



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**SARAH MATOS BASTOS**

**ANÁLISE SOCIOECONÔMICA SOBRE A FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DO CEARÁ A PARTIR DA DESCENTRALIZAÇÃO POR COMPETÊNCIA  
CONSTITUCIONAL**

**Fortaleza  
2025**

SARAH MATOS BASTOS

ANÁLISE SOCIOECONÔMICA SOBRE A FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DO CEARÁ A PARTIR DA DESCENTRALIZAÇÃO POR COMPETÊNCIA  
CONSTITUCIONAL

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

Orientadora: Profa. Dra. Helena Stela Sampaio

Fortaleza  
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

B331a Bastos, Sarah Matos.

Análise socioeconômica sobre a formação dos municípios do estado do Ceará a partir da descentralização por competência constitucional / Sarah Matos Bastos. – 2025.

83 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Helena Stela Sampaio.

1. Descentralização. 2. Gestão municipal. 3. Competências. 4. Emancipação municipal. I. Título.

CDD 320.6

---

SARAH MATOS BASTOS

ANÁLISE SOCIOECONÔMICA SOBRE A FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DO CEARÁ A PARTIR DA DESCENTRALIZAÇÃO POR COMPETÊNCIA  
CONSTITUCIONAL

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Helena Stela Sampaio (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por me dar a vida e o sentido da existência, me guiando, protegendo e iluminando meus caminhos.

À minha mãe, Claudiane, por ser um porto seguro para mim, por me ensinar valores e me encorajar sempre a ser uma pessoa melhor.

Ao meu pai, Amauri, por ser um pai sempre presente em minha vida, e por todo o seu esforço em assegurar os meios necessários para que eu me tornasse a pessoa e profissional que sou hoje.

Ao meu companheiro Felipe, e a todos os meus amigos que me deram suporte e motivação durante todos esses anos nesta árdua caminhada.

À minha orientadora, Dra. Helena Stela Sampaio, por ter sido minha maior figura de inspiração na universidade devido ao seu incrível trabalho como docente, e por ter me influenciado significativamente na escolha deste tema.

À banca avaliadora, pela disposição em participar desta etapa tão importante da minha trajetória acadêmica, bem como pelo excelente trabalho que realizam como docentes deste curso.

A todos que compõem o curso de Gestão de Políticas Públicas, desde os servidores técnicos aos docentes, por terem contribuído com minha formação profissional.

## RESUMO

O modelo descentralizado de administração pública vem sendo cada vez mais difundido no Brasil, possuindo como marco temporal o ano de 1988, ano em que a Constituição Federal foi promulgada, proporcionando a todos os entes da federação a responsabilidade de responder por demandas que lhes cabem, de forma individualizada ou cooperada entre si. Este trabalho buscou estudar como esse processo impactou na criação de novos municípios no estado do Ceará, considerando os anos entre 1983 (início da reabertura política) e 1992 (último ano de criação de municípios no estado), averiguando as vantagens da criação de novas municipalidades, mas também os desafios que se encontram para manter um bom desenvolvimento socioeconômico desses municípios, e para realmente conseguir atender às demandas locais. Esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa e exploratória, utilizando-se de análises bibliográficas e documentais como livros, artigos e trabalhos acadêmicos, além da utilização de dados provenientes de *sítes* de transparência municipais e federais. Dessa forma, a partir da delimitação realizada para formar a amostra desta pesquisa, foram feitas análises nos âmbitos fiscal e social de dez municípios, relacionadas a algumas competências constitucionais, na tentativa de verificar o desempenho dos mesmos quanto à efetivação de suas responsabilidades, no que tange à garantia de políticas públicas essenciais. Assim, foi possível concluir que a autonomia municipal e a descentralização administrativa são benéficas para o desenvolvimento local, possibilitando aos municípios tomadas de decisão sobre assuntos importantes, mas que nesse processo também surgiram municípios que até hoje possuem grandes dificuldades em se autossustentar, dependendo de auxílio financeiro e técnico externo, e sendo altamente impactados pela desigualdade social.

**Palavras-chave:** descentralização; gestão municipal; competências; emancipação municipal.

## ABSTRACT

The decentralized model of public administration has been increasingly widespread in Brazil, with 1988 serving as a key milestone, the year in which the Federal Constitution was enacted, granting all entities of the federation the responsibility to address their respective demands, either individually or in cooperation with one another. This study aimed to examine how this process impacted the creation of new municipalities in the state of Ceará, considering the years between 1983 (the beginning of political reopening) and 1992 (the last year new municipalities were established in the state). It assessed both the advantages of creating new municipalities and the challenges they face in maintaining sound socioeconomic development and effectively meeting local demands. This research is qualitative and exploratory in nature, employing bibliographic and documentary analyses, including books, articles, and academic papers, as well as data from municipal and federal transparency websites. Based on the sample defined for this study, fiscal and social analyses were conducted in ten municipalities, focusing on certain constitutional responsibilities to assess their performance in fulfilling essential public policy commitments. The findings indicate that municipal autonomy and administrative decentralization are beneficial to local development, enabling municipalities to make decisions on critical matters. However, this process has also led to the emergence of municipalities that, to this day, struggle to be self-sufficient, relying on external financial and technical assistance and being significantly affected by social inequality.

**Keywords:** decentralization; municipal management; competencies; municipal emancipation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CF – Constituição Federal

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CTN - Código Tributário Nacional

EC – Emenda Constitucional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPEX - Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal

IPTU - Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

ITBI - Imposto sobre Transmissão Inter Vivos a Qualquer Título de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IR - Imposto de Renda

ISS ou ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA - Lei Orçamentária Anual

OPI - Orçamento Plurianual de Investimentos

PAIC - Programa de Alfabetização na Idade Certa

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PPA - Plano Plurianual

PEM - Planejamento Estratégico Municipal

PIB - Produto Interno Bruto

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PNE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PROGER - Programa de Geração de Renda

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Primeiras vilas cearenses.....	24
Figura 2 - Distribuição do FPM por municípios que possuem elevados índices socioeconômicos em 2023.....	46
Figura 3 - Distribuição do FPM por municípios que possuem baixos índices socioeconômicos em 2023.....	46
Figura 4 - Distribuição do valor de emendas parlamentares aos municípios da amostra desta pesquisa, referentes ao ano de 2023.....	48
Figura 5 - Relação das arrecadações tributárias e das transferências recebidas pelos municípios amostrais da pesquisa.....	52
Figura 6 - Indicadores educacionais relativos ao Ensino Fundamental para as regiões de planejamento do Ceará (2015).....	62
Figura 7 - Indicadores educacionais relativos ao Ensino Fundamental por município (2015).....	63
Figura 8 - Indicadores relativos ao número de profissionais da saúde por região de planejamento (2015).....	64
Figura 9 - Indicadores relativos ao número de profissionais da saúde por município (2015).....	64
Figura 10 - Indicadores relativos à extrema pobreza para as regiões de planejamento do Ceará (2010).....	65
Figura 11 - Indicadores relativos à extrema pobreza por município (2010).....	66

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo dos conceitos de descentralização.....	27
Quadro 2 - Municípios criados entre os anos de 1983 e 1992 no Ceará.....	29
Quadro 3 - Municípios criados entre os anos de 1990 e 1992 no Ceará.....	30
Quadro 4 - Municípios amostrais criados entre os anos de 1983 e 1992.....	34

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - *Ranking* dos 10 municípios cearenses mais bem colocados no Índice FIRJAN..... 50

Tabela 2 - *Ranking* dos 10 municípios amostrais da pesquisa no Índice FIRJAN.... 50

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2. METODOLOGIA .....</b>	<b>18</b>
<b>3. FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ.....</b>	<b>21</b>
3.1 Divisão político-administrativa e fragmentação do território cearense no período pré-República.....	21
3.2 Era Vargas e Ditadura Militar: a centralização do governo federal e suas repercussões .....	25
3.3 Nova República: desfecho da fragmentação do território cearense.....	27
<b>4. TRAJETÓRIA DA DESCENTRALIZAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS.....</b>	<b>31</b>
4.1 Descentralização administrativa e municipalização .....	31
4.2 Legislação relativa à criação de municípios .....	35
<b>5. PANORAMA ACERCA DA GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL .....</b>	<b>39</b>
5.1 Competências tributárias municipais.....	39
5.2 O papel de destaque do FPM no desenvolvimento dos municípios.....	43
5.3 Cenário de gestão de recursos e arrecadações dos municípios cearenses ..	49
<b>6. DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL CEARENSE .....</b>	<b>53</b>
6.1 Competências sociais municipais.....	54
6.2 Planejamento e gestão municipal.....	58
6.3 Aspectos socioeconômicos dos municípios cearenses .....	60
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

A partir da descentralização da gestão administrativa que rege os entes federativos brasileiros com início na década de 70, viu-se uma eclosão de novos municípios surgirem dentro do cenário nacional, motivados a partir da ideia de mais reconhecimento e valorização local. Nesse sentido, vale destacar a importância da promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, no cenário da redemocratização política brasileira, a qual trouxe importantes aspectos para a garantia da autonomia dos municípios no que diz respeito à legislação e à administração, concedendo a esses entes capacidade decisória da qual não usufruíram no sistema de governo anterior, que era altamente centralizado na União.

Sendo assim, estruturou-se no Brasil um regime descentralizado de administração, dividido por competências privadas e comuns, delegadas aos três entes da federação, prevendo cooperações financeiras e técnicas entre eles para o devido desenvolvimento das políticas públicas atribuídas a essas competências. A partir disso, houve o fortalecimento das municipalidades, como também o incentivo para a criação de novos municípios, movidos pelo amparo constitucional ao atendimento das necessidades locais, contudo esse processo foi dado de forma bastante abrupta, sem um adequado estudo socioeconômico, e assim resultando em municípios que não conseguem reunir a receita necessária para proporcionar à sua população direitos básicos, como saúde, trabalho, educação adequada, dentre outros.

Dessa forma, visando o aprofundamento desses acontecimentos para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, mais especificamente para os municípios do estado do Ceará, é que este estudo foi feito, a partir de uma análise de dados construídos ao longo de uma década, tendo como delimitação temporal os anos de 1983 a 1992, o último período de formação de municípios no estado. Assim, a partir dos resultados obtidos, foi possível fazer uma reflexão acerca das vantagens e desvantagens da descentralização e municipalização para a realidade cearense.

O estado do Ceará vem ocupando um espaço importante no que diz respeito ao crescimento econômico, sendo destaque na região Nordeste com altas taxas de inserção econômica (CEARÁ GOVERNO DO ESTADO, 2024), além de obter um espaço importante nos índices educacionais a nível nacional, possuindo por

exemplo, o melhor resultado em oferta de educação de qualidade ao lado do estado de São Paulo, no ano de 2023 (SEDUC, 2024). É nessa perspectiva que o governo do estado, em conjunto com os seus 184 municípios trabalham atualmente, e como consequência, vêm obtendo importantes resultados que os consolidam com uma unidade federativa importantíssima para o país.

Entretanto, um problema que assola grande parcela da população cearense é a extrema desigualdade, que perpassa gerações e é um fator preocupante para a real garantia de bons índices de desenvolvimento econômico e social. A partir dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) concedidos ao Diário do Nordeste (2024), o rendimento médio de 1% da população que ganha mais era 34,4 vezes maior do que o rendimento médio dos 50% mais pobres do estado, no ano de 2023. Já com relação à participação de famílias em programas de transferência de renda, o estado, assim como outros da região nordeste, está no topo da lista nacional. Segundo a Secretaria Nacional de Comunicação Social (2023), o Ceará possuía mais de 1,43 milhão de pessoas beneficiárias do programa Bolsa Família, sendo o 3º da região Nordeste em número de contemplados pelo programa.

Nesse âmbito, a partir da relevância do estado do Ceará na conjuntura nacional, foi feito um detalhamento acerca da trajetória da criação de seus municípios, relacionando-a com os períodos políticos que perduraram no país, bem como as especificidades do próprio estado nesse processo, o que resultou nos outros pontos elencados, que envolvem a gestão tributária de alguns dos municípios mais novos, englobando arrecadações tributárias e recebimento de transferências da União. Ademais, também foram analisadas as ferramentas de planejamento e gestão municipal mais utilizadas por esses entes, bem como o progresso desses municípios no cenário socioeconômico, refletindo sobre os desafios que ainda perduram para a efetivação de direitos básicos e do asseguramento de políticas públicas.

Assim, a partir da descentralização dos entes federativos e do fortalecimento dos municípios como participantes das tomadas de decisão locais, além dos pontos relevantes referentes aos resultados econômicos dos municípios do estado do Ceará, bem como da participação de sua população nas principais áreas de direitos sociais (educação, saúde e combate à pobreza) buscou-se fazer uma

análise da trajetória de formação desses municípios, bem como refletir sobre futuras perspectivas de melhorias econômicas e sociais.

Para a elaboração desta pesquisa foi feita a seguinte problematização: como os processos de descentralização e municipalização contribuíram para a formação socioeconômica dos municípios cearenses, considerando seus desdobramentos ao longo de aproximadamente uma década da história cearense? Para obter respostas plausíveis foi estabelecido o objetivo principal de analisar como os processos de descentralização e municipalização, entre os anos de 1983 a 1992, contribuíram para a criação de mais municípios no estado do Ceará. A partir disso, para esse objetivo ser alcançado ele foi dividido em três objetivos específicos, os quais são definidos por: compreender o contexto histórico e as razões pelas quais culminaram na descentralização das esferas de poder nacionais; descrever o processo de formação dos municípios do estado do Ceará, refletindo sobre seus intuitos e desdobramentos que resultam no cenário atual; discutir as atuais ações exercidas pelos governos municipais, focando em uma gestão eficiente que busca um bom desempenho socioeconômico.

Com relação à estrutura da monografia, ela inicia-se com o detalhamento da metodologia abordada para escolher o sujeito da pesquisa, bem como outros elementos do tipo de pesquisa, escolha e análise de dados. No capítulo 3 é feito um relato sobre a trajetória da criação de municípios no estado, já no capítulo 4 são abordados alguns conceitos da descentralização administrativa, bem como o percurso da legislação voltada aos municípios durante vários períodos da história brasileira. Para o capítulo 5 são elencados os tipos de arrecadação tributária instituídos aos municípios, bem como é feita a menção sobre as transferências feitas da União para os municípios, destacando uma que é de extrema relevância para o cenário municipal, e no final são analisados dados tanto de arrecadações como de transferências recebidas pelos municípios amostrais, analisando a gestão de recursos dos mesmos. Logo no capítulo 6 há um destaque para as competências sociais escolhidas para o debate nesta pesquisa, envolvendo educação, saúde, habitação e combate à pobreza, além do planejamento e gestão municipal para definir alocação de recursos e formulação de políticas públicas, sendo realizada, ao fim, uma análise de dados

socioeconômicos sobre os municípios da amostra, em concordância com as regiões de planejamento nas quais fazem parte.

## **2. METODOLOGIA**

Neste tópico será apontado o procedimento metodológico escolhido para a elaboração desta pesquisa, bem como suas justificativas para tratar dos fenômenos contidos no processo de descentralização e municipalização ocorridos na década de 70, bem como a sua repercussão no período entre 1983 a 1992, último período de criação de municípios no estado do Ceará. A seguir, será detalhada a abordagem e o tipo de pesquisa escolhida, além do detalhamento do sujeito, instrumentos e forma de análise dessa pesquisa.

Neste trabalho será utilizada a metodologia da pesquisa qualitativa, a qual tratará dos fenômenos contidos no processo de municipalização ocorrido na década de 70, com enfoque na repercussão desse processo no estado do Ceará, entre os anos de 1983 a 1992. Essa escolha justifica-se pela eficácia da pesquisa qualitativa em conseguir englobar as diversas esferas de vida, considerando a mudança social acelerada que se vê atualmente, permitindo assim, que se possam criar novas hipóteses e questões para compreender o cenário atual (FLICK, 2009).

Nesse sentido, o presente objeto de estudo será analisado por meio de uma pesquisa exploratória, a qual pode ser definida, segundo Selltiz (1967), como sendo a formulação de um problema para uma investigação mais exata ou para a criação de hipóteses. Além disso, o autor enfatiza que a pesquisa exploratória também inclui outras funções, que vão desde o esclarecimento de conceitos, à obtenção de informação sobre possibilidades práticas de realização de pesquisas em situações da vida real. Outrossim, de acordo com Gil (2008), a pesquisa exploratória terá o objetivo de proporcionar uma visão geral de um fato pouco explorado, sem muitas hipóteses construídas.

A partir disso, pode-se afirmar que essa pesquisa é extremamente válida para o estudo do processo de municipalização no Ceará, pois além de não ser um processo tão explorado, levando em conta a conjuntura do estado, foi um processo que se deu de forma bastante acelerada e sem obedecer a critérios básicos de

formação, o que fortalece a necessidade da compreensão desse acontecimento para o quadro socioeconômico cearense.

A partir do cunho qualitativo já exposto anteriormente, esta pesquisa buscará compreender o desenrolar do processo de formação dos municípios do estado do Ceará, com enfoque no período compreendido entre os anos de 1983 e 1992, por ser o último período de emancipações no estado, utilizando-se como base a descentralização administrativa, a qual possui sua importância na medida em que foi essencial para a reforma da administração pública brasileira, trazendo medidas inerentes ao aperfeiçoamento da democracia pluralista, aproximando o Estado dos problemas concretos da população e finalmente, tornando-o apto para enfrentar os desafios da realidade contemporânea (ARAGÃO, 2003). Com essa colocação, entende-se que esse processo foi fundamental para a autonomia dos municípios, incentivando emancipações e fortalecendo as políticas públicas locais, proporcionando uma nova conjuntura socioeconômica para os mesmos.

Assim, para elencar melhor o papel dos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), escolheu-se discutir sobre duas competências constitucionais atribuídas à esfera municipal, a primeira é a tributária, exposta no Art. 156 e que irá definir quais impostos estão na responsabilidade do município de arrecadar e gerir, e a outra escolhi denominar de competência social, englobando duas atribuições privativas dos municípios elencadas no Art. 30, relativas à educação infantil, ao ensino fundamental e à saúde (incisos VI e VII), bem como duas atribuições de competência comum elencadas no Art. 23, que dizem respeito às condições habitacionais e de combate à pobreza (incisos IX e X). Essas competências são importantes a esta pesquisa na medida em que refletem características socioeconômicas e de grande relevância dos municípios, e também por estarem intrinsecamente ligadas à autonomia dos mesmos, resultando em maior representatividade do interesse local e em maior qualidade de vida para a população.

Para contextualizar melhor o quadro socioeconômico dos 43 (quarenta e três) municípios criados durante o período citado, averiguou-se dentre eles 10 (dez) municípios que detém uma representatividade geográfica e econômica no estado para serem analisados de maneira mais individualizada, no qual foi possível constatar

pontos de semelhança e diferenciação em um mesmo contexto de emancipação. Assim, para realizar esta pesquisa optou-se por utilizar os dados referentes ao PIB (Produto Interno Bruto) e ao IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) destes dez municípios, pois dessa forma, torna-se possível verificar as dimensões de crescimento econômico, renda, educação e longevidade. Nesse contexto, ao colher os dados do PIB, referente ao ano de 2021 e do IDHM, referente ao ano de 2010, últimos períodos registrados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021; IBGE, 2010), de todos os quarenta e três municípios, constatou-se por meio de uma análise de correlação que cinco deles se destacaram positivamente e cinco negativamente, totalizando os dez municípios escolhidos para a amostra.

Outrossim, buscou-se evidenciar uma pluralidade de critérios a respeito do quadro socioeconômico desses municípios. Primeiramente sob a perspectiva da gestão fiscal, englobando a alocação de recursos em setores como saúde, educação, emprego e renda e relacionando-os com as receitas arrecadadas e transferências feitas pela União para os municípios, especificamente para os dez municípios amostrais desta pesquisa, utilizando como parâmetro temporal o ano de 2023, por ser o ano mais recente que possuía dados já consolidados enquanto esta pesquisa estava sendo elaborada.

Logo a seguir, foi feito um estudo focado na perspectiva do desenvolvimento social dos dez municípios amostrais desta pesquisa, relacionando seus dados às regiões de planejamento nas quais fazem parte. Essa estratégia demonstrou-se assertiva na medida em que as regiões de planejamento refletem um cenário cultural, social e econômico semelhante ao de seus municípios, englobando-os também pela proximidade geográfica, sendo um método importante para compreender as necessidades locais e regionais dos municípios, para que assim, possam ser elaboradas políticas públicas eficazes. Nesse contexto, foram escolhidos dados de educação, saúde e pobreza, para serem analisados de uma forma comparativa, com vista a observar se de fato existe proporcionalidade na relação entre as regiões de planejamento e os municípios, como também para refletir sobre as causas dos resultados expostos e em possíveis soluções.

Ademais, para validar esse estudo, serão utilizados instrumentos de pesquisa como a pesquisa bibliográfica em diversas fontes, tais quais artigos, livros, trabalhos de conclusão de curso e sites governamentais, a qual irá servir de embasamento para as reflexões e análises que irão ser desenvolvidas durante a pesquisa, alcançando várias informações e dados relevantes para o histórico conceitual do objeto proposto (GIL, 2008). Dessa forma, com a unificação desses conceitos e dados, será possível estabelecer hipóteses sobre o referido objeto de estudo, com o intuito de compreendê-lo sob a ótica histórica da descentralização de poderes das esferas nacionais, além de discutir sobre suas consequências atuais para os municípios cearenses.

Já para a análise dos dados coletados, será utilizado o método de triangulação de dados, pois a partir da apuração de informações que for feita nessa pesquisa, a qual será feita por diversas fontes, poderão ser examinadas e analisadas para estabelecer uma explicação coesa ao tema em questão (CRESWELL, 2007). Dessa forma, esta pesquisa será finalizada com uma análise e discussão dessas informações, evidenciando algumas hipóteses e promovendo reflexões importantes sobre o cenário municipal.

### **3. Formação dos municípios do estado do Ceará**

Neste tópico será feita uma trajetória histórica sobre a formação dos municípios cearenses em formato de linha do tempo, iniciando com a colonização do Brasil na região nordeste, até o último período de emancipações municipais, datada em 1992, período de pós-redemocratização e efetivação da base legal vigente. Assim, serão expostos pontos importantes como a geografia política a partir das atividades comerciais que foram cruciais para esse processo inicial de fragmentação do território cearense, bem como os interesses políticos das oligarquias que se formaram ao final do Império, a centralização das decisões políticas do Estado Novo e da Ditadura Militar, e o período de reabertura política a partir da década de 80, onde serão relacionados todos esses acontecimentos importantes à criação de municípios no estado, ressaltando como eles favoreceram ou não, essas emancipações.

#### **3.1 - Fragmentação e divisão político-administrativa do território cearense no período pré-República**

Primeiramente, para compreender a fragmentação político-administrativa do Ceará que resultou em seus 184 municípios, faz-se necessário refletir sobre o processo de formação e aumento de destaque do estado durante a ocupação pelos portugueses e ao desenrolar de sua trajetória.

Nos primeiros anos de colonização portuguesa, sabe-se que o território brasileiro foi usado apenas para extração de produtos agrícolas, e que apenas 30 anos depois pensou-se em ocupá-lo propriamente para evitar a invasão de outros países, como a França ou a Bélgica. Assim, iniciou-se a primeira estratégia de organização territorial e política do Brasil, na região conhecida hoje como região Nordeste, com a designação das capitanias hereditárias.

No entanto, dentro desse contexto, o Ceará não despertou o interesse dos donatários portugueses, pois como afirma Farias (2015), as correntes aéreas e marítimas dificultavam o acesso à costa cearense, a reação dos indígenas e a presença de estrangeiros na região fortaleciam o desinteresse da estadia lusitana, e principalmente, a falta de grandes atrativos econômicos tanto no Ceará, como no Maranhão, Rio Grande do Norte e Piauí, regiões litorâneas, faziam com que a atenção dos portugueses se voltassem apenas para a região hoje conhecida como Bahia e Pernambuco, estados onde se desenvolvia a principal atividade econômica até então, o cultivo da cana-de-açúcar.

Dessa forma, a coroa portuguesa tentava estimular ao máximo os donatários a ocuparem a região do Ceará, sendo Antonio Cardoso de Barros o responsável pelo Siará Grande. Contudo existia uma resistência a essa ocupação, caracterizando uma organização extremamente centrada em Portugal, haja vista a indiferença desses atores na administração do local.

O mais exato é que ele (Antonio Cardoso de Barros) nunca chegou a vir, nem mandou pessoa sua ao lote ou ao tracto que lhe fora doado e cujos direitos, na opinião do Barão de Studart, teria alienado em favor da Coroa, em 1549, ou trocado pelo cargo que passou a ocupar no Brasil, isto é, o de provedor-mor da Fazenda da Baía, ao tempo de Tomé de Sousa.

Fonte: Girão (2000).

Somente após o início das atividades pecuaristas nos sertões nordestinos em 1720, iniciou-se a ocupação do Ceará, de fato, pelos portugueses, estando incorporado à capitania de Pernambuco. Essa atividade econômica gerou também um deslocamento por parte da Igreja, a qual buscava efetivar as missões jesuíticas na região, formando vários núcleos que mais tarde se tornaram as primeiras vilas do Ceará, iniciando-se nos municípios conhecidos hoje como Caucaia e Fortaleza, Serras da Ibiapaba e Baturité e região do Cariri (NETO, 2012). Vale ressaltar que esse processo sempre incitou conflitos com os indígenas, pois era uma mudança forçada de um território que, historicamente, os pertencia.

Ainda segundo o autor Neto (2012), os locais onde eram construídas as capelas tornavam-se referência para a formação das vilas, sendo uma das principais formas de organização político-administrativa da época. Dessa forma, as vilas e as freguesias (como eram chamadas as pequenas porções de terra rural com um pequeno ajuntamento de pessoas) no século XVIII, já somavam 31, incluindo além dos municípios e regiões citados anteriormente, as atuais cidades conhecidas hoje como Aquiraz, Russas, Quixeramobim, Amontada e Sobral.

Assim, há dois principais motivos, segundo Pontes (2009), para a formação das vilas cearenses, o primeiro seria a ocupação da terra e a retirada do indígena para a implementação da pecuária, e o segundo relaciona-se com o desenvolvimento que essa atividade promoveu, gerando um fluxo comercial de seus produtos. Além disso, a posição geográfica de cada vila representava uma posição de defesa, tanto do seu litoral - Vila de Aquiraz e Fortaleza, como de suas regiões interinas, sentido Pernambuco - Vila de Aracati, Icó e região do Jaguaribe e sentido Bahia - Vila Real do Crato. Outrossim, houve a formação de vilas com vistas a reunir os aldeamentos indígenas, como foi o caso da Vila Real de Soure (atual Caucaia), Vila Viçosa Real e Vila de Monte-mor o Novo d'América (atual Baturité).

Figura 1: Primeiras vilas cearenses



Fonte: Pontes (2009).

Dessa forma, as primeiras vilas cearenses foram criadas, baseadas no avançar da exploração dos sertões, com a venda e criação de gado. Contudo, na segunda metade dos anos 1800, a economia cearense faz sua transição de atividade pecuarista para a produção e venda de algodão e café, quando segundo Assis e Sampaio (2012) pôde se articular mais com o mercado internacional, além de representar a mudança de um território colonialista para um território provincial, caracterizando-se por buscar em sua arquitetura espaços que denotem centralidade

política, territorial ou econômica. Assim, na busca por espaço no cenário econômico nacional e internacional, nasciam conflitos entre os grupos de poder que visavam tal centralidade, os quais também questionavam os limites territoriais dos municípios (designados assim a partir da Constituição de 1824), acarretando na emancipação de mais municípios.

### **3.2 Era Vargas e Ditadura Militar: a centralização do governo federal e suas repercussões**

O período que compreende ao Estado Novo, no qual Getúlio Vargas toma posse como presidente do Brasil, foi um período bastante peculiar dentro da história brasileira. Diante das discrepâncias relacionadas às questões administrativas entre os grupos de poder, é institucionalizado o Decreto-lei nº 1202, que dispôs sobre a concepção, provimento e funções dos departamentos administrativos. Assim, houve um esforço para atuar com mais destaque na organização burocrática de estados e municípios a partir da centralização do poder decisório na esfera federal (CODATO, 2011). Ou seja, há um rearranjo da administração pública brasileira, pautado em ferramentas de controle institucionalizadas, mas ainda extremamente ligado ao aspecto populista dos governantes em sua conexão com a população.

Outrossim, entende-se que as relações políticas no Brasil sempre foram marcadas pelo clientelismo, o que coloca em xeque as decisões políticas tomadas pelas altas instâncias de poder do governo federal com relação aos governos estaduais e municipais. O Ceará, por exemplo, é um modelo clássico do forte sistema oligárquico operado por um influente grupo de pessoas, e que segundo Barreira (1996) viveu três grandes ciclos de poder, considerando que durante o período do Estado Novo e da Ditadura Militar, o estado foi regido por pactos estabelecidos entre coronéis, e mais a frente pela tentativa de barrar a ascensão do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) no estado, com a eleição do coronel Virgílio Távora, mantendo o conservadorismo político.

Já no período da ditadura militar, a partir de 1964, são estabelecidas algumas medidas para aparelhar os estados e municípios com recursos necessários para o seu mantimento, mas tudo isso dentro de uma perspectiva limitada. De acordo com Mariano (2012), as mudanças realizadas nesse período, no tocante à relação

entre os entes, vão se dar em dois formatos principais: processo de concentração e controle das ações no que diz respeito a políticas públicas por parte do poder central e, centralização dos recursos orçamentários como instrumento de política econômica, buscando reduzir o déficit orçamentário.

Assim, nesse período foram realizadas várias transferências discricionárias para os entes estaduais e municipais, além de ter sido criada uma importante ferramenta de transferência constitucional para os municípios, o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) que será abordado mais adiante. Contudo, todo o processo decisório centrava-se na esfera federal, a qual se empenhava mais em resolver problemas fiscais e em buscar investimentos estrangeiros para o desenvolvimento do país concedendo isenções tributárias, resultando assim, em desigualdades regionais.

Nesse contexto inicial da ditadura militar, o Ceará teve um posicionamento político bastante vago, demorando para reconhecer o atual governo devido a aproximação do então governador Virgílio Távora com o presidente João Goulart, o qual foi deposto com o início do regime. Mas para além da questão relativa ao governo daquela época, o país passava por um importante processo de urbanização, o qual foi marcado por uma intensa mudança nas atividades econômicas, gerando um incremento demográfico caótico e desordenado em locais específicos (ELIAS E PEQUENO, 2013). O estado do Ceará mantinha suas atividades econômicas pautadas na pecuária extensiva e no plantio de alguns produtos agrícolas como o algodão, possuindo poucos municípios com grande população urbana até a década de 70.

Já durante a década de 70, inicia-se uma evolução industrial no estado, funcionando como um prolongamento do setor agrário, e amadurecendo ao longo dos anos com o auxílio do planejamento estratégico regional da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). Posteriormente, na segunda metade da mesma década, o país caminhava para uma transição política sob a liderança de políticos liberais para uma democracia restrita sob a tutela militar, e com o passar dos anos iniciou-se um período de crises econômicas e altas inflacionárias, refletindo conseqüentemente, na emancipação dos municípios, pois entre os anos de 1963 e 1983, nenhum novo município foi criado no Ceará.

### 3.3 - Nova República: desfecho da fragmentação do território cearense

Com o fim da ditadura militar no país no ano de 1985, a demanda populacional no que diz respeito a reformas tributárias e sociais se fortalece, resultando também em uma discussão sobre a necessidade de descentralizar a competência tributária, principalmente, entre os estados e municípios. Àquela altura, o país já se encontrava com sua economia inserida em uma profunda crise, agravando-se também para uma crise política, nos comércios e nas fábricas, levando a um descontentamento da população, sendo a única solução, dar início ao processo de liberalização da ditadura militar, denominado de abertura política (SEINO ET AL., 2013). Assim, é garantido ao povo representatividade política nas suas mais diversas formas, incluindo na perspectiva coletiva, destacando as demandas regionais do local onde habitam.

Nessa perspectiva, o Ceará assistiu ao desenvolvimento de importantes políticas públicas sendo implementadas durante esse período. Segundo dados do Anuário do Ceará (2024), o estado teve algumas figuras políticas de destaque como Tasso Jereissati, o qual teve 3 mandatos como governador e investiu em políticas de saneamento básico, educação e saúde, além de Ciro Ferreira Gomes, que trouxe melhorias para a infraestrutura do estado, fomentando também outros setores como o da cultura. A partir desse cenário de mudanças, aponta-se um novo momento de emancipações municipais no estado, entre 1983 e 1988, totalizando no surgimento de 37 (trinta e sete) novos municípios, ainda motivadas pela necessidade de descentralização administrativa com vista a melhor atender as demandas municipais.

Quadro 1: Municípios criados entre os anos de 1983 e 1988 no Ceará

<b>Município</b>	<b>Ano de criação</b>
Maracanaú	1983
Cruz	1985
Icapuí	1985
Quixelô	1985
Umirim	1985

Varjota	1985
Itarema	1985
Paraipaba	1985
Amontada	1985
Milhã	1985
Forquilha	1985
Madalena	1986
Horizonte	1987
Guaiúba	1987
Chorozinho	1987
Barreira	1987
Acarape	1987
Graça	1987
Potiretama	1987
Pires Ferreira	1987
Ererê	1987
Quiterianópolis	1987
Eusébio	1987
Tururu	1987
Ipaporanga	1987
Tarrafas	1987
Pindoretama	1987
Tejuçuoca	1987
Ocara	1987
Banabuiú	1988
Dep. Irapuã Pinheiro	1988

Croatá	1988
Ibaretama	1988
Barroquinha	1988
Ibicuitinga	1988
Miraíma	1988
Salitre	1988

Fonte: Adaptado de: PONTES, Lana Mary Veloso de. Formação do território e evolução político-administrativa do Ceará: a questão dos limites municipais. Fortaleza (CE), IPECE, 2009.

Por fim, entre 1990 e 1992 surgem os 6 (seis) últimos municípios criados no estado, incentivados também pela Constituição Federal de 1988 que estabelece a descentralização de competências, importando a esta pesquisa mais precisamente as competências tributárias e sociais, deliberando maior autonomia aos estados e municípios, mas ao mesmo tempo determinando novos critérios para a criação destes.

Quadro 2: Municípios criados entre os anos de 1990 e 1992 no Ceará.

<b>Município</b>	<b>Data de criação</b>
Ararendá	21/12/1990
Catunda	27/12/1990
Jijoca de Jericoacoara	06/03/1991
Choró	27/03/1992
Itaitinga	27/03/1992
Fortim	27/03/1992

Fonte: Adaptado de: PONTES, Lana Mary Veloso de. Formação do território e evolução político-administrativa do Ceará: a questão dos limites municipais. Fortaleza (CE), IPECE, 2009.

Juntamente com o fim do período ditatorial, nasce também um período administrativo e político intimamente ligado com a legislação vigente, reduzindo assim a

arbitrariedade das figuras políticas, pelo menos na publicidade de suas ações para o cidadão, colocando muitas expectativas que não foram de fato efetivadas, pois os processos tendem a ser mais complexos, englobando também a criação de municípios. Logo a seguir, será feita a relação de municípios escolhidos para a amostra desta pesquisa, os quais estão incluídos nos dois períodos dos quadros acima.

Quadro 3: Municípios amostrais criados entre os anos de 1983 e 1992.

<b>Município</b>	<b>Ano de criação</b>
Maracanaú	1983
Horizonte	1987
Graça	1987
Pires Ferreira	1987
Eusébio	1987
Tejuçuoca	1987
Barroquinha	1988
Salitre	1988
Jijoca de Jericoacoara	1991
Itaitinga	1992

Fonte: Adaptado de: PONTES, Lana Mary Veloso de. Formação do território e evolução político-administrativa do Ceará: a questão dos limites municipais. Fortaleza (CE), IPECE, 2009.

Em suma, muitos municípios criados a partir do período da redemocratização foram municípios que tiveram emancipação e extinção durante a ditadura militar, e que durante esse novo período conseguiram ter suas exigências atendidas. Além disso, é importante frisar o alinhamento dos novos municípios criados com a perspectiva da urbanização e sobretudo da terceirização de serviços em detrimento da economia rural (PONTES, 2009). Tais características podem explicar o

cenário atual dos últimos municípios criados, tanto em sua forma individual como na sua contribuição para os resultados socioeconômicos do estado do Ceará.

#### **4. Trajetória da descentralização dos entes federativos brasileiros**

Neste tópico será discutido sobre o processo de descentralização dos entes federativos, a partir da diferenciação da ação de dois tipos de Estado, o federalismo e o Estado unitário, associando como foi o exercício dessas duas ações em períodos distintos do Brasil. Logo mais, serão elencados diferentes conceitos sobre a descentralização administrativa, ressaltando uma particularidade existente no Brasil em referência aos outros países, a atual autonomia política e tributária concedida constitucionalmente aos municípios. Além disso, serão expostas as bases legais da criação de municípios no Brasil em formato de linha de tempo, associando-as com os principais períodos políticos do país, analisando sua evolução e repercussão para o cenário municipal que se tem hoje.

##### **4.1 Descentralização administrativa e municipalização**

Para a compreensão da descentralização e de seus impactos na formação e no desenvolvimento dos municípios, vale destacar alguns de seus conceitos e diferenciações de outros termos. Primeiramente, é importante ressaltar os impactos desse processo envolvendo mudanças tanto espaciais como políticas, e para esse contexto Lobo (1990) afirma que o termo descentralização, já tão utilizado na administração pública, vem sendo formulado como a solução para os impasses políticos e financeiros do Brasil, considerando que a ideia da falta de recursos para a ação do Estado não é mais acatada pela população. Como fator determinante para tal mudança, a autora enfatiza que a descentralização altera os núcleos de poder, distribuindo a responsabilidade decisória para outros sujeitos, o que efetivamente a diferencia do termo “desconcentração”, o qual pode significar mudanças de território, mas não de estruturas de poder consolidadas, por exemplo.

Além disso, outra diferenciação que se faz necessária é entre os conceitos de federalismo e de Estado unitário no que diz respeito à distribuição de poderes. Em primeiro plano, segundo Oliveira (2020), o Estado federativo é dotado de personalidade jurídica de direito público internacional, possuidor de soberania e com

o atributo de representar o país perante a sociedade internacional. Nesse sentido, os estados-membros possuem personalidade jurídica de direito público interno, e são dotados de autonomia, ou seja, possuem capacidade normativa no tocante às matérias reservadas à sua competência. Em contraponto a essa ideia, no Estado unitário observa-se o governo central possuindo poder político soberano, sendo a autoridade política dos governos locais delegada ou concedida pelo governo central, limitando a autonomia desses entes (SOARES E MACHADO, 2018).

Durante a história brasileira constata-se a tendência dos governos a atuarem de forma mais descentralizada, mas pode-se enfatizar também a dificuldade que ainda se vê nesse processo, visto a experiência do país por exemplo com a ditadura militar, na qual houve a centralização do poder federal sob o estadual e o municipal, e a instauração de medidas intervencionistas extremas como a instauração do AI-5. Portanto, a partir da redemocratização é que a ideia da descentralização é fortalecida, inclusive por agentes multilaterais como o Banco Mundial, tal como um processo viabilizador da implementação de políticas públicas mais eficientes (LEITE, 2009). Assim, os governos subnacionais ganham destaque no cenário nacional, surtindo diversos efeitos nas demandas populacionais, questão que será debatida mais adiante.

A partir do entendimento da descentralização administrativa como uma redistribuição do poder do Estado para os governos subnacionais, seus estudos irão se destringir em algumas subáreas. Sob a perspectiva de Treisman (2000), essa descentralização pode ser conceituada a partir de cinco aspectos: estrutural, referindo-se ao quantitativo de níveis de governo; decisão, a qual diz respeito à autonomia dos governos subnacionais na tomada de decisões; recursos, referindo-se a como os recursos governamentais são distribuídos entre os níveis central e subnacional; eleitoral, relacionando-se ao método pelo qual os oficiais subnacionais são selecionados; institucional, que faz referência ao grau em que comunidades subnacionais ou seus representantes possuem direitos formais dentro dos procedimentos de tomada de decisão central.

Ademais, uma outra forma de classificação da descentralização atribuída aos governos é a de Falleti (2005), pois o autor compreende que esse processo

envolve a reforma do Estado, composto por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis superiores para níveis inferiores de governo. Dessa forma, podem ser ordenados três tipos de autoridade transferidas: descentralização administrativa, que compreende o conjunto de políticas que transferem a administração e a prestação de serviços sociais, como educação, saúde, assistência social ou habitação, para governos subnacionais; descentralização fiscal, que se refere ao conjunto de políticas destinadas a aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais; descentralização política, sendo definida como o conjunto de emendas constitucionais e reformas eleitorais destinadas a abrir novos — ou ativar espaços existentes, mas dormentes ou ineficazes — para a representação de entidades subnacionais.

Nesse contexto, é possível enxergar todas as etapas citadas se efetivando na história política brasileira ao longo do tempo. Segundo Arretche (1999), quando a organização política brasileira se aproximava mais a de um Estado unitário, via-se a nomeação de governantes para os cargos locais, os quais representavam os desejos políticos da União, bem como a escassez da autonomia fiscal de prefeitos e governadores, resultando em um impasse dos mesmos para controlarem a gestão de políticas públicas, sobretudo as sociais. Contudo, ao decorrer da redemocratização torna-se nítida a mudança na gestão dessas políticas a partir da organização política pautada sob um Estado federativo, no qual as eleições são o resultado do desejo político do povo, os governadores e prefeitos têm competência para atuarem na ordem econômica, utilizando-se de recursos próprios ou fazendo adesões a programas nacionais, e assim, desempenhando um papel de gestores de políticas públicas, conseguindo assistir à população em suas demandas.

Conseqüentemente, a partir da descentralização foi possível acompanhar um crescente processo de municipalização no Brasil, pelo qual os municípios aos poucos foram ganhando espaço na gestão de políticas e nas tomadas de decisões. Segundo Leite (2009), o âmbito fiscal foi um grande destaque nesse cenário, pois considerando as transferências constitucionais e a parcela recebida pelos municípios de alguns impostos federais, criou-se um cenário ideal para o seu desenvolvimento, bem como a implementação da agenda de descentralização administrativa dos

serviços sociais, dando ênfase ao argumento de que um governo mais próximo do cidadão irá agir combinando flexibilidade gerencial com responsabilização, priorizando as ações escolhidas pela comunidade local. Assim, com essa teorização e prática de reformas descentralizadoras, fomentou-se no país a criação de municípios, respaldados por uma representação política local e uma base legal de atuação. Para melhor visualização dos conceitos relativos à descentralização, eles serão expostos no quadro resumo a seguir:

Quadro 4: Resumo dos conceitos de descentralização

Autor	Conceito relativo à descentralização
LOBO (1990)	Solução para os impasses políticos e financeiros do Brasil, pois a ideia da falta de recursos para a ação do Estado não é mais acatada pela população.
LEITE (2009)	Processo viabilizador da implementação de políticas públicas mais eficientes.
TREISMAN (2000)	Pode ser compreendida através do aspecto estrutural (quantitativo de níveis de governo); decisão (autonomia dos governos na tomada de decisões); recursos (distribuição entre os entes); eleitoral (modo de seleção dos representantes); institucionais (grau de representatividade das comunidades em tomadas de decisão).
FALLETI (2005)	Processo que compreende a reforma do Estado, envolvendo políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis superiores para níveis inferiores de governo.

Fonte: LOBO (1990); LEITE (2009); TREISMAN (2000); FALLETI (2005)

## 4.2 Legislação relativa à criação de municípios

Inicialmente, a divisão do território brasileiro foi feita por doações e incentivos do governo português aos donatários a partir de cartas, documentos oficiais da época, de forma que durante esse período colonial, estabeleceram-se as fronteiras do país e algumas divisas internas, resistindo às invasões estrangeiras. Com o decorrer dos acontecimentos, o período imperial teve seu início, e juntamente com ele nasce o interesse de manter a integridade territorial do país, através de um governo centralizador que buscou organizar a ordem administrativa e política das regiões até então dispersas no cenário nacional.

Nesse contexto de concretização do império no Brasil, é estabelecida a primeira constituição política do país em 1824, a qual de acordo com Cigolini (2015) ordenou poderes, disciplinou funções para a estrutura política do Estado, como também exigiu uma padronização para todo o território, com essa finalidade foram criadas instituições de controle como as Câmaras e os Conselhos Provinciais, todos sendo altamente dependentes das decisões do Poder Central. Dentro da Constituição de 1824 são destinados três artigos para o regulamento dessas instituições, artigos 167, 168 e 169, os quais definem que as câmaras serão formadas em quaisquer cidades e vilas (existentes ou que ainda irão ser formadas), tendo participação eletiva, e possuindo o exercício de suas funções e composição de membros regulamentados por lei complementar.

A partir disso, entende-se que o governo imperial reconhecia a criação de mais municípios, mas não especificava como esse processo seria feito, então em dezembro de 1832 foi redigido um decreto que responsabilizava a Câmara do território que seria desmembrado pelo decorrer do processo de emancipação, e mais a frente, sob o ato adicional de 1834, às Assembléias Legislativas Provinciais foi repassado o poder de decidir “[...] Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva Província e mesmo sobre a mudança da sua Capital, para o lugar que mais convier.”, contudo essas decisões ainda estavam subordinadas à aprovação pelo Poder Central ao final do trâmite. Com isso, é possível perceber que a dinâmica política administrativa do país até este ponto foi centralizadora, processo que se intensificou

no império, formando uma unidade vertical de poder com características arbitrárias, gerando diversos movimentos separatistas.

Com o fim do Império, inicia-se o primeiro período republicano no país em 1889, com a outorga de uma nova constituição em 1891. Para esse contexto, em seu Art. 68 é explicitado que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” Pela primeira vez esse termo é formalmente utilizado para a atuação dos municípios, mas abre margem para muitas interpretações, principalmente no que diz respeito à sobreposição das decisões estaduais sobre as municipais, e com isso o questionamento da efetividade dessa autonomia municipal, além da imprecisão do termo “peculiar interesse”. Dessa forma, a partir do fomento do poder estatal sob o municipal, fortaleceu-se o sistema coronelista no Brasil, com o qual “atadas” as mãos das autoridades locais, cabia ao coronel, detentor de boas condições econômicas e de certa influência política, pressionar o poder público estadual para a realização de obras e serviços que resultem em melhores condições de vida para o seu eleitorado (CESAR, 2021).

Esse cenário só veio mudar na década de 30, com a promulgação de 2 constituições, uma em 1934 e a outra em 1937. A primeira disciplinou no Art. 13 que “Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse [...]”. Além disso, definia questões importantes como a arrecadação de impostos e a eletividade de prefeitos e vereadores, reduzindo assim, o poder dos estados sobre as decisões municipais. Contudo a segunda constituição trouxe um aspecto bastante antimunicipalista, com um controle rígido vertical sobre os municípios, reduzindo a eletividade e centralizando as esferas estaduais e municipais no poder federal (CIGOLINI, 2014). Desse modo, os municípios passaram a ser instâncias administrativas controladas pelo governo central, por meio dos departamentos administrativos criados na época.

Já com a Constituição de 1946, a perspectiva da autonomia municipal foi ampliada, pois o Art. 28 assegurou a eleição de prefeitos e vereadores e associou o termo “peculiar interesse” do município à sua administração própria, fazendo referência à decretação e à arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação

das suas rendas e à organização dos serviços públicos locais, o qual constava bastante indefinido pelas legislações anteriores. Segundo Pinheiro e Abreu (2017), este período marcou o primeiro grande ciclo de descentralização política no país, o autor ainda relaciona a criação de vários municípios aos principais polos regionais, fazendo assim, um alinhamento entre a abertura democrática e a urbanização, como sendo os principais fatores para as emancipações municipais.

Entretanto com o estabelecimento da ditadura militar no Brasil, a descentralização política é interrompida e entra em vigor a penúltima Constituição do país, em termos cronológicos antes da atual, no ano de 1967, a qual assegurou a autonomia municipal, (possuindo, no entanto, contrapontos com a prática), mas que ampliou as situações em que alguns prefeitos serão nomeados em vez de eleitos, e pôs critérios para a remuneração de vereadores, a qual dependia do quantitativo da população do município. Nesse mesmo ano também é aprovada a Lei Complementar nº1, que irá tratar sobre os requisitos mínimos de população e renda para a criação de novos municípios, impactando diretamente nas novas emancipações, dessa forma no Art. 2 ficou estabelecido que:

[..] Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

Assim, em contraponto ao grande número de municípios que haviam sido criados no período político anterior, o qual beneficiava muitas vezes os municípios menores e estimulava as emancipações por não haver um critério bem estruturado que relacionasse, por exemplo, valor de transferências intergovernamentais com o número de habitantes por município, o período ditatorial irá restringir e até mesmo extinguir

municípios que não apresentassem viabilidade para se autossustentar. Esse cenário torna-se ainda mais tenso com o Ato Institucional nº 5 (1968), que irá permitir a possibilidade de intervenção do governo federal nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, caracterizando um período bastante centralizador e anti-democrático na história brasileira.

Nesse sentido, com o decorrer do desgaste político do período ditatorial e suas crises econômicas, ele se encerra e dá lugar à abertura democrática no país, representada legalmente pela última constituição promulgada no país no ano de 1988, reverberando também na promulgação das constituições dos estados da federação, assim como o Ceará, o qual idealizou e promulgou sua constituição em 1989, trazendo de fato elementos que garantam a autonomia municipal e a descentralização dos entes federativos.

Segundo Santos (2011), a CF de 88 assegurou ao município quatro capacidades: auto-organização, através de uma lei orgânica elaborada e promulgada por sua própria Câmara de Vereadores; autogoverno, exercido pelo prefeito e vereador escolhidos por eleições; autolegislação sobre assuntos de interesse local; autoadministração para arrecadar e gerir os tributos de sua competência. Além disso, no Art. 30 estarão elencadas as responsabilidades atribuídas apenas aos municípios, que irão abranger a manutenção de ações relativas à educação infantil, saúde, transporte coletivo, ordenamento territorial e patrimônio histórico-cultural local, como também possui competências compartilhadas com os outros entes da federação, as quais são mais numerosas e estão elencadas no Art.23 (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a partir desse novo arcabouço legislativo que confere importantes competências aos municípios, tem-se o fortalecimento de um pacto federativo brasileiro, no qual o município não é mais dependente do estado para se reportar à União, e em alguns casos, sendo o único legislador e executor para algumas ações locais. Entretanto, conforme afirma Santos e Taffarel (2013), a autonomia municipal vem sendo limitada por algumas reformas constitucionais, as chamadas emendas constitucionais, ao longo da trajetória política brasileira desde 1988 até a atualidade, impactando principalmente no sistema tributário com a diminuição de transferências aos municípios, e com a criação de políticas sociais com participação

desses no seu financiamento, o que afeta a autonomia política, pois muitas vezes os municípios não participam das tomadas de decisão e precisam se comprometer com o financiamento das mesmas. Portanto, conclui-se que apesar do grande avanço da autonomia municipal, ainda é necessária a atenção para com a manutenção dessa autonomia frente às reformas anti-municipalistas que são propostas, para que assim, os interesses locais dos cidadãos possam ser melhor representados.

## **5. Panorama acerca da gestão tributária municipal**

Neste tópico serão elencadas e detalhadas as competências tributárias atribuídas aos municípios a partir da Constituição Federal de 88, bem como será feita uma discussão sobre seus desdobramentos e impactos para os municípios, considerando suas arrecadações e gastos. Logo após, será feita uma diferenciação sobre os tipos de transferências existentes entre os três entes da federação, transferências constitucionais, legais e voluntárias, com enfoque em um tipo de transferência constitucional essencial para a manutenção, e muitas vezes para a sobrevivência de muitos municípios brasileiros, o FPM - Fundo de Participação dos Municípios.

Por fim, será feita uma análise sobre a gestão tributária dos municípios cearenses, a partir do Índice FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), com o objetivo de compreender o resultado do cenário municipal atual, relacionando-o com o quantitativo da arrecadação tributária e de transferências intergovernamentais que esses municípios reúnem, bem como refletir sobre alternativas de melhoria para esse quadro, otimizando a utilização dos recursos existentes e fortalecendo parcerias entre os entes federativos.

### **5.1 - Competências tributárias municipais**

Para compreender o atual contexto tributário vivenciado pelos municípios, é importante elencar alguns conceitos importantes, constituídos na CF de 88 e no Código Tributário Nacional. O primeiro deles é o de tributo, que se trata de um valor monetário cobrado pelo Estado que deve ser pago de forma compulsória, em razão de um fato gerador, estabelecido por lei. Nesse sentido, ele irá abranger algumas formas de arrecadação como o imposto, que também possui um caráter de obrigatoriedade, mas que não possui a contrapartida do Estado em relação ao

contribuinte acerca daquele valor específico, sendo utilizado para financiar atividades gerais do Estado. Já a taxa está intimamente ligada a uma contraprestação de serviços do Estado pelo valor cobrado ao contribuinte. Além disso, existem as contribuições de seguridade social, que também são uma espécie de tributo voltadas para o pagamento previdenciário, âmbito trabalhista, dentre outros.

No período relativo à ditadura militar, segundo Kruger (2021), o país buscou adequar seu sistema tributário com vistas a alocar recursos às regiões ainda não industrializadas, com a promoção de incentivos fiscais (redução da cobrança de impostos) e de políticas de subsídios. Já durante a transição para a abertura política, o país encontrava-se em uma alta inflacionária, onde tentava reduzir os gastos públicos e promover reformas fiscais. Somente a partir da CF de 88, a qual também contou com a participação popular para sua elaboração, é que houve uma melhor organização tributária com a classificação das competências tributárias. Sendo assim, aos municípios coube a arrecadação dos impostos de IPTU (Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana), ITBI (Imposto sobre transmissão inter vivos a qualquer título de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis), ISS ou ISSQN (Imposto sobre serviços de qualquer natureza), além de taxas e contribuições de melhoria, que se trata de um acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.

O IPTU é uma arrecadação extremamente necessária à receita dos municípios, principalmente devido ao seu caráter estável, onde é menos sujeito a vulnerabilidades econômicas. Segundo Cesare et al (2020), o IPTU possui um perfil estritamente local e quaisquer alíquotas e formas de benefícios fiscais referentes a ele são determinados por lei municipal. Além disso, sua estrutura visa um perfil de tributação mais distributivo, onde as famílias mais ricas irão contribuir mais em razão do valor do mercado de imóveis daquele dado momento. Uma importante função desse imposto é a sua atuação sobre o uso racional da terra, pois o município pode instituir alíquotas mais elevadas a terrenos baldios, evitando assim as especulações imobiliárias que provocam estagnações urbanas durante um certo período de tempo. Assim, comprova-se que devido a estabilidade e caráter do IPTU, ele é de extrema importância para a arrecadação dos municípios, e como trata-se de um imposto sobre imóveis urbanos ele só tende a crescer, segundo dados de relatórios fiscais da LRF

(Lei de Responsabilidade Fiscal) compilados pela CNM - Confederação Nacional dos Municípios (2024), em 2023 o IPTU representou cerca de 25% dos recursos provenientes dos impostos e contribuições arrecadados, entretanto Cesare et al (2020) adverte que é necessário haver uma reavaliação recorrente dos imóveis para fins tributários, com uma regulação de prazos máximos para garantir uma avaliação igualitária dessa tributação, o que ainda é um ponto desfalcado no Brasil.

Nesse sentido, há também o ITBI, um tributo municipal que incide exclusivamente em operações de transmissões de propriedade de bem imóvel, em que haja onerosidade para uma das partes (SPENCE E JURUBEBA, 2024). Além disso, é enfatizado na CF de 88, em seu Art.156 (BRASIL, 1988), que essa transmissão se dá entre “inter vivos”, diferenciando-se, portanto, do ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação) de competência estadual. Para a base de cálculo do ITBI, comumente utiliza-se o valor venal do imóvel (uma estimativa de preço em sua venda à vista) podendo ter variações em suas alíquotas. Por isso, mais uma vez é indispensável que os estudos relativos às alíquotas tributárias estejam sempre condizentes com a realidade econômica do período, para que seja cobrado um valor justo aos compradores, ajustado à realidade socioeconômica dos mesmos. Outrossim, para entender o impacto desse tributo à realidade financeira dos municípios, segundo o CNM (2024), no ano de 2023 a média da porcentagem arrecadada pelos municípios referente a esse recurso foi de 7,81%.

Com respeito ao ISSQN, ou somente ISS, ele possui uma incidência sobre todos os serviços prestados que não estejam elencados no Art. 155 da CF de 88, o qual trata da arrecadação dos estados. Além disso, vale ressaltar que a Lei Complementar Federal nº116 de 2003 trouxe importantes alterações para a arrecadação desse tributo, como estabelecimento de alíquota mínima e máxima e do local de incidência, definição do contribuinte, mas o que pode ser destacado é a criação de uma lista anexa que elenca exatamente os serviços que serão abarcados pelo tributo. Por se tratar de uma lei complementar, questiona-se sua ação de definir os serviços dispostos à arrecadação do município, competência essa definida pela Constituição, mas que foi delimitada por essa lei complementar, a qual poderia se encarregar somente em tratar sobre as exceções. Outrossim, definir serviços a partir do termo “serviços de qualquer natureza” torna-se contraditório, considerando seu

aspecto geral de abrangência (MONTEIRO ET AL, 2008). Apesar desses debates, o ISS é uma importante arrecadação que cresce à medida em que os serviços terciários aumentam, impactando também nas empresas prestadoras de serviço, sendo assim, em 2023 a porcentagem desse tributo representou 44,54% de todos os tributos arrecadados (CNM, 2024), enfatizando a relevância do mesmo para o desenvolvimento dos municípios.

Por fim, há as contribuições de melhoria, que segundo Pereira (2012) são um tributo indiretamente vinculado a uma atuação estatal, que deverá ser cobrado sempre que uma obra pública gerar valorização imobiliária, além disso, tal cobrança deverá ocorrer após a conclusão da obra, tendo como limite de valor o custo dela, associado à valorização auferida pelos imóveis beneficiados por ela. Ainda segundo a autora, esse tributo é importante para o cenário municipal na medida em que o município depende, na maioria das vezes, de transferências intergovernamentais para investir em infraestrutura, destacando-se assim, a utilização de instrumentos de recuperação de mais-valias urbanas como alternativa concreta de acesso a recursos financeiros. As contribuições de melhoria ainda não são cobradas em todas as situações que lhes cabem, servindo muitas vezes como uma “válvula de escape” para captar recursos que possam ser utilizados para intervenções urbanas. Segundo dados do CNM (2024), em 2023 sua arrecadação foi menor do que em 2022, representando junto com a cobrança de outras taxas, 7,08% da arrecadação total de tributos pelos municípios.

Quando analisados os dados fornecidos pelo IPECE (2013; 2015) dos dez municípios amostrais desta pesquisa, com relação à contribuição do setor terciário na composição do PIB entre os anos de 2013 e 2015, por exemplo, comprova-se que sua relevância é maior ainda em municípios menores, os quais não possuem um setor industrial desenvolvido, e até mesmo um setor agrário bastante retraído frente a outros municípios. Os municípios de Jijoca de Jericoacoara, Barroquinha, Salitre, Tejuçuoca, Pires Ferreira e Salitre tiveram uma porcentagem entre 75% e 91% do setor terciário no PIB municipal, enquanto os municípios de Horizonte, Eusébio, Maracanaú e Itaitinga obtiveram uma participação entre 45% e 72%. Dessa forma, a partir da tendência mundial de aumento desse setor, entende-se que ele é extremamente

importante para a arrecadação municipal, destacando-se dentre os demais na maioria dos municípios, e principalmente em municípios menores.

Diante disso, comprova-se que há uma organização e distribuição de competência aos três entes da federação assegurados pela CF de 88 e por outros instrumentos legislativos, entretanto é de conhecimento geral que à União coube a arrecadação dos maiores impostos, relacionados à importação de produtos estrangeiros, exportação de produtos nacionais, propriedades territoriais rurais, dentre outros, e que para além dessa disparidade, nasce um fenômeno conhecido como guerra fiscal, que é uma espécie de competição de caráter predatório entre os entes em busca dos investimentos da iniciativa privada (PEREIRA E CÂMARA, 2020). Dentre os impostos citados neste tópico, a guerra fiscal acontece principalmente no âmbito do IPTU e do ISS, e pode trazer sérios prejuízos para a arrecadação dos mesmos, pois para conseguirem atrair as empresas os municípios irão criar cada vez mais incentivos fiscais, ganhando nesse contexto, o que fornecer maior isenção, caracterizando assim, uma competição desleal com municípios tão diversos, economicamente falando, no cenário brasileiro. Como soluções para esse problema, os autores enfatizam a necessidade de uniformização das leis municipais e obrigações acessórias, respeitando a cooperação, a capacidade contributiva e o federalismo fiscal.

## **5.2 - O papel de destaque do FPM no desenvolvimento dos municípios**

Com respeito às formas de transferência entre os entes federativos, podem ser citadas três tipos de acordo com o Congresso Nacional (2024): transferências constitucionais, definidas como a distribuição de recursos provenientes da arrecadação de tributos federais ou estaduais, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com fundamento em dispositivos constitucionais, como os Fundos de Participação dos estados e municípios (FPE e FPM) e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); transferências legais, que se conceituam como as derivadas de lei complementar ou ordinária de caráter obrigatório para o ente transferidor, como as transferências para o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); transferências voluntárias, que são a entrega de recursos correntes ou de

capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, formalizados através de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, ajuste, dentre outros.

A partir desse entendimento, será aprofundado neste tópico acerca de um tipo de transferência que em muitos casos é a principal fonte de recursos dos municípios. Desde sua criação, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), vem sofrendo alterações para melhor atender às necessidades dos municípios, o qual consiste em parcelas pagas decendialmente, com recursos provenientes da porcentagem dos seguintes impostos: IR (imposto de renda) e IPI (imposto sobre produtos industrializados), ambos impostos federais. Nesse sentido, importa respaldar algumas datas importantes de sua construção histórica, a primeira delas é a de sua criação, que se deu em 1965, sendo implementado pela primeira vez em 1967, representando 10% do produto da arrecadação do IR e do IPI, descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos. A base legal para sua regulamentação foi o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), que foi posteriormente recepcionado pela CF de 88 como lei complementar, e que utilizava exclusivamente como critério de distribuição desse recurso, o quantitativo da população de cada município (STN, 2023).

Posteriormente, presencia-se no Ato Complementar nº 35, de 1967, a distinção da porcentagem para capitais - 10% e demais municípios - 90%; no Decreto-lei nº 1.881 de 1981 é criada a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios, destinada aos municípios com mais de 156.216 habitantes; no Art. 159 da CF (BRASIL, 1988), que estabelece que dentre 50% do total dos recursos dos impostos supracitados, 21,5% desse valor será destinado ao FPE (Fundo de Participação dos Estados), enquanto 22,5% será destinado ao FPM, e mais a frente algumas emendas incluíram três repasses extras nos meses de dezembro, julho e setembro, cada um equivalente a 1% do total do recurso.

Atualmente, os critérios de distribuição do FPM categorizam os municípios em três classes: capital, reserva e interior. Nos municípios da capital, o cálculo de recebimento é feito a partir de dois fatores, população (relação entre a população da capital específica e a soma das populações de todas as capitais) e renda per capita

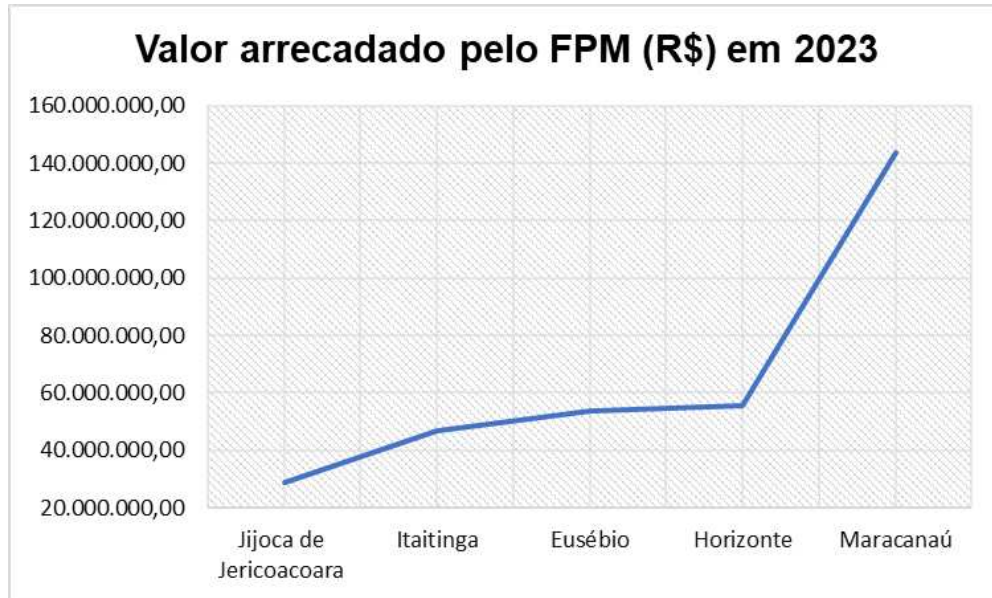
(relação entre a renda per capita nacional e a do estado onde a capital está inserida). Aos municípios da categoria reserva, que são os que possuem uma população com 142.633 habitantes ou mais, também é feito o cálculo a partir do fator população e do fator renda per capita, este no entanto irá ser a mesma porcentagem para todos os municípios de um mesmo estado, pois a renda per capita é calculada apenas por estado, além disso, um município reserva pode estar incluído também na categoria interior, tornando sua classificação cumulativa. E por fim, aos municípios do interior é utilizado o fator populacional de distribuição, a partir da porcentagem do FPM dedicada a cada estado.

A importância do FPM para o desenvolvimento municipal se dá em vários âmbitos. Segundo Reis et al. (2022), por se tratar de um recurso que não depende de fatores políticos como barganhas, ele se estruturou em uma política pública redistributiva de recursos do governo central para os municípios, atuando na redução das desigualdades. Contudo, Veloso (2008) aponta algumas problemáticas geradas pela estrutura desse fundo, como o uso de faixas populacionais e de renda per capita provocarem diferenciações no tratamento de municípios com renda e populações semelhantes - um município com 37.350 habitantes estar em uma faixa e um outro município com 37.360 habitantes estar em outra e ser bem mais beneficiado - além de em alguns casos provocar a redução do esforço arrecadatório dos municípios e da economicidade dos gastos com provimento de serviços públicos necessários à população. Por isso, faz-se necessário um estudo prévio sobre a gestão dos recursos por parte dos municípios, para que o FPM venha a ser um complemento à arrecadação e políticas fiscais próprias que o município conduz, havendo assim um fomento do esforço fiscal dos gestores locais e diminuindo a dependência dos municípios às transferências intergovernamentais.

Nesse sentido, para comprovar a relevância do FPM serão relatados alguns dados fornecidos pelo Tesouro Nacional (2024) com relação ao repasse desse recurso no ano de 2023. O estado do Ceará recebeu um total de R\$ 152.043.875.520,37 (cento e cinquenta e dois bilhões, quarenta e três milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, quinhentos e vinte reais e trinta e sete centavos), e para fins desta pesquisa, a seguir, seguem duas tabelas elencando o repasse deste recurso aos dez municípios escolhidos como amostra deste estudo. O primeiro exhibe

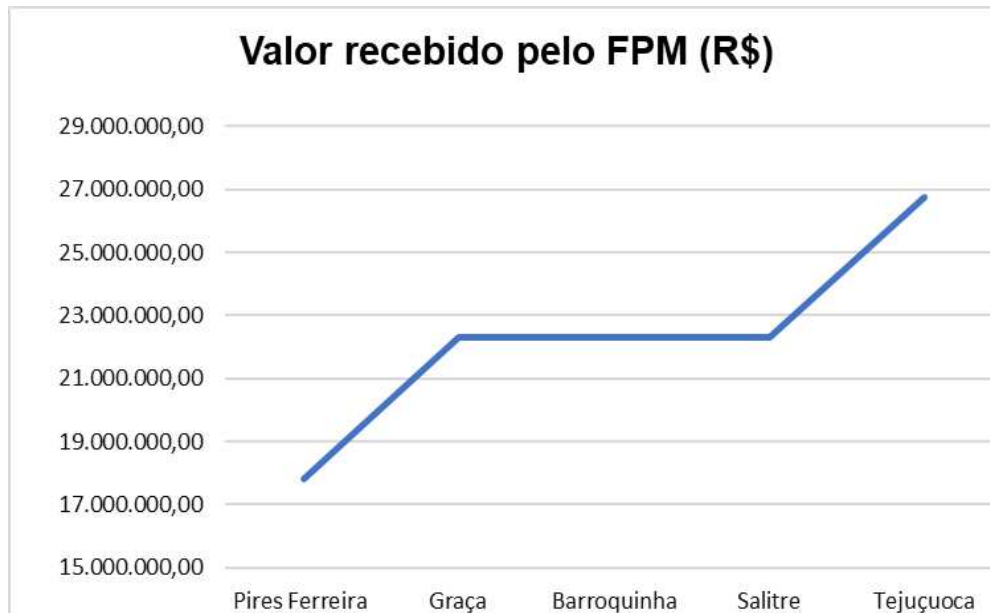
os 5 (cinco) municípios criados a partir de 1983 que contém um grande número de habitantes e bons índices de PIB e IDHM.

Figura 2: Distribuição do FPM por municípios que possuem elevados índices socioeconômicos em 2023



Fonte: Tesouro Nacional, 2024.

Figura 3: Distribuição do FPM por municípios que possuem baixos índices socioeconômicos em 2023.

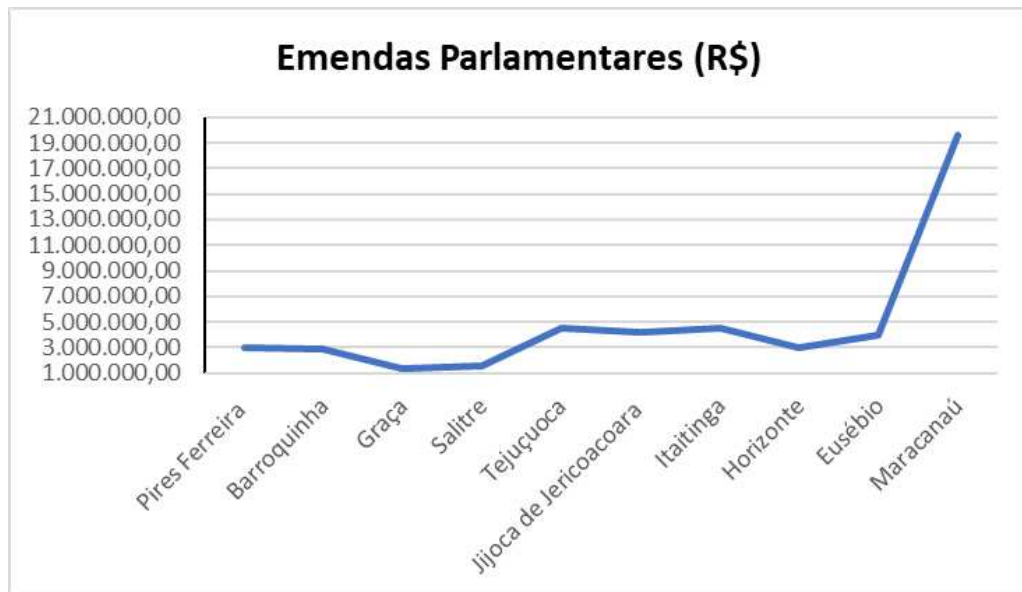


Fonte: Tesouro Nacional, 2024.

A partir desses dados, é incontestável a afirmação de que o FPM é a transferência mais significativa da União para os municípios, seguida pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Vale ressaltar que ele também se destaca pela multiplicidade de fins o qual pode ser utilizado, pois não há nenhuma vinculação específica para a utilização desse recurso, além de incentivar os municípios a manter uma regularidade de débitos com o Governo Federal e de realizar os gastos mínimos nos serviços públicos de saúde, em vista de terem os recursos do FPM bloqueados caso não cumpram estes critérios (Art. 160, BRASIL, 1988).

Devido os critérios de recebimento estarem associados com o número de habitantes, os municípios com menor número são os que apresentam maior grau de dependência aos recursos do FPM (RAVANELLO E BENDER, 2019), enquanto que municípios com maior população irão ter outras fontes de recursos com valores significativos, como maior arrecadação tributária, ou maior volume de transferências discricionárias via emendas parlamentares, devido a sua capacidade técnica e administrativa em gerir contratos e convênios. A seguir, serão elencados os dados de recebimento de emendas parlamentares, fornecidos pelo Tesouro Nacional (2024), no ano de 2023 pelos dez municípios cearenses da amostra desta pesquisa, para explicitar melhor essa diferenciação de recursos arrecadados.

Figura 4: Distribuição do valor de emendas parlamentares aos municípios da amostra desta pesquisa, referentes ao ano de 2023.



Fonte: Tesouro Nacional, 2024.

Dessa forma, entende-se que o fator população está intrinsecamente ligado aos níveis socioeconômicos de um município, pois ele vai discriminar quanto cada um irá receber em transferências constitucionais, e determina também sua arrecadação tributária, a qual muitas vezes não será suficiente para a sustentação de municípios menores, o qual irão depender em elevado grau dos recursos do FPM, e de alguma outra transferência da União ou do estado ao qual pertence. As transferências discricionárias se classificam como uma importante forma de capital para os municípios, podendo ser utilizadas em diversos fins dependendo da alocação parlamentar, mas faz-se necessária a característica de articulação e alinhamento político dos gestores municipais com deputados, senadores, dentre outros, além da capacidade técnica e administrativa em seu corpo de funcionários para captar e gerir esses recursos, Maracanaú, por exemplo, é um município que se mantém engajado em eventos oficiais do estado, além de possuir um portal de transparência bem detalhado em comparação a outros municípios. Assim, esses perfis são determinantes para o desenvolvimento econômico municipal, e irão variar de acordo com a realidade de cada município.

### 5.3 - Cenário de gestão de recursos e arrecadações dos municípios cearenses

Tendo em vista todas as possibilidades de transferência de recurso e arrecadações que os municípios podem aplicar a sua realidade, há também a responsabilidade para com a gestão desse recurso, onde os gestores precisam equilibrar os gastos públicos com outras variáveis como dívidas, gastos com pessoal, gastos para o ano subsequente, dentre outros. Nesse âmbito, existe uma legislação que se destaca no regimento referente à fixação de despesas e ao incentivo de criação de metas voltadas ao controle dos recursos, que é a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Para melhor exemplificação, a LRF vai estabelecer um limite máximo para os municípios no tocante a gastos com pessoal: 6% para o legislativo e 54% para o executivo, além disso, também irá proibir algumas ações em anos de eleição, como contrair despesas que não poderão ser pagas no mesmo ano, e no âmbito da transparência, a cada quatro meses deverá ser publicado um Relatório de Gestão Fiscal, trazendo informações simples a respeito das contas de cada ente federativo (BRASIL, 2000).

A partir de conceitos importantes utilizados para o regimento da lei supracitada e de outros regulamentos relativos ao manejo de recursos, como o planejamento, controle, transparência e responsabilidade, tem-se a criação de alguns índices para a análise do andamento da gestão fiscal de estados e municípios. Dentre eles, há um que merece ser ressaltado, o IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal, criado em 2008 pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), trata-se de um estudo anual, com dados extraídos dos resultados fiscais que as prefeituras declaram à Secretaria do Tesouro Nacional, os quais revelam sobre a alocação de recursos nas áreas de emprego e renda, educação e saúde. Dessa forma, esse índice levará em conta a receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida, classificando os municípios em ordem de melhor e pior gestão fiscal (FIRJAN, 2023).

Assim, a partir dos dados analisados referentes ao ano de 2023, pode-se destacar alguns pontos importantes. Primeiramente, dentre os indicadores de desempenho, o Ceará se sobressaiu no quesito investimentos, mas ainda possui muitas dificuldades com as despesas obrigatórias (DIÁRIO DO NORDESTE, 2023). A seguir, será exibida uma tabela com o *ranking* dos municípios com a melhor posição

no estado, vale ressaltar que esse índice aponta os resultados entre 0,0 e 0,4 como uma situação crítica, 0,4 e 0,6 como dificuldade, 0,6 e 0,8 como boa gestão e 0,9 e 0,10 como excelência.

Tabela 1: *Ranking* dos 10 municípios cearenses mais bem colocados no Índice FIRJAN

<b>Município</b>	<b>Pontuação no Índice FIRJAN</b>
<b>Maracanaú</b>	0.9179
<b>Eusébio</b>	0.8929
São Gonçalo do Amarante	0.8545
<b>Fortim</b>	0.8499
<b>Ibicuitinga</b>	0.8134
Moraújo	0.7914
Paraipaba	0.7708
<b>Chorozinho</b>	0.7591
<b>Tejuçuoca</b>	0.7541
Tauá	0.7500

Fonte: Diário do Nordeste, 2023

Legenda: Os municípios em negrito correspondem aos que foram criados a partir de 1983

A partir dessa tabela, é possível afirmar que os municípios criados a partir do ano de 1983 possuem representatividade no quesito de uma boa gestão fiscal, com Maracanaú se enquadrando como uma gestão excelente e os demais como boa gestão. A seguir, será exposta uma outra tabela relacionando os 10 municípios da amostra desta pesquisa com a sua pontuação do Índice FIRJAN.

Tabela 2: *Ranking* dos 10 municípios amostrais da pesquisa no Índice FIRJAN

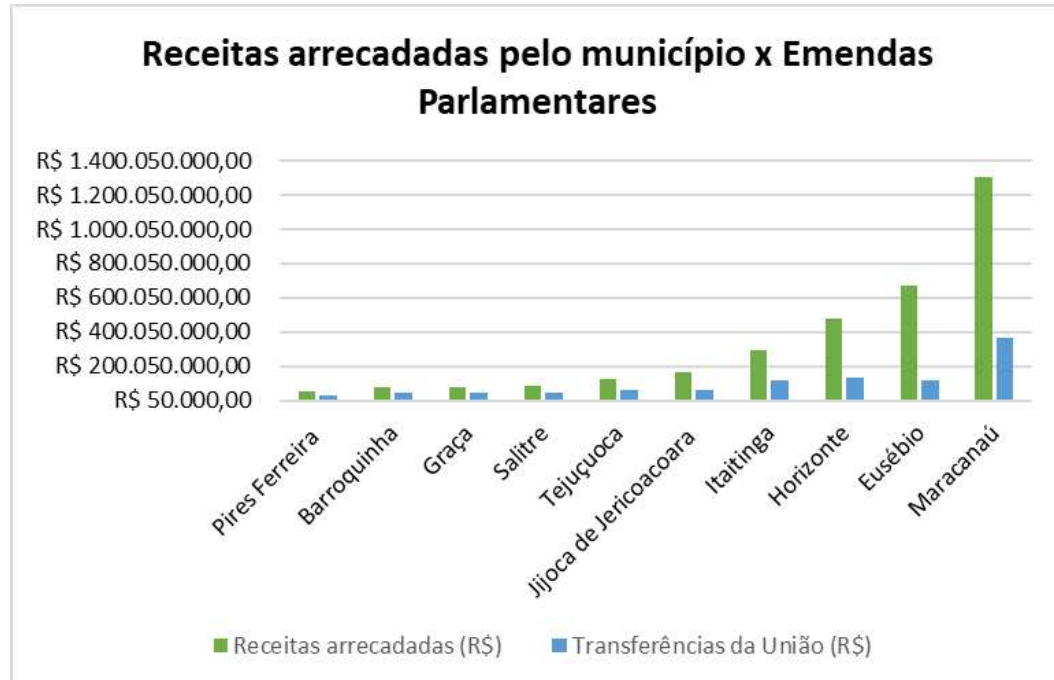
<b>Município</b>	<b>Pontuação no Índice FIRJAN</b>
Maracanaú	0.9179
Eusébio	0.8929

Tejuçuoca	0.7541
Horizonte	0.7253
Itaitinga	0.6127
Pires Ferreira	0.5590
Graça	0.4382
Salitre	0.4248
Jijoca de Jericoacoara	0.3196
Barroquinha	0.3144

Fonte: Diário do Nordeste, 2023

Com esses dados, observa-se que cinco desses municípios encontram-se com um índice de gestão fiscal dificultosa, obtendo uma pontuação abaixo de 0,6, quatro destes (Pires Ferreira, Graça, Salitre e Barroquinha) possuem quantitativos de PIB, IDHM e população menores, enquanto que Jijoca de Jericoacoara, um dos últimos municípios criados, se destaca com níveis socioeconômicos maiores. Um outro fator importante para ser analisado é o quadro de receitas do município, tanto a arrecadação tributária como também as transferências recebidas pela União, sendo assim, pode-se inferir ou não, que em um cenário de maiores arrecadações também possa haver uma boa gestão fiscal dos recursos.

Figura 5: Relação das arrecadações tributárias e das transferências recebidas pelos municípios amostrais da pesquisa.



Fonte: Tesouro Nacional, 2024.

A partir desses dados, é possível perceber uma correlação positiva entre a arrecadação de tributos, taxas e outras fontes de recursos do município, e o recebimento de emendas parlamentares (transferências discricionárias da União). Com isso, pode-se refletir sobre a necessidade que os municípios com menores níveis socioeconômicos têm em captar recursos da União, tendo em vista o baixo índice tributário que arrecadam e as obrigações municipais que precisam cumprir, mas o que de fato acontece é que os municípios com maiores níveis socioeconômicos e maiores arrecadações também conseguem um volume bem maior de transferências discricionárias, e isso se dá por alguns motivos, como possuir uma equipe técnica mais capacitada para captar recursos, elaborar projetos e trabalhar em sua execução e prestação de contas (sendo da própria prefeitura ou por serviços de consultoria), além de terem uma maior visibilidade e articulação com atores políticos, facilitando a obtenção desses recursos.

Em suma, quando relacionados os fatores socioeconômicos como PIB e IDHM, as arrecadações tributárias e as transferências recebidas por cada município desta pesquisa, conclui-se que os municípios com níveis mais elevados desses critérios são os que mais se destacam no índice FIRJAN, pois conseguem alocar esses recursos nas áreas que impactam diretamente no bem-estar e na geração de renda da população, incluindo os segmentos sociais utilizados para calcular o índice supracitado. Contudo, segundo afirma Silva et al. (2013), apenas a presença de uma alta carga tributária não é requisito para promover o desenvolvimento humano, pois as políticas públicas devem ser analisadas de vários aspectos, e dentro do âmbito tributário, o modo com que o gestor irá administrar essa carga tributária será fundamental para que ela se transforme em políticas públicas eficientes para a população, as quais estão exemplificadas no capítulo seguinte.

A título conclusivo, um ponto de destaque dentro da discussão da gestão de recursos é a transparência para com os mesmos, a qual foi reforçada com a CF de 88 em alguns artigos, como por exemplo no Art. 5, inciso 33 (BRASIL, 1988), que afirma que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei. Além disso, foram criados outros dispositivos legais que reforçam essa ideia, como a própria Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Transparência 131/2009, que estabeleceu prazos para que os municípios atualizassem seus portais de transparência, elencando os gastos públicos efetuados. Além disso, segundo algumas pesquisas feitas por autores neste âmbito de estudo, como por exemplo a dos autores Zuccolotto e Teixeira (2014), elas afirmam que os entes federativos com melhores condições socioeconômicas possuem um maior nível de transparência, e isso justifica-se por melhores condições financeiras para estruturar sistemas de informação e para investir em profissionais especializados em prestação de contas, por exemplo. Portanto, a transparência na gestão dos recursos públicos, além de ser um direito constitucional garantido pela CF de 1988, é um reflexo da capacidade dos municípios em utilizar seus recursos de forma responsável e acessível, e seu índice acaba sendo impactado também pelas condições socioeconômicas de cada município.

## **6- Desafios da gestão municipal cearense**

Neste último capítulo será feita uma abordagem acerca de um outro tipo de competência, a qual esta autora escolheu denominar de competência social, que irá tratar sobre as responsabilidades dos municípios em implementar políticas públicas de diversas áreas, interessando a esta pesquisa, especificamente, as referentes à educação, saúde, habitação e combate à pobreza. Dessa forma, será exposto como essas atribuições estão dispostas na CF de 88, e como elas se materializam no cotidiano dos municípios. A seguir, será feita uma reflexão acerca das principais formas de planejamento municipal, bem como os desafios para sua efetiva implementação.

Por último, será feita uma visão geral a respeito de algumas características dos municípios da amostra desta pesquisa e das cinco regiões de planejamento que estão incluídos, identificadas a partir de sites oficiais das prefeituras e dados do IPECE - Instituto de Planejamento do Estado do Ceará. Logo mais, serão analisados dados disponibilizados pelo IPECE, onde serão apresentadas com mais detalhamento, os aspectos relacionados à educação, saúde e extrema pobreza, comparando-os com os mesmos dados referentes às regiões de planejamento nas quais fazem parte, com o objetivo de confirmar as similaridades, e para fazer uma reflexão sobre possíveis soluções aos problemas apresentados.

### **6.1 - Competências sociais municipais**

Além das obrigações de gestão tributária estabelecidas pela CF de 88, aos municípios também são delegadas responsabilidades de cunho social, as quais podem ser cumpridas mediante cooperação com a União ou com o respectivo estado ao qual pertencem. Para esta discussão, é necessária a compreensão sobre duas modalidades de competências identificadas na CF de 88, a primeira delas é a competência comum, que segundo Mohn (2010) enseja uma co-responsabilidade entre todos os entes da federação de modo que eles atuem de forma cooperada para a consecução de encargos atribuídos ao poder público. Entretanto este nem sempre é um processo harmonioso, pois no próprio texto constitucional é apontado no parágrafo único ao fim do Art. 23 (BRASIL, 1988) que serão fixadas normas, através de leis complementares, para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-

estar em âmbito nacional. A partir disso, é possível concluir que mesmo dentro da visão cooperativista proposta, o poder acaba se verticalizando com a possibilidade de a União poder ditar normas gerais para a execução das competências comuns.

Já as competências privativas estão relacionadas a responsabilidades específicas de cada ente, e se tratando das competências privativas dos municípios, o autor Mohn (2010) irá elencar a competência legislativa privativa exposta no Art. 30 como sendo a capacidade de legislar sobre assuntos de interesses local, o interesse predominante no município, como também as competências materiais privativas, as quais tratam efetivamente das ações realizadas pelos gestores, englobando atribuições tributárias e sociais. Dessa forma, compreende-se que o município ganhou autonomia legislativa e responsabilidades com a CF de 88, mas ele necessita de cooperação financeira para a execução desses compromissos relacionados às competências materiais privativas, o que está inclusive indicado no Art. 30 em algumas ações, já para a execução de sua competência legislativa, segundo Santos e Silva (2011), ela pode ser exercida por meio de decretos municipais, mas que ainda estão abaixo, hierarquicamente, das leis, sendo portanto uma competência bastante restrita aos limites da constituição ou de alguma lei federal que for instrumentalizada.

Para a viabilidade desta pesquisa, escolheu-se dentre todas as responsabilidades atribuídas aos municípios quatro delas para a melhor compreensão de como ocorre a prática da competência social. Em primeiro lugar, no âmbito da competência privativa, compete aos municípios: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (inciso 6, Art. 30, BRASIL, 1988), e nesse âmbito, o valor financeiro de maior impacto para essa manutenção é o oriundo do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação (FNDE, 2024). Dessa forma, com o passar do tempo foram instituídas emendas constitucionais que estimularam a criação de metas para fortalecer a educação no país, como o PNE (Plano de Desenvolvimento da Escola), e que conseqüentemente também resultou no fortalecimento da colaboração entre os entes federados, através de sistemas

integrados de gestão educacional e de transferências financeiras, processo esse denominado por Araújo (2015), de mecanismos compulsórios de cooperação.

Outrossim, no inciso VII do Art. 30 da CF de 88 (BRASIL, 1988), está exposto o dever de: “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”, os quais englobam, principalmente, a atenção básica. De acordo com Fernandes et al. (2009), a atenção básica coordena os demais níveis do sistema de saúde, abordando problemas comuns da comunidade, priorizando os serviços de prevenção, promoção, cura, reabilitação visando à saúde e o bem-estar da população, sendo assim, um importante meio de representatividade das necessidades dos munícipes. Segundo Júnior, A e Júnior, L. (2006), a partir da CF de 88 a saúde passa a ser concebida como um direito universal e de responsabilidade de todos os entes federativos, estando vinculada a políticas sociais e econômicas, e para tal, as transferências da União para os municípios também é facilitada, podendo ser repassada via fundo a fundo sem a necessidade de firmamento de convênios, com a Lei Federal nº 8.142/1990. Um outro aspecto muito importante sobre os recursos financeiros, é que com a EC 29/2000, as políticas de saúde se vincularam à receita tributária, sendo sua base composta pelos impostos pagos deduzidas as transferências entre governos (Júnior, A; Júnior, L, 2006). Além disso, cabe aos gestores municipais da saúde participar do planejamento dessas ações em nível regional e executar serviços no âmbito de vigilância epidemiológica e sanitária (saúde preventiva), alimentação e nutrição, saúde bucal, dentre outras (Lei Federal nº 8.080/1990).

Para o segundo enquadramento de competências, desta vez no âmbito das competências comuns, tem-se a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais. O primeiro programa que vale ser citado é o SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o qual se trata de um processo participativo para elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, sendo o recolhimento de informações de responsabilidade municipal. A peculiaridade desse sistema, é que ele surgiu de um projeto de lei de iniciativa popular, apresentado ao Congresso Nacional em 1992, inserido no novo contexto democrático proporcionado pela CF de 88 (FERREIRA ET AL., 2019). Dessa forma, feita essa apuração de dados e adesão ao programa, o município pode ser contemplado com

recursos do governo federal, os quais serão gerenciados através do FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, um fundo de natureza contábil que deve ser criado pelo município. Vale salientar que a criação de fundos para a gestão dos recursos de diversas áreas vem sendo requisito necessário para adesão a programas do governo federal, caracterizando uma descentralização até mesmo da própria gestão administrativa municipal.

Um outro programa significativo para essa temática é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído em 2009, ele oferece subsídios e taxas de juros reduzidos para tornar mais acessível a aquisição de moradias populares, tanto em áreas urbanas quanto rurais, com o objetivo de combater o déficit habitacional no país (Ministério das Cidades, 2023). Atualmente esse programa possui diversas modalidades, atendendo a grupos específicos da população tendo como critérios a renda e as condições do local onde residem, possuindo inclusive uma modalidade que utiliza recursos do FNHIS. Contudo Ferreira et al. (2019) aponta que nem sempre esse programa leva em consideração o déficit habitacional para escolher os municípios prioritários, pois o poder público trabalha em conjunto com a iniciativa privada para a construção das unidades habitacionais, e também cede a decisão da localização dessas unidades, o que conseqüentemente muda a lógica do impacto social para a viabilidade econômica, outrossim, em comparação ao SNHIS, o PMCMV é um programa mais centralizado na União, não prevendo a participação popular.

Por último, um aspecto muito importante que deve estar incluído no debate público é a erradicação à pobreza, inscrita no inciso 10, do Art. 23 da CF de 88 (BRASIL, 1988) como “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”, e para essa discussão, entende-se que a pobreza é um conceito muito complexo a ser estudado. De acordo com Sen (1999), a pobreza está relacionada não apenas a uma baixa renda, mas a privações de liberdade, incluindo pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico, alimentação, educação, dentre outros. Nesse sentido, o Governo Federal criou alguns programas para a melhoria da renda e do desemprego, como o PROGER (Programa de Geração de Renda), e o PROGER Rural, programas de crédito voltados ao microempreendedor, além de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, Auxílio Gás e o Benefício de Prestação Continuada

(BPC). Assim, segundo Azevedo e Burlandy (2010), por existir pluralidades de pobreza no Brasil e pelo fato da origem dos recursos ser de transferências da União, é necessário defender as políticas locais para um uso mais eficiente dos recursos, relacionando o aspecto focal dessas políticas com o conceito de justiça social, considerando o alto nível de desigualdades que o país apresenta.

## **6.2 - Planejamento e gestão municipal**

Para a obtenção de bons resultados socioeconômicos, é necessário investir em ferramentas de planejamento para o uso eficiente dos recursos disponíveis, e para esse fim, a CF de 88 uniu o planejamento ao orçamento público, estabelecendo três ferramentas: PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual). Segundo o Art. 165 da CF de 88 (BRASIL, 1988), o PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Nesse sentido, a LDO será responsável por definir as metas e prioridades da administração pública, sendo o elo entre o PPA e a LOA, a qual se trata efetivamente do detalhamento orçamentário do ente federativo, prevendo receitas e fixando despesas.

Essas três ferramentas foram o marco do início do planejamento da administração pública no país, pois o que ainda poderia se encaixar nesse sentido era o antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), mas ele não considerava as despesas correntes. Dessa forma, todas as unidades federativas brasileiras passaram por mudanças na lógica de planejamento, trazendo os programas como ponto de partida para o enquadramento do orçamento, de forma que pudessem ser entregues resultados de maior impacto para a qualidade de vida da população. De acordo com Azevedo e Aquino (2016), essa mudança será marcada por quatro fases: a primeira é quando a ideia do planejamento para resultados é reforçada, sem colocar o orçamento como ponto de partida; a segunda é marcada pelo desdobramento dessas três ferramentas, iniciando-se o estabelecimento de programas ainda sem o devido monitoramento; a terceira resulta em um amadurecimento da relação entre o orçamento e os programas, contando inclusive com a estruturação de políticas

públicas locais; e a quarta é marcada por um maior controle externo pelos tribunais de contas, envolvendo sistemas modernizados de informação.

Uma outra estratégia de planejamento, desta vez voltado ao desenvolvimento das cidades é o plano diretor, o qual está previsto na CF de 88 em seu Art. 182, inciso I (BRASIL, 1988), sendo de caráter obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, com regulamentação no Estatuto das Cidades. Segundo Araújo e Almeida (2021), as migrações internas de natureza rural-urbana e urbana-urbana foram cruciais para a alimentação do processo de urbanização no país, principalmente a partir da década de 70, o que ocasionou no amadurecimento da ideia de elaboração do plano diretor, o qual constava mais como um plano técnico para a reorganização das cidades, até então. Somente a partir da CF de 88, os planos diretores passaram a ser desenvolvidos pelos municípios por meio de instrumentos urbanísticos inovadores, visando a organização e ocupação territorial, integrando o uso do solo, habitação, saneamento e mobilidade urbana (SECRETARIA DAS CIDADES, 2024). No entanto, existem alguns desafios apontados pelos autores Araújo e Almeida (2021) no tocante à elaboração desses planos, como a constante falta de estímulo aos setores do governo local para a contribuição dos mesmos com informações pertinentes ao seu tema nos planos diretores, possuindo muitas vezes um perfil muito abrangente que não retrata a realidade local. Além disso, é necessário o entendimento que ele por si só não é suficiente para organizar todas as questões urbanísticas de um município, devendo ser utilizado em conjunto com outros instrumentos de planejamento e ordenamento do solo.

Outrossim, um outro instrumento de planejamento exigido mediante a lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) é o plano de governo, que deve ser elaborado e apresentado durante o período eleitoral por todos os candidatos a prefeito, governador e presidente, objetivando dar visibilidade às propostas planejadas. Para a elaboração desse documento é interessante a participação de uma comissão, e no caso municipal, de acordo com o estudo dos autores Stocco e Comerlato (2016), ela pode ser formada por membros representantes da população, técnicos de diversas áreas da administração local, dentre outros, pois assim, os anseios populares podem se alinhar ao planejamento do futuro representante. Além disso, o plano de governo acaba sendo um primeiro passo para o planejamento do

governante, definindo o que se pretende fazer em termos de política pública para depois conciliar com o PPA ou com o PEM (Planejamento Estratégico Municipal) - processo de gestão que visa definir uma visão de futuro para o município (CFA, 2023) - alinhando o orçamento disponível com as metas estabelecidas. No entanto, por mais que exista essa obrigatoriedade, o plano de governo ainda é um documento pouco lido pela população apta a votar, no mais, se ele for elaborado de forma genérica e pouco clara, será difícil implementá-lo, por isso a necessidade de ser formulado em conjunto com a representação popular.

### **6.3 - Aspectos socioeconômicos dos municípios cearenses**

Para tratar sobre as especificidades dos territórios onde estão contidos os dez municípios da amostra desta pesquisa, eles serão abordados dentro da região de planejamento onde se encontram, juntamente com seus aspectos demográficos e socioeconômicos. Sendo assim, é importante frisar que as Regiões de Planejamento do Estado do Ceará foram estabelecidas pela Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015, que define 14 (catorze) regiões de planejamento englobando os 184 municípios do estado. Segundo Medeiros et al (2015), elas podem ser definidas como áreas onde a dinâmica socioeconômica e geográfica de suas várias partes é dependente da aplicação de critérios administrativos instrumentalizados pelo setor público, considerando que possuem características semelhantes e, principalmente, são palco para focalização de ações públicas em seu conjunto. Nesse sentido, serão expostas algumas informações sobre essas regiões, colhidas em um estudo feito pelo IPECE (IPECE, 2017), e sobre os municípios amostrais, colhidas nos *sites* de suas respectivas prefeituras.

Primeiramente, tendo em vista essa divisão por regiões de planejamento criada no estado do Ceará, vale ressaltar a Região de Planejamento da Grande Fortaleza, focando nos municípios de Maracanaú, Horizonte, Eusébio e Itaitinga. Essa região apresenta um alto valor demográfico, com mais de 4 milhões de pessoas, como também um alto desenvolvimento socioeconômico, dentre os quarenta e dois municípios criados no período da redemocratização, os quatro citados acima estão no topo em valores de PIB (entre 30 mil e 65 mil reais) e em IDHM (entre 0,626 e 0,701). A respeito das suas características de criação, e segundo dados fornecidos pelos sites

oficiais das respectivas prefeituras, Maracanaú destacou-se como um importante polo econômico, e na sua quarta tentativa de emancipação do município de Maranguape, tornou-se o primeiro município criado pós-ditadura no Ceará. Em seguida, o município de Horizonte teve sua emancipação em 1989 e desde então cresceu significativamente em termos econômicos e sociais, destacando-se como um dos principais polos industriais de sua região. Já a cidade de Eusébio desmembrou-se de Aquiraz em 1987 e já se consolidou como uma das maiores economias do estado, passando atualmente por uma grande expansão imobiliária e atraindo cada vez mais moradores. Por último, o município de Itaitinga que também se destaca por seu crescimento econômico foi desmembrado da cidade de Pacatuba em 1992, e assim como Eusébio, vem sofrendo uma expansão imobiliária devido à proximidade com Fortaleza e por possuir preços mais acessíveis do que a capital, características da região metropolitana.

Outrossim, a segunda região de planejamento que vale destacar nesta pesquisa é a do Litoral Norte, ela não possui altos índices econômicos comparada a outras regiões, mas possui um bom número de empregos formais criados em 2015 e um percentual mediano de crescimento nos setores agrário e industrial. Nesta região estão incluídos os municípios de Jijoca de Jericoacoara e Barroquinha. Jijoca de Jericoacoara, emancipado no ano de 1991 se consolida como um local com bastante atratividade de turistas, resultando em índices socioeconômicos bem parecidos com os municípios mais desenvolvidos do estado. Já o município de Barroquinha, emancipado no ano de 1988, possui valores menores de receitas e despesas em comparação a outros municípios da região.

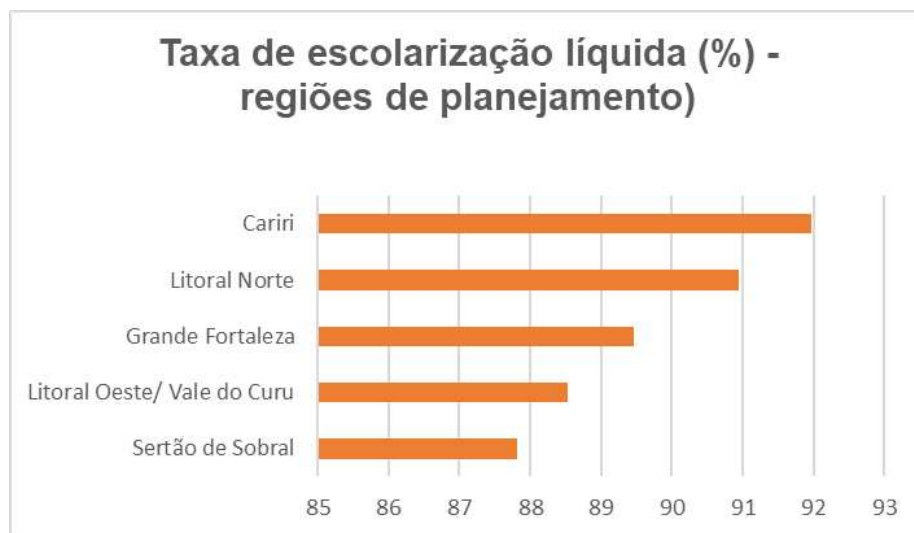
A terceira região de planejamento a ser citada é a região do Sertão de Sobral, a terceira na colocação em número de municípios e em participação no PIB no ano de 2014, a esta região pertencem os municípios de Graça e Pires Ferreira, ambos emancipados no ano de 1987. Os dois municípios possuem características territoriais e demográficas semelhantes, possuindo destaque o município de Graça no quesito PIB. A quarta região de interesse desta pesquisa é a do Cariri, que engloba o município de Salitre, a qual possui o maior número de municípios e é uma das maiores territorialmente, além de se destacar em termos econômicos também. No entanto, o município de Salitre, não possui grande destaque em termos econômicos devido a

sua baixa população (16.633 habitantes de acordo com o Censo IBGE de 2022), tendo conseqüentemente, um PIB *per capita* mais recluso, de R\$ 9.529,97.

E por último, a quinta região de planejamento que vale ser ressaltada é a região do Litoral Oeste/Vale do Curu, a qual inclui o último município da amostra desta pesquisa, o município de Tejuçuoca. Essa região engloba o total de doze municípios e possui uma participação mediana nos índices econômicos do estado, com relação ao município de Tejuçuoca, emancipado em 1987, também possui um menor número de habitantes, fator que não o posiciona em altos níveis socioeconômicos como será mostrado mais adiante.

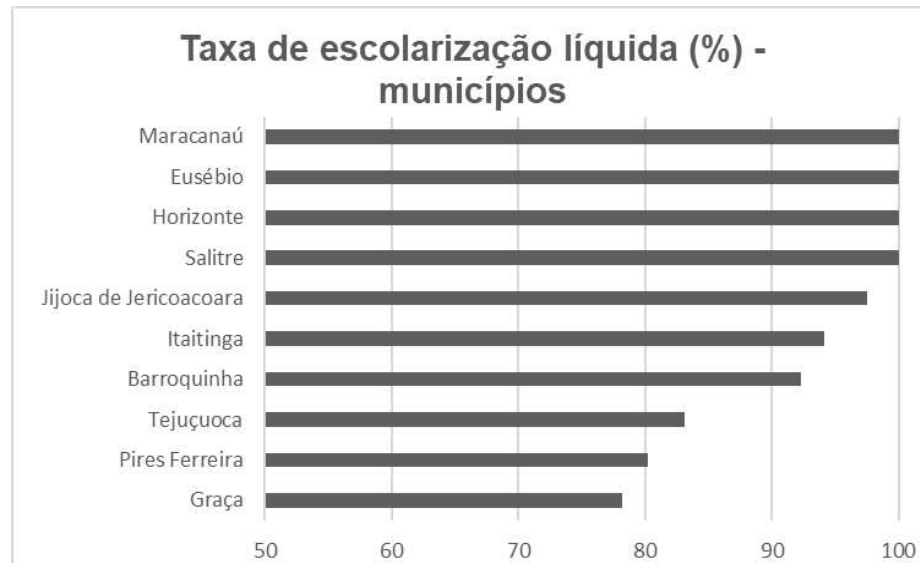
Feito esse panorama geral, será possível observar com mais detalhes dados relativos à educação, saúde e pobreza das cinco regiões e dos dez municípios supracitados, com vista a aprofundar a análise socioeconômica prevista nesta pesquisa. Reitera-se que as datas mais recentes utilizadas nos dados relativos às regiões de planejamento para as categorias escolhidas, datam entre os anos de 2010 e 2015, e para seguir a ideia de proporcionalidade, optou-se por manter o mesmo ano para os dados relativos aos municípios.

Figura 6: Indicadores educacionais relativos ao Ensino Fundamental para as regiões de planejamento do Ceará (2015)



Fonte: MEDEIROS ET AL (2017)

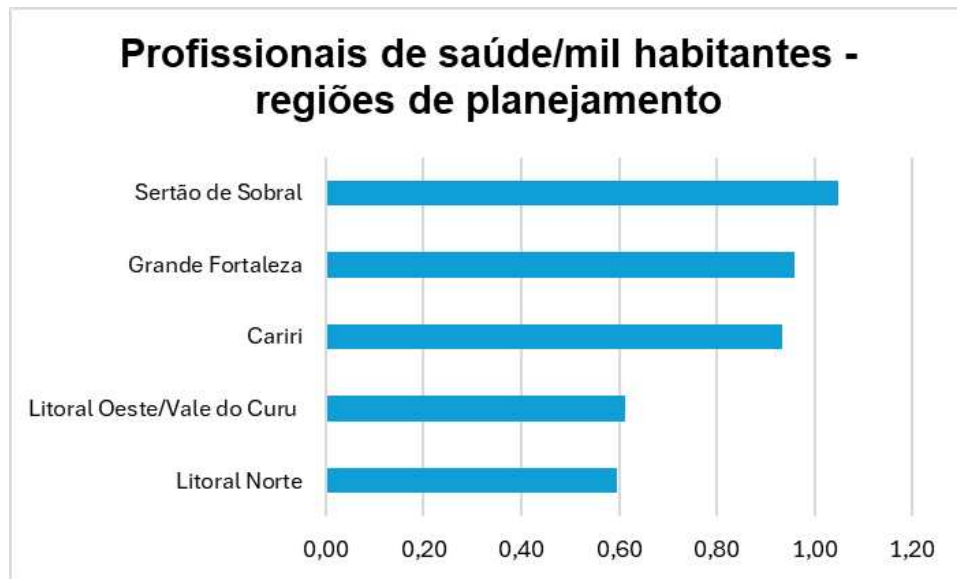
Figura 7: Indicadores educacionais relativos ao Ensino Fundamental por município (2015)



Fonte: IPECE (2016; 2017)

O primeiro índice a ser considerado nesta pesquisa é o de taxa de escolarização líquida, que se refere à relação entre a matrícula dos estudantes na faixa etária adequada a determinado nível de ensino e a população dessa mesma faixa etária (IPECE, 2017). Esse é um dado importante para compreender a eficácia do sistema educacional de determinado local, e para auxiliar no planejamento de políticas públicas educacionais. A partir desses dados, fica explícito o destaque para a região do Cariri, bem como para o município de Salitre que faz parte da mesma, pois mesmo diante da grande população dessa região, ela consegue manter um índice elevado de escolarização líquida, isso pode ser explicado pelo sucesso na captação e utilização de recursos provenientes de programas como o PAIC - Programa de Alfabetização na Idade Certa, o qual atualmente transfere recursos para todo o ensino fundamental. Os outros municípios que se destacam são os que fazem parte da região da Grande Fortaleza, onde pode ser observado um contraponto na medida em que a capital de Fortaleza possui uma grande influência no índice geral, e que devido aos seus altos índices de desigualdade social isso acaba se refletindo nessa taxa.

Figura 8: Indicadores relativos ao número de profissionais da saúde por região de planejamento (2015)



Fonte: MEDEIROS ET AL (2017)

Figura 9: Indicadores relativos ao número de profissionais da saúde por município (2015)

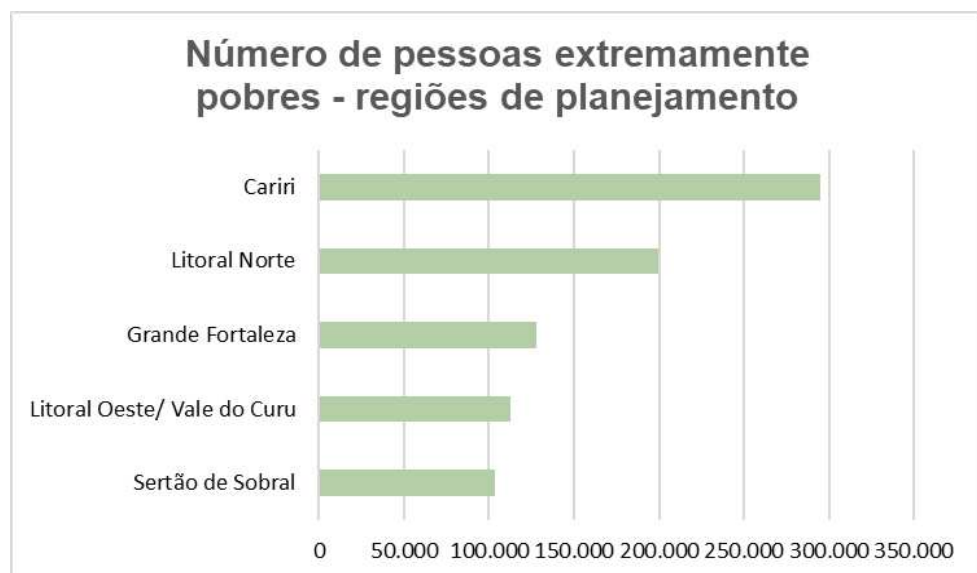


Fonte: IPECE (2016; 2017)

Já com relação aos dados da saúde, optou-se por analisar o número de profissionais da saúde envolvendo médicos, dentistas e enfermeiros para cada mil habitantes. A região que mais se destaca no período citado é a do Sertão de Sobral, pois além de ter uma população menor do que as outras duas colocadas, possui a cidade de Sobral incluída como uma das cinco regiões de saúde do estado,

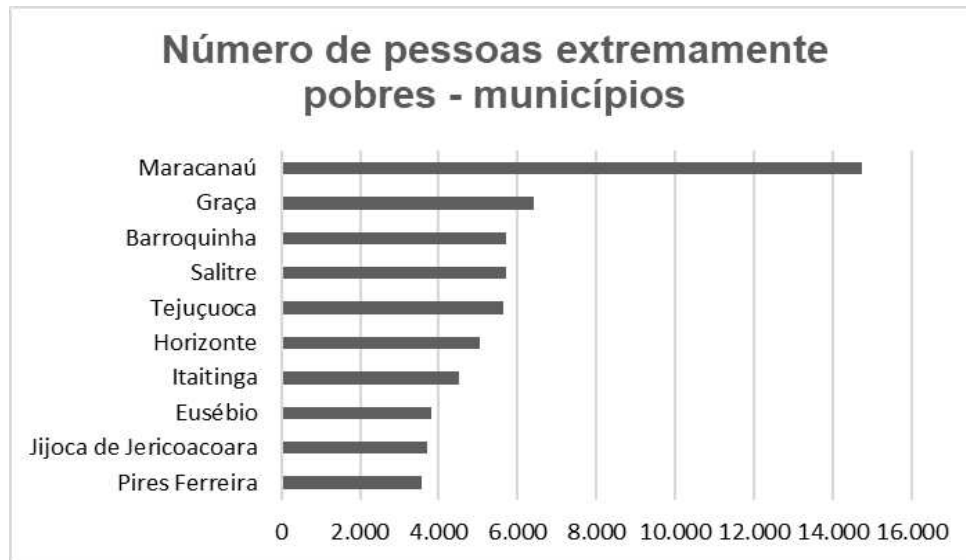
impactando positivamente no índice. Já a região da Grande Fortaleza inclui os quatro primeiros municípios da lista, e quando analisados esses dados de forma mais aprofundada, ainda é notória a discrepância do número de dentistas nos municípios próximos à capital, aos municípios do interior, onde os serviços de saúde bucal são precários. Além disso, no período analisado, o número de médicos nos quatro municípios melhores colocados sobressaiu-se ao número de enfermeiros, o que evidencia desigualdade no acesso a alguns serviços de saúde por parte dos municípios menores, mas também reflete uma realidade de pouca valorização do profissional da enfermagem, na qual há a preferência pela contratação de técnicos.

Figura 10: Indicadores relativos à extrema pobreza para as regiões de planejamento do Ceará (2010)



Fonte: MEDEIROS ET AL (2017)

Figura 11: Indicadores educacionais relativos à extrema pobreza por município (2010)



Fonte: IPECE (2016; 2017)

Com esses resultados, o primeiro lugar em número de pessoas extremamente pobres é atribuído ao município de Maracanaú, o qual contava com uma população de 209.057 pessoas em 2010 (IPECE, 2011), possuindo então, 7% de sua população na extrema pobreza, com concentração em regiões periféricas da cidade, fruto de uma urbanização desordenada. Já os municípios de Graça, Barroquinha, Salitre e Tejuçuoca, todos pertencentes a regiões de planejamento diferentes, possuíam entre 14 e 16 mil habitantes, mas contando entre 5 e 6 mil pessoas em situação de extrema pobreza, o que equivale a taxas entre 33% e 42% em relação a sua população total.

Para essa classificação foram usados critérios como falta de saneamento básico, energia elétrica, rendimento baseado em benefícios sociais, analfabetismo, dentre outros. Dessa forma, compreende-se que é necessário integrar as ações de políticas públicas de diversas áreas, desde urbanísticas, como também de saúde e educacionais, para que dessa forma, haja um aumento no nível de desenvolvimento humano como um todo, proporcionando para a população uma vida digna e com oportunidades de independência financeira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redemocratização gerou diversos impactos positivos para o país, incluindo a garantia da autonomia municipal, a partir da atribuição de competências e responsabilidades aos municípios já formados, assim como a provisão dos meios necessários para a efetivação de políticas públicas. Além disso, esse novo período proporcionou a emancipação de novos municípios, que buscavam atender de uma forma mais pontual suas necessidades locais, configurando o processo de descentralização administrativa e municipalização.

Dessa forma, considerando toda a trajetória de formação desses territórios, compreende-se que no estado do Ceará perdurou-se por muito tempo um modelo centralizado de poder, envolvendo oligarquias específicas que por conflitos entre si, ocasionaram a criação de municípios. A partir disso, já é possível concluir que desde o começo da história política cearense, os critérios para as divisões territoriais não possuíam as bases econômica e social necessárias, fator esse que resultou em níveis diferentes de desenvolvimento socioeconômico entre os municípios, colaborando para a desigualdade social que se comprova atualmente.

Assim, somente no cenário de reabertura política no ano de 1985, com a delegação popular por mudanças no sistema tributário e social é que se fortalece a ideia da descentralização administrativa, estruturada formalmente pela promulgação da Constituição Federal em 1988, com diversas leis complementares feitas posteriormente, a qual definiu por exemplo, valores a serem repassados para os municípios, cooperações técnicas e financeiras entre os entes federativos, além de autoadministração para organizar e legislar sobre assuntos de interesse local (BRASIL, 1988). Com essas novas mudanças, instaurou-se no país o anseio por emancipações municipais, contudo elas também estão condicionadas a alguns critérios estabelecidos por lei, incluindo o fato de depender de aprovação por lei estadual, o que resultou em apenas seis novos municípios no Ceará, após a CF de 88.

Contudo, apesar de todas as mudanças positivas trazidas pela CF de 88, ainda existem algumas limitações para um bom desenvolvimento econômico e social na conjuntura municipal. Primeiramente, na perspectiva fiscal, os municípios

arrecadam quatro tipos de impostos, além de receberem porcentagem dos valores recebidos pela União e pelos estados, mas ainda há a necessidade de um maior controle dos critérios de arrecadação, pois sem a devida fiscalização pelo município, ele acaba prejudicando sua receita final, a qual na maioria dos casos, não é suficiente para manter suas atividades. Contudo para contribuir com o quadro financeiro do município, a CF de 88 prevê alguns tipos de transferências além de cooperações visando o repasse de recursos financeiros, nesse sentido, o FPM destaca-se por ser um recurso que demanda poucos critérios para ser alocado, e é distribuído para todos os entes municipais, mas que acaba se tornando a principal fonte de recursos para municípios pequenos que arrecadam pouco em impostos, contexto que os coloca em uma situação vulnerável e fragilizada, pois são completamente dependentes de transferências da União.

Um outro tipo de transferência relevante para o quadro municipal são as discricionárias/voluntárias, que sempre resultam em altos valores no contexto nacional, mas quando são analisados os dados sobre os municípios que mais conseguem firmar essas parcerias, percebe-se que no Ceará destacam-se os maiores e mais ricos em arrecadações, sendo o resultado, portanto, de uma maior capacidade técnica em administrar os contratos, mas também por conseguirem mais articulações com figuras políticas, devido a maior visibilidade dos mesmos no contexto estadual. Tal capacidade técnica traduz-se também em maior transparência de gastos, estruturando e mantendo atualizados seus sistemas de informações, o que de forma legal lhes garante a continuidade de recebimento de recursos no futuro.

Já quando se fala sobre as ações prioritárias de desenvolvimento humano e social no Brasil (saúde e educação), a CF de 88 (BRASIL, 1988) estabelece transferências obrigatórias para os municípios, o que minimamente garante o amparo dos serviços de atenção primária à saúde, e atende em alguns pontos a atenção especializada, e no âmbito da educação, comprova-se a garantia da educação infantil, ensino fundamental e médio, além de apoio financeiro por meio de cooperações firmadas através de convênios, decorrentes de transferências voluntárias. No entanto, apesar de tantas ferramentas para garantir o acesso das pessoas a serviços básicos

em qualquer contexto municipal, tem-se ainda problemas causados pela desigualdade social.

Nesse sentido, mesmo considerando a alta alocação de recursos para a área da saúde no país, o interesse dos profissionais em atuar em determinadas áreas influencia diretamente no acesso da população aos serviços de saúde, pois atuar em municípios pequenos não é um cenário atrativo nem lucrativo para médicos especializados, por esse motivo, as regiões de planejamento precisam fortalecer cada vez mais essa rede de conexões de serviços entre os municípios, garantindo o transporte de pacientes aos hospitais mais próximos. No quesito da saúde primária, a manutenção das unidades básicas de saúde ainda é um problema recorrente, e pelo fato de a saúde bucal estar incluída na atenção primária, ela precisa ser fortalecida com a presença dos profissionais dentistas, os quais estão suscetíveis ao mesmo contexto dos outros profissionais especialistas, denotando uma desigualdade socioespacial em certos municípios, os quais não conseguem solucioná-la com seus recursos próprios.

Além disso, em um contexto de extrema pobreza, crianças e adolescentes precisam auxiliar a família no sustento de suas casas, necessidade essa que pode ser colocada à frente da matrícula dos mesmos na escola, ou então impactando a permanência na escola, resultando na evasão escolar. Além disso, muitos municípios pequenos não conseguem promover ambientes produtivos para a geração de renda da juventude, a qual fica desassistida, contribuindo com o contexto de vulnerabilidade social. Para a solução dessa problemática, o acesso a muitos programas assistencialistas depende, entre outros critérios, da matrícula das crianças das famílias na escola, mas esses programas de transferências de renda, como já constatado, não contribuem para a independência financeira das famílias, nem para o desenvolvimento industrial ou comercial das mesmas no município onde residem, garantindo apenas a sobrevivência dessas pessoas, mas não seu desenvolvimento integral.

Portanto, a partir do estudo realizado para elaborar este trabalho, concluiu-se que a descentralização administrativa foi benéfica para fortalecer a autonomia dos municípios em decisões próprias, fomentando a criação de novos entes municipais

com demandas locais que não eram supridas, podendo assim, gerir recursos nas áreas em que mais necessitam, contando inclusive, com o amparo legal para receber recursos financeiros ou cooperação técnica da União e dos estados a fim de promover políticas públicas. No entanto, devido à extrema desigualdade social que ainda perdura no país, essa descentralização administrativa não possui os mesmos resultados em todos os municípios, e o que deveria ser um processo voltado a atender a demanda local, acaba por fortalecer um contexto de vulnerabilidade social, condicionando alguns municípios à ação exclusiva da União ou dos estados nos quais fazem parte.

Por fim, devido à familiaridade desta autora com o tema das municipalidades devido a sua trajetória profissional e acadêmica no curso de gestão de políticas públicas optou-se por fazer este estudo, e acredita-se que os resultados desta pesquisa são relevantes para o campo de públicas, na medida em que refletem sobre pontos essenciais para a criação de municípios, a partir das competências constitucionais de 1988, as quais são fundamentais para a formação e para o desenvolvimento dessas municipalidades. Além disso, esses resultados demonstram a trajetória dos entes municipais, bem como os desdobramentos da gestão municipal, contribuindo para as ações de enfrentamento aos problemas atribuídos à desigualdade social, política e econômica, garantindo uma maior efetividade de políticas públicas nesses espaços.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO DO CEARÁ 2024-2025. Disponível em: <https://www.anuariodoceara.com.br/administracao-do-ceara/linha-do-tempo/>. Acesso em: 05 de jan. de 2025.

ARAUJO, Hisrael Passarelli; ALMEIDA, Alline Viana de. **Mapeamento do Plano Diretor no Brasil: evidências empíricas e desafios ao planejamento urbano municipal, 2004-2018**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional. Blumenau, 9 (2), p. 33-54. 2021.

ARAÚJO, Jacqueline Nunes. **Relações intergovernamentais e a gestão municipal da educação escolar: um estudo da implementação de programas e projetos federais em municípios do estado da Bahia**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) –Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMG\\_c8bffb619071201ec1e9a170979eff38A](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMG_c8bffb619071201ec1e9a170979eff38A) Acesso em: 12 de jan. 2025.

Arretche, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2012.

ARRETCHE, Marta. T. S. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo**. RBCS. Vol. 14 n. 40. Jun/1999.

ASSIS, Raimundo Jucier Sousa de; SAMPAIO, José Levi Furtado. **Formação territorial do Ceará: dos caminhos antigos aos projetos ferroviários (1817-1877)**. Boletim goiano de geografia. Goiânia. v. 32. n. 2. p. 139-157. 2012.

AZEVEDO Darana Carvalho de; BURLANDY Luciene. **Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias.** Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 13 n. 2, 2010.

Azevedo, Ricardo Rocha de; Aquino, André Carlos Busanelli. **O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo.** Revista de Contabilidade e Organizações, 10 (26), 63-76, 2016.

BARREIRA, César. **OS PACTOS NA CENA POLÍTICA CEARENSE: PASSADO E PRESENTE.** Rev. Ins. Est. Bras., P. 31-49. São Paulo, 1996.

BRASIL. **[Ato Adicional de 1834].** Lei de 12 de agosto de 1834. Altera a Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM12-08-1834.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM12-08-1834.htm). Acesso em: 29 de set. de 2024.

BRASIL. **Ato Complementar nº 35, de 17 de dezembro de 1967. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Ministério Público.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/1960-1969/Ac/Ac35-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/1960-1969/Ac/Ac35-67.htm). Acesso em: 10 de dez. de 2024.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 29 de set. de 2024.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 29 de set. de 2024.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 5 de out. de 2024.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 5 de out. de 2024.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 5 de out. de 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 de fev. de 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 29 de jan. de 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e

**o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 29 de jan. de 2025.

CATARINO, João Ricardo; ABRAHAM, Marcus. **O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA.** Revista Estudos Institucionais. Vol. 4, 2018.

CEARÁ GOVERNO DO ESTADO, 2024. **Ceará é destaque na Região Nordeste no ranking de inserção econômica.** Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2024/07/17/ceara-e-destaque-na-regiao-nordeste-no-ranking-de-insercao-economica/>. Acesso em: 04 de ago. de 2024.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015. Define as regiões do Estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento.** Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 21 out. 2025. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/>. Acesso em: 10 de jan. de 2025.

CESAR, Euclides. **A política da Primeira República em “Coronelismo, enxada e voto”.** Revista de Ciências do Estado. Belo Horizonte: v. 6, n.1,e32492. ISSN: 2525-8036.

CESARE ET AL. **IPTU e a PEC 110/2019 (Reforma Tributária): Teoria, Prática, Insensatez e Retrocesso.** Porto Alegre, RS. ESDM, v.6, n.11. 2020.

CIGOLINI, Adilar Antonio. **OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PERÍODO IMPERIAL BRASILEIRO.** Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 1, p.7-19, jan./abr. 2015.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **Crise fiscal nos municípios brasileiros.** 2024. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos\\_tecnicos/202405\\_ET\\_CrisenosMunicipios\\_2023.pdf](https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202405_ET_CrisenosMunicipios_2023.pdf). Acesso em: 29 de nov. de 2024.

CODATO, Adriano. **Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo.** Revista do Serviço Público. P 321-339. Jul/Set. Brasília, 2011.

CONGRESSO NACIONAL. [Glossário de Termos Orçamentários]. s.d. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/home>. Acesso em: 22 de dez. de 2024.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Planejamento Estratégico Municipal.** 2023. Disponível em: [https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Cartilha-PEM\\_E01.pdf](https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Cartilha-PEM_E01.pdf). Acesso em: 02 de fev. de 2025.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2. ed. Artmed, 2007.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. **REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E NOVA ECONOMIA POLÍTICA DA URBANIZAÇÃO NO CEARÁ.** Mercator, Fortaleza, v. 12, n. 28, p. 95-112, mai./ago. 2013.

FALLETI, Tulia. **A sequential Theory of Decentralization: Latin American cases in comparative perspective.** American Political Science Review, v. 99, n. 3, p. 327-346, aug 2005.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará**. 7° ed. Fortaleza (CE). Editora Armazém da Cultura, 2015. p. 21-24.

Ferreira, Geniana Gazotto. **Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180012. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.A00>. 2019

FERNANDES, Léia Cristiane Løeblein et al. **Gerência de serviços de saúde: competências desenvolvidas e dificuldades encontradas na atenção básica**. Ciência & Saúde Coletiva, 14 (Supl. 1):1541-1552, 2009.

FIRJAN. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 8 de nov. de 2024.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre, RS: Artmed, 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. [Acesso à informação] s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 20 de jan. de 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Editora Atlas, 6. ed. 2008.

GIRÃO, Raimundo. **História Econômica do Ceará**. 2° ed. Editora Casa de José de Alencar UFC, 2000. p. 19.

GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1ª ed. Porto Alegre, UFRGS Editora, 2021. p. 25.

GRIN, Eduardo; NASCIMENTO, Anderson Rafael. **Poder local e gestão pública: dimensões para análises de governança municipal**. Revista Brasileira de Política Públicas e Internacional. Vol. 6. N. 3. 2021.

HUTTA, Jan Simon. **TERRITÓRIOS AFETIVOS: CARTOGRAFIA DO ACONCHEGO COMO UMA CARTOGRAFIA DE PODER**. Caderno Prudentino de Geografia. V. 2, N. 42, 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 09 de set. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Municipal 2016 Eusébio**. 2016. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Eusebio\\_2016.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Eusebio_2016.pdf). Acesso em 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Municipal 2016 Horizonte**. 2016. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Horizonte\\_2016.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Horizonte_2016.pdf). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Municipal 2016 Itaitinga**. 2016. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Itaitinga\\_2016.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Itaitinga_2016.pdf). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Municipal 2016 Jijoca de Jericoacoara.** 2016. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Jijoca\\_de\\_Jericoacoara\\_2016.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Jijoca_de_Jericoacoara_2016.pdf). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Municipal 2016 Maracanaú.** 2016. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Maracanau\\_2016.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Maracanau_2016.pdf). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Municipal 2016 Pires Ferreira.** 2016. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Pires\\_Ferreira\\_2016.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Pires_Ferreira_2016.pdf). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Básico Municipal 2016 Tejuçuoca.** 2016. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Tejucuoca\\_2016.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Tejucuoca_2016.pdf). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Municipal - 2015 Barroquinha.** 2015. Ceará, 2016. Disponível em: [https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2009/01/perfil\\_barroquinha\\_2015.pdf](https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2009/01/perfil_barroquinha_2015.pdf). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Municipal 2017 Barroquinha.** 2017. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp->

content/uploads/sites/45/2018/09/Barroquinha\_2017.pdf. Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Municipal 2017 Graça.** 2017. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Graca\\_2017.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Graca_2017.pdf). Acesso em: 14 de jan. de 2025.

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Perfil Municipal 2017 Salitre.** 2017. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Salitre\\_2017.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Salitre_2017.pdf). Acesso em 14 de jan. de 2025.

KRUGER, Juliano Milton. **Gestão Tributária e Orçamento Municipal.** PNAP (Programa Nacional de Formação em Administração Pública). 2021.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. Revista Política Hoje, vol. 18, n. 2, 2009.

LOBO, T. **Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental.** Cadernos de Pesquisa, ago. 1990, p. 5-8.

MAIA, Tânia Sofia Vieira et al. **MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA TEMÁTICA DE GERAÇÕES.** Synesis, v. 15, n.2, 2023.

MARIANO, Jefferson. **Tendências de centralização política e econômica no Brasil.** Perspectiva Econômica, vol. 8, N. 2, p. 98-107, jul/dez 2012.

MEDEIROS, Cleyber Nascimento de. **Panorama socioeconômico das regiões de planejamento do estado do Ceará.** Fortaleza: IPECE, 2017.

Minayo MCS, organizadora. **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade.** 21. ed. 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida.** 13 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 26 de jan. de 2025

MOHN, Paulo. **A repartição de competências na Constituição de 1988.** Revista de Informação Legislativa, n. 187, p. 30, 2010.

MONTEIRO ET AL. **ISS: a função da lei complementar 116/03 e a locação de bens e cessão de direitos trazidos pela lista anexa.** Revista de Direito Público, Londrina, v. 3, n. 1, p. 144-157, jan/abr. 2008.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; MOREIRA, Ajax. **EFICIÊNCIA NA GESTÃO MUNICIPAL NO BRASIL.** Repositório do Conhecimento do IPEA, 2007. Acesso em: 08 de set. de 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1443>.

NETO, Clovis Ramiro Jucá. **Os primórdios da organização do espaço territorial e da vila cearense – algumas notas.** Anais do Museu Paulista. São Paulo. v.20. n.1. p. 133-163. 2012.

OLIVEIRA, Silvio Mattoso G. **FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO. UM ESTUDO COMPARADO ENTRE OS MODELOS BRASILEIRO E ESPANHOL.** RESPGE - SP São Paulo, v. 11 n. 1. Jan./dez. 2020. P 109 a 138.

PAULUS JÚNIOR, Aylton; CORDONI JÚNIOR, Luiz. **Políticas públicas de saúde no Brasil.** Revista Espaço para Saúde, Londrina, v. 8, n. 1, p. 13-19, 2006.

PEQUENO, Renato; ELIAS, Denise. **Reestruturação econômica e urbanização no Ceará.** In: XIII REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO (RII), 2014, Salvador, BA. Anais [...] Salvador, BA: UFBA, 2014.

PEREIRA, Carlos André Maciel Pinheiro; Câmara Luana Lira da. **A guerra fiscal no âmbito dos municípios: o fratricídio em torno do ISSQN.** Revista Digital Constituição e garantia de direitos. Natal, v. 13, n. 1, ago/dez. 2020.

PEREIRA, Gislene. **Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasil.** Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 4, p. 207-213, 2012.

PINHEIRO, Tiago Cisalpino; ABREU, João Francisco. **Hierarquia urbana e criação de municípios: análise espacial dos impactos da criação de municípios nos polos regionais nos períodos democráticos de 1946-1964 e pós-1988.** Geografia, Rio Claro, v. 42, n. 2, p. 205-223, mai./ago. 2017.

PONTES, Lana Mary Veloso de. **Formação do território e evolução político-administrativa do Ceará: a questão dos limites municipais.** Fortaleza (CE), IPECE, 2009.

RAFFESTIN, Claude. **POR UMA GEOGRAFIA DO PODER.** Editora Ática S.A. Vol. 19, 1993.

RAVANELLO, Mariangela; BENDER FILHO, Reisoli. **Análise da dependência dos municípios do Vale do Rio Pardo/RS aos recursos de transferência do FPM.** Economia e Desenvolvimento, v. 31, p. e14-e14, 2019.

REIS ET AL. **Análise dos Fatores Determinantes da Dependência Financeira dos Municípios Brasileiros ao FPM.** 22° USP International Conference in Accounting. São Paulo, jul/2022.

RODRIGUES, Luciano. **7 em cada 10 municípios do Ceará têm gestão fiscal crítica ou em dificuldade, diz estudo.** Diário do Nordeste. 06 de novembro de 2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/7-em-cada-10-municipios-do-ceara-tem-gestao-fiscal-critica-ou-em-dificuldade-diz-estudo-1.3438753>. Acesso em: 13 de nov. de 2024.

SANTOS, Aline Passos; SILVA, Jouziane Sacramento da. **Competência Constitucional dos Municípios: Um Estudo de Caso a Partir do Decreto nº 32.280 de 23 de março de 2020 de Salvador, Bahia.** Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC, Diké – XVIII – Publicação Semestral, p. 155-175, 2021.

SANTOS, Angela Penalva. **AUTONOMIA MUNICIPAL NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, Paraná, n.120, p.209-230, jan./jun. 2011.

SANTOS, Carolinne Nhoato dos; TAFFAREL, Claridê Chitolina. **Autonomia municipal, poder local e participação popular**. Revista Justiça do Direito, v. 27, n. 2, p. 275-297, jul./dez. 2013.

SCIDADES. Plano Diretor Municipal – PDM. s.d. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/plano-diretor-municipal-pdm/#:~:text=O%20Plano%20Diretor%20Municipal%20>. Acesso em: 26 de jan. de 2025.

SEDUC, 2024. Avanço na educação: **Ceará lidera IóEB e tem 31 municípios entre os 50 melhores do ranking**. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2024/04/02/avanco-na-educacao-ceara-lidera-ioeb-e-tem-31-municipios-entre-os-50-melhores-do-ranking/>. Acesso em: 04 de ago. de 2024.

SEINO, Eduardo. et al. **ABERTURA POLÍTICA E REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA: entre o moderno-conservador e uma “nova sociedade civil”**. Sem Aspas, Araraquara, v. 2, n. 1, 2, p. 31-42, 2013.

SELLTIZ, C. et al. **Planejamento de pesquisa**. Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais. S.Paulo, Ed. Herder e Editora da Universidade de São Paulo, 1967.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SILVA, Lara Lúcia da. et al. **A influência do desempenho tributário e gestão fiscal no Índice Firjan de Desenvolvimento (IFDM) dos municípios de Minas Gerais.** Revista de C. Humanas, Viçosa, Minas Gerais, v. 13, n. 1, p. 199-219, jan./jun. 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.** Coleção: Governo e políticas públicas. ENAP, 2018.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas pós-1988.** Revista de Sociologia e Política. 2005.

SPENCE, Joilson Souza; JURUBEBA, Fernanda Matos Fernandes de Oliveira. **ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis: Aspectos Relevantes.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v. 10. 04 de abr. de 2024.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional (2023). **O que você precisa saber sobre as Transferências Fiscais da União: Fundo de Participação dos Municípios.** STN, 2023. Disponível em: <  
[https://cdn.tesouro.gov.br/sistemasinternos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549\\_909191/anexos/6370\\_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemasinternos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6370_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484)>.  
Acesso em: 29 dez. 2024.

STOCCO, Gelcir Bressan; Comerlatto, Dunia. **Instrumentos de gestão municipal: em discussão a relação entre planos de governo, plurianual e de assistência social.** Revista Frifos, n. 40. 2016.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. [Transferências a Estados e Municípios], 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 24 de dez. de 2024.

TREISMAN, Daniel. **Decentralization and the quality of government**. Work. Pap., Dep. Polit. Sci., Univ. Calif., Los Angeles, 2000.

Vargas, Paloma. **Desigualdade no Ceará: rendimento mensal do 1% mais rico é 34 vezes maior que dos 50% mais pobres**. 2024. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/mais-ricos-do-ceara-ganham-34-vezes-mais-que-populacao-com-menores-rendimentos-1.3503171#:~:text=No%20Cear%C3%A1%2C%20o%20rendimento%20m%C3%A9dio,400%20dos%20que%20recebem%20menos>. Acesso em: 04 de ago. de 2024.

VASQUEZ, Vitor et al. **Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios**. Revista Dados, vol. 64, 2021.

VELOSO, João Francisco Alves. **AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O ESFORÇO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Ciências Econômicas, Universidade Católica de Brasília. Brasília, p.61. 2008.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros**. Revista Contabilidade & Finanças, v.25, n.66, p. 242-254, 2014.