado, sociedade e mercado, o que leva Feitosa a afirmar que aquele é “mão invisível”, e este, “mão visível”²⁸³. A exclusão social pode estar associada ao tipo de desenvolvimento econômico adotado por um determinado país.

No caso de países periféricos, como o Brasil, não se trata propriamente de uma opção, mas de um processo histórico autônomo de exclusão, gerado pela divisão social de trabalho e pelos processos de exploração capitalistas. O subdesenvolvimento, segundo a autora, passou a representar “um tipo de crescimento com características particulares”, em que a elevação da renda e da produtividade física não vem acompanhada da necessária distribuição social desses mesmos recursos²⁸⁴.

É possível abordar o tema relativo ao desenvolvimento sob pelo menos duas perspectivas: a econômica e a jurídica. Dias destaca que a abordagem econômica do desenvolvimento tem prevalecido nos estudos acerca da matéria, considerando-se que os meios e os fins da acumulação e distribuição de riquezas entre as sociedades têm sido um dos pontos centrais dos modelos econômicos contemporâneos²⁸⁵.

Sob a ótica econômica, o nível de desenvolvimento é avaliado com base em critérios quantitativos da acumulação de ativos por uma sociedade e como isto é distribuído, de forma fictícia, por seus membros. Esse modelo, que articula o Produto Interno Bruto (PIB) e a população, entretanto, não reflete o modo como esta riqueza está distribuída na sociedade e

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013, p. 103-121.

²⁸⁴ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013, p. 103-121.

²⁸⁵ DIAS, Jean Carlos. O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva do pensamento jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013. p. 31-50.

nada diz a respeito do nível de bem-estar da população²⁸⁶. Assim, a análise da pobreza precisa adotar, além da perspectiva econômica, aspectos políticos e sociais²⁸⁷.

Desse modo, a esses indicadores que medem o crescimento do produto ou do produto *per capita*, foram acrescidos métodos complementares de avaliação, que mensuram, ainda que de forma incompleta, a qualidade de vida dos indivíduos, com o objetivo de considerar a desigualdade – Gini – e os aspectos de bem-estar social, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que associados ao critério dominante pudessem fornecer elementos para uma análise mais completa do desenvolvimento. Para Dias, contudo, todos esses critérios esbarram numa questão de fundo epistemológico, porquanto prevalece uma abordagem descritiva e não deontológica, que não carrega, necessariamente, um sentido moral ou jurídico de desenvolvimento²⁸⁸.

A abordagem jurídica do desenvolvimento agrega uma série de considerações éticas complexas, que haviam sido deixadas de lado com a evolução da economia moderna. Um dos principais defensores da concepção moral do desenvolvimento, Amartya Sen propõe a reinserção da ética nos estudos econômicos, de forma que o desenvolvimento seja visto como um padrão de justiça, com ênfase no princípio da igualdade. Assim, para além de um fato econômico, o desenvolvimento passa a ser compreendido como um direito²⁸⁹. Em sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, Sen apresenta um método distinto de avaliar o desenvolvimento econômico, inserindo-o no contexto das liberdades e dos direitos fundamentais. Para o autor, “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”²⁹⁰.

Surge assim uma concepção mais moderna acerca do conceito de desenvolvimento, segundo a qual se considera que este deixa de ser sinônimo de crescimento econômico. O progresso tecnológico, a industrialização e o aumento do PIB ou das rendas individuais deixam

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 31-50.

²⁸⁷ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013. p. 103-121.

²⁸⁸ DIAS, Jean Carlos. O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva do pensamento jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013. p. 31-50.

²⁸⁹ DIAS, Jean Carlos. O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva do pensamento jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013. p. 31-50.

²⁹⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 16.

de ser fins para se transformarem em meios de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade²⁹¹.

Assim,

(...) embora o aumento da produtividade de bens e serviços ou do PIB *per capita* seja necessário, estes não são suficientes para garantir o desenvolvimento de um país se não vierem acompanhados de reformas estruturais que sejam idôneas a garantir a concretização dos direitos humanos ou fundamentais, a redução da corrupção e o respeito às liberdades democráticas e ao Estado de Direito. No âmbito da cooperação internacional, essa mudança de paradigma pode ser observada na mudança do “velho consenso” (Consenso de Washington) para o “novo consenso” (Consenso de Santiago)²⁹².

O grau de desenvolvimento passa a ser aferido, sobretudo, pelas condições materiais de que dispõe uma população para o seu bem-estar.²⁹³ Neste sentido é a lição de Amartya Sen:

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Sendo assim, o desenvolvimento deve estar relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos²⁹⁴.

O desenvolvimento passa a ser medido não somente pela renda individual dos cidadãos, mas também pelo nível de vida por que eles podem optar diante de um contexto específico, influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como saúde, educação, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. Neste contexto, o que caracteriza um ambiente como justo é “a disponibilidade igualitária de oportunidades substantivas que possam subsidiar a escolha dos diversos planos de vida”²⁹⁵.

Dias sustenta que a contribuição de Sen é de extrema relevância para uma concepção principiológica do desenvolvimento, sob a ótica substancial de Dworkin, que sugere que certas dimensões da moralidade possuam eficácia jurídica independentemente dos meios estatais de reconhecimento dos direitos. Além de revelar um compromisso moral com a igualdade, essa concepção de desenvolvimento se relaciona à forma de organização das sociedades e dos

²⁹¹ *Idem.*

²⁹² ALVES, Fabrício Germano; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. O direito fundamental à educação sob a perspectiva do desenvolvimento. **Direito, desenvolvimento e políticas públicas**, Natal, p. 165-185, 2014.

²⁹³ PEIXINHO, Manoel Messias; ANDRADE, Ferraro Suzani. **Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental**. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>.

²⁹⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 28-29.

²⁹⁵ DIAS, Jean Carlos. O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva do pensamento jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013. p. 31-50.

arranjos institucionais que estas dispõem para a oferta de meios igualitários de recursos visando à realização da dignidade humana²⁹⁶.

De uma perspectiva meramente descritiva e centrada na acumulação bruta de riquezas por uma sociedade, o desenvolvimento evolui para uma concepção normativa e jurídica, centrada numa dimensão moral de justiça com ênfase nos princípios da igualdade e da liberdade²⁹⁷.

Feitosa sustenta que o enfrentamento do problema do subdesenvolvimento e da exclusão social demanda a conjugação entre esses dois conjuntos conceituais. Assim, no âmbito do direito econômico do desenvolvimento, é possível extrair, das relações entre o Estado e os agentes de mercado, medidas que efetivem o interesse social com base nos processos econômicos, em sentido mais promocional do que protetivo.

É no âmbito do direito humano ao desenvolvimento que se extraem as medidas de efetiva proteção humana de combate à exclusão social e de resgate das situações de vulnerabilidade. Conforme o autor, enquanto o direito econômico do desenvolvimento se satisfaz institucionalmente com a regulação que disciplina o *status quo*, o direito humano ao desenvolvimento demanda uma base econômica favorável, capaz de atuar sobre a pobreza e a desigualdade excludente, de modo a reverter o *status quo*²⁹⁸.

Na realidade, o conteúdo do direito ao desenvolvimento encontra-se ainda em aberto, apesar de haver certo consenso em torno da ideia de que congrega uma dimensão de liberdade pautada pela equidade distributiva e reforçada por um sistema de direitos fundamentais explicitamente consagrados e interdependentes²⁹⁹.

4.3 O direito ao desenvolvimento no ordenamento jurídico internacional e interno

O marco histórico do direito ao desenvolvimento é a década de 1960, durante a fase de descolonização, fruto dos esforços dos países de Terceiro Mundo para elaborar uma identidade cultural própria e atingir sua independência política através de uma liberação econômica³⁰⁰,

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ *Ibidem*.

²⁹⁸ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013. p. 103-121.

²⁹⁹ DIAS, Jean Carlos. O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva do pensamento jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013. p. 31-50.

³⁰⁰ PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. Disponível em:

com base principalmente no direito à autodeterminação dos povos, previsto no artigo 1.2 da Carta da ONU, que afirma ser um propósito da organização “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal”³⁰¹.

Como visto linhas atrás, o objeto do desenvolvimento é bem mais amplo do que o simples crescimento econômico, pois também leva em conta fatores sociais e políticos³⁰². A definição do conteúdo do direito ao desenvolvimento passou por vários estágios nas discussões da ONU: de um enfoque economicista inicial, chegou-se à concepção atual, que vê o desenvolvimento como um direito fundamental de terceira dimensão, integrante dos direitos de solidariedade, cujo principal objetivo é a expansão da liberdade humana.

A Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional referentes às Relações de Amizade e de Cooperação entre os Estados de Acordo com a Carta das Nações Unidas – Resolução 2625 (XXV) da Assembleia Geral, de 24 de outubro de 1970, já estabelecia uma conexão entre a autodeterminação dos povos e seu desenvolvimento, ao prever que em virtude dos princípios da igualdade de direitos e da livre determinação dos povos, todos os povos têm direito de determinar livremente, sem ingerência externa, sua condição política e de buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

A primeira vez que se tratou de forma específica sobre a temática do direito ao desenvolvimento na ONU foi em 21 de fevereiro de 1977, por meio da resolução 4 (XXXIII) da Comissão de Direitos Humanos.

Posteriormente, por meio da Resolução nº 5, XXXV, de 2 de março de 1979, foi reconhecida a existência desse direito e da igualdade de oportunidade como uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos. No entanto, o conteúdo do direito ainda era vago. Assim, em 1981, a CDHNU estabeleceu um grupo de trabalho acerca da matéria que, após alguns debates na Comissão e na Assembleia Geral das Nações Unidas, apresentou a Resolução nº 37/199/18/1982, na qual restou estatuído o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável³⁰³.

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

³⁰¹ ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

³⁰² BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 39.

³⁰³ PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. Disponível em:

A resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, que adotou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, reafirmou a condição de direito humano inalienável do direito ao desenvolvimento, estabelecendo ainda que

[...] todo ser humano e todos os povos têm o direito de participar e contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos do homem e todas as liberdades fundamentais possam ser plenamente realizadas, e beneficiar-se deste desenvolvimento.

A Declaração de Viena de 1993 reconheceu o direito ao desenvolvimento como direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos fundamentais, identificando, ainda, a existência de uma relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos³⁰⁴.

Outros documentos internacionais asseguram o direito ao desenvolvimento. É o caso da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que dispõe acerca do direito de todos os povos ao desenvolvimento econômico, social e cultural (art. 22), da Carta da Organização dos Estados Americanos, do art. 55 da Carta das Nações Unidas e dos Pactos Internacionais de direito Humanos, assim como da encíclica de Paulo VI, de 1967, “Sobre o Desenvolvimento dos Povos”³⁰⁵.

A ampla proteção internacional do direito ao desenvolvimento repercutiu no plano normativo interno do Estado brasileiro. A Constituição brasileira de 1988 referencia o desenvolvimento no próprio preâmbulo, ao enunciar que o Estado democrático brasileiro está compromissado, entre outros fins, a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira. Ao positivar os objetivos que devem nortear a República, o constituinte reiterou ser o desenvolvimento um dos objetivos que evidenciam a natureza da Constituição³⁰⁶.

No título da Ordem Econômica está explicitado que o desenvolvimento das riquezas e bens de produção nacionais deve ser compatível com a qualidade de vida de toda a população, na perspectiva de compatibilizar a ordem econômica com a ordem social. Acresça-se, ainda, que a produção de riquezas se orienta pelo princípio distributivo da ação interventiva do Estado na ordem econômica, observado o princípio fundamental de desenvolvimento nacional.

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

³⁰⁴ ONU. (1993), Declaração Final e Plano de Ação. Conferência Mundial Sobre os Direitos Humanos. Viena.

³⁰⁵ PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

³⁰⁶ PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Peixinho e Ferraro destacam que a ordem econômica oriunda da Constituinte vigente incorporou discursos ideológicos diversos, de modo que, ainda que se evidencie um modelo capitalista, denota-se que a Constituição de 1988 é também voltada à construção de um modelo de Estado Social, o que possibilita, constitucionalmente, a atuação normativa e reguladora do Estado na atividade econômica:

A Constituição Federal de 1988 adotou um sistema de mercado, ou seja, permanece com o sistema econômico capitalista, porém com normas voltadas à construção de um modelo de Estado Social, com a valorização do trabalho e justiça social. Verifica-se, ainda, o cunho social ao preocupar-se com a redução de desigualdades, erradicação da pobreza e marginalização e busca de pleno emprego. No entanto, para alcançar esses objetivos, o legislador consentiu a intervenção do Estado na economia não somente como participante, mas, também, como regulador. Assim, ao intervir na economia, o Estado tem outra função: fiscalizador, na qual pode controlar o comportamento da iniciativa privada no que tange ao cumprimento dos princípios informadores da ordem econômica; incentivador, por meio do estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas através da concessão de benefícios; e planejamento, que é o principal instrumento para implementar de forma concreta todos os objetivos instituídos³⁰⁷.

4.4 Políticas públicas, direitos fundamentais e desenvolvimento

O desenvolvimento demanda a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos³⁰⁸.

Assim, as prestações sociais que devem realizar tais objetivos emanam diretamente do Estado como principal agente promotor dos direitos e garantias fundamentais³⁰⁹. Neste contexto, a implementação de políticas públicas desempenha um papel fundamental na maximização das liberdades que conduzem à garantia do direito ao desenvolvimento, nos moldes defendidos por Sen.

Bucci conceitua política pública como o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013, p. 103-121.

relevantes e politicamente determinados³¹⁰. Em sentido semelhante, Krell descreve o que entende ser adequado a uma correta conceituação do tema:

Política pública, neste contexto, deve ser entendida como programa de ação governamental, um conjunto de medidas articuladas cujo escopo é dar impulso à realização de algum objetivo de ordem pública ou à concretização de direitos, valendo-se precipuamente de normas jurídicas para plasmar as diretrizes e os meios da atividade estatal dirigida, bem como para moldar a própria execução dos fins estabelecidos³¹¹.

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Nesta perspectiva, Krell acrescenta que as políticas públicas “[...] buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos”³¹².

As definições elaboradas convergem para a realização de uma atividade política composta por diversos atores sendo dirigida e efetivada em benefício da população. A finalidade, portanto, nesse caso, deve ser a consolidação da democracia e da justiça social, a partir da implementação dos direitos sociais³¹³.

A doutrina divergem quanto aos atores competentes e atuantes para a sua efetivação das políticas públicas. Há autores que reconhecem a presença de organizações sociais, entes privados e movimentos sociais no planejamento e implementação das políticas públicas, garantindo, porém, que o Estado é o protagonista neste cenário, não tendo a sua atuação e importância diminuída ante a existência de outros atores que auxiliam na efetivação das políticas:

Apesar do reconhecimento de que os outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada³¹⁴.

³¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

³¹¹ KRELL, Andreas J. O Federalismo cooperativo de execução como modelo para o Estado Social Brasileiro. In: COPETTI NETO; Alfredo, LEITE, George Salomão; LEITE; Glauco Salomão (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 203.

³¹² KRELL, Andreas J. Para além do fornecimento de medicamentos para indivíduos – O exercício da cidadania jurídica como resposta à falta de efetivação dos direitos sociais: em defesa de um ativismo judicial moderado no controle de políticas públicas. In: FEITOSA, Enoque (Org.) **O Judiciário e o Discurso dos Direitos Humanos** – vol. 2. Recife: UFPE, 2012, p. 135-179, p. 143.

³¹³ RODRIGUES, Alexandre Calixto. **Obrigação estatal internacional de instituir políticas públicas ambientais: Uma análise pontual sobre as estratégias voltadas a pôr fim ao uso insustentável dos recursos hídricos**. 2015. Dissertação (Mestrado).

³¹⁴ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 26 jun. 2018, p. 27.

Apesar da possibilidade da atuação de organizações privadas na implementação de políticas públicas, é bem verdade que o Estado é a figura mais imponente e que detém um rol de atribuições e competências capazes de efetivar os direitos. Dessa forma, entende-se que:

Não há dúvida que o Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas, uma vez que a elaboração destas é uma das razões centrais do seu nascimento, sendo ele ainda o detentor do monopólio da força legítima, bem como o grande controlador dos recursos materiais necessários para realização de uma política pública idealizada e planejada. Essa posição de destaque do Estado não exclui a notória influência dos atores privados na formatação das políticas públicas, que ganham importância cada vez maior nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas³¹⁵.

As políticas públicas, como já afirmado, visam à efetivação dos direitos, em especial dos direitos sociais. Para Bercovici, as políticas públicas têm como fundamento “a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais”³¹⁶.

O Estado surge, dessa forma, como o principal personagem no plano da efetivação do direito ao desenvolvimento, impondo-se-lhe a criação de condições materiais, por meio de políticas públicas, a fim de tornar disponíveis os meios indispensáveis à subsistência material indispensável à cidadania concreta e ao fortalecimento de suas liberdades substantivas.³¹⁷

4.5 A problemática da implementação de políticas públicas nos municípios brasileiros

Analisando a função do Município em face da concretização do Estado Social, Ramos observa-se que competências ou atribuições estatais, desacompanhadas de respectiva fonte de financiamento, reduzem a eficácia da norma garantidora de direitos a zero, comprometendo a efetividade do Estado Social³¹⁸.

Como visto, o reconhecimento da autonomia financeira municipal é de suma importância para a efetivação do federalismo de cooperação, o qual visa, antes de tudo, construir uma sociedade democrática e solidária. Somente com a real oferta de serviços públicos

³¹⁵ RODRIGUES, Alexandre Calixto. **Obrigação estatal internacional de instituir políticas públicas ambientais**: Uma análise pontual sobre as estratégias voltadas a pôr fim ao uso insustentável dos recursos hídricos. 2015. Dissertação (Mestrado), p. 47.

³¹⁶ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 144.

³¹⁷ PEIXINHO, Manoel Messias; ANDRADE, Ferraro Suzani. **Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf

³¹⁸ RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e federalismo fiscal cooperativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

haverá a promoção dos direitos sociais; para tanto, o Município ocupa posição estratégica nessa gestão³¹⁹.

Nesse sentido, Krell sustenta que “[...] a autonomia municipal constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade”³²⁰, de forma que a outorga de autonomia ao Município sem cooperação dos demais entes, baseada na disposição obrigatória de tarefas e acompanhada de financiamento e fiscalização, impede que haja melhora na “qualidade dos produtos administrativos finais para os cidadãos”³²¹.

Para Ramos, a melhoria das condições da população municipal, advinda sobretudo da prestação de serviços públicos capazes de promover o bem-estar social, o desenvolvimento e o pleno emprego, somente será alcançada quando o ente de terceiro grau atingir a tão almejada autonomia financeira³²².

Ocorre que a insuficiência de recursos não é o único entrave à implementação de políticas públicas nos municípios brasileiros. Além da autonomia financeira, outros fatores afetam a possibilidade de uma descentralização exitosa. Nesse sentido, Arretche sustenta que existem distintos atributos que influem no resultado da transferência de responsabilidade de políticas da União até os âmbitos infranacionais de poder: a capacitação técnica do pessoal nos níveis locais de governo; o legado das políticas prévias; as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e a engenharia operacional inerente à sua prestação; a natureza das relações entre Estado e sociedade, além das relações entre as diversas esferas de governo³²³.

Ademais, os pequenos municípios não tem escala suficiente para viabilizar economicamente a provisão local de muitos dos serviços de utilidade pública. Nesse caso, tal provisão depende de articulação entre grupos de municípios, com formação de um novo ente jurídico que os represente³²⁴.

Para Santos, o consórcio municipal seria o desenho institucional mais exitoso para viabilizar a descentralização de políticas sociais que envolvam investimentos vultosos e

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. p. 84.

³²¹ *Ibidem*, p. 85.

³²² RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e federalismo fiscal cooperativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

³²³ ARRETCHÉ, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**, Rio de Janeiro, Revan, 2000.

³²⁴ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

indivisibilidades técnicas insuperáveis pela maior parte dos municípios da rede urbana brasileira, como são os casos de tratamento de bacias hidrográficas ou de saneamento³²⁵:

Além de poder conjugar orçamentos de um grupo de municípios, a associação entre estes entes confere maior eficiência à mobilização de recursos e à utilização de serviços públicos para os quais é necessária escala mínima de operações (em geral, superior à população de um município pequeno).

Apesar da descentralização e da elevação do município à condição de ente federativo, a maior parte desses municípios é constituída de cidades de pequeno porte, incapazes de experimentar a descentralização com autonomia financeira, como redemocratização das estruturas de poder. Enquanto nas regiões mais desenvolvidas os municípios tem se organizado em consórcios para superar a incapacidade de, individualmente, enfrentar seus problemas de gestão, nas regiões mais pobres, a maior intervenção do governo federal tem constituído uma premissa para a presença do poder público, já que se trata de estados e municípios incapazes financeira e tecnicamente de realizar as políticas públicas que lhes permitam superar essa condição de pobreza³²⁶.

Verifica-se, deste modo, duas distintas experiências de descentralização no Brasil. Nos municípios mais ricos é possível se vislumbrar certo nível de fortalecimento, com maior autonomia financeira e também maior capacitação em formular políticas de interesse local, o que inclui a iniciativa de formar novos recortes territoriais, a exemplo dos consórcios, que não são entes federativos, para os quais os municípios abrem mão de parte de sua autonomia. Por outro lado, nos municípios mais pobres, a descentralização não inclui autonomia financeira nem iniciativa local de reordenamento territorial, mas circunscreve-se ao processo de municipalização da execução dos serviços para os quais o governo federal criou programas de alcance nacional³²⁷.

Indicadores sociais são considerados importantes ferramentas de avaliação do nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. A análise feita, a partir de indicadores selecionados existentes, contribui de maneira qualificada para a avaliação de políticas públicas no nível municipal. Uma análise do fenômeno do analfabetismo, por tamanho dos municípios, revela que o porte populacional tem influência na incidência de pessoas portadoras desta ausência de aprendizagem. Os menores municípios com população de até 50 000 habitantes da

³²⁵ SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 137.

³²⁶ Idem.

³²⁷ *Ibidem*.

Região Nordeste são aqueles cujos resultados são mais desfavoráveis, apresentando uma média de analfabetismo para população de 15 anos e mais de idade em torno de 28%. No caso do analfabetismo de jovens, a situação da Região Nordeste é também preocupante, na medida em que mais de ½ milhão (502 124) de pessoas de 15 a 24 anos de idade declararam ao Censo 2010 que não sabiam ler e escrever. Na Região Sul e Sudeste, regiões mais desenvolvidas socioeconomicamente, nos municípios de mesmo porte tais proporções são bem mais baixas³²⁸.

O percentual de municípios com estrutura ambiental é crescente à medida que se avança dos municípios menos populosos para os mais populosos. Assim, nos municípios com até 5 000 habitantes, 89,3% tinham alguma estrutura ambiental. Esse percentual se eleva nas faixas seguintes até atingir 100% entre os 42 municípios com mais de 500 000 habitantes³²⁹.

Levantamento inédito da Federação das Indústrias do Rio (FIRJAN), de 2011, concluiu que 533 cidades analisadas (12%) gastaram mais com atividades burocráticas da administração e com o Legislativo local do que com Saúde e Assistência Social. Além do que, 548 cidades (12,3%) desembolsaram mais com o custeio da máquina do que com Educação. A análise considerou 4.437 municípios no período, que com o cruzamento de dados, verificou-se que 269 prefeituras gastaram mais com atividades burocráticas da administração e com o Legislativo do que com Saúde, Assistência Social e Educação. Metade delas possuía menos de 5 mil habitantes, e apenas 10 superavam 100 mil habitantes. O peso da administração municipal é maior nas cidades pequenas, já que enquanto cada brasileiro desembolsou, em média, R\$ 280,00 com administração e Legislativo municipais em 2011, em cidades com menos de 5 mil habitantes, esse valor era R\$ 621,00. Lançado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), demonstrou que em 58 prefeituras criadas entre 2001 e 2010 foram abertos novos 31 mil cargos públicos, que movimentaram, em 05 anos, R\$ 1,3 bilhão do FPM. Todo esse investimento, entretanto, não se reverteu em melhoria dos indicadores sociais para a maioria dessas cidades. Segundo o IFDM, divulgado pelo O Globo em janeiro de 2013, 45% dos 58 municípios emancipados registraram piora de desempenho ao longo da última década³³⁰.

³²⁸ Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2017.

³²⁹ PERFIL dos municípios brasileiros 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

³³⁰ CASTRO, Juliana; ILHA, Flávio. Municípios gastam mais com burocracia que com Saúde, **O Globo**, 20 out. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/municipios-gastam-mais-com-burocracia-que-com-saude-10440326>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

5 A PROBLEMÁTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS

5.1 Aspectos preliminares

Após a construção de todo o arcabouço teórico nos capítulos anteriores, este último capítulo é dedicado ao estudo da problemática da implementação de políticas públicas nos municípios alagoanos, por meio da análise de dados estatísticos fornecidos pelos mais diversos órgãos especializados, tanto no âmbito federal, quanto estadual.

Inicialmente é feita uma breve exposição a respeito da realidade socioeconômica de Alagoas. Em seguida, analisa-se como se deu o processo histórico de criação dos municípios alagoanos e a dependência financeira destes entes em relação às transferências intergovernamentais. Por fim, examina-se como referidas circunstâncias interferem na implementação de políticas públicas destes municípios alagoanos, por meio da análise de indicadores socioeconômicos.

5.2 Características socioeconômicas de Alagoas

O Estado de Alagoas está inserido no Nordeste brasileiro, região que possui os piores índices econômicos e sociais do país, e ocupa uma área de 27.843,295 km², equivalente a 0,38% do território nacional. Divide-se em 102 cidades, distribuídas em três mesorregiões e em 13 microrregiões, as quais possuem suas próprias peculiaridades socioeconômicas. Conta com uma população de 3.120.494 habitantes, de acordo com o último Censo, realizado no ano de 2010.

Historicamente, foi um estado marcado pela dependência econômica em relação às atividades agrícolas ou agroindustriais³³¹, com destaque para a cultura da cana-de-açúcar, sendo este um fator decisivo na ocupação do Estado e na formação de uma estrutura fundiária marcada pela concentração de terras³³². Essa dependência em relação ao setor sucroalcooleiro e o direcionamento da economia orientada basicamente para a exportação de uma única mercadoria e voltada para seu mercado externo deixaram a economia alagoana suscetível às oscilações

³³¹ CARVALHO, Cícero Péricles de. **Formação histórica de Alagoas**. 3. ed. Maceió: Edufal, 2015, p. 128.

³³² VASCONCELOS, Julio Caio. **Recursos federais e a dependência financeira dos municípios alagoanos**. 2018. 96 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2018.

econômicas internacionais, além de bloquear a exploração de outros gêneros, limitando o consumo interno a poucos itens e afetando o consumo das populações mais pobres³³³.

Apenas a partir da segunda metade do século XX, Alagoas iniciou seu processo de industrialização, mantendo, entretanto, suas estruturas ligadas ao açúcar, sem diversificar a produção, de forma que os parques de produção industrial instalados serviram apenas para a modernização da produção açucareira alagoana³³⁴.

Machado e Lima explicam que a industrialização de Alagoas foi determinada pelas relações capitalistas inerentes à sua base produtiva. Para os autores, o capitalismo em Alagoas não se reproduziu de forma isolada ou independente do restante das partes do capitalismo mundial, sendo, na realidade, parte constitutiva de uma unidade chamada capitalismo mundial, em que, dialeticamente, há a interação e o desenvolvimento das questões particulares de cada parte com o movimento da totalidade em que estão inseridas³³⁵.

Partem da premissa de que esse movimento das partes do capitalismo, que interagem e se combinam em sua totalidade, é desigual, para, neste contexto, concluir que o desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo nas regiões brasileiras e a composição do bloco hegemônico nacional materializaram-se em Alagoas numa processualidade histórica. Nesta, a burguesia agrária desenvolveu-se e conseguiu adaptar-se às demandas regionais, nacionais e internacionais, dominando o aparelho do Estado para garantir sua hegemonia. O capital industrial acabou sendo absorvido pelas usinas, tendo o capital agroindustrial consolidado sua hegemonia local nas relações sociais. Por tal razão, o restante das atividades econômicas, inclusive o setor industrial, permaneceu em segundo plano, tendo seu desenvolvimento atrofiado³³⁶.

No panorama traçado pelos autores, o Estado atuaria a serviço dos interesses da fração agrária da burguesia, na maior parte da vida político-econômica de Alagoas, de forma que as políticas aplicadas para garantir a reprodução das relações de produção do capital serão limitadas, de forma geral, aos anseios da burguesia agrária açucareira e seus principais aliados³³⁷:

Estas políticas não contemplam a totalidade da sociedade; na realidade, são voltadas para o capital produtor de cana e limitadas às exigências das relações de produção capitalista, que corriqueiramente demandam limites no avanço a qualquer política que altere as relações de trabalho, mesmo que seja uma modificação mínima. Esta situação

³³³ MACHADO, Fabiano Duarte. LIMA, Matheus Carlos Oliveira de. **História econômica de Alagoas: a indústria cloroquímica alagoana e modernização da dependência**. Maceió: Edufal, 2016, p. 142-144.

³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ *Ibidem*, p. 137.

³³⁷ *Ibidem*, p. 149.

vem se desenvolvendo desde o surgimento das primeiras cidades alagoanas, e a forma que foram tomando até os dias atuais é reflexo desta economia dependente³³⁸.

A fração elite agrária garantiu, assim, o controle do Estado, criando possibilidades para que o capital açucareiro se mantivesse no poder, ao tempo que impediu que a fração da burguesia têxtil conseguisse se consolidar, dada a desvantagem de não ter a hegemonia do poder político³³⁹. Nem mesmo a posterior instalação do Polo Cloroquímico em Alagoas representou uma ruptura com a tradicional base econômica do açúcar; o que se deu foi apenas a integração local com a economia nacional, não gerando o desenvolvimento autônomo econômico³⁴⁰.

O avanço nas estruturas de produção alagoana não representou a esperada melhoria nas condições de vida da população, nem foi suficiente para deixar Alagoas em melhor posição, se comparados seus índices sociais com os de outras unidades da federação. Pelo contrário, em algumas localidades o desenvolvimento industrial veio acompanhado do aprofundamento da desigualdade econômica e da exploração do proletariado canavieiro, além da degradação ambiental provocada³⁴¹.

Em estudo publicado pelo IPEA em 2007, acerca da situação socioeconômica dos estados brasileiros, Alagoas figurou no final da lista de todos os indicadores analisados, com as maiores taxas de analfabetismo e mortalidade infantil e a menor expectativa de vida do país³⁴². De forma semelhante, relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2011 revelou que o IDH de Alagoas continuava como o mais baixo do país, apesar dos avanços registrados nas áreas de educação e saúde³⁴³.

O estudo realizado pelo Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade (IETS), levando em consideração dados sobre trabalho, renda, pobreza e desigualdade, baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, colocou Alagoas como a unidade federativa de menor grau de desenvolvimento social e econômico de todo o país³⁴⁴.

O número de domicílios existentes no Estado, de acordo com o IBGE, é de 760.130. Estudos apontam um déficit habitacional de 160.600 domicílios. O acesso a serviços de utilidade pública nas residências, como o de água encanada, atinge 64,1% da população, enquanto a rede de esgoto só chega a 30,5% da população. Quanto à escolaridade, a população

³³⁸ *Ibidem*, p. 161.

³³⁹ MACHADO, Fabiano Duarte; LIMA, Matheus Carlos Oliveira de. **História econômica de Alagoas: a indústria cloroquímica alagoana e a modernização da dependência**. Maceió: Edufal, 2016, p. 164-165.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 191.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 180.

³⁴² IPEA. **Radar social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

³⁴³ PNUD. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente** – a experiência brasileira. Rio de Janeiro, 2006.

³⁴⁴ IETS. **Indicadores de desigualdade racial no Brasil**. Rio de Janeiro: IETS, 2003.

alagoana é composta em sua maioria por analfabetos e pessoas com ensino fundamental incompleto, ambos totalizando 71% da população; 7% da população possuem ensino médio completo e apenas 3% têm formação superior³⁴⁵.

Alagoas também apresentava, em 2013, a 3ª menor renda *per capita* (R\$ 11.276,59 por ano) entre os nove estados do Nordeste, resultado da divisão do PIB (R\$ 37,2 bilhões) por sua população (3,3 milhões de habitantes). Uma renda que representa apenas 40% da média nacional, sendo também 13% menor que a média nordestina. Além de produzir pouca riqueza, Alagoas possui uma renda mal distribuída, excluindo do mercado consumidor interno a parcela majoritária da população.

Quando se analisa a diferenciação salarial entre o 1,4 milhão de alagoanos que compõem a População Economicamente Ativa (PEA), verifica-se a polarização entre um número pequeno de pessoas (5%) com mais de cinco salários mínimos e um grande contingente sem renda (15%) ou recebendo até um salário mínimo (48%). De acordo com a pesquisa Radar Social do IPEA, 62% da população é considerada pobre e mais da metade de seus habitantes se beneficia do Programa Bolsa Família³⁴⁶.

Alagoas apresenta, ainda, uma das mais concentradas distribuições de renda do Brasil. Tais dados podem ser sintetizados no índice de Gini e no percentual de domicílios pobres. No ano de 2003, Alagoas tinha 57,90% de seus domicílios considerados pobres, ou seja, com renda domiciliar *per capita* inferior à linha da pobreza. Além disso, o índice de Gini do Estado era de 0,608, o que sinalizava uma alta concentração de renda na região. No entanto, pode-se verificar que, a partir de 2004, esses indicadores vêm gradativamente melhorando, mostrando uma redução da pobreza no Estado e uma evolução na distribuição de renda.

Mello explica que esse crescimento que Alagoas vem experimentando, entretanto, não é resultante de forças produtivas endógenas, tampouco provenientes de ações do governo local, mas de políticas nacionais de desenvolvimento. As transferências governamentais desempenham um papel fundamental na diminuição das desigualdades regionais. Atualmente, em Alagoas, a presença do Governo Federal, através de ações e programas com metas de diminuição da pobreza, tem promovido o desenvolvimento econômico nestas áreas. No ano de 2018, as transferências do Governo Federal chegaram à ordem de, aproximadamente, R\$ 9 bilhões no ano de 2018, montante que engloba vários programas de distribuição de renda, como

³⁴⁵ ANDRADE, Jarpa Aramis Ventura de et al. **A influência das transferências de renda no Estado de Alagoas:** um link entre os principais programas socioeconômicos vigentes. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/AInfluenciadasTransferenciasdeRendanoEstadodeAlagoas.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

³⁴⁶ IPEA. **Radar social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

o Programa Bolsa Família, o Programa Minha Casa Minha Vida, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, a manutenção do Serviço Único de Saúde – SUS, pagamento de aposentadorias e pensões do governo, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM e o Fundo de Participação dos Estados – FPE. Esses recursos recebidos do Governo Federal são os principais responsáveis pelo crescimento da economia de Alagoas³⁴⁷.

Os programas e os recursos federais possuem uma grande importância para a economia local. A título exemplificativo, enquanto o Estado de Alagoas arrecada R\$ 3 bilhões de ICMS durante um ano (2014) e, com esse dinheiro, não consegue sequer bancar a sua folha de pessoal, a Previdência Social injeta R\$ 4,8 bilhões na economia alagoana, pagando, mensalmente, benefícios no valor total de R\$ 416 milhões a 502 mil pessoas. Outro programa federal, o Bolsa Família, transfere mensalmente 70 milhões para um total de 418 mil famílias pobres ou miseráveis, beneficiando mais de um milhão de pessoas. O Governo Federal vem garantindo, ainda, o funcionamento permanente de dois setores que consomem uma enorme quantidade de recursos: a saúde pública e o ensino básico³⁴⁸.

De acordo com Carvalho, nem mesmo toda a renda produzida pelos setores econômicos sucroalcooleiro, pecuário, hoteleiro ou químico de Alagoas consegue alcançar um volume de renda próximo ao daquela gerada pelos programas federais. Mais da metade da população alagoana depende dos recursos federais para sobreviver; sem esses programas estatais, os municípios não teriam movimento comercial e o quadro de miséria, tensão social e violência seria muito maior³⁴⁹.

A federalização, ou seja, a presença do Governo Federal na vida da sociedade e na economia de Alagoas, tem sido decisiva para a implementação de políticas públicas no Estado, devido à impossibilidade de, em curto prazo, resolver as limitações financeiras do Estado. Mello sustenta que Alagoas é uma “economia sem produção”, na medida em que é alimentada pelas inúmeras transferências realizadas pela União em favor dos Estados e Municípios³⁵⁰.

Segundo Carvalho, diferentemente das décadas anteriores, essa parceria com o Governo Federal, em vez de centralizar investimentos na grande produção ou obras de engenharia,

³⁴⁷ MELLO, Henrique Cardoso Mesquita. **A gestão fiscal dos municípios alagoanos sob a ótica das transferências intergovernamentais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Instituto Superior de Gestão, Lisboa.

³⁴⁸ CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular: uma via de modernização para Alagoas**. 7. ed. Maceió, EDUFAL, 2016, p. 79.

³⁴⁹ *Ibidem*.

³⁵⁰ MELLO, Henrique Cardoso Mesquita. **A gestão fiscal dos municípios alagoanos sob a ótica das transferências intergovernamentais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Instituto Superior de Gestão, Lisboa.

direciona os recursos para as políticas sociais. Estas vêm criando um ambiente favorável ao crescimento econômico, pois arranjos produtivos, inovação, empreendedorismo e desenvolvimento local dependem de algumas pré-condições para a sua existência: educação, saúde, renda, mercado, moradia etc.³⁵¹

5.3 O processo de criação dos municípios alagoanos

A criação de municípios em território alagoano não seguiu, em todos os períodos históricos, o movimento emancipacionista observado em escala nacional. Tomando como ponto inicial o censo de 1872, a evolução do quantitativo de municípios de Alagoas pode ser demonstrada na tabela abaixo³⁵².

Tabela 2 – Número de Municípios de Alagoas por ano (1872-2017)

Ano	Número de Municípios	% de crescimento
1872	19	-
1900	34	44%
1911	35	2,8%
1920	35	0,0%
1930	33	-0,6%
1940	33	0,0%
1950	37	10%
1960	69	46%
1970	94	26%
1980	94	0,0%
1991	97	3,0%
2000	101	3,9%
2010	102	0,01%
2017	102	0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

O Estado de Alagoas vivenciou, na década de 1950, seu período mais intenso de emancipações municipais, saltando do número de 37 para o de 69 na década seguinte, o que representa um crescimento de 46%. Na década de 1960, também houve um aumento significativo do número de municipalidades, que cresceu para 94, o que equivale a um aumento de 26%³⁵³.

Em razão da proliferação de municípios verificada nesse período, a Assembleia Legislativa Estadual tentou impor um freio às emancipações, por meio da aprovação da Lei

³⁵¹ CARVALHO, Cícero Pércles de. **Economia popular: uma via de modernização para Alagoas**. 7. ed. Maceió, EDUFAL, 2016, p. 80.

³⁵² VASCONCELOS, Julio Caio. **Recursos federais e a dependência financeira dos municípios alagoanos**. 2018. 96 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2018.

³⁵³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

estadual nº 2.627/63, que proibia a criação de novos entes até dezembro de 1966, sendo vetada pelo então governador Luiz Cavalcante (1913-2002)³⁵⁴.

Apenas com a edição da Lei Complementar nº 1/67, que, regulamentando o art. 14 da Constituição Federal de 1967, estabeleceu requisitos mínimos de população e renda pública, bem como o procedimento da consulta prévia às populações locais para a criação de municípios, houve a desaceleração dos processos emancipatórios, não apenas em território alagoano, mas em todo o Brasil, sendo criadas apenas 22 novas municipalidades na década de 1970³⁵⁵.

Vasconcelos observa que o crescimento na quantidade de municípios em Alagoas não deve ser avaliado como um fenômeno isolado, porquanto o período de elevado aumento dessas unidades (1950-1970) coincide também com um período de grande crescimento populacional no Estado, que passou de pouco mais de 1 milhão de habitantes em 1950 para mais de 1,5 milhão em 1970. O autor alerta, entretanto, que apesar de o crescimento populacional justificar parte destas emancipações, muitas delas ocorreram em cidades com baixo número de habitantes, sendo instaladas apenas para atender aos interesses políticos de determinada família ou grupo³⁵⁶. Na década de 1980 apenas três localidades foram emancipadas³⁵⁷.

O texto original da Constituição de 1988 foi mais brando no que diz respeito à criação de novos municípios, deixando à lei complementar estadual a tarefa de estabelecer os requisitos para a criação de novos municípios. Alagoas, por exemplo, ao editar a Lei Complementar estadual nº 1, de 27 de março de 1990, estabeleceu em seu art. 2º, I, que nenhum município seria criado sem a verificação de vários requisitos, entre eles: “população estimada igual ou superior a 7.000 (sete mil) habitantes”³⁵⁸. Apesar da fixação de um critério populacional inferior ao anteriormente estabelecido pela legislação federal, que era de 10 mil habitantes, após a Constituição de 1988 foram emancipadas apenas sete localidades em território alagoano, muitas delas criadas diretamente pela Constituição Estadual de 1989 que, em seus atos e disposições

³⁵⁴ VASCONCELOS, Julio Caio. **Recursos federais e a dependência financeira dos municípios alagoanos**. 2018. 96 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2018.

³⁵⁵ *Ibidem*.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ ALAGOAS (Estado). **Lei Complementar nº 1, de 27 de março de 1990**: estabelece os requisitos mínimos de população, renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/gabinete>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

transitórias, art. 41, incisos I ao V, criou os municípios de Jequiá da Praia, Campestre, Pariconha, Paripueira e Estrela de Alagoas³⁵⁹.

Apesar da existência de ações diretas de inconstitucionalidade questionando a criação direta de novos municípios em Alagoas no texto da Constituição Estadual, algumas das citadas municipalidades até hoje existem sem a edição de uma lei estadual que as criasse, sendo instaladas apenas com a previsão existente na Carta Estadual, como é o caso de Paripueira, Pariconha e Estrela de Alagoas³⁶⁰.

Após a edição da Emenda Constitucional nº 15/96, que deu nova redação ao art. 18, § 4º, da Constituição Federal, trazendo uma série de requisitos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, nenhuma nova entidade foi criada no Estado de Alagoas³⁶¹, não obstante a defesa emancipacionista feita por alguns políticos locais, que propõem a emancipação do distrito de Luziápolis, em Campo Alegre, do bairro do Benedito Bentes, em Maceió, do povoado Piau, em Piranhas, e do povoado Sertanejo, em Delmiro Gouveia³⁶².

5.4 A dependência financeira dos municípios alagoanos

O Estado de Alagoas é dividido em 102 municípios, a maioria deles de pequeno porte, conforme se observa da tabela abaixo, segundo a denominação utilizada pelo IBGE no último Censo (2010) para classificar os municípios de acordo com o tamanho da população, a qual considera: de Pequeno Porte 1 – aqueles com população de até 20 mil habitantes; de Pequeno Porte 2 – os entes com população entre 20.001 até 50 mil habitantes; de Médio Porte – os municípios que contam como 50.001 até 100 mil habitantes; de Grande Porte – aqueles com 100.001 até 900 mil habitantes; e Metrôpoles – os com população acima de 900 mil habitantes.

³⁵⁹ ALAGOAS, Estado de. **Constituição do Estado de Alagoas**, 1989: promulgada em 5 de outubro de 1989. Atualizada até a emenda nº 38/2010. Coord. de Maria de Fátima Medeiros Tavares – 3. ed. rev. e ampl. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2013.

³⁶⁰ VASCONCELOS, Julio Caio. **Recursos federais e a dependência financeira dos municípios alagoanos**. 2018. 96 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2018.

³⁶¹ Embora não tenha ocorrido a criação de nenhuma entidade após a nova redação constitucional, o município de Jequiá da Praia, que foi criado pela Lei estadual nº 5.675, de 3 de março de 1995, teve sua instalação de fato apenas em 1º de janeiro de 2001.

³⁶² RODRIGUES, Marcos. AL pode ganhar dois novos municípios, **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 23 jun. 2018. Política. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=326006>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

Tabela 3 – População residente, total e respectiva distribuição percentual, por situação do domicílio

Municípios e classes de tamanho da população (habitantes)	População residente		
	Total	Distribuição percentual (%)	
		Situação do domicílio	
		Urbana	Rural
Alagoas	3 120 494	73,6	26,4
Até 5.000	24 573	51,5	48,5
Belém	4 551	41,1	58,9
Feliz Deserto	4 345	80,1	19,9
Jundiá	4 202	67,3	32,7
Mar Vermelho	3 652	44,9	55,2
Olho d'Água Grande	4 957	24,3	75,7
Pindoba	2 866	57,1	42,9
De 5.001 a 10.000	152 136	56,9	43,1
Barra de São Miguel	7 574	86,1	13,9
Belo Monte	7 030	16,7	83,3
Campestre	6 598	84,0	16,0
Campo Grande	9 032	46,3	53,7
Carneiros	8 290	56,7	43,3
Chã Preta	7 146	62,8	37,2
Coqueiro Seco	5 526	90,0	10,0
Jacaré dos Homens	5 413	56,0	44,0
Jacuípe	6 997	62,2	37,8
Japaratinga	7 754	42,7	57,3
Jaramataia	5 558	52,4	47,6
Minador do Negrão	5 275	42,7	57,3
Monteirópolis	6 935	36,3	63,7
Olho d'Água do Casado	8 491	47,4	52,6
Palestina	5 112	63,3	36,7
Paulo Jacinto	7 426	66,1	33,9
Porto de Pedras	8 429	56,9	43,1
Roteiro	6 656	87,6	12,4
Santa Luzia do Norte	6 891	89,6	10,4
São Brás	6 718	47,4	52,6
São Miguel dos Milagres	7 163	31,6	68,4
Tanque d'Arca	6 122	35,0	65,0
De 10.001 a 20.000	486 315	51,4	48,6
Água Branca	19 377	26,3	73,7
Anadia	17 424	51,4	48,6
Barra de Santo Antônio	14 230	93,1	6,9
Batalha	17 076	70,5	29,5
Branquinha	10 583	63,1	37,0
Cacimbinhas	10 195	53,0	47,0
Canapi	17 250	32,1	67,9
Capela	17 077	74,1	25,9
Coité do Noia	10 926	34,2	65,8
Dois Riachos	10 880	46,7	53,3
Estrela de Alagoas	17 251	23,4	76,6
Flexeiras	12 325	65,1	35,0
Ibateguara	15 149	61,6	38,4
Inhapi	17 898	37,4	62,6
Jequiá da Praia	12 029	23,9	76,1
Lagoa da Canoa	18 250	50,2	49,8
Major Isidoro	18 897	49,3	50,8
Maravilha	10 284	50,0	50,1
Maribondo	13 619	73,3	26,7
Messias	15 682	91,0	9,1

Novo Lino	12 060	60,8	39,2
Oliveira	11 047	28,4	71,6
Ouro Branco	10 912	63,1	37,0
Pariconha	10 264	27,2	72,8
Paripueira	11 347	88,6	11,4
Passo de Camaragibe	14 763	49,0	51,0
Piaçabuçu	17 203	60,7	39,3
Poço das Trincheiras	13 872	14,7	85,3
Porto Real do Colégio	19 334	34,2	65,8
Quebrangulo	11 480	56,4	43,6
Santana do Mundaú	10 961	51,6	48,4
Satuba	14 603	87,6	12,4
Senador Rui Palmeira	13 047	30,2	69,8
Taquarana	19 020	38,5	61,6
De 20.001 a 50.000	891 608	57,7	42,3
Atalaia	44 322	50,7	49,3
Boca da Mata	25 776	67,7	32,3
Cajueiro	20 409	80,8	19,2
Colônia Leopoldina	20 019	76,5	23,5
Craíbas	22 641	32,4	67,6
Delmiro Gouveia	48 096	72,5	27,5
Feira Grande	21 321	16,1	84,0
Girau do Ponciano	36 600	30,9	69,1
Igaci	25 188	24,6	75,5
Igreja Nova	23 292	20,5	79,5
Joaquim Gomes	22 575	64,1	35,9
Junqueiro	23 836	32,7	67,3
Limoeiro de Anadia	26 992	8,3	91,7
Maragogi	28 749	64,8	35,2
Marechal Deodoro	45 977	94,4	5,6
Mata Grande	24 698	23,0	77,0
Matriz de Camaragibe	23 785	92,9	7,1
Murici	26 710	82,8	17,2
Olho d'Água das Flores	20 364	68,7	31,3
Pão de Açúcar	23 811	45,2	54,8
Pilar	33 305	95,5	4,5
Piranhas	23 045	57,2	42,8
Porto Calvo	25 708	78,6	21,4
Santana do Ipanema	44 932	60,5	39,5
São José da Laje	22 686	67,8	32,2
São José da Tapera	30 088	38,7	61,3
São Luís do Quitunde	32 412	63,5	36,5
São Sebastião	32 010	38,5	61,6
Teotônio Vilela	41 152	84,5	15,5
Traipu	25 702	31,2	68,8
Viçosa	25 407	72,1	27,9
De 50.001 a 100.000	419 108	76,6	23,4
Campo Alegre	50 816	43,6	56,4
Coruripe	52 130	88,3	11,7
Palmeira dos Índios	70 368	73,3	26,7
Penedo	60 378	74,6	25,4
Rio Largo	68 481	81,7	18,3
São Miguel dos Campos	54 577	96,3	3,7
União dos Palmares	62 358	76,4	23,6
De 100.001 a 500.000	214 006	84,8	15,2
Arapiraca	214 006	84,8	15,2
Mais de 500.000	932 748	99,9	0,1
Maceió	932 748	99,9	0,1

Ao analisar a gestão fiscal dos municípios alagoanos, Melo verificou que a receita total dos municípios pesquisados no período de 2007 a 2011, em termos percentuais, cresceu 73,95%. O maior crescimento foi observado nos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, com aumento de 97,56% em suas receitas, e o menor crescimento, no grupo de municípios de pequeno porte 1, ou seja, aqueles com população de até 20 mil habitantes: o aumento percentual em suas receitas foi de apenas 58,86%³⁶³.

Tabela 4 – Crescimento das Receitas Municipais (2007-2011)

ANO	GRUPO 1 1 - 20.000 hab.	GRUPO 2 20.001 - 50.000 hab.	GRUPO 3 50.001-100.000 hab.	GRUPO 4 100.001 - 900.000 hab.	GRUPO 5 Acima de 900.001 hab.	TOTAL
2008	13,24%	23,46%	24,84%	18,45%	23,80%	20,84%
2009	5,14%	14,06%	6,74%	10,04%	2,82%	6,94%
2010	20,59%	20,30%	43,04%	19,51%	20,33%	22,87%
2011	19,89%	25,19%	22,94%	18,33%	25,81%	23,30%
Total	58,86%	83,02%	97,56%	66,33%	72,76%	73,95%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

O autor verificou, ainda, que o percentual médio de arrecadação própria dos municípios alagoanos no ano de 2011 foi de 17,42%, índice bem inferior à média brasileira, que foi de 31,58% no mesmo período, o que demonstra que os municípios alagoanos têm uma dependência maior que a média brasileira. A pesquisa revelou que nas cidades alagoanas, quanto menor a densidade populacional, maior é a dependência financeira existente das transferências governamentais, chegando ao alarmante percentual de 92,46% em relação ao total de receitas nos municípios com população até 20 mil habitantes, conforme se verifica da tabela abaixo³⁶⁴:

Tabela 5 – Dependência Financeira das Transferências (2007-2011)

ANO	GRUPO 1 1 -20.000 hab.	GRUPO 2 20.001 - 50.000 hab.	GRUPO 3 50.001- 100.000 hab.	GRUPO 4 100.001 - 900.000 hab.	GRUPO 5 Acima de 900.001 hab.	TOTAL
2007	94,36%	90,40%	88,76%	88,88%	68,69%	83,73%
2008	93,80%	90,90%	90,26%	87,43%	69,53%	83,82%
2009	93,72%	91,29%	89,72%	84,93%	68,81%	83,62%
2010	93,06%	90,67%	89,65%	84,68%	67,96%	83,12%
2011	92,46%	89,68%	88,77%	84,65%	68,17%	82,58%

Fonte: Elaborada com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

³⁶³ MELLO, Henrique Cardoso Mesquita. **A gestão fiscal dos municípios alagoanos sob a ótica das transferências intergovernamentais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Instituto Superior de Gestão, Lisboa.

³⁶⁴ *Ibidem*.

Embora tenha havido um aumento na arrecadação própria dos municípios alagoanos, que passou de 16,27% em 2007 para 17,42% em 2011, na maior parte dos municípios alagoanos ainda há índices altíssimos de dependência financeira. Das 75 cidades pesquisadas, 48 estão com nível de dependência maior do que 90%.

É possível, de uma forma geral, estabelecer uma relação inversa entre o nível de dependência financeira e a faixa populacional: o nível de dependência vai crescendo à medida que a densidade populacional diminui. Nas cidades alagoanas pesquisadas, quanto menor a densidade populacional, maior é a dependência das transferências governamentais. O menor nível de dependência encontrado foi de 68,17%, no Grupo 5 (população acima de 900 mil habitantes); já nos municípios menores, com população de até 20 mil habitantes, a dependência chegou a 92,46%. As cidades de Pequeno Porte dependem demasiadamente das transferências governamentais, havendo casos de extrema dependência, como os das cidades de Roteiro e Pindoba, com níveis de dependência no ano de 2011, respectivamente, de 98,78% e 98,22%. Ressalte-se, neste ponto, que a realidade das cidades alagoanas não é diferente do contexto brasileiro³⁶⁵.

Disse-se “de uma forma geral” pelo fato de que há municípios com populações menores que possuem maior arrecadação própria do que outros com populações maiores, demonstrando assim que as intervenções da Administração Pública em prol da melhoria da gestão financeira se sobrepõem à condicionante da faixa populacional.

Vasconcelos, analisando as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios no aumento de suas arrecadações, observa, em diversas localidades, um verdadeiro distanciamento da norma tributária com a realidade municipal, como é o curioso caso do Código Tributário do Município de Atalaia³⁶⁶, cidade localizada no interior da Zona da Mata alagoana, sem grandes rios navegáveis, desprovida de porto, que prevê taxas de cobrança para a licença de funcionamento de centenas de serviços, entre eles, o funcionamento de serviço que execute “limpeza de cascos e manutenção de navios no porto”. Para o autor, a única explicação possível está na cópia desatenta de um Código Tributário utilizado em outro município, com características geográficas bastante distintas da situação encontrada no Município de Atalaia, o

³⁶⁵ MELLO, Henrique Cardoso Mesquita. **A gestão fiscal dos municípios alagoanos sob a ótica das transferências intergovernamentais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Instituto Superior de Gestão, Lisboa.

³⁶⁶ ATALAIA. Lei municipal nº 907, de 21 de dezembro de 2005. **Diário Oficial Municipal**, Atalaia, 21 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/index.php?PID=271079&amigavel=1>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

que evidenciaria “a ausência de um debate a respeito do sistema tributário municipal de muitos municípios alagoanos, cujos textos legais destoam da realidade municipal”³⁶⁷.

O esdrúxulo, porém emblemático, caso do Código Tributário de Atalaia serve não apenas para demonstrar a mencionada ausência de um debate sério a respeito do sistema tributário de muitos municípios alagoanos, como para refutar o argumento utilizado pelos defensores dos movimentos emancipacionistas e descentralizadores, no sentido de que a descentralização do poder representaria uma melhoria na prestação de serviços públicos, tendo em vista que a proximidade com os problemas e com as carências enfrentados pelos municípios daria maiores subsídios para o gestor público escolher as alternativas de intervenção mais adequadas a cada realidade social, bem como ao Legislativo municipal, para adaptar as normas às peculiaridades locais, tornando a gestão mais eficiente.

O autor, ao observar a estrutura de repartição de competências constitucionais tributárias, conclui que o sistema tributário nacional não favorece a arrecadação municipal por meio dos tributos a ela delegados. Relativamente ao ISS, embora seja o principal imposto municipal, a realidade encontrada nos municípios alagoanos, especialmente nas pequenas cidades do interior do estado, é de localidades com pequeno centro urbano constituído e tímido comércio, com vocação econômica rural e presença do poder público como grande empregador, de forma que representa em valores quantitativos tímida fração nas arrecadações municipais. A mesma dificuldade é encontrada no tocante ao IPTU, pois das 102 municipalidades de Alagoas, 41 possuem população rural superior à urbana³⁶⁸.

5.5 A problemática da implementação de políticas públicas nos municípios alagoanos

Foi visto que a arrecadação tributária na maioria dos municípios alagoanos é insuficiente para o atendimento das demandas sociais da população residente em seus territórios, de forma que estes ficam quase que totalmente dependentes das transferências de receitas da União e dos Estados para a implementação de políticas públicas.

A dependência financeira existente nos municípios alagoanos em relação às transferências intergovernamentais é um entrave na gestão municipal, porquanto os repasses seguem as diretrizes de alocação previamente determinadas pelos entes superiores, restando aos gestores locais pouco ou nenhum espaço para manobra. A dependência financeira e a

³⁶⁷ VASCONCELOS, Julio Caio. **Recursos federais e a dependência financeira dos municípios alagoanos**. 2018. 96 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2018.

³⁶⁸ *Ibidem*.

consequente vinculação às diretrizes e programas estabelecidos pelo ente central tornam sem sentido o famoso argumento em prol da criação desenfreada e sem critérios de municípios como forma de descentralização do poder, já que a autonomia municipal resta quase totalmente esvaziada, porquanto o gestor não pode empregar os recursos de forma a adequar as políticas públicas às peculiaridades e necessidades locais. Como consequência, os municípios são obrigados a desenvolver as diretrizes dos entes maiores, ficando os problemas locais com um pequeno volume de receitas para serem resolvidos³⁶⁹. Neste sentido, Mello destaca que

As dificuldades de ordem política, técnica, fiscalizatória e legislativa fizeram com que os municípios alagoanos buscassem uma ligação direta com a União, com o fim da liberação de recursos para cumprimento de suas necessidades. No caso específico das municipalidades, a utilização frequente das transferências intergovernamentais voluntárias fragiliza as políticas públicas locais, que passam a serem organizadas pelo poder central e impostas às outras unidades³⁷⁰.

Basicamente, a melhora na situação dos municípios alagoanos, em especial para os de pequeno porte, passa pela realização de consórcios intermunicipais para a solução conjunta dos problemas comuns³⁷¹. Entretanto, segundo Krell, a falta de compromisso dos administradores municipais associada às mudanças de mandato no Poder Executivo dos municípios faz com que muitos prefeitos utilizem como justificativa para o fracasso dos consórcios a carência de recursos e de apoio do governo estadual, bem como a ausência de entrosamento do consórcio com a própria máquina administrativa das prefeituras participantes³⁷².

O Ranking de Eficiência dos Municípios, elaborado pela Folha de São Paulo em conjunto com o Datafolha, mostra quais prefeituras entregam mais serviços básicos à população usando menor volume de recursos financeiros, levando em conta indicadores de saúde, educação e saneamento para calcular a eficiência da gestão e apresenta dados de 5.281 municípios, ou 95% do total de 5.570.

Com base nos dados disponíveis na plataforma *online*³⁷³, foi elaborada a tabela abaixo, com o ranking de eficiência dos municípios alagoanos, classificando-os de acordo com o porte populacional, a fim de se averiguar a existência de alguma relação entre o tamanho do município, segundo a quantidade de habitantes, e a eficiência da gestão. Entretanto, não foi possível verificar a presença da aludida relação, dada a existência de gestões com diferentes

³⁶⁹ MELLO, Henrique Cardoso Mesquita. **A gestão fiscal dos municípios alagoanos sob a ótica das transferências intergovernamentais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Instituto Superior de Gestão, Lisboa.

³⁷⁰ *Ibidem*.

³⁷¹ *Ibidem*.

³⁷² KRELL, Andreas Joachim. **O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003 p. 73.

³⁷³ Ranking de eficiência dos municípios. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/remf/#>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

níveis de eficiência, segundo os critérios adotados na pesquisa, em todas as classes de municípios.

Tabela 6 – Ranking de eficiência dos municípios alagoanos

MUNICÍPIO	REM-F	EDUCAÇÃO	SAÚDE	SANEAMENTO	RECEITA	CLASSIFICAÇÃO
Até 5.000						
Belém	0,466	0,615	0,619	0,293	0,186	Alguma eficiência
Feliz Deserto	0,454	0,618	0,544	0,406	0,205	Alguma eficiência
Jundiá	0,452	0,587	0,598	0,359	0,207	Pouca eficiência
Mar Vermelho	0,460	0,651	0,595	0,364	0,241	Alguma eficiência
Olho d'Água Grande	0,299	0,473	0,323	0,245	0,227	Ineficiente
Pindoba	0,462	0,678	0,618	0,341	0,269	Alguma eficiência
De 5.001 a 10.000						
Barra de São Miguel	0,543	0,595	0,653	0,658	0,161	Eficiente
Belo Monte	0,393	0,510	0,502	0,251	0,156	Ineficiente
Campestre	0,414	0,399	0,490	0,639	0,169	Pouco eficiente
Campo Grande	0,436	0,492	0,522	0,475	0,149	Pouco eficiente
Carneiros	-	-	-	-	-	-
Chã Preta	0,418	0,464	0,521	0,413	0,140	Pouco eficiente
Coqueiro Seco	0,506	0,578	0,583	0,623	0,165	Eficiente
Jacaré dos Homens	0,461	0,483	0,615	0,526	0,181	Alguma eficiência
Jacuípe	0,491	0,605	0,558	0,451	0,131	Alguma eficiência
Japaratinga	0,459	0,560	0,542	0,345	0,110	Alguma eficiência
Jaramataia	0,417	0,423	0,585	0,434	0,174	Pouca eficiência
Minador do Negrão	0,387	0,436	0,590	0,247	0,189	Ineficiente
Monteirópolis	0,446	0,505	0,558	0,399	0,133	Pouca eficiência
Olho d'Água do Casado	0,355	0,343	0,452	0,459	0,155	Ineficiente
Palestina	0,486	0,599	0,584	0,560	0,205	Alguma Eficiência
Paulo Jacinto	0,513	0,597	0,591	0,537	0,135	Eficiente
Porto de Pedras	0,458	0,619	0,542	0,291	0,142	Alguma eficiência
Roteiro	-	-	-	-	-	-
Santa Luzia do Norte	0,494	0,621	0,529	0,545	0,151	Alguma eficiência
São Brás	0,463	0,482	0,540	0,589	0,136	Alguma eficiência
São Miguel dos Milagres	0,515	0,677	0,536	0,528	0,146	Eficiente
Tanque d'Arca	0,460	0,613	0,555	0,308	0,150	Alguma eficiência
De 10.001 a 20.000						
Água Branca	0,402	0,404	0,489	0,416	0,097	Pouca eficiência
Anadia	0,467	0,478	0,574	0,470	0,102	Alguma eficiência
Barra de Santo Antônio	0,465	0,459	0,527	0,641	0,124	Alguma eficiência
Batalha	0,504	0,605	0,545	0,497	0,110	Eficiente
Branquinha	0,458	0,493	0,565	0,506	0,145	Alguma eficiência
Cacimbinhas	0,385	0,404	0,552	0,252	0,124	Ineficiente
Canapi	-	-	-	-	-	-
Capela	0,492	0,477	0,587	0,632	0,121	Alguma eficiência
Coité do Nóia	0,372	0,391	0,544	0,223	0,126	Ineficiente
Dois Riachos	0,429	0,515	0,550	0,291	0,128	Pouca eficiência
Estrela de Alagoas	0,416	0,511	0,531	0,193	0,094	Pouca eficiência

Flexeiras	-	-	-	-	-	-
Ibateguara	0,449	0,357	0,526	0,721	0,108	Pouca eficiência
Inhapi	0,353	0,356	0,482	0,295	0,117	Ineficiente
Jequiá da Praia	0,459	0,485	0,617	0,497	0,176	Alguma eficiência
Lagoa da						
Canoa	0,423	0,410	0,560	0,417	0,115	Pouca eficiência
Major Isidoro	0,422	0,458	0,542	0,332	0,105	Pouca eficiência
Maravilha	-	-	-	-	-	-
Maribondo	0,547	0,622	0,541	0,686	0,101	Eficiente
Messias	0,503	0,516	0,576	0,643	0,125	Eficiente
Novo Lino	0,374	0,325	0,528	0,396	0,123	Ineficiente
Oliveira	0,377	0,353	0,554	0,297	0,119	Ineficiente
Ouro Branco	0,394	0,413	0,536	0,328	0,131	Ineficiente
Pariconha	0,393	0,331	0,572	0,407	0,126	Ineficiente
Paripueira	0,469	0,427	0,577	0,559	0,094	Alguma eficiência
Passo de						
Camaragibe	0,447	0,514	0,550	0,383	0,122	Pouca eficiência
Piaçabuçu	0,500	0,498	0,562	0,613	0,094	Eficiente
Poço das						
Trincheiras	0,444	0,596	0,558	0,197	0,128	Pouca eficiência
Porto Real do						
Colégio	0,454	0,482	0,528	0,450	0,087	Pouca eficiência
Quebrangulo	0,421	0,459	0,530	0,460	0,158	Pouca eficiência
Santana do						
Mundaú	0,263	0,287	0,294	0,334	0,137	Ineficiente
Satuba						
Senador Rui						
Palmeira	0,322	0,257	0,525	0,227	0,114	Ineficiente
Taquarana	0,430	0,491	0,574	0,259	0,112	Pouco eficiente
De 20.001 a						
50.000						
Atalaia	0,456	0,435	0,534	0,555	0,094	Alguma eficiência
Boca da Mata	0,500	0,503	0,528	0,729	0,117	Eficiente
Cajueiro	0,493	0,554	0,546	0,570	0,125	Alguma eficiência
Colônia						
Leopoldina	0,443	0,322	0,558	0,698	0,111	Pouca eficiência
Craíbas	0,429	0,447	0,546	0,377	0,102	Pouca eficiência
Delmiro						
Gouveia	0,448	0,467	0,369	0,823	0,115	Pouca eficiência
Feira Grande	0,383	0,411	0,517	0,226	0,088	Ineficiente
Girau do						
Ponciano	-	-	-	-	-	-
Igaci	0,407	0,400	0,556	0,309	0,092	Pouca eficiência
Igreja Nova	0,427	0,447	0,540	0,378	0,102	Pouca eficiência
Joaquim						
Gomes	-	-	-	-	-	-
Junqueiro	-	-	-	-	-	-
Limoeiro de						
Anadia	0,440	0,548	0,522	0,247	0,086	Pouca eficiência
Maragogi	0,441	0,449	0,518	0,486	0,099	Pouca eficiência
Marechal						
Deodoro	0,474	0,393	0,625	0,652	0,135	Alguma eficiência
Mata Grande	0,349	0,458	0,386	0,265	0,119	Ineficiente
Matriz de						
Camaragibe	0,503	0,585	0,556	0,473	0,096	Eficiente
Murici	0,460	0,399	0,539	0,659	0,104	Alguma eficiência
Olho d'Água						
das Flores	0,421	0,346	0,542	0,538	0,098	Pouca eficiência
Pão de Açúcar	0,401	0,468	0,411	0,488	0,120	Pouca eficiência
Pilar	0,510	0,615	0,551	0,634	0,163	Eficiente

Piranhas	0,431	0,413	0,522	0,657	0,174	Pouca eficiência
Porto Calvo	0,466	0,499	0,531	0,518	0,107	Alguma eficiência
Santana do Ipanema	0,360	0,370	0,412	0,470	0,131	Ineficiente
São José da Laje	0,428	0,279	0,576	0,649	0,103	Pouca eficiência
São José da Tapera	0,385	0,354	0,543	0,324	0,100	Ineficiente
São Luís do Quitunde	0,367	0,292	0,546	0,347	0,103	Ineficiente
São Sebastião	0,370	0,374	0,533	0,211	0,094	Ineficiente
Teotônio Vilela	-	-	-	-	-	-
Traipu	0,420	0,502	0,530	0,215	0,084	Pouca eficiência
Viçosa	0,470	0,458	0,574	0,576	0,123	Alguma eficiência
De 50.001 a 100.000						
Campo Alegre	0,386	0,355	0,387	0,574	0,065	Ineficiente
Coruripe	0,464	0,551	0,483	0,625	0,161	Alguma eficiência
Palmeira dos Índios	0,503	0,591	0,533	0,501	0,093	Eficiente
Penedo	0,498	0,523	0,484	0,640	0,065	Alguma eficiência
Rio Largo	0,481	0,564	0,421	0,604	0,071	Alguma eficiência
São Miguel dos Campos	0,479	0,484	0,456	0,805	0,120	Alguma eficiência
União dos Palmares	0,452	0,454	0,398	0,747	0,084	Pouca eficiência
De 100.001 a 500.000						
Arapiraca	0,453	0,497	0,446	0,610	0,102	Pouca eficiência
Mais de 500.000						
Maceió	0,430	0,570	0,264	0,675	0,090	Pouca eficiência

Fonte: Elaborada pela autora.

Por outro lado, ao se analisar dados do IBGE relativos à educação, saneamento básico e renda, foi possível observar que, de uma forma geral, quanto maior o porte populacional, melhores os indicadores sociais relativos.

Tabela 7 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, total e respectivas taxas de analfabetismo, por cor ou raça e grupos de idade, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios - Alagoas - 2010

Municípios e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, total e respectivas taxas de analfabetismo, por grupos de idade (%)									
	15 anos ou mais		15 a 24 anos		25 a 39 anos		40 a 59 anos		60 anos ou mais	
	Total	Taxa (%)	Total	Taxa (%)	Total	Taxa (%)	Total	Taxa (%)	Total	Taxa (%)
Alagoas	537 538	24,3	46 346	7,7	141 138	19,3	200 339	33,4	149 715	54,1
Até 5.000	5 977	34,8	474	10,1	1 584	29,5	2 167	47,5	1 752	68,5
Belém	1 104	33,3	81	9,1	263	26,1	365	43,6	395	68,0
Feliz Deserto	1 011	33,5	90	10,2	302	31,1	387	48,8	232	62,2
Jundiá	984	33,7	74	8,7	269	30,7	374	46,6	267	69,5
Mar Vermelho	783	30,0	33	5,6	169	20,0	288	39,0	293	66,4
Olho d'Água Grande	1 380	42,0	134	14,4	388	37,9	458	56,5	400	76,9
Pindoba	715	35,3	62	11,5	193	30,1	295	50,3	165	64,0
De 5.001 a 10.000	34 417	33,2	3 191	10,6	9 474	28,3	12 431	47,4	9 321	66,7
Barra de São Miguel	1 254	23,7	116	7,6	408	21,2	512	36,9	218	49,3
Belo Monte	1 846	38,1	167	11,3	521	37,3	707	54,1	451	68,9
Campestre	1 412	32,4	129	10,5	409	27,8	483	44,6	391	68,6
Campo Grande	2 453	39,3	223	11,9	685	36,3	914	56,4	631	72,5
Carneiros	1 585	30,0	169	10,2	401	24,7	536	43,0	479	63,0

Chã Preta	1 682	35,5	166	12,5	476	30,7	589	49,1	451	68,8
Coqueiro Seco	1 117	28,2	98	9,3	292	22,0	420	39,5	307	59,2
Jacaré dos Homens	1 031	28,1	91	8,4	288	25,5	369	38,2	283	57,6
Jacuípe	1 430	30,8	129	9,1	388	25,5	550	48,6	363	64,1
Japaratinga	1 528	29,7	196	12,9	432	24,2	537	42,8	363	62,1
Jaramataia	1 520	39,2	108	9,4	422	34,1	618	60,8	372	78,7
Minador do Negrão	1 685	43,9	157	15,1	470	39,6	592	58,4	466	77,9
Monteirópolis	1 714	37,5	194	14,1	448	31,7	579	52,4	493	72,8
Olho d'Água do Casado	1 971	35,1	209	11,3	558	33,1	682	50,8	522	71,0
Palestina	1 142	34,6	107	11,1	287	28,0	372	47,8	376	70,5
Paulo Jacinto	1 698	32,0	130	9,1	385	23,4	610	44,9	573	66,2
Porto de Pedras	1 873	32,3	194	12,0	551	28,7	690	44,2	438	61,4
Roteiro	1 589	38,0	156	12,6	549	36,0	541	56,7	343	74,6
Santa Luzia do Norte	1 109	23,1	90	7,0	300	17,8	382	31,9	337	54,1
São Brás	1 634	34,7	109	8,5	397	28,3	624	49,5	504	66,7
São Miguel dos Milagres	1 441	28,6	142	10,6	399	22,7	523	41,1	377	56,8
Tanque d'Arca	1 703	38,5	111	9,2	408	30,6	601	53,4	583	77,3
De 10.001 a 20.000	113 431	34,1	10 259	10,7	30 104	29,1	41 027	47,8	32 041	67,9
Água Branca	4 041	30,9	341	8,9	1 002	26,2	1 385	42,6	1 313	61,1
Anadia	4 458	36,2	396	11,5	1 125	29,6	1 697	51,9	1 240	68,4
Barra de Santo Antônio	2 681	27,9	301	10,4	792	23,9	1 015	42,2	573	58,4
Batalha	3 683	30,8	274	7,8	997	26,8	1 390	44,8	1 022	64,8
Branquinha	2 938	41,8	332	14,9	892	40,1	1 070	60,4	644	80,2
Cacimbinhas	2 885	40,6	232	12,1	784	37,1	1 018	54,0	851	71,5
Canapi	4 488	40,4	432	13,0	1 277	39,3	1 538	54,4	1 241	71,6
Capela	3 677	32,0	292	9,1	990	26,4	1 393	47,1	1 002	63,6
Coité do Nóia	2 985	39,0	224	10,4	707	31,6	1 137	54,1	917	77,8
Dois Riachos	2 925	39,1	324	15,2	792	34,6	998	51,8	811	71,8
Estrela de Alagoas	5 020	40,5	385	12,0	1 058	30,1	1 805	54,2	1 772	75,9
Flexeiras	2 646	32,2	169	7,0	677	26,3	1 056	48,2	744	71,0
Ibateguara	3 880	38,8	367	12,6	1 017	33,5	1 405	54,0	1 091	74,5
Inhapi	4 645	40,4	596	17,0	1 197	36,0	1 571	53,9	1 281	72,5
Jequiá da Praia	2 288	28,1	207	8,6	687	24,0	883	43,8	511	58,3
Lagoa da Canoa	4 907	38,4	452	12,5	1 210	31,4	1 841	53,7	1 404	74,6
Major Isidoro	4 754	35,9	466	12,5	1 252	31,9	1 701	48,5	1 335	64,5
Maravilha	2 098	30,1	176	8,8	516	24,7	775	41,6	631	61,8
Maribondo	2 919	29,7	199	7,7	685	22,1	1 050	41,0	985	61,9
Messias	3 124	29,9	256	8,5	942	25,7	1 125	43,0	801	69,7
Novo Lino	2 954	36,1	323	12,7	849	31,9	1 068	53,6	714	73,2
Oliveira	2 767	36,7	264	11,8	748	33,6	924	49,3	831	69,0
Ouro Branco	2 271	30,5	193	8,8	547	24,2	852	45,2	679	61,2
Pariconha	2 227	32,0	177	8,9	539	26,1	716	43,0	795	64,0
Paripueira	1 894	24,2	210	9,6	556	19,8	678	34,0	450	53,1
Passo de Camaragibe	3 126	32,2	329	11,4	962	28,5	1 095	47,1	740	67,0
Piaçabuçu	3 769	31,8	339	10,2	1 147	29,6	1 284	42,3	999	60,9
Poço das Trincheiras	3 029	33,6	239	8,5	837	30,7	1 141	48,8	812	72,6
Porto Real do Colégio	4 687	34,5	491	12,4	1 214	29,2	1 658	47,4	1 324	67,0
Quebrangulo	2 642	32,2	150	6,4	667	26,3	987	46,8	838	68,9
Santana do Mundaú	2 909	38,7	300	13,3	796	34,1	1 060	54,7	753	76,9
Satuba	1 983	18,5	212	7,4	520	14,2	756	24,5	495	46,6
Senador Rui Palmeira	3 047	36,7	272	9,9	858	36,0	1 071	54,1	846	71,3
Taquarana	5 084	38,0	339	9,4	1 265	31,6	1 884	52,5	1 596	72,3
De 20.001 a 50.000	194 690	32,1	17 822	10,1	53 008	27,2	71 852	46,0	52 008	66,8
Atalaia	9 945	33,6	923	10,6	2 856	28,9	3 768	49,8	2 398	69,2
Boca da Mata	4 902	27,3	245	4,9	1 170	19,5	2 066	43,2	1 421	65,1
Cajueiro	4 635	33,9	449	10,9	1 297	28,8	1 707	49,4	1 182	72,5
Colônia Leopoldina	4 613	34,6	409	10,7	1 310	29,5	1 663	49,6	1 231	71,2
Craibas	6 172	39,7	580	12,5	1 621	35,0	2 364	56,4	1 607	76,8
Delmiro Gouveia	7 973	23,4	663	7,1	1 808	16,6	2 913	31,9	2 589	53,6
Feira Grande	5 767	38,8	528	12,4	1 600	34,5	2 069	53,8	1 570	74,4
Girau do Ponciano	8 976	36,0	801	10,5	2 448	31,5	3 392	53,4	2 335	73,4
Igaci	6 824	38,1	545	11,2	1 703	32,1	2 496	51,8	2 080	70,6
Igreja Nova	6 125	37,0	556	11,2	1 740	33,7	2 200	53,0	1 629	71,1
Joaquim Gomes	5 764	39,7	604	13,9	1 697	35,9	2 151	57,3	1 312	78,0
Junqueiro	5 422	32,3	377	7,8	1 350	25,2	2 141	49,4	1 554	68,2
Limoeiro de Anadia	6 706	35,1	496	8,7	1 558	26,5	2 639	53,3	2 013	77,2
Maragogi	5 653	29,4	615	10,5	1 666	24,8	2 171	46,1	1 201	61,7
Marechal Deodoro	7 083	21,9	609	7,0	2 038	18,1	2 804	31,5	1 632	47,6
Mata Grande	6 269	38,8	701	14,3	1 774	38,4	2 031	50,2	1 763	68,0
Matriz de Camaragibe	5 048	31,5	409	8,9	1 468	27,2	1 856	44,9	1 315	68,5
Murici	5 507	30,6	556	10,2	1 628	27,5	1 914	43,1	1 409	65,2
Olho d'Água das Flores	4 098	29,2	361	9,0	1 079	24,8	1 444	39,5	1 214	60,8
Pão de Açúcar	5 032	30,7	413	8,5	1 316	26,8	1 815	42,9	1 488	62,3
Pilar	5 683	24,5	521	8,3	1 409	17,9	2 150	34,7	1 603	56,4
Piranhas	4 572	30,5	459	9,7	1 346	28,1	1 624	42,6	1 143	69,1
Porto Calvo	4 919	28,4	399	8,1	1 421	23,9	1 796	41,1	1 303	63,8
Santana do Ipanema	8 861	28,9	954	10,7	2 357	24,4	3 070	39,2	2 480	59,6

São José da Laje	4 766	31,1	363	8,3	1 235	25,6	1 821	45,4	1 347	65,0
São José da Tapera	7 021	37,0	690	11,1	1 954	35,6	2 349	51,6	2 028	74,5
São Luís do Quitunde	7 143	33,9	929	14,0	2 200	30,4	2 523	49,5	1 491	70,1
São Sebastião	8 151	37,4	704	11,1	2 270	32,5	3 073	54,5	2 104	74,7
Teotônio Vilela	7 833	28,9	487	6,0	2 034	22,1	3 241	47,6	2 071	70,2
Traipu	7 257	42,8	953	19,0	2 124	42,3	2 378	54,4	1 802	70,4
Viçosa	5 970	33,5	523	10,5	1 531	27,1	2 223	46,6	1 693	69,6
De 50.001 a										
100.000	71 187	24,1	5 449	6,6	17 861	18,1	26 996	34,6	20 881	57,2
Campo Alegre	9 438	27,4	623	5,7	2 366	19,2	3 946	50,1	2 503	75,4
Coruripe	8 636	23,9	541	5,1	2 516	20,3	3 406	36,8	2 173	57,9
Palmeira dos Índios	12 611	24,4	991	7,8	2 779	17,2	4 346	30,6	4 495	52,7
Penedo	9 818	22,8	793	6,8	2 454	17,5	3 694	31,6	2 877	51,5
Rio Largo	8 922	18,3	696	5,4	2 240	13,5	3 299	24,0	2 687	48,7
São Miguel dos Campos	8 167	21,3	520	4,8	2 074	15,4	3 377	33,5	2 196	55,1
União dos Palmares	13 595	31,6	1 285	10,5	3 432	24,8	4 928	44,2	3 950	68,0
De 100.001 a										
500.000	34 840	22,5	2 398	5,7	8 118	15,8	13 392	31,6	10 932	55,8
Arapiraca	34 840	22,5	2 398	5,7	8 118	15,8	13 392	31,6	10 932	55,8
Mais de 500.000	82 996	11,9	6 753	3,9	20 989	8,7	32 474	15,7	22 780	28,8
Maceió	82 996	11,9	6 753	3,9	20 989	8,7	32 474	15,7	22 780	28,8

Fonte: IBGE, 2010.

Tabela 8 - População residente em domicílios particulares permanentes e proporção de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio e classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar per capita nominal, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios - Alagoas - 2010

Municípios e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	População residente em domicílios particulares permanentes	Proporção de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, por classes selecionadas de rendimento mensal total domiciliar <i>per capita</i> nominal (%)			
		Até 70,00 R\$	Até 1/4 salário mínimo (= 127,50 R\$)	Até 1/2 salário mínimo (= 255,00 R\$)	Até 60% da mediana - Brasil total (= 225,00 R\$)
Total					
Alagoas	2 925 878	16,4	35,1	63,7	56,4
Até 5.000	23 403	25,6	45,5	74,7	67,3
Belém	4 403	21,0	39,4	68,9	61,2
Feliz Deserto	4 053	23,7	43,7	75,8	69,1
Jundiá	4 018	18,6	39,3	74,4	66,1
Mar Vermelho	3 441	19,4	39,6	69,2	60,2
Olho d'Água Grande	4 814	44,4	62,9	84,1	78,4
Pindoba	2 674	20,5	43,6	73,5	65,9
De 5.001 a 10.000	142 608	24,8	47,2	76,4	69,8
Barra de São Miguel	7 214	10,4	27,2	62,3	53,5
Belo Monte	6 064	36,2	54,8	81,9	75,3
Campestre	6 290	16,6	39,2	72,3	65,5
Campo Grande	8 677	37,2	58,9	83,0	76,4
Carneiros	7 879	34,0	55,5	79,9	74,0
Chã Preta	6 653	25,7	49,5	75,8	69,2
Coqueiro Seco	5 176	13,7	34,7	67,6	59,4
Jacaré dos Homens	5 104	21,3	47,0	76,7	70,5
Jacuípe	6 709	18,5	44,8	79,3	73,4
Japaratinga	7 129	20,5	44,8	76,5	69,3
Jaramataia	5 317	23,8	51,7	79,7	74,1
Minador do Negrão	5 020	24,8	46,0	74,9	67,9
Monteirópolis	6 592	31,8	54,7	80,7	75,2
Olho d'Água do Casado	8 030	29,3	51,6	76,3	71,4
Palestina	4 069	32,2	54,2	80,7	74,2
Paulo Jacinto	7 219	23,3	44,8	74,8	67,8
Porto de Pedras	7 944	23,5	49,8	78,9	73,3
Roteiro	6 275	22,6	48,2	81,9	75,2
Santa Luzia do Norte	6 487	14,4	34,2	65,9	57,9

São Brás	6 253	36,2	54,5	79,5	73,6
São Miguel dos Milagres	6 767	22,1	42,6	74,3	66,6
Tanque d'Arca	5 740	24,3	47,1	76,6	69,2
De 10.001 a 20.000	456 576	26,5	48,7	76,9	70,3
Água Branca	18 483	31,1	50,7	77,0	70,0
Anadia	16 074	20,8	44,3	74,5	67,7
Barra de Santo Antônio	13 065	19,5	44,3	77,5	70,1
Batalha	16 560	19,0	42,4	73,3	67,0
Branquinha	9 286	17,1	45,3	80,9	73,7
Cacimbinhas	9 718	27,8	48,6	75,1	69,2
Canapi	16 530	44,1	61,9	81,8	76,9
Capela	16 000	17,1	41,8	74,0	66,2
Coité do Nóia	10 185	33,2	50,3	76,1	69,8
Dois Riachos	10 171	32,8	55,4	80,2	73,9
Estrela de Alagoas	16 603	31,8	51,5	77,2	70,2
Flexeiras	11 488	17,8	43,9	77,2	70,0
Ibateguara	14 057	24,6	51,3	80,9	73,7
Inhapi	15 733	39,0	60,5	84,0	78,6
Jequiá da Praia	11 553	20,0	46,8	80,0	73,0
Lagoa da Canoa	16 935	26,8	49,3	78,0	71,1
Major Isidoro	18 237	23,7	46,9	74,4	67,7
Maravilha	9 549	31,2	51,0	76,9	71,3
Maribondo	13 067	16,4	37,9	68,3	61,1
Messias	14 853	13,3	37,1	73,5	65,5
Novo Lino	11 380	23,4	46,1	78,8	72,5
Oliveira	10 592	34,9	55,4	80,2	74,1
Ouro Branco	10 687	28,1	47,2	73,9	68,0
Pariconha	10 003	30,5	47,4	75,3	68,9
Paripueira	10 979	14,3	35,2	66,8	59,4
Passo de Camaragibe	13 698	22,5	50,1	81,2	74,6
Piaçabuçu	15 731	26,9	50,1	77,7	71,5
Poço das Trincheiras	12 942	47,0	67,4	86,2	81,6
Porto Real do Colégio	16 894	32,1	54,3	79,8	73,6
Quebrangulo	10 929	28,0	49,1	77,6	70,8
Santana do Mundaú	9 991	25,6	52,5	80,4	73,8
Satuba	13 934	7,7	27,1	59,7	50,7
Senador Rui Palmeira	12 476	42,6	60,7	82,8	78,1
Taquarana	18 193	28,8	49,2	75,7	69,0
De 20.001 a 50.000	821 738	23,7	46,1	75,3	68,4
Atalaia	40 511	15,9	42,7	77,4	70,3
Boca da Mata	24 033	17,4	39,5	72,2	64,9
Cajueiro	19 129	16,4	42,7	77,0	69,5
Colônia Leopoldina	19 127	21,9	46,6	76,3	70,3
Craibas	20 395	32,4	52,8	80,0	73,6
Delmiro Gouveia	45 220	15,5	31,8	61,4	53,7
Feira Grande	19 962	35,0	56,5	81,1	74,8
Girau do Ponciano	32 581	38,3	59,9	84,3	78,8
Igaci	23 919	30,7	49,2	75,3	67,8
Igreja Nova	21 071	28,9	51,8	80,2	73,3
Joaquim Gomes	20 649	25,7	53,1	82,9	76,4
Junqueiro	22 332	19,5	40,3	71,3	64,3
Limoeiro de Anadia	24 824	23,5	46,2	79,2	71,4
Maragogi	26 403	20,4	44,2	75,3	68,4
Marechal Deodoro	42 877	13,1	33,6	63,7	56,5

Mata Grande	21 904	39,8	58,2	80,2	74,6
Matriz de Camaragibe	22 245	18,1	45,9	78,8	71,6
Murici	22 502	16,3	40,8	74,9	66,6
Olho d'Água das Flores	19 708	24,3	45,9	72,8	65,8
Pão de Açúcar	22 139	30,2	51,4	76,3	70,7
Pilar	30 970	12,1	35,5	68,7	60,1
Piranhas	20 576	28,2	49,2	74,2	68,5
Porto Calvo	24 435	15,5	40,9	74,6	67,2
Santana do Ipanema	42 512	30,5	48,8	72,0	66,1
São José da Laje	21 961	13,9	40,7	73,9	66,4
São José da Tapera	28 117	41,0	60,9	82,7	78,2
São Luís do Quitunde	30 751	17,5	44,9	77,9	70,8
São Sebastião	28 780	28,9	51,1	79,0	71,9
Teotônio Vilela	38 518	20,1	43,7	76,2	69,5
Traipu	22 210	41,6	60,1	82,3	76,6
Viçosa	21 377	19,3	44,1	73,6	65,7
De 50.001 a 100.000	387 915	13,8	34,5	66,4	58,5
Campo Alegre	47 145	13,2	42,4	80,3	73,1
Coruripe	48 351	17,0	37,8	70,1	62,7
Palmeira dos Índios	65 665	15,0	32,1	60,8	52,7
Penedo	55 555	17,6	38,6	67,2	59,8
Rio Largo	64 333	8,3	26,8	60,8	51,6
São Miguel dos Campos	50 908	10,8	29,9	60,9	53,5
União dos Palmares	55 958	15,4	36,9	68,8	60,9
De 100.001 a 500.000	203 917	12,1	28,8	58,3	50,1
Arapiraca	203 917	12,1	28,8	58,3	50,1
Mais de 500.000	889 721	5,1	17,5	44,1	36,2
Maceió	889 721	5,1	17,5	44,1	36,2

Fonte: IBGE, 2010

Tabela 9 – Domicílios particulares permanentes, total e respectiva distribuição percentual, por situação do domicílio e tipo de saneamento, segundo os municípios e as classes de tamanho da população dos municípios - Alagoas - 2010

Municípios e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Domicílios particulares permanentes			
	Total	Distribuição percentual, por tipo de saneamento (%)		
		Adequado (1)	Semi-adequado (2)	Inadequado (3)
Alagoas	842 884	26,2	60,0	13,8
Até 5.000	6 720	4	60,2	35,8
Belém	1 303	5,0	56,9	38,1
Feliz Deserto	1 202	1,1	92,1	6,8
Jundiá	1 124	1,8	64,6	33,6
Mar Vermelho	1 038	15,2	38,0	46,8
Olho d'Água Grande	1 299	0,5	49,3	50,2
Pindoba	754	0,1	58,4	41,5
De 5.001 a 10.000	39 673	10,0	68,0	22,1
Barra de São Miguel	1 988	51,6	44,1	4,3
Belo Monte	1 809	11,8	53,0	35,2
Campestre	1 668	36,3	48,0	15,8
Campo Grande	2 366	6,9	80,9	12,3

Carneiros	2 042	0,2	69,6	30,2
Chã Preta	1 865	5,4	60,1	34,6
Coqueiro Seco	1 518	14,8	75,8	9,5
Jacaré dos Homens	1 383	4,3	90,5	5,2
Jacuípe	1 688	22,9	41,9	35,3
Japaratinga	1 993	9,2	54,2	36,6
Jaramataia	1 392	0,7	77,3	22,1
Minador do Negrão	1 469	0,5	43,7	55,8
Monteirópolis	1 696	0,4	77,4	22,2
Olho d'Água do Casado	2 122	11,8	62,8	25,4
Palestina	1 272	4,4	90,2	5,4
Paulo Jacinto	2 112	10,9	71,2	18,0
Porto de Pedras	2 227	0,9	58,4	40,8
Roteiro	1 652	6,2	83,4	10,4
Santa Luzia do Norte	1 874	2,6	93,2	4,2
São Brás	1 823	7,8	87,2	4,9
São Miguel dos Milagres	1 954	5,1	86,5	8,4
Tanque d'Arca	1 760	1,9	54,6	43,5
De 10.001 a 20.000	126 347	17,2	50,9	31,9
Água Branca	4 725	27,8	34,3	37,9
Anadia	4 666	15,2	67,9	16,8
Barra de Santo Antônio	3 485	22,0	71,9	6,1
Batalha	4 335	15,2	66,3	18,5
Branquinha	2 478	31,5	32,9	35,6
Cacimbinhas	2 879	0,0	56,9	43,0
Canapi	4 465	2,8	34,6	62,6
Capela	4 150	42,6	39,0	18,4
Coité do Nóia	2 983	1,1	38,7	60,2
Dois Riachos	2 946	0,5	52,9	46,7
Estrela de Alagoas	4 995	2,9	37,6	59,5
Flexeiras	3 183	45,6	25,9	28,6
Ibateguara	4 142	55,6	30,1	14,4
Inhapi	4 409	7,3	44,6	48,2
Jequiá da Praia	2 923	1,6	83,3	15,1
Lagoa da Canoa	4 788	4,0	71,0	25,0
Major Isidoro	5 124	10,1	61,0	28,9
Maravilha	2 676	8,2	53,4	38,5
Maribondo	3 821	50,3	34,3	15,4
Messias	3 877	28,9	64,8	6,3
Novo Lino	3 226	18,0	39,1	42,9
Olivença	2 898	0,7	48,7	50,7
Ouro Branco	2 951	0,8	63,8	35,4
Pariconha	2 596	2,2	70,6	27,2
Paripueira	2 830	9,6	80,4	10,0
Passo de Camaragibe	3 728	1,6	73,2	25,2
Piaçabuçu	4 649	37,3	58,5	4,2
Poço das Trincheiras	3 329	1,2	39,4	59,4
Porto Real do Colégio	5 092	31,3	34,7	34,0
Quebrangulo	3 011	11,5	54,2	34,4
Santana do Mundaú	2 809	4,6	50,3	45,1
Satuba	3 823	60,6	37,8	1,7
Senador Rui Palmeira	3 039	2,1	43,1	54,9
Taquarana	5 316	2,1	50,4	47,6
De 20.001 a 50.000	228 305	20,6	56,3	23,1

Atalaia	10 903	21,0	63,2	15,8
Boca da Mata	6 610	58,0	32,1	9,9
Cajueiro	4 849	9,3	79,2	11,6
Colônia Leopoldina	5 268	53,3	29,4	17,3
Craíbas	5 863	5,8	65,8	28,4
Delmiro Gouveia	13 185	68,3	28,3	3,4
Feira Grande	5 685	0,8	46,4	52,9
Girau do Ponciano	8 981	0,9	49,9	49,2
Igaci	7 096	2,3	62,0	35,6
Igreja Nova	6 272	3,8	75,6	20,6
Joaquim Gomes	5 515	11,1	53,8	35,1
Junqueiro	6 358	0,5	85,3	14,3
Limoeiro de Anadia	6 783	4,3	51,4	44,3
Maragogi	7 356	27,3	50,3	22,4
Marechal Deodoro	12 163	27,3	70,1	2,7
Mata Grande	6 260	13,4	34,1	52,5
Matriz de Camaragibe	5 900	5,4	82,6	12,0
Murici	6 114	53,5	28,9	17,7
Olho d'Água das Flores	5 477	1,3	88,1	10,6
Pão de Açúcar	6 076	16,2	62,8	21,0
Pilar	8 821	22,2	74,1	3,7
Piranhas	5 750	45,6	39,3	15,1
Porto Calvo	6 466	12,9	71,9	15,2
Santana do Ipanema	11 974	5,5	70,8	23,7
São José da Laje	5 913	52,3	31,0	16,8
São José da Tapera	7 124	1,2	58,2	40,6
São Luís do Quitunde	7 728	8,7	60,0	31,3
São Sebastião	8 468	0,2	49,8	50,0
Teotônio Vilela	10 324	38,5	57,9	3,6
Traipu	6 336	7,6	30,7	61,7
Viçosa	6 687	25,6	60,7	13,7
De 50.001 a 100.000	109 522	31,0	61,4	7,6
Campo Alegre	10 919	13,0	84,9	2,1
Coruripe	13 416	14,9	80,3	4,9
Palmeira dos Índios	20 429	9,6	74,4	15,9
Penedo	16 362	28,6	67,8	3,7
Rio Largo	18 444	27,9	68,1	4,0
São Miguel dos Campos	14 022	62,5	34,8	2,8
União dos Palmares	15 930	62,8	21,7	15,6
De 100.001 a 500.000	58 258	16,5	79,5	4,0
Arapiraca	58 258	16,5	79,5	4,0
Mais de 500.000	274 059	38,1	61,3	0,6
Maceió	274 059	38,1	61,3	0,6

Fonte: IBGE, 2010.

Em Alagoas, na lista dos 102 municípios, os de melhor desempenho no IDH são os considerados polos mesorregionais, os que têm maior população e melhor infraestrutura hospitalar, serviços, comércio, abrigando unidades industriais. Carvalho explica que os maiores municípios são também, os mais populosos e, como os vizinhos são menores e mais pobres, essas cidades exercem o papel de sedes mesorregionais, seja na Mata, Agreste ou Sertão:

Os grandes municípios têm áreas de influência que correspondem às suas capacidades de oferecer serviços médicos, bancários, educacionais e comerciais às localidades vizinhas, transformando-se assim em centros dinâmicos sub-regionais, como são os casos de Arapiraca, na região fumageira; Delmiro, no Sertão; Palmeira dos Índios no Agreste; ou Penedo e Coruripe no litoral sul. As pequenas localidades, por sua vez, são ex-distritos que se emanciparam, mas que nunca perderam a condição de região dependente da antiga sede municipal. Para exemplificar essa disparidade na distribuição espacial de riquezas: mesmo juntos, os dez municípios com menor PIB, nessa classificação, têm uma economia menor que alguns bairros da capital, como, por exemplo, o Jacintinho³⁷⁴.

³⁷⁴ CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular**: uma via de modernização para Alagoas. 7. ed. Maceió, EDUFAL, 2016, p. 33.

5 CONCLUSÃO

A criação de municípios e o aumento do seu papel na implementação de políticas públicas teve início com o processo de descentralização brasileiro, cujo objetivo principal era o fortalecimento financeiro e político dos estados e dos municípios perante o governo federal. Esse processo esteve estreitamente ligado ao objetivo mais amplo de reforma e redemocratização do Estado, baseados no argumento de que a descentralização das políticas públicas propiciaria mais eficiência no uso dos recursos e eficácia às políticas públicas, além de transparência às decisões e responsabilização dos governantes perante seus cidadãos.

O aparente consenso que se estabeleceu sobre o tema da democratização e sua relação com a descentralização esconde uma apropriação discursiva dos termos em questão pelo poder econômico privado. Como visto, o modelo hegemônico de democracia representativa difundida pelo ideário neoliberal apregoa uma descentralização radical, com a transferência das responsabilidades públicas para a iniciativa privada, reduzindo-se o papel do Estado às suas funções mínimas e relegando as políticas sociais a um segundo plano.

No âmbito intergovernamental, há apenas a transferência de responsabilidade aos governos subnacionais, sem o correspondente e necessário deslocamento de recursos e poder de decisão do nível federal para os níveis periféricos. Também não há qualquer preocupação com a transferência de parcela do poder decisório do governo para os cidadãos, através dos paradigmas participativos e representativos de democracia, e, muito menos, com o estabelecimento de condições mínimas que garantam a igualdade política aos sujeitos que atuam no processo democrático.

A descentralização levada a efeito nos países que adotaram o modelo neoliberal expressam, na realidade, o desmonte do Estado através da redução de sua atividade regulatória e produtiva e a ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados ao longo do século. A transferência de competências de cunho social o para nível local pode ser uma forma de dismantlar o Estado de bem estar e de diminuir drasticamente as prestações sociais, quando não são transferidos recursos econômicos e materiais suficientes.

Não se desconhece o potencial democratizante da descentralização. Entretanto, em face dos distintos formatos e facetas que esta pode assumir, a depender do contexto político-ideológico em que se encontre inserida, a descentralização pode atuar, inclusive, de forma contrária ao princípio democrático.

Descentralização não implica necessariamente democratização. Não há qualquer elemento intrínseco ao mecanismo da descentralização que assegure a abolição da dominação.

Como bem sintetizado por Arretche, “deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema”³⁷⁵.

No Brasil, o processo de descentralização não conduziu ao esperado fortalecimento das instituições estatais ou a democratização do poder em níveis significativos. Referida circunstância, como visto, decorre do fato desse processo ter sido essencialmente oligárquico em sua origem, tendo a descentralização funcionado, inicialmente, como instrumento para que os grupos locais pudessem controlar o poder político e manter as estruturas de dominação existentes, em um país marcado por um déficit de representatividade e cidadania, e, posteriormente pela elite global como meio de manter a sua hegemonia.

A alteração substantiva desse quadro só pode ser alcançada pela introdução de mecanismos de participação direta que fortaleçam o papel do cidadão na formulação, implementação, avaliação e controle das políticas estatais, avançando, assim, em direção a uma democracia participativa e deliberativa, ainda que tais instituições venham a ser desvirtuadas na prática e não estruturam a democratização anunciada no corpo dos textos legais.

Como visto, embora a Constituição Federal de 1988 tenha o Município à condição de ente federativo, atribuindo-lhe autonomia administrativa, política, legislativa e financeira, a adesão do Brasil ao projeto neoliberal no período imediatamente posterior à promulgação da nova Carta constitucional, conduziu a um novo processo de centralização fiscal, com consequências diretas na autonomia dos Municípios brasileiros, que restou progressivamente esvaziada.

A adoção do modelo neoliberal, nos moldes preconizados pela teoria neoinstitucionalista, teve efeitos nefastos na autonomia financeira dos municípios brasileiros, em especial naqueles de pequeno porte. As “recomendações” de austeridade fiscal e de reforço do controle, coordenação e fiscalização das finanças públicas por parte do Governo federal, impostas pelos organismos financeiros internacionais, resultaram em um modelo de federalismo caracterizado por uma concentração financeira e de poderes nas mãos da União, em detrimento autonomia municipal.

Ressaltou-se que o aplicação do modelo proposto pela teoria neoinstitucionalista em países de dimensões continentais como o Brasil, onde o grau de heterogeneidade estrutural e social é bastante elevado e o grau de conflito regional é intenso e os aparatos de proteção social, de regulação e intervenção estatais são precários e impregnados de vícios patrimonialistas, tem

³⁷⁵ ARRETICHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

produzido efeitos bastante danosos: acentuam os problemas de heterogeneidade já existentes e o grau de exclusão política, social e econômica.

O federalismo fiscal brasileiro, moldado de acordo com os preceitos neoliberais da teoria neoinstitucionalistas, caracteriza-se, assim, pelo baixo nível de autonomia orçamentária e elevado desequilíbrio fiscal dos governos locais. As restrições impostas pelo estabelecimento de um padrão de comportamento fiscal tem limitado a descentralização a um mero processo administrativo sem a real transferência de poder.

Conclui-se, assim, que a crise que se instaurou no federalismo fiscal brasileiro não se restringe ao aspecto financeiro, uma vez que o comprometimento da autonomia financeira destes entes repercute diretamente na sua autonomia administrativa, na medida em que se veem engessados em seu espaço de ação, atuando como meros executores de políticas públicas ditadas pelo governo central. O panorama aqui traçado põe em cheque o próprio papel destes entes no contexto do federalismo brasileiro.

Assim, é razoável predizer que o Brasil necessita de um novo modelo de federalismo, mais condizente com a realidade e a cultura dos pequenos e médios municípios, e afastado do paradigma preconizado pelo modelo neoliberal.

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, os argumentos em prol da descentralização, que podem ser consubstanciados, de forma resumida, em uma pretensa relegitimação do poder público e na melhoria na prestação de serviços públicos, propiciadas pela maior proximidade da população em relação ao centro de poder, têm sido utilizados, frequentemente pelas elites locais para justificar a criação de Municípios de forma indiscriminada, que não possuem condições econômicas e técnicas de executar minimamente as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, especialmente no que diz respeito a implementação de políticas públicas capazes de elevar as condições de vida e bem-estar dos indivíduos.

Na prática, os processos de descentralização não têm espelhado um empoderamento das comunidades locais, tendo em vista a característica de inatividade do povo brasileiro na ordem política. Conforme demonstrado, sobretudo nos Municípios de pequeno porte, a descentralização vem acompanhada do risco de captura do poder pelas elites locais, com o fortalecimento dos chamados coronéis.

De tudo quanto exposto no presente estudo, conclui-se que, apesar dos esforços no combate às práticas patrimonialistas, ainda prevalece nos municípios, em especial nos de pequeno porte, um cenário onde os agentes políticos implementam estratégias de manutenção dos espaços políticos com objetivos puramente eleitoreiros.

Apesar da autonomia financeira ser fator essencial para a implementação de políticas públicas, a insuficiência de recursos não é o único entrave à prestação de serviços públicos nos municípios brasileiros. Além da autonomia financeira, outros fatores afetam a possibilidade de uma descentralização exitosa, como a capacitação técnica do pessoal nos níveis locais de governo; o legado das políticas prévias; as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços e a engenharia operacional inerente à sua prestação; a natureza das relações entre Estado e sociedade, além das relações entre as diversas esferas de governo.

Ademais, constatou-se que os pequenos municípios não tem escala suficiente para viabilizar economicamente a provisão local de muitos dos serviços de utilidade pública. Nesse caso, tal provisão depende de articulação entre grupos de municípios, com formação de um novo ente jurídico que os represente.

Foi visto que a arrecadação tributária na maioria dos municípios alagoanos é insuficiente para o atendimento das demandas sociais da população residente em seus territórios, de forma que estes ficam quase que totalmente dependentes das transferências de receitas da União e dos Estados para a implementação de políticas públicas.

A dependência financeira existente nos municípios alagoanos em relação às transferências intergovernamentais é um entrave na gestão municipal, porquanto os repasses seguem as diretrizes de alocação previamente determinadas pelos entes superiores, restando aos gestores locais pouco ou nenhum espaço para manobra. A dependência financeira e a consequente vinculação às diretrizes e programas estabelecidos pelo ente central tornam sem sentido o famoso argumento em prol da criação desenfreada e sem critérios de municípios como forma de descentralização do poder, já que a autonomia municipal resta quase totalmente esvaziada, porquanto o gestor não pode empregar os recursos de forma a adequar as políticas públicas às peculiaridades e necessidades locais. Como consequência, os municípios são obrigados a desenvolver as diretrizes dos entes maiores, ficando os problemas locais com um pequeno volume de receitas para serem resolvidos.

De tudo quanto exposto é possível se concluir que a criação dos denominados municípios inviáveis, com a consequente municipalização de políticas públicas não tem atuado a favor de um maior desenvolvimento local, através da melhoria das condições de vida e bem-estar da população, propiciando o fortalecimento de suas liberdades substantivas. Pelo contrário, a existência de tais entes tem servido como um instrumento para reafirmação das práticas oligárquicas, uma vez que a permanência de velhas estruturas de poder em um cenário

de descentralização política municipal pode acentuar ainda mais as desigualdades econômicas e sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS (Estado). **Lei Complementar nº 1, de 27 de março de 1990**: estabelece os requisitos mínimos de população, renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacaogabinete>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

ALAGOAS, Estado de. **Constituição do Estado de Alagoas**, 1989: promulgada em 5 de outubro de 1989. Atualizada até a emenda nº 38/2010. Coord. de Maria de Fátima Medeiros Tavares – 3. ed. rev. e ampl. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2013.

ALENCAR, Chico. **Municipalização é progresso?** O Povo. Fortaleza, 8 jun. 2014. Caderno Política.

ALVES, Fabrício Germano; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. O direito fundamental à educação sob a perspectiva do desenvolvimento. **Direito, desenvolvimento e políticas públicas**, Natal, p. 165-185, 2014.

AMORIM, Silvia. **Criados para quê?** O Globo. Rio de Janeiro, 20 jan. 2013, País.

ANDRADE, Jarpa Aramis Ventura de et al. **A influência das transferências de renda no Estado de Alagoas**: um link entre os principais programas socioeconômicos vigentes.

Disponível em:

<<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/AInfluenciadasTransferenciasdeRendanoEstadodeAlagoas.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

ANDRADE, Mário Cesar da Silva. **Dependência financeira dos municípios brasileiros**: entre o federalismo e a crise econômica. Revista Espaço Acadêmico, v. 16, n. 185, p. 71-82, 2016.

ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos. **Descentralização fiscal no Brasil**: economia e finanças públicas nos municípios alagoanos (1999/2010). 2013. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Alagoas.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: Determinantes da Descentralização, Rio de Janeiro, Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ATALAIA. Lei municipal nº 907, de 21 de dezembro de 2005. **Diário Oficial Municipal**, Atalaia, 21 dez. 2005. Disponível em:

<<http://www.fiscosoft.com.br/index.php?PID=271079&amigavel=1>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em:

<<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BEZERRA, Josineide da Silva. **O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (anos 90)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa.

BIANCHI, Alvaro. **O conceito de estado em Max Weber**. Lua Nova, São Paulo, n. 92, p. 79-104, Ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4452014000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo. Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**; de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2967/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Acórdão, 12 fev. 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266968>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2632/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Acórdão, 7 nov. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387190>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

BREMAEKER, François. E. J. de. **Limites à criação de novos municípios: A Emenda Constitucional nº 15**. Revista de Administração Municipal, v. 43, nº 219, p. 118-128. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Ano 47, v. 120, n. 1, jan.-abr. 1996.

BRITO, Johnatan Rafael Santana de. **Finanças públicas e federalismo fiscal**: uma análise da efetividade fiscal dos municípios brasileiros. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. (Org). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **Patrimonialismo em Faoro e Weber**. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003. p. 153-93.

CARMO, Corival Alves; DASSO JÚNIOR, Aragón Érico; HITNER, Verena. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão S. Linhares (Org.). **Federalismo sul-americano**. Rio de Janeiro, 2014.

Disponível em:

<http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160330_livro_federalismo_sul_a_mericano.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular**: uma via de modernização para Alagoas. 7. ed. Maceió, EDUFAL, 2016.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Formação histórica de Alagoas**. 3. ed. Maceió: Edufal, 2015.

CARVALHO, R. G.; FARIAS, W. dos S.; LIRA, Ana. A. G. P. Rosa. **Participação e gestão de políticas públicas: as dificuldades dos pequenos municípios**. In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Campinas, 2015.

CASTELLS, Manuel. **Para o Estado-rede**: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. Bresser *et alii* (Org.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora Unesp, 1999. p. 147-171.

CASTRO, Juliana; ILHA, Flávio. Municípios gastam mais com burocracia que com Saúde, **O Globo**, 20 out. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/municipios-gastam-mais-com-burocracia-que-com-saude-10440326>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Descentralização e Política Social no Brasil**: as perspectivas dos anos 90. Revista Espaço & Debate, São Paulo, n. 32, 1991.

CIGOLINI, A. A. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas**: análise da criação de municípios no Estado do Paraná. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **Território e criação de municípios no Brasil**: uma abordagem histórico geográfica sobre a compartimentação do espaço. 2009. 210 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CIGOLINI, Adilar Antonio; MATIOLOA, Edelvan. **Nova legislação e a potencialidade de criação de novos municípios no Brasil**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014.

CITADINI, A. R. **Municípios inviáveis e controle do déficit público**. Diário Comércio e Indústria, 24 e 25 nov. 1998.

COELHO, Humberto Shubert. **Patrimonialismo e Democracia: Encontros e Desencontros**. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Souza”. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2006. Disponível em <<http://www.defesa.ufjf.br/fts/PDED.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

COSTA, Marta Nunes da. **Modelos democráticos**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DIAS, Jean Carlos. O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva do pensamento jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013. p. 31-50.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Descentralização, políticas públicas e participação popular**. In: II Seminário nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007, Santa Catarina. Anais do II Seminário nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Santa Catarina, 2007. v. 1.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Jairo Luiz Caetano. **A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil**. Sociedade em Debate, Pelotas, 17(1): 69-88, jan.-jun./2011.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANCHES, Samyra Napolini; COUTO, Monica Benetti (Orgs.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XX**. Brasília: Ipea, 2013.

GASPAROTTO, G. P.; VIEIRA, M. S.; GROSSI, P. K. **O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos**. In: XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2014, Santa Cruz do Sul. XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: Ipea, fev. 2000 (Texto para Discussão, n. 706).

GUINMARAES, Maria do Carmo Lessa. **O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico**. Organ. Soc., Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, Abr. 2002.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira**. Tomo I – A época colonial, v. 1. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IETS. **Indicadores de desigualdade racial no Brasil**. Rio de Janeiro: IETS, 2003.

IPEA. **Radar social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Federalismo, descentralização e democracia**. Sociologia, Araraquara, v. 10, 2001.

KRELL, Andreas J. Para além do fornecimento de medicamentos para indivíduos – O exercício da cidadania jurídica como resposta à falta de efetivação dos direitos sociais: em defesa de um ativismo judicial moderado no controle de políticas públicas. In: FEITOSA, Enoque (Org.) **O Judiciário e o Discurso dos Direitos Humanos**– vol. 2. Recife: UFPE, 2012, p. 135-179.

KRELL, Andreas J. O Federalismo cooperativo de execução como modelo para o Estado Social Brasileiro. In: COPETTI NETO; Alfredo, LEITE, George Salomão; LEITE; Glauco Salomão (Coord.). **Dilemas na Constituição**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LIMA, Victor Galeno Rodrigues. **A formação de Municípios e a reserva do impossível**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1.756, 22 abr. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11181>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

MACHADO, Fabiano Duarte. LIMA, Matheus Carlos Oliveira de. **História econômica de Alagoas: a indústria cloroquímica alagoana e modernização da dependência**. Maceió: Edufal, 2016.

MAGALHÃES, João Carlos. 2007. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. In: XAVIER YAWATA, Alexandre; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (orgs.). Dinâmica dos municípios. Rio de Janeiro: IPEA.

MARTINS, Júlia Cadaval. **A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira**. Rio de Janeiro, 2010. 135p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

MELLO, Henrique Cardoso Mesquita. **A gestão fiscal dos municípios alagoanos sob a ótica das transferências intergovernamentais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão) – Instituto Superior de Gestão, Lisboa.

MÜLLER NETO, Júlio Strubing. **A relação entre democracia, descentralização e políticas de saúde no Brasil**: atualização do debate e estudo de caso em uma perspectiva comunicativa. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

NASCIMENTO, Tatiane Dantas. Desenvolvimento regional e o combate à seca no Nordeste brasileiro. **Direito, desenvolvimento e políticas públicas**. Natal, p. 79-114, 2014.

OHLWEILER, Leonel. **Administração Pública e democracia**: perspectivas em um mundo globalizado. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 36 n. 143 jul./set. 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão). Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

OLIVEIRA, Otair Fernandes. **O municipalismo e a cultura política brasileira**. On-line. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/quatorze/otair_oliveira_14.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

OLIVEIRA, Thiago. **O poder local e o federalismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ONU. (1993), Declaração Final e Plano de Ação. Conferência Mundial Sobre os Direitos Humanos. Viena.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

PEIXINHO, Manoel Messias; ANDRADE, Ferraro Suzani. **Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>.

PERFIL dos municípios brasileiros 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

PINHO, José. **Reforma do aparelho do estado**: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. In: Revista O &S v. 5, n. 12, maio/ago. 1998.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 36, n. 142 abr./jun. 1999, p. 143-165.

PNUD. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente** – a experiência brasileira. Rio de Janeiro, 2006.

RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e federalismo fiscal cooperativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ROBL FILHO, Ilton Norberto; MADALENA, Luis Henrique Braga; MELO, Milena Petters. **Direito e desenvolvimento**: fundamentos teóricos e históricos. Revista Jurídica – CCJ, v. 20, n.º. 42, p. 5-36, maio/ago. 2016.

RODRIGUES, Alexandre Calixto. **Obrigação estatal internacional de instituir políticas públicas ambientais**: Uma análise pontual sobre as estratégias voltadas a pôr fim ao uso insustentável dos recursos hídricos. 2015. Dissertação (Mestrado).

RODRIGUES, Marcos. AL pode ganhar dois novos municípios, **Gazeta de Alagoas**, Maceió, 23 jun. 2018. Política. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=326006>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

SÁ, Charles Nascimento. **Os Intelectuais e a Emancipação Política de Camacan**. Monografia apresentada ao curso de Especialização em História Regional. Ilhéus, 2000.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Danilo Moreira dos. **Patrimonialismo e os limites entre público e privado no Brasil sob a ótica de Raymundo Faoro e Oliveira Viana**. Revista Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 19-28, março de 2017. Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 30 jul. 2017.

SANTOS, Renato Zumaeta Costa dos. **O Patrimonialismo em Camacan**: Uma Prática Política em Benefício da Elite Local. 2009. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/cicloshistoricos/anais/renato_zumaeta_costa_dos_santos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/100820171042_SchumpeterCapitalismoSocialismoeDemocracia.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Gustavo Madeiro da; GAMEIRO, Rodrigo. **Uma Crítica à (Des)Centralização Administrativa a partir do Contexto Coronelista**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 261-283.

SILVA, Robson Roberto. **A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil**. SER Social, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.-jun./2015.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. **Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jul. 2018.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. **Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, jun. 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/5178>>. Acesso em: 3 out. 2018.

VASCONCELOS, Julio Caio. **Recursos federais e a dependência financeira dos municípios alagoanos**. 2018. 96 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2018.

VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas do Brasil**. Coleção biblioteca básica brasileira. Brasília: Conselho.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1999, v. 1.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1999, v. 2.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999, v. 2.

XAVIER, Laécio Noronha. **Impasses gerados pelo centralismo fiscal, precariedade financeira e baixa arrecadação tributária para emancipação de distritos e criação de novo municípios no Brasil**. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2014, João Pessoa/PB. Anais do XXIII CONPEDI Direito e Administração Pública III. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1. p. 335-364.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2014.

ZORZANELLO, Liamar Bonatti. **Emancipação de municípios pós-Constituição de 1988 – o caso de Goioxim/PR**. Revista geonorte, edição especial 3, v. 7, n.1, p. 1534-1550, 2013.