

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento  
Econômico e Social

**MUDANÇAS RECENTES NO PACTO FEDERATIVO:**  
**Efeitos e possibilidades para a gestão pública municipal**

**RIO DE JANEIRO**  
**2021**

ANA CAROLINA ACCACIO DE SOUSA

**MUDANÇAS RECENTES NO PACTO FEDERATIVO:  
Efeitos e possibilidades para a gestão pública municipal**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.**

**Orientador: Prof. Dr. Fabio Lucas Pimentel de Oliveira**

**RIO DE JANEIRO  
2021**

## CIP - Catalogação na Publicação

S725m Sousa, Ana Carolina Accacio de  
Mudanças recentes no Pacto Federativo : efeitos e possibilidades para a gestão pública municipal / Ana Carolina Accacio de Sousa. -- Rio de Janeiro, 2021.  
58 f.

Orientador: Fabio Lucas Pimentel de Oliveira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade Nacional de Direito, Instituto de Economia, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública Desenvolvimento Econômico e Social, 2021.

1. Proposta de Emenda Constitucional n. 188/2019. 2. Direito Constitucional - Brasil. 3. Federalismo - Brasil. 4. Consórcios. I. Oliveira, Fabio Lucas Pimentel de , orient. II. Título.

ANA CAROLINA ACCACIO DE SOUSA

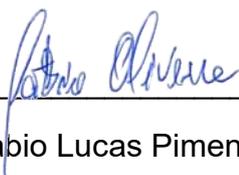
## MUDANÇAS RECENTES NO PACTO FEDERATIVO

Efeitos e possibilidades para a gestão pública municipal

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Apresentado em: 14/06/2021

BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Fábio Lucas Pimentel de Oliveira

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ


---

Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



---

Prof. Ms. Rodrigo Portugal da Costa

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

## RESUMO

O federalismo brasileiro resulta de uma evolução cujo marco referencial vigente está consolidado na Constituição Federal de 1988. Nos últimos anos, registraram-se deliberações legislativas que constrangeram os preceitos previstos nos atuais dispositivos constitucionais e delimitaram as capacidades governativas, a exemplo da limitada autonomia fiscal e financeira dos entes subnacionais. Com o intuito de ilustrar os desafios e enfrentamentos colocados à atuação de um Estado cuja orientação deveria ser a de consolidar o desenvolvimento, a redução das desigualdades e o bem-estar da sociedade, esta monografia analisa a recente trajetória federativa, sob a perspectiva da gestão pública municipal. Realiza-se um balanço entre as imposições emanadas pelo aprofundamento, no Brasil, da neoliberalização, e os limites e possibilidades de arranjos políticos, como os consórcios intermunicipais que se organizam enquanto alternativa ao caráter individualista e competitivo das propostas legislativas recentes. Para tanto, especial atenção é declinada aos dispositivos contidos na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188/19 e, em contexto pandêmico, na Lei Complementar nº 173/20.

**Palavras-chave:** Pacto Federativo; Municípios; PEC 188/19; Consórcios Intermunicipais.

## **ABSTRACT**

Brazilian federalism is the result of an evolution whose current reference framework is consolidated in the Federal Constitution of 1988. In recent years, there have been legislative deliberations that constrained the precepts provided for in the current constitutional provisions and delimited government capacities, such as limited fiscal and of subnational entities. In order to illustrate the challenges and confrontations posed to the performance of a State whose orientation should be to consolidate development, the reduction of inequalities and the well-being of society, this monograph analyzes the recent federative trajectory, from the perspective of management municipal public. A balance is made between the impositions emanating from the deepening, in Brazil, of neoliberalization, and the limits and possibilities of political arrangements, such as the inter-municipal consortia that are organized as an alternative to the individualistic and competitive character of recent legislative proposals. Therefore, special attention is given to the provisions contained in the Proposal for Constitutional Amendment nº 188/19 and, in a pandemic context, in Complementary Law nº 173/20.

**Keywords:** Federative Pact; Counties; PEC 188/19; Intermunicipal Consortia.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 FEDERALISMO E PACTO FEDERATIVO NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Rodadas de neoliberalização: implicações e enfrentamentos para o federalismo brasileiro .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Capacidades governativas subnacionais.....</b>	<b>21</b>
2.2.1 Desafios enfrentados pelos Municípios.....	22
2.2.2 Propostas de Emenda à Constituição e a Pandemia .....	24
2.2.3 O Caso do Rio de Janeiro .....	28
<b>3 EFEITOS TERRITORIAIS DA PEC 188/19 .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 Panorama político, fiscal e administrativo no qual a PEC 188/19 se estabelece.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 Impactos nos Municípios.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3 Enfoque territorial da PEC 188/19 .....</b>	<b>34</b>
3.3.1 Rede de cidades e impacto nas cidades médias .....	35
3.3.2 Impactos locais .....	37
<b>3.4 O plano Mais Brasil e a Lei de enfrentamento à COVID dão conta de superar eventuais entraves encontrados? .....</b>	<b>38</b>
<b>4 AVERIGUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS ENQUANTO ALTERNATIVA À PEC .....</b>	<b>39</b>
<b>4.1 Formação dos consórcios no Brasil .....</b>	<b>39</b>
<b>4.2 Impulsioneamento da modalidade dos consórcios e áreas de atuação .....</b>	<b>41</b>
4.2.1 Consórcios pelo Brasil .....	42
4.2.2 Balanço das experiências dos Consórcios Intermunicipais .....	43
4.2.3 Manutenção das experiências associativas.....	46
<b>4.3 Como os consórcios podem se configurar como uma alternativa à PEC. .</b>	<b>47</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>50</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, apesar dos períodos anteriores de extrema restrição de direitos e centralização do poder, foi erguida sobre os preceitos de um Estado de bem-estar social. São evidenciados dispositivos que almejam a descentralização, estendendo, por exemplo, a autonomia política, financeira e administrativa aos municípios, possibilitando um novo tipo de estrutura federativa no mundo. No entanto, percebe-se uma dualidade experimentada ao longo dos anos, na qual o Brasil, ao mesmo tempo que prevê políticas assistenciais em seu texto constitucional, se alinha às condutas neoliberais em suas políticas de governo. Notam-se, nesse sentido, diversos entraves interpostos aos dispositivos que preveem uma sociedade mais justa e igualitária.

O Welfare State, instituído enquanto contraponto do modelo liberal, buscou, principalmente a partir da II Guerra Mundial, a garantia dos direitos existenciais mínimos, promovidos com a presença ativa do Estado. Os Estados Unidos, propulsores desse modelo, se estabelecem no pós-guerra enquanto líderes da dinâmica capitalista, principalmente a partir da Conferência de Bretton Woods (1944), promovendo a reestruturação de diversos países, por meio do Plano Marshall e Plano Colombo, visando uma ampliação política e econômica da hegemonia norte-americana (HOBBSAWM, 1995).

No entanto, a partir de 1960, essa centralidade estadunidense se enfraquece, sendo acentuada pelas crises do petróleo de 1973 e 1979, indicando a fragilidade do modelo keynesiano-fordista. Desde então, a busca por um Estado de bem-estar social foi sendo substituída por práticas flexibilizadoras dos direitos trabalhistas e com a intervenção mínima do Estado na provisão dos direitos sociais, após o abandono da ordem erigida em Bretton Woods.

Isso ensejou, na América Latina, um intenso período de crise nos últimos anos do século XX, fomentado, dentre outros motivos, por fatores externos que intensificaram a insuficiência dinâmica da região. Além do endividamento externo, são apontados, enquanto impulsionadores da crise dos anos de 1980, uma contração da demanda externa, que impactou os países que adotavam o modelo de industrialização por substituição de importações, além da redução dos preços das *commodities*, levando a deterioração dos termos de troca (VIEIRA, 2015, apud SINGH, 1994, p.7).

Os reflexos desse quadro, no Brasil, interrompem o crescimento dos anos de 1970 (que, a rigor, já vinham em desaceleração a partir de meados dessa década) e acarretam endividamentos e desequilíbrios econômico-fiscais ainda maiores. A propagação da crise provocou uma reação dos órgãos financeiros internacionais, que passaram a condicionar a negociação da dívida à adoção de práticas neoliberais (NOVAES apud FIORI, 1995).

Foi assim que, em face dos processos de globalização, observou-se que as premissas do Consenso de Washington (1989), de liberalização, flexibilização e privatização, passaram a ser difundidas no país, quase ao mesmo tempo em que era promulgada a Constituição de 1988, com diretrizes de um Estado de bem-estar social. Dessa maneira, a tentativa constitucional de reestruturar o desenvolvimento experimentado no Brasil vai se deparar com diretrizes neoliberais que terminam por se consolidar como premissas básicas ao crescimento.<sup>1</sup>

O Brasil não implementa, de imediato, as políticas liberais, tendo em vista os interesses divergentes das frações de capital atuantes e o movimento dos trabalhadores. No entanto, a partir do governo Collor (1990-1992), tem início aquele alinhamento, com a abertura econômica. Posteriormente, com Itamar Franco (1992-1994), aprofunda-se a adesão com a implementação da reforma monetária que instituiu o Plano Real.

É relevante destacar, a partir de então, a implementação de elementos macroeconômicos como sendo prioritários, em termos de políticas públicas, além de inúmeros projetos de privatização, tornando a economia cada vez mais vinculada aos fluxos internacionais de capitais. Aos poucos, processos de terceirização adquirem forma, conduzindo a flexibilização das leis do trabalho, precarização, retirada dos direitos sociais, baixa qualidade na oferta dos serviços públicos, aumento das desigualdades. Na esfera pública, mecanismos de favorecimento como clientelismo e nepotismo vão se evidenciando.

A partir do governo Lula, o discurso neoliberal perde força, visto que são promovidas políticas que conjugam o desenvolvimento social ao crescimento

---

<sup>1</sup> Cabe a diferenciação dos conceitos de crescimento e desenvolvimento, visto que, apesar da proximidade, refletem condições e intenções distintas. Desse modo, enquanto o crescimento demonstra por meio de instrumentos quantitativos o aspecto econômico de determinada porção do território, o desenvolvimento pretende avaliar em que condições esse crescimento se estabelece. Ou seja, aprofunda a análise a partir de aspectos qualitativos, sobre qualidade de vida, índices escolares, habitacionais, dentre muitos outros.

econômico, ampliando oportunidades para classes menos favorecidas. No entanto, percebe-se que, apesar dos avanços sociais, foram efetivadas medidas de cunho liberalizante, conferindo certa sofisticação institucional aos processos prévios de concessões, parcerias público-privadas, participação das Organizações Sociais na gestão da saúde pública e as interferências nos setores de energia, saneamento e transporte.

Recentemente, com os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, foram evidenciadas políticas que aprofundaram a neoliberalização, como a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos<sup>2</sup>; a reforma previdenciária<sup>3</sup>; e as propostas de reforma tributária<sup>4</sup>. Essas ações não apenas conservaram as premissas apresentadas no Consenso de Washington, como também se revelaram dissociadas do objetivo de redução das disparidades socioeconômicas existentes no país.

Em termos federativos, o pêndulo entre os processos de centralização e descentralização, apontado por muitos autores, revela uma essência predominantemente competitiva entre os entes nacionais. Com o advento da Constituição de 1988, verifica-se um maior número de atribuições aos Municípios, resultado da descentralização política e administrativa dos territórios. Entretanto, ao mesmo tempo em que há maior distribuição das competências, percebe-se que a divisão do bolo tributário não acompanhou essa transformação. Em relação aos governos estaduais, são observadas restrições na livre aplicação do orçamento a partir do repasse federal, restringendo o orçamento, principalmente no que se refere à manutenção da máquina pública (MONTEIRO NETO, 2016).

Nesse sentido, para administrar a oferta de bens e serviços e fazer frente às demandas sociais em meio às restrições impostas, tornou-se necessário inovar politicamente. É possível registrar, por exemplo, o crescente número de Consórcios Públicos Intermunicipais firmados no Brasil, modalidade surgida com o intuito de revelar a cooperação entre os entes federativos.

---

<sup>2</sup> A Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016, pretende o equilíbrio das contas públicas, a partir do rígido controle dos gastos. A política possui o prazo de vigência de vinte anos, único na América Latina e tende a afetar expressivamente áreas como educação, saúde e previdência.

<sup>3</sup> A Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, foi aprovada no primeiro turno, modificando o sistema de previdência social, buscando impedir o crescimento da despesa previdenciária.

<sup>4</sup> A Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, pretende uma Reforma Tributária, a partir da simplificação dos tributos.

Apesar do formato dos Consórcios Públicos já estar presente na Constituição Federal de 1937, autorizando a reunião dos Municípios próximos e possibilitando a gestão comum de serviços públicos, foi somente na década de 1980 que esse modelo passou a representar uma alternativa para a oferta de melhores serviços públicos e execução de políticas, diante da concentração financeira no âmbito da União.

É preciso, no entanto, situar esses arranjos nos termos das condicionalidades mais recentes do federalismo brasileiro. Dessa maneira, o objetivo desta monografia é compreender, à escala dos municípios, os efeitos causados por propostas recentes de reestruturação do pacto federativo.

Baseado no método de pesquisa documental e bibliográfico, o presente estudo analisa, especificamente, a Proposta de Emenda à Constituição 188/2019<sup>5</sup> (PEC do Pacto Federativo), sob o aspecto da extinção dos Municípios. Ressalta-se a dimensão imediatista e parcial da PEC, conforme estudos realizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que apontam a inviabilidade da proposta, a carência de estudos aplicados e a escassa participação de instituições técnicas em sua concepção. Utiliza-se também a perspectiva da Lei Complementar nº 173/2020, tendo em vista o enfrentamento ao Coronavírus, considerando as adversidades que acometeram os entes nacionais.

Justifica-se a escolha dessas peças legislativas em virtude das diferentes perspectivas que elas proporcionam ao exame da trajetória recente do federalismo brasileiro. Ambas revelam entraves e impactos à gestão subnacional, colocados pela federação em sua existência factual.

Doravante, o estudo se divide em três capítulos. O primeiro contextualiza o federalismo e a concretização do pacto federativo no Brasil após a Constituição de 1988, sinalizando o marco da constituição “cidadã”. Inicia também a discussão acerca dos enfrentamentos que o Pacto Federativo vem sofrendo e que incidem diretamente sobre as capacidades governativas subnacionais, entendida como o somatório de meios e recursos econômicos e financeiros com os recursos políticos e institucionais (MONTEIRO NETO, 2014). Em segundo momento, com a análise da PEC nº 188/19, tem-se como objetivo apontar as adversidades enfrentadas pelos municípios, sob o enfoque territorial. Por fim, o terceiro capítulo propõe a averiguação dos Consórcios enquanto alternativa ao desmonte dos serviços básicos e caminho para redução das

---

<sup>5</sup> A Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019, pretende o ajuste o ajuste fiscal relacionado a manutenção da máquina pública.

desigualdades regionais. Encerram o documento as Conclusões e as Referências nele empregadas.

## **2 FEDERALISMO E PACTO FEDERATIVO NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A agenda do federalismo passou a se destacar no cenário brasileiro muito antes da Constituição de 1988, enfrentando também desestímulos ao longo do processo de difusão. A partir da transição do período monárquico à República, em 1889, foi possível organizar a política brasileiro em torno de uma República Federativa, em oposição ao modelo unitário. No entanto, com a instauração do Regime Militar, iniciado em 1964 e vigente até 1985 a condução de políticas nacionais passou a ser centralizada na União (BEZERRA, 2007). Com o enfraquecimento do federalismo brasileiro, tendo em vista que Estados e municípios passam a ser subordinados politicamente ao Governo Federal, a arrecadação financeira e a gestão administrativa foram submetidas aos interesses da União. Assim, os processos que alternam sístoles e diástoles de concentração e desconcentração (ABRUCIO, 1998) refletem o contexto no qual o federalismo brasileiro se insere após 1889.

Por meio dos Atos Institucionais instaurados no período, a federação cedia lugar à centralização do Governo Federal e ao autoritarismo, visto que a descentralização administrativa e financeira poderia ser entendida enquanto um instrumento de alcance da democracia (ALMEIDA, 1995). À medida que o regime se fortalecia, foram necessárias interferências nos municípios para dar continuidade ao projeto de país, recaindo, sobretudo, no controle da atuação municipal (BEZERRA, 2007).

Por meio de destituições de prefeitos de modo discricionário, ou ainda, distribuição de recursos pela União de maneira arbitrária, o regime impunha o seu desejo centralizador. Em 1964, foram editadas Emendas à Constituição que revelavam esse caráter restritivo, garantindo cada vez mais domínio do Governo Federal sobre os aspectos administrativos e financeiros dos Municípios. Por meio da Emenda Constitucional nº 10 de 1964, por exemplo, foi retirada do controle Municipal a taxaço de imóveis rurais, transferindo a quantia arrecada da União ao ente

municipal, representando mais uma perda da capacidade de autonomia (BEZERRA, 2007).

Por meio do Ato Institucional nº 2, as liberdades foram ainda mais restringidas. Foram editadas medidas que levaram ao fechamento do Congresso Nacional, possibilitavam apenas eleições indiretas e promoviam a extinção dos partidos políticos. Com relação aos municípios, o Ato estabelecia ainda os vereadores não poderiam perceber remuneração por suas funções. Além disso, os distritos que desejassem se tornar municípios só poderiam iniciar o processo na Assembleia Legislativa a partir de comprovação de viabilidade financeira.

Por meio da Emenda Constitucional nº 16 de 1965, foi declarada a prevalência das leis estaduais sobre as municipais. Importante destacar também que, com a Emenda Constitucional nº 18 de 1965, que previa uma ampla reforma tributária, a capacidade de arrecadação dos municípios foi reduzida, impactando-lhes fortemente em termos de capacidade governativa.

Nesse sentido, conclui-se que o caráter centralizador organizado pelo regime militar tinha como objetivo a restrição do poder à esfera da União, suprimindo a participação dos entes. Para isso, um dos métodos utilizados foi a repartição discricionária dos recursos federais, conforme os interesses individuais. A reforma tributária de 1966 concentrou recursos na União, fazendo com que os estados e municípios ficassem extremamente dependentes e vinculados às ações do governo federal (BEZERRA, 2007). Esse controle também envolveu as eleições indiretas para governador, evitando a ascensão de figuras da oposição.

A Constituição de 1967 traz novas perspectivas, declarando a autonomia entre os entes, o direito ao voto e igualdade perante a lei. No entanto, a constituição, além de positivar a maior parte dos dispositivos elaborados pelo regime militar, continuou a aplicar atos institucionais para dar continuidade ao seu projeto político. Os Municípios permaneceram controlados em suas atividades. A exemplo do domínio, a constituição determinava que fosse definida uma população e renda mínima, por meio de legislação específica, para a criação de novos. Foi determinado também que o número de vereadores seria de, no máximo, vinte e um, restringindo o pagamento dessa classe política somente naqueles lugares com mais de duzentos mil habitantes (critério posteriormente alterado para trezentos mil). Em relação às receitas auferidas,

foram restringidas as tributações locais, fazendo com que restassem só aquelas sobre prédios e terras urbanas, além de taxas relacionadas a licenças, inspeções e outras (BEZERRA, 2007).

Compreende-se, portanto, que o período do regime militar, além de ser marcado por condutas extremamente violentas e opressoras, representou, também, uma centralização política, administrativa e financeira aos entes subnacionais. Além disso, a perda da capacidade governativa e da autonomia de Estados e Municípios, somado a outros fatores, colaborou para um aumento da pobreza e da concentração de renda no Brasil. ocasionou um aumento da pobreza e da concentração de renda no Brasil, inclusive na Região Sudeste, onde, até o início dos anos 1970, São Paulo se industrializava a taxas superiores às nacionais, se configurando enquanto “núcleo de acumulação produtiva” e parâmetro para as demais regiões (CANO, 2011, p. 106).

## **2.1 Rodadas de neoliberalização: implicações e enfrentamentos para o federalismo brasileiro**

Através da abertura política promovida a partir do governo Geisel, o país passa a aderir uma postura mais alinhada à democracia, ainda que conduzida por interesses particulares do regime militar. De acordo Abrúcio (1994), alguns motivos levaram a decadência do regime centralizador, são eles: a crise do petróleo em 1979, a crise financeira em 1982 e a aprovação da emenda Passos Porto em 1983 que alterou a participação dos estados e municípios nos fundos de participação, os beneficiando. Além disso, a oposição passa a ganhar espaço nos governos estaduais, com as eleições de 1982.

Embora houvesse uma polarização, principalmente nas eleições indiretas em 1985, entre Partido Democrático Social (PDS), sucessor da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o cerne das pautas não era tão divergente. Nesse sentido, após fortes repressões e restrições de direitos no âmbito municipal, a Constituição de 1988 é promulgada na esteira da redemocratização, enfatizando o caráter federativo do Brasil em seu artigo primeiro. A união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal alçou o Município a ente da federação.

Iniciou-se, então, o que Abrúcio (1994, p.165-183) chamou de "federalismo estadualista", dada a ascensão dos governadores a partir da redemocratização. Já a autonomia dos municípios, em oposição ao passado recente, passou a ser positivada por meio da repartição de receitas, divisão de competências e autonomia administrativa.

Apesar de progressista, a Constituição de 1988 deve ser compreendida a partir da realidade vivida concretamente no país. A despeito das formalidades e avanços encontrados no texto constitucional em relação às práticas democráticas, condutas mandonistas e patrimonialistas permaneceram e inviabilizaram o desenvolvimento que se pretendia com a superação do regime militar. Percebe-se, à medida que a pactuação federativa caracterizada na constituição de 1988 vai se consolidando, que ele se materializa de forma desigual no território brasileiro.

Os municípios passaram a receber cada vez mais atribuições, sem a necessária correspondência em relação a repartição dos tributos do Governo Federal. De acordo com a CNM (2018), ocorre a municipalização das políticas públicas, levando à execução de serviços que outrora eram de responsabilidade dos outros entes. Entretanto, as competências sobre as arrecadações permaneceram estáveis ao longo dos anos, ou seja, não acompanharam a evolução das responsabilidades que foram atribuídas.

Os impasses formulados em torno à dimensão fiscal e financeira do federalismo, em grande medida, possuem origem no período centralizador que prevaleceu durante a ditadura. A compensação negociada e implementada para reaver a autonomia dos Estados e Municípios, no pós-1988, se concentrou nos fundos de participação, vinculando o orçamento dos entes subnacionais, mais uma vez, aos interesses da União.

Conforme Souza (2005, p.105-122), criou-se um formato federalista simétrico em uma federação efetivamente assimétrica, visto que os entes são submetidos a normas semelhantes, mas em diferentes condições de atuação. Verifica-se a manutenção, em certa medida, de uma perspectiva centralizadora do federalismo fiscal, devido à concentração dos principais tributos no governo federal.

Ademais, a dinâmica competitiva entre os entes subnacionais, associada à responsabilidade de angariar fundos para financiar a execução de políticas públicas,

provocou grande dificuldade no planejamento, sobretudo no meio urbano. A conjugação de duas agendas distintas, uma sob a ótica do mercado e outra baseada na gestão coletiva e voltada para os interesses sociais, causa, portanto, dilemas na condução do desenvolvimento brasileiro (SANTOS, 2012).

A década de 1980, apesar das intensas mobilizações sociais que inauguraram uma nova fase na política brasileira, também foi caracterizada pelo aumento da inflação, pelo desequilíbrio da balança de pagamento e pela desaceleração do crescimento nacional, efeitos que se reverberaram até a década de 1990. Esse período de crise revelou, principalmente, a debilidade do processo de industrialização e do estilo nacional de desenvolvimento.

Em termos políticos, com a abertura gradual do regime militar, foram perdendo força os atos institucionais e a forte repressão do período ditatorial. A partir do ano de 1980, há o surgimento de diversos partidos políticos e o restabelecimento das eleições diretas para governador. Amplia-se, nesse ambiente, o desejo de eleições diretas, fazendo com que o movimento conhecido como “Diretas Já” ganhasse força no Brasil. O movimento saiu derrotado em 1984, mas elegeu indiretamente no Congresso Nacional em 1985, o primeiro presidente civil desde 1964, Tancredo Neves, que não chegou a assumir em função do seu falecimento, sendo substituído pelo seu vice, José Sarney. Assim, em 1987, inicia-se a constituinte que resultou na constituição vigente, representativa de um Estado democrático de direito.

A Constituição de 1988 inaugurou disposições que reafirmaram o caráter democrático e descentralizador do federalismo brasileiro, quais sejam: *i)* união indissolúvel dos três Entes Federados; *ii)* autonomia e descentralização, resultado do modelo federalista; *iii)* distribuição da capacidade tributiva brasileira e redistribuição aos entes subnacionais; e *iv)* desconcentração das responsabilidades, atribuindo aos Municípios outras competências.

Como reflexo do desacoplamento entre as disposições constitucionais e a transferência interfederativa de competências sem ajustes correspondentes no bolo tributário nacional, contribuindo para o aumento das disparidades regionais. Disparidades essas que, aprofundadas por esvaziadas políticas nacionais de desenvolvimento regional, provocaram cenários como o da guerra fiscal.

Na década de 1990, eram grandes as expectativas de materialização dos avanços sociais derivados da redemocratização e da descentralização, fomentados pelo inédito espaço de participação social no desenho de políticas públicas, como no caso dos movimentos sociais. Mas, ao mesmo tempo, firmaram-se políticas nacionais incapazes de refrear o traço competitivo do federalismo brasileiro. A guerra fiscal, aliada à pauta macroeconômica neoliberal, fez com que privatizações e precarização dos serviços e aparatos públicos fossem uma constante. Adotaram-se técnicas competitivas no âmbito local que buscaram atrair investimentos (KLINK, 2013).

Segundo Cardozo (2010), o fenômeno da guerra fiscal se intensifica a partir dos anos 1990, quando as Unidades da Federação (UFs) colocam o objetivo de atrair empreendimentos privados. Concederam-se, também, vantagens que favoreceram a permanência de investimentos privados em determinados estados (VIEIRA, 2012).

Mesmo após a Constituição Federal de 1988, percebe-se a adoção dessa lógica de disputa, intensificada com a crise financeira observada nos Estados. Segundo Bercovici (2003), os incentivos fiscais oferecidos acabaram concentrando os investimentos nos Estados com maior capacidade financeira, visto que eles possuíam melhor infraestrutura, ainda que muitos outros oferecessem incentivos mais contundentes. Esse fratricídio beneficiou o mercado, à medida que o setor público se submeteu a demandas e chantagens privadas, consequência da precária coordenação e planejamento do governo federal em relação às unidades subnacionais. Considerando que os desequilíbrios enfrentados nas diversas porções do território brasileiro influem diretamente sobre o padrão de vida local, caberia, alternativamente, advogar pela implementação de políticas públicas no sentido de minimizar as disparidades encontradas no desenvolvimento regional brasileiro, e não no sentido de aprofundá-las.

Com efeito, o contexto dos anos 1990 mostraram um declínio brusco das condições de vida dos brasileiros. Apesar do crescimento econômico experimentado de maneira parcial e fragmentada em alguns lugares do país, ocorreu um aumento das desigualdades sociais, recrudescidas com a reversão das condições internacionais de consumo, produção e financiamento. Ressalte-se a inércia da atividade industrial, associada ao arrocho salarial, desemprego, aumento disparado da inflação e uma dívida externa volumosa.

Uma das reações a esse quadro de crescimento desfavorável diz respeito aos processos de privatização, cujo objetivo era atrair capital e, supostamente, tornar mais eficiente a prestação de certos serviços até então sob controle estatal. Essa escolha política terminou fortalecendo determinados grupos privados e contribuindo para a concentração de renda, restringindo o desenvolvimento regional brasileiro.

Em 1990, ano de eleição do primeiro presidente através do voto direto, após o golpe, Fernando Collor de Mello é eleito através de uma campanha com forte apelo publicitário. Com ele, foi dado início à um processo de liberalização (CASTRO, 2016), implementando as medidas formuladas no Consenso de Washington, em processo continuado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (TAVARES, 1999). Se observadas as principais políticas do período, percebe-se que com a instituição do Plano Nacional de Desestatização (PND), articulado com a abertura comercial e financeira, levou a transformações e desregulamentações em diversos setores da economia.

Por meio das privatizações, o controle definitivo de ativos públicos foi concedido à iniciativa privada (BNDES, 2016), com a justificativa de aumento da competitividade. No entanto, a partir da redução do papel do Estado desenvolvimentista e da outorga da modernização do parque industrial e da economia brasileira à iniciativa privada, desencadearam-se processos desindustrializantes e concentradores das atividades financeiras no território. Assim, no período compreendido entre 1990 e 1994, são privatizadas trinta e três empresas públicas, concentradas nas áreas petroquímicas, siderúrgicas e de fertilizantes.

Percebe-se, portanto, que as alterações no estilo de desenvolvimento brasileiro, a partir de 1990, derivam do aspecto liberal que se propaga com a globalização, na qual o Brasil se inseriu de maneira passiva e subordinada após a crise enfrentada em 1980. Foi então, segundo Fonseca (2013), que o modelo de acumulação flexível se formalizou no Brasil. Esse novo regime, baseado nas relações entre o capital financeiro e o produtivo estruturado conforme a terceira revolução industrial, reconfigurou apenas alguns setores da economia nacional, adaptando-os a critérios como a localização e o atendimento a preceitos de retorno financeiros dos empreendimentos. Nesse ínterim, foi notável a ausência de reação interna ao país quanto à promoção de políticas industriais ativas (CANO, 1999).

No governo de Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor, o panorama das privatizações avançou em um ritmo mais lento, repassando 15 empresas públicas à iniciativa privada. Progrediu-se, principalmente, na desestatização do setor siderúrgico, além de haver sido possibilitada a modalidade de concessão dos serviços. Em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em adição ao ritmo de privatizações, editaram-se novas medidas que ampliam o sentido da desestatização, incluindo os serviços públicos e financeiros que eram prestados por empresas e bancos públicos controlados pelas unidades da federação, em especial os estados.

A partir do primeiro governo Lula (2003-2010), implementou-se, prioritariamente, a modalidade de concessão<sup>6</sup>, facultando a exploração temporária de rodovias e hidrelétricas pelos agentes de mercado, sob a justificativa de melhorar a oferta aos cidadãos. As concessões podem ser categorizadas em dois tipos: comum ou parceria público-privada (PPP)<sup>7</sup>. As comuns são caracterizadas pela remuneração da concessionária a partir das tarifas e receitas adquiridas através da prestação do serviço. Já as PPP se subdividem em dois outros grupos: administrativas e patrocinadas. A concessão administrativa não possui tarifa originária do serviço ofertado, enquanto as concessões patrocinadas<sup>8</sup>, apesar de possuírem, não são suficientes para remunerar de forma integral os concessionários (BNDES, 2016).

Nos governos Lula, as privatizações prosseguiram sem a mesma velocidade e as concessões foram executadas. No balanço entre 1990 e 2010, setenta e uma desestatizações foram concluídas e sete concessões realizadas, principalmente nos setores de siderurgia, petroquímica e infraestrutura portuária. A partir do governo Dilma (2011-2016), as concessões prosseguiram e envolveram rodovias (entre elas a Ponte Rio-Niterói, BR-050 e BR-163), seis aeroportos internacionais (como Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins), portos e ferrovias.

---

<sup>6</sup> Regulamentada através da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e mediada pelo BNDES.

<sup>7</sup> Normatizada pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

<sup>8</sup> Sistematizado pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, as concessões patrocinadas envolvem a prestação positiva do Estado no sentido de regular o repasse à iniciativa privada. Constituída sobre o princípio da modicidade tarifária, a modalidade patrocinada demanda, em determinadas ocasiões, subsídio público visando a complementação tarifária (SCHWIND, R. Remuneração do Particular nas Concessões e Parcerias Público-Privadas. São Paulo, 2010, p. 51-65). Ocasionalmente um papel duplice do setor público, na concessão do serviço e no aporte financeiro.

Dessa maneira, nota-se que esse processo de desestatização e concessão dos setores estratégicos, iniciado nos anos 1990, provocou uma ampliação dos problemas estruturais brasileiros. Alinhado aos preceitos neoliberais, ele acentuou a dificuldade de coordenação entre a União e os entes subnacionais, na medida em que, ao constranger a capacidade governativa destes últimos, dificultou-lhes também vislumbrar iniciativas que levassem à implantação de infraestruturas compatíveis com os princípios constitucionais, e não apenas de interesse do mercado.

Como consequência, colocaram-se barreiras ao desenvolvimento capitaneado pelo Estado nacional, à redução das desigualdades e ao incentivo e reconhecimento da diversidade cultural e regional existente no país, uma vez que a provisão de infraestrutura foi territorialmente seletiva e orientada aos ganhos privados (BRANDÃO, 2014). Nesse sentido, torna-se essencial reaver o combate aos desequilíbrios espaciais, mediante o fortalecimento das infraestruturas que atuam enquanto instrumentos de contenção da desigualdade, fornecendo o acesso à saúde, educação, saneamento, moradia e outros. São necessários aportes econômicos e financeiros, além dos meios políticos e institucionais, ou seja, a ampla capacidade governativa, para fazer frente a um projeto de desenvolvimento no território e cooperação entre os entes subnacionais (MONTEIRO NETO, 2014).

Contudo, o que se observa é a manutenção da lógica liberal, que, além de precarizar os serviços públicos em diversas escalas, inibe um projeto efetivo e duradouro de redução das disparidades socioeconômicas capitaneadas pelo Estado. A partir de 2016, no governo Temer, observou-se forte aumento das privatizações e concessões, associado a uma nova onda de neoliberalização (BRANDÃO, 2017). Ainda que grande parte dos processos de desestatização propostos não tenham ocorrido, verifica-se que as alterações regulatórias cumpriram o objetivo da neoliberalização, preparando o terreno para ocasiões futuras mais oportunas.

Nessa trajetória, constata-se que o governo Bolsonaro reproduz essa lógica de desmonte dos direitos, levando o sentido desestatizante à escala subnacional. Isso é atestado pela concessão de serviços como aqueles prestados por empresas como a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) e, no setor de energia, pelas Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica (CEEE), CEB Distribuição S.A., Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D), Eletronuclear –

Angra 3 e ELETROBRAS. Além desses, preveem-se alienações decisórias concernentes a companhias de gás natural, saneamento, iluminação pública, resíduos sólidos, mobilidade urbana, complexos penais, parques, rodovias, saúde, portos, setor postal etc.

Com isso, constata-se que, a partir do projeto de privatização iniciado na década de 1990, do PNE e até os mandatos atuais, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada vem se destacando enquanto cerne da atuação do governo federal. A subordinação de empresas públicas – que possuem papel central na condução de uma sociedade mais igualitária – às dinâmicas internacionais financeiras dificulta a concretização de um plano de redução das desigualdades regionais. Muitas delas possuem alta expectativa de retorno financeiro, visto o expressivo lucro registrado antes e após as privatizações, associados, especialmente, ao lastro assegurado por uma política de financiamento público, o que confronta a ideia de que alívio às contas públicas geralmente empregada para justificar o repasse de controle e propriedade ao mercado.

Percebe-se, a partir da década de 1990, que o discurso e as práticas neoliberalizantes inauguraram uma nova ambiência de mercado no Brasil, vinculando o Estado a novos arranjos regulatórios, provocando reconfigurações que não se reportam apenas à abertura econômica, mas também aos fluxos fiscais e financeiros, condicionando, inclusive, repasses feitos pela correia de transmissão interfederativa.

Nesse sentido, a política que buscava o superávit primário, parte componente do tripé macroeconômico que dá sustentação às decisões das autoridades governamentais do país, levou ao aumento dos juros e comprometeu o orçamento público. As medidas adotadas se fizeram acompanhar da flexibilização de direitos e mais privatizações de serviços. Além disso, a pauta do planejamento, no suposto enfrentamento da dívida pública, acabou se perdendo. A política regional foi fragilizada, impedindo a implementação de projetos orientados à superação das dificuldades e mazelas socioeconômicos encontradas no território.

Fica, pois, evidenciada a incompatibilidade entre os requerimentos do Pacto Federativo e a efetiva capacidade de mediação do governo federal para facilitar o alcance dos objetivos constitucionais vigentes. Por isso, é central restabelecer o

interesse público que vem sendo descaracterizado em prol dos interesses mercadológicos.

Embora a Constituição de 1988 tenha proporcionado a ascensão de novos atores sociais na cena política nacional e novos pleitos da coletividade, ainda há carências importantes em termos de promoção do desenvolvimento e, sobretudo, de redução das desigualdades. Ocorre que enquanto o Estado estiver sujeito aos ditames da financeirização, ver-se-á dificultada a positivação do que prevê a Carta Magna e, portanto, a superação dos problemas mais urgentes da socioeconomia brasileira, em especial à escala local.

## **2.2 Capacidades governativas subnacionais**

A Constituição Federal de 1988 inaugurou, após longo período de restrições, a intenção de uma sociedade mais justa e igualitária. Por meio da expansão dos direitos sociais, buscou-se contemplar aqueles que, historicamente, estiveram à margem. Propôs-se, também, um caráter descentralizador das políticas públicas, abrangendo, principalmente, os municípios, que receberiam o repasse de verbas para cumprir novas responsabilidades.

Um novo arranjo tributário é estabelecido em 1994, proporcionando à União certa concentração financeira, em oposição ao ambiente de limitações orçamentárias conferido aos entes subnacionais. Monteiro Neto (2016) aponta que os principais fatores que ratificam o repúdio à recentralização, por parte de Estados e Municípios, consistem no veto ao repasse de determinados tributos e no constrangimento à agenda integrada, enunciada pelo pacto federativo de 1988.

O fato é que houve, desde então, significativa perda da capacidade governativa dos entes subnacionais, entendida como o somatório de meios e recursos econômicos e financeiros com os recursos políticos e institucionais (MONTEIRO NETO, 2014). Essa limitação restringe a promoção de novas políticas públicas, consequência do pêndulo entre concentração e descentralização.

Dessa maneira, compreende-se que, partindo de um federalismo assimétrico como o brasileiro, visto as desiguais realidades entre os entes, as capacidades governativas estaduais e municipais tendem a ser frágeis. Além disso, incidem sobre

elas as crescentes taxas de endividamento que comprimem ainda mais o orçamento. Diante do descompasso entre as receitas distribuídas e o progressivo endividamento de Municípios e, principalmente, de Estados, instrumentos que buscam equilibrar a distribuição de tributos, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), são pouco eficazes. Há incipientes estímulos a uma possível atuação conjunta entre os entes, na perspectiva de um desenvolvimento de longo prazo. Serviços que poderiam impactar a distribuição de renda, aumentar a qualidade de vida local e contribuir para o desenvolvimento regional se veem limitados diante da concentração colocada pelo Governo Federal.

Durante o governo Lula (2003-2010), nota-se maior interação entre Estados e Municípios, associada a um contexto econômico favorável aos investimentos. Considera-se um grande marco desse período a Lei de Consórcios nº 11.107 de 2005, que mediou esse vínculo entre os entes, inaugurando a regulamentação das cooperações federativas (MONTEIRO NETO, 2014). No entanto, percebe-se que devido às políticas subnacionais implementadas sem coordenação e conduzidas pela inserção competitiva, a partir da minimização dos custos de capital, determinadas regiões tornam-se mais atrativas, revelando um desenvolvimento concentrado e diferencial.

### 2.2.1 Desafios enfrentados pelos Municípios

Com o avanço da agenda neoliberal e da acumulação flexível, associado às assimetrias do federalismo brasileiro, a descentralização de competências atribuída aos municípios a partir de 1988 encontra diversas barreiras na provisão de serviços de qualidade. Além disso, com a diminuição proporcional dos repasses, em relação às responsabilidades, há um aumento dos gastos públicos, justificado pelo aumento das atribuições.

A receita municipal, composta, em especial, pelas transferências, possui como principal recurso o FPM. Disposta no artigo 159, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal, sua base de cálculo é definida segundo o número de habitantes, atribuindo um coeficiente a cada município, e representa 22,5% dos impostos de Renda e de Produtos Industrializados. Nesse sentido, aqueles municípios com menos habitantes são mais beneficiados pela transferência, por arrecadarem menos impostos e

receberem, proporcionalmente, valores maiores dos repasses, sem a possibilidade de interferir diretamente na estrutura do cálculo (PORTUGAL, R. ROCHA, N. 2019, p. 94). Percebe-se, portanto, que os fundos e outras transferências se situam enquanto atenuadores dos desequilíbrios encontrados nos orçamentos municipais.

Com a descentralização promovida, principalmente, a partir da Constituição de 1988, percebe-se que a assunção de responsabilidades à escala dos municípios não foi devidamente acompanhada de uma coordenação integrada entre os entes. Nesse sentido, a descentralização, que também englobou o aspecto financeiro, provocou transtornos na provisão de serviços públicos. Com isso, as transferências intergovernamentais passaram a compor o orçamento dos entes públicos, especialmente municípios.

Ainda que as transferências de receitas configurem-se enquanto atenuantes das condições dos entes subnacionais, conferiram, no longo prazo, certa rigidez aos orçamentos municipais, especialmente aquelas transferências vinculadas, como no caso do SUS (PINTO, 2007). De acordo com Monteiro Neto (2013), nota-se uma nova centralização dos principais recursos públicos oriundos da tributação na União, no período compreendido entre 1990 e 2010. Aliado às vinculações orçamentárias, Estados e Municípios passaram a vivenciar uma restrição orçamentária, com autonomia restringida e tensões no ambiente federativo.

Através de estudo promovido pela Firjan em 2019, constata-se que 73,9% dos municípios estão com gestão fiscal difícil ou crítica. Segundo o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)<sup>9</sup>, esse resultado é reflexo de um somatório de causas: *i*) dificuldade na geração de receita; *ii*) elevados custos da estrutura administrativa; *iii*) rigidez do orçamento; *iv*) dificuldade de planejamento; e *v*) baixa capacidade de investimento (FIRJAN, 2019).

O conceito de gestão fiscal pode ser sintetizado pela manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas (MAGALHÃES; MATTOS; WAKIM, 2019), com referência

---

<sup>9</sup> O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é formado por quatro variáveis: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Os resultados obtidos são categorizados de zero a um ponto, revelando a situação da gestão fiscal do município. As faixas de pontuação são: inferior a 0,4 (gestão crítica), entre 0,4 e 0,6 (gestão em dificuldade), entre 0,6 e 0,8 (boa gestão) e superior a 0,8 (gestão de excelência).

na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup>. No entanto, o que se observa na realidade é o descompasso da situação fiscal, ou seja, um aumento progressivo das despesas, acompanhado da contração econômica, que obstaculiza a arrecadação. Nesse sentido, convergem as características do pacto federativo brasileiro mencionado anteriormente, com caráter concentrador dos principais tributos na União, transferências intergovernamentais que proporcionaram um orçamento limitado e restrito às despesas obrigatórias.

Em relação ao índice de autonomia, calculado através do comparativo entre as receitas advindas de atividades econômicas do município e o custo representado pela estrutura administrativa da Câmara dos Vereadores e da Prefeitura, verifica-se que 1.856 prefeituras não possuem autonomia, visto que suas despesas, em relação aos critérios definidos, não são cobertas pela receita.

Além da dificuldade na geração de receitas para custear a estrutura administrativa e do alto comprometimento do orçamento em relação às despesas com pessoal, verificado na maioria das prefeituras, o índice de liquidez também representa uma preocupação. Deve-se ao fato de, por exemplo, 57,2% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro colocarem despesas em restos a pagar sem a devida disponibilidade orçamentária no exercício seguinte para efetuar os pagamentos.

No entanto, é importante destacar que esses índices refletem condições estruturais, já mencionadas, como a baixa capacidade de arrecadação dos municípios, atribuição de serviços à esfera municipal sem correspondência orçamentária e a centralização de tributos na União. Nesse sentido, são necessárias providências no sentido de aprimorar a gestão e arrecadação própria dos entes subnacionais.

### 2.2.2 Propostas de Emenda à Constituição e a Pandemia

A edição de PEC's que constroem gastos sociais e induzem o aumento das desigualdades inter-regionais, revogando os interesses defendidos na Constituição de

---

<sup>10</sup> Considerada como subproduto da neoliberalização (QUEIROZ, 2018, *apud* OLIVEIRA, 2009), a LRF impõe regras rígidas ao orçamento brasileiro, constroendo os gastos públicos primários (QUEIROZ, 2018, *apud* FATTORELLI, 2013).

1988, surgem em oposição à necessidade de revelar novos arranjos institucionais capazes de superar os entraves do desenvolvimento.

No governo Temer, foi aprovada a PEC nº 241/2016, buscando o ajuste fiscal das contas públicas, justificado em vista do crescimento das despesas. Propôs-se o congelamento dos gastos, limitando-os ao crescimento da taxa de inflação. Conhecida como PEC do Teto dos Gastos, a Emenda previu a vigência por 20 anos, a contar do ano de sua aprovação, em 2017. Ainda que despesas com educação e saúde devam crescer de acordo com a inflação, percebe-se que, a longo prazo, a tendência é que os investimentos em áreas sociais prioritárias sejam estrangulados.

A Reforma da Previdência, resultado da Emenda Constitucional nº 103/2019, acarretará sérios desafios para os entes subnacionais na redução das desigualdades. Isso porque é prevista uma redução do benefício final do trabalhador, além de restringir o acesso a determinados benefícios como a pensão por morte, aposentadoria por invalidez e aposentadoria rural. Nesse sentido, se considerada a perspectiva regional, verifica-se que os repasses previdenciários se constituem enquanto importante fonte de recursos para fomentar a economia de determinadas localidades do Norte e Nordeste. Semelhante aos impactos observados através da transferência direta de renda (Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família) e recursos emergenciais em decorrência da pandemia.

Já a proposição das PEC's Emergencial (186/2019), dos Fundos Públicos (187/2019) e do Pacto Federativo (188/2019), representadas pelo Plano Mais Brasil, segundo a CNM (2020), restringem ou eliminam direitos arduamente conquistados, como sociais e trabalhistas.

O Plano Mais Brasil prevê uma série de medidas que buscam, segundo o Ministério da Economia, desobrigar, desindexar e desvincular<sup>11</sup>. Assim, através da renúncia e vinculação de receitas, da redução da verba de financiamento de programas de desenvolvimento econômico, da redução da parcela do Pis/Pasep, e do

---

<sup>11</sup> De acordo com estudo realizado pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM), a medida econômica que busca a desobrigação, desindexação e desvinculação do orçamento, expõe o pacto da seguridade social firmado em 1988 a vulnerabilidades. Dentre as medidas, encontram-se a unificação dos gastos com saúde e educação, atribuindo um mínimo global, desobrigando dos limites individuais; encerramento da linha de crédito concedido aos entes subnacionais para pagamento dos precatórios do regime especial; e desvinculação das receitas públicas.

equilíbrio projetado de dívida pública em proporção do orçamento, pretende-se estabelecer o reequilíbrio das contas públicas.

Outras propostas, se aprovadas, poderão aumentar ainda mais as disparidades inter-regionais. A extinção dos gastos mínimos em saúde e educação, por exemplo, descaracterizaria o pacto de proteção social firmado na Constituição de 1988 (AMARAL, 2019). Segundo o texto constitucional, em seu artigo 212, a União aplicará pelo menos 18% e Estados, Distrito Federal e Municípios, no mínimo, 25% na educação. De maneira semelhante, deverão ser aplicados percentuais mínimos na área da saúde, compondo o orçamento da Seguridade Social. Nesse sentido, tais percentuais, ao serem unificados, segundo o governo federal, resultariam em uma maior autonomia aos gestores, facultando-lhes distribuir os recursos da forma que entenderem mais adequada.

De acordo com o 6º Relatório bimestral de execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC), produzido pela organização Todos pela Educação, o orçamento com Educação Básica em 2020 foi o menor da última década. Se comparado com 2019, a queda representou 10,2% a menos no orçamento vinculado à educação básica.

Na saúde, verifica-se a mesma tendência, a redução dos gastos proporcionais, tendo em vista a Emenda do Teto dos Gastos, que vincula os gastos aos valores realizados no exercício anterior. Nesse sentido, em 2019, houve uma redução nos investimentos em R\$ 20 bilhões, representando a desvinculação dos gastos obrigatórios mínimos, conforme o Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS). Em 2020, com o surgimento da pandemia pelo novo coronavírus, as desigualdades sociais se tornaram ainda mais evidentes. O acesso à saúde, saneamento básico, ou ainda, a possibilidade de isolamento social e trabalho remoto escancararam as diversas realidades existentes na federação. Nesse período, a atuação do governo federal buscou alinhar as recomendações sanitárias aos projetos econômicos de cunho liberal, divergindo das políticas majoritárias mundiais, de isolamento social e minimização dos impactos sociais verificados.

Essas proposições legislativas, que seguem a mesma trajetória da Emenda Constitucional nº 95/2016, de restrição dos investimentos em duas áreas centrais e tão diversas como a saúde e educação, conduzem ao completo desmonte das

proteções sociais. A noção de autonomia, prevista na Constituição Federal de 1988, portanto, é desmontada a partir de políticas que concentram o poder político, administrativo e financeiro (CNM, 2019), sendo uma contradição ao que discursivamente propõem as PECs. O rompimento da pactuação federativa da gestão pública, pautada nos preceitos democráticos e conectada com os atores locais, é reforçada ao conferir maior discricionariedade à União, revelando uma relação desigual da federação.

Agrava essa situação a eclosão da pandemia de Coronavírus, impactando programas que visam o desenvolvimento dos municípios, sendo o setor da educação o mais afetado, seguido da geração de empregos. Tais efeitos refletem a perda de arrecadação própria, assim como a redução de transferências intermunicipais.

Em 27 de maio de 2020, foi editada a Lei Complementar nº 173, buscando, dentre outras medidas, prestar auxílio financeiro no combate à pandemia aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Além da distribuição de recursos, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus previu também a ampliação do Decreto de Calamidade destinada aos Estados e Municípios e a suspensão do pagamento de dívidas, como as previdenciárias e àquelas consolidadas entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020. Tais medidas suspendem as limitações fixadas pela LRF à gestão fiscal-financeira dos entes subnacionais, exceto no que se refere aos gastos com pessoal.

No entanto, em meio à um projeto de Estado Mínimo em relação aos direitos sociais, as consequências de uma pandemia mundial aprofundam ainda mais as desigualdades. Principalmente se mencionados os critérios de repasse da Lei 173/2020, fundados no critério demográfico, sem considerar a hierarquia de cidades que propaga o vírus por meio da precária infraestrutura de transporte, habitação, saneamento e saúde. Não obstante da possibilidade, apresentada tardiamente, de desviar dos limites impostos pela Emenda Constitucional 95/2016 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), neste período de crise, projetos de austeridade fiscal continuam sendo discutidos e propostos. Nesse sentido, apesar da inédita coordenação federativa na tentativa de combater o avanço da pandemia e o prolongamento da crise vivida por estados e municípios, a condição hierarquizada do

federalismo brasileiro se mantém, permitindo que os impactos gerados pela crise sanitária prevaleçam por gerações.

### 2.2.3 O Caso do Rio de Janeiro

A pandemia pelo Novo Coronavírus, de fato, impactou de diferentes formas Estados e Municípios brasileiros. No Rio de Janeiro a situação se encontra ainda mais delicada. Em meio à pandemia pelo coronavírus, o Estado se encontra em regime de recuperação fiscal e marcado por diversos escândalos de corrupção.

Em estudo realizado pela Firjan (2019), em relação à gestão fiscal dos municípios, observa-se que o Estado do Rio de Janeiro ficou em 25º lugar, com nenhuma capacidade de liquidez, visto o descompasso entre restos a pagar e o orçamento, além de um panorama crítico em relação aos investimentos.

O estudo referente a 2018 demonstrou que, considerados Engenheiro Paulo de Frontin, Mangaratiba, Cachoeiras de Macacu, São Francisco de Itabapoana e Guapimirim, os resultados revelam uma fase crítica da gestão fiscal municipal. Os piores indicadores nesse conjunto são os de gasto com pessoal, no qual três deles dispenderam valores que superam o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O resultado da liquidez demonstra que, dos municípios citados, apenas Engenheiro Paulo de Frontin dispôs de recursos para fazer frente aos restos a pagar do exercício seguinte. Os demais, com nota zero, não possuíam orçamento suficiente (**Tabela 1**).

**Tabela 1 – Municípios do Estado do Rio de Janeiro com os cinco menores resultados do IFGF, 2018**

Município	População	IFGF	Autonomia	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos
Engenheiro Paulo de Frontin	13.929	0,1917	0,1155	0,0000	0,5309	0,1202
Mangaratiba	24.689	0,1681	0,6253	0,0000	0,0000	0,0471
Cachoeiras de Macacu	58.560	0,1654	0,4960	0,0000	0,0000	0,1656
São Francisco de Itabapoana	42.201	0,0726	0,0781	0,0346	0,0000	0,1778
Guapimirim	59.613	0,0352	0,1120	0,0232	0,0000	0,0058

Fonte: FIRJAN (2019).

Em relação aos municípios do Rio de Janeiro que se destacaram no estudo da Firjan, encontram-se Niterói, Maricá, Rio das Ostras, Paraty e Conceição de Macabu.

Apenas Niterói apresentou um nível de gestão fiscal excelente, mas, no geral, todos apresentaram índices satisfatórios em relação a liquidez do orçamento, gastos com pessoal e níveis de investimento (**Tabela 2**).

**Tabela 2- Municípios do Estado do Rio de Janeiro com os cinco maiores resultados do IFGF, 2018**

Município	População	IFGF	Autonomia	Gastos com Pessoal	Liquidez	Investimentos
Niterói	511.786	0,8066	0,9035	1,0000	0,9048	0,4182
Maricá	157.789	0,7184	0,0000	1,0000	1,0000	0,8736
Rio das Ostras	145.989	0,7180	0,6538	0,8354	0,9641	0,4186
Paraty	42.630	0,7169	0,5579	1,0000	0,7178	0,5917
Conceição de Macabu	23.064	0,7135	0,8141	1,0000	0,8396	0,2005

Fonte: FIRJAN (2019).

Entre os fatores que incidem sobre o resultado positivo em relação à eficiência dos municípios destacados estão as receitas provenientes dos royalties que, apesar de variáveis, contribuem para uma gestão eficaz, apesar de não serem uma garantia.

No caso do município do Rio de Janeiro, o histórico dos índices, iniciado em 2013, demonstra uma deterioração da gestão pública ao longo dos anos. Essa trajetória reflete a rigidez do orçamento na capital fluminense, tendo em vista os altos gastos com pessoal, o baixo nível de planejamento e o comprometimento dos orçamentos futuros com a inserção em restos a pagar sem a devida correspondência no orçamento seguinte.

É preciso diferenciar os problemas originários dessa crise e de seus agravantes no Estado do Rio de Janeiro. De acordo com Sobral (2017, p. 7-34), a raiz dos problemas estaria na “debilidade produtiva local”, resultando, inclusive, na dependência das receitas provenientes dos royalties. A trajetória de desindustrialização, observada a nível nacional, reverberou em território fluminense, na forma de uma desintegração produtiva evidenciada pela retração da receita petrolífera.

Em termos de contas públicas, no período compreendido entre 2016 e 2017, o Estado do Rio de Janeiro passou por uma renegociação da dívida, com base na Lei nº 7.629/2017, que implementou uma austeridade fiscal ainda mais restritiva. De acordo com o Grupo de Economia do Setor Público, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a interrupção do pagamento da dívida por três anos, com a continuidade da correção monetária, devido as condições impostas a partir da

renegociação, provocou um aprofundamento da crise. Somado à emergência da pandemia mundial pelo novo coronavírus, a situação revela forte declínio em relação à autonomia gerencial sobre as receitas e a gestão de crise.

Por meio do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (PFEC) foi previsto o repasse aos entes subnacionais de um montante de R\$ 60 bilhões, sendo R\$ 10 bilhões destinados exclusivamente para área da saúde e assistência social e R\$ 50 bilhões sem destinação exclusiva, podendo ser aplicado em qualquer área. Empregados os índices que determinaram a partilha dos valores, o Estado do Rio de Janeiro deve receber R\$ 486 milhões para aplicação na saúde e assistência social, cifra que equivalente a R\$ 246 milhões no caso dos Municípios. Já em relação ao montante de livre aplicação, foi destinado ao Estado R\$ 2,008 bilhões, mais R\$ 1,360 bilhão aos Municípios, que possivelmente serão aplicados nas áreas prioritárias, como saúde e assistência social. Por fim, abriu-se uma margem orçamentária de R\$ 12,175 bilhões, em virtude da interrupção no pagamento da dívida dos entes subnacionais.

O auxílio financeiro prestado pelo PFEC deve influenciar positivamente o combate à pandemia e seus efeitos nas finanças públicas, cabendo, evidentemente, realizar avaliações futuras a respeito da gestão desses recursos. Não obstante, tendo em vista a projeção de longevidade dos impactos, as medidas adotadas não solucionam as necessidades mais estruturais dos entes subnacionais, visto que são necessários aportes anticíclicos para superar minimamente os desafios encontrados (DWECK, *et al*, 2020).

### **3 EFEITOS TERRITORIAIS DA PEC 188/19**

#### **3.1 Panorama político, fiscal e administrativo no qual a PEC 188/19 se estabelece**

A PEC do Pacto Federativo (PEC 188/19) foi proposta com a finalidade de equilibrar os dispêndios com a máquina governamental, alterando dispositivos constitucionais que incidem sobre o orçamento público. Segundo a proposta, são previstas reduções da jornada de trabalho de servidores públicos, visando a

diminuição das despesas com pessoal, além de mecanismos de ajuste fiscal e modificações no pacto firmado entre os entes subnacionais.

De acordo com Monteiro Neto (2019), a perspectiva adotada pelo governo, restrita à questão fiscal para discutir medidas de longo prazo, pode provocar consequências negativas aos entes federados. Para o referido autor, se adotadas as propostas, o contexto federativo de cooperação será substituído por um modelo de caráter ainda mais competitivo e punitivo. A PEC prevê a minoração das funções de planejamento, com a extinção do Plano Plurianual, instituindo uma política pró-cíclica no âmbito fiscal. Além disso, prevê a desvinculação do orçamento à projetos de cunho social, levando a um esvaziamento do pacto federativo firmado em 1988. Propõe a flexibilização das despesas consideradas obrigatórias, atribuindo maior discricionariedade aos gestores nas áreas essenciais de saúde e educação (MONTEIRO NETO, 2020), em meio a um orçamento marcado pela rigidez. Em relação aos gastos com pessoal, há a previsão de redução de despesas em cargos em comissão e funções de confiança, além da redução da jornada do servidor em 25%, com proventos proporcionais e maior rigidez para o aumento de gastos com pessoal, frente a um Estado de emergência fiscal. Poderão também ser restringidas realizações de concursos, criação de cargos e reestruturação de carreiras.

Os aspectos tributários da PEC nº 188/19 residem no repasse da exploração de petróleo, gás natural e recursos hídricos aos Estados e Municípios, proibindo a utilização destes recursos para gastos com pessoal. Propõe também a extinção da Lei Kandir, modificando a distribuição dos recursos entre Estados e municípios. A dimensão fiscal se concentra na restrição à transferência de verba obtida a partir dos repasses duodecimais, eliminação das garantias concedidas pela União para a realização de operações de crédito e a intenção de restringir a despesa de leis e decisões judiciais somente a partir da disponibilidade orçamentária (FECAM, 2020).

A proposta surge em um contexto de progressiva redefinição do papel do Estado na economia. Como marco desse projeto político torna-se importante destacar novamente a EC 95/2016, Lei do Teto dos Gastos, na qual a restrição do orçamento foi imposta a setores como saúde e educação. De acordo com Monteiro Neto (2019), a Constituição Federal, ao instituir pisos mínimos para as áreas essenciais, buscando a sua universalização, proporcionou no período entre 1990 e 2010 uma elevação do Índice De Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Verifica-se, conforme dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que ao menos 75% dos municípios

ascenderam à categoria médio-alto e muito alto no IDHM, quando, em 1991, 99% deles possuíam índice baixo e muito baixo.

O panorama social vivenciado no Brasil adquire contornos desafiantes se discutidos dados relacionados à pobreza extrema. De acordo com a CEPAL (2019, p.8), entre 2002 e 2014 foi possível observar um avanço na redução das desigualdades sociais. Nesses anos, ocorreu uma valorização das instâncias públicas e realizaram-se políticas redistributivas e universalizantes. Importante destacar que essa alteração na política social foi observada em muitos países da América Latina.

No entanto, com a desaceleração da economia, observada, sobretudo, a partir de 2015, os níveis de pobreza foram crescentes, reflexo, em parte, da contração de políticas públicas que visavam a redução das disparidades socioeconômicas. Nesse sentido, compreende-se o papel fundamental do Estado em positivar medidas que estabeleçam um compromisso com as políticas universais, elevando as condições de vida nas porções do território brasileiro.

A partir de 11 de março de 2020, a desigualdade social no Brasil e no mundo adquire novas proporções. É acrescentada aos dilemas e enfrentamentos sociais do país mais uma assimetria: o enfrentamento da pandemia. Dados alarmantes demonstram que o surto de enfermidades causadas pelo novo coronavírus atinge com grande intensidade a América Latina e o Caribe, em número de infectados e mortos (CEPAL, 2021).

A pandemia tornou ainda mais evidente as dificuldades enfrentadas por significativa parcela da população que, diante do modelo de desenvolvimento adotado e da progressiva contração da economia, teve seus direitos constrangidos. Nesse sentido, até mesmo o protocolo de distanciamento e isolamento foi de difícil execução, em face do precário acesso a serviços básicos e mesmo a condições dignas de habitabilidade domiciliar (CEPAL, 2021). Com efeito, estima-se que o nível de pobreza aumente, resultado não só do contexto pandêmico, mas também da implementação tardia de políticas de transferência de renda.

Diante dos entraves evidenciados, torna-se essencial discutir o modelo de desenvolvimento do país. Conforme o “Panorama Social da América Latina” (CEPAL, 2021), discutir o pacto fundado na democracia e participação social é fundamental para superar as vulnerabilidades evidenciadas pela pandemia. Assim como a articulação do estado de bem-estar deve ser revisitado, universalizando ao acesso à

serviços básicos, em resposta aos dados preocupantes a partir da emergência da pandemia pelo novo coronavírus.

Mas, em sentido contrário ao que se pretende em termos de desenvolvimento, as propostas de emenda aqui discutidas, como a alteração nos dispositivos que vinculam os recursos destinados à saúde e à educação, provocarão profundas perdas para a população, que atualmente já encontra barreiras na provisão dos direitos (AMARAL, 2019).

### 3.2 Impactos nos Municípios

Dentre outras medidas, a PEC 188/19, em seu artigo 6º, prevê a introdução do artigo 115 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação:

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§ 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art.18 da Constituição Federal.

§6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020. (NR) (BRASIL, PEC 118/2019, p. 16)

A justificativa apresentada para a proposta se concentra na premissa de que municípios com até cinco mil habitantes não possuem viabilidade financeira para custear a estrutura administrativa e prover serviços básicos de qualidade. Nesse sentido, as medidas seriam uma possibilidade de atribuir eficiência fiscal-financeira às administrações subnacionais, eliminando gastos demasiados com pessoal e concentrando os esforços em uma gestão mais racional.

Contudo, segundo estudo técnico elaborado pela CNM (2019), as consequências da PEC para os municípios são diversas e profundas. Inicialmente, critica-se a arbitragem utilizada para auferir a sustentabilidade fiscal. Posto que a

distribuição de tributos é estabelecida constitucionalmente, determinadas porções do território necessariamente arrecadarão menos, independente da administração eficaz ou não dos recursos. Nesse mesmo sentido, aponta-se que cerca de 82% dos municípios brasileiros não poderiam comprovar sua sustentabilidade financeira conforme o critério estabelecido, por não possuírem pelo menos 10% da receita oriundo dos tributos previstos no artigo 156 da Constituição Federal.

Além disso, sinaliza-se que não há viabilidade prática em relação aos critérios de extinção municipal. Conforme estabelece o artigo 115, §4º, cada município incorporador só poderá reunir até três incorporados. No entanto, de acordo com simulação realizada, em torno de 20% das integrações não obedeceriam aos dispositivos, simultaneamente. A título de exemplo, Juiz de Fora (MG) e Lagoa Vermelha (RS) incorporariam até 10 municípios limítrofes.

Outro possível resultado da proposta seria a perda de arrecadação proveniente do FPM, uma vez que a base de cálculo do fundo se dá inversamente ao quantitativo populacional. Nesse sentido, municípios incorporadores terão aumentado o número de habitantes, reduzindo os recursos a que fazem jus via FPM. A menor arrecadação, somada ao aumento da demanda por serviços públicos potencialmente causado pela fusão de outros municípios, poderá provocar a perda da qualidade dos serviços, muitos dos quais já considerados precários.

A PEC 188/19, então, impacta diretamente o orçamento dos entes subnacionais, influenciando a eficiência dos serviços públicos, mas também as dinâmicas espaciais. Ao manifestar os interesses do bloco no poder em alinhamento com desígnios financeiristas, as propostas previstas, não só na PEC do Pacto Federativo, mas no Plano Mais Brasil como um todo, tendem a provocar o aumento das desigualdades, das disputas subnacionais e a decadência do pacto federativo.

### **3.3 Enfoque territorial da PEC 188/19**

A partir do exposto, percebe-se que a PEC 188/19 promove profundas alterações no Pacto Federativo, mediante medidas de flexibilização de direitos, restrições nas despesas e transformações na capacidade municipal.

Por meio da proposta de extinção dos Planos Plurianuais, espera-se enquanto consequência certa superficialidade na implementação de políticas públicas, uma vez

que a função de planejamento estará, definitivamente, esvaziada. Além disso, a redução do papel do Estado, expressa na desvinculação dos mínimos aplicados em saúde e educação, representa um constrangimento à gestão do federalismo brasileiro (MONTEIRO NETO, 2019).

Já em relação à proposta de extinção dos municípios pequenos que não comprovem viabilidade econômica, estudo promovido pela CNM (2020) evidenciou que 97% das cidades com até cinco mil habitantes podem ser extintas, se implementados os critérios definidos pela proposta. Além disso, o parecer demonstra que 8 em cada 10 municípios brasileiros não possui 10% das receitas originárias de arrecadações próprias, revelando a inadequação dos critérios para medir a sustentabilidade de um município.

Levando-se em consideração que 22,56% dos municípios existentes no Brasil, segundo dados de 2018, possuem menos de cinco mil habitantes e a maioria não atende os critérios fixados para auferir a sustentabilidade, supõe-se que a PEC acarretará uma profunda alteração da organização territorial do país. Com base no levantamento dos municípios passíveis de extinção, realizado pela CNM (2019), os estados mais impactados seriam o Rio Grande do Sul (228 municípios), Minas Gerais (223 municípios), São Paulo (135 municípios) e Santa Catarina (104 municípios).

Monteiro Neto (2019) aponta que, dentre os municípios elegíveis na PEC, existem aqueles que apresentam um PIB per capita muito inferior aos demais do grupo, concentrados na região Nordeste (62% do total), seguido da região Sudeste (29% do total). Nessas porções do território, as contradições e insuficiências provocadas pela eventual concretização da PEC poderão ser ampliadas.

### 3.3.1 Rede de cidades e impacto nas cidades médias

A questão regional perpassa debates sobre aspectos como homogeneidade, polaridade, hegemonia e integração, ao relacionar similaridades e especificidades territoriais (MENDES, 2009; BRANDÃO, 2007). Nessa discussão, é fundamental discutir as cidades, principalmente as médias, devido ao papel de integração concernente às pequenas e grandes porções do território, revelando relações de interdependência entre núcleos ocupacionais no espaço.

Em paralelo ao pacto federativo concretizado na Constituição de 1988, com ampla participação na condução de políticas públicas municipais, notou-se o espraiamento das cidades médias. Por possuírem uma dinâmica própria, com maior proximidade da população e da prestação dos serviços públicos essenciais, elas foram, ao longo dos anos, adquirindo maior centralidade.

O conceito de cidades médias, que geralmente agrega somente o critério populacional, adquire nova perspectiva ao observar sua posição hierárquica na rede urbana. Scherer e Amaral (2020) identificam que, no período compreendido entre 2000 e 2010, ocorreu um processo de interiorização das cidades médias, atribuindo-lhe novas funcionalidades dentro da rede. As cidades médias ganharam destaque ao estabelecerem dinâmicas próprias, ao mesmo tempo que mantinham vínculos com cidades hierarquicamente superiores e inferiores. Trata-se de uma dinâmica que coloca a necessidade de que sejam realizados estudos acerca das continuidades e descontinuidades regionais, com o intuito de propor políticas públicas eficazes ao desenvolvimento integrado. Nesse sentido, semelhante à metodologia de distribuição do auxílio financeiro durante a pandemia, há certa inadequação dos recortes federativos tradicionais na enunciação de critérios considerados estáticos, como o demográfico, para propor políticas públicas.

Cenários formulados a partir da proposta de extinção dos Municípios demonstram que a absorção daqueles menores por aqueles que possuem viabilidade financeira poderia contribuir para um desequilíbrio nas relações espaciais que envolvem as cidades médias e conseqüentemente, na rede de cidades. Isso se deve à projeção de queda de arrecadação proporcional do FPM a partir da fusão de até três municípios, conforme critérios apresentados na seção anterior. Além disso, visto que os locais com menor população costumam apresentar menor arrecadação de tributos, o orçamento do novo agregado municipal seria ainda mais impactado. Nesse sentido, a queda de repasse e um possível aumento populacional levariam à menor arrecadação, simultaneamente ao aumento da demanda pelos serviços municipais.

Acredita-se, portanto, que a proposta de incorporação, apresentada com o intuito de superar os entraves encontrados na dimensão fiscal dos municípios, é uma medida simplista, que não considera nem mesmo as especificidades mais elementares do território. Nessa perspectiva, deve-se considerar a conjuntura dos entes subnacionais enquanto uma questão que vai além da gestão administrativa ou do tamanho da máquina pública (CASTRO, 2019).

Para ser adequada, a discussão da PEC deveria perpassar a evolução descompassada entre responsabilidades delegadas aos municípios, pequenos e grandes, e capacidades fiscais e financeiras para a promoção de políticas públicas, como no caso da oferta de saúde, um serviço de grande premência na atual circunstância. Assim, uma revisão do pacto federativo envolveria, minimamente, um exame dos repasses do governo federal, acompanhado de propostas de inovações de gestão, como é o caso da implementação da modalidade dos consórcios públicos intermunicipais, para a prestação de serviços integrados<sup>12</sup>.

### 3.3.2 Impactos locais

Para além dos impactos financeiros e administrativos que a PEC 188/19 provoca, as incorporações transformariam o contexto territorial que os pequenos municípios vivem, impactando as memórias identitárias e culturais que abrangem as localidades. Ao transportar os patrimônios imateriais a estruturas ampliadas, dilui-se o sentimento de pertencimento, transgredindo o direito à cidade (GARCIA, 2021). Vale destacar que, segundo análise da CNM (2019), cerca de 90% dos municípios com possibilidade de extinção são rurais, com predominância no PIB da atividade agropecuária, nos quais tributos vinculados à área urbana, como o ISS, são escassos.

Ademais, é equivocada a perspectiva de que exclusivamente os municípios com até cinco mil habitantes possuem uma sustentabilidade financeira crítica. Ainda de acordo com os dados analisados pela CNM, diversos indicadores sociais demonstram que, em relação à qualidade dos serviços ofertados, os municípios menores se equiparam àqueles que possuem um número maior de habitantes.

Em relação aos indicadores educacionais, os municípios passíveis de extinção apresentam melhor resultado para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), evasão escolar, analfabetismo, atendimento escolar e desequilíbrio entre a idade e série dos estudantes em todos os anos. Quanto aos níveis de saúde, verifica-se que, apesar de possuírem um índice menor de saneamento básico, possivelmente

---

<sup>12</sup> Deixando de expor a singularidade da demanda desses serviços integrados, que não são passíveis de compreensão apenas com um critério demográfico “estático”.

explicado pelo caráter rural majoritário nesses territórios, possuem uma cobertura vacinal e atendimento da saúde da família maiores e índice de mortalidade infantil inferior.

Por fim, em relação aos fatores socioeconômicos (CNM, 2019), o índice de Gini, que mede a concentração de renda, se mostra mais favorável nos municípios sujeitos à extinção, ao mesmo tempo em que, neles, se mede um índice de desenvolvimento humano (IDH) maior. Em relação à renda per capita média, também notam-se índices melhores do que nos municípios que não estão sujeitos a extinção. Esse padrão de resultados se reflete, ademais, na proporção de pobres, conforme dados do IBGE em 2010, demonstrando uma menor concentração da pobreza.

### **3.4 O plano Mais Brasil e a Lei de enfrentamento à COVID dão conta de superar eventuais entraves encontrados?**

Uma das justificativas apresentadas pelos defensores da PEC 188/19 recai sobre a eficiência da máquina pública e a vultuosa economia aos cofres, uma vez adotadas as medidas propostas. Levantamento feito pela CNM (2019) mostra que a extinção dos municípios que não comprovarem a viabilidade financeira resultaria em uma economia na ordem de R\$ 4 bilhões ao ano, que representaria aproximadamente 0,26% da receita arrecadada pela federação, segundo dados da Receita Federal em 2019. Em estudo realizado pelo Observatório de Informações Municipais, estima-se a extinção dos 1.160 municípios, conforme critérios estabelecidos pela PEC 188/19, e apesar da redução de cargos de Prefeitos, Secretários e Vereadores, a maior parte dos empregos será mantida, visto que permanecerá a demanda por serviços públicos (BREMAEKER, 2020).

Nesse sentido as complexas transformações que a PEC propõe não se justificam ante o que aparenta ser uma tímida economia, para não mencionar as eventuais consequências sociais que o Plano Mais Brasil provocará.

A crise do federalismo brasileiro, vivenciada, em específico, pelos entes subnacionais, atrasa a agenda de crescimento econômico e desenvolvimento social (MONTEIRO NETO, 2013, p. 48-52). A propagação de medidas centralizadoras, de flexibilização de direitos e de ausência de planejamento constrange a capacidade governativa de Estados e Municípios, esvaziando o comportamento cooperativo e

encarregando-os com a responsabilidade de efetuar políticas (descoordenadas) de desenvolvimento regional (CRUZ, 2020, p. 162).

Somada ao enfraquecimento do federalismo, a pandemia pelo novo coronavírus amplifica os efeitos das políticas de redução dos gastos públicos. Assim, retroalimenta-se o avanço acelerado da doença, ao precarizar o atendimento de unidades de saúde em um quadro prévio de baixo investimento. Com os impasses na economia, há uma tendência de que a crise vivida se prolongue. De acordo com o Grupo de Economia do Setor Público (2020), são necessárias medidas para garantir a sustentabilidade dos entes federados no sentido de interromper as dívidas dos entes subnacionais e recalcular os fundos FPE e FPM, ambos por dois anos, garantindo uma renegociação da dívida após o período pandêmico. Isso proporcionaria melhores condições para um combate eficaz à pandemia, com repasses a estados e municípios, possibilitando um suporte para outros serviços afetados pela crise. Por fim, caberia realizar uma gestão transparente, em todos os níveis da federação, quanto à destinação dos recursos, essencial para a superação das dificuldades presentes.

## **4 AVERIGUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS ENQUANTO ALTERNATIVA À EXTINÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

### **4.1 Formação dos consórcios no Brasil**

A necessidade de enfrentar questões complexas e multiescalares da sociabilidade moderna, no Brasil, parte da premissa de que é preciso buscar uma coordenação entre os diversos agentes sociais, orientando-os ao objetivo de atender, de maneira integrada, necessidades regionalmente diferenciadas. No caso do Estado, o país viu emergir uma série de arranjos políticos subnacionais inovadores e mais flexíveis ante os desafios apresentados.

É o caso dos consórcios interfederativos, fundamentados na concepção do associativismo, definido pela livre reunião de entes públicos, sem a finalidade de lucro, em busca da superação de entraves sociais (SALAMON, 1998). Alçados à condição de entes federados a partir da Constituição de 1988, os municípios adquiriram maior autonomia política, o que pareceu oportuno diante da permanência de questões estruturais e da acentuação da desigualdade de acesso a serviços públicos.

De acordo com Vasco (2006), o país passou a experimentar um “municipalismo autárquico”, caracterizado pela presença limitada da União no enfrentamento de questões locais. Esse padrão criou barreiras ao desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que, dada a proximidade dos municípios em relação à população, imputou-se a eles a responsabilidade pela garantia do bem-estar dos cidadãos. Isso, conforme destacado em capítulos precedentes, em um contexto de fragilidade e insegurança dos entes federados em relação à dotação orçamentária para a provisão de serviços públicos que, após 1988, competia-lhes provisionar, quadro tornado ainda mais desafiador em face do federalismo competitivo, materializado na disputa pela atração de investimentos privados.

Em meio a esse tipo de obstáculos, foi possível observar um movimento de consorciamento. No âmbito jurídico-institucional, a modalidade dos consórcios públicos intermunicipais foi inicialmente positivada no Artigo 29, da Constituição Federal de 1937. A partir deste dispositivo<sup>13</sup>, legalizou-se a associação de municípios com o objetivo de instalar, explorar ou administrar serviços públicos cujos interesses que lhes fossem comuns, assegurados pela criação de uma personalidade jurídica limitada a esses provimentos. Apesar da previsão legal, os arranjos que foram executados foram marcados pela informalidade.

Já a promulgação da Constituição de 1988 estimulou, com maior contundência, o sentido de cooperação entre os entes da Federação, incitando-os a conjugar interesses em busca do desenvolvimento nacional. Isso foi formalizado no Artigo 241, que previa, mediante legislação específica, a gestão de serviços consorciados entre os entes federados<sup>14</sup>. Havia uma expectativa pela redução das dificuldades encontradas no consorciamento espontâneo, as quais, segundo Fonseca (2013, p.36), se manifestavam na ausência de dispositivos que cobrassem a responsabilidade assumida pelos municípios associados nessa atuação conjugada, que recorrentemente levava à inadimplência.

---

<sup>13</sup> Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins (BRASIL, 1937).

<sup>14</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

No entanto, a necessária regulamentação, prevista no Artigo 241, só foi observada a partir da edição da Lei nº 11.107/2005, que normatiza a contratação de serviços públicos. Posteriormente, foi estabelecido o Decreto nº 6.017/2005, que regulamenta a lei anterior e conceitua os consórcios públicos enquanto a reunião dos entes federados sob a forma de associação pública, integrada exclusivamente por entes da federação, sem finalidade de lucro, dotada de personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica.

Foi possível, então, sanear as dificuldades enfrentadas pelos consórcios existentes, como a sustentabilidade financeira, através dos contratos de rateio, que atribui responsabilidades aos integrantes, viabilizando a segurança jurídica e financeira dos entes consorciados. Ademais, o caráter inovador da modalidade incentivou a cooperação no federalismo brasileiro, tão marcado pela competição.

#### **4.2 Impulsionamento da modalidade dos consórcios e áreas de atuação**

Os consórcios públicos iniciaram seu processo de formação já em 1970, mas foi a partir dos anos 1990 que ganham expressão na estrutura administrativa brasileira. Segundo Boletim de Análise Político-Institucional - BAPI (2017), um dos motivos que levaram ao aumento do número de consórcios foi a criação de dispositivos regulamentadores, que possibilitaram maior segurança jurídica às entidades que dele participavam. Nesse sentido, ainda que a formação dos consórcios fosse anterior, ela adquiriu mais estabilidade e confiança a partir da regulamentação firmada em 2005 (TREVAS, 2013).

Além disso, verificou-se a influência dos efeitos da descentralização que constavam na Constituição de 1988, tidos enquanto propulsores de uma ação coordenada. Dessa maneira, a formação de novos consórcios intermunicipais esteve vinculada às expectativas quanto ao enfrentamento dos desafios assumidos pelos novos municípios na provisão dos serviços públicos pelos quais passariam a ser responsáveis.

Outro fator central esteve nas políticas públicas constituídas em torno das áreas de atuação dessas associações. A consolidação do Sistema Único de Saúde, em 1990 (CALDAS, CHERUBINE, 2013), a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010, e a Lei de Mobilidade Urbana, em 2012, por exemplo, ocasionaram o aumento

do número de consórcios, na busca por políticas cada vez mais integradas (TREVAS, 2013).

#### 4.2.1 Consórcios pelo Brasil

Ainda em 1983, em São Paulo, a formação de novos consórcios fomentou a discussão sobre a implementação do formato na esfera estadual. Tendo em vista a carência de regulamentação e o momento político vivido na época, a solução encontrada foi a conformação de “associações civis de Municípios, dotadas de personalidade de direito privado”. A partir disso, calcula-se que foram formados trinta e quatro consórcios intermunicipais entre 1983 e 1986. Importante destacar o caso em que quatorze destas associações congregavam 106 municípios de São Paulo envolvidos na busca pela segurança alimentar (CALDAS & CHERUBINE, 2013).

Em estudos realizados pelo IBGE, foi possível notar o progressivo aumento do número de consórcios intermunicipais firmados ao longo dos anos. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), 69,2% dos municípios brasileiros integravam, em 2019, pelo menos um consórcio público, representando um aumento de 2,9% em relação a 2015. Regionalmente, observa-se que a região Sul é a que apresenta o maior percentual de entes consorciados (87,7%), seguido da região Sudeste (78,3%). Em relação ao Centro-Oeste, nota-se uma redução do número de consorciamentos, passando de 72,2% em 2015, para 66% em 2019. Logo após, encontram-se as regiões Nordeste (60,4%) e Norte (24,9%).

Em relação às áreas de atuação consorciada, dentre as pesquisadas pelo IBGE, o setor de destaque é a saúde. Dada a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a assunção de responsabilidade pelos serviços básicos de saúde por parte dos municípios, os consórcios se configuraram enquanto possibilidade de estimular as relações federativas no território e contribuíram para a gestão compartilhada de unidades, reduzindo custos operacionais em rede e estimulando a troca de experiências, visando a provisão do direito à saúde conforme a Constituição Federal de 1988 (SANTOS, L. *et al.*, 2013).

No período compreendido entre 2005 e 2015, ocorreu um crescimento progressivo do número de consórcios intermunicipais de saúde, alcançando um número total de 2.700 pelo Brasil. Possuem relevância também os consórcios de

manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, desenvolvimento urbano e saneamento básico, setores extremamente complexos e que demandam atuação e infraestrutura pública eficientes. A trajetória demonstra que, em relação a essas áreas, o número de consórcios alternou entre um crescimento acelerado e lento (LINHARES, P.; MESSEMBERG, R.; FERREIRA, A.; 2017).

#### 4.2.2 Balanço das experiências dos Consórcios Intermunicipais

Uma análise mais conjuntural dos Consórcios Intermunicipais pode ser facilitada pela elaboração de uma matriz SWOT<sup>15</sup>, conforme consta no **Quadro 1**.

<b>Quadro 1 – Matriz S.W.O.T.: Experiências dos Consórcios Públicos Intermunicipais</b>		
	<b>FATORES POSITIVOS</b>	<b>FATORES NEGATIVOS</b>
<b>FATORES INTERNOS</b>	<p><b>Força</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Capital social;</li> <li>-Pacto político expressivo;</li> <li>-Vínculo com atores locais, que reforçam o interesse por políticas públicas eficientes;</li> <li>-Redução dos custos operacionais.</li> </ul>	<p><b>Fraqueza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cultura político-administrativa dos municípios, que impedem, muitas vezes, a inovação organizacional;</li> <li>- Limitação técnica das administrações municipais;</li> <li>-Política local e práticas mandonistas.</li> </ul>
<b>FATORES EXTERNOS</b>	<p><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Segurança jurídica dos consórcios intermunicipais, que por muito tempo, estiveram ausentes de dispositivos que regulassem esse tipo de associação;</li> <li>-Fortalecimento do pacto entre os entes federativos a partir da cooperação e das organizações municipais;</li> <li>- Ganhos compartilhados;</li> <li>- Maior gerência sobre as políticas públicas no território brasileiro.</li> </ul>	<p><b>Ameaças</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Leis/Emendas que enfraquecem a cooperação entre os entes, como a PEC 188/19;</li> <li>-Guerra fiscal;</li> <li>-Fragilidade do Pacto Federativo;</li> <li>-Neoliberalismo e seus efeitos na provisão dos serviços públicos, por meio da financeirização/privatização dos serviços públicos, como saúde, educação, saneamento, energia e transporte.</li> </ul>

Elaboração própria, dados: CALDAS, CHERUBINE, 2013, p. 66; FONSECA, 2013, p. 33-38; ABRUCIO E SANO, 2013.

<sup>15</sup> Criada em meados de 1960, por professores da Universidade de Stanford, a matriz SWOT pretende analisar fatores que incidem sobre determinado empreendimento. A sigla formada a partir dos termos Strengths (pontos fortes), Weaknesses (pontos fracos), Opportunities (oportunidades) e Threats (ameaças). As oportunidades e as ameaças são observadas externamente, devendo ser analisadas inicialmente, enquanto os pontos fortes e fracos, geralmente são analisados como fatores internos, verificados posteriormente. Retirado do portal SEBRAE, intitulado: Ferramenta: Análise SWOT (Clássico). Disponível em: [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/ME\\_Analise-Swot.PDF](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/ME_Analise-Swot.PDF).

O capital social, enquanto uma das forças dos consórcios intermunicipais, sintetiza o vínculo existente entre as regiões consorciadas, no sentido de promover a confiança, essência dos processos associativos. Além disso, é central a sustentação de um pacto político expressivo, sinalizando os objetivos pretendidos com a associação para a superação dos desafios encontrados na implementação dos serviços públicos (CALDAS; CHERUBINE, 2013, p. 66).

Outro ponto de força advém das relações estabelecidas com os atores locais, construindo uma mobilização em busca do desenvolvimento territorial. O resultado desse processo pode ser encontrado a partir da redução dos custos operacionais através da rede articulada de municípios. É identificada enquanto fraqueza a cultura político-administrativa individualista presente nos territórios, que obstaculiza a inovação nos padrões de governança, por estar muito atrelada às tradições políticas.

Em relação aos fatores externos aos consórcios públicos, podem ser reconhecidas oportunidades, no sentido de fomentar as devidas modernizações, com o objetivo de aprimorar o serviço público e fortalecer a gerência sobre as políticas, entre as organizações e os entes federados. Além disso, tendo em vista que, por muito tempo, a modalidade do consórcio esteve sem regulamentação própria, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e as leis subsequentes, foi possível consolidar os entendimentos sobre esta modalidade, facilitando a associação. Esse advento possibilitou, inclusive, a redução dos desequilíbrios observados na cooperação, uma vez que a inadimplência dos contratos firmados entre municípios era frequente (FONSECA, 2013, p. 33-38).

A fragilidade do Pacto Federativo, verificada nos últimos anos, influencia diretamente a capacidade de organização e planejamento político-administrativo subnacional. A proposição de novos elementos constitucionais, como a PEC 188/2019, interfere diretamente na provisão de serviços básicos de saúde, educação, saneamento, energia e muitos outros, além de afetar a busca pela cooperação no ambiente federalista. Somam-se a isso as implicações causadas pelas políticas de privatização e concessão no que se refere à limitada capacidade de preservação do interesse público, o que tende a aprofundar ainda mais as desigualdades territoriais. Como consequência das dificuldades enfrentadas, prevalece um sentido de disputa nas relações federativas, causando complicações que dificilmente serão revertidas no curto prazo pelos entes subnacionais.

Deste modo, as questões enfrentadas pelos consórcios são colocadas, por Abrucio e Sano (2013), sob o abrigo de uma ambiência de competitividade entre as diferentes porções do território, o que provoca uma atuação individualista na promoção de políticas públicas. Além disso, pode-se mencionar as dificuldades que os municípios menores possuem, tendo em vista o orçamento restrito e uma administração limitada, no que diz respeito às capacidades técnicas dos gestores.

Abrucio e Sano (2013) indicam, também, que o pacto político firmado nos territórios influi diretamente na capacidade de consorciamento. Dessa forma, depreende-se que a permanência de práticas tradicionais se coloca enquanto um obstáculo ao desenvolvimento. Associadas à ausência de uma política de desenvolvimento regional, isso termina aprofundando as instabilidades do federalismo brasileiro. Os entraves jurídicos também inibem a consolidação dos consórcios, que devem se firmar o mais transparentes possíveis e com um aparelhamento técnico eficaz, admitidos mediante concurso público, o que aumenta o gasto com pessoal nos municípios, fator que a PEC nº 188/2019 busca evitar.

Não obstante os impasses mencionados, a modalidade dos consórcios intermunicipais passou a representar uma oportunidade diante dos enfrentamentos federativos colocados aos entes subnacionais. Entre os fatores que impulsionaram sua formação, aponta-se a ascendência política e social em busca da cooperação enquanto meio para o aperfeiçoamento das políticas públicas, em alguns casos incentivado pelos governos estadual ou federal. Ressaltam-se, ademais, motivações extraordinárias, como a ocorrência de tragédias que promovem uma associação orgânica, principalmente em casos relacionados a desastres ambientais e dilemas urbanos-metropolitanos. Importante destacar igualmente o papel inovador das instituições intergovernamentais de *advocacy*<sup>16</sup>, que difundem as modernidades que envolvem os processos de associação. Por fim, nota-se que a disseminação das experiências prévias possui um papel central na divulgação dos consórcios, tanto em relação aos cidadãos, quanto a governadores e prefeitos, que passam a compreender as associações enquanto possibilidade de uma nova gestão pública.

---

<sup>16</sup> Organizado enquanto instrumento institucional, o termo *advocacy* é caracterizado pela ação coletiva na defesa de interesses comuns, junto à União (CARVALHO, C. Instrumentos de *Advocacy* Federativa no Brasil: O dilema dos Estados na questão fiscal. São Paulo, 2015, 245 f. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

#### 4.2.3 Manutenção das experiências associativas

O sucesso dos consórcios públicos passa pela percepção da população em relação a eficiência desse modelo de gestão. Nesse sentido, convém evidenciar os fatores que contribuem para a longevidade e aprimoramento da modalidade dos consórcios públicos intermunicipais (ABRUCIO e SANO, 2013), entre os quais está a base técnica que as associações formadas ou em formação possuem, amplificando a capacidade administrativa dos territórios nas quais estão instaladas. Soma-se a esta competência a elaboração de contratos estáveis e transparentes, baseados na barganha entre os entes.

Além disso, são necessários aprimoramentos constantes, referenciados em experiências prévias e no planejamento estabelecido, promovendo um sentimento de pertencimento entre todos os que compõem o consórcio, buscando a coletivização dos ganhos, mas também a devida responsabilização. Mas, para que seja possível uma avaliação eficaz da curva de aprendizado das experiências consorciadas, devem ser identificados critérios técnicos que possibilitem a visão de longo prazo, unindo a estrutura inovadora com a política tradicional articulada no território.

Um dos casos de sucesso de associação pode ser encontrado no Grande ABC, integrando os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Trata-se de um consórcio multisetorial, inserido na região metropolitana de São Paulo e que possui como objetivo o desenvolvimento territorial, a partir de uma rede articulada que envolve a gestão pública e a sociedade civil (ABRUCIO e SANA, 2013).

No Rio de Janeiro, registram-se consórcios intermunicipais de saúde, a exemplo do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense, inaugurado em 2000. Juntos, os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Seropédica atuam no sentido de viabilizar um aporte maior de investimentos para a saúde pública, além do uso eficiente dos recursos e da constante inovação e aperfeiçoamento da gestão.

Além destes, recentemente foi criado o Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras (CONNECTAR), com o apoio da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), visando a ampliação do número de imunizantes no país e o combate à pandemia pelo covid-19.

O diálogo entre a União, Estados e Municípios (LACZYNSKI; ABRUCIO, 2013), pode contribuir com o pacto cooperativo, influenciando diretamente a sustentabilidade dos consórcios firmados e incentivando a estruturação de novos arranjos desse tipo. Torna-se, pois, central discutir a permanência dos consórcios intermunicipais, avaliando as dificuldades enfrentadas no ato de consorciar, mas, contemplando-o enquanto um instrumento de cooperação factível.

### **4.3 Como os consórcios podem se configurar como uma alternativa à PEC**

A percepção dos consórcios intermunicipais enquanto alternativa de provisão de serviços exprime a necessidade de implementar a cooperação. Evidentemente, a formação dos consórcios não solucionará todas as debilidades encontradas na busca pelo desenvolvimento. Contudo, configura-se enquanto uma alternativa viável de gestão. Conforme sintetizam Abrúcio e Sano (2013), a partir das experiências internacionais de cooperação entre países federativos ou semifederativos, conclui-se que a gestão associada dos entes subnacionais é um caminho possível para a superação dos entraves ao desenvolvimento.

Para que sejam viáveis, essas associações devem contribuir para o alcance de objetivos comuns. De acordo com Trevas (2013), é indispensável estruturá-las com uma composição técnica e gerencial comprometida com os propósitos do empreendimento, em observância aos princípios federalistas e democráticos, como transparência, autonomia e interdependência (ABRÚCIO, SANA, 2013).

Ainda que a formação dos consórcios intermunicipais seja crescente, constata-se que existe uma potencialidade de ampliação do modelo nas diversas áreas que compõem o setor público, como a educação e segurança (ABRÚCIO, SANA, 2013). Não obstante, conforme destacado na matriz SWOT anteriormente apresentada, existem também desafios a serem enfrentados, especialmente em relação às dificuldades internas dos municípios, às condutas individualistas, às práticas localistas e às vulnerabilidades no corpo administrativo.

Nesse sentido, a formação de consórcios intermunicipais, na qualidade de instrumento de superação dos desafios encontrados nos pequenos territórios, como a gestão das demandas sociais e a dificuldade de arrecadação, se revela uma alternativa apropriada. Isso porque, a partir da gerência compartilhada, com base em

dados, experiências anteriores e planejamento, poderá haver o fornecimento adequado dos serviços, associado à redução dos custos operacionais, fortalecimento das instâncias democráticas e dos princípios do federalismo.

A concepção dos municípios enquanto entes autônomos, mas, ainda assim, interdependentes, constitui fator central para compreender a viabilidade do movimento de cooperação. Embora existam entraves a serem superados, a experiência adquirida no Brasil demonstra que os ganhos compartilhados são essenciais para o enfrentamento das desigualdades regionais e aprimoramento da gestão pública local.

Trata-se de um projeto político mais colaborativo, que se opõe à proposta simplista de extinção de municípios, à lógica competitiva da guerra fiscal e mesmo ao aprofundamento das assimetrias inter-regionais. Os benefícios adquiridos a partir do impulsionamento dos consórcios públicos, derivados de uma rede local articulada, possibilitam a transformação da realidade, respeitando, ademais, as dinâmicas culturais e históricas que compõem o território.

## **5 CONCLUSÃO**

A trajetória política recente do pacto federativo brasileiro revela que o Estado, cujo objetivo constitucional é o de assegurar o desenvolvimento, a redução das desigualdades e a provisão de direitos sociais, defronta-se com um processo neoliberalizante consentâneo a uma orientação divergente do papel das instituições públicas, relativamente aos preceitos da Carta Magna de 1988.

O advento da pandemia pelo novo coronavírus tornou ainda mais evidente as desigualdades experimentadas no território brasileiro, que já vinham sendo aprofundadas pelo desmonte dos serviços públicos. As propostas políticas recentes revelam que o modelo de desenvolvimento implementado é compatível com comandos globalizantes perversos, predominando interesses financeiristas privados.

Tanto é assim que o federalismo experimentado no Brasil, após a consolidação da Constituição Federal de 1988, não reconhece, ou não pretende identificar efetivamente, as especificidades regionais (SOUZA, 2005, p. 105-122). A necessidade de atuação diferencial, coordenada e integrada sintetiza o aspecto cooperativo consolidado no texto constitucional. Não obstante, a concomitância de duas agendas

distintas, a do capital e a da gestão pública coletiva, se engendra enquanto uma barreira ao pleno desenvolvimento (SANTOS, 2012). Ademais, grassa a insensibilidade política quanto a dinâmicas territoriais que já não podem ser contidas nos limites político-administrativos de estados e municípios, evidenciada nas determinações do programa federativo de enfrentamento ao coronavírus.

Distantes de se configurar enquanto um desafio de fácil solução, as desigualdades sociais perseveram no país, em vista de políticas pouco eficazes para a superação dessa realidade. Nesse sentido, enquadra-se o impacto negativo que a PEC 188/19 provocará, ao constranger ainda mais a já limitada autonomia político-administrativa dos entes subnacionais, suprimir a segurança jurídica subnacional e eliminar a esfera de participação política imediata dos cidadãos (CNM, 2019).

A extinção dos municípios que não comprovarem viabilidade financeira, conforme os critérios estabelecidos na proposta de emenda, tende a onerar os entes incorporadores, os quais, com perda de arrecadação, verão aumentar a demanda pelos serviços que compõem o combalido pacto de proteção social no Brasil. As perspectivas, portanto, são de amplificação das desigualdades e provável desmonte do federalismo cooperativo.

Esse é um movimento que remete, em primeira instância, ao estilo de desenvolvimento brasileiro, alinhado que está aos preceitos neoliberais. Inibe-se, pois, a concretização de um federalismo integrado, ao mesmo tempo em que se limita a capacidade governativa dos entes subnacionais, sem liberá-los da lógica competitiva em que estão envolvidos, na pretensão imediatista de afastar dificuldades financeiras (KLINK, 2013).

Para superar tais entraves e implementar uma gestão cooperativa entre os entes, urge acolher arranjos governativos inovadores. Nessa perspectiva, a ação consorciada no Brasil, embora apresente desafios frente à estrutura político-administrativa do território, se caracteriza enquanto um instrumento possível para o aperfeiçoamento da democracia e um mecanismo de promoção do federalismo cooperativo e integrado.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. **Os barões da federação**. Lua Nova [online], 1994, n.33, pp.165-183. Disponível em:

<[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451994000200012&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451994000200012&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 11 jan. 2021.

ABRUCIO, F.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG; Editora IABS, 2013, 206 p.

ALMEIDA, M. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, 1995, p. 17-26.

ALMEIDA, M. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências**. São Paulo, nº 51, 2001, p. 13-34.

AMARAL, N. **A dimensão ultraliberal do grupo no poder federal está expressa na PEC 188/2019-Senado: um desastre para as políticas sociais brasileiras**. Observatório do Conhecimento. Disponível em: <https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-umdesastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras/> . Acesso em: 26 abr. 2020.

OLIVEIRA, F. **As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização**. In: DINIZ, Clélio Campolina e Crocco, Marcos. Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 33-60. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000227&pid=S0103-4979200900010000500028&lng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000227&pid=S0103-4979200900010000500028&lng=en)>. Acesso em: 22 abr. 2021.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. **PPP, concessão e privatização: quais as diferenças?** BNDES, 2016. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/tipos\\_de\\_estatizacao](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/tipos_de_estatizacao) . Acesso em: 29 abr. 2021.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório de Atividades PND**. Disponível em: <

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/relatorios-de-atividades-pnd>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, 332 p.

BEZERRA, A. O Município e sua Autonomia na República Militar. **Revista Nomos**, v. 26, 2017, p. 13-33.

BRANDÃO, C. **Sobre Desenvolvimento, Planejamento E Desafios Para A Pactuação Multiescalar No Federalismo Brasileiro**. In: Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília, IPEA, 2014, 326p. Disponível em: <https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2016/12/governos-estaduais-no-federalismo-brasileiro.pdf> . Acesso em: 16 mai. 2021.

BRANDÃO, C.A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o global e o local**. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2007, p. 209-211.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamentação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 15 mai. 2021.

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

BREMAEKER, F. E. J. **A Proposta de Extinção de Municípios**. Observatório de Informações Municipais. Rio de Janeiro, fevereiro de 2020, 14p. Disponível em: [http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/E014E465-CDB3-8633-27EA01D31FCB694E20022020122641.pdf&i=3158](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/E014E465-CDB3-8633-27EA01D31FCB694E20022020122641.pdf&i=3158) . Acesso em: 29 abr. 2021.

CANO, W. **Concentração e desconcentração econômica regional do Brasil 1970/95**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 101–141, 2016. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643294>. Acesso em: 11 mai. 2021.

CARDOZO, S. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. 2010. 330 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285629> . Acesso em: 22 abr. 2021.

CASTRO, K. Por que a proposta de extinção de municípios não é uma boa ideia. **Poder 360**, 17 nov. 2019. Opinião. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniaoeconomia/por-que-a-propostadeextincao-de-municipios-nao-e-uma-boa-ideia-explica-kleber-castro/> . Acesso em: 29 abr. 2021.

CASTRO, L. de B. **Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)**. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A; BARROS DE CASTRO, L.; HERMANN, J. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010). Rio de Janeiro, 2011, p. 131-164.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), **Panorama Social da América Latina, 2019**. Resumo executivo (LC/PUB.2020/1-P), Santiago, 2020, 32 p.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), **Panorama Social da América Latina 2020**, (LC/PUB.2021/3-P), Santiago, 2021, 40 p.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública** – Brasília, 2016. 108 p. Disponível em: <https://www.gove.digital/wp-content/uploads/2019/06/Conso%CC%81rciospu%CC%81blicosintermunicipais-Uma-alternativa-a%CC%80-gesta%CC%83o-pu%CC%81blica.pdf> . Acesso em 06 mai. 2021.

Confederação Nacional dos Municípios. **Análise das consequências da nova distribuição do FPM**. Brasília, DF. 2019, 26 p. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ESTUDO%20As\\_consequencias\\_extincao\\_de\\_municipios.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ESTUDO%20As_consequencias_extincao_de_municipios.pdf)>. Acesso em: 11 mar 2021.

Confederação Nacional dos Municípios. **Análise de Constitucionalidade** – inclusão do art. 115 nas Disposições Constitucionais Transitórias pela Proposta de Emenda Constitucional 188/2019 (PEC do Pacto Federativo). Brasília, 2020, 63 p.

Confederação Nacional dos Municípios. **Municípios que podem ser extintos de acordo com a PEC do pacto federativo.** Tabela, 2019, 40 p. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/1217\\_Munic%C3%ADpios\\_Podem\\_Ser\\_Extintos.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/1217_Munic%C3%ADpios_Podem_Ser_Extintos.pdf)>. Acesso em: 27 mai 2021.

Confederação Nacional dos Municípios. **O Aumento do Funcionalismo nos Municípios.** Brasília, DF; 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/O%20aumento%20do%20funcionalismo%20nos%20Munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em 17 mar. 2021.

Confederação Nacional dos Municípios. **Orientações aos Municípios sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.** Brasília, DF; maio, 2020. NOTA TÉCNICA 36/2020, 17 p. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT\\_36\\_2020\\_OrientacoesaosMunicipios-sobre-o-Programa-Federativo-de-Enfrentamento-aoCoronavirus\\_.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_36_2020_OrientacoesaosMunicipios-sobre-o-Programa-Federativo-de-Enfrentamento-aoCoronavirus_.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2021.

Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1937. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 13 abr. 2021.

CRUZ, D. **O Pacto Federativo Brasileiro e o Planejamento Regional em Tempos de Crise: Estratégias, Fragilidades E Desafios.** Terra Livre, São Paulo. Ano 35, Vol. 1, n.54, p. 141-169.

DWECK, E. et al. **Por Que Estados E Municípios Precisam De Auxílio Em Meio À Pandemia Da Covid-19?** Nota de Política Econômica. 2020, 12 p. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Auxi%C3%A7%C3%A3o-estados-e-municipios-Gesp-IE-UFRJ\\_vf3-2.pdf](https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Auxi%C3%A7%C3%A3o-estados-e-municipios-Gesp-IE-UFRJ_vf3-2.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

DWECK, E. **Os Desafios da Pandemia em Meio ao Desmonte Neoliberal no País.** Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil, 2020, 3 p. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/16179.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

FALCÓN, M. **A rede de cidades e o ordenamento territorial.** Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2015. P. 49.

Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan). **Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019 / Firjan.** Rio de Janeiro (RJ); 2019. Disponível em:

[https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019\\_estudo-completo.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/8F/50/19/81/B2E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_estudo-completo.pdf). Acesso em: 19 mar. 2021.

Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan). **Índice Firjan Gestão Fiscal - Edição 2019 Panorama dos municípios do Rio de Janeiro e principais desafios**. Rio de Janeiro (RJ); 2019, 6 p. Disponível em: [https://www.firjan.com.br/data/files/32/F7/F6/B6/23E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019\\_analise-RJ.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/32/F7/F6/B6/23E1E610B71B21E6A8A809C2/IFGF-2019_analise-RJ.pdf). Acesso em: 19 mar. 2021.

FONSECA, F. **Consórcios Públicos: possibilidades e desafios**. In: Consórcios públicos e as agendas do Estado Brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 29-40. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wpcontent/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf>>. Acesso em: 10 mai 2021.

GARCIA, C. Extinção de municípios: proposta deveria olhar especificidades identitárias e culturais. **ArchDaily Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/930615/extincao-de-municipios-proposta-deveria-olhar-especificidades-identitarias-e-culturais>. Acesso em: 30 mai 2021.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2003, 632 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. **Pesquisa de Informações Básica Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2019**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf> . Acesso em 6 mai. 2021.

JORGE VIEIRA, D. **A Guerra Fiscal no Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimento em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE E RJ**. In: Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília, IPEA, 2014, 326 p. Disponível em: <https://www.resbr.net.br/wpcontent/uploads/2016/12/governos-estaduais-no-federalismo-brasileiro.pdf> . Acesso em: 16 mai. 2021.

KLINK, J. **A escalaridade e espacialidade do (novo) desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate**. In: Brandão, C.A. e Siqueira, H. Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. pp. 19-38. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

LACZYNSKI, P., ABRUCIO, F. **Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios.** In: Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 71-80.

LINHARES, P.; MESSEMBERG, R.; FERREIRA, A. **Transformações na Federação Brasileira: o Consórcio Intermunicipal no Brasil no Início do Século XXI.** Boletim de Análise Político-Institucional, n.12, 2017, p. 67-74. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI\\_n12\\_Transforma%c3%a7%c3%b5es\\_federa%c3%a7%c3%a3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%c3%a7%c3%b5es_federa%c3%a7%c3%a3o.pdf)>. Acesso em: 7 mai. 2021.

MAGALHÃES, E.; MATTOS, L.; WAKIM, V. **Gestão Fiscal Nos Municípios Brasileiros: Uma Análise Das Diferenças Regionais.** **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 50, n. 4, p. 9-29, out./dez., 2019.

MENDES, C.C. **Rede urbana, território e desenvolvimento regional.** In: regional, urbano e ambiental | 03 | dez. 2009, p. 67-75. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5495/1/BRU\\_n3\\_rede\\_urbana.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5495/1/BRU_n3_rede_urbana.pdf)>. Acesso em: 30 abr 2021.

MONTEIRO NETO, A. **Reforma no Pacto Federativo – Implicações e Consequências das proposições da PEC 188/19.** Fonacate, 2020, 32 p. Disponível em: < <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo-PEC-188.pdf>>. Acesso em 5 mai. 2021.

MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate.** Brasília, Ipea, 2014. 326. P. 21-36. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_governos\\_estaduais.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governos_estaduais.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2021.

NOVAES, A. **Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítico.** **Revista Ensaio** – n.1, v.1, 2008, 15 p.

PORTUGAL, R. ROCHA, N. **Federalismo e escalas na arrecadação fiscal: a visão a partir de um município.** Boletim Regional, Urbano e Ambiental. Brasília, n.21jul./dez. 2019, 10 p.

QUEIROZ, J. **Fundamentos Teóricos do Novo Regime Fiscal e sua Relação com a Crise Fiscal Brasileira.** Tese (Graduação em Administração Pública da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro). Campos dos Goytacazes - RJ, 2018, 63 p.

SALAMON, L. A Emergência do Terceiro Setor – Uma Revolução Associativa Global. **Revista de Administração**, São Paulo, v.33, n.1, p.5-11, jan./mar. 1998.

SANTOS, A. Planejamento Urbano: para quê e para quem? **Revista do Direito da Cidade**, v. 4, p. 26-42, 2012.

SANTOS, L. *et al.*, **Consórcio Público e o Sistema Único de Saúde**: Uma abordagem jurídico-administrativa e situacional. In: Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 103-122.

SANTOS, M. **Por uma Outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001, 176 p.

SCHERER, C. E. M.; AMARAL, P. V. M. do. O espaço e o lugar das cidades médias na rede urbana brasileira. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. V.22, 2020, 25 p.

SENADO FEDERAL. **Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-legislativos/covid-19>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

SOBRAL, B. Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas. Dossiê – Economia Fluminense. **Revista Econômica** – Niterói, v.19, n.1, p. 7-34, junho 2017.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, V. 24, p. 105-122, 2005.

TAVARES, M. **Império, Território e Dinheiro**. In: José Luiz Fiori (org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das nações. Editora Vozes: Petrópolis, 1999. P. 477.

Todos pela Educação. **6º Relatório Bimestral**. [S.l.]; 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2021/02/6%C2%B0-Relatorio-Bimestral-da-Execucao-Orcamentaria-do-MEC.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

TREVAS, V. **Consórcios Públicos e o Federalismo Brasileiro**. In: Consórcios Públicos e as Agendas do Estado Brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p 15-29.

VASCO, J. Consórcios Intermunicipais. **Revista de Direito da Cidade**, vol.01, nº01. ISSN 2317-7721, 2006, p. 200-246. Disponível em:< <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10491/8263>>. Acesso em: 4 mai. 2021.

VIEIRA, M. **Relações entre a crise latino-americana da década de 80 e a crise do final dos anos 2000 na área do euro**. Tese (Monografia). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, 2015, 73 p.