

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**A NOVA FORMAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO APÓS A  
CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO**

**RAYSSA LAÊNNY SILVA CHAPOVAL**

**CARUARU**

**2016**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**A NOVA FORMAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO APÓS A**  
**CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à  
FACULDADE ASCES, como requisito parcial, para a  
obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação  
do Professor Doutor Vanuccio Pimentel.

**RAYSSA LAÊNNY SILVA CHAPOVAL**

**CARUARU**

**2016**

## **BANCA EXAMINADORA**

Aprovada em: 08/11/2016.

---

Presidente Professor Doutor Vanuccio Pimentel

---

Primeiro avaliador: Ademário Andrade Tavares

---

Segundo avaliador: Bruno Manoel Viana Araújo

## DEDICATÓRIA

*Dedico esse trabalho científico àquele que a ciência não esgota-o,*

*Aos meus pais, o senhor Ruy da Silva Chapoval e a Josenilda Maria da Silva Chapoval,*

*Aos meus irmãos e companheiros da academia, Leneky Farney Silva Chapoval e Iury Farney Silva Chapoval,*

*Ao meu amor Thiago Valério Rufino de Lima,*

*Ao orientador e amigo, o professor Vanuccio Pimentel,*

*A todos e todas que de alguma forma contribuíram para a formação deste trabalho, serei eternamente grata.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por sempre ter me amparado.

Agradeço a todos que contribuíram de qualquer forma para a construção deste trabalho científico.

Agradeço ao meu professor orientador, Vanuccio Pimentel.

Agradeço à faculdade ASCES.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a consequência da autonomia nos municípios do Estado de Pernambuco após a constituição de 1988, uma vez que a constituição cidadã concede aos municípios o status de ente federativo. Observa-se que a nova estruturação trouxe aos municípios de Pernambuco uma média anual superior a média do Nordeste, todavia ainda se encontra nos 10 piores índices FIRJAN dos municípios de Pernambuco com semelhante aos piores municípios do país. Desta forma, questionou-se qual o motivo de tamanha disparidade entre os 10 melhores índices e os 10 piores, e se mostrou que a problemática está no que tange a gestão dos recursos municípios, logo um problema de administração dos repasses e das receitas correntes a fim de organizar uma melhor estruturação do trabalho. Por fim, apontamos que a gestão pública tributária é determinante para melhor estruturação das políticas públicas coordenadas entre os entes federativos atinge uma melhor efetivação.

## **ABSTRACT**

This paper has as object of study the consequence of autonomy in the municipalities of the State of Pernambuco after the 1988 constitution, since the citizen constitution grants municipalities the status of federative entity. It notes that the new structure has brought to Pernambuco municipalities an annual average media northeast, but still is in the 10 worst FIRJAN indices of the municipalities of Pernambuco similar to the worst municipalities in the country. Thus, questioned whether what the reason for such disparity between the top 10 indices and 10 worst, and it turned out that the problem is regarding the management of municipal resources, then one of the transfers management problem and current revenue to organize a better structuring of the work. Finally, we point out that the tax governance is crucial to better structuring of coordinated policies between the federal entities reaches a better execution.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1. A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA.....</b>	<b>12</b>
1.1. A CULTUROLOGIA DO ESTADO BRASILEIRA.....	14
1.2. A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	15
1.3. O DESENHO FEDERATIVO PURO FRENTE AO BRASILEIRO.....	22
<b>2. O ESPAÇO URBANO APÓS A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ.....</b>	<b>29</b>
2.1. SÃO COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS.....	30
2.2. A EXPLOSÃO DOS MUNICÍPIOS.....	32
<b>3. A COORDENAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NAS CIDADES DE PERNAMBUCO.....</b>	<b>37</b>
3.1. COORDENAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.....	37
3.2. O ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.....	40
3.3. QUANTO MAIOR COTA FPM MENOR A EFICIÊNCIA? .....	43
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>47</b>

## EPÍGRAFE

*“De modo que nem o que planta é alguma coisa, nem o que rega, mas Deus, que dá o crescimento”.*

*[ 1 Coríntios 3:7 ]*

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca estudar os impactos e resultados na estruturação das competências municipais que surgiram com o arranjo da federação, a nova forma de repartição de autonomia entre os entes federados após a constituição de cidadã. A proposta inicia com a indicação da construção da sociedade brasileira, todos os efeitos da colonização e da organização político partidária, o processo de evolução dos fatores políticos locais e regionais.

Já a construção do Estado brasileiro é formado através do desenho de federalismo à brasileiro com parâmetros movidos visualizados no federalismo puro, segundo Abrucio nossa formação estatal dependeu diretamente dos acordos e decisões políticas entre os governadores e os agentes políticos locais e desta forma é necessário um ambiente propenso aos agentes políticos locais terem autonomia de fato para cumprir com as demandas sociais de cada realidade.

Diante deste processo, a revisão de literatura pesa em falar que é necessário o apontamento das diversas formas de governar, além do que há a real necessidade de identificar as competências de caráter exclusivo e as de caráter concorrentes, as últimas necessitam de uma real integração de todos os entes federativos. Logo, Arretche fala que, as políticas públicas apoiadas na coordenação entre os entes federativos têm um agravante, no que tange a repartição das competência em implantar as políticas públicas e qual o ente federativo tem competência tributária sobre a determinada matéria, objetivando a possibilidade da efetivação das demandas.

Todavia, não ocorrera neste sentido, com a repartição da autonomia a repartição de competência de execução e a competência tributária não surgiram de forma proporcional, o que Arretche afirma ser uma estrutura na qual a união continua com a responsabilidade de efetivar políticas, mas, em contrapartida não aferirá recursos em forma de tributo a fim de sustentar a execução das políticas, sem recursos, a política não é implementada e as demandas nos municípios aumentam.

Neste sentido, constata-se o aumento de demanda municipal no Estado de Pernambuco, reflexo do Nordeste, mas a situação dos municípios do Estado de Pernambuco encontra-se melhor que a média de toda a região.

Vale ressaltar que, são muitas as perguntas, pois o objeto de estudo deste trabalho é ampla e complexo, trazendo perguntas desde o início da formação da

sociedade brasileira até a análise de dados colhidos por observação do índice FIRJAN de desenvolvimento municipal. São várias os cortes que tivemos que realizar neste trabalho, logo, para melhor visualização da efetividade da autonomia após a Constituição de 1988, o corte realizado foi dos municípios do Estado de Pernambuco.

Por fim, a pergunta que se faz é: Houve melhora significativa na estruturação dos municípios de Pernambuco após a constituição de 1988 através da nova forma da repartição de autonomia entre os novos entes federativos?

## 1. A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

É sabido que já durante a pré-história o homem sentia-se mais seguro para realizar suas atividades básicas de subsistência, tais como, a caça, a pesca, a coleta, juntos com outros homens de forma dinâmica e segura a fim de promover os meios para que todos pudessem sobreviver diante dos perigos que a natureza. A união de todos provia a cada indivíduo do grupo a possibilidade de enfrentar e superar os perigos de uma vida isolada. O ser humano mesmo sem fomentar teorias acerca do convívio em sociedade o fazia de forma instintiva.

Mais tarde, alguns teóricos do século XVIII tentaram explicar porque o homem perde uma parte de sua liberdade, e a soma das liberdades dos homens desta sociedade é igual ao monopólio de punir promovida pelo Estado a fim de se chegar ao bem comum, ou seja, uma ideia de paz social.

Discorrem sobre a natureza da sociedade política Hobbes e Locke onde terão ora pensamentos convergentes, ora pensamentos díspares. Para ambos, o ser humano busca a segurança através do coletivo, pois vivendo inicialmente em um estado de natureza onde o mais forte vigora sobre o mais fraco, qualquer homem teria todos os demais como um inimigo em potencial, e assim nunca o seria forte de fato, tal situação promovera certo receio contra o semelhante. Logo, o medo de perder a vida de forma cruel foi o principal motivo para os homens cederem suas liberdades em troca de segurança.

Dessa forma, o contrato social supriria as demandas ilimitadas da sociedade e as limitariam, tanto o medo da morte violenta ou a segurança fará que os grupos de seres humanos reduzam a sua liberdade a fim de uma maior segurança estrutural, institucional. Desta forma nasce o Estado, porém antes da criação do Estado, o instituto que o alicerça é o pacto social, a respeito deste instituto assevera Rousseau<sup>1</sup>:

Essa soma de forças somente pode nascer do concurso de muitos; mas, sendo a força e a liberdade de cada homem os primeiros instrumentos de sua conservação, como engajá-las sem se prejudicar e sem negligenciar os

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2014.

cuidados necessários? Essa dificuldade, reconduzida à minha questão, pode ser enunciada do seguinte modo: “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e por meio da qual cada um, ao se unir a todos, somente obedeça a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes”. Tal é o problema fundamental a que o contrato social oferece a solução. (ROUSSEAU, 2014, p. 27)

Durante o século XIX algumas transformações de cunho social e econômico iriam atingir de forma incisiva as relações humanas. A vivência das famílias no ambiente rural deu espaço ao capitalismo industrial que atraía mão-de-obra pra as atividades urbanas. Tudo começou a ocorrer de forma rápida e sem necessariamente um pensamento prévio dos atos que a sociedade havia cometido, sem tal planejamento as consequências vieram sem respaldo para contornar os pontos negativos.<sup>2</sup>

Logo, torna-se pertinente alertar que a construção da sociedade brasileira diverge da construção da sociedade europeia, uma vez que, segundo Oliveira Viana<sup>3</sup> o que fundamenta a identidade ou sentimento nacional a fim de obter maior maturidade para exercer a democracia no Estado federal, está intrinsecamente ligado à ideia de culturologia do Estado.

Além disto, a própria formação da sociedade urbana brasileira à moda europeia repercutindo diretamente em 1988 quando o constituinte entrega aos municípios a autonomia federativa, em contrapartida há o dever em executar as competências, sejam elas, exclusivamente de interesse local como as de execução comum.

Logo, torna-se pertinente alertar que a construção da sociedade brasileira diverge da construção da sociedade europeia, uma vez que, segundo Oliveira Viana o que fundamenta a identidade ou sentimento nacional a fim de obter maior maturidade para exercer a democracia no Estado federal, está intrinsecamente ligado à formação do federalismo brasileiro, tornando imprescindível a contraposição da formação do federalismo norteamericano a fim de propor uma análise mais concreta, assim como, o embate trazido através da ideia de culturologia do Estado brasileiro, finalizando a discussão neste capítulo apontando a gestão pública dos interesses locais ainda antes da constituinte de 1988.

Por fim, o primeiro tópico busca conceituar, classificar e sanar os debates e

---

<sup>2</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

<sup>3</sup> Oliveira Viana. A culturologia do Estado.

embates acerca do federalismo puro, assim como contrapô-lo a modelo de federalismo implantado no Brasil.

### **1.1. A CULTUROLOGIA DO ESTADO BRASILEIRO**

A cerca da culturologia do Estado, entende-se como, a habilidade que um determinado povo possui em exercer de forma ativa ou passiva às prerrogativas inerente a população em um determinado território. Ou seja, o grau de possibilidade, ou disposição do povo em tomar atitudes buscando atingir a construção de sua própria sociedade com o fim social ou a paz social é o que vai diferenciar uma população mais madura para uma população mais manipulada (menos madura).

Desta forma, a criação do Estado brasileiro foi realizada com base no sistema prometido pela revolução Francesa, entretanto, o povo não estava tão familiarizado com a cooperação para uma maior organização da sociedade visando a melhor formatação de Estado, ou seja, a população não suportava o peso de ser autora do seu destino político. O povo-massa, que o golpe da Revolução de 1789 elevava subitamente à condição de soberano da Nação toda, não tinha, realmente, saído da prática da gestão, como vimos, dos interesses comunais. Sentimento de interesse coletivo, esta preocupação do bem geral, é, em linguagem científica, o que se chama um “complexo cultural”. (VIANA, 2005, pág. 172-176).

E isto é explicado, pois, o Brasil, sofreu a influencia do sistema Português que foi influenciado pelos povos celtas e mediterrâneos os quais não possuíam o sentimento de interesse coletivo. Diante desta conjuntura, o povo brasileiro tem em sua origem a negação a preocupação do bem coletivo o que distancia qualquer atitude pro-ativa a fim de organizar a sociedade e reestruturar o sistema político nacional objetivando uma maior integração entre os entes federativos, uma vez que, a sociedade estaria com um maior senso de comunicação com os autores políticos.

Este sentimento ou esta consciência de um interesse ou de uma finalidade nacional é, sem dúvida, um pressuposto essencial, uma condição preliminar, sine qua non, para o perfeito funcionamento de qualquer sistema de Estado democrático. Se este sentimento está ausente na cultura do povo e, conseqüentemente, na psicologia dos cidadãos; ou, se existe, mostra-se rarefeito, inconsistente, fraco, pouco denso, sem força determinativa da conduta (porque destituído de sanções moralmente coercitivas nas tradições e costumes do povo), o Estado Nacional, de base democrática,

fatalmente se degenera, entra a funcionar deficientemente, ou mesmo corrompe-se de todo. (VIANA, 2005, pág. 174)

## 1.2. A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A sociedade brasileira foi construída com a presença de diversas etnias, a exemplo, o europeu, o negro e o índio, possuindo estes diferentes gostos e cultura. Entretanto, apesar de tal miscigenação, a cultura europeia predominou no campo econômico, dando sustento a cultura do plantio e posteriormente o processo de industrialização, base do sistema capitalista, que explodiu no velho continente. O problema de um país ser dependente do outro, como o Brasil foi de Portugal, posteriormente da Inglaterra, é que os planos e ideias que dão certo em um solo pode não dar certo nos demais países em vista da disparidade social, pois bem, os projetos capitalistas também chegaram ao Brasil, e o país naturalmente rural se viu obrigado à cidade.

A falta de planejamento ou o mau planejamento durante a mudança do país deixar de ser rural para ser urbano, foi crucial para o cometimento dos crimes de oportunidade, como também, a criação de um grupo a margem da sociedade, este grupo necessitaria sobreviver, porém o Estado negou-os como membros, neste momento surgem às primeiras favelas na cidade do Rio de Janeiro.

Cabe começar o início da análise da construção da sociedade urbana brasileira a partir da estruturação política e social que deu origem ao país. No Brasil a política territorial latifundiária foi à base da colonização, pois para que o reino de Portugal conseguisse se firmar em todo território da Índia ocidental foi preciso dividir a extensão das terras em grandes glebas e estas glebas eram governadas por seus sesmeiros. Nos primeiros anos de colonização, o pau-brasil foi alvo de exploração para o benefício econômico do país colonizador, pós 1538 o cultivo da cana-de-açúcar se intensificou em todo litoral brasileiro, mais precisamente no litoral nordestino. Com efeito, é neste ponto de vista o pensamento de Catão<sup>4</sup>:

De maneira que, a metrópole acabou implementando uma política colonial contraditória, na medida em que pretendia instaurar o regime municipalista, incentivando as práticas de povoação e instalação de vilas; mas, em sentido contrário, adotava um sistema de distribuição de terras em sesmarias que

---

<sup>4</sup> CATÃO, M. Civilizações urbanas e teorias da cidade / Urban civilizations and city theories. **Revista de Direito da Cidade**, 7, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15201>>. Acesso em: 09 Ago. 2015.

isolava o homem.

Desta forma, no Brasil colonial o surgimento de qualquer aglomerado urbano tinha-se início pela própria população presente, e não incentivada pela Metrópole. Assim sendo, nenhum projeto de urbanismo foi pensando para a colônia e em consequência disto há uma evidente desordem urbana durante o império. Um ponto interessante a ser colocado, é que como o país colonizado era e é de clima tropical e detentor da maior floresta em todo globo, os europeus que chegavam aqui tinham medo da floresta e da natureza, porém os nativos, chamados de índios, viviam em plena harmonia, assim afirma o professor Villas Boas<sup>5</sup>:

Tendo a região Centro-Oeste e a Amazônia como exemplos, onde as ocas geralmente não possuem janelas, sendo assim que a princípio pode até causar uma certa estranheza, visto que em climas quentes, nos quais a ventilação é essencial, a ausência de janelas se configura como um problema. Todavia, observando melhor o comportamento indígena, o fato dos últimos não possuírem roupas está diretamente relacionado com a friagem que a madrugada produz e é neste momento que os índios necessitam de abrigo.

De forma natural, o ambiente rural ganhou espaço muito importante, uma vez que a base da economia dependia diretamente do meio propício para o cultivo das monoculturas já ditas. A habitação na cidade era vista como antinatural. Porém, no século XVIII começaram a serem descobertas as primeiras minas de ouro na região de Minas Gerais, o que mudou o interesse da metrópole em relação à colônia, deixando de ser meramente de exploração e passando a ser de povoamento, pois para um melhor controle do ouro retirado das minas devem existir mais pessoas para controlar, logo os europeus iriam embarcar para o Brasil e aqui deixar marcas eternas de seus costumes e cultura.

Assim, o centro das decisões de cunho político referente à colônia, aos poucos foi mudando para o sul, e lá construindo os primeiros alicerces das cidades do Brasil. O Rio de Janeiro tornou-se capital do Brasil e já neste momento ganhou fama por suas belezas naturais. Neste período muitos estudiosos vieram ao Brasil com intuito de catalogar, pesquisar, escrever sobre sua fauna e flora, os costumes do povo, o modelo econômico, enfim, como havia sido uma colônia de muitos bônus à coroa portuguesa existiu a necessidade de entender e conhecer mais aquelas

---

<sup>5</sup> VILLAS BOAS, M. **Significado da Arquitetura nos Trópicos: um enfoque bioclimático.** In: *Anais do Primeiro Seminário Nacional de Arquitetura nos Trópicos*. Recife: Massangana, 1985.

terras continentais. Deste modo, o francês Charles Expilly<sup>6</sup>:

Quando se entra na baía, após os sofrimentos e privações da longa travessia, fica-se deliciosamente comovido com o esplendor do panorama que se estende diante dos olhos. À esquerda, à direita em todas as direções, uma multidão de ilhas e ilhotas parece balançar sobre as ondas; suas linhas verdejantes se destacam com vigor do fundo claro de um céu sempre azul[...]. Para onde quer que se dirijam os olhos, encontram-se colinas de formas arredondadas e carregadas de uma rica vegetação. Até mesmo as fendas rochas são fecundadas por essa natureza, exuberante e oferecem o espetáculo de um verdor eterno [...]. É, então, que realmente, diante dessas magnificências, sentimos bem que saímos do velho mundo e nos encontramos na presença de uma terra jovem.

Com um tom maravilhado Expilly relata o que muitos europeus relatavam à primeira vista, quando iniciava a conhecer de fato a capital do império. Porém, Almeida<sup>7</sup> ao expor o Rio de Janeiro classificou-a como uma terra de grandes contrate, onde muitos viajantes se chocavam com a falta de educação do povo, os costumes, a falta de limpeza e também a falta de saneamento básico na capital. Almeida apud Expilly:

As casas do Rio de Janeiro, construída em terreno úmido, não têm fossas. Todos os detritos domésticos são atirados de qualquer maneira em barris que de noite os escravos despejam no mar. Dá para adivinhar a natureza das emanções que exalam esses barris durante o dia, em meio aos terríveis calores que reinam no lugar. Por volta das seis, uma interminável procissão desemboca de todas as ruas e dirige-se para a praia. É o Rio de Janeiro começando o seu tratamento de limpeza que, entretanto, não consegue livrá-lo inteiramente da infecção que enche as suas casas.

Tal situação foi também identificada pela sra. Adèle Toussaint-Samson<sup>8</sup>:

Enfim, a falua atraca; eis que chegamos. Os negros lançam-se à água e levantam-me em seus braços robustos para me pôr em terra, pois as margens da baía não são mais que um vaso infecto, onde detritos de toda espécie apodrecem exalando emanções nauseabundas. Essa foi nossa primeira desilusão. Aquelas praias, que de longe pareciam tão belas e tão perfumadas, eram o receptáculo das imundícies da cidade. Depois, ela foi saneada por esgotos.

O depoimento da Sra. Toussaint-Samson, toma como missão externar a falta de higiene nas ruas e nos mares da capital, portanto é confirmada a falta de

<sup>6</sup> ALMEIDA, Rute Salviano. **Vozes femininas no início do protestantismo**. São Paulo: Hagnos, 2014.

<sup>7</sup> Ibidem., p.37.

<sup>8</sup> TOUSSAINT-SAMSON, Adèle. **Uma parisiense no Brasil**. Tradução de Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Capivara, 2003.

planejamento urbano na cidade que sediava a capital, onde em início as construções foram realizadas em terrenos úmidos e não possuindo básico. Não demorou muito para que a falta de saneamento básico somado com a má educação da população gerasse dois problemas, o primeiro de ordem ambiental, durante toda colonização e principalmente no império a corte portuguesa explorou massivamente as riquezas ambientais do país. O segundo ponto é delineado no aspecto da saúde, onde nesse momento os índices de doentes que viam a óbito por falta de ambiente adequado aumentou consideravelmente.

Nesse sentido, é correto defender a tese que a falta de planejamento urbano trouxe uma série de problemas que não foram resolvidos por não existir um plano de efetivação, portanto, esta diretamente relacionada os problemas da cidade com a falta de planejamento desta.

A capital da República, a cidade do Rio de Janeiro, nesse momento já havia se tornado cidade de fato. As ruas estreitas, muitos cortiços, casas de cômodos, pequenos prédios e oficinas. O ambiente era insalubre e não era difícil conhecer alguém vítima de alguma moléstia causada pela falta de higienização das ruas. Assim sendo, os habitantes sofriam com uma série de epidemias, com base nos dados<sup>9</sup>:

Em 1891, a febre amarela matou cerca de 4.500 pessoas, a varíola, quase 4 mil e a malária, um pouco mais de 2.200. Havia ainda o cólera, a peste bubônica e a disenteria. Segundo o conhecimento da época, os higienistas apontavam os cortiços e as ruas estreitas – que impediam a circulação do ar e a entrada da luz do sol – como fatores favoráveis à proliferação das doenças e epidemias. Diplomatas estrangeiros, em especial os europeus, tinham pavor de servir no Rio de Janeiro.

Tendo em vista os dados apresentados, o próprio governo tomou algumas decisões a fim de se evitar mais transtornos para população. O problema que as medidas tomadas no processo de modernização da cidade foram paliativas e servia somente a elite, a classe menos abastarda foi vítima de um dos maiores atos contra os direitos inerentes ao homem: a exclusão. O processo de modernização no governo do presidente Rodrigues Alves, teve como braço direito o engenheiro Francisco Pereira para mudar o centro da cidade, isto foi feito. Logo, os valores dos imóveis do centro chegaram a valores absurdos, a população que ali residia desde sempre foram expulsos e para estes nenhum plano de modernização chegou.

---

<sup>9</sup> COTRIM, Gilberto. **História global brasil e geral**. São Paulo: Saraiva, 2007.

Na nova avenida foram construídos ainda grandes edifícios, como a Escola Nacional de Belas Artes, a Biblioteca Nacional de o Supremo Tribunal Federal, o Palácio Monroe e o Teatro municipal. Diversas outras ruas no centro da cidade foram abertas ou alargadas. Expulsa de suas moradias, a população que residia na área tinha dificuldades para morar nos subúrbios, devido ao preço do transporte. A opção foi mudar-se para lugares próximos ao centro, subir os morros, formando, assim, as primeiras favelas.

Sem dúvidas a cidade foi alvo de grandes elogios da imprensa local daquela época, a cidade se modernizou, ganhou pontos turísticos, como será exposto no fala de Machado de Assis<sup>10</sup>:

Uma das vantagens do bond de Santa Tereza sobre os seus congêneres da cidade é a impossibilidade da pescaria. A pescaria é a chaga dos outros bonds. Assim, entre o largo do Machado e a Glória, a pescaria é uma verdadeira amolação, cada bond desce a passo lento, o olhar para um e outro lado a catar passageiro ao longe. Às vezes o passageiro aponta na praia do Flamengo, o bonde, polido e generoso, suspende o passo, espera, cochila, toma uma pitada, dá dois dedos de conversa, apanha o passageiro, e segue o fadário até a seguinte esquina onde repete a mesma lenga-lenga.

Ao passo que a cidade promovia exibição de seus pontos turísticos, as pessoas que moravam naquela região foram firmando-se em morros e criaram às favelas, estas pessoas foram negligenciadas pelo Estado, o processo de urbanização não chegou a essas pessoas, o que é pior, as doenças não acabaram ou diminuíram, elas simplesmente mudaram de lugar juntos com a população pobre da cidade.

A partir daí, criou um novo problema de cunho urbano, pois as medidas de modernização foram copiadas aos moldes das vistas na Europa, nessa equação fadada ao fracasso, esqueceram que o Brasil não é Portugal, portanto não estavam na Europa. Ao desejo de chamar atenção da comunidade rica do país daquela época, foram proibidos alguns atos no centro da cidade, tais quais: cuspir, urinar, soltar pipas e balões, a fim de mostrar uma cidade limpa e educada.

Aquela população pobre, esquecida, excluída, que foi expulsa de suas casas, nenhuma política pública de moradia foi criada, tampouco executada. Quando o Estado impossibilita a um grupo de pessoas, domicílio, trabalho, ou alimentos para este grupo ao menos não morrer por falta de comida, está retirando as pessoas de seu seio de proteção, a teoria contratualista é rompida, e como qualquer contrato

---

<sup>10</sup> ASSIS, Machade de. Pai contra mãe. Disponível em: <http://folhadeflandres.wordpress.com/2007/11/23folha-de-flandres/>. Acesso em 23/07/2015.

não se pode exigir que um credor faça-o obrigação previamente definida se o devedor não cumpriu, mesmo sem nenhum conhecimento sobre contrato no ordenamento jurídico brasileiro atual ou a teoria do contrato social que dá sustento ao modelo alicerçado no Brasil, a população pobre excluída como de fato foi, necessitava sobreviver, o estado natural daqueles seres humanos foram externados, tem início assim os problemas de violência urbana, os crimes patrimoniais acabam se tornando naturais. Por fim, as vítimas tornam-se os criminosos. Como fala a professora filósofa Marilena Chauí em entrevista para o Jô Soares em 1999:

A violência é na verdade uma violação daquilo que é a natureza do outro ser humano. Brutaliza o outro, fisicamente, psiquicamente, o outro é abusado. É a situação do Brasil, hoje ele organiza a sociedade, o governo, a economia de tal modo que você decide qual é o grupo que merece viver, ter uma vida digna, humana, e quais são aqueles que são menos gente? Daí produz a exclusão, social, política, econômica, depois os direitos, deixa na rua, desemprega... Depois que desemprega e deixa na rua, este é chamado de desempregado, vagabundo, é humilhado, ofendido. Daí o país produz uma violência e culpa aquele que foi a vítima da violência por ser ele o violento.

Bastante incentivos para o processo efetivo de urbanização se deu por volta de 1940-1960 nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

O governo de Getúlio foi marcado pelo grande acesso ao povo trabalhador aos direitos que não eram efetivos anteriormente. Mudou a constituição federal no que diz respeito ao voto secreto e a criação de uma justiça eleitoral especializada e independente para zelar pelas eleições, opondo-se diretamente a política do café-com-leite entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais, porém com a crise do café ganhou espaço o Gaúcho, pai dos pobres. Também houve positivação dos direitos trabalhistas, o salário mínimo, a duração da jornada de trabalho em 8 horas diárias, férias anuais, remuneradas e indenização na demissão sem justa causa.

As políticas de cunho econômico na era Vargas foram marcadas em dois sentidos, o primeiro em tentar estabilizar a situação da cafeicultura e, ao mesmo tempo buscar novas formas de plantio para serem expandidas no Brasil. O segundo momento estava no incentivo as formas de industrialização do país. Para afirmação das políticas de industrialização, foram tomadas medidas, elevação dos impostos para importação e diminuição dos produtos nacionais, assim o poder de comprar estaria em âmbito nacional, o objetivo neste momento era a substituição dos artigos importados pelos artigos produzidos no Brasil.

Em consequência dessa política econômica, o número de indústrias no país dobrou (alimentos, tecidos, calçados, móveis etc.), e a elas somaram-se as filiais de indústrias estrangeiras voltadas para a produção química, farmacêutica, de eletrodomésticos, de motores de veículos, de pneus etc. Em função das dificuldades para a criação de indústrias de base – voltadas para a produção de máquinas e equipamentos pesados, produtos químicos básicos, minérios etc. – o governo passou a intervir na economia, fundando empresas estatais para atuar nos campos siderúrgicos e de mineração.

Nesse sentido foram criadas duas empresas que exemplificam este processo estatal industrial, a companhia vale do Rio Doce destinada a exploração do minério de ferro em Minas Gerais, como também a companhia Siderúrgica Nacional na cidade de Volta Redonda e tinha como objetivo dar matéria-prima em outros setores.

Apesar destes esforços neste período o setor industrial não superou o setor da tradicional agricultura pós-segunda guerra mundial o espaço para a cultura do café e algodão voltaram a ter uma situação favorável.

No governo de Juscelino Kubitschek entrou para história do Brasil com seus planos e metas de governo, que tinha como lema crescer cinquenta anos em cinco anos de governo, para tanto houve altos investimentos no campo industrial, pois pensava-se que um país moderno devia explorar o potencial industrial nacional. O plano de metas teve pleno êxito, pois no transcurso da gestão governamental a economia brasileira registrou taxas de crescimento da produção industrial em torno de 80%<sup>11</sup>. Mesmo com todo planejamento anterior ao processo de urbanização da cidade de Brasília, esta é símbolo de um modelo de cidade de exceção. Para o professor Frederico de Holanda em seu livro: “Brasília: cidade moderna, cidade eterna.”, busca:

Caracterizar Brasília como uma cidade com preocupantes problemas de configuração urbana, fragmentada, dispersa, excêntrica, socioespacialmente segregada e com baixa densidade média. Problemas que devem ser enfrentados para que não se perpetuem.

Brasília foi uma construção para incentivar o aproveitamento industrial, expandir a região e mostrar força aos demais países. Porém, mesmo com o planejamento antes das eleições de expandir e explorar o setor siderúrgico, faltou analisar os planos, mensurar os possíveis problemas que seriam atingidos com uma

---

<sup>11</sup> CANCIAN, Renato. **Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961): “Anos dourados” e Brasília.** Disponível em < <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-juscelino-kubitschek-1956-1961-anos-dourados-e-brasilia.htm>>. Acesso: 25/07/2015.

política tão agressiva e chegam a um denominador comum em relação aos possíveis problemas devem traçar políticas que diminua os impactos das falhas.

Infelizmente as medidas tomadas por JK, deixaram o país afogado em dívidas e o plano que devia ser avanço de cinquenta anos em cinco, trouxe aglutinado um saldo negativo absurdo ao Brasil, mais uma vez, viu-se dependente do capital estrangeiros para tomar as medidas e metas prometidas na campanha presidencial.

### **1.3. O DESENHO FEDERATIVO PURO FRENTE AO BRASILEIRO**

Como já abordado a formação do Estado brasileiro advindo do federalismo sofreu uma formação diferenciada da ocorrida em território norte americano. Desta forma, a repercussão dos institutos ou instituições inerentes ao modelo federal ganhou outros contornos, estes não vivenciam de forma efetiva a ideia do planejamento, ou seja, a partir de um federalismo “*sui generis*” como o existente no país, as instituições inerentes a esta forma de Estado também tiveram seus próprios contornos.

Como o Professor do Instituto de Ciência Política da UnB, André Borges afirmou em entrevista para o programa “Panorama Ipea” que o federalismo brasileiro ocorre de forma diferente quando a outro Estado Federal, pois discute-se e propõe através do federalismo a ideia da descentralização do poder, ou seja, seria a divisão da autonomia entre os demais entes federativos, sugerida por meio de força supralegal apontando que deve existir um ente que represente o todo, que no nosso país ou em qualquer forma de estado federal é a união (interesse nacional) e um ente subnacional (interesse regional). Todavia, no desenho do federalismo brasileiro existe dois entes subnacionais os quais dividem-se em Estados-membro e os Municípios estes de interesse local e aqueles realizando o interesse regional.

Dito isto, vale frisar a importância de antes mesmo de começar o estudo do impacto da autonomia dos municípios após a constituinte de 1988, explicar que a autonomia dos municípios não é regra entre os demais desenhos federalistas, muito pelo contrario, o município exercendo a autonomia para legislar assuntos de interesse local e executá-las através da autoadministração, o impacto fiscal, uma vez que o município possui o poder e a competência para arrecadar tributos a fim de subsidiar as obras e serviços públicos naquela região.

Desta forma, apontamos que o federalismo encontrado no Brasil é diferente do federalismo puro ou norteamericano, mas, para tanto, devemos expor os argumentos extraído do federalista James Madison ao conceituar a ideia de “facção” e a real necessidade de “freios e contrapesos” ou “*checks and balances*”, e somente assim, iniciaremos ao estudo do desenho do federalismo observado no Brasil.

Portanto, podemos concluir que ao menos no que tange aos desenhos de federalismo houve o puro e o brasileiro, onde no primeiro existiu uma prévia estruturação da teoria do Estado federal e a visualização da aplicação da prática do federalismo e seus institutos de controle, como não ocorreu com a formação do desenho brasileiro.

#### Federalismo puro

Muito embora o título tenha uma tendência a apontar como se houvesse o único autor ou único pensador expoente a fim de configurar pureza no pensamento, a ideia de federalismo puro está incutida na própria percepção factível da formação do federalismo nos Estados Unidos da América. Desta forma, vale lembrar que considera federalismo puro a formação ou exercício do federalismo vivido pelos E.U.A.

Para um melhor apontamento do princípio do federalismo, iremos abordado do federalista e pensador, James Madison em seu texto “A Utilidade da União como Salvaguarda contra a Facção e Insurreições Domésticas”, segundo Madison facção é:

Por facção entendo um determinado número de cidadãos, quer constituam uma maioria ou uma minoria face ao todo, que são unidos e animados por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, adverso aos direitos dos outros cidadãos, ou aos interesses permanentes e globais da comunidade.

Aponta o aspecto quanto à fonte de facções:

Mas a mais comum e duradoura fonte de facções tem sido a diversa e desigual distribuição de propriedade. Os que têm e os que não têm propriedade constituíram sempre interesses distintos na sociedade.

Então, o instituto “facção” foi idealizado não como o melhor instrumento ou mais perfeito a ser implantado na forma federal, mas sim, uma das formas que permitem adequação necessária, uma vez que com a descentralização ocorrida nos

Estados, onde o ente subnacional adquiriu autonomia<sup>12</sup> toda à gestão pública de Estado que só era da competência do ente nacional acabara por ganhar outros contornos.

Desta forma, os subnacionais que adquiriram autonomia começaram a adaptar seus planos de gestão à demanda encontrada na região, ou seja, o interesse regional ganhou uma importância mais visível.

E foi diante deste contexto que houve a real necessidade de formar as facções, a fim de que através das facções existisse uma unidade de governo. Independente dos interesses de cada região, com esta unidade de gestão seria possível dirimir os conflitos e disparidades ocasionadas por planos regionais.

Neste sentido Madison assevera:

“Com o intuito de lançar os adequados alicerces para esse exercício separado e distinto dos diferentes poderes de governo que, em certa medida é admitido por todos como sendo essencial para a preservação da liberdade, é evidente que cada departamento deverá ter uma vontade que lhe seja própria; e conseqüentemente deverá ser constituído de tal maneira que os membros de cada um tenham tão pouca intervenção quanto possível na nomeação dos membros dos outros. Se este princípio fosse rigorosamente adaptado, ele exigiria que todas as nomeações para as supremas magistraturas, executiva, legislativa e judicial”

Após uma breve exposição da ideia de facção pensada por Madison, iremos discutir o texto 51 o qual tem como título “A Estrutura do Governo deve Fornecer os Freios e Contrapesos (*Checks and balances*) Adequados entre os Diversos Departamentos”, a ideia incutida e trabalhada neste texto tem como um dos objetivos, viabilizar o exercício do Estado onde os “poderes” ou funções de Estado são repartida a fim de que haja uma maior independência entre os poderes.

Neste sentido o autor expõe duas considerações a respeito do sistema federal da América:

“*Primeiro*. Numa república simples, todo o poder entregue pelo povo é submetido à administração de um único governo, e as usurpações são prevenidas por uma divisão do governo em departamentos distintos e separados. Na república composta da América, o poder entregue pelo povo é primeiramente repartido por dois governos distintos, e, depois, a parte atribuída a cada um deles é por sua vez repartida entre departamentos distintos e separados. Surge deste modo uma dupla segurança para os

---

<sup>12</sup> Autonomia em três esferas, a financeira, a administrativa e a organizacional.

direitos do povo. Os diferentes governos controlar-se-ão mutuamente ao mesmo tempo que cada um deles será controlado por si próprio.

*Segundo.* Numa república é de grande importância não só defender a sociedade contra a opressão dos seus governantes, mas defender cada parte da sociedade contra a injustiça da outra parte. Existem necessariamente diferentes interesses em diferentes classes de cidadãos. Se uma maioria estiver unida por um interesse comum, os direitos da minoria ficarão pouco seguros. Há apenas dois métodos de providenciar contra este mal: Um, criando na comunidade uma vontade que seja independente da maioria, isto é, da própria sociedade; o outro, abrangendo na sociedade tantos tipos distintos de cidadãos que se torne muito improvável, ou mesmo impraticável, um conluio injusto de uma maioria do todo. O primeiro método prevalece em todos os governos que possuem um poder hereditário ou autocrático. Esta é, no máximo, apenas uma segurança precária; porque um poder independente da sociedade pode abraçar igualmente os pontos de vista injustos do partido maioritário, ou os justos interesses do minoritário, e pode talvez ser virado contra ambos os partidos. O segundo método será exemplificado pela república federal dos Estados Unidos”.

Desta forma, cumpre afirmar que o federalismo promovido nos E.U.A e proposto pelo federalismo puro em muito se afasta do federalismo brasileiro, principalmente no que tange a maturidade da sociedade de enfrentar os problemas políticos, culturais e sociais. De certo que a sociedade brasileira está mais ligada à ideia de clãs em detrimento à ideia do conjunto de toda uma sociedade.

#### Federalismo brasileiro

No que tange a formação do federalismo brasileiro, devemos apontar os pontos decisivos os quais sem eles não se justificaria nosso desenho federal. Para tanto torna imprescindível a citação do texto “A formação do federalismo brasileiro” de Abrucio, o qual busca apontar um traçado desde sua origem até meados do XXI. A origem do federalismo brasileiro sofreu influência direta do processo de centralização e descentralização do poder.

Neste sentido assevera o professor Abrucio:

“Um dos dilemas constitutivos da formação e desenvolvimento do Estado nacional no Brasil é o da centralização versus descentralização do poder. A colonização portuguesa não conseguiu criar um centralização político-administrativa capaz de aglutinar e ordenar a ação dos grupos privados instalados nas diversas regiões que compunham o território brasileiro”.  
(Abruccio, 1989)

Outro ponto decisivo na formação do nosso federalismo foi a influencia dos governadores, os agentes políticos regionais, como:

“A autonomia política requerida pelas províncias significava, portanto, o controle seguro do processo de eleição do presidente da província pela própria elite política da região. O que se traduzia institucionalmente na luta

pela conquista da eletividade dos futuros governadores de estado. Para João Camilo de Oliveira Torres, “a Federação era o nome, a figura e o rótulo ideológico para esta aspiração concreta e objetiva: eleição dos presidentes [de província]” (Torres, 1961:153). Em suma, a federação brasileira tem em sua origem dois parâmetros básicos: uma hierarquia de importância dos estados dentro da Federação, que determinará o predomínio de São Paulo e Minas Gerais no plano nacional; e a garantia de que no âmbito interno dos estados a elite local comandará por si só o progresso político, determinando autonomamente as regras do jogo eleitoral, sem a ameaça das “derrubadas” impostas pelo governo imperial”. (Torres apud Abrucchio).

Desta forma, aponta-se como características do federalismo na primeira república a chamada política dos governadores, os quais tinham enorme ou melhor, maior força política nas suas regiões. Neste sentido, afirma o presidente, chefe do executivo nacional dependia da articulação com os governadores, o que de fato ocorrera. Todavia, vislumbrando um apoio mais sólido construiu-se a política do café-com-leite (São Paulo versus Minas Gerais), uma vez que estes eram os estados com maior força econômica da época. Contudo, a política do café-com-leite não rendeu bons frutos na década de 1920 como apresenta:

“O marco do processo de fortalecimento do Governo Federal na República Velha foi, contudo, a reforma constitucional de 1926, cuja principal medida foi o aumento do poder de intervenção da União nos estados, tornando mais equilibradas as relações intergovernamentais(...) Os fatores citados influenciaram os acontecimentos que levaram à derrocada a Primeira República (...) A insistência de São Paulo em apresentar candidato próprio, a despeito de ser “a vez” de Minas, gerou uma rearticulação regional que desintegrou o antigo pacto hegemônico(..) Portanto, a revolução de 30, mesmo sendo um marco na centralização do Estado brasileiro, não ficou imune às interferências regionais, que se adaptaram aos novos rumos tomados pela política”.

Após a revolução de 1930 e o processo de desenvolvimento do país num todo promovida pelo pai dos pobres objetivando não só o desenvolvimento de uma única região, mas de todo um país. A despeito do modelo de Estado de acomodação de interesses, de compromisso entre setores e classes sociais.

O país sofreu ainda com a descentralização após o governo Vargas e com outro processo de centralização promovida em 2 (duas) décadas em regime militar. Como corolário da extrema centralização, o constituinte de 1988 trouxe a descentralização como uma forma de resposta ao que ocorrera anteriormente. O Brasil foi dividido em 4 (A união, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios) entes com tríplice autonomia, todos juntos formam a República federativa do Brasil. A fim de proteger de fato a união indissolúvel da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como exposto no artigo 3 da Constituição Federal com força de cláusula pétrea.

O poder constituinte originário que deu origem à constituição cidadã bebeu do desejo por democracia, participação e principalmente anseio por descentralização do poder exercido de forma centralizada pelo regime militar. Após as quase 2 (duas) décadas de regime militar ou ditadura militar, o povo brasileiro foi vítima de diversos atos contra a humanidade, como torturas, censura, ausência de informação para toda população, enfim, um país sofreu um Estado de exceção. Além dos males sociais que ocorreram nestas décadas, ocorreram também complicações de ordem administrativa do Estado-nação Brasil, no que tange as estreitas relações com os agentes políticos regionais e os agentes políticos locais.

Diante deste contexto político, o poder constituinte originário formado pelos legisladores da época (logo, caráter também político) entenderam importante propor a autonomia para os municípios a fim de maior interação e poder de opinião frente aos governos estadual e nacional. A ideia era simples, todavia não fora bem executada. Juntamente com a autonomia financeira, ou seja, a capacidade de arrecadar tributos de interesse local e receber os recursos-repasse do estado ou união fizeram com que os agentes políticos locais, os quais, não tinham ideia de que a coisa pública é indisponível princípio da república. Além do mais, os gestores municipais ainda tinham como parâmetro de normalidade o clientelismo, tornando mais viável a forma burocrática de gestão pública.<sup>13</sup>

Neste sentido assevera Bresser Pereira:

“A constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos estados e municípios – clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública”

---

<sup>13</sup> A gestão pública burocrática é aquela iniciada em solo Inglês, onde o Estado era pequeno tanto no sentido territorial quanto no sentido da abrangência dos recursos. Surgiu como forma de conceituar em polos antagonicos a gestão da coisa privada e a gestão da coisa pública, como ocorrera nos regimes monárquicos.

Mais uma vez, olhamo-nos para o horizonte a fim de vislumbrar as coras da suposta democracia descentralizada e esquecemo-nos de atentamos as decisões que tinham como objetivo alterar nossos horizontes. Mais uma vez, fomos o todo antes das partes.

## 2. O ESPAÇO URBANO APÓS A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Como já mencionado, o processo de urbanização no Brasil teve início efetivo em meados do século XX, funcionando como um dos principais fatos para deslocar as famílias do ambiente rural em direção ao urbano, este processo foi denominado êxodo rural, pois as famílias saíam de seus lugares e iam para cidade. Em 1950 era um país de população, predominantemente rural, as atividades econômicas estavam associadas ao perfil agrícola do país, porém através dos planos e metas dos governos Vargas e Kubitschek, o número de habitantes da zona rural começou a decrescer e a quantidade de habitantes na zona urbana a aumentar, não por acaso, a região sudeste do Brasil atraiu várias famílias para as promessas de emprego que a região sudeste prometeu.

Apesar do incentivo ao espaço urbano promovido pelos governos de cunho industrial na década de 1950, somente com o advento da Constituição federativa de 1988 os municípios ganham o status de ente federativo, ou seja, possui capacidade autônoma para gerir-se administrativamente, orçamentária e política, logo, não há dependência ou hierarquia frente aos demais entes federativos (o que nos permitiria uma série de outros questionamentos, tais como, o mal gerenciamento dos recursos redistribuídos através do incentivo Federal e/ou estadual, mas o ponto de análise do nosso estudo não segue por esta problemática).

Cabe agora explicar o porquê de achar importante para começar o capítulo que trata sobre a visão dos municípios como ente federativo no Estado brasileiro. Em primeiro lugar por que nem sempre os municípios tiveram sua autonomia, sempre foram liderados pelos Estados (estes que já eram autônomos, possuíam status de ente federativo), nunca houvera tido tais prerrogativas. Não acredite que vou pesar o fracasso dos municípios em lidar com os problemas acerca do planejamento urbano pelo excesso de liberdade delegado aos municípios, o problema está em delegar funções de Estado à determinadas estruturas que ainda não foram alicerçadas através da participação do povo no governo, como a democracia propõe.

Por fim, com a situação facilitada da criação dos municípios houvera uma explosão deles, com um impacto direto na organização fiscal da redistribuição dos tributos da União e dos Estados (no que tange aos recursos-repasse). Os municípios

que conseguiram a autonomia financeira e o poder de arrecadar tributos com previsão no próprio texto constitucional, não fora bem executado, uma vez que a partir da emancipação política dos municípios (os quais, possuíam pouca ou quase nenhuma saúde fiscal ou a real capacidade de autofinanciar) eles não possuíam um plano de gestão com vista ao cumprimento das competências constitucionais através da arrecadação dos tributos aplicados aos municípios.

## 2.1. SÃO COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 trouxe além da autonomia federativa aos municípios, um rol de competências, ou seja, obrigações que os governos locais devem cumprir em favor da comunidade local. No que tange a previsão dos municípios como ente federativo, a constituição assevera:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: A soberania; A cidadania; A dignidade da pessoa humana; Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

No mesmo sentido, no capítulo IV DOS MUNICÍPIOS, o dispositivo 29 caput, versa sobre a estrutura da organização local:

### CAPÍTULO IV Dos Municípios

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos(...) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

O artigo 30 CF/88 Expõe o rol de competências exclusiva dos municípios:

Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Acerca das competências comum, o artigo 23 assevera:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

A respeito da estruturação de descentralização com pós o regime militar, Celina Souza comenta que:

“Esses desequilíbrios afetam os resultados da redemocratização e da descentralização, criando contradições e tensões para o federalismo. De um lado, a descentralização política e financeira contribuiu para a consolidação democrática ao tomar o Brasil mais “federal”. Isto porque as transformações políticas e institucionais promoveram a emergência de novos atores políticos. Essas mudanças também promoveram a emergência de centros de poder alternativos, que agora competem entre si e com o governo federal. Como consequência desse processo, o governo federal é compelido a negociar com as esferas subnacionais o encaminhamento de questões nacionais, tornando, assim, o Brasil mais “democrático” e mais “federal”. Por outro lado, a descentralização reduz as possibilidades de se enfrentar os desequilíbrios regionais pelo relativo enfraquecimento

financeiro do governo federal. Esse enfraquecimento não significa que o governo federal se tornou um ator passivo ou ausente, mas sim que ele é forçado a negociar com as lideranças subnacionais questões que têm abrangência nacional.” (SOUZA, 2001, pág. 7)

No que tange a fiscalização do município o artigo 31 dispõe:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Após a exposição das competências municipais, sejam elas exclusivas (aquelas de competência exclusiva do município, as de interesse local) ou as de caráter comum (aquelas que cabe os demais entes a execução de políticas coordenadas. A respeito do federalismo e políticas sociais no Brasil, no que tange aos problemas de coordenação e autonomia cabe destacar 3 (três) diferentes pontos, segundo Arretche são eles: I. Os sistemas fiscal e tributário brasileiros; II. O grau de descentralização política da federação; e as III. Políticas sociais e relações intergovernamentais.

## **2.2. A EXPLOSÃO DOS MUNICÍPIOS**

Segundo o pesquisador Fabrício tomio, ao relatar o processo de formação da emancipação municipal nas décadas de 1980 e 1990 aponta que os municípios desde a década 1940 foi crescente o número de criação dos municípios no Brasil o que é justificado com o processo político que ocorrera em 1940 com as políticas nacionalistas a fim de descentralizar o poder político de São Paulo e Minas Gerais e, conseqüentemente afirmando o poder central de república.

“Do legado de Vargas faz parte também o estabelecimento da ideologia

nacionalista como pólo norteador do debate político por toda a Segunda República. Este legado teve um impacto fortíssimo na prática política de vários grupos sociais de origem ideológica diferenciada(...) O que aconteceu foi que as relações federativas se tornaram mais equilibradas, pois União e estados se tornaram mais equipotentes. Os estados recuperaram sua autonomia e a União, mediante o arranjo Varguista, aumentou seu raio de ação. A União aumentou muito o seu poder da Primeira para a Segunda República e os dois grandes estados do período do “café com leite” Minas e notadamente São Paulo, perderam, em termos relativos, força.”

Todavia, tomio relata que por mais que a quantidade de municípios em território brasileiro começara em 1940, as emancipações não aconteceram no mesmo ritmo em todas as décadas.

**Tabela 1**  
**Quantidade de Municípios no Brasil – 1940/2000**

<i>Regiões</i>	<i>Anos</i>						
	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
<i>Norte</i>	88	99	120	143	153	298	449
<i>Nordeste</i>	584	609	903	1376	1375	1509	1791
<i>Sudeste</i>	641	845	1085	1410	1410	1432	1668
<i>Sul</i>	181	224	414	717	719	873	1189
<i>Centro-Oeste</i>	80	112	244	306	317	379	463
<i>Total (Brasil)</i>	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5560

**Fonte: IBGE e TSE.**

A partir da análise desta tabela, fica evidente repercussão que o modelo político administrativo exerce com a criação e emancipação dos municípios, mas explica:

A onda emancipatória não foi um fenômeno totalmente nacional, mas concentrado em alguns Estados. Em termos proporcionais, a maioria dos Estados das regiões Norte e Centro-Oeste se destacam, mas, quantitativamente, as emancipações nessas regiões não são tão relevantes. O pequeno número de municípios em 1980, as características de fronteira e a criação de novos Estados devem ter, juntamente com as terminações institucionais, motivado o altíssimo índice relativo de emancipações nessas regiões.

Outro fato relevante é que a maior frequência de municípios criados com

pequena população (cerca de 74% dos municípios criados e instalados nas últimas duas décadas têm menos de dez mil habitantes) e, com esta diminuição de exigências à emancipação municipal pelas legislações estaduais, aliada a outros componentes institucionais, está diretamente relacionada à criação de municípios, visto que cerca de 75% destas novas entidades federativas não poderiam existir dentro do quadro legal anterior à última Constituição. Exporei duas das várias explicações plausíveis para a rigidez de constituição de 1969, o primeiro de cunho político, pois os anos do poder regime ditatorial desejava manter o poder mais centralizado. O segundo, tendo em vista o caráter da autoadministração, uma vez que o Estado para promover serviços e obras públicas necessita da arrecadação tributária e desta forma necessita de contribuinte, logo há um problema de ordem matemática, como um município conseguirá administrar-se se incorre na falta de contribuinte.

### TAXA DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

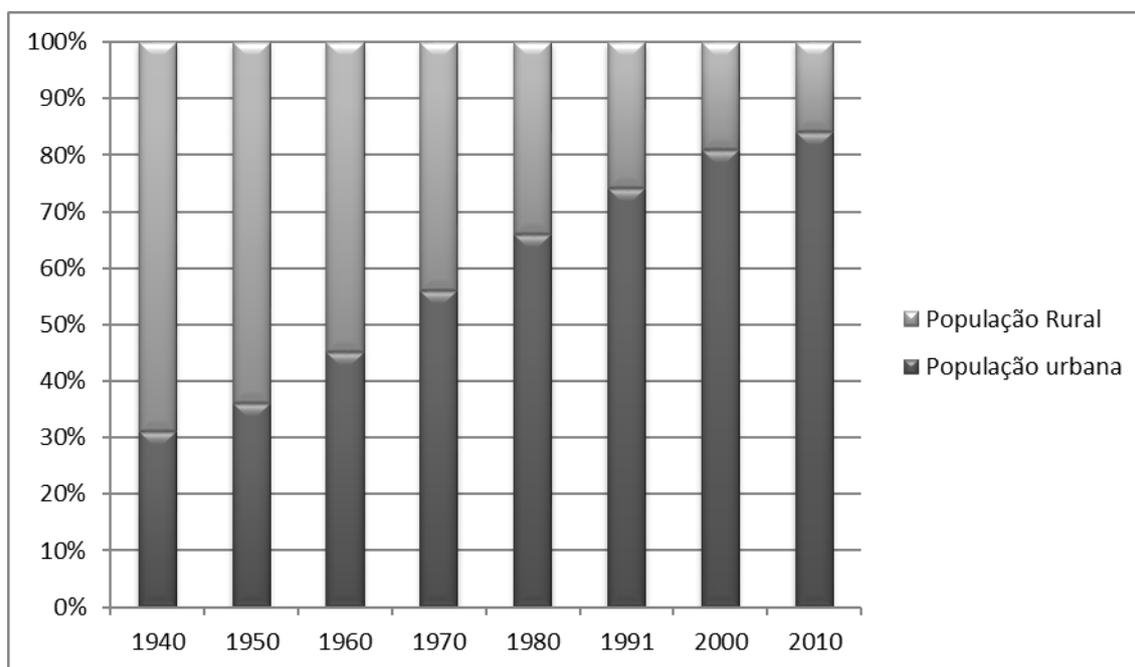


Tabela 1, gráfico com taxa de urbanização ( FOTO: IBGE). Este gráfico mostra a evolução do processo de urbanização brasileira.<sup>14</sup>

A falta de planejamento quanto ao suporte dos municípios, trouxe ao Brasil grande disparidade econômica distribuída pelas regiões do país. No gráfico a seguir,

<sup>14</sup> Tabela 1.

a população urbana-industrial aumentou consideravelmente nas regiões sul, sudeste e centro oeste, com as taxas 84,93, 92,95, 88,08 respectivamente no ano de 20120. Já as regiões norte (73,53) e nordeste (73,13) tem uma taxa de urbanização inferior a taxa nacional (84,36), dá-se o contrário nas regiões industriais. O norte e o nordeste continuou com o perfil agrícola, uma vez que os incentivos para o processo de urbanização das grandes cidades foram analisadas com um olhar local, deixando o caráter nacional, outro motivo levantado é que nas regiões que já possuía grande exploração da agricultura, devia deixa-la continuar, uma vez que o país comprando os produtos produzidos no Brasil teria um lucro superior que comprando com outros países.

Desta forma, não é difícil de entender que o segundo ponto é uma das questões mais pertinentes no cenário nacional, uma vez que quanta a repartição da competência para arrecadar tributos e as competências administrativas estão previstas no texto constitucional, além do mais, há a repartição do bolo tributário.

É relevante cita que a emancipação dos municípios após a constituição de 1988, a qual de início só observava 2 (dois) requisitos, tornou determinadas regiões ainda mais violentas, pois a falta de amparo econômico a fim de dirimir conflitos socioeconômicos.

Quando os atores locais visualizaram a possibilidade de alicerçar o poder que detinham no espaço local, vislumbraram o real exercício de poder, pois o espaço local a partir da emancipação em município ganhara o status de ente federativo, ou seja, autonomia. Esta autonomia nunca houvera sido exercida porque os atores regionais não davam espaço para tal exercício.

Todavia, o poder constituinte de 1988 pontuou um rol de competências para o novo ente federativo, chamado de Município. Logo, este espaço do qual emana o poder do povo naquela determinada localidade, agora possuía uma série de deveres, ora exclusivo, ora concorrente com os demais entes federativos, de toda sorte, a emancipação trouxe aos municípios além do direito de ser reconhecido como um ente autônomo em relação aos demais entes deixou uma parcela considerável de responsabilidade para serem cumpridas em favor dos moradores da respectiva comunidade.

E o problema nasce dessa mistura de sentimento, por um lado, o sentimento real dos atores políticos locais de encontro com o princípio da República.

Sentimento real, tem-se um grupo dos atores locais, os quais a nada importa as competências a serem realizadas. Estes não compreendem a coisa pública como defende o princípio de ideia de República, ou seja, não visualizam os municípios como parte do Estado, detentor de deveres e direitos, tanto os primeiros como os últimos são para a possível concretização do bem comum. Pelo contrário, acreditam que o espaço público é uma extensão do espaço privado, uma espécie de empresa *sui generis* onde que após a vitória através de um mero requisito formal (as eleições) obtêm competência exclusiva para dispor, usar, fruir e gozar da coisa pública como se proprietário fosse.

Princípio da República diz que, a partir da construção efetiva da ideia de República reafirmada através da Constituição Federal 1988, há naturalidade em enxergar a coisa pública mais direcionada à indisponibilidade e supremacia do interesse público em detrimento de privado, ou seja, a formação republicana permite não só uma lógica mais equidistante dos atores políticos sejam eles, locais, regionais ou nacionais, uma vez que, o poder emana do povo, mas não se acaba com o requisito formal (as eleições). Desta forma, o poder emana do povo, e permanece.

### **3. A COORDENAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS E A EFICÁCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CIDADES DE PERNAMBUCO**

Uma das características da estruturação dos municípios brasileiros após a constituição de 1988 é a extrema disparidade entre número de municípios e número de habitantes, o que torna inviável o status de ente autônomo, uma vez que não possui saúde fiscal condizente para suprir as demandas sociais de interesse local.

Segundo Marengo:

“Dos mais de 5,5 mil municípios espalhados por seu território, pouco menos da metade (45,9%) podem ser classificados, de acordo com seu tamanho, como micro municípios (com menos de 10 mil habitantes cada um). Contudo, a população somada destas pequenas cidades representa pouco mais de 7% do total dos brasileiros. No extremo oposto, há 245 grandes municípios (ou 4,4% das administrações locais) com mais de 100 mil habitantes, que representam pouco mais da metade da população brasileira. Como seria de se esperar, taxas de urbanização variam conforme a escala dos municípios, alcançando patamar próximo a 80% nas grandes metrópoles, onde também verificam-se níveis mais elevados de qualidade de vida, medidos pelo Índice de Desenvolvimento Humano. Considerando o Índice de Gini médio para cada tamanho de município, encontramos níveis elevados de concentração na distribuição de renda, independente do tamanho ou taxa de urbanização das cidades. O município com maior desigualdade de renda é Jutai (0,82), no estado do Amazonas, enquanto a menor concentração de renda encontra-se em Santa Maria (0,36), no Rio Grande do Sul, estado onde se localizam 8 dos 10 municípios com menor Índice de Gini. Diferenças significativas entre os municípios associadas a seu tamanho podem ser percebidas quando examina-se a estrutura do serviço público e a provisão de políticas urbanas que constituem responsabilidade do governo municipal. A dimensão do serviço público na administração municipal, medido pelo percentual de funcionários públicos municipais em relação à população de cada cidade, apresenta variação decrescente à medida em que saímos dos menores municípios em direção aos maiores. Nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, os funcionários públicos representam 5,3% dos habitantes, caindo para menos da metade desta proporção nos maiores centros urbanos”.(Marengo, 2011)

#### **3.1. COORDENAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS**

Desta forma, no que tange a concorrência de competência, a fim de obter uma melhor didática, trataremos do sistema fiscal, o grau de descentralização e as políticas sociais.

Sistema fiscal e tributário brasileiro fazendo uma ligação do antes e o depois da constituição de 1988.

“Transferências obrigatórias de caráter constitucional distribuem parte das

receitas arrecadadas pela União para Estados e municípios, bem como dos Estados para seus respectivos municípios (Varsano, 1996). Assim, os convencionalmente chamados de ciclos de centralização (Reforma Tributária de 1965-68) e descentralização (constituições federais de 1946-1988) do sistema fiscal brasileiro não se referem a processos de mudança na distribuição da autoridade para tributar, mas estão diretamente associados às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gastos dos governos locais sobre os recursos recebidos”.

Vale frisar também que em 1968 a União transferia cerca de 10% da arrecadação dos seus dois principais tributos, já em 1988 o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos municípios têm como fonte a soma de 44% da receita dos dois maiores impostos federais.

Outro ponto a ser analisado é a divisão em porcentagem da arrecadação antes e depois da constituição federal 1988, antes da constituição tínhamos 5% com os municípios, 25% com os Estados e 70% com a União (iremos ver mais a frente que com uma maior margem de arrecadação, mais fácil seria a execução de políticas públicas nacionais, obviando negando todos os demais fatores). Já em 2002 a divisão ficou da seguinte forma, municípios com 15%, Estados com 25% e a União com 60%. Todavia, esse enfraquecimento não significa que o governo federal se tornou um ator passivo ou ausente, mas sim que ele é forçado a negociar com as lideranças subnacionais questões que têm abrangência nacional.

#### O grau de descentralização política da federação

Como já citado anteriormente, adiante da autonomia política e fiscal dos municípios e Estados-membros permitem que estes tenham agendas próprias e independentes da agenda da união ou executivo federal. Desta forma, tenta-se buscar uma forma de visualizar o modelo de melhor coordenação entre os entes, segundo Arrecthe, esta coordenação teria como lógica a representação partidária, ou seja, quanto mais houvesse semelhança ou igualdade partidária entre os diversos entes, mais seria o grau de coalisão deles.

Todavia, após a constituição de 1988 e o incentivo ao pluralismo político (não existente nos anos de regime militar) ficou mais difícil a coordenação somente entre os eleitos de um mesmo partido. No caso brasileiro, a fragmentação do sistema partidário – que passou de bipartidário para altamente fragmentado a partir de 1988 (Nicolau, 1996) – tem implicado reduzido número de prefeitos e governadores do

mesmo partido que o presidente. Além do mais, Embora Estados e municípios cumprissem a regra constitucional de gastar 25% de suas receitas em ensino, cada um estabeleceu sua própria prioridade de gasto.

“Portanto, mesmo na presença de partidos com estruturas decisórias centralizadas – uma outra dimensão do grau de centralização do sistema partidário -, a frágil base de apoio partidário dos presentes na federação brasileira limitaria a capacidade dos partidos operarem como instâncias de coordenação das ações de governo”.

### Políticas sociais e relações intergovernamentais

Pertinente afirmar que existem determinadas ações das quais o Estado não pode eximir-se, podendo sofrer oscilação entre maior ampliação de políticas públicas ou uma menor ampliação a depender da política de governo, são elas, políticas de saúde, políticas de habitação e saneamento e política da educação fundamental. No que tange a execução e promoção destas políticas os entes devem atuar de forma conjunta a fim de promover uma melhor e efetiva execução, desde o âmbito municipal até o nacional.

“Assim qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas.”

Por fim, cabe apontar as dimensões de coordenação de autonomia:

“Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais”.

“A agenda de privatizações das empresas estaduais de saneamento no passado recente também foi condicionada pela capacidade de indução do governo federal, derivada de sua autoridade sobre a principal fonte de financiamento”.

“A complementação da União para o ensino fundamental teve resultados quase nulos sobre as desigualdades interestaduais de padrões de gasto (Varquez, 2003). Isto ocorre em parte porque estes desembolsos federais apresentam reduzido efeito redistributivo (Prado, 2001), mas também porque o objetivo de alcançar a descentralização teve mais centralidade do que os objetivos redistributivos nas estratégias adotadas nos anos 1990. No entanto, a estrutura institucional para coordenação das políticas nacionais pode ser utilizada para obter as metas desejáveis.”

Desta forma, mesmo com a repartição de competências, algumas competências continuaram a terem como principal ente executor. Uma vez que a coordenação não conseguiu ser realizada da melhor forma possível, os municípios e os estados não vislumbrarem suas competências de fato.

Diante do apontamento teórico promovido ao longo do texto, faz-se necessário a visualização aplicada em forma de dados, são eles: a. FIRJAN (o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal) busca aponta através das médias dos 9 (nove) estados do Nordeste e a média do Nordeste ao longo dos anos 2005-2013 a fim de demonstrar o indicativo de desenvolvimento; b. o percentual de autonomia municipal<sup>15</sup>; e o c. Fundo participação dos municípios<sup>16</sup>;

### 3.2. O ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Como já mencionado, o índice FIRJAN ou o índice de desenvolvimento municipal é extraído através da junção de 3 três fatores (emprego e renda<sup>17</sup>, educação<sup>18</sup> e saúde<sup>19</sup>) e tem como objetivo apontar o processo de evolução dos municípios durante o ano. O índice FIRJAN é avaliado como:

A leitura dos resultados é simples, o índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Além disso, o índice não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos. Dessa forma, é possível determinar com precisão se a melhora ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios. Por conseguinte, a ênfase da leitura não deve apenas se restringir a uma questão de posição no ranking, mas sim de se verificar se, de fato, houve progresso de um determinado município ou região, em dado período de tempo. (IFDM 2015, ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL)

<sup>15</sup> O percentual de autonomia municipal é calculado a partir da divisão entre receita tributária sob receita corrente, utilizamos a fonte FINBRA (2005-2012).

<sup>16</sup> O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81.

Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios.

A Lei Complementar 62/89 determina que os recursos do FPM serão transferidos nos dia 10, 20 e 30 de cada mês sempre sobre a arrecadação do IR e IPI do decêndio anterior ao repasse. Fonte:

[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos\\_municipais/repasse\\_receita/informacoes/fpm.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm)

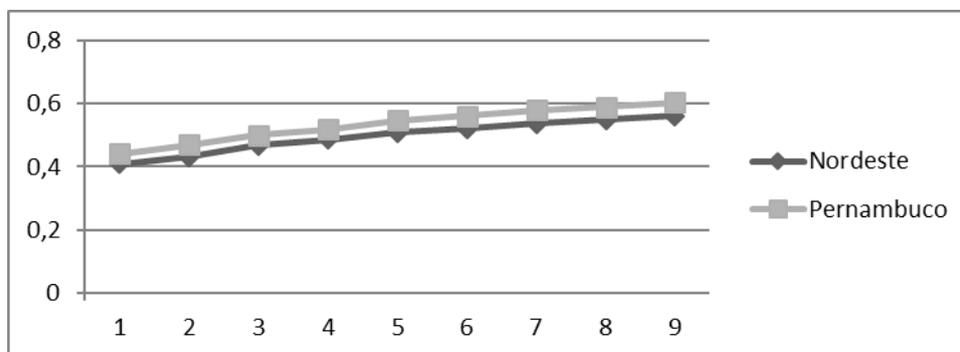
<sup>17</sup> Emprego e renda avalia: geração de emprego formal; absorção da mão de obra local; geração de renda formal; salários médios do emprego formal; desigualdades; fonte: ministério do trabalho e emprego.

<sup>18</sup> Educação avalia: Matrículas na educação infantil; abandono no ensino fundamental; distorção idade-série no ensino fundamental; docentes do ensino superior no ensino fundamental; média de horas aula diária no ensino fundamental; Resultado no IDEB no ensino fundamental; fonte: Ministério da educação.

<sup>19</sup> Saúde avalia: Número de consultas do pré-natal; óbitos por causas má definidas; óbitos infantis por causas evitáveis; internação sensível à atenção básica (ISAB); fonte: Ministério da saúde.

Desta forma, cabe apontar que diante da análise dos dados encontrados através do IFDM, houve uma melhora gradativa nos municípios do Nordeste:

#### IFDM – 2005 - 2013



Fonte: IFDM, 2005-2013.

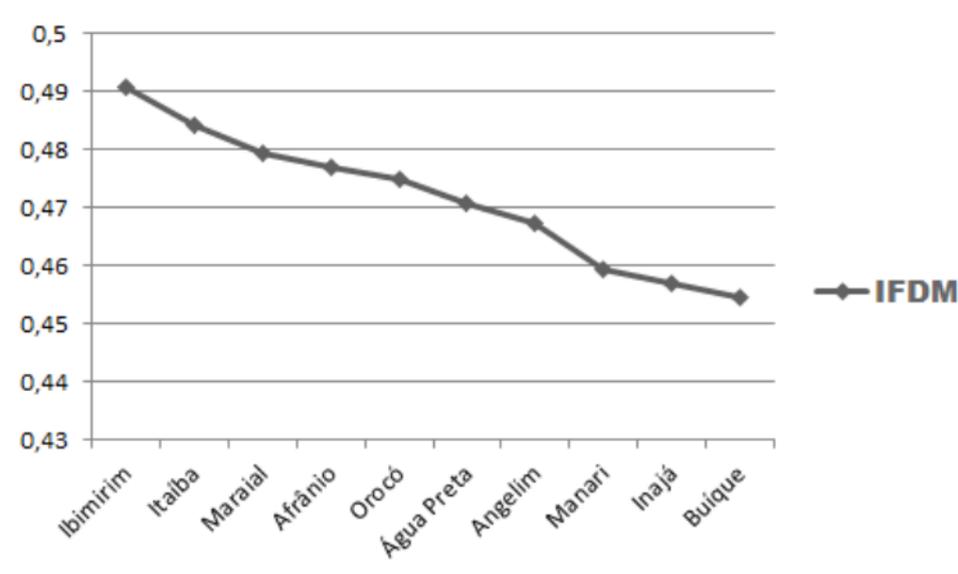
#### IFDM – NORDESTE E PERNAMBUCO

NORDESTE	PERNAMBUCO
0,40985969	0,440516732
0,431786561	0,470266705
0,46768545	0,50118183
0,486385479	0,519216759
0,50917923	0,547966681
0,520790656	0,562131251
0,536434298	0,5804678
0,549733174	0,590597207
0,56126175	0,604293357

Fonte: FIRJAN, 2005-2013.

Desta forma, o índice FIRJAN transmite através dos dados que o Estado de Pernambuco encontra-se acima da média do Nordeste, apontando assim que, entre os municípios que possuem as piores posições no ranking FIRJAN (que são os municípios do nordeste) os municípios de Pernambuco estão em situações mais favoráveis. Todavia, ainda assim, há no Estado alguns alguns municípios que estão em situação abaixo que a média do Nordeste, tornando a exceção mesmo quando comparado com outros municípios.

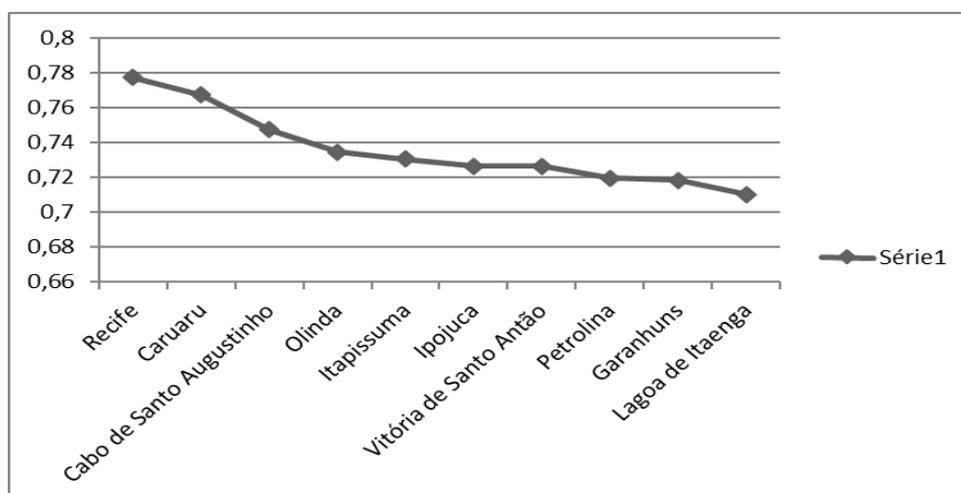
### OS 10 PIORES MUNICÍPIOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO



Fonte: IFDM, 2013.

De acordo com dados do IBGE todos estes municípios não possuem população superior a 100 mil habitantes, tornando quase que impossível à sobrevivência do município sem o repasse fiscal do Estado e da União, o problema se amplia quando o município não pode concretizar políticas públicas de competência exclusiva e de interesse local, como é o caso do processo de planejamento urbano.

### OS 10 MELHORES MUNICÍPIOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO



Fonte: FIRJAN, 2013.

Já no que tange aos municípios do Estado de Pernambuco com maior índice FIRJAN, destaca-se a capital Recife, em segundo lugar o município de Caruaru que tem como característica o comércio têxtil, sendo o maior município mais rico do Agreste pernambucano.

### **3.3. QUANTO MAIOR COTA FPM MENOR A EFICIÊNCIA?**

Por fim, resta uma pergunta: Quanto maior o repasse do FPM menor/maior será a eficiência municipal? Para responder esta pergunta, necessitamos lembrar os apontamentos da literatura especializada no que tange a eficiência do Estado em propor políticas públicas com o objetivo de sanar as mazelas sociais.

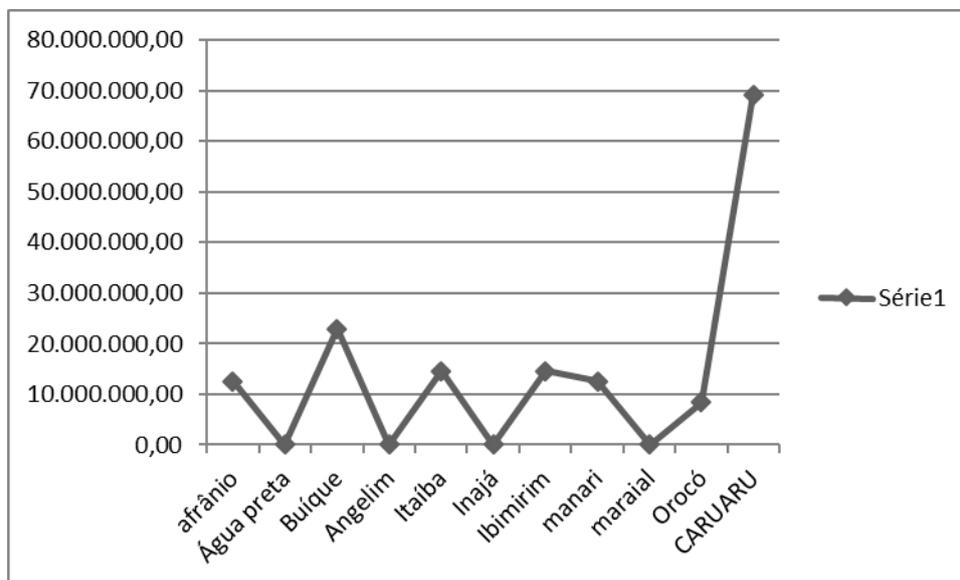
As demandas sociais, oriundas historicamente do welfare state e dos movimentos sociais, cada vez mais, é prioridade nas agendas públicas. Gestores estão em dificuldades de atender a complexidade destas demandas. Com isto, o gestor precisa ampliar a capacidade de aumentar a arrecadação municipal para atender os mínimos sociais exigidos em lei.

Com o olhar norteado a fim de suprir de forma proporcional as demandas sociais, os agentes políticos do executivo, ao chefiarem os planos de governo de seu respectivo ente deve de forma concorrente buscar meios de ajuda na execução das políticas públicas com os outros entes.

Todavia, entendemos que a discursão científica aqui anunciada deve ultrapassar, ou melhor, perpassar a seara da literatura e adentrarmos na seara dos dados a fim de apontar nos casos dos 10 municípios com os piores índices aferido pelo sistema FIRJAN qual a cota de repasse do FPM destinado a este município. Antes de adentrarmos aos dados, iremos conceituar o que seria o FPM, Fundo de Participação dos Municípios. O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Fundo de participação dos municípios)

Desta forma, cabe explicar tal gráfico:

### PROPORÇÃO DO FPM 2012



Fonte: INBRAM, 2012.

O dado comporta os valores dos repasses para cada ente federativo que tenha como objetivo propor demandas sociais, com a finalidade de criar um impasse e de expor uma possível resposta, afirmamos que o município se encontra em 3 município com o IFDM mais alto, o que incute a ideia de que esta seria a 3 cidade melhor para se morar e viver do Estado de Pernambuco.

Todavia, deve-se demonstrar que as demandas sociais de Caruaru não se enquadram com as outras demandas sociais vindas de outros estados.

Desta forma, finalizo sinalizando que ainda há uma grande disparidade de como o Estado e a sociedade enxerga a coisa pública. O Brasil ainda hoje enfrenta diversas crises de legitimidade, por isto o Estado deve propor os direitos inerentes a cada pessoa humana.

Por fim, o gráfico demonstra que a cota do FPM não atinge todas as suas finalidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de responder a questão problema deste trabalho científico, identifica-se muitas outras questões, as quais merecem serem esclarecidas a fim de determinar os impactos e providências da real pauta de debate. Os municípios do Estado de Pernambuco estão em situação significativa bem quando comparado com a realidade da própria média do Nordeste.

Dito isto, apontamos que a nova formação de federalismo brasileiro após a construção de todo um arcabouço legal que se compromete em sustentar a nova formação. A constituição não traçou parâmetros no que tange ao melhor conceito de gestão pública, cabendo aos agentes políticos locais a gestão de seus municípios. Todavia, os tais agentes confundiram a autonomia dos municípios com a autonomia deles na forma de gestão da coisa pública, além do mais negaram que a coisa é pública e todos os fundamentos do princípio da república.

A partir da análise do IFDM e do repasse da cota do FPM identificamos que há uma relação quase que unânime fazendo uma relação proporcional direta dos municípios de maior percentual e os municípios com uma população maior, todavia, este caso foi questionado através das exceções práticas, as quais devem ser solucionadas a partir da análise da gestão pública municipal.

O tamanho do município é importante, mas a gestão da coisa pública de forma madura é determinante para os avanços e efetividades que a redemocratização por meio do processo de coordenação de competências entre todos os entes políticos, através do novo desenho federativo brasileiro e, assim, atingir a finalidade social para qual cada Estado é criado e tem como elemento, quiçá desta forma a sociedade brasileira consiga construir uma ideia nacional ou interesse coletivo, a fim de realmente ser um só povo.

Por fim, apontamos que a nova formação do federalismo brasileiro impactou na organização fiscal, todavia não encontramos meios de afirmação positiva na construção de uma nova realidade nos assuntos de interesse local, ficando a cargo da união a organização, implementação, e efetivação das políticas públicas para com os municípios. Logo, os municípios de Pernambuco não atingiram êxito no que tange ao exercício da autonomia, uma vez que, esta não trouxe efetividade aos interesses e competências locais.

Desta forma, ao analisar os municípios de Pernambuco diante do índice de FIRJAN de desenvolvimento municipal, encontram-se na mesma situação que estavam antes da Constituição de 1988 no que diz respeito à autonomia do ente federativo: município.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. (1998) Os barões da federação. Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo. Hucitec.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei ° 10.257, de 10 de jul. de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 de jul. 2001. Seção 1.

ALMEIDA, Rute Salviano. Vozes femininas no início do protestantismo. São Paulo: Hagnos, 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, 18(2): 17:26, 2004.

ARRETCHE, Marta T. S. (2000) Estado federativo e políticas sociais. São Paulo. Revan.

ARRETCHE, Marta. (1996), "Mitos da descentralização & mais democracia e eficiência nas políticas públicas?". RBCS, 11 (31): 44-66.

ASSIS, Machado de. Pai contra mãe. Disponível em:  
<http://folhadeflandres.wordpress.com/2007/11/23folha-de-flandres/>. Acesso em 23/07/2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

Bresser-Pereira e Spink, orgs. (1998) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro1996.

CANCIAN, Renato. **Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961): “Anos dourados” e Brasília**. Disponível em:

<<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-juscelino-kubitschek-1956-1961-anos-dourados-e-brasilia.htm>>. Acesso: 25 de Jul. 2015.

COTRIM, Gilberto. História global brasil e geral. São Paulo: Saraiva, 2007.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. (1993) Os Artigos Federalistas. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1994) O novo pacto federativo. Rio de Janeiro. IBAM.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito tributário. São Paulo: Atlas, 2015.

Ó CATÃO, Marconi do. Civilizações urbanas e teorias da cidade / Urban civilizations and city theories. Revista de Direito da Cidade, 7, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15201>>. Acesso em: 09 Abr. 2016.

RESCHILIAN, Paulo Romano. Planejamento urbano: por quê? Para quem? E como?. Revista Geografia. V.9.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: Tensões e tendências. Luan Nova n° 52 – 2001.

SOUZA, Celina (1996) "Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States". Development and Change 27(3): 529-555.

TOUSSAINT-SAMSON, Adèle. Uma parisiense no Brasil. Tradução de Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Capivara, 2003.

SOUZA, Celina (1995) "Constitutional Change in Brazil: Political and Financial Decentralisation, 1981-1991". Unpublished Ph.D dissertation, London School of Economics and Political Science.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452001000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000100002)>. Acesso: 15 de Ago. 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. Lua Nova, São Paulo , n. 52, p. 5-28, 2001 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452001000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000100002&lng=en&nrm=iso)>. access on 28 Ago. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000100002>.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. (1998), "Explosão municipal: notas de uma pesquisa", in J. R. A. Flôres & M. O. Natividade (orgs.), Política, cultura & sociedade, Santa Maria, UFSM/PRE/DSP.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. The creation of municipalities after the 1988 constitution. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 1, Selected Edition, 2005 . Disponível em <[http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092005000100008&lng=pt&nrm=iso](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000100008&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 28 Ago. 2016.

VILLAS BOAS, M. **Significado da Arquitetura nos Trópicos: um enfoque bioclimático**. In: *Anais do Primeiro Seminário Nacional de Arquitetura nos Trópicos*. Recife: Massangana, 1985.