

O PACTO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA CONTEMPORÂNEA

Daniel Marcelo Parreiras Soares¹

Raphael Machado de Castro²

Resumo

O presente estudo tem como objeto de análise a atuação dos municípios brasileiros no contexto posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e, em específico, no que concernem suas condições de entes federados. O trabalho também analisa as consequências e as contribuições do texto constitucional para o fortalecimento da autonomia municipal e as transformações administrativas oriundas desse cenário. A partir de uma metodologia histórica e axiológica, apoiada em revisões bibliográficas e documentais, este estudo busca compreender o desenvolvimento dos municípios e suas atribuições constitucionais, bem como suas competências legislativas e fiscais. Além disso, é desenvolvido um panorama das mudanças na estrutura federativa brasileira, com a identificação de avanços na municipalização de serviços como saúde e educação e a discussão sobre os desafios que limitam a autonomia local, extremamente dependente de repasses intergovernamentais. Nesse sentido, a análise revisita posições divergentes sobre os impactos dessa estrutura: por um lado, são debatidos os ganhos sociais e o fortalecimento da esfera municipal; por outro, são observadas as limitações associadas à fragmentação administrativa e ao domínio de elites locais, indicadores da necessidade de possíveis reformas no pacto federativo. Por fim, o estudo destaca a emergência de um equilíbrio entre a autonomia municipal e a efetividade das políticas públicas, de modo a apontar para a relevância de reestruturações institucionais que sustentem o desenvolvimento brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo. Autonomia municipal. Constituição Federal de 1988.

¹ Bacharel em ciências do estado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), também possui graduação tecnológica em gestão pública pelo Centro Universitário UNA. Atualmente, é gerente de projetos no Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC). E-mail para contato: parreirasdaniel@gmail.com.

² Bacharel em direito pela UFMG. E-mail para contato: raphamachado97@gmail.com.

Abstract

The present study examines the role of Brazilian municipalities, especially after the 1988 Constitution, which elevated those institutions to the status of federal entities, contributing to the strengthening of municipal autonomy and subsequent administrative transformations. Using a historical and axiological methodology, supported by bibliographic and documentary review, the text seeks to understand the development of municipalities and their constitutional responsibilities, including legislative and fiscal competencies. It provides an overview of changes in the federal structure, identifying advances in the municipalization of services such as health and education, while also discussing the challenges that limit local autonomy, which is dependent on intergovernmental transfers. In this context, the analysis revisits divergent perspectives on the impacts of this structure: on one hand, social gains and local empowerment are debated; on the other, limitations associated with administrative fragmentation and the dominance of local elites are observed, suggesting potential reforms to the federal pact. Finally, the study highlights the need for a balance between municipal autonomy and the effectiveness of public policies, pointing to the relevance of institutional restructuring to support Brazilian development.

Keywords: Federalism. Municipal autonomy. 1988's Brazilian Federal Constitution.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como objetivo o desenvolvimento de um panorama geral da atuação dos municípios no Brasil contemporâneo como entes federados, a partir do contexto histórico posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Além de pormenorizar as alterações trazidas pelo texto constitucional e suas consequências na dinâmica da administração pública local brasileira, o texto ainda se debruça sobre distintos diagnósticos doutrinários acerca do desempenho dessas unidades federativas e apresenta as principais conclusões extraídas dessas análises valorativas.

Para tal, a pesquisa utiliza-se de uma metodologia histórica e axiológica, voltada principalmente para as vertentes bibliográfica e documental que, segundo Galuppo (2008), caracterizam-se por serem uma busca pelos dados que farão parte do trabalho em outras pesquisas realizadas previamente. Em outras palavras, trata-se de um recolhimento de informações em documentos acadêmicos previamente elaborados, ou, conforme nos ensina Umberto Eco (2007), configura-se como uma pesquisa teórica que “se propõe encarar um problema abstracto que pode já ter sido ou não objecto de outras reflexões: a natureza da vontade humana, o conceito de liberdade, a noção de função social, a existência de Deus, o código genético”.

Em complemento a essas direções metodológicas, é mister esclarecer que o presente texto almeja atingir seus objetivos a partir de dois momentos distintos: no primeiro, realiza-se uma contextualização detalhada do percurso histórico do Brasil e da CF/1988 após sua promulgação; e no segundo, demonstra-se uma comparação entre correntes doutrinárias divergentes acerca do papel dos municípios no Brasil contemporâneo. A seleção dos textos e dos autores para tal exercício seguiu os critérios da proeminência dos referidos conteúdos em buscas por fontes bibliográficas realizadas nas principais redes e indexadores acadêmicos virtuais, além do conhecimento adquirido pelos autores sobre o tema tanto anteriormente à elaboração do presente texto quanto no decorrer de sua escrita, vivências que direcionaram ideologicamente para o uso das obras aqui elencadas.

Neste estudo, a principal variável independente se constitui como o marco institucional estabelecido pela CF/1988, que alterou profundamente o pacto federativo brasileiro, elevou os municípios à condição de entes federados e os conferiu maior autonomia administrativa, legislativa e fiscal. Por outro lado, as variáveis dependentes abrangem os efeitos dessa mudança, como o fortalecimento ou enfraquecimento da autonomia municipal, o impacto na municipalização de serviços essenciais, os desafios financeiros e administrativos enfrentados pelos municípios e, inclusive, as diferentes correntes doutrinárias que se debruçam sob a valoração e a descrição de como esses efeitos impactam nas dinâmicas sociopolíticas. Assim, o problema central da pesquisa reside na análise da eficácia e das limitações desse novo arranjo federativo, a partir da qual se busca compreender em que medida a descentralização promovida pela CF/1988 contribuiu para o desenvolvimento das administrações locais e para a redução das

desigualdades regionais. Ao mesmo tempo, surgiram novos desafios relacionados à dependência financeira e à fragmentação administrativa, bem como quais são as principais linhas de raciocínio vigentes que versam sobre o tema e essas dicotomias.

Cumprido ressaltar, ainda, que a complexidade institucional do Estado e da administração pública brasileira possuem suas origens intrinsecamente ligadas a inúmeros fatores e ocorrências distribuídas ao longo do desvelar histórico, político e social da formação do Brasil. Em um estudo pormenorizado desse processo, seria possível elencar desde as instituições burocráticas portuguesas anteriores à chegada dos primeiros europeus em terras brasileiras até a promulgação das seis constituições anteriores à constituição atualmente em vigência no país.

A cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Souza, reiterada na travessia de dom João VI, ainda o regente de dona Maria I, a louca, dementada pelos espectros da Revolução Francesa. [...] A máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contato de um desafio novo – manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar da renovação, o abraço lusitano produziu uma *social enormity*, segundo a qual velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem (Faoro, 2012, p. 837).

Todavia, o presente trabalho definiu a CF/1988 e seus desdobramentos políticos e jurídicos posteriores como principais marcos temporais e institucionais a serem analisados. Tal recorte se dá em função da complexidade histórica da formação do país, de modo que somente o período consequente ao ano supracitado já se apresenta como de extrema sofisticação, no que diz respeito à compreensão do papel dos municípios como entes federados na conjectura brasileira contemporânea. Em outras palavras, ainda que seja possível apontar no decurso do desenvolvimento do Brasil uma série de momentos em que houve a prevalência de uma mentalidade local — e, posteriormente, municipalizada — na estruturação do poder público³, é após a promulgação da CF/1988 que podemos observar um maior desenvolvimento dessa dinâmica.

A história constitucional do Brasil, de conhecimento indispensável a quantos buscam estudar nossas instituições políticas e sociais, representa um dos mais profundos mergulhos na compreensão do passado nacional. O exame e a análise aos sucessos políticos e às raízes institucionais do País há de trazer sempre luz para o entendimento da realidade contemporânea, onde os acontecimentos transcorrem com a velocidade da crise e fazem não raro extremamente difícil a percepção das causas que de imediato devem ser removidas, em escala prioritária, a fim de podermos fazer estável e seguro o destino da Nação e a preservação de sua unidade (Bonavides, 1991, p. 5).

Também é preciso ressaltar que o recorte histórico utilizado não se pormenoriza em subcategorias distintas. Ainda que esse exercício metodológico fosse possível de se efetuar no período pós CF/1988,

³ Um exemplo dessa constatação pode ser encontrado na obra de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. Nela, o autor expõe o coronelismo como característica predominante no municipalismo brasileiro do século passado, no qual há um compromisso, uma troca de proveitos, entre os possuidores de terras e os chefes locais no que concerne a política e a administração pública municipal (Leal, 1975).

o presente texto não objetiva esgotar os inúmeros fatores causadores das circunstâncias contemporâneas do pacto federativo brasileiro. Este artigo utiliza-se de um panorama histórico para contextualizar o estado da arte atual no que diz respeito ao funcionamento e à atuação dos municípios brasileiros e suas contradições e congruências com a doutrina responsável pela análise do tema, ponto de chegada do texto em conjunto com a compreensão da atuação desses entes federados atualmente.

Considerado o principal marco institucional do Brasil após o fim do regime militar, o texto constitucional inovou em diversos aspectos do desenho institucional, político e social brasileiro. Seja por meio do surgimento de novos direitos e de novas instituições públicas, seja a partir da reformulação, por exemplo, da estrutura de repartição dos poderes nacionais, a CF/ 1988 se estabelece como objeto imprescindível de análise quando se trata de compreender o atual momento em que o Estado brasileiro, suas instituições e seus atores políticos se encontram.

Nunca porém uma lei magna no Brasil esteve tão perto de refletir as forças reais do poder, de que fazia menção Lassale, na segunda metade do século passado, quando este singular texto de 245 gordos artigos, escoltados de mais 70 outros, não menos volumosos, contendo disposições constitucionais transitórias. A produção constituinte foi tão caudalosa que o ato das disposições transitórias guarda a dimensão de uma Constituição, não sendo inferior em extensão às Cartas do Império e da Primeira República. Obra também, esta última, de uma Constituinte congressional.

Tal contiguidade do texto em relação ao País real é no caso brasileiro sua força e ao mesmo passo sua fraqueza. Força, pelas óbvias razões de não ser um devaneio, um sonho programático ou metafísico, de constituintes nefelibatas; mas algo fecundado no ventre da Nação em crise produzido pela sociedade e não pelo Estado, posto que por uma sociedade que o Estado mesmo – leia-se o próprio governo – fez enfermar perigosamente (Bonavides, 1991, p. 485).

Realizados os apontamentos iniciais, torna-se possível avançar para os aspectos legais específicos do recorte temático e histórico a ser analisado.

2 O NOVO DESENHO CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERATIVOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No que concerne especificamente à figura dos municípios, é necessário compreender que foi a partir de 1988 que se observou uma profunda alteração na estruturação do pacto federativo nacional, o qual propiciou uma inédita preponderância constitucional ao papel dos entes municipais. Nesses termos, Saldanha (2017, p. 202) elucida que:

A opção da constituição de 1988 foi, portanto, aquela de ampliação e radicalização do federalismo, adotando um sistema de três níveis inédito no conjunto das nações ocidentais.

[...]

Os municípios foram erigidos à condição de entes federativos, avançando não apenas na sua autonomia, mas também em sua estatura política. Promulgado o texto

constitucional, muito se debateu acerca da real dimensão federativa dos entes municipais. As críticas à sua classificação como entes federativos centravam-se na inexistência de um poder judiciário municipal, bem como na ausência de representação municipal no âmbito do Senado Federal e a impossibilidade de se falar em uma união histórica de municípios. De resto, porém, pouco restou da crítica, sobretudo em face da afirmação política municipal. Os entes locais não foram contaminados por qualquer timidez e passaram a exercer as competências que lhes foram atribuídas na Constituição, como um feixe próprio e autônomo em relação à União e aos Estados, exercendo, bem assim, em plenitude, sua capacidade tributária ativa.

Em continuidade ao exposto anteriormente, é válido ressaltar que a CF/1988 delegou competências importantíssimas para serem cumpridas por parte dos municípios, tais como: a) os atos de legislar sobre questões de interesse local; b) complementar a legislação federal e estadual (quando possível); c) criar e arrecadar seus próprios impostos, organizar e executar diretamente, sob regime de concessão ou autorização de serviços públicos de interesse local; d) manter programas nas áreas de educação infantil, fundamental e da saúde pública; e) promover o ordenamento do território e o controle de uso, parcelamento e ocupação do solo; f) aprovar, por lei, o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, além da implementação de políticas de desenvolvimento urbano (Souza; Grin, 2021).

Ainda que com atribuições concorrentes em relação aos estados e à União, os entes municipais passaram a possuir obrigações e funções essenciais no exercício e na efetivação dos direitos e das garantias consagrados pelo texto constitucional. Em resumo,

O artigo 23 da CF 88 define as competências comuns da União, estados e municípios [...]. Todos podem atuar, embora possam fazê-lo de forma sobreposta ou coordenada.

[...]

Também é importante considerar a forma como a federação se organiza, uma vez que a CF 88 atribui ao nível central um amplo conjunto de atribuições para propor normas de políticas públicas que afetam a autonomia municipal. O artigo 22 da CF define poderes legislativos exclusivos na esfera federal: água, trânsito e transporte, populações indígenas, previdência social, educação, regulamento de contratação e licitações. A simetria das leis federais não permite que os municípios as descumpram, de forma que os poderes residuais dessa esfera de governo são praticamente inexistentes [...].

O artigo 24 da CF define várias atribuições nas quais União, estados e municípios podem legislar concomitantemente e de forma concorrente, com precedência das regras federais.

[...]

Os municípios podem implementar todos os serviços e políticas públicas abrangidas pelos artigos 23 e 30, podem responder pela organização do desenvolvimento urbano e pelo seu planejamento econômico. Ainda que nessas áreas os governos locais possuam autonomia política, administrativa e financeira, não podem assumir funções atribuídas constitucionalmente aos níveis superiores de governo, especialmente o federal, em face de seu grande poder regulatório (Souza; Grin, 2021, p. 96-97).

Outra alteração substancial da CF/1988, responsável pelo aumento da autonomia municipal, ocorreu no tocante à arrecadação tributária desses entes federados, que passou a ser realizada por meio da cobrança de impostos sobre a propriedade territorial urbana, a prestação de serviços, a alienação de bens imóveis, como também por cobranças de taxas pelo exercício do poder de polícia ou prestação de serviços e por cobrança de contribuições de melhorias (Passos; Passos, 2024).

Ainda, essa receita passou a ser acrescida de repasses obrigatórios e não obrigatórios realizados pelos demais entes federados e por representantes eleitos dos Poderes Executivos e Legislativos estaduais e federais, que também contribuíram para que os orçamentos municipais aumentassem vertiginosamente após 1988 e acabassem por culminar na capacidade dos municípios de atuar autonomamente. Um exemplo dessa dinâmica pode ser observado no funcionamento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Segundo Julião (2021), o fundo é composto por recursos oriundos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), conforme determina o comando do art. 159 da Constituição, responsável por definir que, do montante arrecadado desses impostos, 22,5% são destinados ao FPM. Esse instituto, segundo o mesmo autor, evidencia “a carência financeira dos municípios, pois estes dependem da entrega, por parte do governo central, de parte do que é arrecado por este, deixando, deste modo, os entes municipais dependentes do ente federal”.

Além disso, quase 35% das prefeituras não são capazes de gerar receitas suficientes sequer para a manutenção de sua estrutura administrativa. Cerca de 50% dos municípios gastam mais de 54% de sua renda com o efetivo de pessoal. Em média, as localidades recebem 66% de seus ingressos oriundos de transferências intergovernamentais, efetuadas de maneira inversamente proporcional ao tamanho populacional. Ou seja, chegam a 88% naquelas unidades com até 10 mil habitantes e 82% no grupo dos até 50 mil habitantes, que representam 90% dos municípios brasileiros. Apenas aqueles com mais de 200 mil habitantes (154 cidades) arrecadam mais do que a média nacional das transferências (Souza; Grin, 2021).

Disponíveis os embasamentos legais e as condições orçamentárias para a atuação municipal, o Brasil vivenciou nos anos seguintes à promulgação da Constituição um aumento vertiginoso na criação desses entes federados. Tal incremento se deu em função da passagem da competência de criação dos municípios para os estados, função anteriormente exercida por meio de legislação federal. Conforme explicam Barros e Lago (2008, p. 1-2), a Carta de 1988

[...] atribuiu aos Estados a competência para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, a partir de requisitos estabelecidos em leis complementares estaduais e após consulta, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Até então, nos termos da Constituição Federal de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, os municípios não eram entes federativos e sua criação se processava por meio de lei complementar federal.

[...]

Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 1, de 09/11/1967, que exigia, para a criação de novos municípios, população mínima de 10 mil habitantes ou cinco milésimos da população estadual, eleitorado não inferior a 10% da população, centro urbano constituído, mais de 200 casas edificadas e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos. Depois, por Ato Complementar, passou a ser exigida também a prévia autorização do Presidente da República. Sob essa legislação, nenhum novo município foi criado.

As mudanças promovidas pela nova Carta Constitucional de 1988 aumentaram o poder dos municípios, que adquiriram autonomia política, administrativa e financeira, e dos Estados, que passaram a ter liberdade para criar municípios, segundo condições e critérios estabelecidos em lei complementar estadual, competente também para definir o período de realização desses procedimentos. Não se exigiam estudos prévios de viabilidade municipal.

Entre 1989 e 2007 surgiram 1.212 novos municípios, 24,5% do total existente no país até 2017. Quando se volta para o contingente populacional dessas novas unidades, fica claro que se tratam, majoritariamente, de micro municípios, com população de até 5.000 habitantes, em conjunto com aqueles que possuem até 25.000 habitantes. Durante esse período, os entes criados com essas quantidades populacionais representavam, respectivamente, 51,7% e 95% do total dessas categorias (Saldanha, 2017). Essa constatação é considerada como uma das causadoras de distorções no funcionamento e na distribuição de recursos do FPM:

A principal fonte de transferência de recursos da União para os municípios, o FPM, toma por base a população de cada município, em 18 faixas de participação, que variam dos coeficientes de 0,6 a 4. A existência de um mínimo e um teto de transferência terminam por distorcer a proporcionalidade, fazendo com que a receita per capita seja maior nos pequenos municípios (protegidos pelo piso) e menor nos grandes (limitados pelo teto).

Logo, a criação de um novo micro-município traz vantagem, na participação no FPM, para os municípios envolvidos, tanto o que surge como o que perde parte de seu território e população, pois aumenta o recebimento per capita. Isso, no entanto, ocorre de forma predatória em relação aos grandes municípios, que perdem a receita.

Disso resultam as duas primeiras conclusões de Gomes e MacDowell (2000), de que a proliferação dos micro e pequenos municípios provocam o aumento da transferência de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os pequenos; e de que tais transferências também concentram a distribuição da receita tributária, em benefício da menor parte da população (que habita pequenos municípios) e prejuízo da maioria (que vive nas grandes cidades).

Mudanças na forma de cálculo da distribuição do FPM impediram que esse predatório jogo de soma zero continuasse a implicar transferência de recursos dos Estados mais populosos (e economicamente mais ativos) para os menores, com a fixação de cotas por Estado. Mas continuou ocorrendo a concorrência entre os municípios do mesmo Estado (Barros; Lago, 2008, p. 3).

Tanto a designação de um novo desenho em suas competências e arrecadações orçamentárias quanto o aumento no número de municípios existentes no país, ambos oriundos da promulgação e execução do último marco constitucional brasileiro, resultaram em uma descentralização da execução de políticas públicas, em especial as de cunho social e universal, de modo que os governos locais passaram a possuir uma maior primazia no desenvolvimento dessas tarefas. À título de exemplificação, o prenúncio dessa descentralização já era anunciado no ano seguinte à aprovação do novo texto constitucional:

Na área Social, os Municípios terão participação mais ativa que antes. Isto pode ser notado em diversos dispositivos da Constituição, destacando-se o amparo a criança, ao idoso, aos deficientes e sobretudo a prestação dos serviços de educação e saúde.

Os serviços de saúde formarão sistema Único no país, do qual os Municípios participarão na forma que a lei federal dispuser.

Os sistemas de educação, serão organizados mediante a colaboração e integração de todos os níveis de governo, a ser estabelecida no Plano Nacional de Educação, que terá caráter plurianual. Os Municípios são obrigados a aplicar, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Os governos locais atuarão, preferencialmente na educação pré-escolar e de 1º Grau (Souza, 1989, p. 66).

Uma consequência direta desse novo protagonismo, aliada ao crescimento no número de municípios, deu-se a partir do aumento significativo nos efetivos de funcionários públicos das máquinas dessas unidades federativas:

Segundo os dados compilados pelo Ipea, o total de vínculos trabalhistas no serviço público municipal saltou 175% em 20 anos, de 2,4 milhões, em 1995, para 6,5 milhões, em 2016. Com isso, a participação dos funcionários públicos municipais no total de servidores do País passou de 38% para 57%, no mesmo período (Neder, 2019, s.p.).

Esse aumento possui impacto direto no orçamento público, de forma que, segundo Saldanha (2017), embasado em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), 48,2% dos municípios gastam entre 20% e 40% de sua receita com pessoal e 44,4% das entidades municipais despendem entre 40% e 60% com o pagamento de seus servidores.

É inegável o aumento da participação dos municípios na realização das tarefas da administração pública, ocorrido posteriormente à elevação de seu *status* legal para ente federado, a partir do advento da CF/1988. Seja sob a ótica da delegação de novas competências, seja por meio de uma visão voltada para os aspectos orçamentários e de efetivo do funcionalismo público na esfera local, o presente diagnóstico não encontra resistência nas discussões voltadas para o tema.

Todavia, não há consenso na doutrina especializada no que diz respeito às constatações valorativas da qualidade dessa nova participação nas dinâmicas estatais. Nesses moldes, torna-se necessário detalhar alguns dos diferentes posicionamentos acerca da descentralização da execução de políticas públicas no Brasil, acentuadas pela preponderância das atividades municipais no contexto pós 1988.

3 AS DIFERENTES VALORAÇÕES INTERPRETATIVAS ACERCA DA DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA E DA MAIOR PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Essencialmente, é possível afirmar que as produções acadêmicas voltadas para o tema aqui desenvolvido se dividem sobretudo entre aquelas que consideram o protagonismo dos entes municipais como um avanço na dinâmica do funcionamento da administração pública — ainda que o modelo vigente seja considerado como passível de melhorias — e aquelas que enxergam nessa preponderância a existência de vícios insanáveis que apontam para a necessidade de uma profunda reforma na essência e na estrutura do pacto federativo brasileiro.

Situados no primeiro grupo de reflexões, os raciocínios propostos por Souza e Grin (2021) apontam para o fortalecimento da autonomia financeira e administrativa dos municípios, que passaram a realizar uma gestão administrativa mais contígua e alinhada às necessidades das populações locais. A resultante dessa proximidade seria, assim, uma maior integração comunitária e uma melhor execução das atividades administrativas voltadas para a entrega de direitos sociais. Em suas próprias palavras:

As avaliações têm mostrado o sucesso relativo dos cuidados básicos de saúde e educação fornecidos pelos municípios. A principal razão deste sucesso é que a aquisição desses serviços pelos municípios foi incremental e financiada pelo governo federal, fundos estaduais e locais. A razão para esta municipalização de serviços públicos apoiada pelo governo federal foi garantir aos cidadãos das localidades acesso a cuidados de saúde e educação com base em programas nacionais e padrões mínimos, independentemente do lugar onde vivem (Souza; Grin, 2021, p. 102).

No entanto, esse diagnóstico não exclui a constatação da necessidade de melhorias na dinâmica federativa contemporânea realizada por parte dos autores. Para eles, porém, o resultado obtido após a CF/1988 é mais positivo do que negativo, ao passo em que os aprimoramentos apontados como necessários vão de encontro com a descentralização das competências no pacto federativo brasileiro.

Em todas as áreas das administrações municipais existem lacunas significativas para qualificar a gestão. A heterogeneidade e a desigualdade das capacidades municipais indicam que a questão continua sendo central para a federação brasileira. [...] Esta é uma conclusão essencial do estudo: quase 30 anos após a entrada em vigor do novo status constitucional municipal suas capacidades estatais continuam a apresentar insuficiências significativas para responder às responsabilidades assumidas após 1988.

Apesar desta realidade, os serviços sociais universais prestados por governos locais gozam de ampla cobertura política e social. O progresso social pode desacelerar se as condições macroeconômicas se deteriorarem, mas não há razão para acreditar que o país retornará à sua trajetória de pobreza e carência de oportunidades e de serviços para os muito pobres (Souza; Grin, 2021, p. 116).

Em toada semelhante, Barros e Lago (2008) também enxergam os benefícios dessa nova dinâmica de funcionamento como procedentes em relação aos desafios ainda existentes na contemporaneidade. Seus estudos também apontam para outras defasagens do modelo ainda a serem sanadas na administração

pública local. Entre essas constatações, é possível listar desde as dificuldades desses entes no trato com a gestão fiscal, haja vista o aumento de gastos com a manutenção administrativa em detrimento do direcionamento direto de recursos para investimentos sociais, até a caracterização de uma desigualdade na distribuição de recursos, oriundas, por exemplo, das distorções no funcionamento do FPM, anteriormente apresentadas no presente trabalho.

Paralelo a isso, Soares e Espinoza (2013) apontam para uma melhoria na participação política da população, na medida em que essa autonomia municipal permite a promoção da participação popular através de conselhos municipais, audiências públicas e outros mecanismos de controle social, fortalecendo a democracia local:

O Município, conforme estabelecido na Constituição, veio a fortalecer a própria Federação brasileira. Isto porque, tendo o ente local fortalecido em suas competências, consequentemente, também estará fortalecida a própria Federação.

[...]

O Município tem seu Legislativo, sendo de sua exclusiva competência a instituição das normas jurídicas municipais, também conta com o Executivo que tem a incumbência pelas atribuições administrativas. Portanto, existe pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais autônomas.

[...]

O Município tem ampla liberdade para instituição de normas em defesa de seu interesse local, somente encontrando como limites restritivos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Assim, o Município, uma vez observados os princípios constitucionais, pode inscrever em sua Lei Orgânica tudo que for de interesse da comunidade local (Soares; Espinoza, 2013, p. 16).

Ao contrário do que foi elencado anteriormente, a reflexão desenvolvida por Saldanha (2017) aponta para vícios considerados praticamente insanáveis, oriundos da promoção do município ao *status* constitucional de ente federativo. Sob sua ótica, a expansão daquilo que é denominado como “municipalismo” atua como um fator de fragmentação e enfraquecimento do Estado, responsável por uma abertura para a captura política dos interesses públicos por atores privados. Em outras palavras, o autor descreve o desvelar histórico brasileiro a partir da constatação de uma identidade entre o avanço do federalismo por meio dos entes municipais e a densificação do “oligarquismo”⁴ no Brasil. Em suas palavras,

[...] Os entes federados subnacionais funcionam como que refúgios para as elites que não conseguem se articular para alcançar a instância central de governo, as quais passam a manter uma relação de simbiose entre as elites dominantes e as elites periféricas.

⁴ Termo que caracteriza a ocupação de prefeituras de micro e pequenas cidades por grupos de interesse particulares de poder que monopolizam as instituições locais e visam somente a viabilidade eleitoral e a troca de apoio pontual entre os atores políticos locais (Saldanha, 2017).

Conscientes de que em um sistema político oligárquico não pode haver uma alternância plena das camadas dirigentes, as oligarquias periféricas preferem a composição à dissidência. Articula-se, assim, uma engenharia constitucional que, a um só tempo, garanta um locus para as oligarquias periféricas e as vincule aos grupos dominantes, em uma relação proteção-retribuição. Fomentar a autonomia municipal e exacerbá-la, longe de constituir um imperativo de ordem democrática, consistiu em uma estratégia de composição política e acomodação de oligarquias periféricas. A vitória do projeto municipalista em 1988 não representou um avanço democrático, mas, sim, significou um triunfo do oligarquismo. Em verdade, a estratégia foi absolutamente bem sucedida, porque conseguiu viabilizar um ecossistema favorável à perpetuação das oligarquias, com aparência democrática e apelo social. Bem sucedido, também, porque miniaturizou os debates políticos, apequenando a função representativa parlamentar, que pôde ser substituída por setores sociais e suas pautas enviesadas (Saldanha, 2017, p. 206).

Para Saldanha (2017), a crítica não se resume à cooptação política dos entes municipais por parte de oligarquias regionais. O autor evidencia a ineficiência da alocação de recursos por parte desses atores locais, ao passo que considera a prestação de serviços por parte dos municípios como ineficientes, ausentes de priorização de programas sociais e de incrementação da rede de proteção assistencial do país. Nessa ótica, as esferas de poder local acabam por esgotar seus recursos na manutenção da máquina administrativa e política, escusando-se do fomento à confiança nas instituições e do pertencimento democrático, sem trabalhar para um aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos. Nesses termos, os municípios

São, ao contrário, entes ensimesmados, cujo único propósito de existência é a manutenção de sua própria burocracia. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, 48,2% (quarenta e oito inteiros e dois décimos por cento) dos municípios gastam entre 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento) de sua receita com pessoal e 44,4% (quarenta e quatro inteiros e quatro décimos por cento) das entidades municipais despendem entre 40% (quarenta por cento) e 60% (sessenta por cento) com o pagamento de seus servidores. Na média, segundo informações da Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas com pessoal dos municípios chegam a 45,7% de suas receitas (Saldanha, 2017, p. 207).

Da mesma forma, Brandt (2010) aponta para as discrepâncias oriundas do crescimento vertiginoso de micro e pequenas municipalidades. Para a autora, esses pequenos municípios não conseguem gerar receitas próprias para atenderem suas populações e passam a depender fortemente de transferências. Por seu tamanho, geram ineficiência ao incorrerem em custos administrativos desproporcionais às suas populações e “não se sustenta ao considerarem todos os efeitos perniciosos da pulverização excessiva de municípios” (Brandt, 2010, p. 74).

Diferentemente dos demais autores, que apresentam soluções para as deficiências do modelo de organização federativa do Brasil com base na própria atuação e continuidade dos municípios como entes federados, por meio de uma melhoria nos quadros administrativos locais (Souza; Grin, 2021), ou seja, a partir de incrementos nos repasses dos demais entes para os municípios (Barros; Lago, 2008), Saldanha (2017) propõe uma ampla reformulação do modelo municipalista de federação.

Em um primeiro momento, esse redesenho se daria tanto por meio da utilização de institutos infraconstitucionais com funções essencialmente logísticas, por exemplo, os consórcios públicos — ao passo em que esses “desempenharam um papel relevante na organização dos serviços de saúde pública e de coleta de resíduos sólidos, permitindo que pequenos entes pudessem se organizar para oferecer uma prestação mais racionalizada e efetiva” (Saldanha, 2017) —, quanto por meio de ferramentas jurídicas constitucionais, a exemplo das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º CF/1988) na reformulação da divisão federativa nacional.

Ademais, há, por parte de Saldanha (2017), a previsão de uma federação na qual os municípios não sejam considerados entes federativos, mas sim “autarquias estaduais territoriais”, enquanto as regiões metropolitanas, por sua vez, seriam elevadas à categoria anteriormente utilizada para os municípios. Em resumo,

[...] Sua gestão, ficaria a cargo de um prefeito, nomeado pelo Governador do Estado, e de um conselho deliberativo, formado por munícipes não remunerados. Para além disso, cada autarquia territorial teria sua competência inicialmente limitada à gestão urbana, podendo firmar contratos de gestão com os estados-federados para ampliação de sua autonomia e competências, desde que comprovada a viabilidade econômica e a capacidade gerencial.

No contexto federativo, as regiões metropolitanas seriam erguidas à condição de entes federativos, substituindo os municípios, sendo-lhes, inclusive, franqueada a representação no senado federal. Seu espectro de competências seria um pouco mais dilargado, para compreender as questões relativas a meio ambiente, destinação de resíduos sólidos e educação básica e fundamental. As regiões metropolitanas manteriam um parlamento metropolitano, devidamente eleito e remunerado, à semelhança do que hoje ocorre com os municípios, em substituição ao atual modelo de governança, que se baseia em órgãos estaduais sem condições efetivas de condicionarem as vontades municipais, hoje protegidas pelo manto de sua autonomia federativa (Saldanha, 2017, p. 211).

Ainda que se assemelhe em seu diagnóstico sobre a arrecadação municipal, Pires (2016) aponta para o desafio acerca dos municípios e seus financiamentos, contudo, propõe soluções que mantenham as bases do pacto federativo atual e o renove criticamente nos aspectos em que se constata as principais deficiências do sistema.

[...] a grita por mais recursos segue sendo uma bandeira municipalista. Mas o dado novo é que o problema não é conjuntural: está ossificado na lógica do federalismo fiscal brasileiro, no qual a disparidade de porte e de capacidade de manejo de recursos e políticas dos municípios é gritante. De fato, há municípios e municípios, no Brasil: desde muito pequenos (até vinte mil habitantes, a imensa maioria) até enormes (com populações na casa dos milhões, uns poucos). E sem um tratamento diferenciado quanto às suas responsabilidades e destinação de recursos não poderá haver solução municipalista no país.

Ao municipalismo renovado compete não apenas buscar recursos pontualmente – seja para que as prefeituras consigam fazer algum investimento, seja para recompor caixa frente a crises –, mas entrar na discussão e propor alternativas ao atual arranjo federativo, de modo a de fato beneficiar o município em termos de receita disponível, dando-lhe braços e pernas para que venha a ser de efetivo ente federativo. O que não

será possível sem que haja tratamento diferenciado quanto às responsabilidades atribuídas e eventuais formas de apoio no caso dos pequenos e muito pequenos.

O municipalismo renovado, além disso, ao invés de apoiar acriticamente a criação de novos municípios, o que fraciona os recursos disponíveis e gera, no mais das vezes, novos entes frágeis, deve se focar na busca de mecanismos de colaboração regional e de divisão de tarefas, entre si, visando um processo paulatino de solidariedade quotidiana – para além da simples filiação em associações – entre municípios (Pires, 2016, p. 19).

A constatação de diagnósticos e soluções tão distintas e antagônicas por parte dos pensadores da problemática do federalismo no Brasil evidencia a complexidade da situação recortada e aponta, ainda que por caminhos diferenciados, para a necessidade de alterações e aprimoramentos no tocante à administração pública nacional. Mesmo que os desafios identificados e as opções de atuação propostas não sejam consensuais entre a doutrina, há de se considerar como positiva a conclusão de que há uma emergência em relação ao desenvolvimento de melhorias no cenário exposto.

4 CONCLUSÃO

O presente artigo realizou uma análise detalhada sobre o desenvolvimento da atuação dos municípios brasileiros a partir da CF/1988, abordando as transformações institucionais e os desafios resultantes da elevação dessas unidades ao *status* de entes federativos. A pesquisa ainda contextualizou o surgimento das novas competências e responsabilidades elencadas para os municípios no texto constitucional, com foco no exame do impacto dessas mudanças no pacto federativo brasileiro e nas dinâmicas administrativas locais. O trabalho explorou, assim, desde a complexidade histórica das formações institucionais do país até os desdobramentos econômicos e sociais dos tempos mais recentes, além de analisar diferentes diagnósticos doutrinários para compreender os avanços e as lacunas dessa estrutura.

A CF/1988 foi identificada como marco essencial no fortalecimento da autonomia municipal, ao mesmo tempo em que se reconheceu que, apesar das amplas competências delegadas, os municípios brasileiros ainda enfrentam desafios financeiros e administrativos significativos. Tal cenário se desenhou por meio da dependência excessiva de repasses intergovernamentais, considerados limitadores da autonomia local, responsáveis por vulnerabilizar as administrações municipais e desequilibrar economicamente as dinâmicas políticas federais e estaduais. Também se destacou o crescimento expressivo do número de municípios desde a promulgação da Constituição, o que, embora tenha aumentado a capilaridade administrativa, trouxe distorções ao modelo federativo, como a proliferação de micro municípios financeiramente insustentáveis e dependentes de transferências governamentais.

Sob uma perspectiva crítica, o artigo também apresentou as contribuições doutrinárias que avaliam a eficácia do protagonismo municipal. Autores como Souza e Grin (2021) reconhecem o progresso proporcionado pela municipalização de serviços básicos de saúde e educação, que, segundo esses estudiosos, contribuiu para uma maior equidade no acesso a tais direitos. Em contrapartida, Saldanha

(2017) aponta que o fortalecimento do município enquanto ente federado acentuou problemas históricos, como a fragmentação política e o enfraquecimento da governança nacional, ocasionando na abertura de espaços para práticas oligárquicas e a manifestação de dificuldades na gestão de políticas públicas. Para mais, foram apresentadas sugestões de reformas no modelo federativo, que variam desde a utilização de institutos já previstos no ordenamento nacional até propostas de profundas reestruturações institucionais e do texto constitucional.

Assim, a análise apresentada evidencia a necessidade de um equilíbrio entre a autonomia municipal e a efetividade das políticas públicas no âmbito local, sem deixar de levar em consideração a diversidade das capacidades institucionais dos municípios brasileiros. A manutenção do atual pacto federativo, sem uma revisão das condições financeiras e estruturais dos municípios, parece ser insuficiente para sustentar as demandas crescentes da sociedade.

Com o objetivo de convergir as discussões acerca dos diferentes diagnósticos e propostas de solução, cumpre realizarmos, ainda, alguns apontamentos finais.

Inicialmente, cabe retomar que, ao elevar o município à categoria jurídica de ente federado e facilitar a criação de novas unidades federativas locais, a CF/1988 possibilitou que a estrutura administrativa do Estado contemporâneo se aproximasse do cotidiano da sociedade brasileira, de modo que tal percurso viesse a auxiliar na diminuição das desigualdades socioeconômicas abissais presentes no Brasil, que precediam à promulgação da CF/1988. Isso culminou em uma aproximação da sociedade brasileira das benesses democráticas atreladas à prestação de serviços mais relacionados com o dia a dia e o cotidiano dos cidadãos médios nacionais. Em outras palavras, mesmo que se discorde profundamente do modelo federativo adotado no país, há de se reconhecer as inúmeras conquistas alcançadas e efetivadas por meio dessa modelagem institucional.

Por outro lado, quando nos debruçamos sobre a existência de microunidades administrativas⁵ espalhadas por todo o território nacional, bem como sobre seus impactos na distribuição de recursos públicos, é notável a constatação de que há uma dependência prejudicial dos municípios em relação aos demais entes federados para que exista uma sustentação da própria administração pública municipal, constantemente encontrada à mercê de repasses federais e estaduais para o cumprimento de atividades e tarefas cotidianas.

⁵ Um exemplo dessa distorção prejudicial ao pacto federativo é o município de Serra da Saudade, localizado em Minas Gerais. Conhecida por ser a cidade com a menor população entre os entes federados, com aproximadamente 883 habitantes em sua circunscrição (Conheça [...], 2024), esta ainda conta com uma estrutura completa da administração pública municipal, ou seja, uma prefeitura, uma Câmara de Vereadores, secretarias etc. Enquanto isso, bairros e distritos de metrópoles espalhadas pelo Brasil, com seus milhares de habitantes, muitas vezes não elegem sequer um membro para as câmaras legislativas federais, estaduais ou municipais e encontram dificuldade em possuir voz ativa na construção e execução de políticas públicas.

Ademais, mesmo que seja compreensível o receio de colocar em prática reformas radicais no que se refere ao pacto federativo brasileiro em detrimento da manutenção do atual estado de desenho institucional da administração pública nacional, detentora de avanços nas condições de vida da sociedade brasileira, urge a necessidade de reconhecer a emergência da realização de reestruturações legais e institucionais capazes de catalisar a continuidade do desenvolvimento brasileiro. Reformas mais profundas no aparato constitucional do país, que englobem desde a reestruturação do cenário aqui apresentado até a efetivação de novos direitos surgidos no século XXI eventualmente se mostrarão como inescapáveis no desvelar histórico de nossa nação. Ainda que existam justificativas para a existência de mais de cinco mil municípios no país, parece haver, no mínimo, um desafio a ser revisto acerca da estrutura federativa discutida.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Eliane Cruxên; LAGO, Gustavo Ponce de Leon Soriano. A força normativa da Constituição e os municípios após a Emenda 15, de 1996: prenúncio de tensão entre Legislativo e Judiciário? *In: CONSTITUIÇÃO de 1988: o Brasil 20 anos depois: o exercício da política*. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. v. II.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional n. 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília/DF, v. 47, n. 187, jul./set., 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198693>. Acesso em: 17 dez. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CONHEÇA Serra da Saudade (MG), a cidade menos populosa do Brasil. São Paulo: Domingo Espetacular do Portal R7, 30 jun. 2024. Vídeo (9 min.), son., color, legendado. Disponível em: <https://record.r7.com/domingo-espetacular/video/conheca-serra-da-saudade-mg-a-cidade-menos-populosa-do-brasil-01072024/>. Acesso em: 10 out. 2024.
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. 13. ed. Barcarena: Editorial Presença, 2007.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012.
- GALUPPO, Marcelo Campos. **Da ideia à defesa: monografias e teses jurídicas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.
- JULIÃO, Gilson José. O centralismo fiscal da federação brasileira, políticas públicas municipais e seu financiamento por meio do Fundo de Participação dos Municípios: uma análise do Recurso Extraordinário 705.423. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v. 7, n. 1, jan./jun., 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/issue/view/631>. Acesso em: 17 dez. 2024.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-omega, 1975.

NEDER, Vinicius. Total de servidores públicos aumenta 83% no País em 20 anos. **Estadão**, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/total-de-servidores-publicos-aumenta-60-no-pais-em-20-anos-aponta-ipea/>. Acesso em: 18 out. 2024.

PASSOS, Cristhian Rêgo; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Arrecadação de impostos dos municípios brasileiros na vigência da Constituição Federal de 1988: anos 2003 a 2019. **Revista Gestão e Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 40, 2024.

PIRES, Valdemir. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, *XVII*, n. 3, p. 125-146, 2016. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_21288_5.pdf/4092f52b-2f68-7ea8-f270-e60951d7303d. Acesso em: 17 dez. 2024.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do Brasil**: uma história do federalismo à brasileira. 2017. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-ASUHKV/1/cabaleiro_saldanha_hist_ria_federalismo.pdf. Acesso em: 17 dez. 2024.

SOARES, Wilcinete Dias; ESPINOSA, Marcello. O município na Constituição de 1988. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 40, n. 1, 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/o-municipio-na-constituicao-de-1988>. Acesso em: 17 dez. 2024.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 2021. (Cegov transformando a administração pública). p. 86-124. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf. Acesso em: 17dez. 2024.

SOUZA, Edgar Bastos de. **O município na Constituição de 1988**. Brasília, DF: Ipea, 1989.