



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

CESAR PATRICIO DE SANTANA ROSA

MICRORREGIONALIZAÇÃO DO ESTADO NA PARAÍBA: ANÁLISE  
DOS SEUS EFEITOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

SOUSA - PB  
2010

CESAR PATRICIO DE SANTANA ROSA

MICRORREGIONALIZAÇÃO DO ESTADO NA PARAÍBA: ANÁLISE  
DOS SEUS EFEITOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Ma. Jacyara Farias Sousa.

SOUSA - PB  
2010

CESAR PATRICIO DE SANTANA ROSA

MICRORREGIONALIZAÇÃO DO ESTADO NA PARAÍBA:  
ANÁLISE DOS SEUS EFEITOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. MSc. Jacyara Farias Souza

Banca Examinadora:

Data de aprovação: \_\_\_\_\_

Prof<sup>a</sup>. MSc. Jacyara Farias Souza  
Orientadora – UFCG

Prof<sup>a</sup>. MSc. Márcia Glebyane Maciel Quirino  
Examinadora interna - UFCG

Prof. MSc. Lourdemário Ramos de Araújo  
Examinador externo – UFCG

CESAR PATRICIO DE SANTANA ROSA

MICRORREGIONALIZAÇÃO DO ESTADO NA PARAÍBA:  
ANÁLISE DOS SEUS EFEITOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. MSc. Jacyara Farias Souza

À minha namorada, Da Guia, com amor.

Ao meu bisavô Raimundo Santana (*in memoriam*),  
que abandonou suas terras no município  
de Princesa Isabel-PB com a família, em virtude  
da Revolução de 1930.

## AGRADECIMENTOS

À Deus por me favorecer com sua universal sincronia.

A Jesus Cristo, Rei dos reis, Nossa Senhora da Conceição Aparecida, São Francisco de Assis, São Cristóvão e São Miguel Arcanjo pela intervenção junto ao Pai nas dolorosas horas de aflição.

A meu pai, Neguinho, por me servir de exemplo máximo, pelo heroísmo, pelo sacrifício pessoal empenhado na minha formação e pela fidelidade à família.

A minha gloriosa mãe, Socorro, por acalantar meus sonhos oferecendo as horas de seus dias, diuturnamente, através de pequenos grandes atos de amor.

A minha irmã, Sylmara, por sempre estar ao meu lado e ser minha confidente.

À minha madrinha, Lia, pela generosidade e carinho, sem esquecer do auxílio prestado para minha formação.

À Cláudio Patriota por ter dado ao meu pai o trabalho que me proveu no início do curso.

Agradeço aos meus tios Carlos e Maria Valdez e em especial, ao filho deles, Carlos Júnior, por ter possibilitado o meu acesso a um ensino médio de qualidade.

Agradeço imensamente aos que foram meus professores no Colégio Diocesano Cardeal Arcoverde, especialmente aos professores Edmilson e Gilva, pela gentileza a mim concedida.

Ao Colégio Industrial de Arcoverde pelas lembranças memoráveis.

À Escola Raul Brasil, em Suzano, pelo incentivo à leitura e ao aprendizado.

Aos motoristas dos carros em que fui transportado para Sousa no transcorrer do curso, Afonso, Chagas, Bruno, Olivan e Jucélio e outros, pela responsabilidade, e ao Município de Pombal por disponibilizar transporte para seus universitários.

Às pessoas que cederam carona para eu não perder provas, vindo de Cajazeiras, Campina Grande, Catolé do Rocha, Coremas, Condado e de tantos outros lugares da formosa Paraíba.

À Lemi e Dora das tarimbas do Mercado Público de Sousa, pela generosidade em seus pratos.

Ao porteiro que perdia o sono quando eu chegava da faculdade e à Pousada Dinossauro por tudo que cedeu durante minha estadia na Cidade Sorriso.

À Ragner pelo seu precioso auxílio. Também aos colegas que me ajudaram sem perceber, como Marcus Vinícius, Maria Eugênia, Gilmar, Guilherme, José Felipe e tantos outros. A Valdir por ter se lembrado de mim em suas orações. À Yvana Klava (*in memoriam*), por ter sido uma parceira eficiente e me ajudado a concluir a Prática Jurídica. À Cristiane pela amizade.

Aos colegas da agência do IBGE de Pombal, Vicente e Félix, por possibilitarem que eu viesse para as aulas da Prática Jurídica e por terem me acolhido em Pombal.

À Jerônimo, Deodato e Valdemi que, por muitas vezes, sem perceber, me possibilitaram assistir a aulas importantes, mesmo com a correria das pesquisas.

À Eurico, que me permitiu terminar o trabalho de conclusão do curso, retirando meu nome dos treinamentos para o Censo Demográfico 2010.

Ao pessoal de Recursos Humanos que conseguiu encaixar minhas férias de 2010 às pressas, para que eu terminasse o mencionado TCC.

Aos colegas contratados que assumiram meus encargos e me permitiram continuar meus períodos sem nenhum trancamento ou reprovação: Albino, Roberta, Eriston, Rodolfo, Marly e Júnior.

Minha eterna gratidão à professora Jacyara, inexprimível em palavras pela amizade e pelo miraculoso auxílio prestado para minha graduação. Também pela dedicação exemplar ao seu trabalho. Deus a abençõe eternamente!

Agradecimento especial aos professores, pela árdua tarefa da docência. Com destaque a alguns dos professores pelos quais passei como Jonábio, Jônica, Monnizia, Admilson e João de Deus, realmente comprometidos com o aprendizado. Às professoras Lourdinha e Carla Rocha, pelo auxílio. Agradeço a prontidão do professor Cleanto Beltrão, por ter aceitado ser meu orientador, mas cuja consecução do primeiro tema escolhido tornou-se inviável.

Agradeço a forma arrojada como a professora Márcia Glebyane, coordenadora de monografia, exerce sua função e a gentileza com a qual trata os discentes.

À UFCG, cujo empenho vigoroso de seus funcionários permitiu a realização desse sonho, desde a realização honesta do exame vestibular, até a cerimônia de colação de grau. Ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais pela humanidade com que sempre tratou seus alunos e pela preocupação com a melhoria da qualidade da pesquisa e do ensino superior brasileiro.

“Ao chefiar um Estado de mil carruagens, respeite o cargo que ocupa e seja de confiança; economize no uso dos recursos e ame o povo, e empregue o povo quando for conveniente”.

Confúcio, em “Os Analectos”, capítulo 1, verso 5.

## RESUMO

Este trabalho analisa a microrregionalização do Estado na Paraíba, tendo como ponto central de pesquisa o fato de que, apesar da previsão constitucional federal e estadual, até o momento, a Paraíba não implementou a microrregionalização de seus Municípios, através da edição de lei complementar estadual com tal desiderato. O objetivo desta pesquisa é revelar a dinâmica da microrregionalização paraibana, fornecendo insumos para a análise de tal fenômeno, a partir do ponto de vista jurídico-constitucional, com vistas ao desenvolvimento econômico. Justifica-se a observação do fenômeno em foco, pois, pela importância do Município para o estado paraibano e pelo incremento da regionalização como forma de corrigir as distorções pretéritas e hodiernas da política pública brasileira. Por tais motivos, utiliza-se o método dedutivo e as técnicas de pesquisa bibliográfica, cartográfica e jurisprudencial. Ademais, há emprego do Direito Comparado, de noções de Economia e da Hermenêutica Jurídica, bem como o manejo de conceitos de outras áreas das ciências humanas: História, Geografia, etc. Sendo assim, constitucionalmente, o Município possui autonomia política, administrativa, financeira e regionalizante. Pelo entendimento jurisprudencial do STF, é possível discernir que aos Estados-membros não é permitido adicionar critérios para instituir as microrregiões, mas tão-somente promulgar a lei complementar pertinente. No exercício de competências públicas de interesse comum, a microrregião é a forma de interação entre os Municípios constitucionalmente mais eficiente. Mesmo assim, os recursos destinados às políticas regionais não despertam a perspectiva da microrregionalização. A inércia legislativa paraibana não permite que as microrregiões sejam instituídas. Por outro lado, o Executivo assumiu as prerrogativas legislativas e instituiu as regiões geoadministrativas. Percebendo-se deste modo que a tendência paraibana é valorizar as regiões metropolitanas em detrimento da tendência microrregional, acentuando as desigualdades intraestaduais.

Palavras-chaves: Constituição. Microrregiões Paraibanas. Municípios.

## ABSTRACT

This study examines the state of Paraíba microregionalization. Having as a central research the fact that despite the constitutional provision for federal and state, so far, not the Paraíba implemented microregionalization of its municipalities, through the issue of additional state law with such intention. The objective of this research is to reveal the dynamics of Paraíba's microregionalization, providing inputs for the analysis of this phenomenon, from a legal standpoint, constitutional, with a view to economic development. Justifies the observation of the phenomenon in focus, therefore, the importance of the municipality to the state of Paraíba, growing regionalization as a way to correct distortions preterit and present-day Brazilian public policy. For these reasons, we use the deductive method and the techniques of literature search, mapping and case law. Moreover, there is use of comparative law, notions of Economy and Legal Hermeneutics, as well the concept management from other areas of human sciences like Geography, History and others. Thus, constitutionally, the City has political, administrative, financial and regionalized autonomy. By understanding the Supreme Court jurisprudence, it is possible to discern that Member States are not allowed to add criteria to establish the microregions, but only enact complementary laws relevant. In the exercise of public powers of common interest, the microregion is the way of interaction between the municipalities constitutionally more efficient. Yet the resources devoted to regional policies do not appeal the prospect of microregionalization. The legislative inertia of the Paraíba's Members does not allow microregions are instituted. Furthermore, the Executive assumed legislative powers and imposed geoadministrative regions. It was concluded therefore that the trend of Paraíba is to appreciate the metropolitan regions to the detriment of microregional trend, accentuating intrastate inequalities.

**Keywords:** Constitution. Microregions of Paraíba. Municipality.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIN – Ação Direita de Inconstitucionalidade

Art. – artigo

Arts. – artigos

CF/1891 – Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

CF/34 – Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

CF/37 – Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Dec.-lei – Decreto-lei

EC – Emenda Constitucional

Etc. – *et coetera*

GREC – Gerência Regional de Educação da Paraíba

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Pública

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEME – Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

IPLAN – Instituto de Planejamento Econômico e Social

LOA – Lei Orçamentária Anual

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PPA – Plano Plurianual

REGIC – Pesquisa de Região de Influência das Cidades

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento

SEPLAG – Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão da Paraíba

SEPLAN – Secretaria do Planejamento do Piauí

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDEMA – Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 O MUNICÍPIO no Federalismo brasileiro: evolução histórica e suas modernas feições.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 Natureza jurídica .....</b>	<b>24</b>
<b>2.3 Competências dos Municípios e o seu papel na Constituição brasileira de 1988.....</b>	<b>30</b>
<b>3 O Município e a microrregionalização.....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 A regionalização municipal na Federação. Brasileira.....</b>	<b>36</b>
<b>3.2 Diferenciação conceitual entre microrregiões, mesorregiões, aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs)....</b>	<b>45</b>
<b>3.3 Os parâmetros de funções públicas de interesse comum passíveis de microrregionalização.....</b>	<b>49</b>
<b>4 A microrregionalização paraibana.....</b>	<b>55</b>
<b>4.1 A previsão regional na Constituição Paraibana .....</b>	<b>56</b>
<b>4.2 Procedimento aplicado pelo estado da Paraíba na divisão microrregional.....</b>	<b>59</b>
<b>4.3 As regiões geoadministrativas.....</b>	<b>67</b>
<b>4.4 A microrregionalização e a sua importância para o desenvolvimento econômico...</b>	<b>69</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO A – Mapa da divisão político administrativa do Brasil em grandes regiões geográficas.....</b>	<b>89</b>
<b>ANEXO B – MAPA DA PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ.....</b>	<b>90</b>
<b>ANEXO C – TABELA DA REGIONALIZAÇÃO CEARENSE.....</b>	<b>91</b>
<b>ANEXO D – MAPA DAS MACRORREGIÕES DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ.....</b>	<b>92</b>
<b>ANEXO E – MAPA DAS MESO E MICRORREGIÕES CEARENSES SEGUNDO O IBGE.....</b>	<b>93</b>
<b>ANEXO F – MAPAS DOS AGROPÓLOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E CENTROS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO.....</b>	<b>94</b>

<b>ANEXO G – MAPA DA NOVA REGIONALIZAÇÃO DO CEARÁ.....</b>	<b>95</b>
<b>ANEXO H – MAPA DA MESORREGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO I – MAPA DA REGIÃO DE INFLUÊNCIA DE JOÃO PESSOA SEGUNDO O IBGE.....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO J – MAPA DAS MICRORREGIÕES GEOGRÁFICAS DA PARAÍBA SEGUNDO O IBGE.....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO K – TABELA DE INDICADORES BÁSICOS DAS REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>99</b>
<b>ANEXO L – MAPA DAS MESORREGIÕES PARAIBANAS SEGUNDO O IBGE....</b>	<b>100</b>
<b>ANEXO M – MAPA DAS REGIÕES GEOADMINISTRATIVAS PARAIBANAS SEGUNDO O IDEME.....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXO N – TABELA COM A LOCALIZAÇÃO ATUAL DE CADA GERÊNCIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO (GREC) DA PARAÍBA .....</b>	<b>102</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros foram implantados pelo sistema político-administrativo colonial adotado por Portugal na maior de suas ex-colônias. Pela evolução política, após a independência e a promulgação da Constituição de 1824, o Brasil passou a ser formado por províncias constituídas por municípios inseridos num Estado unitário, o qual não conferia condições adequadas ao exercício de competências mínimas. Com o advento da República em 1889, o país passou a ser formado pela estrutura atual, por causa da adoção do sistema federativo, ou seja, passando a ser formado pela união dos Estados-membros e dos Municípios.

A evolução histórica legou ao Estado brasileiro uma Constituição municipalista, mas que, em sua existência, não contou com o *animus legiferandi* dos membros do Congresso Nacional. Tal sina reflete-se em nível de Estado, onde uma multidão de dispositivos realiza a previsão acerca da regionalização do planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum. Entretanto, por algum motivo, não houve a devida regulamentação até os tempos hodiernos. O fato mencionado é preocupante e consiste na principal questão que busca solucionar este trabalho.

A regionalização tem se mostrado como alternativa para barrar os sacrifícios econômicos impostos aos gestores municipais diante do fenômeno da globalização e da centralização dos recursos financeiros pela União e Estados-membros.

É premente a necessidade de se criar alguma forma de favorecer o desenvolvimento econômico dos Municípios a partir do poder local de uma forma integrada e regionalizada. Ademais, é pelo referido ente federativo que o brasileiro recebe a maior parte da prestação de serviços públicos, haja vista a previsão constitucional a respeito da repartição de competências entre os entes federativos.

O desenvolvimento deve alcançar, sobretudo, as áreas mais carentes de insumos governamentais, a exemplo das localidades interioranas dos estados, onde a distância dos centros urbanos e a parcela pormenorizada de população provavelmente são fatores que não permitem angariar os recursos necessários às funções públicas mais básicas. A desigualdade dos níveis de desenvolvimento tem motivos históricos aludidos pelo Direito Constitucional e deve ser analisada.

A forma de locução entre os Municípios no âmbito intraestadual que, *a priori*,

poderia ser mais eficaz para dirimir a problematização supramencionada, consoante a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), seria a microrregião.

O objetivo deste trabalho, para tanto, é desvendar a dinâmica da microrregionalização paraibana, utilizando-se do método dedutivo, partindo da descrição generalizada do fenômeno a nível nacional. Tal análise, parte duma perspectiva histórica, onde se realiza uma pesquisa bibliográfica interdisciplinar, vez que utiliza conceitos da Geografia, Economia, Estatística, História, entre outros. Dessa forma, o trabalho tem por finalidade fornecer maiores insumos para a análise da questão da microrregionalização em nível de Paraíba.

Sendo assim, mencionando diversos momentos históricos, será analisada a Carta de Estado de 1989 e a legislação infraconstitucional estadual. Ademais, serão analisadas todas as Constituições do contexto histórico brasileiro, no que concerne à autonomia do Município, a natureza do sistema federativo e as tentativas de regionalização.

Para tal escopo, utilizar-se-á o Direito Comparado, suplementando o estudo do Município e da sua regionalização pela análise do Direito Constitucional germânico, norte-americano e inglês. Também serão estudadas as referências ao fenômeno da microrregionalização nas Constituições estaduais de outros estados.

Diante do baixo nível de disponibilidade de dados e fontes que possam integrar a análise científica, empregar-se-ão as técnicas de pesquisa bibliográfica, incluindo a pesquisa de insumos cartográficos. De forma suplementar, faz-se mister recorrer à análise breve e amostral de dados estatísticos qualitativos, em baixa escala relativa de uso. No mesmo intuito, é imprescindível a adoção de terminologias que se insiram no contexto da microrregionalização paraibana.

Vale ressaltar, que o tema da microrregionalização é de cunho multidisciplinar, entretanto não foge ao alcance do Direito Constitucional. Em função disso, também foram utilizados conceitos referentes à Economia, numa alternativa para possibilitar estudar os efeitos práticos da utilização de um sistema administrativo estadual fundamentado na regionalização através da instituição de microrregiões pela regulamentação dos dispositivos constitucionais estaduais.

Ademais, adota-se a inserção metodológica de exposições hermenêuticas, com base nas interpretações literal, extensiva, sistemática e teleológica em conformidade com a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Tal técnica almeja ao

esclarecimento da previsão constitucional, quer estadual, quer federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) também será analisada, com vistas à demonstração do entendimento do Egrégio Tribunal Supremo acerca do nível de influência das Cartas de Estado sobre a forma de regulamentação das microrregiões em consonância com os preceitos da Lei das Leis. Além disso, analisar-se-á o teor decisório do posicionamento majoritário.

A pesquisa será estruturada em três capítulos.

O capítulo intitulado "O Município no federalismo brasileiro: evolução histórica e suas modernas feições" discorre acerca do Federalismo e da história dos Municípios brasileiros, delineando-os conceitualmente. Define ainda a natureza jurídica de tais entidades federadas e demonstra o real nível de autonomia dos mesmos. Além disso, analisa o sistema de repartição de competências entre os entes federativos.

O capítulo denominado "O Município e a microrregionalização" destina-se a exprimir as principais formas pelas quais os Municípios formam interlocuções entre si, por intermédio da análise da dinâmica dos mesmos. Para isso, é apresentada uma tipologia referente ao assunto e a conceituação de função pública de natureza comum.

O capítulo nomeado "A microrregionalização paraibana" é reservado a analisar minuciosamente a Constituição paraibana no tocante ao tema da regionalização, com enfoque na microrregionalização estadual e referência a instituição de regiões geoadministrativas. Ademais, confere dados ao trabalho que permitem mensurar, a partir da aplicação do Direito Constitucional, o nível de influência da forma de gestão microrregional sobre os aspectos do desenvolvimento econômico paraibano.

Em suma, diante das ponderações acima, apresenta-se o problema da implementação de microrregiões na Paraíba conforme a orientação constitucional, comparando-a com os demais processos vivenciados por outros Estados da Federação Brasileira.

## **2 O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E SUAS MODERNAS FEIÇÕES**

O Município como ente federativo é, ao mesmo tempo, a grande problemática e a grande inovação que surgiu com o advento da CF/88. Diante dela, questiona-se a natureza do vínculo federativo e o nível de autonomia da municipalidade. Mas, importa conhecer mais detalhadamente a origem do próprio Federalismo.

Para identificar a real natureza do Município em face do que prescreve a legislação constitucional, é necessário remeter-se ao passado histórico do Brasil, abalizando a influência do cenário político-constitucional sobre os valores adotados constitucionalmente, os quais delinearão o destino da municipalidade. Aprofundando esse conhecimento, é possível precisar o momento da origem do Município como entidade nacional.

A partir de tal aparato, é possível definir a hodierna natureza jurídica do ente municipal e abstrair no sentido de definir o nível de autonomia que possui e do qual esteve alijado no passado. Por seu turno, a partir do complexo sistema de repartição de competências dos entes federativos, é possível identificar a importância da existência do Município para o cumprimento dos preceitos constitucionais e a necessidade de reforma na forma de implementação de políticas públicas.

Tais procedimentos, em suma, permitem definir até que ponto a Constituição permite a cooperação entre os entes federativos existentes.

### **2.1 Delineamento conceitual do Município: sua evolução na história constitucional brasileira**

Diferentemente das constituições anteriores, a CF/88 deu autonomia ao Município, elevando-o à categoria de ente federativo. Consoante disposição do seu art 1º, *caput*, CF: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”.

A disposição legal anterior, constante na Emenda Constitucional (EC) nº 1 de 1967, sobre os entes federativos era a seguinte, *ipsis verbis*: “Art. 1º. O Brasil é uma

República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Confrontando-se a Constituição Federal com a EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, percebe-se a atual ascensão do Município perante o regime democrático de direito. Por outro lado, na vigência de um regime representativo militar, de caráter ditatorial, a legislação constitucional, *per si*, não era capaz de definir quem eram os entes federativos.

Acerca da estrutura federativa, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 rezava o seguinte: “Art 1º. [...] § 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios.” Diante do preceito normativo, não foi utilizada a expressão **indissolúvel**, presente no dispositivo correspondente de 1967.

Nesse cenário histórico e político, a hermenêutica demonstra que a União não compreendia constitucionalmente à parcela federal da competência administrativa, mesmo que a exercesse. Todavia, aquela era o conjunto formado por tal competência e pelos outros entes político-administrativos: os Estados-membros e municípios.

Por seu turno, vigorava na Constituição de 1946 o princípio da subdelegação de competências. A título de ilustração, elucida tal diferença o seguinte dispositivo da Carta Magna de 1946, *ipsis verbis*: “Art. 24. É permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios<sup>1</sup>”.

Após o advento da CF/88, foram criados para os Municípios órgãos de assistência técnica, por exemplo, o Ministério das Cidades, suas secretarias e outros órgãos pertencentes à União. Com exceção do conteúdo tributário e político-administrativo, as demais competências constitucionais do município restavam supletivas ou replementares na Carta de 1946.

Todavia, à época, ocorria um relativo progresso da importância do município, quando em comparação a Carta de 1937, conforme o seguinte excerto do Instituto Brasileiro de Administração Pública (2010):

Graças à presença de nomeados municipalistas, como Aliomar Baleeiro, Otávio Mangabeira, Nereu Ramos, Juracy Magalhães e Hermes Lima, entre

---

<sup>1</sup> A Constituição de 1946 grafou a palavra “município” com letra inicial maiúscula. Entretanto, no restante deste trabalho, com exceção de citações, como a referida, optou-se por registrar “município” com inicial maiúscula somente como referência ao ente federativo autônomo.

outros, **na Constituinte de 1946, o Município ganhou raízes mais profundas no texto legal**, na seqüência, inclusive, do que já haviam esboçado na reforma de 26 e na Carta de 26 e de 34. Podemos assim resumir a nova feição municipal: é uma das três divisões político-administrativas do País, junto com a União e os Estados [...] (grifos nossos)

Traz maior clareza as colocações de Meirelles (2000, p. 40):

Impressionados com a hipertrofia do Executivo no regime anterior, os novos legisladores promoveram eqüitativa distribuição dos poderes e descentralizam a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os municípios, de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal.

Ao se regressar ao texto constitucional de 1937, depara-se com o seguinte dispositivo: “Art. 3º. O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial”. Em face do exposto, formalmente, a situação municipal brasileira entre 1937 e 1946 seria a mesma instituída pela Lei Maior de 1967.

Faticamente, o Brasil estava sob a égide de um Estado intervencionista outorgado, o Estado Novo. Em matéria constitucional, a Constituição de 1937 teve muitos de seus preceitos desobedecidos no âmbito político e pelo próprio Poder Legislativo, cujos projetos seriam passíveis de inconstitucionalidade, como aponta Meirelles (2000, p. 39): “O código das Municipalidades era o Dec.-lei federal 1.202, de 8.4.39, modificado substancialmente pelo n. 5.511, de 21.5.43 – diplomas, passíveis das mais sérias censuras, inclusive a da inconstitucionalidade [...]”.

Outros dispositivos, todavia, prescreviam uma autonomia municipal ainda maior, como herança da Carta de 1934, mesmo que superficial. Assim dispunha o art. 32 do citado diploma legal: “É vedado à União, aos Estados e aos Municípios: a) criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios [...]”. Tal preceito legal olvidava o fato de que não seria desigualdade para o poder constituinte originário permitir a intervenção direta de um ente político-administrativo hierarquicamente superior a outro. Ademais, não seria discriminação a mutilação da autonomia política municipal no contexto constitucional referido. Desigualdades e discriminações havia, mas o poder central estava fortalecido, pela forma de aplicabilidade do referido artigo 32 da CF/37.

O dispositivo a seguir da Carta de 1937 ilustra melhor a situação do parágrafo

anterior: “Art. 26. Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse [...]”. As expressões utilizadas no referido artigo sedimentaram a falta de autonomia municipal na Constituição de 1937, mesmo com a palavra **autonomia** ali expressa. Na locução **serão organizados**, é patente que o município passaria por isso de forma passiva, sob o crivo da União. Quanto à expressão **peculiar interesse** muito difere do interesse local, haja vista que somente determinadas matérias seriam diretamente subordinadas ao poder local. Em outros termos, somente aquelas competências que não pudessem de outra forma serem exercidas pelo Estado ou pela União passariam para o município.

Na Constituição de 16 de julho de 1934, é possível perceber a sua similaridade com a Carta de 1937, no que se refere à divisão de competências entre os entes político-administrativos. O contexto histórico é diferente: houve a deposição do governo da Primeira República pela Revolução de 1930, mas sem a instauração do Estado Novo.

A autonomia municipal, mais que um preceito legal, havia tornado-se um princípio constitucional, consoante o dispositivo a seguir da Carta de 1934:

Art 7º. Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:

- a) *omissis*;
- b) *omissis*;
- c) *omissis*;
- d) autonomia dos Municípios [...]

A autonomia municipal, quando em comparação com a Constituição de 1937, da Carta de 1934 oferece maior vislumbre no que tange ao pleno exercício das competências previstas constitucionalmente pelo município de forma que seria somente alcançada pela CF/88. A retirada do art. 7º foi intencional, como resultado do novo contexto político. Por seu turno, o art. 26 da Carta de 1937, citado anteriormente, correspondia ao art. 13 da Constituição de 1934, que não foi suprimido<sup>2</sup>.

A Constituição de 1934 deveras inovou sobre a legislação constitucional

---

<sup>2</sup> Art. 13, CF/34: “Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse [...]”.

anterior a tal ponto que garantiu a autonomia dos municípios dos antigos territórios, antes mesmo que os Estados-membros fossem criados:

Art 16. Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo.

§ 1º. *omissis*;

§ 2º. A lei assegurará a autonomia dos Municípios em que se dividir o território.

Meirelles (2000, p. 38) confirma o pensamento ao mencionar que:

Pela primeira vez uma Constituição descia a tais minúcias, para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores. A brevíssima vigência da Constituição de 1934 não permitiu uma apreciação segura dos resultados das inovações (delineamento da autonomia e discriminação das rendas municipais) introduzidas na esfera municipal.

O município na Constituição de 1891 foi vitimado pela atrocidade da política vigente, bastante centralizadora. De direito, todavia, havia o seguinte e único preceito constitucional que deveria ter garantido a autonomia dos municípios no alvorecer da República, conforme dispunha o art. 68<sup>3</sup>.

Não houve autonomia municipal no país, enquanto vigorou a primeira Constituição republicana. Sobre esse aspecto, descreve Meirelles (2000, p. 37-38):

O hábito do centralismo, a opressão do **coronelismo** e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos "seus" distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. [...] o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia. (grifos do autor)

Ao se encetar a **Constituição Política do Império do Brasil** de 25 de março de 1824, percebe-se que ela não utilizou o termo **município**, mas somente referiu-se ao mesmo como **cidades** ou **vilas**. Ademais, usa o adjetivo **municipaes**, ao invés disso. Neste estágio da História, conforme Acquaviva (2010), o Brasil era um Império que consistia num Estado unitário, composto por províncias subordinadas

---

<sup>3</sup> Art. 68, CF/1891: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

diretamente ao poder central, quer seja o Poder Moderador, representado pela figura do Imperador, conforme o art. 10 da Carta Imperial<sup>4</sup>.

Reza a primeira das Constituições brasileiras, do artigo 167 ao 169, o início da existência do município como genuinamente brasileiro. Montoro (1975) elucida que após a Independência brasileira se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal.

O art. 169, da Constituição Imperial, dispunha sobre as Câmaras Municipais da seguinte forma: "O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar."

Desta feita, resulta que a Carta Imperial não arrolou competências aos municípios, mas diretivas. Tais competências ficaram a cargo da Lei 28, de 01 de outubro de 1828. Ao discorrer sobre essa lei, Pires (1999, p. 146), afirma: "Nesse quadro não passaram os Municípios de meras circunscrições administrativas".

Diante do exposto, discorre Calógeras (1938 apud Meirelles, 2000, p. 35):

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central, e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império.

Sobre a forma como se originou a instituição municipal brasileira, há que se citar Pires (1999, p. 144):

[...] nossa instituição municipal tendo sua origem nas comunas portuguesas, inaugurou-se no Brasil com a criação, por Martim Afonso, em 1532, sob a vigência das ordenações manuelinas de 1521, da Vila São Vicente, atual São Paulo, seguida aquela por Olinda, Santos, Salvador, Santo André da Borda do Campo e Rio de Janeiro. A Vila, por sua vez, marcou o início da República Municipal Brasileira, constituindo-se, historicamente, no primeiro governo local autônomo das Américas [...].

Destarte, o sistema municipal foi transplantado para o Brasil pelos colonizadores portugueses, ressaltando o pioneirismo das vilas, como primeira

---

<sup>4</sup> Art. 10 da Constituição Imperial de 1824: "Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial".

estrutura dotada de autonomia municipal para intervir e administrar assuntos de interesse local que não eram suplantados pelas outras entidades político-administrativas, quer seja, a Coroa Portuguesa.

Hodiernamente, há outro delineamento conceitual do que seja um município para o Direito brasileiro. De forma bastante simples e atual, conceitua Meirelles (2006, p. 769): “O Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação”. Desse modo, o texto do art. 1º, CF/88, ressalta a importância do reconhecimento do interesse local na figura do Município como princípio fundamental para o cumprimento dos preceitos constitucionais.

Sendo assim, as múltiplas facetas da existência do Município, uma vez delineadas, servem de substrato para as considerações sobre sua natureza jurídica.

## 2.2 Natureza jurídica

Conforme se depreende da seção anterior, entenda-se o Município conceituado como entidade estatal, restando, pois, que se defina sua natureza jurídica.

De antemão, há tenaz discussão doutrinária sobre a natureza jurídica do Município. Há quem defenda a tese de que o Município não é entidade federativa. O pensamento de Silva (1991, p. 408), num primeiro argumento, define o que seria a natureza jurídica do Município:

Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação.

Por seu turno, a expressão **autonomia político-constitucional** é demasiadamente imprópria no que concerne a definição da natureza jurídica inerente ao Município, porquanto o Ministério Público, a título de exemplo, também seja dotado da mesma autonomia nos termos do art. 127, § 1º, CF/88 e do art. 127,

§ 2º, CF/88<sup>5</sup>. Estaria, desta feita, a natureza jurídico-constitucional do Ministério Público equivalente à natureza jurídico-constitucional dos Municípios.

E Silva (1991, p. 408) ainda continua:

Outro aspecto que mostra que os Municípios continuam a ser divisões dos Estados acha-se no fato de que sua criação, incorporação, fusão e desmembramento far-se-ão por **lei estadual**, segundo requisitos previstos em **lei complementar também estadual** (art. 18, § 4º), e dependerão de plebiscito (que é sempre consulta prévia) das **populações diretamente interessadas**. (grifos do autor)

Destaque-se, que o ponto principal desse argumento reside na necessidade de consulta à população da qual o novo ente será desmembrado. Entretanto, a divergência crucial para definir o Município como ente federativo é quanto ao seu nível de autonomia, sobre as quais elucida Silva (1991, p. 539):

[...] as normas constitucionais instituidoras da autonomia municipal dirigem-se diretamente aos Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes dá o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (arts. 23, 29, 30 e 182).

A autonomia do Município no Federalismo brasileiro também tem respaldo teórico. Antes da promulgação da Constituição de 1988 foram realizados estudos acerca do *status quo* constitucional dos Municípios. Tais estudos indicaram a necessidade de uma nova edição legislativa sobre o tema.

O excerto a seguir foi apresentado em março de 1987 por servidores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) ao extinto Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPLAN), retratando a situação fática dos municípios na Federação Brasileira às vésperas da promulgação da Constituição de 1988, conforme Afonso e Lobo (1987, p. 8-9):

O conceito de sistema federal entendido como pacto, acordo, baseado em

---

<sup>5</sup> Art. 127 da CF/88: [...] § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional;

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

relações de cooperação tem pouca aplicação em nosso caso. O cerne da doutrina federalista, enfatizando a primazia da coordenação, da barganha e da negociação entre diferentes centros de poder, encontrou raros períodos de concretização em nossa história federal. A melhor expressão dos entraves experimentados pelo sistema federal brasileiro é identificada nas relações intergovernamentais. A articulação entre os três níveis de governo neste país reflete, de maneira às vezes não muito clara, a progressiva descaracterização do Federalismo enquanto um sistema que se propõe a uma distribuição de poder mais ou menos equilibrada.[...] Aos estados e municípios resta cruzar os braços e esperar pelas benesses do governo federal. A descaracterização do sistema federal atinge seu máximo.[...] A centralização dos recursos financeiros em mãos da União freqüentemente é tomada como a única responsável pelo mau estado das relações entre os entes governamentais.

O trecho retrata uma característica tradicional anômala do sistema federativo brasileiro: a concentração do poder de decisão em uma única esfera administrativa e a concentração dos recursos financeiros na União.

Sobre o tema, discorre Lenza (2010, p. 365):

Muito se questionou a respeito de serem os Municípios parte integrante ou não de nossa Federação, bem como sua autonomia. A análise dos arts. 1º e 18, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vezes em contrário), leva-nos ao único entendimento de que eles são entes federativos, dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de **auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação**. Ainda mais diante do art. 34, VII, “c”, que estabelece a intervenção federal na hipótese de o Estado não respeitar a **autonomia municipal**. (grifos do autor)

O fim do trecho *supra* refere-se a um atributo inerente à existência do Município, quer seja, a autonomia municipal que está patente no art. 18, *caput*, CF/88: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição [...]”.

O artigo do parágrafo anterior abre o Capítulo I, **Da Organização Político-Administrativa**, do Título III, **Da Organização do Estado**. Destarte, por interpretação sistemática, a autonomia do Município dá-se de forma excelsa na órbita administrativa e político-financeira, conforme Meirelles (2006, p. 62):

Na nossa Federação, portanto, as **entidades estatais**, ou seja, **entidades com autonomia política** (além da administrativa e financeira), são unicamente **a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal** [...]. (grifos do autor)

Ademais, há competência legislativa no sentido de operacionalizar a atuação nessas três órbitas, conforme os incisos I e II do art. 30 da CF/88<sup>6</sup>.

Os incisos revelam a seguinte característica importante da Federação Brasileira que se encontra, inclusive, como cláusula pétrea, conforme preceitua Bastos (1998, p. 156): “[...] uma Constituição rígida que não permita a alteração da repartição de competências por intermédio de legislação ordinária. Se assim fosse possível, estaríamos num Estado unitário, politicamente descentralizado [...]”.

Diante do exposto, é digna de mérito a menção de Lenza (2010, p. 365) no mesmo sentido: “Internamente, os entes federativos são autônomos, na medida de sua competência, constitucionalmente definida, delimitada e assegurada”.

A Constituição atual corrige uma distorção histórica, pela qual o país pagou durante décadas acerca da relação entre o Município e a Federação. Conforme discorre Bastos (1998, p. 155):

Outro dado para o qual se deve alertar no novo Texto é o fato de ele ter incluído o município como componente da Federação. Como sabemos o município é uma realidade em nossa história. Mesmo antes de existir o país Brasil já tínhamos municípios, os quais eram importantes lócus de poder. Inclusive tendo a Constituição do Império que passar pelo crivo das Câmaras municipais para que chegasse a ser aprovada. Portanto, corrige o constituinte, ao incluir o município como componente da Federação brasileira, o erro das Constituições anteriores.

Vale ressaltar que a autonomia dos Municípios, malgrado institucionalizada, não é constitucionalmente plena, conforme a expressão opinativa de Bonavides (2004, p. 338-339):

Quando apontamos a mazela estrutural desse nosso federalismo, tornamos a insistir que o que se deve acabar não é com a Federação em si; esta é perpétua e indissolúvel, conforme se deduz do parágrafo 4º do art. 60 da Constituição, onde se aloja, de maneira explícita e ostensiva, a garantia suprema de sua continuidade. Deve-se acabar, sim, com a composição formalmente dualista do sistema, a dualidade União-Estado-Membro, pois estorva-lhe os mecanismos funcionais debaixo do constante açoite de uma realidade nacional perante a qual o modelo, já exaurido, se curva impotente, contraditório, ultrapassado. Em outras palavras, realidade de que o País federal se acha de todo divorciado.

No que concerne à possibilidade de Emenda Constitucional sobre a forma

---

<sup>6</sup> Art 30, CF/88: “Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber [...]”.

federativa, deve ser observado o art. 60, § 4º, inciso I da CF/88<sup>7</sup>.

Acerca da autonomia do Município, Moraes (2005, p. 254) descreve o que se expõe:

Dessa forma, o município **auto-organiza-se** através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; **autogoverna-se** mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, **auto-administra-se**, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal. (grifos do autor)

O trecho acima se refere aos três atributos considerados hodiernamente definidores da autonomia dos Municípios como entes federativos. É um sumário acerca das funções municipais definidas constitucionalmente.

O Município, no dizer de Meirelles (2006), constitui-se em Pessoa Jurídica de Direito Público Interno com capacidade civil, administrativa e penal, através de seus agentes.

Não restam dúvidas de que foi a Constituição Federal de 1988 que permitiu a inserção do Município como ente federativo, conforme Baggio (2006, p. 109):

No tocante às questões do sistema federativo, a CF/88 também avançou. Encontramos nela consagradas tendências inovadoras para um sistema federalista, que vão muito além de sua estrutura clássica, como a autonomia dada aos Municípios. Esta é uma peculiaridade do sistema brasileiro, já que não há na história do federalismo mundial registros anteriores de tal natureza e que pode significar [...] um grande avanço à (re)construção da democracia brasileira.

Os Estados Unidos da América também utilizam o sistema federativo no qual o Estado brasileiro se espelhou. Tal sistema foi o primeiro a existir, conforme dispõe Lenza (2010, p. 340): "A forma federativa de Estado tem sua origem nos EUA, e data de 1787".

As principais diferenças entre o federalismo norte-americano e o brasileiro são a formação histórica e o papel exercido atualmente pelo Município. Consoante Lenza (2010), ao discorrer sobre o federalismo por agregação, forma federativa típica dos Estados Unidos da América, os Estados independentes ou soberanos

---

<sup>7</sup> Art. 60, CF/88: "§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado".

resolvem abrir mão de parcela de sua soberania para agregar-se entre si e formarem um novo Estado, agora, Federativo, passando a ser, entre si, autônomos.

Quanto ao federalismo brasileiro, discorre Lenza (2010, p. 342) que: "O Brasil é exemplo de federalismo por desagregação, que surgiu a partir da proclamação da República, materializando-se, o novo modelo, na Constituição de 1891".

Para melhor ilustrar a transição brasileira de Estado unitário para o sistema federativo, segue o art. 1º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891:

A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por **união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.** (grifos nossos)

Acerca da autonomia municipal norte-americana, discorre Meirelles (2000, p. 45-46):

A Constituição norte-americana - mínimo de regras indispensáveis à coexistência, com particular destaque às liberdades individuais - não contém uma referência sequer aos Municípios. Não lhes assegura autonomia, nem lhes garante renda própria, o que não significa, todavia, que esses recursos fundamentais inexistam.

No Direito Constitucional norte-americano, por não haver preceitos constitucionais que se refiram ao Município, há uma autonomia legislativa maior, conforme Meirelles (2000), bem como uma variegada gama de instituições que se equiparam ao Município brasileiro, como o *county* e o *township*.

Bercovici (2004, p. 12-13) assim ressalta sobre o Federalismo norte-americano:

A desconcentração de poder político deu-se com a existência de duas esferas de poder político: a federal e a estadual (os Municípios foram esquecidos nessa divisão de poderes, sendo deixados no âmbito da competência estadual). Uma esfera não é superior a outra. O que prevalece sobre ambas é a Constituição.

O eminente Meirelles (2000, p. 46) ainda estabelece um breve comparativo, ao elucidar que:

[...] A extrema diversidade, característica das instituições norte-americanas, impede, via de regra, generalizações a respeito das diferentes formas de administração comunal. Semelhantemente ao que ocorreu entre nós, os Municípios norte-americanos, até meados do século passado, enfeixavam considerável soma de atividades administrativas. Desde então, nota-se acentuada tendência de fortalecimento dos poderes federais e, em menor escala, dos estaduais. Recentemente, todavia, percebe-se claramente como que renascimento municipal, evidente em determinados programas urbanísticos de porte verdadeiramente ambicioso.

A importância dessas colocações para o Direito Constitucional brasileiro se traduz no fato de que esse recrudescimento da importância dos municípios nos Estados Unidos da América ocorreu de maneira análoga no Brasil, onde foi consubstanciado pela própria Constituição Federal de 1988. A idéia de **renascimento municipal**, consoante Meirelles (2000) é aplicável ainda mais ao direito pátrio, à medida que são estabelecidos novos parâmetros de planejamento, diante da realidade do desenvolvimento nacional.

Em suma, carecem de propriedade os argumentos que não definem o Município com a natureza jurídica de entidade federativa autônoma. Vale destacar que isso é uma inovação do Direito pátrio, advinda com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e alicerçada em pesquisa, estudos e na necessidade expressa de reforma e aperfeiçoamento do sistema federativo, bastante peculiar e pouco semelhante ao Federalismo norte-americano.

### **2.3 Competências dos Municípios e o seu papel na Constituição brasileira de 1988**

Concebendo o Município como ente federativo autônomo, faz-se mister elucidar a forma como seu compromisso de existência com a sociedade brasileira se perfaz, sob os ditames constitucionais. Para isso, é preciso dissecar a forma como as competências do Estado brasileiro são distribuídas.

Oportuna é a importante diferenciação de Silva (1991, p. 413), para quem:

**Competência** é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. **Competências**

são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (grifos do autor)

O critério essencial que determina a repartição de competências entre os entes federativos é o princípio da predominância do interesse, com a precaução de que as matérias não sejam sobrepostas aos diferentes entes estatais. Sobre ele assenta-se toda a repartição em matéria administrativa e legislativa. Acerca de tal princípio discorre Moraes (2005, p. 270):

Assim, pelo princípio da **predominância do interesse**, à União caberá aquelas matérias e questões de **predominância do interesse geral**, ao passo que aos Estados referem-se às matérias de **predominante interesse regional** e aos municípios concernem os **assuntos de interesse local**. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição. (grifos do autor)

A evolução da forma de repartição de competências no Brasil, não resultou numa simplificação, mas num maior nível de complexidade, conforme discorre Almeida (2007, p. 58):

Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.

Além de complexo, o tema da repartição de competências não é pacífico, pois há matérias de repercussão geral a que se deve destinar uma análise diferenciada a nível regional ou local e vice-versa. Disso resulta que, tanto no Direito pátrio como no comparado, há inúmeras formas de repartição de competência.

Enfocando o que foi exposto, diz Almeida (2007, p. 32): “As técnicas de repartição de competência que a experiência federativa já testemunhou resultam, basicamente, de combinações diversas entre poderes enumerados, remanescentes e concorrentes”. Tal classificação também é defendida por Moraes (2005).

Por seu turno, cita Teixeira (1991) que as Federações usam duas formas de repartir competências, quanto a sua natureza. Uma delas prevê os poderes da União e deixa os poderes remanescentes aos demais entes federativos, por exemplo, o

Brasil. Outra forma é arrolar os poderes dos Estados-membros e deixar para a União a competência que remanescer, a título de ilustração, o Estado do Canadá.

Voltando-se especificamente para as competências municipais, classificou-as Lenza (2010) em competências não legislativas e legislativas. Implica dizer que as competências não legislativas correspondem às incumbências administrativas e materiais do Município, que mais interessam este trabalho.

Por seu turno, um exemplo de competência legislativa é o plano diretor, imprescindível ferramenta de planejamento urbano, previsto na Constituição Federal de 1988: “Art. 82. [...] § 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Quanto às competências não legislativas, prevê o art. 23, CF/88, taxativamente, quais as competências comuns, também denominadas cumulativas, paralelas ou ainda concorrentes entre os quatro entes federativos<sup>8</sup>, como elucida Almeida (2007, p. 112):

Além de partilhar entre os diversos entes federativos certas competências exclusivas, que cada um exerce sem participação dos demais, o constituinte demarcou uma área de competências exercitáveis conjuntamente, em parceria, pelos integrantes da Federação, segundo regras preestabelecidas. Trata-se da competência concorrente, assim tradicionalmente denominada, porque [...] relativamente a uma só matéria concorre a competência de mais de um ente político.

Deste modo, observa-se a existência de um rol de temas de interesse nacional, o qual sorve a órbita de atuação dos entes federativos. Importante

---

<sup>8</sup> Art. 23, CF/88: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito”.

destacar a importância do art. 23, parágrafo único, da CF/88, que assim dispõe: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Observa-se uma recente alteração nesse dispositivo, trazida pela Emenda Constitucional nº 53/2006. O texto anterior do art. 23, parágrafo único, CF/88, era o seguinte: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Diante da inviabilidade técnica de uma única lei complementar normatizar todas as formas de cooperação entre os entes da Federação, tornou-se necessária uma correção, que permite que várias leis sejam editadas sobre a mesma matéria. Ressalve-se, contudo, que esses temas precisam estar inseridos no rol do art. 23 da CF/88, quer seja, devem ser relativos à competência comum dos entes federativos.

As competências privativas, exclusivas ou enumeradas estão arroladas no art. 30 da CF/88<sup>9</sup>. Vale ressaltar o pensamento de Almeida (2007, p. 63):

O que não nos parece apropriado, no entanto, é extremar mediante o uso dos termos “privativo” e “exclusivo” as competências próprias que podem e as que não podem ser delegadas, como se “privativo” não exprimisse, tanto quanto “exclusivo”, a idéia de que é deferido a um titular com exclusão de outros”.

Destarte, não parece haver diferenças entre ambas terminologias, haja vista que o próprio legislador constituinte não conhecia tal discriminação. Por seu turno a União tem apenas parcela das competências enumeradas em todo o texto constitucional. Implica dizer que o ordenamento jurídico-constitucional reconhece

---

<sup>9</sup> Art. 30 da CF/88: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

que a União é incapaz de exercer sozinha todas as competências.

No tocante ao art. 30, inciso VI, CF/88, existe uma previsão de cooperação técnica e financeira do Município com o Estado-membro e a União. Tal previsão demonstra que o rol de competências não é exclusivo para o Município. Entretanto, há previsão de competência legislativa no art. 30, inciso I da CF/88, o que resulta em outras competências implícitas. Sobre o fato, discorre Almeida (2007, p. 97): “Destarte, pode-se dizer das competências reservadas aos Municípios, que parte delas foi enumerada e outra parte corresponde a competências implícitas, para cuja identificação o vetor sempre será o interesse local”.

Deve-se ao Município uma importância deveras fundamental à subsistência do sistema federativo no Brasil. Haja vista que o país possui uma imensidão continental, onde as municipalidades permanecem parcialmente isoladas, necessitando de autonomia para dirimir suas questões mais corriqueiras. Para o Direito Administrativo brasileiro, o Município representa um parceiro imprescindível para a execução de políticas públicas. A autonomia necessária à execução das referidas políticas é concedida pela repartição de competências adotada pela CF/88.

Acerca da importância do mais presente dos entes federativos na vida do cidadão brasileiro, discorre Meirelles (2000, p. 33):

O Município no mundo moderno diversificou-se em natureza e atribuições, ora organizando-se por normas próprias ora sendo organizado pelo Estado segundo as conveniências da nação, que lhe regula a autonomia e lhe defere maiores ou menores incumbências administrativas no âmbito local. O inegável é que, na atualidade, o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da **urbanização** que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações. (grifos do autor)

Consultando o direito comparado, é possível verificar a forma como a competência material ou administrativa é exercida, de forma a aferir a importância dos Municípios nesses países.

Na Inglaterra, que adota o *Common Law*, conforme Meirelles (2000, p. 48): “A administração municipal é controlada por um órgão central (*Local Government Board*), sediado em Londres, presidido por um membro do gabinete nomeado pela Coroa e com jurisdição sobre todas as Municipalidades”.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha possui, no início de seu artigo 28.2, a seguinte disposição: “Os Municípios devem ter garantido o direito de regular sob sua responsabilidade, na esfera legal, todos os assuntos relativos à comunidade local [...] (tradução nossa)”.

A título demonstrativo, observe-se que a administração inglesa dos Municípios é altamente centralizada, a respeito de uma instância de natureza autárquica. Quanto à Alemanha, com o modelo jurídico romano-germânico, é consagrado constitucionalmente o princípio da autonomia dos Municípios no sentido de legislar sobre os assuntos de interesse local. Das duas estruturas administrativas, o modelo germânico é mais análogo ao brasileiro.

Por seu turno, a importância do Município decorre da natureza do modelo da Constituição adotada pelo país, haja vista que o dispositivo citado da Lei Fundamental alemã corresponde ao art. 30, inciso I da CF/88. Em suma, a autonomia dos Municípios, salvo exceções, é típica de poucos países que adotam o sistema federativo e o modelo romano-germânico de aplicação de suas Leis Fundamentais.

A autonomia dos Municípios brasileiros, por conseguinte, deveria ser diversa. Haja vista que a legislação constitucional menciona expressamente diversos preceitos acerca de tal qualidade do Município. Para que haja conformidade com o que se expõe na CF/88, é necessário que os entes federativos exerçam de forma eficaz a competência que lhes é imbuída. Desse modo, os Municípios poderiam utilizar de forma autônoma sua capacidade de auto-gestão, inserida no contexto constitucional hodierno.

### 3 O MUNICÍPIO E A MICRORREGIONALIZAÇÃO

Concebendo o Município como base de apoio para a implementação de uma política pública duradoura que esteja fundamentada constitucionalmente e que respeite a peculiaridade do interesse local, faz-se mister erguer uma descrição nítida acerca da forma como os Municípios cooperam entre si.

Ao se identificar historicamente a origem da atual distribuição municipal, é possível erigir um marco sobre o qual se assenta a discussão da aplicação dos preceitos constitucionais com relação ao Município. Por seu turno, a análise da dinâmica municipal hodierna engendra um substrato que pode ser comparado com as formas de distribuição dos Municípios, sejam as já implementadas, tentadas ou ainda formas meramente previstas legalmente.

Sendo assim, ao se colocar em evidência o art. 25, § 3º, CF/88 e ao interpretá-lo torna-se tangível a possibilidade de dimensionar a forma como os Estados-membros podem regulamentar o referido artigo. Num país de dimensões colossais e números gigantescos, a estruturação política e o planejamento das políticas públicas são necessidades que não podem ser olvidadas pelos gestores. Para tal finalidade, há uma tipologia conceitual que é imprescindível à sistematização do processo de organização interna do Estado brasileiro.

As funções públicas de natureza comum dos Municípios podem adquirir um novo contorno, quando submetidas a uma aplicação microrregionalizada, tornando-a mais eficiente em termos de gestão pública.

#### 3.1 A regionalização municipal na Federação Brasileira

A menção feita à regionalização não é um fenômeno novo na história brasileira. Do período colonial, herdaram-se expressões como **pimenta-do-reino**, conforme Ferreira (2001), e **canário-da-terra**, que definiam a origem comercial dos itens consumidos da metrópole ou da colônia.

Por conseqüência lógica, somente após a formação de municípios e adoção

do sistema federativo, há que se falar em regionalização de municípios sob o prisma constitucional. A primeira menção direta feita à regionalização de municípios em uma Constituição brasileira foi realizada na Carta de 1937:

Art 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

Ao se focar o período histórico de 186 anos em que o Brasil subordina-se às diretrizes de uma Constituição, aproximadamente na metade do referido período, passa-se a contar com um dispositivo que reconheça expressamente a autonomia dos Municípios no sentido de se reagruparem para oferecer melhorias na prestação de serviço público comum.

A rigor, tecnicamente, não se trata de uma espécie de microrregião, tal como conhecida hoje, por faltarem os atuais requisitos constitucionais para sua instituição. Tenha-se em vista que o ente seria dotado de "personalidade jurídica limitada a seus fins", conforme menção expressa do art. 25, § 3º da CF/88. A hermenêutica, entretanto, permite definir que a espécie normativa cabível para regulamentá-los seria a lei complementar estadual, como disposto no parágrafo único do artigo 29 da CF/37, o qual se remete ao *status* regulamentar do estado-membro.

Após isso, somente a Constituição Federal de 1964, através da EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, mencionou uma espécie regional, a região metropolitana, nos termos de seu art. 164:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

O fato no qual está pautada a constitucionalização da regionalização é apresentado por Magalhães (2010, p. 13):

**O início do processo de emancipação municipal no Brasil ocorreu por volta da década de 1930.** Esse processo se intensificou nas décadas de 1950 e 1960 e foi restringido pelos governos militares de 1970 e 1980. Após o término do regime militar, as emancipações se intensificaram novamente. (grifos nossos)

Desde o momento em que a dinâmica dos municípios não permitiu que as competências dos mesmos fossem exercidas efetivamente, tornou-se necessária à associação, assim como a cooperação entre eles. Tal ato permitiu aos cidadãos que desfrutassem das melhorias trazidas pelo desenvolvimento ou, até mesmo, lutassem para suprimir problemas antigos, como educação, saúde e transporte público.

Sendo assim, *a priori*, não foram os Municípios em si regionalizados pela Constituição de 1937, mas sim a aplicação de suas políticas públicas. As regiões consistem em formas especiais de administração do território, no dizer de Silva (1991).

Conforme demonstra o direito comparado, na Alemanha, a regionalização dos Municípios tem importância vital, definindo a silhueta político-administrativa do país. Os agrupamentos de municípios recebem a denominação de *Gemeinverbände*, conforme Meirelles (2000). Sobre eles, a título de ilustração, dispõe o art. 28.2, *in fine*, da Lei Fundamental Alemã (2010, tradução nossa): "[...] Os agrupamentos de Municípios têm igualmente o direito de auto-administração, nos limites de sua esfera de atribuições legais e em conformidade com as disposições da lei". Por conseguinte, a Constituição Federal alemã faz menção à autonomia dos Municípios para firmarem agrupamentos regionalizados.

Tentativas de regionalização são implementadas a nível nacional, estadual e por órgãos de governo, estudiosos e políticos. A maior divisão regional do território brasileiro atualmente é a divisão em cinco Grandes Regiões, quais sejam, regiões Norte, Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Sudeste, que podem ser observadas no anexo A, que trata da citada divisão e mostra as últimas leis a alterarem a repartição das unidades da federação.

A divisão referida tem por base o trabalho do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como se segue (BRASIL, 2010):

Os estudos da Divisão Regional do IBGE tiveram início em 1941 sob a coordenação do Prof. Fábio Macedo Soares Guimarães. O objetivo principal de seu trabalho foi de sistematizar as várias "divisões regionais" que vinham sendo propostas, de forma que fosse organizada uma única Divisão

Regional do Brasil para a divulgação das estatísticas brasileiras. Com o prosseguimento desses trabalhos, foi aprovada, em 31/01/42, através da Circular nº 1 da Presidência da República, a primeira Divisão do Brasil em regiões, a saber: Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste. A Resolução 143 de 6 de julho de 1945, por sua vez, estabelece a Divisão do Brasil em Zonas Fisiográficas, baseadas em critérios econômicos do agrupamento de municípios. Estas Zonas Fisiográficas foram utilizadas até 1970 para a divulgação das estatísticas produzidas pelo IBGE e pelas Unidades da Federação. Já na década de 60, em decorrência das transformações ocorridas no espaço nacional, foram retomados os estudos para a revisão da Divisão Regional, a nível macro e das Zonas Fisiográficas.

Vale salientar que, diante desses procedimentos de regionalização, a maior parte da divisão de Estados-membros foi herdada do ordenamento jurídico-constitucional anterior. Em tempos hodiernos, com exceção do disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os procedimentos referidos são normatizados pela Constituição Federal, em seu artigo 18, § 3º da CF/88<sup>10</sup>.

Quanto aos Municípios, os Estados-membros têm elaborado diversas propostas e formas de regionalização, com terminologias diversas. A título de ilustração, o Piauí, através de sua Secretaria do Planejamento (SEPLAN), apresentou em 2003 uma proposta para regionalizar seu território. Tal proposta corresponde ao anexo B, que trata das macrorregiões piauienses, conforme documento emitido pela SEPLAN (PIAUÍ, 2010, p. 7):

Para execução da proposta dos Cenários Regionais do Piauí, o Estado foi dividido em 04 macrorregiões, considerando as características ambientais (litoral, meio-norte, semi-árido e cerrado) que foram subdivididos em 11 territórios de desenvolvimento, considerando as vocações produtivas e as dinâmicas econômicas dos territórios. Por fim, os 11 territórios de desenvolvimento foram divididos em 26 conjuntos de municípios (aglomerados de municípios) definidos segundo os seguintes critérios: Municípios com proximidade geográfica correspondente a um raio de 50 km; Municípios que já estabelecem alguma forma de transações (comerciais, utilização do sistema de saúde, educação, feira, desmembrados, etc.); Municípios próximos das cidades de referência dos territórios de desenvolvimento; Existência de malha viária que facilite o deslocamento da população entre os municípios.

Outro exemplo, melhor detalhado, é a proposta apresentada em 2006 pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) para regionalização

---

<sup>10</sup> Art. 18, § 3º da CF/88: "Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar".

da administração estadual e de seus Municípios que propõe uma nova distribuição dos órgãos públicos e das finanças públicas. No anexo C, trata-se da forma como os órgãos estaduais cearenses são regionalizados. Observe-se ainda o anexo D, que trata da divisão do Ceará em macrorregiões, onde se percebe a forma utilizada pelo estado até então para a prestação de serviços públicos à população cearense. Por seu turno, o anexo E demonstra a divisão microrregional efetuada pelo IBGE em 2000, enquanto que o anexo F ressalta outras políticas regionalizadas entre os Municípios cearenses.

Para alcançar a proposta final de regionalização estadual, presente no anexo G, os técnicos utilizaram a Lei da Gravidade de Isaac Newton como parâmetro, obtendo a seguinte fórmula e realizando ajustes em 15% dos Municípios (CEARÁ, 2006, slide 10, grifos do autor):

$$I_{ij} = g (M_i \times M_j) / D_{ij}^2$$

$I_{ij}$  = interação entre os municípios  $i$  e  $j$

$M_i$  = massa do município  $i$

$M_j$  = massa do município  $j$

$D_{ij}$  = distância entre os municípios  $i$  e  $j$

$g$  = constante gravitacional

Ponderando a questão da regionalização dos Municípios sob o prisma constitucional, nenhuma das propostas até aqui mencionadas cita o dispositivo constitucional referente à criação de microrregiões, forma básica de organização dos Municípios brasileiros, qual seja, o art. 25, § 3º da CF/88. Não levaram em consideração, portanto, as diretrizes constitucionais. Entretanto, consideraram o imediatismo da execução de políticas públicas e apresentam uma relativamente boa precisão técnica no que se refere a sua elaboração.

### 3.1.1 O art. 25, § 3º da CF/88 e o Poder Constituinte Derivado Decorrente

Acerca da previsão constitucional sobre a criação das microrregiões, é importante ressaltar, de antemão, que há outras formas de regionalização que são

tratadas no mesmo dispositivo constitucional.

Prescreve o art. 25, § 3º da CF/88:

§ 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Eis acima o dispositivo que fundamenta a existência das microrregiões. A expressão **os Estados** refere-se aos vinte e seis Estados-membros constituídos e não às unidades da federação, pois senão seria incluído o Distrito Federal. O verbo **poderão** define que a divisão em microrregiões nunca existira constitucionalmente. Ademais, demonstra que a competência não é vinculante, mas facultada aos Estados. Por ser uma medida de planejamento, não é imediatista em termos políticos.

A Constituição Federal define uma zona de intersecção conceitual entre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, qual seja, o fato de serem **constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes**, conforme descreve o art. 25, § 3º da CF/88. Em outros termos, a Constituição define que as microrregiões devem possuir continuidade territorial entre os seus municípios. Tal preceito é lógico, mas se deve ressaltar que o país possui peculiaridades como o arquipélago de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas, as ilhas de Trindade e Martim Vaz, os Penedos de São Pedro e São Paulo, a Ilha de Marajó, a Ilha do Bananal, a estação de pesquisas Comandante Ferraz na Antártida, *et alli*, que ferem a continuidade territorial, mas onde há o interesse do Estado para administrar tais localidades, quer seja, exercer a soberania nacional.

Todavia, o referido parágrafo 3º, do art. 25 da CF/88, dispõe **municípios limítrofes**. Tecnicamente, Fernando de Noronha é uma microrregião, conforme o anexo H, com o código IBGE nº 26019, inserida na mesorregião Metropolitana de Recife, de código 2605. A título de exemplo, o ADCT, em seu art. 15, dispõe: "Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco".

A Constituição pernambucana de 5 de outubro de 1989 assim o define:

Art. 75. O território do Estado é dividido em Municípios como unidades

territoriais dotadas de autonomia política, normativa, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição, por lei complementar estadual e pelas Leis Orgânicas dos Municípios e é também formado pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Por interpretação literal, tem-se a inconstitucionalidade da microrregião de Fernando de Noronha, por impropriedade técnica, porquanto o mencionado arquipélago seja **Distrito Estadual**. O Estado de Pernambuco, caso ponha em prática a disposição constitucional do art. 25, § 3º da CF/88, deverá criar o Município de Fernando de Noronha, antes de editar uma Lei Complementar que institua a microrregião.

Há uma norma programática para correção nesse sentido, quer seja, o § 3º do artigo 96 da Constituição pernambucana: "O Distrito Estadual de Fernando de Noronha deverá ser transformado em Município quando alcançar os requisitos e exigências mínimas, previstos em lei complementar estadual." A partir desse acontecimento, a instituição da microrregião que abarque o Distrito Estadual de Fernando de Noronha será constitucionalmente legal.

Em termos substanciais, o parágrafo 3º do artigo 25, *in fine*, da CF/88 é de suma relevância. **Integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas** representa a finalidade da lei, em sua acepção material. Organização, planejamento e execução são funções que favorecem o desenvolvimento microrregional e não devem ocorrer de forma isolada. A expressão é típica de Direito Administrativo.

O § 3º do artigo 25, *in fine*, da CF/88 ao utilizar a expressão **interesse comum**, dispôs que tal interesse é a soma de interesses locais dos Municípios envolvidos.

Diante do exposto nos parágrafos anteriores, as Constituições estaduais, no exercício do Poder Constituinte Derivado Decorrente, elaboraram preceitos que redirecionam ao próprio Estado-membro o condão de elaborar as microrregiões. A título de ilustração segue abaixo preceito normativo extraído do art. 18 da Constituição pernambucana:

As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, observados os demais termos de votação das leis ordinárias. Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre normas gerais referentes a:

I – *omissis*;  
[...]  
IX – *omissis*;  
X - regiões metropolitanas ou administrativas, aglomerações urbanas e microrregiões, para o planejamento e o desenvolvimento regionais [...]

Eis o que dispõe a Constituição capixaba de 1989 sobre as microrregiões no seu art. 55:

Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:  
I – *omissis*;  
[...]  
XI – *omissis*;  
XII - instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões [...]

Saliente-se que o Município é ente federativo desprovido de Poder Constituinte Derivado Decorrente e que tem seus atos administrativos analisados somente no que diz respeito à legalidade, quer seja, não incide sobre os mesmos o controle de constitucionalidade. Sobre o exposto, interessante observar o entendimento de Porto (2005 apud LENZA, 2010, p. 162):

No caso dos Municípios, porém, se descortina um poder de terceiro grau, porque mantém relação de subordinação com o poder constituinte estadual e o federal, ou em outras palavras, observa necessariamente dois graus de imposição legislativa constitucional. Não basta, portanto, ser componente da federação, sendo necessário que o poder de auto-organização decorra diretamente do poder constituinte originário. Assim, o poder constituinte decorrente, conferido aos Estados-membros e ao Distrito Federal, não se faz na órbita dos Municípios.

Voltando-se a exemplos como o do arquipélago de Fernando de Noronha, não é possível alegar a inconstitucionalidade de uma norma de elaboração técnica. Além do mais, pereceria a estrutura microrregional ao ser fundamentada em lei que desrespeitasse os limites estaduais acordados. Do mesmo modo, não pode existir a elaboração de Lei Complementar estadual que resulte em violação às constituições estaduais. Fato é que elas se limitaram a reproduzir em seus textos, as próprias palavras do constituinte derivado decorrente, empregando o mesmo sentido literal do art. 25, § 3º, da Lei Maior.

Observe-se ainda que não houve a vinculação dos Estados à elaboração de microrregiões conforme à Constituição Federal. Disso resultou a inexistência de normas de conteúdo programático dos Estados-membros no sentido de instituí-las.

Por outro lado, pela leitura do art. 25, § 3º da CF/88, não é possível aos Estados-membros instituírem critérios adicionais para a criação de microrregiões, mas tão-somente definir administrativamente quem exercerá a competência para a formação microrregional, tal como define a ementa do julgado a seguir do STF (1998):

EMENTA: - REGIÃO METROPOLITANA – AGLOMERAÇÃO URBANA OU MICRORREGIÃO – CRIAÇÃO – REQUISITO – APROVAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. Ao primeiro exame, discrepa do § 3º do art. 25 da Constituição Federal norma da Carta de Estado que submete a participação de Município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião à aprovação prévia da câmara municipal. Liminar deferida para suspender a eficácia do preceito em face do concurso da relevância da argumentação jurídico-constitucional, da conveniência e do risco de manter-se com plena eficácia o preceito, obstaculizada que fica a integração e realização das funções públicas de interesse comum.

O Pretório Excelso, na análise do caso em questão, levou em consideração, para concessão da medida cautelar, o que estava disposto no art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro<sup>11</sup>.

Após o STF julgar a procedência do pedido de liminar do governador do Estado do Rio de Janeiro, a Assembléia Legislativa do referido estado aprovou a Emenda Constitucional nº 23/2001, alterando somente a redação do *caput* do art. 357. Acrescentou-se, *in fine*, no referido dispositivo, o seguinte: “[...] após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei”.

Por outro lado, mesmo diante da liminar concedida pelo Colendo Tribunal Constitucional, não foi alterada a redação inconstitucional do parágrafo único do art. 357 da Constituição fluminense. A Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro relegou

---

<sup>11</sup> Antiga redação do art. 357 da Constituição fluminense: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e dependerá de consulta prévia mediante plebiscito às populações diretamente interessadas.

Parágrafo único. A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva câmara municipal”.

a constitucionalidade do artigo a um último plano. Diante desse impasse, em 2002, julgou-se o caso em definitivo, resultando na inconstitucionalidade do referido dispositivo, como restou ementado pelo STF (2002):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO, C. F., art. 25, § 3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. – A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. – Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. – ADIn julgada procedente.

A falta de conformidade com a Constituição Federal tem dificultado a implantação de microrregiões por ineficiência do Poder Constituinte Derivado Decorrente. A necessidade patente de regionalização não tem sido suficiente para despertar o senso crítico dos legisladores infraconstitucionais a respeito do tema, importando reconhecer os preceitos conceituais referentes à matéria.

### **3.2 Diferenciação conceitual entre microrregiões, mesorregiões, aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs)**

As formas de interlocução entre as regiões propostas pelos conceitos de microrregiões, mesorregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas expressa as principais formas de associação de Municípios com base na observação empírica de elementos sociais, legislativos, históricos, geográficos, estatísticos, demográficos e culturais. Favorece ainda a execução de planejamentos no âmbito político para a materialização dos preceitos constitucionais, através da coordenação de municípios relativamente próximos e com interesses em comum. Diz-se que essa proximidade é relativa, porquanto na prática se refira somente a alguns dos aspectos supramencionados.

Consoante Moraes (2005, p. 254):

[...] As **regiões metropolitanas** são conjuntos de Municípios limítrofes, com certa continuidade urbana que se reúnem em torno de um município-pólo, também denominado município-mãe. **Microrregiões** também constituem-se por municípios limítrofes, que apresentam características homogêneas e problemas em comum, mas que não se encontram ligados por certa continuidade urbana. Será estabelecido um município-sede. Por fim, **aglomerados urbanos** são áreas urbanas de municípios limítrofes, sem um pólo, ou mesmo sede. Caracterizam-se pela grande densidade demográfica e continuidade urbana. (grifos do autor)

No que se refere as regiões metropolitanas, o **município-mãe**, na maioria dos casos possui uma elevada densidade demográfica. Tal localidade é conurbada com os municípios limítrofes, quer seja, possuem suas zonas urbanas não intercaladas por zona rural ou acidentes geográficos, numa distribuição mais ou menos espiralada. Há intensa interação econômica entre os Municípios de uma região metropolitana.

Um exemplo de região metropolitana é a Região Metropolitana de Campina Grande (RMCG), instituída pela Lei Complementar estadual da Paraíba de número 92 de 11 de dezembro de 2009. Assim discorre o art. 1º desse diploma legal:

Fica instituída a Região Metropolitana de Campina Grande, integrada pelos municípios de Lagoa Seca, Massaranduba, Alagoa Nova, Boqueirão, Queimadas, Esperança, Barra de Santana, Caturité, Boa Vista, Areial, Montadas, Puxinanã, São Sebastião da Lagoa de Roça, Fagundes, Gado Bravo, Aroeiras, Itatuba, Ingá, Riachão de Bacarnarte, Serra Redonda, Matinhas e Pocinhos.

As Regiões Metropolitanas são estudadas de forma mais abrangente pela ciência jurídica do que as outras formas de interlocução entre regiões. De tal forma que, com doutrina esparsa a respeito, faz-se mister aplicar a analogia com o que se publica a respeito da Região Metropolitana. Conceitua a doutrina sobre a Região Metropolitana, conforme Meirelles (2000, p. 80):

Resume-se na delimitação da zona de influência da metrópole e na atribuição de serviços de âmbito metropolitano a uma Administração única, que planeje e integre a área, coordene e promova as obras e atividades de interesse comum da região, estabelecendo as convenientes prioridades e normas para o pleno atendimento das necessidades de populações interessadas.

As microrregiões não apresentam, via de regra, a continuidade urbana.

Todavia, devem apresentar razoável nível de interação, nem que seja, ao menos, devido ao sistema de transportes regular ou alternativo. A sede de uma microrregião, geralmente, é um município que exerce influência mais acentuada sobre as municipalidades circunvizinhas. Como bem define Silva (1991, p. 560, grifos do autor): "**Microrregiões** formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana".

Sobre a demonstração da dinâmica regional em suas diversas esferas, há uma pesquisa do IBGE denominada Região de Influência das Cidades (REGIC) que define o nível de hierarquização urbana, assim como o nível de influência dos centros urbanos com relação aos municípios menores. Ela é um dos critérios utilizados para a elaboração técnica das microrregiões. A título demonstrativo, observe-se o anexo I, que é o mapa da região de influência do município de João Pessoa, segundo o IBGE e o anexo J, que traz o mapa das microrregiões da Paraíba.

Mesmo não definindo como a microrregião será instituída, observa-se que os critérios utilizados pela pesquisa detectaram as sedes da divisão microrregional. A microrregião constitui-se, destarte, num instrumento de planejamento de políticas públicas previsto constitucionalmente. Não é muito utilizado, entre outros motivos, porque as principais doutrinas detêm-se mais aos projetos de expansão metropolitana em detrimento do favorecimento da interiorização e distribuição espacial das possibilidades de implementação de políticas públicas, consoante os dispositivos constitucionais. Até mesmo, porque a necessidade de intervenção do Poder Judiciário nessas localidades é bem maior. Por conseguinte, nota-se que o desenvolvimento ainda está bastante concentrado nas capitais e grandes centros. Já os aglomerados urbanos são resultado do crescimento natural das cidades, independentemente de haver plano diretor ou não.

Sobre os aglomerados urbanos, cita o IBGE (2010): "São aglomerados urbanos, as cidades (sedes municipais), as vilas (sedes distritais) e as áreas urbanas isoladas". Sendo assim, até o momento, são definidos tecnicamente, ou seja, não se encontram instituídos em lei. O IBGE identifica os setores desse tipo nas áreas urbanas, havendo um subtipo, denominado de aglomerado subnormal, coloquialmente designado como favela. De acordo com os estudos de Silva, Soares e Vasconcelos (2010, p. 4): "Em 1980, O próprio IBGE passou a adotar a

denominação de 'setor especial de aglomerado urbano' denominação modificada, a partir de 1991, para 'aglomerado subnormal'".

Vale destacar que o art. 25, § 3º da CF/88, também foi evocado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 796-3/ES, tal como abaixo ementado pelo STF (1999):

EMENTA: - Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, § 1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, "ut" art. 18, § 4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e "periculum in mora" caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, "ex nunc", a vigência do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Desse modo, propugnou-se a inconstitucionalidade do antigo parágrafo único do art. 216 da Constituição do Espírito Santo que rezava: "A criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas". O mesmo tratamento não era dispensado às microrregiões, como prescreve a norma constitucional supracitada. Destarte, a medida cautelar solicitada pelo Procurador-Geral da República em face da Assembléia Legislativa capixaba foi deferida.

Por seu turno, mesorregião é o conjunto de microrregiões, tecnicamente definido. É um termo ao qual a Constituição Federal não faz menção. Há uma locução que apresenta semelhança com o termo mesorregião, qual seja, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs). As diferenças entre mesorregião e RIDEs podem ser observadas basicamente pelo anexo K, que possui os indicadores básicos das RIDEs, como área e população, e pelo anexo L, que traz o mapa das mesorregiões paraibanas.

As mesorregiões respeitam a legislação relativa à divisa de Estados e são baseadas em critérios técnicos, resultantes de avaliação, sobretudo, geográfica e cartográfica. Há mesorregiões que são equivalentes a zona metropolitanas. As RIDEs, todavia, diferenciam-se das mesorregiões por serem fundamentadas sobretudo, no art. 43, *caput* da CF/88, que dispõe: "Para efeitos administrativos, a

União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”.

Ademais, a própria continuação do mencionado art. 43 da CF/88, menciona a Lei Complementar como fundamento para a instituição das RIDEs<sup>12</sup>.

O termo microrregião refere-se a uma forma básica de associação, pela qual todos os Municípios encontram-se, ao menos tecnicamente, englobados. Apresenta um grau de variabilidade menor de que as mesorregiões em que se inserem, pois, na prática, são definidas por medidas político-administrativas e, da mesma forma que as mesorregiões, respeitam a legislação referente à divisa entre os Estados-membros.

Quanto a metodologia para elaboração de mesorregiões e microrregiões, há que se falar no Seminário Nacional sobre Regionalização realizado pelo Ministério da Integração Nacional do dia 30 a 31 de outubro de 2008. O IBGE participou, através da apresentação do “Projeto Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas”, no qual se dispôs o seguinte (BRASIL, 2008, p. 12): “A elaboração de uma metodologia nacional será desenvolvida de comum acordo com as Secretarias de Planejamento dos estados”.

A conceituação relatada até então, demonstra que as competências dos Municípios encontram-se repartidas constitucionalmente, mas se reagrupam na parcela de responsabilidade de cada Município, com o escopo de fazer cumprir o dever de otimizar a prestação de serviços aos cidadãos.

### **3.3 Os parâmetros de funções públicas de interesse comum passíveis de microrregionalização**

É muito pertinente a definição, conforme a possibilidade jurídica, do rol de competências que se insiram no conceito de funções públicas de interesse comum. Ademais, faz-se mister descrever como e quais dessas funções seriam passíveis de

---

<sup>12</sup> Art. 43, § 1º, inciso I da CF/88: “[...] Lei complementar disporá sobre: I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento”.

serem melhor exercidas por intermédio da microrregionalização.

Faz-se mister, *a priori*, comentar a etimologia da palavra função, sobre a qual elucida Acquaviva (2010, p. 416):

Do latim *functionem*, acusativo de *functio* (radical *function*), função, execução cumprimento, atividade, de *functus*, participio passado de *fungi*, executar, cumprir, desempenhar, e *io*, ação processo. Daí de *functus*, ou seja, aquele morreu, perdeu a **função** vital. (grifos do autor)

Diante do exposto, não seria uma impropriedade comparar o Município a um organismo vivo, numa cadeia ainda maior, abrangendo os demais entes federativos. A finalidade do legislador constituinte em propor a criação de microrregiões reside na idéia de que esse organismo vivo precisa entrar em simbiose com os outros semelhantes circunvizinhos, dentro de um sistema maior, qual seja, o Estado-membro e, por conseguinte, a União. Isso deve ser feito com vistas a evitar que o Município perca sua função vital.

Por seu turno, define-se por função pública, conforme Cretella Júnior (1999 apud ACQUAVIVA, 2010, p. 416): “Atividade de natureza pública exercida por agente, servidor público ou não.” Para a finalidade deste trabalho, interessa o exercício da referida atividade pelo Município, como pessoa jurídica de direito público.

Endossa essa necessidade, outro argumento de Cretella Júnior (1999 apud ACQUAVIVA, 2010, p. 416, grifos do autor):

No dizer de Hans Kelsen, a realização de qualquer ato juridicamente prescrito e, portanto, relativo ao sistema do Estado considerado em sua unidade, constitui o exercício de uma **função**, e o agente que concorre para a perfeita integração do ato é o Estado.

A Constituição de 1988 prescreveu a prática de determinados atos, quer legislativos, quer administrativos. De acordo com pensamento demonstrado, a função pública somente se perfaz quando da concretização dos atos normativos. Em outros termos, implica dizer que somente quando as normas de conteúdo programático adquirem eficácia plena, a função pública atinge seu escopo.

Por outro lado, há críticas a visão orgânica do conceito de serviço público, afirmando que somente se considera como tal o serviço que é prestado por órgão

público. Ademais, tal conceito é variável, ao sabor das contingências e necessidades políticas econômicas, sociais e culturais em cada momento histórico, conforme destaca Meirelles (2006).

Nesse diapasão, Meirelles ainda elucida um conceito mais expandido (2006, p. 329):

Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.

Por outro lado, somente é possível a materialização de tais funções a nível municipal em virtude da sacralização da autonomia municipal pelo atual ordenamento constitucional no art. 18 da CF/88. Ocorre que não é mais possível dissociar a função pública da autonomia administrativa do Município. No dizer de Meirelles (2000, p. 108-109):

A **organização dos serviços públicos locais** constitui outra prerrogativa asseguradora da autonomia administrativa do Município. Nem compreenderia que uma entidade autônoma, política e financeiramente, não dispusesse de liberdade na instituição e regulamentação de seus serviços. (grifos nossos)

Através da concessão da liberdade *supra*, o legislador constituinte definiu as principais competências dos Municípios brasileiros, à luz da Carta Magna de 1988, sobretudo em seus arts. 23 e 30. Em função do art. 30, especialmente, da Lei Maior, existem competências que são compartilhadas com os demais entes estaduais, conforme Almeida (2007).

O método para aferir o dever do Município na prestação dos serviços públicos locais é fazê-lo caso a caso utilizando-se o princípio da predominância do interesse, em detrimento do princípio da exclusividade, diante das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço, de acordo com o pensamento de Meirelles (2006).

Por seu turno, pode-se dizer que uma função pública de interesse comum refere-se a um serviço que precisa ser prestado com relativa continuidade pelo Município, mas cuja prestação seria melhor enquadrada em conjunto com outras municipalidades. Diz-se comum, como tratado anteriormente, por se referir a soma

de diversos interesses locais em prol da adequação à dinâmica dos Municípios a nível microrregional. Por conseguinte, o primeiro critério para defini-la é demonstrar sua pertinência, através da interpretação conforme a Constituição ou do método hermenêutico constitucional normativo estruturante, com o rol dos artigos 23 e 30 da CF/88.

Sendo assim, a função pública de interesse comum seria o elo entre a repartição constitucional de competências e a execução a nível local, feita sob um enfoque microrregional, em atendimento a disposição do art. 25, § 3º da CF/88. A partir desse entendimento, é possível esboçar o recorte das principais funções administrativas passíveis de microrregionalização, em conformidade com o teor normativo constitucional.

O segundo requisito seria a não exclusividade do interesse local, quer seja, a função pública tem que atingir o nível do interesse comum. Apesar de não consistir uma regra, um traço identificador desse critério é que uma dada função pública possa servir indiretamente ao interesse do Estado e da União. Como ilustra Almeida (2007, p. 99):

É inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos Municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.

Por tais casos previstos, há condições, com a implantação de microrregiões de fornecer serviços públicos até populações historicamente isentas dos mesmos. Logicamente, trata-se de um rol exemplificativo.

Destaque-se que, em função do disposto no art. 23, *caput*, da CF/88, pode-se elencar algumas funções públicas de interesse comum. A seguir, das competências comuns dos entes federativos já listadas noutra seção, mostram-se passíveis de microrregionalização, conforme os critérios expostos acima, algumas dispostas no art. 23 da CF/88:

Art. 23. [...]  
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e **conservar o patrimônio público;**  
II - **cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**

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

*IV - omissis;*

**V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;**

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

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

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

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

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

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

**XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (grifos nossos)**

No que concerne ao art. 30 da CF/88, fornecem condições de serem microrregionalizadas, as seguintes competências dos Municípios:

Art. 30. [...]

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

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

A título de reflexão, a nível metropolitano, é possível a criação de Departamentos de Trânsito ou de Guarda metropolitanos, mas a nível microrregional, almeja-se a integração de políticas públicas à dinâmica dos Municípios microrregionalizados. Diante de casos assim, é possível entender que, pelo princípio da eficiência, por força do art. 37, *caput* da CF/88, somente *incidenter tantum* algumas funções públicas municipais que geralmente são elevadas a nível metropolitano por regiões dessa natureza, podem ser microrregionalizadas. O motivo dessa diferença é a regra da descontinuidade urbana entre os Municípios de uma microrregião.

Destarte, somente algumas funções públicas poderiam ser melhor

implementadas, caso fossem pensadas sob o espectro microrregional. Uma consequência indireta, seria a de ser possível permitir ao eleitor realizar comparações com as administrações anteriores num nível microrregional, não levando em consideração somente a localidade em que o detentor de mandato eletivo é melhor cotado nas estatísticas sobre a votação.

Outra consequência indireta seria a melhoria da qualidade das estatísticas produzidas e da distribuição de recursos, a denominada regionalização orçamentária comentada por Silva (1991), bem como a arrecadação pelos entes federativos, *a posteriori*. Além disso, a própria microrregionalização dos órgãos do Estado-membro promoveria uma melhoria também na prestação dos serviços estatais.

Do modo até aqui exposto, as microrregiões têm o condão de servir de instrumento para a regionalização da prestação de serviços públicos de interesse comum. Tal processo deve se operar numa perspectiva constitucional, porquanto as competências microrregionalizáveis previstas na CF/88 encontram-se tanto no rol de competências exclusivas como no rol das competências comuns. Também se deve aferir em nível de Município quais as outras funções públicas abarcadas pela instituição de microrregiões e elevar a prestação das mesmas do nível local para o microrregional.

#### 4 A MICRORREGIONALIZAÇÃO PARAIBANA

Diante do conhecimento exposto acerca dos conceitos que delineiam a divisão regional em suas mais variegadas acepções, impõe confrontar-se a forma como a Paraíba, através de seus órgãos executivos e da sua Constituição Estadual de 1989, regionaliza as atividades inerentes ao exercício das funções públicas comuns. De forma complementar, é imprescindível estudar-se a própria estrutura normativa da Constituição do Estado da Paraíba, destacando as normas que dispõem sobre a execução de funções públicas de forma regionalizada. Para tal escopo, faz-se mister suprir as lacunas doutrinárias a respeito, diante da falta de regulamentação de muitos dispositivos.

Não se faz isso sem filtrar os preceitos constitucionais que se remetem à previsão microrregional. Desta feita, torna-se viável enumerar as etapas do procedimento adotado pelo estado para instituir ou suprir as microrregiões.

A região geoadministrativa é uma novel forma de substituição da previsão microrregional. O procedimento para sua instituição carece de abordagem jurídica e sua viabilidade precisa ser mensurada, bem como os prováveis prejuízos à ordem jurídica constitucional ou ainda os aspectos benéficos, onde houver.

Onde seja possível avaliar a importância da aplicação de microrregiões numa dada região, o aspecto econômico deve ser priorizado. O Estado brasileiro carece de estudos a respeito do tema da regionalização e a doutrina sobre o assunto necessita ser ampliada. As observações sobre o fenômeno da regionalização devem apontar a existência de uma possibilidade para libertar do atraso os pólos microrregionais menos desenvolvidos. O Poder Público não pode ter sua função precípua relegada, diante da importância concedida pelo ordenamento jurídico-constitucional pátrio. A missão do Direito Constitucional passa pelo reconhecimento dessas diferenças entre os entes federados.

Diante do exposto, os principais insumos para a criação de microrregiões conforme a determinação do art. 25, § 3º da CF/88, devem ser identificados, assim como os aspectos positivos de sua existência, mesmo que sua implantação tenha ainda uma natureza técnica.

A análise do fenômeno em questão deve aproveitar a repercussão social e as causas históricas para determinar, em termos atuais, até que ponto a microrregião

influencia o desenvolvimento econômico nacional, através dum ponto de partida local.

#### **4.1 A previsão regional na Constituição Paraibana**

A Constituição do Estado da Paraíba foi promulgada ao dia 5 de outubro de 1989, durante o mandato do ex-governador Tarcísio de Miranda Buriti. É formada por 286 artigos em sua redação original. Seu ADCT possui oitenta e quatro artigos.

Enquanto a Constituição Federal, até o momento, possui sessenta e quatro Emendas ordinárias e seis de Revisão, a Carta paraibana possui, até o momento, somente vinte e seis Emendas ordinárias. Contudo, saliente-se o fato de as Emendas Constitucionais paraibanas, em regra, alterarem muitos dispositivos de uma só vez. A título de ilustração, a Emenda Constitucional nº 5 de 24 de novembro de 1994 alterou, de uma só vez, treze artigos constitucionais.

Quanto ao questionamento de inconstitucionalidades da Constituição Estadual perante o STF, o texto possui dezessete. Por seu turno, o ADCT da Constituição paraibana teve onze dispositivos refutados constitucionalmente até 2003 (PARAÍBA, 2010). Seja ressaltado o fato de que, para tal levantamento, foram consideradas todas as modalidades de controle de constitucionalidade, medidas cautelares e ações não transitadas em julgado perante o Egrégio Tribunal Constitucional.

Vale salientar que foi aprovada pela Assembléia Legislativa da Paraíba a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 19/2009, publicada no Diário do Poder Legislativo do dia 30 de novembro de 2009. Tal Emenda tem por escopo atualizar a Constituição paraibana para que esteja em conformidade com a Constituição Federal. O fato é um indicativo da vigência de anacronismos constitucionais.

Destarte, a dinâmica constitucional paraibana não alterou os dispositivos referentes à regionalização do planejamento e execução de políticas públicas. Importa frisar o argumento de Amaral (2002, p. 141), para quem: “Os municípios e as regiões são entendidos como unidades naturais e assimilados às pessoas. Corresponde-lhes, portanto, um poder de algum modo paralelo ao núcleo de direitos

e de liberdades naturais dos indivíduos”.

Com tal fundamento e com exceção dos artigos relacionados diretamente às microrregiões, segue abaixo o rol de dispositivos que realizam previsão regional na Constituição paraibana, quais sejam os arts. 2º, inciso IV, 34, incisos I e II, 166, § 1º, 167, § 1º, 192, incisos I e III, 199, 214, 228, § 1º e 230, *caput*.

Art. 2º. São objetivos prioritários do Estado:

I – *omissis*

[...]

III – *omissis*;

IV - **regionalização das ações administrativas**, em busca do equilíbrio no desenvolvimento das coletividades;

[...]

Art. 34. Durante dez anos, o Estado, em consonância com o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, aplicará, dos recursos destinados à irrigação:

I - vinte por cento para a **região do cariri**;

II - cinquenta por cento para as **regiões do semi-árido e do sertão**.

[...]

Art. 166. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 1º. A lei do plano plurianual estabelecerá, **de forma regionalizada**, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

[...]

Art. 167. O orçamento será uno e a lei orçamentária anual compreenderá:

[...]

§ 1º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de **demonstrativo regionalizado** do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[...]

Art. 192. O Estado, juntamente com os segmentos envolvidos no setor, definirá a política estadual de turismo, observadas as seguintes diretrizes e ações:

I - adoção de plano integrado e permanente, estabelecido em lei, para o desenvolvimento do turismo no Estado, observado o **princípio da regionalização**;

II – *omissis*;

III - estímulo à **produção artesanal típica de cada região do Estado**, mediante política de redução de tarifas devidas por serviços estaduais, conforme especificação em lei;

[...]

Art. 199. As ações e serviços públicos estaduais, juntamente com os federais e municipais de saúde, integram uma **rede regionalizada e hierarquizada** e constituem sistema único descentralizado, com direção em cada esfera de governo, atendendo, prioritariamente, às atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais.

[...]

Art. 214. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, o acesso às fontes da **cultura nacional e regional**, apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

[...]

Art. 228. A construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de

estabelecimentos, equipamentos, pólos industriais, comerciais e turísticos, e as atividades utilizadoras de recursos ambientais, bem como as capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigíveis, dependerão de prévio licenciamento do órgão local competente, a ser criado por lei, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

[...]

§ 1º O órgão local de proteção ambiental, de que trata o *caput* deste artigo, garantirá, na forma do art. 225 da Constituição Federal a efetiva participação do **órgão regional estadual** da área específica, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba – IPHAEP, da Associação Paraibana dos Amigos da Natureza – APAN, e de entidades classistas de reconhecida representatividade na sociedade civil, cujas atividades estejam associadas ao controle do meio ambiente e à preservação da sadia qualidade de vida.

[...]

Através da consolidação acima, são passíveis de serem mensurados os múltiplos sentidos da regionalização na Constituição paraibana. Encontram-se, destarte, dois significados distintos para a regionalização paraibana na Constituição Estadual de 1989, no tocante a finalidade ou atividade-fim da menção feita ao fenômeno da regionalização. Tais significados direcionam a interpretação teleológica em cada expressão empregada. Além dos dispositivos acima, há os artigos 24 a 29 e 274, IV, da Carta estadual de 1989 que discorrem sobre as demais formas de regionalização.

O primeiro sentido refere-se à regionalização geográfica, subdividindo-se em: (i) regionalização geoadministrativa, conforme dispõem os incisos I e II, do art. 34 e o art. 228, § 1º, e (ii) em regionalização geocultural, presente no inciso III, do art. 192, e no art. 214, todos da Carta Magna de 1989.

O segundo sentido concerne à regionalização administrativa propriamente dita, que se subdivide em: (i) regionalização administrativa de execução, como dispõem os artigos 2º, inciso IV, também o inciso I do art. 192 e o art. 199; (ii) regionalização administrativa de planejamento, tal como se encontra no § 1º do art. 166 e no § 1º, do art. 167, todos da Constituição paraibana.

Dentre a tipologia supramencionada, a regionalização de natureza administrativa desperta maior interesse para o tema da correta microrregionalização da Paraíba.

Vale ressaltar, que a tipologia proposta serve para delimitar o fenômeno da regionalização na expressão do legislador constituinte paraibano. Entretanto, há impasses hermenêuticos de dispositivos ainda não regulamentados e parcos são os

estudos verificados sobre a Constituição Estadual da Paraíba. Por seu turno, as leis regulamentares que dispuserem sobre os temas dos dispositivos supramencionados, deverão acompanhar a mesma qualidade do dispositivo constitucional para estarem em conformidade com a Constituição Estadual.

#### 4.2 Procedimento aplicado pelo estado da Paraíba na divisão microrregional

O Capítulo V da Constituição paraibana de 1989 destina-se, exclusivamente, a matéria das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Por conseguinte, tal capítulo contém a previsão microrregional paraibana. Reza o art. 24 do citado diploma legal:

Art. 24. O Estado poderá, mediante lei complementar, ouvidos os Municípios a serem integrados, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando, paritariamente, a participação dos Municípios envolvidos e da sociedade civil na gestão regional.

A classificação das referências à regionalização da Paraíba em sua Constituição, proposta na seção anterior, não pode ser aplicada de forma individualizada ao capítulo V, pois as atribuições não se distinguem. Não é definida a forma como os Municípios serão ouvidos.

Impõe-se destacar as expressões **organização, planejamento e execução**, as quais também se encontram no art. 25, § 3º da CF/88. No dizer de Meirelles (2006, p. 61):

A organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos Poderes, à forma de governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados. Após as disposições constitucionais que moldam a **organização política** do Estado soberano, surge, através da legislação complementar e ordinária, a **organização administrativa das entidades estatais**, de suas **autarquias e empresas estatais** instituídas para a execução desconcentrada e descentralizada de serviços públicos e outras

atividades de interesse coletivo, objeto do Direito Administrativo e das modernas técnicas de administração. (grifos nossos)

A função planejamento na Paraíba, historicamente, divide-se em duas fases distintas (PARAÍBA, 2007, p. 45): (i) do fim da década de 50 até o fim da década de 80 do século XX, onde foi criada uma comissão de desenvolvimento econômico, que se transformou em Secretaria Estadual de Planejamento. No fim da década de 70, foi criado o Sistema Estadual do Planejamento; (ii) da promulgação da Constituição Federal até os dias atuais, quando o estado publicou a Carta de 1989, instituindo a função planejamento em seus dispositivos legais.

O sentido constitucional de execução liga-se ao início da competência administrativa atribuída pela Constituição Estadual e ao exercício da mesma, que implica na necessidade de administração. Administrar, por sua vez, é a gerência de interesses em conformidade com a lei, moral e a finalidade de bens e interesses de repercussão municipal e estadual, visando ao bem comum, como destacou Meirelles (2006). E ainda Ferreira (2001) mencionou que organizar, ao menos metalingüisticamente, possui, entre outros, o sentido de dar as partes de (um corpo) a disposição necessária para as funções a que ele se destina.

Na realidade, a Paraíba não publicou a lei complementar exigida pelo artigo 24, primeira parte, da Constituição Estadual, e não há nenhum projeto tramitando no momento sobre o tema das microrregiões. Nota-se que o início do artigo praticamente repete o art. 25, § 3º da CF/88.

Ao discorrer sobre a participação paritária da sociedade civil e dos Municípios na gestão regional, não há nenhum parâmetro pré-definido, mas se entende aplicável a forma típica da formação de Conselhos Municipais, a título de exemplo, o Conselho Municipal de Saúde ou de Desenvolvimento Rural Sustentável.

A citada Constituição Estadual deixa patente no seu art. 24, que a principal obrigação da Paraíba quanto à regionalização seria a instituição de microrregiões pelo exercício da competência legislativa que cabe ao Estado-membro. Mas é necessário o uso de interpretação sistemática, pois as atribuições têm diferentes matizes, como pode ser exemplificado pela própria dicção do art. 2º, inciso IV da Constituição paraibana e por outros tratados anteriormente. Um ponto positivo é que, caso o dispositivo seja regulamentado, os Municípios terão plena autonomia para gerir suas funções públicas de interesse comum.

Por outro lado, quanto às regiões metropolitanas, já existem duas instituídas: a Região Metropolitana de João Pessoa, pela Lei Complementar Estadual nº 59/2003, e a Região Metropolitana de Campina Grande, instituída pela Lei Complementar Estadual nº 92/2009. Prevaleceram as necessidades políticas de regionalização dos grandes centros urbanos. De modo adverso, não há aglomerações urbanas nem microrregiões paraibanas instituídas por lei até o presente momento.

Ainda sobre as regiões metropolitanas, a preocupação governamental com as mesmas tem um nível considerável, desde sua instituição. Há informações sobre tal fato numa entrevista concedida pelo Secretário Estadual de Planejamento e Gestão, Osman Bernardo Dantas Cartaxo (PARAÍBA, 2010), assim destaca:

[...] Merece também destaque um re-ordenamento institucional da região metropolitana da grande João Pessoa. Porque o que acontece é que uma cidade como João Pessoa vai crescendo e agregando outras cidades – Cabedelo, Bayeux, Santa Rita – e a existência de um parlamento metropolitano se torna interessante porque você ouve as diversas lideranças, comunidades, mas tem que haver uma alteração na lei complementar de forma que você tenha um órgão que seja responsável pelo planejamento, ordenamento e controle das ações metropolitanas.

[...]

É um órgão de planejamento, coordenação, acompanhamento e controle da região Metropolitana. É preciso pensar o espaço metropolitano no período de 20, 30 anos. Definir as grandes perimetrais, definir áreas de metrô, áreas verdes, espaços para loteamento. A parte de resíduo sólido, lixo, tudo isso tem que ser pensado de uma forma metropolitana.

[...]

Nós vamos fazer uma alteração na lei complementar e como não é de boa monta estar criando novos órgãos, será criada uma diretoria de ações metropolitanas, no Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (IDEME). Essa função seria acoplada ao Instituto, já que o IDEME faz estudos no âmbito municipal e estadual, poderia também agregar a função de planejamento metropolitano. Essa diretoria montaria as bases de dados de demografia, de recursos hídricos, naturais, de necessidades dos grandes perimetrais e iniciaria o processo de planejamento metropolitano. Vale ressaltar que as outras regiões metropolitanas já têm essas agências a mais de 25, 30 anos. A Paraíba ficou esperando [...]

Durante a entrevista, o secretário não mencionou os dispositivos da Constituição Estadual e não fez menção à instituição legal de microrregiões, demonstrando o pensamento do Poder Executivo estadual a respeito. De acordo com a referida entrevista, o governo atual pretende iniciar uma melhor sistematização das regiões metropolitanas em detrimento das microrregiões. Ademais, expressa a vontade de instituir uma diretoria de ações metropolitanas,

subordinada ao IDEME que, por seu turno, é diretamente subordinado a Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Entrementes, constitucionalmente há previsão da criação de um órgão dessa natureza, mas que também possa abranger as microrregiões e as aglomerações urbanas.

Ainda sobre o tema, dispõe o art. 25 da Carta constitucional paraibana: “É facultada a criação de órgãos ou entidades de apoio técnico, de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as ações públicas de interesse comum”. Há uma repetição, em parte, do disposto no art. 25, § 3º, *in fine*, da CF/88, no que se refere às expressões **organizar, planejar e executar**, também quanto ao **interesse comum** e no tocante à expressão **é facultada**.

Há no art. 25 uma expressão adversa à Constituição Federal de 1988: **ações públicas**. Não há respaldo doutrinário a respeito. Diante do exposto, a expressão correta deveria ser a seguinte: funções públicas. É um problema interpretativo. Todavia, é possível por analogia com os artigos 24, da Constituição Estadual, e art. 25, § 3º da CF/88 estabelecer o sentido pertinente. No que concerne a política microrregional, em nome do princípio da segurança jurídica, é possível ajuizar uma ADIN contra a expressão referida, por permitir desmandos e desvios de função, quando interpretada isoladamente. Portanto, deve ser interpretada restritivamente enquanto tiver vigência. Outra possível consequência é o uso de algum órgão para reestruturar a política microrregional inescrupulosamente por motivos eleitoreiros ou pela mera mudança do gestor estadual. Analisando-se, por seu tempo, uma diferença com a Constituição Federal, encontra-se na Carta de 1989 a expressão **órgãos e entidades de apoio técnico, de âmbito regional**. Ao dispor sobre as regiões, o art. 43 da CF/88, reserva tal competência à União.

De modo adverso, nem na Constituição Estadual nem na legislação complementar paraibana são indicados quais são os referidos órgãos, pois muitos não se encaixariam nesse conceito. A título de exemplo, as Gerências Regionais de Educação (GRECs) não se estruturam a nível microrregional, como se infere pelo anexo J, o qual traz o mapa das microrregiões paraibanas, em comparação ao anexo N, que trata da localização das GRECs. Elas estão em número menor ao quadro microrregional. Tais Gerências foram instituídas originariamente pela Lei Ordinária nº 1.205/1955, que foi recepcionada pelo atual ordenamento jurídico-constitucional estadual, malgrado tenha ocorrido mudanças na nomenclatura de cargos e órgãos, além de alterações posteriores.

Outro ponto interessante a ser abordado é a previsão de mesorregiões na Constituição paraibana. Não existe tal menção. Apesar disso, o Plano Plurianual (PPA 2008-2011) do governo do Estado da Paraíba (2010) dispõe que:

Em termos gerais, as **mesorregiões** do Estado catalogadas pelo IBGE apresentam as seguintes características econômicas: **Mesorregião da Mata Paraibana** - região onde está situada João Pessoa, capital do Estado, município que apresenta a maior concentração industrial e de serviços do Estado e que tem forte concentração das atividades da monocultura canavieira, da pesca, da produção de abacaxi, do coco e do inhame; **Mesorregião do Agreste** - região de domínio de policultura alimentícia e de pecuária extensiva de corte. No Brejo destacam-se a cana-de-açúcar e a policultura alimentícia; **Mesorregião da Borborema** - a mesorregião da Borborema abriga o chamado Compartimento da Borborema e tem como destaque Campina Grande, a 2ª maior cidade do estado em termos de população e importância econômica. É uma das regiões mais secas do Estado, com predomínio de atividades primárias e tendo como destaques a caprinocultura, a mineração, o cultivo do algodão; e, em Campina Grande, as atividades comerciais e os serviços. **Mesorregião do Sertão** - área de predomínio de atividades primárias, com destaque para a pecuária bovina de corte, a cotonicultura e agricultura irrigada a partir de açudes. No tocante ao comércio, destacam-se na mesorregião do sertão, por terem maior expressão, os municípios de Patos, Pombal, Sousa e Cajazeiras. (grifos do autor)

Relevante é o disposto no art. 26 da Constituição paraibana: “A lei complementar que instituir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões **disporá sobre as questões públicas de interesse comum**”. A expressão em destaque programa que seja apresentado pelo Estado da Paraíba o rol das funções públicas que sejam passíveis de microrregionalização. De forma lógica, não será uma lista taxativa, mas deverá estar em consonância com os princípios abordados neste estudo, reconhecendo as ações mais importantes que devam ser regionalizadas, através de lei complementar.

No tocante a origem de recursos para a execução de funções públicas de interesse comum, dispõe o art. 27 da Constituição paraibana:

Para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, serão destinados recursos financeiros do Estado, previstos nos orçamentos anuais.

Com a promulgação desses termos na Constituição da Paraíba, o Estado-membro, temerosamente, assumiu o encargo de repassar os recursos a serem aplicados de forma regionalizada, em consonância também com os artigos 166, § 1º

e 167, § 1º, já estudados anteriormente. Portanto, a previsão remete-se tanto ao PPA como a Lei Orçamentária Anual (LOA). Após mais de 20 anos, a previsão constitucional onera o estado a cumprir essa dívida social.

O governo estadual encontra resposta em seu próprio Plano Plurianual no documento que distribui programas e totais por eixos estratégicos. Em seu item 6 denominado “Melhoria da Eficiência e Aumento da Transparência Governamental”, percebe-se que os fundos poderiam ser levantados de 3 subdivisões: (i) 19.101.5038 – Programa Estadual de Apoio à Modernização da Gestão e Planejamento – PNAGE/PB, com R\$ 101.963.623,00 (cento e um milhões novecentos e sessenta e três mil seiscentos e vinte e três reais) empenhados para o quadriênio 2008-2011; (ii) 32.101.5001 – Planejamento e Coordenação da Ação Governamental, com R\$ 1.646.917,00 (um milhão seiscentos e quarenta e seis mil novecentos e dezessete reais) empenhados para o quadriênio 2008-2011; (iii) 32.201.5025 – Estudos, Pesquisas, Produção e Difusão de Informações para o Apoio à Gestão Pública Estadual e Municipal, com R\$ 3.530.500,00 (três milhões quinhentos e trinta mil e quinhentos reais).

Ainda na linha das Finanças Públicas estaduais, o art. 28 refere-se às conseqüências financeiras do art. 24 e daqueles dispositivos que fazem referência à regionalização de natureza administrativa propriamente dita, que assim dispõe: “Será instituído, por lei complementar, mecanismo de compensação financeira aos Municípios que sofrerem diminuição ou perda de receita, por atribuições e funções decorrentes do planejamento regional”.

Ao se deparar com a necessidade de edição normativa para a implementação da política microrregional paraibana, o legislador constituinte assim preceituou no art. 29:

Art. 29. Lei complementar estadual disporá sobre:

I - as condições para integração das regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais, integrantes dos planos estaduais e municipais de desenvolvimento econômico e social, que deverão ser devidamente aprovados.

Não ficou esclarecido se o inciso I do art. 29, da Constituição Estadual trata das microrregiões, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas ou das Regiões

Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE), ou ainda, de todas as formas constitucionais de regionalização.

O inciso II do art. 29, por sua vez, representa a continuidade e modernização do modelo de planejamento da primeira fase da função de planejamento da Paraíba, abordada anteriormente. Os antigos conselhos converteram-se, de direito, em planos de desenvolvimento a serem aplicados por organismos regionais.

A Constituição paraibana apresenta uma peculiaridade, qual seja, a existência de um capítulo denominado **Das Disposições Constitucionais Gerais**, o qual tem um tamanho considerável, contando com 33 artigos. Esse capítulo contém matérias de teor variado, cujos dispositivos não têm natureza transitória e deveriam ter sido distribuídos em outras seções pela Constituição Estadual de 1989. No art. 247, do referido capítulo da Constituição paraibana, há a seguinte disposição:

Art. 274. O Conselho Consultivo do Estado é o órgão superior de consulta e assessoria do Governador do Estado, incumbindo-lhe, na forma da lei, as seguintes atribuições:

[...]

IV - opinar sobre sugestões que envolvam os interesses de mais de um Município, de modo a garantir a efetiva integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas de Municípios limítrofes;

[...]

A referência feita à regionalização no artigo acima é de natureza administrativa de planejamento, conforme o exposto na seção anterior deste trabalho. Não consta na estrutura administrativa da Paraíba, até o momento, em termos substanciais, a existência de um Conselho Consultivo do Estado. Isso prejudica a legitimidade da implantação de microrregiões em conformidade com a Constituição Federal. Formalmente, as normas relativas ao Conselho Consultivo do Estado têm eficácia plena, por força de outros dispositivos do mesmo capítulo, como os arts. 275 e 276 da Constituição Estadual, mas há carência de impulso administrativo.

Sob outro enfoque, o governo estadual utiliza a estrutura de Conselho Consultivo para a implantação de obras diversas, por exemplo, o Conselho

Consultivo do Vale dos Dinossauros<sup>13</sup>, como demonstra a reportagem abaixo, da Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (2009):

Nesta quinta-feira (21), às 14h30min, no Monumento Natural Vale dos Dinossauros, em Sousa, a Coordenadoria de Estudos Ambientais da Sudema (CEA) estará realizando uma reunião para discutir a formação do Conselho Consultivo da Unidade de Conservação do Vale dos Dinossauros. Participarão da reunião o presidente da câmara municipal de Sousa, Denes Formiga, representantes do 15º Distrito DNPM, Ministério Público, Associação Comercial, Curadoria do Meio Ambiente, IBAMA, Sebrae e Prefeitura. O Conselho Consultivo é responsável por discutir as ações que serão feitas no Vale dos Dinossauros e levadas para a superintendência da Sudema, que, juntamente com a CEA, vão autorizar ou não a sua execução.

Sendo assim, após breve análise, importa dizer que o inciso IV, do art. 274 da Constituição da Paraíba, ainda está longe de atingir eficácia, pois depende de outros artigos da própria Constituição Estadual que regulamentam a existência do Conselho Consultivo do Estado.

No tocante à Constituição paraibana, é pertinente a crítica de Meirelles (2006, p. 63) feita à Constituição Federal:

[...] do ponto de vista formal, é mal-redigida, assistemática e detalhista; a redação é confusa, a matéria é distribuída sem sistema, encontrando-se o mesmo assunto em vários capítulos, e desce a detalhes impróprios de texto constitucional.

O Estado paraibano, historicamente, tem sido administrado em dissonância com as disposições que constituiu. De direito, ainda não estão implantadas as microrregiões, as quais somente existem para efeitos geográficos e estatísticos por causa do trabalho realizado pelo IBGE. Entretanto, com esse intuito, o referido instituto já realizava trabalhos de divisão microrregional, assim como a atualização dos mesmos. A mera previsão da divisão microrregional no PPA não é o caminho

---

<sup>13</sup> O Conselho Consultivo do Vale dos Dinossauros foi nomeado em 2009 pelo governo do Estado da Paraíba e sua composição foi publicada no Diário Oficial do Estado. Sua função era discutir e decidir a aplicação de políticas para a subsistência do Monumento Natural do Vale dos Dinossauros, a exemplo de questões como: (i) plano de manejo ou de conservação do parque; (ii) segurança do local; (iii) agressão ambiental; (iv) eventos para promoção do lugar; (v) outras pautas. Após isso, as propostas foram enviadas à Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA). O Monumento Natural do Vale dos Dinossauros é uma das Unidades de Conservação estaduais na Paraíba de proteção integral e está sob a guarda do poder público estadual desde 2003, através da SUDEMA. Todavia, a estrutura física do parque foi instalada em 1999.

correto para a eficácia constitucional, pois é necessária a regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a microrregionalização por lei complementar estadual.

Diante das observações até aqui elucidadas, seria necessário adequar a divisão microrregional apresentada pelo IBGE, a qual pode ser observada no anexo J, ao contexto do interesse público comum do Estado e dos Municípios, por exemplo, não se utilizando mais formas de regionalização paliativas, como as regiões geoadministrativas ao passo que o planejamento estadual viesse a adotar as microrregiões em conformidade com os ditames constitucionais. Isso, ademais, deve ser exigido das autoridades constitucionalmente competentes, quais sejam, os membros ocupantes da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba.

#### **4.3 As regiões geoadministrativas**

As regiões geoadministrativas são o principal instrumento de planejamento regionalizado para os gestores públicos paraibanos em função de serem instituídas por um órgão oficial do Executivo estadual, qual seja a SEPLAG.

Como exposto anteriormente, Estados como o Ceará e o Piauí utilizam na *práxis* administrativa outras unidades de regionalização, por exemplo, o termo macrorregiões. Essas unidades desempenham, em tese, a função atribuída constitucionalmente às microrregiões por força do art. 25, § 3º da CF/88.

Observando-se o anexo M, é possível notar catorze grupos de Municípios, divididos em duas categorias: regiões geoadministrativas propriamente ditas e sub-núcleos. Vale ressaltar que os principais estudos, mapeamentos e pesquisas estatísticas realizadas até o presente momento não utilizaram essa forma de caracterizar o Estado. O motivo é que a sistematização é recente. Foi implantada após a posse da administração do governador José Targino Maranhão, fato que ocorreu conforme a reportagem abaixo (JOSÉ..., 2009):

O ex-senador José Maranhão (PMDB) tomou posse como governador da Paraíba no final da tarde desta quarta-feira (18), na Assembléia Legislativa, em João Pessoa. Maranhão ocupará o cargo de Cássio Cunha Lima, que,

em decisão unânime, teve a cassação mantida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nesta terça-feira.

O novo governador realizou alterações administrativas que resultaram no desenvolvimento pela SEPLAG de uma nova regionalização administrativa da Paraíba, não instituída por Lei Complementar. O planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum foram atingidos teoricamente pelo novo parâmetro de regionalização. Entretanto, os efeitos práticos mostram-se imperceptíveis.

Tradicionalmente, a Paraíba não regionalizou as funções públicas de interesse comum em conjunto. São exemplos patentes disso, os seguintes dispositivos dispersos pela legislação infraconstitucional de ordenamentos jurídicos antecedentes e que não tem entre si mais de que sete anos de diferença: (i) Lei Ordinária nº 2.810/1962: dispõe sobre classificação de regiões e florestas do estado e dá outras providências; (ii) Lei Ordinária nº 2.299/1961: dispõe sobre a divisão de estado em regiões fiscais e dá outras providências; (iii) Lei Ordinária nº 1.205/1955: divide o estado em três regiões, cria delegacias regionais do ensino e extingue cargos e funções.

Tais leis contêm dispositivos que foram modificados quanto à terminologia, mas que foram recepcionados pelo ordenamento constitucional vigente, como já dito sobre a Lei Ordinária nº 1.205/1955. Tal permanência legislativa latente perpetua uma tradição de regionalização precária, ineficiente, imediatista e paliativa.

A proposta de regiões geoadministrativas é um paralelo à existência de microrregiões, fato já exposto no PPA 2008-2011, o qual menciona (PARAÍBA, 2009, p. 5):

A Paraíba possui 223 municípios distribuídos, segundo os principais recortes territoriais usados pelo Ente Nacional, pelos Entes Municipais e pelo próprio Ente Estadual, tal como segue:

- a) 4 mesorregiões e em 23 microrregiões, de acordo com o recorte territorial usado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- b) 12 regiões geoadministrativas, conforme o recorte territorial utilizado pelo estado da Paraíba, para fins de planejamento.

Pela citação acima, percebe-se que a existência de regiões geoadministrativas atende somente a fins de planejamento, o que agrava ainda a incompatibilidade da existência das mesmas com a CF/88, pela falta de previsão dos

elementos **organização** e **execução** constantes no art. 25, § 3º da CF/88, para as formas de regionalização que tratem do interesse comum.

É fato que, entre as poucas iniciativas referentes ao assunto regionalização, a mais importante das medidas paraibanas foi a constitucionalização detalhada da previsão microrregional pela Carta de 1989. De forma ulterior, entretanto, as medidas partiram do Poder Executivo, o qual opera, por natureza, de forma mais imediata, como já demonstrado. Tal fato não é o mais conveniente administrativamente, mas é constitucional. No contexto político em que a Constituição Estadual encontra-se inserida, vale ressaltar as considerações de Madison (1787 apud ACQUAVIVA, 2010, p. 778) acerca da tripartição de funções, que assim descreve:

[...] pregava a necessidade de disciplinar o relacionamento entre as funções do Estado, mediante um sistema de **freios e contrapesos** (*checks and balances*), a fim de estabelecer uma interdependência entre elas. Tal interdependência autoriza a qualquer das três funções do Estado a exercer atribuições **naturalmente** peculiares a um dos restantes, sem ferir, com isso, a Constituição. (grifos do autor)

Sendo assim, como contrapartida à inércia legislativa, o Executivo instituiu as regiões geoadministrativas não como modelo, mas como nova tentativa de regionalizar as funções públicas de interesse comum, sem os trâmites constitucionais.

#### **4.4 A microrregionalização e a sua importância para o desenvolvimento econômico**

Cumprе rememorar que a finalidade administrativa imediata da divisão microrregional é a melhoria na prestação dos serviços estatais ou concedidos pelo Estado numa dada aglomeração de Municípios. Há previsão constitucional sobre tal fim. Sendo assim, o objetivo mediato é a consecução do desenvolvimento econômico regional no âmbito comum de uma parcela regionalizada de território. Isso implica em executar competências locais de forma integrada.

Sob um panorama mais abrangente, a capacidade de intervenção do Estado e, por conseguinte, de um ente federativo, é determinada pela necessidade de promoção do bem-estar dos cidadãos. Acerca da metodologia estatal para o alcance desse fim, asseveram Garcia e Vasconcellos (1998, p. 28):

O Direito tem como objeto o comportamento do homem em sociedade; as normas regulam as relações entre os indivíduos e organizações internacionais. Segundo John Locke, teórico do contrato social, os indivíduos, por um acordo, teriam colocado parte de seus direitos naturais sob o controle de um governo parlamentar, limitado em suas competências e responsável perante o povo. Assim, de maneira voluntária e unânime, os homens decidiram entrar num acordo para criar uma sociedade civil cuja finalidade fosse promover e ampliar seus direitos naturais “à vida, à liberdade e à propriedade”. Com base nesses princípios, foram criadas normas constitucionais com vistas à promoção do bem-estar da coletividade.

Vale salientar, nessa linha de argumentação, que qualquer forma de prestação de serviços públicos que seja microrregionalizada, não pode fugir da finalidade descrita *supra*.

Conforme o pensamento de Tiebout (1956 apud KLINK, 2001, p. 15): “Os governos locais variam os serviços públicos e os impostos locais de acordo com as preferências de seus habitantes. Quando são bem-sucedidos agindo dessa maneira, conseguem atrair mais habitantes e empresas”. Entendida dessa forma, a microrregionalização de serviços públicos é interessante para o desenvolvimento do país, a partir de um substrato local.

Tal alicerce é constituído por um pólo de atração criado em conseqüência de alterações no planejamento estatal. Um exemplo disso, em nível de Estados-membros, é a chamada Guerra Fiscal. Incentivos dessa natureza devem ser encorajados em nível de Município, de uma forma peculiar e inclusiva. O modo apresentado pela Constituição Federal de 1988 é a microrregionalização, pois é intraestadual. Por interpretação extensiva aos Municípios paraibanos, são pertinentes os dizeres de Silva (1991, p. 559):

Esse conjunto de medidas deve ser complementado com **incentivos regionais**, que hão de ser articulados com as prioridades estabelecidas nos planos regionais e com a regionalização orçamentária, especialmente pela outorga de incentivos regionais nas condições previstas no art. 43, § 2º, CF.

Diante do exposto, acerca da organização do Estado em microrregiões, há

um relativo atraso na normatização preceituada até aqui. Antes que se alegue alguma onerosidade para a promulgação das Leis Complementares, é pertinente o pensamento de Meirelles (2000, p. 81):

É notório que a complexidade e o alto custo das obras e serviços de caráter intermunicipal ou metropolitano já não permitem que as Prefeituras os realizem isoladamente, mesmo porque o seu interesse não é apenas local, mas regional, afetando a vida e a administração de todo o Estado e, não raro, da própria União. Daí por que a Constituição condicionou o estabelecimento destas Regiões a lei complementar estadual, que fixará as diretrizes da regionalização, atribuindo ao Estado a organização metropolitana que irá operar na área regionalizada e delineando a sua competência.

Verifica-se assim, uma lacuna doutrinária, pois o mesmo nível de organização informado compete às microrregiões. Haja vista que a microrregião é, sobretudo, um instrumento de gestão que aumenta a transparência política e possibilita o desenvolvimento econômico e cultural da população brasileira. Pois, consoante Baggio (2006, p. 177):

Mesmo com a industrialização do país, o poder das oligarquias rurais esteve presente no domínio político das cidades e vilas brasileiras, o que explica, em grande parte, a presença das práticas coronelistas, principalmente no interior do país. Entretanto, apesar de todas as dificuldades históricas apresentadas, é impossível negar as vantagens da autonomia municipal para o fortalecimento do poder local, e as possibilidades que se abrem no sentido da construção de uma sociedade mais democrática, participativa, reivindicativa e, acima de tudo, solidária.

As regiões metropolitanas não são capazes de atingir os mais dispersos rincões do interior. Da mesma forma, a aglomeração urbana é um esfacelamento do poder local, não sua integração. Caso a microrregionalização seja aplicada de forma a atender a demanda dos múltiplos interesses locais, não se faz necessário instituir mais regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, porquanto a instituição de microrregiões passaria pelo planejamento desses.

A instituição de microrregiões é conforme a Constituição Federal e pode servir ao intuito apresentado por Santos (2000 apud BAGGIO, 2006, p. 178):

O desejável seria que, a partir de uma visão em conjunto, houvesse redistribuição dos poderes e de recursos entre diversas esferas político-administrativas do poder, assim como uma redistribuição das prerrogativas e tarefas entre as diversas escalas territoriais [...]

Tal escopo apresenta-se possível a partir da microrregionalização. Objetivamente, ainda não é possível aferir o nível de eficácia dessa forma de regionalização administrativa, pois é algo que precisa ainda ser regulamentado.

A divisão do país em mesorregiões e microrregiões é uma forma de articular políticas públicas prevista pela Constituição para executar as competências expressas, como dispõe o art. 21, da CF/88: "Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social [...]". A competência mencionada é visivelmente completa para os Estados-membros e conta com o apoio técnico de um órgão oficial de pesquisas geográficas e estatísticas do governo federal. Também concorre para o estado a competência do art. 43, *caput*, já abordado neste trabalho, no sentido de executar a iniciativa de implementar as microrregiões no contexto constitucional, pois as mesmas já existem no contexto técnico.

Ao se falar em microrregionalização, fica impossível dissociar os aspectos social e econômico. Por elencar competências comuns entre os entes federativos, o Estado brasileiro pode ser considerado um adepto do denominado Federalismo Cooperativo, na lição de Bercovici (2004). Sobre ele, assenta o modelo político lavrado pela Constituição de 1988, que se justifica.

Assim esclarece Bercovici (2004, p. 56):

[...] pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção.

Em outras palavras, é preciso descentralizar o Estado com unidade descentralizadora, sem criar percalços. A microrregionalização brasileira, em especial a paraibana, para ter reflexos econômicos e sociais é imprescindível, mas deve apresentar critérios uniformes. Tais critérios podem ser definidos futuramente, mas a opção da adoção pelo ordenamento jurídico infraconstitucional do parâmetro utilizado pelo IBGE também se mostra plausível.

O pensamento de Bercovici (2007) de que a tradição nos Estados que

adotaram o sistema federativo é de que ao órgão federal compete a luta pela redução de desigualdades regionais pode ser reavaliada por este trabalho. A competência da União permanece, mas migrou para os Estados-membros o momento de legislar sobre a forma como tais reduções operar-se-ão em conformidade com os preceitos elucidados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em consonância com o pensamento crítico acima, Oliveira (1995 apud KLINK, 2001) assevera que a própria falta de autonomia na condução de políticas nacionais e desenvolvimentistas tem representado a descentralização fática, e por ausência, de políticas de geração de renda e trabalho para as esferas local e regional. Um quadro como o mencionado, proporciona um cenário de crescentes disputas e pressão relativas à guerra fiscal pela competição entre a administração estadual e a local. Sendo assim, a microrregionalização tem o condão de funcionar como uma concepção mediadora, nesse sentido.

Por outra visão, os Municípios propriamente considerados, também são atores do processo de desenvolvimento econômico e não podem ter seus papéis descartados no processo de microrregionalização. Klink (2001) afirma que a competência desenvolvida por Municípios e Estados-membros no âmbito da geração de emprego e renda é algo que pode ser concebido positivo, partindo da concepção de que a União encontra-se sem vontade política, sem disponibilidade de recursos financeiros nem de forma de manter uma política de nível nacional para os setores de indústria e tecnologia.

Contudo, faz-se mister ressaltar que há disponibilidade de recursos pela parte dos Estados-membros para possibilitar a atração de investimentos privados de forma microrregionalizada. O uso dessas verbas, por conseguinte, deveria ser melhor saneado, sem esperar pelo porvir das finanças federais.

O desenvolvimento econômico ao qual almejam todos os entes federativos parte sempre do sentido União-Estado-Município. O motivo encontra-se na repartição de competências da própria Constituição Federal. Apesar de ser o sentido natural da linha de desenvolvimento de políticas públicas visando o aquecimento ou estabilização em nível macroeconômico, os próprios Estados-membros abdicam historicamente da autonomia de que são dotados pelos comodismos da implementação de políticas elaboradas a nível federal. Por seu turno, os governos locais são responsáveis pelas iniciativas de puxar a linha desenvolvimentista num

outro sentido, por ser o Município, o ente federativo mais próximo da realidade brasileira. Os Municípios são embargados, todavia, pela inércia estadual, pois ela não lhes permite assumir a autonomia plena que as próprias Constituições estaduais lhe conferem, pela falta de regulamentação de dispositivos cruciais ao planejamento da gestão política. Tal fato altera a noção conceitual de democracia participativa.

Diante do que foi aludido até então, ainda aponta o eminente Klink (2001, p. 80):

Num ambiente macroinstitucional como o brasileiro, no qual tendem a predominar forças centrífugas da globalização, as propostas californianas para a criação de mundos de produção baseados nas redes de cooperação entre os atores tornam-se cada vez mais difíceis de se realizar. Isso se deve à complexidade e à dificuldade de viabilizar, a partir de uma perspectiva unicamente microeconômica, dos próprios atores locais, as referidas redes de cooperação intra-regionais num ambiente que, justamente, induz a crescentes rivalidades e conflitos entre eles. Esse foi o calcanhar de Aquiles do raciocínio regionalista [...]

Tal raciocínio, entretanto, não está morto e, todavia, não foi consolidado. Quando o trabalho de regionalização aparentemente foi mais auspicioso na história brasileira, resultou em conseqüências catastróficas, pois favoreceu tão somente a criação de Regiões Metropolitanas visando agigantar o crescimento econômico nos principais centros produtivos. Conforme descrevem Garcia e Vasconcellos (1998, p. 86):

Durante os anos 60 e 70, começaram a surgir dúvidas em relação à importância do crescimento como meta principal da política econômica. Nos países desenvolvidos tem-se considerado a questão da piora do meio ambiente (poluição, agrotóxicos etc.). Nos países em desenvolvimento (ou economias emergentes), como o Brasil, conforme observamos, o rápido crescimento dos anos do chamado "milagre brasileiro" coincidiu com uma redistribuição da renda a favor dos segmentos mais ricos da população.

Não é suficiente implementar a regulamentação dos dispositivos constitucionais a respeito das microrregiões, é necessário subsidiá-las com políticas públicas que façam com que essas diferenças sociais ocasionadas pelo desequilíbrio histórico do crescimento econômico possam ser eliminadas.

A nível de Paraíba, cabem algumas observações em escala microrregional. Conforme dispõe o pensamento de Galvão e Vasconcelos (1999, p.17):

No mundo da alta renda, de início, deve-se registrar que se encontram ausentes todas as microrregiões dos Estados de Tocantins, Maranhão, Piauí e Paraíba. As microrregiões desses estados pertencem integralmente ao mundo das médias e baixas rendas.

O estudo mencionado acima é um exemplo de como a existência das microrregiões, ao menos tecnicamente, é um importante instrumento para auxiliar a elaboração de qualquer política pública que repercuta em nível local ou regional. Ao falar sobre os subespaços definidos tradicionalmente como de baixa renda e com crescimento demográfico normal, Galvão e Vasconcelos (1999, p. 24) listam, sem especificar quais as microrregiões, “ampla porção do estado do Ceará e várias faixas expressivas do Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe”. Nessas áreas, portanto, os critérios técnicos detectam problemas comuns, ou seja, competências a serem exercidas como funções públicas de interesse comum, através da microrregionalização.

Outro recorte da Paraíba representa a área de baixa renda e crescimento populacional negativo, esse conjunto concomitante de características se restringe quase exclusivamente ao Nordeste brasileiro. A Paraíba e o Piauí apresentam historicamente as maiores taxas emigratórias do país. Na Paraíba, a área compreende as microrregiões do Cariri Ocidental, Itaporanga, Piancó e Sousa, conforme Galvão e Vasconcelos (1999). Pelos contornos geográficos da Paraíba, essa área é formada pelas microrregiões mais distantes da capital, respeitadas as dimensões do estado, e, por conseguinte, das Regiões Metropolitanas. Também formam a área menos favorecida economicamente e mais afetada pela irregularidade das chuvas.

Por outro lado, entre os denominados subespaços deprimidos, como discorrem Galvão e Vasconcelos (1999), a Paraíba encontra-se englobada entre o mundo das microrregiões de renda monetária domiciliar *per capita* mais baixa, região essa que se restringe ao Norte e Nordeste e à parte setentrional de Minas Gerais, sem exceções. Confirmando as informações do parágrafo anterior, afirmam Galvão e Vasconcelos (1999, p. 24) sobre tal conjunto de microrregiões:

Corresponde a áreas ou de baixa densidade demográfica (vazios) ou que conformam o eixo clássico da pobreza no país. Incide em larga medida sobre o sertão semi-árido nordestino. Perceba-se que, curiosamente, temos ouvido falar muito pouco acerca da maioria dessas microrregiões.

Galvão (1997 apud GALVÃO; VASCONCELOS, 1999) discrimina uma nova metodologia para o desenvolvimento econômico regional, ora reproduzido na íntegra devido à sua relevância:

- 1) **descer na escala espacial**, enquanto elemento referencial básico para estruturação de políticas de âmbito regional. É consenso que, na maioria das situações, não é mais desejável ou possível pensar e articular iniciativas eficazes desde uma perspectiva das macrorregiões nacionais;
- 2) **desregionalizar ou nacionalizar a política regional**, reconciliando-a com todo o território nacional. O fato de que os maiores problemas regionais do país associam-se às macrorregiões Norte, Nordeste e, em menor escala, Centro-Oeste não elide a existência de outros problemas regionais relevantes. Mesmo em uma região como o Nordeste, a problemática de vastas porções do Semi-Árido é distinta da que se observa nas regiões metropolitanas;
- 3) **definir os espaços de atuação e cooperação entre os atores sociais** fundamentais das iniciativas regionais, sobretudo as instâncias do poder público, avançando-se efetivamente na construção de verdadeiras parcerias, inclusive no que respeita à repartição de responsabilidades financeiras;
- 4) **definir um conjunto finito de objetivos claros e concretos** para a política regional, adequado às características mais importantes dos problemas regionais brasileiros e imune, o mais possível, aos aspectos "subjetivos" que reduzem a eficácia e coerência da política.
- 5) **criar um fundo nacional de apoio a programas regionais**, estabelecendo critérios objetivos de qualificação das microrregiões de todo o país (nem todas as microrregiões estariam aptas a pleitear os recursos do fundo);
- 6) **reequacionar todo o esquema de incentivos e benefícios fiscais** concedidos a título de política regional aos empreendimentos privados, com vistas a restabelecer prioridades efetivas de aplicação e a recuperar seu acoplamento às diretrizes e orientações da política [...]. (grifos dos autores)

O estudo ora citado, pela análise das microrregiões, detectou dados também sobre o insumo mais importante para o desenvolvimento paraibano, qual seja, a educação, conforme observaram Galvão e Vasconcelos (1999, p. 28):

O **requisito** é mais escasso no Nordeste não metropolitano (com algumas poucas exceções, como as microrregiões de Teresina e Campina Grande), mesmo quando consideramos tipologias intermediárias de renda e dinâmica populacional. (grifos dos autores)

O dado acima é mais um reflexo das prioridades escolhidas pelos gestores paraibanos antecedentes e pelas transformações decorrentes do ordenamento jurídico-constitucional vigente.

Sobre tais dados e princípios sobre o tema deve ser delineada a nova microrregionalização dos Estados-membros, em particular da Paraíba, para buscar o

cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial, o exposto no art. 3º, inciso III da CF/88: “[...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais [...]”. Nos dizeres de Bastos (1999 apud LENZA, 2010), os objetivos consistem em algo exterior que deve ser perseguido. Esse é o espírito motivador da existência das Constituições Federal e Estadual.

A acentuação histórica da desigualdade entre as denominadas classes sociais tem sido observada até aqui. O resultado a que se chegou é que o fenômeno da microrregionalização vai de encontro ao ainda presente centralismo político estadual que desperta rivalidade entre os próprios Municípios em detrimento de uma distribuição espacial de recursos mais equânime. Aparentemente a distribuição ocorre entre os próprios órgãos da esfera estadual, que passam a abarcar as competências politicamente convenientes.

Por meio da análise dessas variáveis fornecidas por pesquisas realizadas a nível microrregional na Paraíba, verifica-se a outra ponta da regionalização estadual, onde são encontradas áreas carentes da presença política e de incentivos fiscais que, em sua maioria, convergem para os grandes complexos urbanísticos do Estado. Tais microrregiões apresentam problemas que atingem índices que se encontram entre os maiores do país, a título de demonstração, o contingente emigratório das mesorregiões do Sertão e da Borborema, onde há baixo nível de rendimento, forte atraso escolar, ocorrência de secas e distância dos grandes centros urbanos.

## 5 CONCLUSÃO

O conceito de Município para os brasileiros é um elemento típico de sua identidade como nação. Desde a implantação das primeiras vilas no território colonial, sua presença é a mais próxima da população entre a presença de todos os entes político-administrativos que perpassaram a história patricia. A sua elevação ao *status* de ente federativo foi tardia, mesmo assim, a menção à sua autonomia nos textos constitucionais não é algo hodierno. Diante do texto constitucional, ainda há quem enxergue com reserva a natureza de ente federativo dos Municípios, defendendo que o texto constitucional não emancipou federativamente a entidade municipal.

Mencionando a natureza jurídica municipal na atualidade, constata-se que o Município é a unidade gestora do poder e interesses predominantemente locais, permanecendo como Pessoa Jurídica de Direito Público Interno junto à União, em seu exercício administrativo interno, ao Distrito Federal e aos Estados-membros. Ademais, a CF/88 discrimina o rol de competências municipais, mormente pelos seus artigos 23 e 30. Algumas dessas competências podem ser exercidas em um nível intermediário de gestão, entre a esfera dos Municípios e o âmbito estadual.

Entretanto, para que tais interesses sejam passíveis de microrregionalização, faz-se mister o envolvimento de diversos interesses locais intraestaduais. Sendo assim, tem-se por concebido o conceito de competência municipal de interesse comum em conformidade com o disposto na Constituição Federal.

O Município tem o poder-dever de dinamizar a sua Administração Pública, dotada do condão de gerir os interesses dos cidadãos ocupantes de sua área territorial. Como entidade, ele é dotado de autonomia política, administrativa, financeira e regionalizante. Além disso, quando se trata de gerenciar os interesses supralocais, a Constituição Federal previu, de forma facultativa, a criação de microrregiões pelos Estados-membros. Tal forma de repartição da organização, planejamento e execução da soma de interesses locais representa o interesse comum propriamente dito e permite uma melhor visualização da realidade regional, num país de vastas dimensões territoriais.

Em termos de planejamento, a abordagem dos conceitos expostos por este trabalho permitiu revelar a diferenciação existente entre as microrregiões, as

mesorregiões e as regiões integradas de desenvolvimento. Tal abordagem estende-se ainda às formas de regionalização não constitucionais, a exemplo das regiões geoadministrativas paraibanas e das macrorregiões piauienses e cearenses.

Diante da parca atividade dos Poderes Legislativos estaduais e, por conseguinte, da escassa doutrina acerca dos aspectos jurídicos da previsão microrregional, há a necessidade de reformulação da *práxis* política microrregional para conformá-la aos ditames da CF/88, mormente em quatro aspectos: legislação, planejamento, organização e execução.

A jurisprudência consultada permite mensurar o nível de influência de uma Constituição Estadual sobre a executoriedade do disposto no art. 25, § 3º da CF/88, além do entendimento do STF sobre a participação do Legislativo municipal na instituição de microrregiões. Diante do exposto, é fato que ao Estado-membro cabe determinar quem é o órgão administrativamente competente para instituir as microrregiões, através de sua legislação complementar.

A divisão político-administrativa do território é apenas um esboço dentro do qual a Constituição permite diversas formas de interação entre os entes federativos e a Constituição Federal, bem como as Constituições Estaduais buscam encorajá-las. Entretanto a iniciativa para a regionalização esbarra em entraves políticos, como a tradição centralizadora, a inércia legislativa e imediatismo do planejamento das gestões.

Em outros termos, um Município que não se insere numa microrregião instituída por lei complementar estadual é aquele cujo batalhão de polícia encontra-se no vizinho e que a universidade mais próxima está nele inserida, mas que o hospital de referência está em outra cidade, enquanto que a gerência da assistência técnica rural se insere em alguma municipalidade alhures, como visto no exemplo cearense. Na prática, toda essa rede envolve cargos em comissão e postos de influência em regiões que servem eleitoralmente a determinados grupos políticos. Isso vai de encontro ao princípio de uma cultura microrregional.

Com base no que foi estudado, quando se trata da análise microrregional dos estados, a Paraíba ainda não elaborou procedimento para a instituição das microrregiões. Há somente uma menção no atual plano plurianual que a regimenta como divisão administrativa. Contudo, na prática, é o Poder Executivo, através da SEPLAG que reorganiza o território paraibano discricionariamente. Tal quadro está em desconformidade com o art. 24 da Constituição Estadual, que repete o disposto

na Constituição Federal, exigindo que a política microrregional seja regulamentada por lei complementar estadual, o que também se coaduna ao disposto na Carta Magna paraibana de 1989. Todavia, há razoável previsão constitucional para a microrregionalização, o que inclui a oitiva dos Municípios.

A Paraíba, como Estado-membro federado brasileiro, possui peculiaridades preliminares à instalação da política microrregional. Há fatores históricos que dificultam a execução do planejamento governamental, enquanto a inércia legislativa interfere na falta de clareza executiva. O próprio Poder Executivo vê-se obrigado a exercer uma competência que não lhe é imanente, qual seja, suprir lacunas da inaplicabilidade dos preceitos constitucionais previstos na Carta paraibana de 1989.

Ademais, a Constituição paraibana é repleta de referências e menções ao fenômeno da regionalização. São tantas menções que se faz necessária a aplicação de uma tipologia baseada na natureza de cada referência expressa. Ela tratou da microrregionalização de forma pormenorizada, em seu Capítulo V, determinando o aproveitamento de seus dispositivos de maneira dispositiva, não facultativa, como fez a CF/88.

As regiões geoadministrativas, por sua vez, apresentam menção legal no ordenamento jurídico paraibano, em especial no plano plurianual, mas seguem critérios técnicos de natureza imediatista. Por outro lado, as microrregiões instituídas tecnicamente pelo IBGE representam uma forma melhor categorizada de dividir o território e são aproveitadas por estudiosos e outros institutos de pesquisa, como o IPEA.

A sistematização adotada pela Constituição paraibana é questionada desde sua origem, por causa de sua divisão capitular e do número de ADINs ajuizadas perante o STF no decorrer de sua história constitucional.

Observa-se uma preferência histórica dos estudiosos e legisladores pelo desenvolvimento das Regiões Metropolitanas, sendo as regiões desse tipo na Paraíba de instituição relativamente recente. Há, ademais, um acentuado interesse do governo atual em explorar ao máximo as potencialidades oferecidas por tais regiões, sequer relegando um papel secundário à microrregionalização.

Explorando o progresso legislativo estadual, observa-se que nenhuma forma de regionalização até então ocorreu conforme os preceitos constitucionais e, do mesmo modo, não foi capaz de atingir sensivelmente os Municípios ao ponto de permitir aos mesmos o livre exercício das competências constitucionais de forma

integrada.

Sendo assim, diante de uma conjectura tão disforme, mostra-se pouco provável a regulamentação da Carta de Estado paraibana em sentido à descentralização administrativa estadual. Haja vista, sequer haver projetos no sentido de instituí-las. Por seu turno, os projetos existentes ditam preceitos favoráveis ao desenvolvimento das regiões metropolitanas.

Isso se confronta com a realidade do Estado paraibano, especialmente municipalista, como se infere da existência de duzentos e vinte e três Municípios perante duas regiões metropolitanas, uma englobando uma capital litorânea e a outra envolvendo o segundo centro industrial, educacional e tecnológico do Estado. Ademais, a Paraíba está sem nenhum aglomerado urbano constitucionalmente instituído e nenhuma microrregião regulamentada pela legislação complementar estadual.

Preocupante também é o fato de os recursos previstos no mais recente PPA estadual destinados a incentivar ou a viabilizar a administração regionalizada não terem despertado a perspectiva microrregional na Administração Pública paraibana. Ressalte-se, que a regionalização da aplicação de recursos é prevista expressamente na Constituição paraibana em diversos dispositivos.

Em suma, o Estado paraibano mostra-se aquém das perspectivas regionalizantes necessárias para a gestão administrativa de seu território. A Assembléia Legislativa sequer foi capaz de, em cerca de vinte anos de vigência de sua Constituição Estadual, publicar as leis complementares relativas ao planejamento, organização e execução da gestão estratégica de seus recursos. Por outro lado, em momentos pretéritos, a regionalização de funções públicas de interesse comum ocorria de forma individualizada por legislação ordinária estadual.

A Paraíba necessita urgentemente entrar em consonância com a tendência expressa pelo art. 25, § 3º da CF/88. A atividade legiferante deve ser pressionada pelas autoridades locais que, historicamente, têm sua autonomia limitada pela espera, em razão da subserviência de seus interesses perante a tendente centralização política do território que desrespeita a normatização constitucional.

Aos Municípios, todavia, cabe exercer, conforme a CF/88, a prestação dos serviços públicos no que for possível, utilizando os entes de cooperação em que se integram. No momento, nenhum se mostrou tão eficaz quanto às microrregiões. Isso não significa, portanto, prescindir de outras formas de locução regional, a título de

exemplo, as regiões integradas de desenvolvimento, mas representa dar ao Município sua importância no processo contínuo de desenvolvimento econômico. Significa superar as vicissitudes da atividade política e, mais do que isso, neutralizar as rivalidades locais em prol de um cooperativismo entre os Municípios com necessidades comuns.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico Acquaviva**. 4 ed. São Paulo: Rideel, 2010.

AFONSO, José Roberto; LOBO, Thereza. **Federalismo Fiscal. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas**, Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: <[http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/td\\_0108.pdf](http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/td_0108.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2010.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do estado soberano ao estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de estado**. Blumenau: Edifurb, 2002.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem mundial: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**: promulgada em 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: 22 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 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: 22 mar. 2010.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos Brasil**: promulgada em 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: 22 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 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: 22 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 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: 17 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 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: 18 mar. 2010.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Projeto Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microregiões Geográficas. *Slideshow*. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/desenvolvimentoregional/eventos/regionalizacao/palestra\\_04.pdf&nome\\_arquivo=palestra\\_04.pdf](http://www.integracao.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/desenvolvimentoregional/eventos/regionalizacao/palestra_04.pdf&nome_arquivo=palestra_04.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <[http://www1.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/anexos/desenho/Anexo\\_C\\_6\\_2\\_2\\_Projcaractsetorbaixarenda.doc](http://www1.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/anexos/desenho/Anexo_C_6_2_2_Projcaractsetorbaixarenda.doc)>. Acesso em: 28 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Divisão regional: histórico. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_div\\_int.shtm?c=1](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1)>. Acesso em: 18 mar. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 796-3/ES**: Procurador-Geral da República; Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Néri da Silveira. Relator para acórdão: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 02 de fevereiro de 1998. Acórdão publicado no DJ de 17 de dezembro de 1999. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266541>>. Acesso em: 10 maio 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.841-9/RJ**: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator para acórdão: Ministro Marco Aurélio. Data de Julgamento: 18 de junho de 1998. Acórdão publicado no DJ de 28 de agosto de 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347293>>. Acesso em: 10 maio 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.841-9/RJ**: Governador do Estado do Rio de Janeiro; Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Carlos Velloso. Relator para acórdão: Ministro Marco Aurélio. Data de Julgamento: 01 de agosto de 2002. Acórdão publicado no DJ de 20 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266777>>. Acesso em: 10 maio 2009.

DEUTSCHLAND. Grundgesetz (1949). **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Bekanntmachung vom 23. Mai 1949**. Disponível em: <<http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/grundgesetz/>>. Acesso em: 07 maio 2010.

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). **Constituição do estado do Espírito Santo**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <[http://www.al.es.gov.br/images/c\\_est\\_pdf.pdf](http://www.al.es.gov.br/images/c_est_pdf.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar**: O minidicionário da língua portuguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira; VASCONCELOS, Ronaldo Ramos. **Política regional à escala sub-regional**: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Brasília: ago. 1999. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_0665.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0665.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2010.

GARCIA, Manuel Enriquez; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **O Municipalismo na Constituição de 1946**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=13&inford=237>>. Acesso em: 5 maio 2010.

JOSÉ Maranhão toma posse do governo da Paraíba. **Jusbrasil Notícias**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/818443/jose-maranhao-toma-posse-do-governo-da-paraiba>>. Acesso em: 16 maio 2010.

KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAGALHÃES, João Carlos. **Emancipação Político-Administrativa de municípios no Brasil**. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/livros/dirur/dinamica\\_dos\\_municipos/Capitulo%201.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/livros/dirur/dinamica_dos_municipos/Capitulo%201.pdf)> Acesso em: 8 mar. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005

PARAÍBA. **Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba**. Lei Ordinária n.º 1.205/1955. Disponível em: <[http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl\\_site/sgdd/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=272](http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl_site/sgdd/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=272)>. Acesso em: 16 maio de 2010.

**PARAÍBA. Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba. Lei Ordinária nº 2.299/1961.** Disponível em:  
<[http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/1634\\_texto\\_integral](http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl_documentos/norma_juridica/1634_texto_integral)>. Acesso em: 16 maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba. Lei Ordinária nº 2.810/1962.** Disponível em:  
<[http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl\\_site/sgdd/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=2214\\_texto\\_integral](http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl_site/sgdd/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=2214_texto_integral)>. Acesso em: 16 maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Assembléia Legislativa da Paraíba. Lei Complementar nº59:** promulgada em 30 dez. 2003. Disponível em:  
<[http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl\\_site/sgdd/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=5579](http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl_site/sgdd/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=5579)>. Acesso em: 13 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Assembléia Legislativa da Paraíba. PEC atualiza a Constituição do estado.** Publicado em 30 nov. 2009. Disponível em:  
<<http://alpb.codata.pb.gov.br/noticia.php?cod=3081>>. Acesso em: 12 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Assembléia Legislativa da Paraíba. Lei Complementar nº92:** promulgada em 11 dez. 2009. Disponível em:  
<[http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl\\_site/sgdd/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=9428](http://www.alpb1.pb.gov.br:8081/sapl_site/sgdd/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=9428)>. Acesso em: 13 maio 2010.

**PARAÍBA. Constituição (1989). Constituição do estado da Paraíba:** promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em:  
<[http://alpb.codata.pb.gov.br/institucional/downloads/const\\_est\\_pb\\_2003.zip](http://alpb.codata.pb.gov.br/institucional/downloads/const_est_pb_2003.zip)>  
Acesso em: 12 maio 2010.

**PARAÍBA. Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.** Osman acredita que ZPEs ajudarão a desenvolver PB e diz que metrô é saída para caos no trânsito de JP. Publicado em 6 jan. 2010. Disponível em:  
<<http://www.seplag.pb.gov.br/interna.php?id=153>>. Acesso em: 15 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.** Plano plurianual 2008-2011 – 1ª revisão 2009 para o exercício 2010. Anexos: vol.1. Disponível em:  
<<http://www.seplag.pb.gov.br/loappa2008-2011/PPA/PPA%202008%202011%20DOC%20.%20ANALISE%20SOCIOECONOMICA%20E%20CENARIOS.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2010.

**PARAÍBA. Superintendência de Administração do Meio Ambiente.** Sudema discute formação do Conselho Consultivo do Vale dos Dinossauros. Publicado em

20 maio 2009. Disponível em:

<[http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=31151&Itemid=2](http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=31151&Itemid=2)>. Acesso em: 14 maio 2010.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). **Constituição do estado de Pernambuco**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em:

<<http://www.tce.pe.gov.br/sistemas/constituicao-estadual/>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

PIAUÍ. Secretaria do Planejamento. **Proposta de Regionalização**: Cenários Regionais do Piauí. p. 11. Disponível em:

<<http://www.seplan.pi.gov.br/uapr/projetoCenariosRegionaisPiaui.PDF>>. Acesso em: 9 maio 2010.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 36, num. 142, abr./jun. 1999. Disponível em:

<[http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf\\_142/r142-14.PDF](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_142/r142-14.PDF)>. Acesso em: 06 maio 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

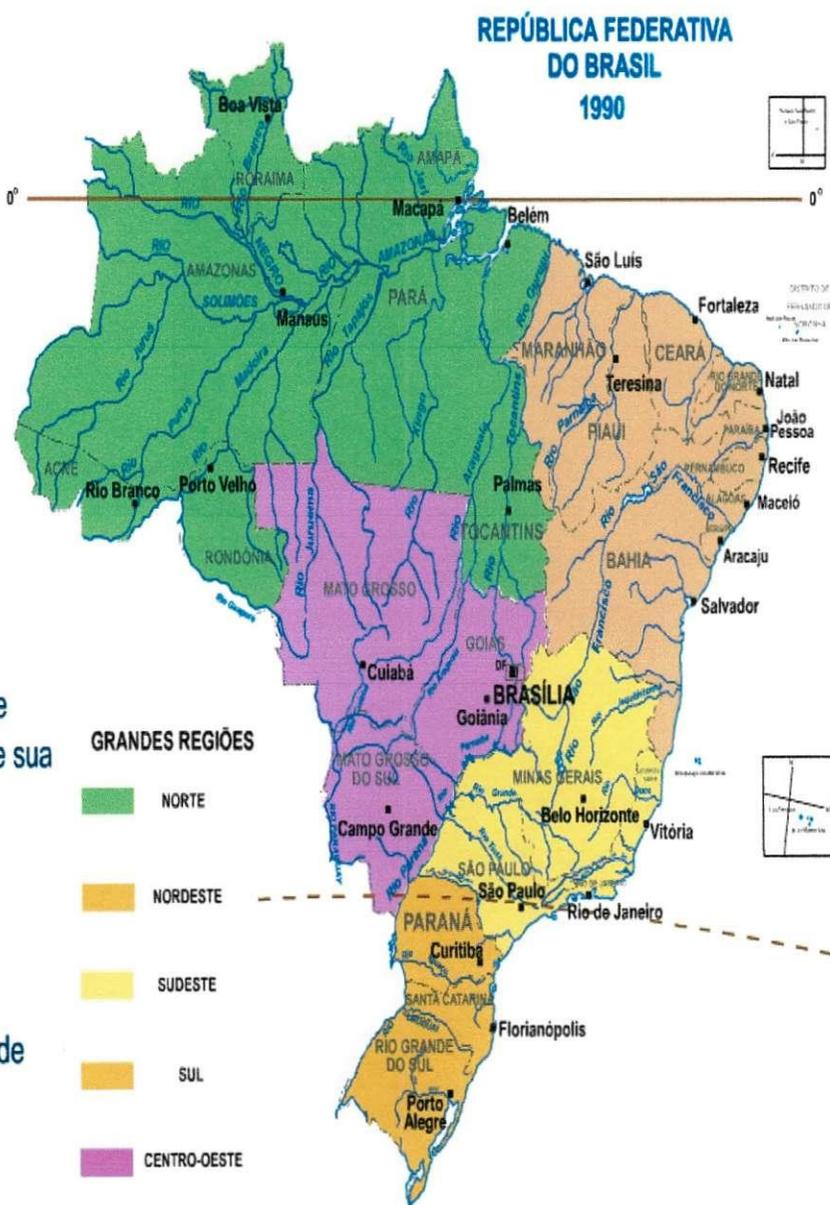
TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

VASCONCELOS, Gabrielle Tayanne Andrade; SOARES, Maria de Lourdes; SILVA, Sâmara Kalyne. Assessoria a trabalhadores da política de habitação popular.

**Universidade Federal da Paraíba**, João Pessoa, mar. 2010. Disponível em: <[http://www.prac.ufpb.br/anais/XIenexXIIlenid/enex/TRABALHO\\_COMPLETO\\_XI\\_ENEX/5.MEIOAMBIENTE/5CCHLADSSPEX03-P.doc](http://www.prac.ufpb.br/anais/XIenexXIIlenid/enex/TRABALHO_COMPLETO_XI_ENEX/5.MEIOAMBIENTE/5CCHLADSSPEX03-P.doc)>. Acesso em: 20 abr. 2010.

## ANEXO A – MAPA DA DIVISÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA DO BRASIL EM GRANDES REGIÕES GEOGRÁFICAS

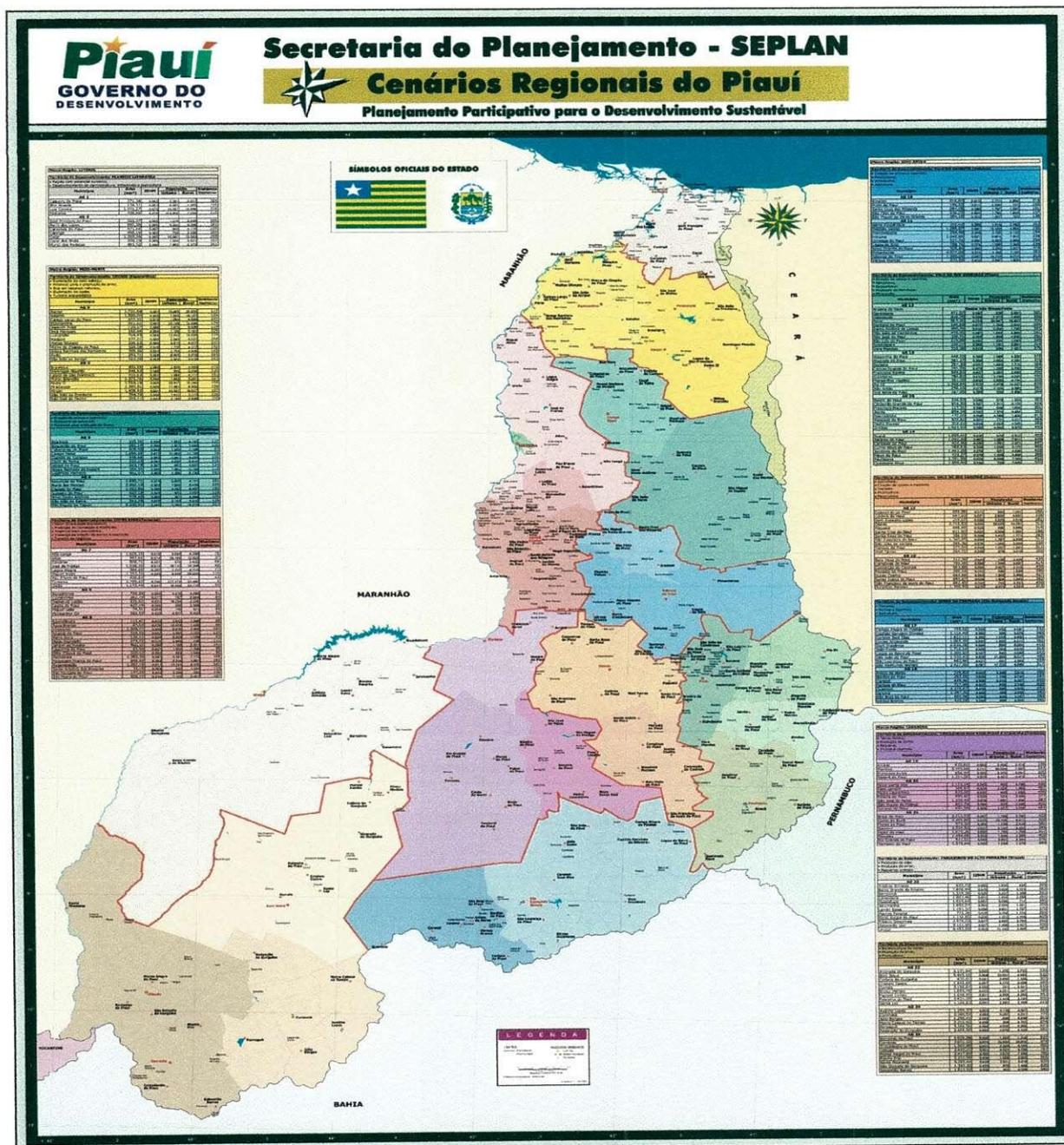
- Elevação do Território de Rondônia à categoria de Estado - Lei Complementar nº 41 de 22/12/1981
- Criação do Estado de Tocantins e elevação dos Territórios Federais de Roraima e Amapá a categoria de Estado - Constituição de 1988
- Extinção do Território Federal de Fernando de Noronha e anexação de sua área ao Estado de Pernambuco - Constituição de 1988. Passa a Distrito de Pernambuco pela Constituição Estadual de 1989.



Fonte: IBGE - Diretoria de Geociências

Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução Política Administrativa: Divisão Regional. Cartograma 1990.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/evolucao.html>. Acesso em: 18 mar. 2010.

## ANEXO B – MAPA DA PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ



Fonte: PIAUÍ. Secretaria do Planejamento. **Proposta de Regionalização: Cenários Regionais do Piauí**. p. 11. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/uapr/projetoCenariosRegionaisPiaui.PDF>>. Acesso em: 9 maio 2010.

## ANEXO C – TABELA DA REGIONALIZAÇÃO CEARENSE

## REGIONALIZAÇÕES DO CEARÁ PROMOVIDAS PELO GOVERNO DO ESTADO

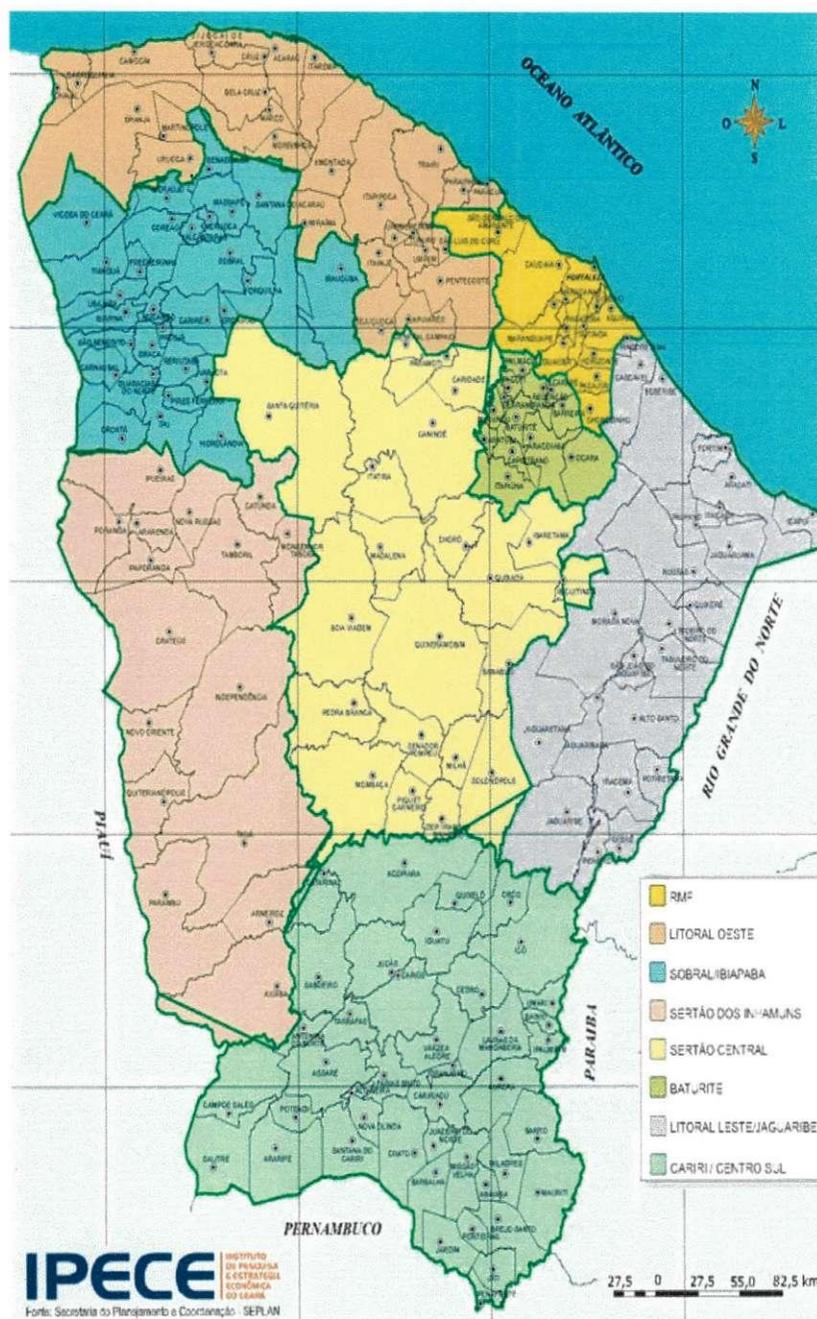
ÓRGÃOS	TIPO DE REGIONALIZAÇÃO	Nº REGIÕES
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO	MACRORREGIÃO	8
SECRETARIA DO GOVERNO	ADMINISTRATIVA	20
SECRETARIA DE SAUDE	MACRORREGIÃO	3
	MICRO REGIÃO	21
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	MACRORREGIÃO	21
SECRETARIA DE TURISMO	MACRORREGIÃO	6
PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA	UNIDADE REGIONAL	13
SECRETARIA DA AGRIC. E PECUÁRIA	AGROPOLOS	18
• EMATERCE	CEACs	71
SECRETARIA DA CULTURA	MICRORREGIÃO	20
SECRETARIA DA FAZENDA	MACRORREGIÃO	4
SECRETARIA DA FAZENDA	MICRORREGIÃO	25
SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA		
• DERT	DISTRITOS OPERACIONAIS	10
SECRETARIA DE DES. L. E REGIONAL	P D R	5
• ESCRITÓRIOS REGIONAIS		7

**IPECE** INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ

Fonte: CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **A regionalização do estado do Ceará: uma proposta de reformulação. Slideshow. Slide 3.** Disponível em:

<http://sistemas3.seplan.ce.gov.br/download/REGIONALIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20CEAR%C3%81.ppt>. Acesso em: 9 maio 2010.

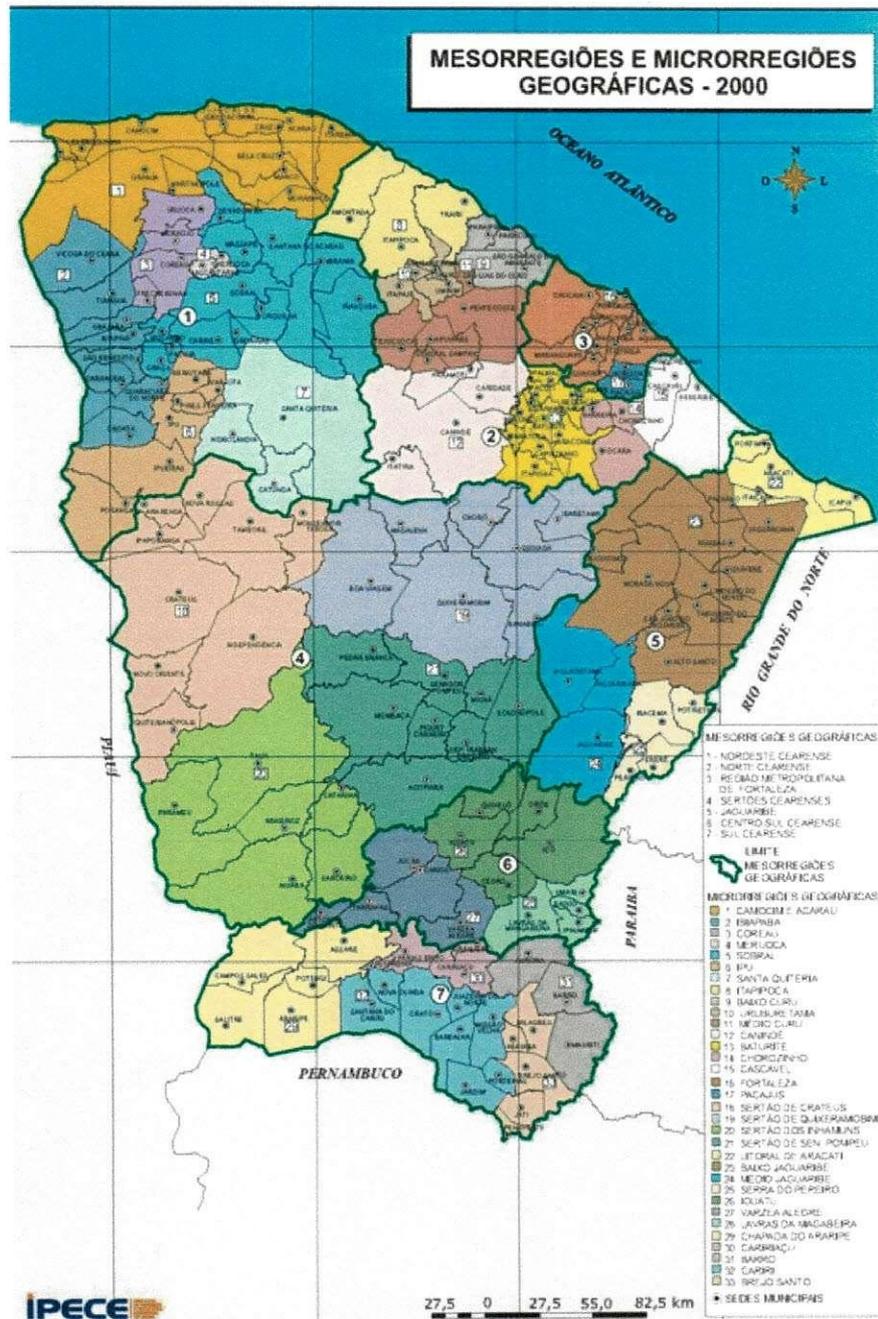
## ANEXO D – MAPA DAS MACRORREGIÕES DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ



Fonte: CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **A regionalização do estado do Ceará: uma proposta de reformulação. Slideshow. Slide 4.** Disponível em:

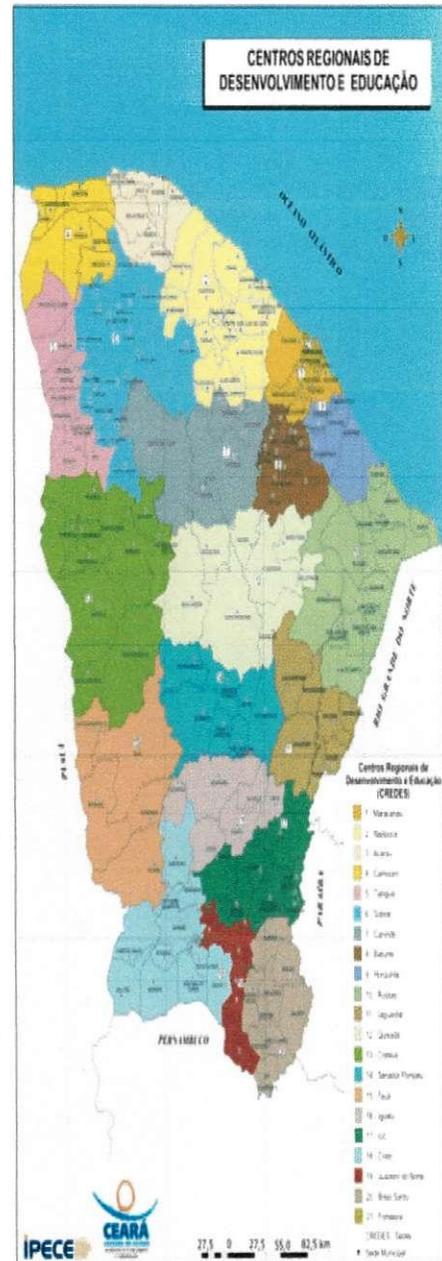
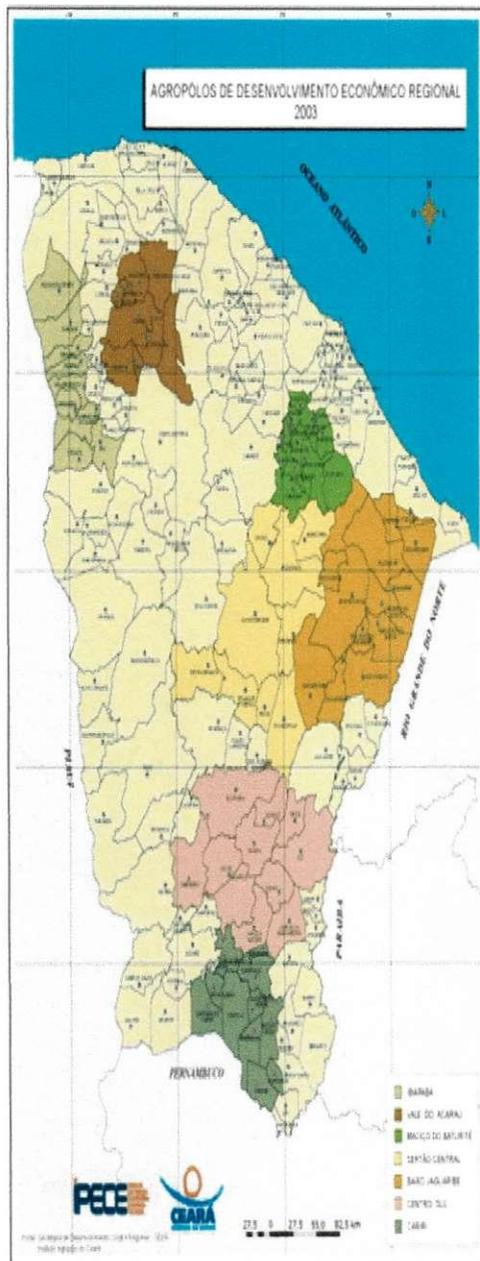
<http://sistemas3.seplan.ce.gov.br/download/REGIONALIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20CEAR%C3%81.ppt>. Acesso em: 9 maio 2010.

## ANEXO E – MAPA DAS MESO E MICRORREGIÕES CEARENSES SEGUNDO O IBGE



Fonte: CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **A regionalização do estado do Ceará: uma proposta de reformulação.** Slideshow. Slide 5. Disponível em: <http://sistemas3.seplan.ce.gov.br/download/REGIONALIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20CEAR%C3%81.ppt>. Acesso em: 9 maio 2010.

## ANEXO F – MAPAS DOS AGROPÓLOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E CENTROS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO



Fonte: CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **A regionalização do estado do Ceará: uma proposta de reformulação. Slideshow. Slide 6.** Disponível em: <http://sistemas3.seplan.ce.gov.br/download/REGIONALIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20CEAR%C3%81.ppt>. Acesso em: 9 maio 2010.

## ANEXO G – MAPA DA NOVA REGIONALIZAÇÃO DO CEARÁ

## A nova Regionalização do Ceará



**IPECE** INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ

Fonte: CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **A regionalização do estado do Ceará: uma proposta de reformulação.** Slideshow. Slide 15. Disponível em: <http://sistemas3.seplan.ce.gov.br/download/REGIONALIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20CEAR%C3%81.ppt>. Acesso em: 9 maio 2010.

## ANEXO H – MAPA DA MESORREGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE



Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa da Mesorregião Metropolitana do Recife**. Disponível em:

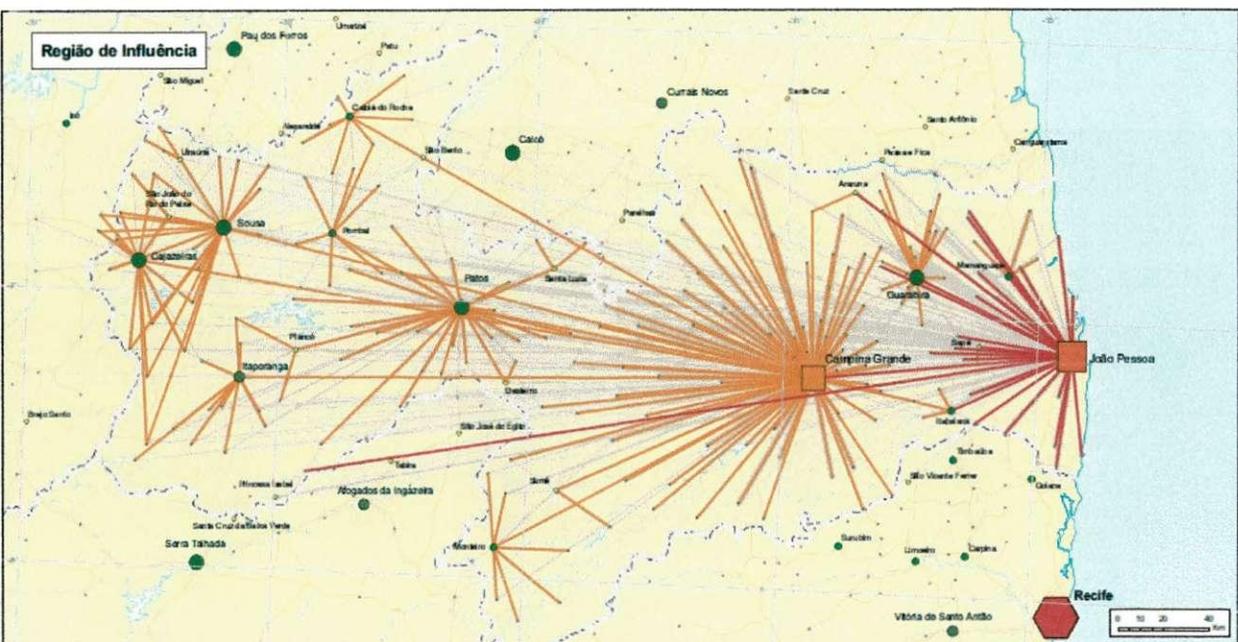
<<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/territorio/mapa.asp?nvt=9&nm2=1&nm3=1&nm8=1&nm9=1&nz=8&uz=2605&ni=9&ui=26019&z=t&o=4&i=P&func=inic&btn=identify&w=1080&h=810>>. Acesso em: 29 mar. 2010.

ANEXO I – MAPA DA REGIÃO DE INFLUÊNCIA DE JOÃO PESSOA  
SEGUNDO O IBGE



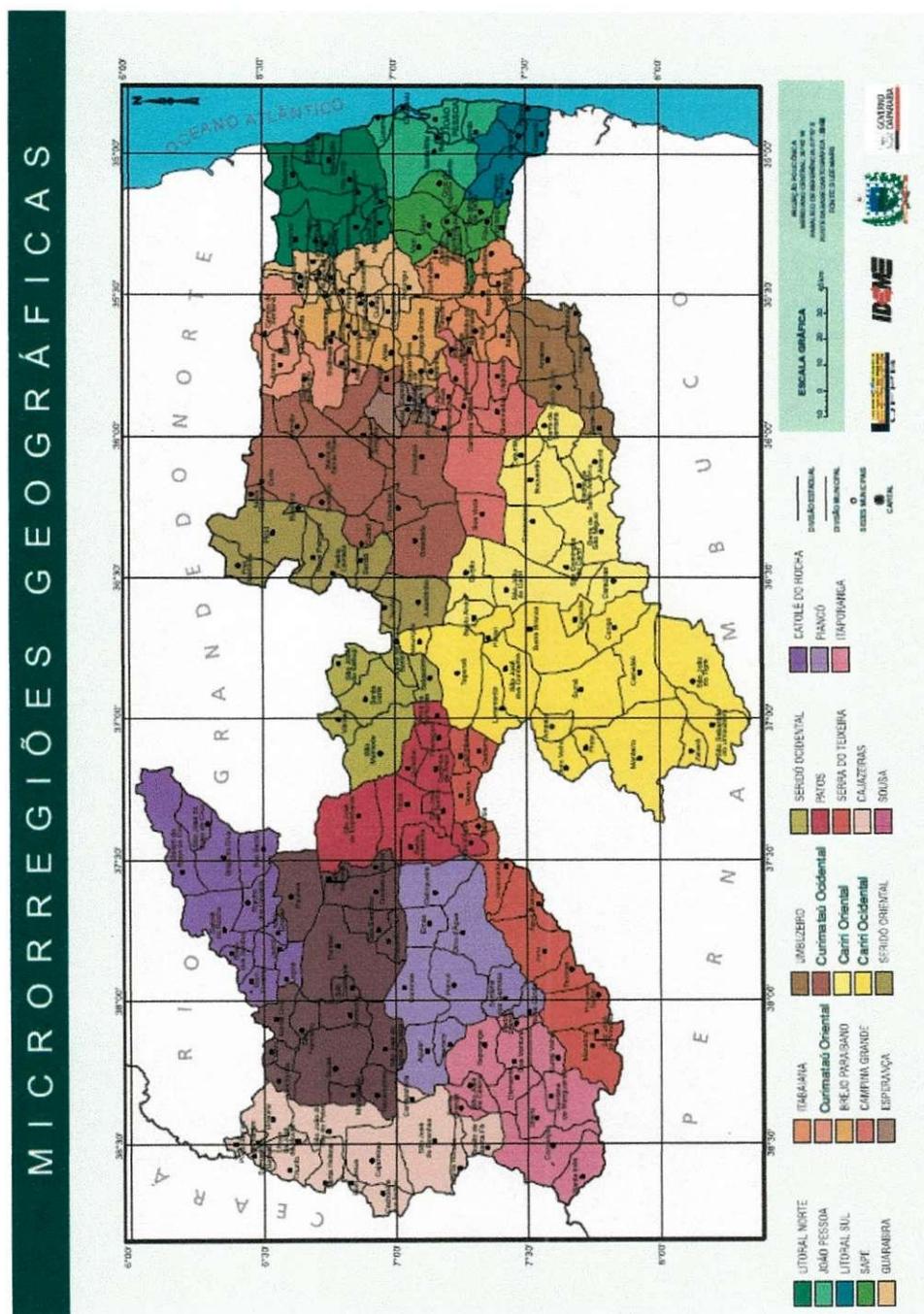
Mapa 19 - João Pessoa (PB) - Capital regional A (2A)

Quadro da rede urbana - Redes dos centros de mais alto nível



Fonte: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Região de Influência das Cidades**. Mapa 19: Região de Influência de João Pessoa. Disponível em: <ftp://geotfp.ibge.gov.br/Regic/regic.zip>. Acesso em: 18 mar. 2010.

## ANEXO J – MAPA DAS MICRORREGIÕES GEOGRÁFICAS DA PARAÍBA SEGUNDO O IBGE



Fonte: PARAÍBA. Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba.

**Mapa das Microrregiões da Paraíba.** Disponível em:

<[http://www.ideme.pb.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=997&Itemid=24](http://www.ideme.pb.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=997&Itemid=24)>. Acesso em: 19 mar. 2010.

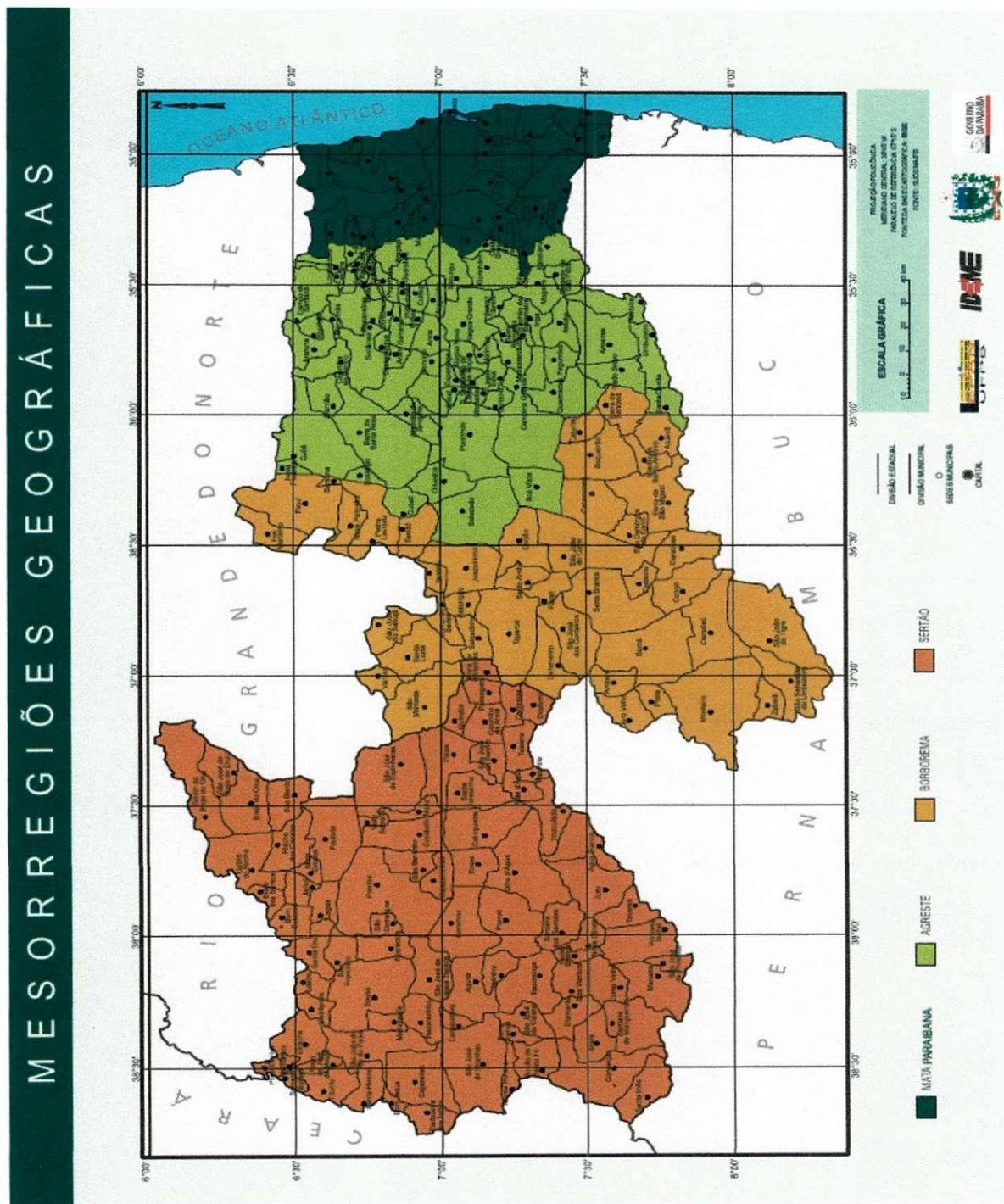
**ANEXO K – TABELA DE INDICADORES BÁSICOS DAS REGIÕES INTEGRADAS  
DE DESENVOLVIMENTO**

<b>Regiões Integradas - Indicadores Básicos</b>									
	Área (km <sup>2</sup> )	Pop. Total	% Pop. Urb.	% alfabet. acima de 10 anos	IDH	% dom. abast. água	% dom. com coleta lixo	% dom. com banho/sanitário	
<b>Regiões Criadas</b>									
RIDE	56.413,74	2.958.196	93,3	85,38	0,59	78,58	8,43	15,16	
Teresina	10.849,92	565.877	67,7	73,82	0,442	81,85	15,33	10,84	
Petrolina-Juazeiro	33.947,78	1.008.198	87	67,38	0,484	78,72	20,81	4,36	
<b>Regiões Propostas</b>									
Mata Alagoana e Pernambuco	11.293,72	991.579	62,6	63,31	0,374	56,4	36,44	27,33	
Amazonas -Roraima	271.663,28	1.764.289	94,7	84,23	0,622	75,4	15,97	14,55	
Manaus-Boa Vista	159.849,27	1.947.569	90,2	82,3	0,573	72,46	19,07	14,01	
Amapá-Pará	209.089,33	1.984.447	88,9	69,77	0,526	64,94	18,29	26,93	
Foz do Velho Chico	2.865,57	207.173	57,5	66,95	0,393	74,67	23,82	8,61	
Vale do Ribeira-Guaraqueçaba	19.254,54	531.919	68,8	92,45	0,651	69,04	6,06	28,54	
Mato Grosso-Rondonia	229.122,89	376.551	72,8	83,69	0,605	51,21	16,72	46,17	

Fonte: IBGE, Censo 2000; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD (1998)- Desenvolvimento humano no Brasil e condições de vida: indicadores brasileiros. Brasília, PNUD/IPEA/FJP/IBGE, 1998.

Fonte: EGLER, Cláudio; MATOS, Margarida. **Federalismo e Gestão do Território:** as regiões integradas de desenvolvimento. Tabela: Regiões Integradas – Indicadores Básicos. Anais do V encontro da ANGEPE, Florianópolis, p. 431, 2003. Disponível em: <[http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE\\_1.pdf](http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE_1.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2010.

## ANEXO L – MAPA DAS MESORREGIÕES PARAIBANAS SEGUNDO O IBGE

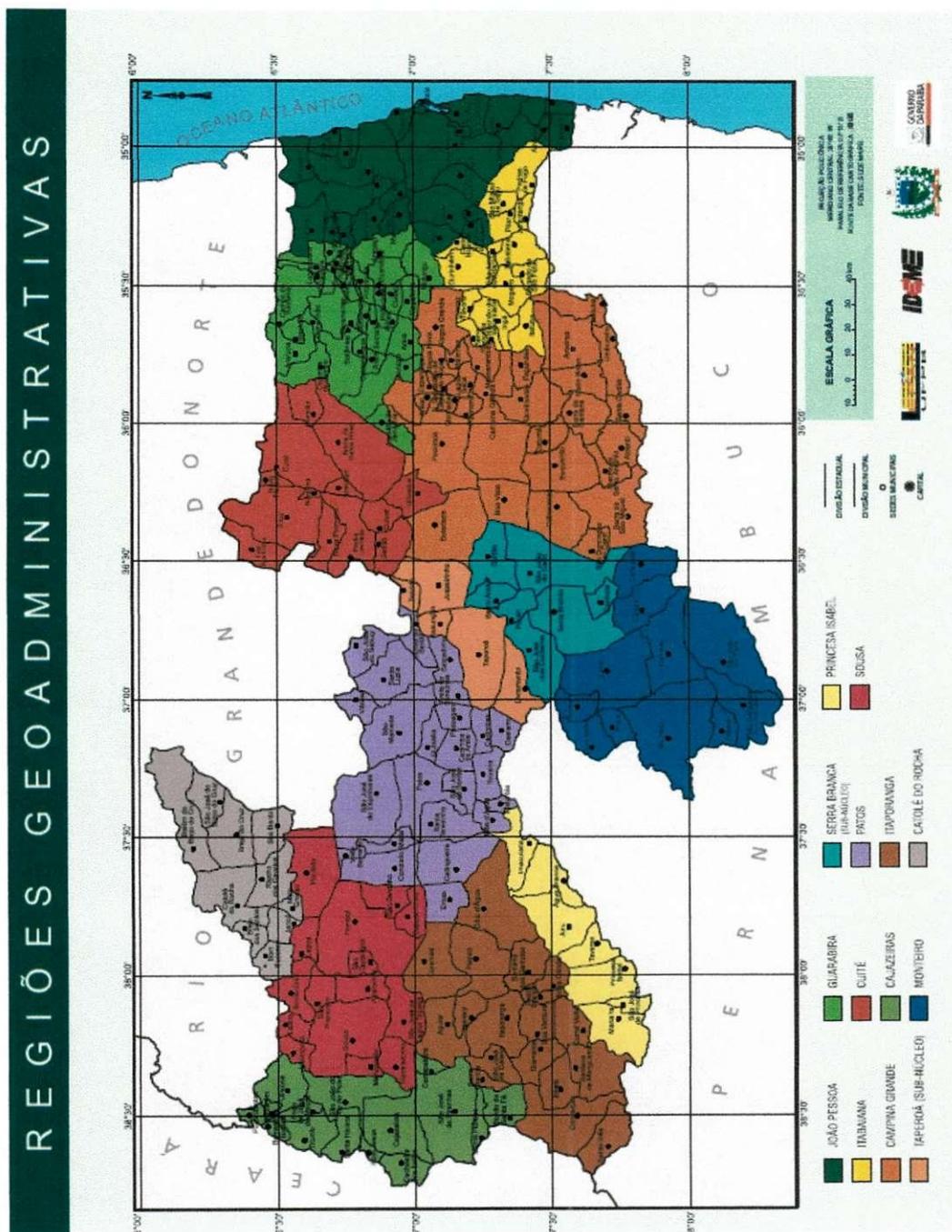


Fonte: PARAÍBA. Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba.

**Mapa das Mesorregiões da Paraíba. Disponível em:**

<[http://www.ideme.pb.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=996&Itemid=24](http://www.ideme.pb.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=996&Itemid=24)>. Acesso em: 18 mar. 2010.

## ANEXO M – MAPA DAS REGIÕES GEOADMINISTRATIVAS PARAIBANAS SEGUNDO O IDEME



Fonte: PARAÍBA. Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba.  
**Mapa das regiões geoadministrativas da Paraíba.** Disponível em:  
[http://www.ideme.pb.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=999&Itemid=24](http://www.ideme.pb.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=999&Itemid=24). Acesso em: 19 mar. 2010.

**ANEXO N – TABELA COM A LOCALIZAÇÃO ATUAL DE CADA GERÊNCIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO (GREC) DA PARAÍBA**

<b>Nome do Gerente</b>	<b>GREC</b>	<b>Sede</b>
Tereza Mônica	1ª GREC	João Pessoa
Martinho Alves	2ª GREC	Guarabira
Socorro Ramalho	3ª GREC	Campina Grande
Ana Cláudia	4ª GREC	Cuité
Romualdo Mayer	5ª GREC	Monteiro
Adalmira Marques	6ª GREC	Patos
Flamareon Carlos	7ª GREC	Itaporanga
Paulina Ferreira	8ª GREC	Catolé do Rocha
Francivaldo do Nascimento	9ª GREC	Cajazeiras
Socorro Pinto	10ª GREC	Sousa
Rosane Pereira	11ª GREC	Princesa Isabel
Graça Almeida	12ª GREC	Itabaiana

Fonte: PARAÍBA. **Secretaria de Estado da Educação e Cultura**. Regionais.  
Atualizado em 16 nov. 2009. Disponível em:  
<[http://www.sec.pb.gov.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=490](http://www.sec.pb.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=490)>.  
Acesso em: 14 de maio 2010.