



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL – PROFIAP

RODOLFO HONORATO KLOSTERMANN ANTUNES

**Gestão Pública e Desafios Territoriais: Uma Análise dos Desempenhos Sociais e Financeiros em  
Pequenos Municípios Pernambucanos**

**Recife**

**2024**

RODOLFO HONORATO KLOSTERMANN ANTUNES

**Gestão Pública e Desafios Territoriais: Uma Análise dos Desempenhos Sociais e Financeiros  
em Pequenos Municípios Pernambucanos**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em  
Administração Pública da Universidade Federal Rural  
de Pernambuco como requisito para obtenção do  
título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Doutor Felipe Luiz Lima de Paulo

Coorientador: Professor Doutor José de Lima Albuquerque

**Recife**

**2024**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE  
Bibliotecário(a): Suely Manzi – CRB-4 809

A627g Antunes, Rodolfo Honorato Klostermann.  
Gestão pública e desafios territoriais: uma análise dos desempenhos sociais e financeiros em pequenos municípios pernambucanos / Rodolfo Honorato Klostermann Antunes. - Recife, 2024.

79 f.; il.

Orientador(a): Felipe Luiz Lima de Paulo.

Co-orientador(a): José de Lima Albuquerque  
Recife.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Recife, BR-PE, 2024.

Inclui referências e apêndice(s).

1. Descentralização na administração pública. 2. Cidades e vilas - Pernambuco. 3. Reformas administrativas - Pernambuco. 4. Administração pública - Pernambuco 5. Divisões territoriais e administrativas. I. Paulo, Felipe Luiz Lima de, orient. II. Recife, José de Lima Albuquerque, coorient. III. Título

CDD 350

RODOLFO HONORATO KLOSTERMANN ANTUNES

GESTÃO PÚBLICA E DESAFIOS TERRITORIAIS: UMA ANÁLISE DOS DESEMPENHOS SOCIAIS E  
FINANCEIROS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em  
Administração Pública da Universidade Federal Rural  
de Pernambuco como requisito para obtenção do  
título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em 29 de outubro de 2024

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. FELIPE LUIZ LIMA DE PAULO – Orientador  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

---

Prof. Dr. NAPIE GALVE ARAUJO SILVA – Membro da Banca  
Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

---

Prof. Dra. MARIA GILCA PINTO XAVIER – Membro da Banca  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

---

Prof. Dr. SERGIANY DA SILVA LIMA – Membro da Banca  
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por me conceder saúde, força e perseverança para alcançar este marco em minha vida.

Ao Professor Doutor Felipe Luiz Lima de Paulo, meu orientador, e ao Professor Doutor José de Lima Albuquerque, coorientador, pela paciência, orientação e valiosos conselhos que me guiaram ao longo deste trabalho. Suas críticas e sugestões foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus colegas e amigos do Mestrado em Administração Pública (PROFIAP), que compartilharam comigo jornadas desafiadoras e de grande aprendizado.

À minha esposa, Alynne Soares Cabral Antunes, pelo amor, paciência e apoio incondicional durante todos os momentos desta caminhada. Sua compreensão e incentivo foram fundamentais para que eu pudesse me dedicar a este projeto.

À minha família, especialmente ao meu filho Levi, aos meus pais e aos meus irmãos, que sempre me incentivaram e acreditaram no meu potencial. Sem o suporte e carinho de vocês, este trabalho seria muito mais árduo.

Agradeço também aos pequenos municípios pernambucanos, cujas realidades e desafios se tornaram o foco deste estudo. Que este trabalho possa contribuir, de alguma forma, para o desenvolvimento de uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

Por fim, sou grato a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização desta dissertação. Cada palavra de incentivo e gesto de apoio fez uma grande diferença.

## RESUMO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 resultou na emancipação de diversas localidades, transformando-as em municípios. No entanto, muitas dessas criações ocorreram sem estudos prévios de viabilidade, o que levou pequenos municípios a enfrentarem sérios desafios. Como alternativas para superar essas dificuldades, são propostas a fusão municipal e a cooperação intermunicipal. Este estudo busca entender se as emancipações e a proliferação de pequenos municípios influenciaram negativamente seus indicadores sociais e financeiros. O objetivo foi analisar se municípios com menor população apresentam desempenho inferior, sugerindo que os de menor porte são mais suscetíveis a disfunções econômicas, financeiras e sociais. A metodologia envolveu análises descritivas e inferenciais, utilizando indicadores financeiros e sociais de municípios pernambucanos, com foco em despesas por habitante, grau de dependência financeira e a relação entre gasto e desempenho social. Os resultados indicam que municípios menores enfrentam desafios maiores, com maior dependência de transferências intergovernamentais e custos elevados por habitante, especialmente nas funções Legislativa e Administrativa. Estudos futuros podem comparar a fragmentação territorial no Brasil com alternativas como a cooperação intermunicipal e as fusões, apontadas por pesquisas internacionais como soluções viáveis para melhorar a prestação de serviços. Este estudo também gerou um Relatório Técnico Conclusivo, voltado para gestores públicos, pesquisadores em administração pública e cidadãos, especialmente aqueles de pequenos municípios pernambucanos.

Palavras-chave: Centralização. Municipalidade. Reformas territoriais.

## ABSTRACT

The promulgation of the 1988 Federal Constitution led to the emancipation of several localities, turning them into municipalities. However, many of these creations occurred without prior feasibility studies, causing small municipalities to face serious challenges. As alternatives to overcome these difficulties, municipal mergers and intermunicipal cooperation are proposed. This study seeks to understand whether the emancipations and proliferation of small municipalities have negatively impacted their social and financial indicators. The aim was to analyze whether municipalities with smaller populations exhibit poorer performance, suggesting that smaller ones are more susceptible to economic, financial, and social dysfunctions. The methodology involved descriptive and inferential analyses, using financial and social indicators from municipalities in Pernambuco, focusing on per capita expenses, degree of financial dependence, and the relationship between spending and social performance. The results indicate that smaller municipalities face greater challenges, with higher dependence on intergovernmental transfers and elevated per capita costs, especially in the Legislative and Administrative functions. Future studies could compare territorial fragmentation in Brazil with alternatives such as intermunicipal cooperation and mergers, which international research has pointed to as viable solutions to improve service delivery. This study also produced a Final Technical Report, aimed at public managers, researchers in public administration, and citizens, particularly those from small municipalities in Pernambuco.

Keywords: Centralization. Municipality. Territorial reforms

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Quantidade de municípios no Brasil por faixa de período .....	29
Figura 2- Quantidade de municípios em Pernambuco por faixa de período .....	30
Figura 3 - Dependência financeira, Transferência e Receita Própria por Tamanho Municipal....	51
Figura 4 - Despesas Administrativas <i>per capita</i> por Tamanho Municipal.....	52
Figura 5 - Despesas Legislativas <i>per capita</i> por Tamanho Municipal .....	53
Figura 6 - Despesas com Assistência Social <i>per capita</i> por Tamanho Municipal.....	54
Figura 7 - Despesas com Saúde <i>per capita</i> por Tamanho Municipal.....	55
Figura 8 - Despesas com Educação <i>per capita</i> por Tamanho Municipal .....	56
Figura 9 - Regressão Estabelecimentos de Saúde x Despesa com Saúde.....	58
Figura 10 - Coeficiente das regressões Estabelecimentos de saúde x Despesa com Saúde por porte Municipal.....	59
Figura 11 - Regressão IDEB x Despesa com Educação.....	60
Figura 12 - Coeficiente das regressões IDEB x Despesa com Educação por porte Municipal .....	61

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Repartição da receita tributária .....	21
Tabela 2 - Indicadores de Finanças Públicas.....	23
Tabela 3 - Segmentação por tamanho dos municípios.....	44
Tabela 4 - Fontes e períodos dos dados .....	44
Tabela 5 - Dicionário de siglas utilizadas no Stata .....	47
Tabela 6 - Indicadores Sociais Médios por Porte Municipal.....	48
Tabela 7 – Resultado Primário e Dívida Consolidada Líquida por porte Municipal.....	50

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fusões em Países Pró-consolidação e Tradicionalistas.....	36
Quadro 2 - Funções das Despesas Orçamentárias .....	40

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO	Antecipação de Receitas Orçamentárias
CF	Constituição Federal
DCL	Dívida Consolidada Líquida
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RSF	Resolução do Senado Federal
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

1.	Introdução .....	13
2.	Referencial teórico.....	17
2.1.	Estrutura dos municípios brasileiros.....	17
2.1.1.	Pacto federativo .....	17
2.1.2.	Dados financeiros e orçamentários dos municípios.....	21
2.1.3.	Papel dos governos locais.....	23
2.1.4.	Indicadores sociais .....	24
2.1.5.	Tamanho ideal de um município .....	27
2.2.	Reformas territoriais.....	28
3.	Metodologia .....	38
3.1.	Tipo da pesquisa .....	39
3.2.	Amostra.....	39
3.2.1.	Variáveis do estudo .....	40
3.2.2.	Financeiras e orçamentárias.....	40
3.2.3.	Sociais.....	43
3.3.	Delimitação da pesquisa .....	44
3.4.	Hipóteses a serem verificadas .....	45
3.5.	Análise dos Dados.....	45
4.	Análise dos Resultados .....	48
4.1.	Análise sobre o comportamento dos indicadores sociais, considerando a segmentação por tamanho populacional.....	48
4.2.	Análise dos dados referentes às finanças públicas dos municípios, considerando o porte dos municípios.....	49
4.3.	Avaliação das despesas por função realizadas por habitante.....	52
4.4.	Verificação sobre o reflexo do aumento do gasto na melhoria dos indicadores de saúde e educação.....	58

5.	Considerações Finais .....	62
6.	Referencial bibliográfico .....	64
7.	Apêndice A – Produto Técnico Resultante da Dissertação .....	69

## 1. Introdução

Nas últimas décadas houve um elevado aumento na quantidade de municípios no Brasil. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeras localidades foram emancipadas, se tornando municípios. A Constituição apresentou uma forma de descentralização, em que se buscava o aumento da democratização, com a percepção que, dessa maneira haveria maior aproximação entre o governo e a população e, conseqüentemente, ampliar a participação da sociedade civil, com um fortalecimento do poder local (Roque Klering, Kruehl e Stranz, 2012).

Com essa enxurrada de emancipações, foi observada a criação de vários pequenos municípios, e a realidade desses pequenos municípios brasileiros apresenta uma dicotomia entre inúmeros desafios peculiares e complexos e o elenco de alguns benefícios inerentes à baixa população. Nas cidades com menor número de habitantes é possível identificar problemas que vão desde a escassez de recursos até a limitação da infraestrutura e serviços básicos (Leite, 2014). Porém, observa-se também certas vantagens como a diminuição na burocracia, uma maior sensibilidade dos gestores em relação a problemas locais e maior representatividade de grupos minoritários (Mello, 1991).

No contexto pernambucano, atualmente, o Estado possui 92 municípios com até 20 mil habitantes e 28 com menos de 11 mil (IBGE, 2022). No estado de Pernambuco, mesmo após a constituição de 1988, houve maior resistência em facilitar as emancipações, havendo alteração da lei diante de coalizões governistas majoritárias no parlamento, reflexo de barganha do Executivo com o Legislativo, aceitando a criação de poucos municípios em troca da aprovação da Lei Complementar Nº 1 de 12 de julho de 1990, que proibia novas emancipações por um período de quatro anos, definindo critérios tão ou mais rígidos que a Lei Complementar Federal 01/67, a qual estabelecia os requisitos mínimos de população e renda pública, assim como a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios (Tomio, 2002).

No cenário dos pequenos municípios, de maneira geral, duas soluções são discutidas acerca de como mitigar os desafios enfrentados na gestão dos pequenos municípios: as fusões entre municipalidades e a cooperação intermunicipal (Tavares, 2015). A fusão de municípios é uma prática que tem sido debatida em muitos países ao redor do mundo como uma possível solução para lidar com problemas de governança local, baixa capacidade técnica e eficiência administrativa. A ideia por trás da fusão é combinar municípios menores em um único município maior, a fim de reduzir custos, melhorar a prestação de serviços públicos e fortalecer a capacidade de governança (Leite, 2014).

As fusões de governos locais representam uma estratégia para otimizar a gestão pública em nível subnacional. Por meio da economia de escala e de escopo, busca-se maximizar a eficiência operacional, compartilhando recursos e serviços entre municípios ou regiões. Além disso, a introdução de profissionais especializados nos quadros administrativos fortalece a capacidade técnica dessas instituições, permitindo uma prestação de serviços mais qualificada e efetiva. (Bikker e Linde, van der, 2016; Krøtel, Villadsen e Hansen, 2017; Leite, 2014)

Outro objetivo das fusões é promover a equidade na prestação de serviços. Com um planejamento profissional mais robusto, é possível distribuir recursos e benefícios de forma mais justa entre a população. Além disso, a redução administrativa resultante da unificação de estruturas e processos simplifica a burocracia e agiliza a tomada de decisões, beneficiando tanto os cidadãos quanto os gestores públicos. (Krøtel, Villadsen e Hansen, 2017; Vale, 2012)

No entanto, a fusão municipal pode desencadear resistência política e conflitos entre as partes envolvidas. Notadamente, os moradores de municípios menores e líderes comunitários se preocupam que a fusão possa levar à diluição da cultura e das tradições locais, além de diminuir a representação política dos cidadãos em nível municipal, com potencial ameaça à sua soberania e à partilha de recursos, temendo uma redução de poder relativo em relação aos municípios maiores (Klimovský, Swianiewicz e Wollmann, 2010) Essas apreensões podem precipitar contendas e tensionamentos nas comunidades afetadas.

Outra questão relevante é a distância geográfica e as diferenças regionais entre os municípios abrangidos. Em alguns casos, a fusão de municípios pode resultar em uma grande área geográfica, em que as comunidades fiquem muito distantes umas das outras e com diferentes necessidades, podendo ocasionar dificuldades na prestação eficiente de serviços públicos e a representação adequada das diferentes regiões dentro do novo município (Klimovský, Swianiewicz e Wollmann, 2010).

Nessa perspectiva de melhorar a situação dos baixos desempenhos dos municípios, no ano de 2019 foi enviada ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição que buscava, dentre outros assuntos, extinguir inúmeros municípios que não atendessem determinados critérios. A ideia era um dos elementos do “Plano Mais Brasil”, que chegou ao Senado em novembro de 2019, levado pelo então presidente, Jair Bolsonaro, e pelo Ministro da Economia à época, Paulo Guedes, os quais pretendiam que os municípios com até 5.000 habitantes e que não comprovassem sua sustentabilidade financeira deveriam ser incorporados aos municípios limítrofes (Figueiredo, 2021).

Apesar de ser uma possível solução para algumas disfunções gerenciais, a fusão de municípios não é necessariamente garantia de economia de custos ou melhoria da eficiência. A consolidação de estruturas administrativas e a unificação de serviços podem ser complexas e requerer investimentos significativos. Além do mais, os benefícios econômicos e operacionais da fusão podem levar tempo para se materializar, enquanto os custos iniciais e os desafios de integração podem ser imediatos (Boyne, 1996).

A cooperação intermunicipal surge como uma alternativa às fusões de municípios, visando otimizar a prestação de serviços públicos e aumentar a eficiência administrativa. Uma das principais vantagens da cooperação intermunicipal é a capacidade de pequenas localidades alcançarem economias de escala sem a necessidade de fusões formais. Segundo Tavares, (2015), a cooperação intermunicipal permite que municípios pequenos superem a limitação de recursos técnicos e humanos, o que melhora a qualidade dos serviços prestados e promove uma maior diversidade na oferta de bens e serviços. Além disso, essa forma de colaboração facilita a captação de fundos comunitários e pode gerar ganhos econômicos substanciais quando bem estruturada e adaptada às necessidades locais específicas.

No entanto, a cooperação intermunicipal também enfrenta desafios significativos. Um dos principais obstáculos é a falta de pessoal qualificado e de recursos suficientes para manter as associações de municípios ativas e eficazes. Em muitos casos, as entidades cooperativas acabam funcionando como "conchas vazias", sem impacto real na administração pública local (Tavares, 2015). Outro desafio é a complexidade na coordenação entre diferentes municípios, que pode gerar conflitos de interesse e dificultar a tomada de decisões coletivas. Além disso, estudos como os de Moisis, (2013), sobre as fusões municipais na Finlândia indicam que, apesar de esperadas reduções nos custos administrativos, muitas vezes os gastos *per capita* aumentam, apontando para a necessidade de uma gestão cuidadosa dos processos cooperativos para evitar custos adicionais e garantir eficiência.

No Brasil, o processo de fusão de municípios tem sido proposto principalmente de uma perspectiva *top-down*, onde decisões são impulsionadas pelo governo federal. Um exemplo disso é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 188/2019, que visava reduzir o número de municípios com baixa capacidade fiscal e populacional. A PEC, proposta pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, sugeria a incorporação de pequenos municípios por municípios vizinhos maiores, centralizando a decisão e controle sobre o processo de fusão. Esta abordagem *top-down* reflete a intenção do governo de otimizar a gestão fiscal e reduzir custos administrativos, impondo mudanças estruturais significativas nas divisões territoriais dos estados (Leite, 2014).

Por outro lado, a cooperação intermunicipal no Brasil tem sido geralmente um arranjo horizontal, caracterizado por iniciativas voluntárias entre os municípios. Essas iniciativas permitem que os municípios mantenham sua autonomia política enquanto compartilham recursos e responsabilidades, promovendo um modelo de governança colaborativa. A implementação dessas cooperações geralmente ocorre através de protocolos de intenção e consórcios públicos, evidenciando uma abordagem *bottom-up* na busca por soluções eficientes e adaptadas às necessidades locais. Por exemplo, muitas regiões metropolitanas e consórcios intermunicipais foram criados para melhorar a gestão de serviços públicos e infraestrutura sem a necessidade de fusões formais. Contudo, nos últimos anos, a cooperação intermunicipal tornou-se mais comum, principalmente devido à oportunidade de acesso a fundos comunitários, ao invés dos potenciais benefícios de economias de escala ou melhorias na qualidade e diversidade dos serviços oferecidos às comunidades locais. (Tavares, 2015)

Atualmente temos mais de 5.500 Municípios no Brasil. Desses, 2.494 possuem menos de 10 mil habitantes, sendo mais de 1.200 com população inferior a 5.000 habitantes e a maioria deles dependentes de transferências financeiras de outros entes, de modo que não possuem receitas próprias suficientes para custearem suas próprias estruturas institucionais, nem mesmo manterem políticas públicas adequadamente (Senado Federal, 2019). No cenário pernambucano, são 184 municípios, havendo 28 com menos de 11.000 habitantes e 6 com menos de 5 mil.

Nessa perspectiva e com foco nos pequenos municípios de Pernambuco, o presente trabalho tem como **objetivo** realizar uma investigação, com base nos dados financeiros e sociais dos municípios pernambucanos, buscando analisar se aqueles com as menores populações possuem piores desempenhos nos indicadores, sugerindo que os municípios de menores portes são mais propícios a possuírem disfunções econômicas, financeiras e sociais.

Dentre os objetivos específicos, o estudo pretende:

- Analisar o comportamento dos indicadores sociais relacionados à saúde, saneamento e educação nos municípios pernambucanos, considerando a segmentação por tamanho populacional;
- Analisar os dados referentes às finanças públicas dos municípios, considerando o porte dos municípios;
- Avaliar as despesas por função realizadas por habitante nos municípios pernambucanos, buscando compreender as variações entre diferentes tamanhos populacionais;

- Verificar se o aumento do gasto reflete em melhoria nos indicadores relacionados com a Saúde e a Educação e se há diferença na relação incremento do gasto e desempenho de acordo com o porte do município;

A administração pública municipal enfrenta uma série de desafios econômicos, financeiros e sociais, que afetam negativamente a eficiência, a qualidade dos serviços prestados e a satisfação dos cidadãos. Tais problemas não só comprometem a governança local, mas também perpetuam desigualdades sociais e econômicas dentro das comunidades (Moisio, 2013; Tavares, 2015).

Estudar e propor formas de melhorar essas disfunções é essencial para promover uma gestão pública mais eficaz e transparente. Primeiramente, a otimização das práticas gerenciais pode levar a uma utilização mais eficiente dos recursos públicos, garantindo que os serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, sejam entregues de maneira adequada e oportuna (Leite, 2014). Além disso, melhorias gerenciais podem aumentar a capacidade de captação de recursos externos, incluindo fundos estaduais, federais e internacionais, que muitas vezes dependem de uma gestão eficiente e transparente para serem liberados.

Portanto, um estudo focado em identificar e propor soluções para a melhoria no arranjo local, é de suma importância para melhorar a eficiência da administração pública local, aumentar a satisfação dos cidadãos e promover um desenvolvimento sustentável e equitativo das comunidades.

## 2. Referencial teórico

### 2.1. Estrutura dos municípios brasileiros

#### 2.1.1. Pacto federativo

O pacto federativo é um arranjo constitucional que define a distribuição de competências e recursos entre os diferentes níveis de governo em um sistema federativo (Oates, 1999). No Brasil, o pacto federativo visa garantir a autonomia dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – ao mesmo tempo que busca promover a cooperação e coordenação entre eles para a implementação de políticas públicas eficazes e equitativas. A Constituição Federal de 1988 é a principal referência normativa desse pacto, estabelecendo um complexo sistema de repartição de receitas e atribuições administrativas que buscam equilibrar o poder e os recursos entre os diferentes níveis de governo (Roberto e Afonso, 2002).

Wallace Oates, um dos principais estudiosos do federalismo fiscal, argumenta que a descentralização fiscal pode melhorar a eficiência na alocação de recursos públicos, ao permitir que governos locais e regionais ajustem suas políticas às preferências e necessidades específicas

de suas populações (Oates, 1972). Segundo Oates, um sistema federativo eficaz deve equilibrar a autonomia dos entes subnacionais com a necessidade de coordenação central, evitando tanto a concentração excessiva de poder quanto a fragmentação que poderia comprometer a governança. Outro aspecto importante na equidade fiscal sob o contexto do federalismo é que, para que a descentralização fiscal seja bem-sucedida, é essencial garantir que todos os entes federativos disponham de recursos adequados para fornecer um nível mínimo de serviços públicos à população. Isso implica a existência de mecanismos de transferência fiscal que corrijam disparidades regionais e permitam a redistribuição de receitas de maneira justa e eficiente (Oates, 1999).

Sob o aspecto da centralização e descentralização no federalismo brasileiro, embora a Constituição de 1988 tenha promovido a descentralização administrativa, a concentração de receitas na União ainda é um desafio significativo e um equilíbrio entre centralização e descentralização pode ser alcançado através de reformas que fortaleçam a capacidade fiscal e administrativa dos entes subnacionais, garantindo-lhes recursos suficientes para cumprir suas responsabilidades (Arretche, 2012)

No Brasil, instrumentos como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) têm essa função, embora enfrentem críticas quanto à sua eficácia e equidade, sendo discutida a necessidade de reformas no sistema de transferências intergovernamentais para promover uma maior equidade e eficiência na distribuição de recursos (Roberto e Afonso, 2002). Os autores ainda argumentam que a atual estrutura favorece a concentração de receitas na União, limitando a autonomia financeira dos Estados e Municípios e dificultando a implementação de políticas públicas locais.

O federalismo fiscal é um meio termo entre a administração totalmente centralizada e totalmente descentralizada, havendo em cada um destes extremos vantagens e desvantagens de sua utilização, sendo o federalismo o mecanismo que busca reunir as vantagens de cada um destes casos e, ao mesmo tempo, minimizar as desvantagens, buscando alinhar as responsabilidades e instrumentos fiscais nos níveis apropriados de governo. Para isso, é necessário entender quais instrumentos funcionarão melhor centralizados e quais funcionarão melhor descentralizados (Oates, 1999).

Nesse cenário, percebe-se que, principalmente em decorrências das atribuições definidas na Constituição Federal de 1988 para as esferas de governo, a competência dos entes municipais sofreu impacto direto nas finanças públicas, visto que estes são os que lidam diariamente com as demandas da população e esta ligação direta com a sociedade cria uma forte

rede de relacionamento entre o município e a população, incumbindo ao município a proposição de ações que estimulem às áreas de saúde, educação, cultura e segurança. (Costa e Raupp, 2019).

Durante certo período no Brasil pré-constituição de 1988 houve uma forte centralização fiscal, onde os recursos e os encargos ficavam concentrados em grande parte no âmbito do governo federal. Ou seja, os governos subnacionais possuíam pouca autonomia e o governo federal intervia consideravelmente nos entes subnacionais. Com o advento da crise econômica e o processo de redemocratização, as esferas subnacionais começaram a reclamar maior autonomia, pedindo assim uma maior descentralização fiscal, de modo que essa descentralização foi “exigida” ou iniciada, portanto, pelos estados e municípios e não pelo governo central. Devido à ausência de um plano nacional para a descentralização, o processo foi conduzido de maneira desorganizada, caracterizando-se pela falta de coordenação, distorções e conflitos (Giambiagi e Além, 2015).

Com isso, uma peculiaridade da descentralização fiscal brasileira foi a tendência municipalista, da forma que, em termos verticais, em relação à receita tributária disponível, os principais privilegiados pelo processo de descentralização, principalmente após a Constituição de 1988, foram os municípios. A maior parte dos recursos que passaram a aumentar as receitas disponíveis para os municípios vêm de transferências intergovernamentais e não pela arrecadação de recursos próprios (Leite, 2014)

Diante dessa breve reflexão, se faz importante apresentar como é realizada a divisão dos recursos federais e estaduais com os municípios. Esse detalhamento acerca da repartição das receitas é trazido basicamente em quatro artigos da Constituição Federal de 1988, sendo a repartição com os municípios tratada principalmente nos artigos 153, artigo 158 e artigo 159. O Artigo 153, no parágrafo 5º trata da transferência de parte do Imposto sobre operação com ouro, quando definido como ativo financeiro, o Art. 158, conforme exposto abaixo.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

§ 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

Já os artigos 158 e 159 da Constituição, são tratados dentro da Seção VI, que fala especificamente sobre a repartição das receitas tributárias.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4o, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020);

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4o, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 3o - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4o Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Abaixo, na Tabela 1 é apresentado um resumo acerca de como ocorre a repartição tributária no Brasil para as Unidades Federativa.

**Tabela 1 - Repartição da receita tributária**

União	Estados e DF	Municípios	Artigo CF
IR retido na fonte	100% do IR retido na fonte	100% do IR retido na fonte	Art. 158, I
IPI	10%	25% (dos 10% do estado)	Art. 159, II e § 3º
ITR	-	50%	Art. 158, II
IOF sobre o ouro	30%	70%	Art. 153, § 5º, II
Impostos Residuais	20%	-	-
	IPVA	50%	Art. 158, III
	ICMS	25%	Art. 158, IV, a
IBS	-	25% (da parte do estado)	Art. 158, IV, b
IR (50%)	21,5% - FPE	-	-
	-	22,5% - FPM	Art. 159, I, b
	-	1% - FPM (dezembro)	Art. 159, I, d
	-	1% - FPM (julho)	Art. 159, I, e
	-	1% - FPM (setembro)	Art. 159, I, f

**Fonte:** (Brasil, 1988)

#### 2.1.2. Dados financeiros e orçamentários dos municípios

Indicadores orçamentários e de finanças públicas municipais são ferramentas que auxiliam na avaliação e monitoramento da situação financeira e fiscal de um município. Essas informações são essenciais para gestores públicos, analistas e cidadãos acompanharem o desempenho econômico e fiscal da administração local sendo fundamental a incorporação de indicadores nas análises das finanças públicas já que eles quantificam os problemas ou os objetivos das políticas públicas (Jucá, 2013). Os indicadores de desempenho nas finanças públicas no Brasil, conforme previsões legais, se originam basicamente da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e de Resoluções do Senado Federal, em que são definidos os conceitos e formas de mensuração do desempenho nas finanças públicas. (Costa e Raupp, 2019).

A Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF) e as Resoluções do Senado Federal – RSF 40/2001 e 43/2001 estipularam limites relacionados às finanças municipais com base em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL. Esses limites visam um melhor gestão e controle no gasto público. Os principais indicadores monitorados são os relacionados aos gastos por categoria de despesa, dívida consolidada e contratação operações de crédito.

Importante balizador do gasto com mão de obra do poder público é o limite da despesa de pessoal, estabelecido pelo artigo 20 da LRF em 54% da RCL. Esse limite é apurado no Relatório de Gestão Fiscal, a cada quadrimestre, sendo acompanhado com base em três parâmetros de controle: limite de alerta, limite prudencial e limite máximo. A realização do controle desses limites é feita pelos órgãos de controle externo, representados pelos Tribunais de Contas (Brasil, 2000).

Quanto ao limite da dívida, a RSF Nº 40/2001 determina que os municípios devem manter a Dívida Consolidada Líquida – DCL dentro do limite de 1,2 vezes o valor da RCL. Para fins de cálculo de apuração dos limites legais, a dívida pública é tratada de forma líquida como Dívida Consolidada Líquida. No cálculo é considerado o montante da dívida consolidada deduzido as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros (STN, 2023).

A RSF Nº 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito, internas e externas, concessões de garantia e antecipações de receitas orçamentárias (ARO). Para as operações de crédito são estipulados dois limites separadamente: o primeiro de 16% da RCL para o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro e o segundo de 11,5% da RCL com o comprometimento anual de amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive os valores a desembolsar com operações de crédito já contratadas e a contratar.

Outros indicadores relevantes relacionados à saúde das finanças públicas são o Resultado Primário, que é basicamente o confronto entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras do ente (ENAP, 2017); e o Grau de Dependência Financeira de transferências que o município possui, ou a Representatividade da Receita Própria, que corresponde aos recursos disponíveis e a renda de fontes próprias que o município controla diretamente, em confronto ao que recebe de financiamento externo, como as transferências federais e estaduais (Brown, 1993).

**Tabela 2 - Indicadores de Finanças Públicas**

<b>Indicador</b>	<b>Limite/Ideal</b>	<b>Base Legal</b>
Despesa total com Pessoal	54% RCL (Executivo); 6% RCL (Legislativo)	Lei Complementar nº 101/2000 (RGF)
Dívida consolidada	120% RCL	Resolução Senado Federal nº 40/2001 (RGF)
Operações de Crédito	16% RCL	Resolução Senado Federal nº 43/2001 (RGF)
Resultado Primário	Receitas > Despesas	Lei Complementar nº 101/2000 (RREO)
Dependência Financeira	Receitas Próprias > 10% Receita total	PEC nº 188/2019 (RREO)

**Fonte:** Autor

### 2.1.3. Papel dos governos locais

Os governos locais desempenham um papel crucial no desenvolvimento socioeconômico e na governança democrática, sendo a principal interface entre os cidadãos e o governo. Estes entes são estratégicos para atender às necessidades imediatas da população local, oferecendo serviços públicos e garantindo uma administração que se ajusta às especificidades de cada comunidade. A descentralização fortalece os governos locais ao conceder-lhes autonomia na gestão de recursos e responsabilidades, essencial para o progresso regional e nacional (Mello, 1991).

Os municípios têm um papel fundamental na prestação de serviços públicos essenciais à comunidade. Entre suas principais funções estão a manutenção da infraestrutura urbana, como a coleta de lixo, a iluminação pública e a manutenção de ruas. Além disso, os governos locais são responsáveis por serviços de saúde e educação básica, garantindo o acesso da população a cuidados médicos e ao ensino infantil e fundamental. Essa proximidade com os cidadãos permite uma gestão mais eficaz e adaptada às necessidades específicas de cada localidade (Tavares, 2018).

Outra função crucial dos governos locais é a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social sustentável, incentivo a pequenos negócios e apoio a iniciativas comunitárias. Os governos locais também têm um papel significativo na regulação do uso do solo e na fiscalização de construções, contribuindo para um crescimento ordenado e sustentável das cidades. Além disso, são responsáveis por serviços de transporte público e saneamento básico, fundamentais para a qualidade de vida da população (Brasil, 1988)

A eficácia dos governos locais é evidenciada também por sua habilidade em fomentar a participação cidadã. Devido à sua proximidade com a população, esses governos são mais acessíveis, o que pode incentivar uma maior participação dos cidadãos na política local. Essa proximidade facilita a comunicação e permite que os governos locais sejam mais responsivos às demandas e preocupações locais, promovendo um ambiente de governança mais inclusivo e representativo (Klimovský, Swianiewicz e Wollmann, 2010)

Contudo, a descentralização enfrenta desafios significativos, particularmente em relação ao equilíbrio financeiro e às competências administrativas. É crucial que os governos locais disponham de recursos financeiros suficientes para desempenhar suas funções de maneira eficaz. A falta de fundos pode restringir a capacidade de proporcionar serviços de qualidade e investir em projetos de desenvolvimento local. Além disso, é necessário que o desenho institucional e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo sejam claramente estabelecidos para evitar sobreposições de funções e responsabilidades, que podem resultar em ineficiências e conflitos (Klimovský, Swianiewicz e Wollmann, 2010).

#### 2.1.4. Indicadores sociais

Diversos são os indicadores sociais que podem ser mensurados e analisados no aspecto municipal. Dentre a vasta gama desses indicadores, destaca-se os indicadores relacionados à educação, saúde e assistência social

Ponto relevante na gestão de qualquer ente federativo é a educação, principalmente o fato recente, de que com a Pandemia do Covid 19, foi observado não apenas uma evasão escolar acentuada, mas também a queda do nível educacional e uma pobreza de aprendizagem dos alunos atrelado ao fato de que municípios mais carentes do país são os que registram maior abandono escolar, há uma preocupação sobre como manter os estudantes nas escolas e interessados, com o uso do ensino remoto e na retomada às aulas presenciais (Cruz, Neres e Martins, 2023; Oliveira, 2021).

O **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)** é um indicador criado em 2007 pelo governo brasileiro para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas. Foi desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e combina dois aspectos importantes da educação: o fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono) e o desempenho dos estudantes em exames padronizados, como a Prova Brasil. O IDEB é calculado a cada dois anos e serve como um benchmark para metas de qualidade educacional que o Brasil se propõe a atingir ao longo dos anos. Cada escola, município e estado tem sua própria meta de IDEB, que é ajustada periodicamente. A ideia é que o índice ajude a identificar problemas e

desafios no sistema educacional e direcione esforços e recursos para as áreas mais necessitadas, promovendo a melhoria contínua da educação no país. (INEP, 2022).

A cada 2 anos os estudantes do 5º e do 9º ano do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio são avaliados pelo Saeb em Língua Portuguesa e Matemática, considera-se como Anos Iniciais o segmento abrangente do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, com foco nas bases da alfabetização e no desenvolvimento inicial das habilidades fundamentais em língua portuguesa e matemática, além de outras áreas do conhecimento, de modo que, as crianças nesta fase geralmente têm entre 6 e 10 anos de idade. Como Anos Finais são considerados do 6º ao 9º ano do ensino fundamental, com alunos, normalmente, na faixa entre 11 e 14 anos de idade, que recebem um ensino mais aprofundado e diversificado, abrangendo uma maior variedade de disciplinas, preparando-os para o ensino médio. As avaliações nesta fase tendem a ser mais complexas, refletindo a expansão do currículo (INEP, 2022).

Outra face importante na gestão municipal é relacionada ao acesso à água e ao **saneamento básico**, visto que representa um grave problema de saúde pública e desenvolvimento social. Sem acesso a água potável, as comunidades enfrentam um aumento no risco de doenças transmitidas pela água e que podem ser fatais, especialmente para crianças e idosos. Além disso, a falta de saneamento adequado exacerba esses riscos de saúde, pois o lançamento de esgoto sem tratamento acaba contaminando ainda mais os recursos hídricos locais, com destaque para o fato de que no mundo, todos os anos, cerca de 297 mil crianças menores de cinco anos morrem por diarreia associada à água, saneamento básico e higiene inadequadas, bem como o Saneamento deficiente e água contaminada também estão ligados à transmissão de doenças como cólera, disenteria, hepatite A e febre tifoide (OPAS, 2019).

Com isso, a População total atendida com esgotamento sanitário corresponde à população urbana que é efetivamente atendida com os serviços acrescida de outras populações atendidas localizadas em áreas não consideradas urbanas, que podem ser rurais ou até mesmo com características urbanas, apesar de estarem localizadas em áreas consideradas rurais pelo IBGE (SNIS, 2022).

Em relação à Saúde, estudos concluíram que, no Brasil, a atenção primária é de fundamental importância no desenvolvimento e precaução de quadros mais sérios, visto que, quando prestada uma assistência primária de forma adequada, pode impedir o surgimento de quadros severos. Historicamente, o Brasil encontra dificuldades em estruturar esses cuidados iniciais nos municípios menos populosos, resultando que as cidades com menos de 30 mil habitantes, são as que mais internam pacientes devido ao agravamento de problemas que

poderiam ser evitados se a população tivesse acesso a bons serviços de atenção primária à saúde (Ciscati, 2017).

Nesse sentido, a **quantidade de estabelecimentos de saúde**, é extremamente importante nos pequenos municípios e, no contexto do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, esse indicador refere-se à quantidade total de locais registrados que oferecem algum tipo de serviço de saúde. Assim, o "número de estabelecimentos de saúde" no CNES é uma métrica crítica para entender a distribuição e a capacidade da rede de saúde em diferentes regiões do país, influenciando diretamente nas políticas de saúde e na garantia de acesso a serviços médicos adequados para toda a população.

Atualmente, há cerca de 125,2 milhões de pessoas em insegurança alimentar no Brasil, desses, 33 milhões estão passando fome ou insegurança alimentar grave, dados do IBGE mostraram que, entre os anos de 2020 e 2021 a extrema pobreza teve aumento absoluto de 48,2%, enquanto o aumento da pobreza foi de 22,7% (Cruz, Neres e Martins, 2023).

O Brasil apresenta uma das mais acentuadas desigualdades de renda do mundo, sendo superado por poucos países, como Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia. Essa situação, enraizada na estrutura da sociedade brasileira por diversos fatores, tem se agravado nas últimas décadas. Em 1980, a renda média da população mais rica era dez vezes maior que a renda média nacional; atualmente, essa relação aumentou para 14 vezes. Além desse cenário de extrema desigualdade, há também um enorme contingente da população brasileira vivendo abaixo da linha de pobreza. Atualmente, no combate à pobreza e como política de transferência de renda, o governo federal conta, entre outros, com o Programa Bolsa Família (Marques, 2005).

A **Quantidade de famílias inscritas no programa Bolsa Família** nos municípios brasileiros é um indicativo fundamental para entender a distribuição de recursos voltados ao combate à pobreza e à desigualdade social no país. O Bolsa Família, programa de transferência de renda do governo federal, destina-se a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com o objetivo de garantir a elas o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde (Marques, 2005).

Nos municípios, o Número de famílias inscritas no programa varia consideravelmente, refletindo as disparidades socioeconômicas entre diferentes regiões do Brasil. Esses dados são cruciais para os gestores públicos, pois permitem uma análise mais detalhada das necessidades específicas de cada localidade, possibilitando um planejamento mais eficaz das políticas públicas de assistência social (Souza *et al.*, 2019). Além disso, a quantidade de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família em cada município pode influenciar diretamente a economia local, já que os

recursos do programa são diretamente injetados no comércio e nos serviços locais, estimulando atividades econômicas nessas áreas (Campello e Neri, 2013).

#### 2.1.5. Tamanho ideal de um município

A definição do tamanho ideal de um município, considerando a quantidade de habitantes, é uma questão complexa que envolve diversos fatores, incluindo a eficiência administrativa, custos de serviços públicos e a qualidade da democracia local. As recomendações e os estudos variam significativamente, mas alguns consensos emergem a partir de análises empíricas.

Em um estudo desenvolvido na universidade de Utrecht, nos Países Baixos, utilizando a técnica de regressão quadrática encontraram que o tamanho ótimo para municípios seria de 48.200 habitantes (Bikker e Linde, van der, 2016). Já no contexto dinamarquês, a reforma estrutural estabeleceu diretrizes para o tamanho ótimo dos municípios, sugerindo que um município deveria ter pelo menos 20.000 habitantes, com um tamanho ideal em torno de 30.000 habitantes para garantir maior profissionalismo e economias de escala no governo (Krøtel, Villadsen e Hansen, 2017). Essa recomendação é apoiada também por estudos realizados em outros contextos europeus, onde um tamanho de 30.000 a 50.000 habitantes mostrou-se eficaz para alcançar economias de escala, particularmente em despesas administrativas (Klimovský, Swianiewicz e Wollmann, 2010).

Estudos realizados na Holanda encontraram um tamanho ótimo de município variando ao longo do tempo, aumentando de aproximadamente 49.000 habitantes em 2005 para 66.300 habitantes em 2014, refletindo um aumento na importância dos custos fixos em relação aos custos variáveis ao longo do tempo. Esta variação sugere que o tamanho ótimo pode depender também da evolução das responsabilidades administrativas e do contexto econômico mais amplo (Krøtel, Villadsen e Hansen, 2017).

Por fim, é essencial considerar que além dos aspectos econômicos e administrativos, o tamanho do município tem implicações diretas na democracia local. Estudos indicam que municípios menores tendem a favorecer uma maior satisfação dos cidadãos com os serviços urbanos devido a uma maior homogeneidade e condições favoráveis para a participação e a democracia (Klimovský, Swianiewicz e Wollmann, 2010).

Portanto, enquanto existe uma faixa sugerida de 30.000 a 50.000 habitantes que pode ser considerada ideal sob uma perspectiva de eficiência administrativa e de custos, as considerações sobre a qualidade da governança local e a participação democrática podem

justificar tamanhos menores, dependendo do contexto específico de cada município (Klimovský, Swianiewicz e Wollmann, 2010).

## 2.2. Reformas territoriais

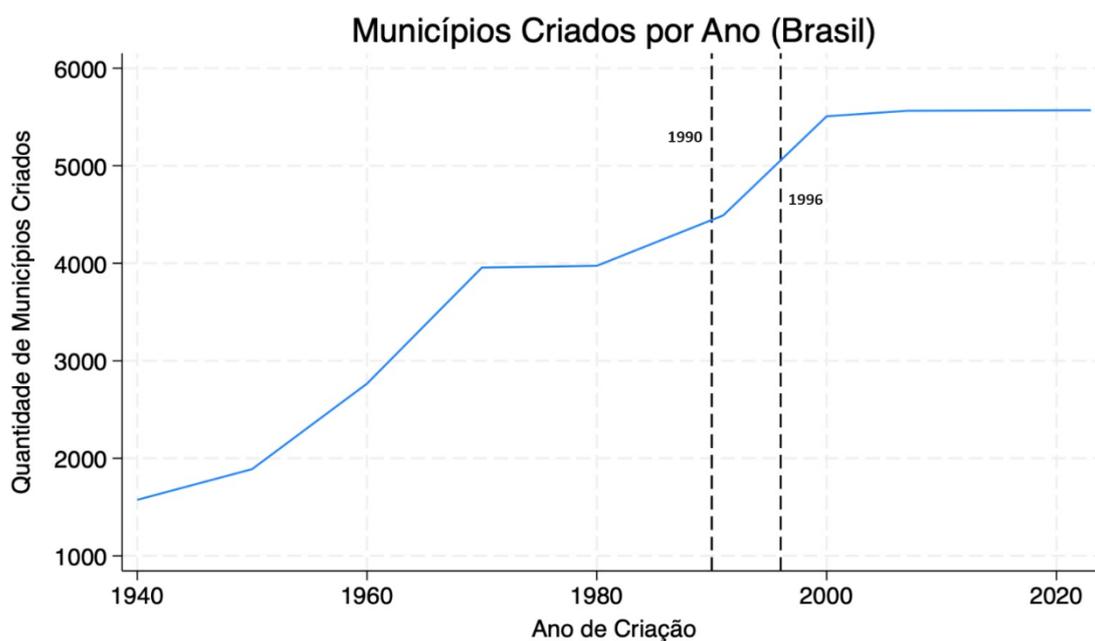
No decorrer dos anos 1990, foram criados no Brasil cerca de 1.070 municípios, um crescimento que não era observado desde as décadas de 1950 e 1960, momento em que o país vivia o período democrático pós regime ditatorial de Vargas. Essa redemocratização trouxe consigo uma nova realidade econômica, marcada pela modernização industrial, com ênfase na agricultura, e pelo crescimento do Setor Terciário, resultando em uma maior concentração de pessoas nas áreas urbanas, o que criava um ambiente favorável para o surgimento de novas cidades, atraídas pela promessa de vantagens, tanto reais quanto percebidas, da vida urbana. Com isso, a criação de municípios, através das emancipações, ocorreu com maior frequência nos períodos democráticos – décadas de 1950 e 1960 e após 1988, havendo retrocessos durante governos autoritários (Schmitz, 2021).

O processo de emancipação municipal no Brasil ganhou destaque significativo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova Carta Magna descentralizou o poder político e administrativo, fortalecendo a autonomia dos municípios e facilitando o surgimento de novos entes federativos. A Constituição de 1988 permitiu que as populações locais tivessem maior controle sobre suas próprias administrações, impulsionando movimentos de emancipação em diversas regiões do país e o intuito dessa descentralização era atender às demandas locais de maneira mais eficaz, promovendo o desenvolvimento regional e a participação democrática (Souza, 2005).

A redação original do art. 18, § 4º, da CF/1988 condicionava a criação de municípios à edição de lei estadual e a uma consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Esse procedimento simplificado delegava exclusivamente aos estados a regulamentação dos parâmetros para a emancipação, o que propiciou a proliferação dos municípios no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. Diante desse cenário, a regulamentação do processo de emancipação municipal foi revisada com a Emenda Constitucional nº 15 de 1996, que impôs regras mais rígidas para a criação de novos municípios e passou a exigir, além dos requisitos anteriormente previstos, a edição de lei complementar federal e a divulgação prévia dos Estudos de Viabilidade Municipal, de modo que até que isso ocorra, as leis estaduais que versem sobre o tema são inconstitucionais, sendo convalidados os municípios criados até dezembro de 2006 (Brasil, 2021).

Tal medida visava assegurar que novos municípios tivessem condições mínimas para se sustentarem e que a fragmentação administrativa não comprometesse a eficiência do serviço público (Souza, 2005). Desde então, a criação de municípios foi vista com reservas, apesar de terem sido observados benefícios sociais alcançados pelos novos municípios no Brasil (Nunes, 2017). Na figura 1 é possível identificar o reflexo dessas medidas, em que houve um elevado aumento entre 1990 e 2000, sendo praticamente estagnado o movimento emancipacionista após esse período.

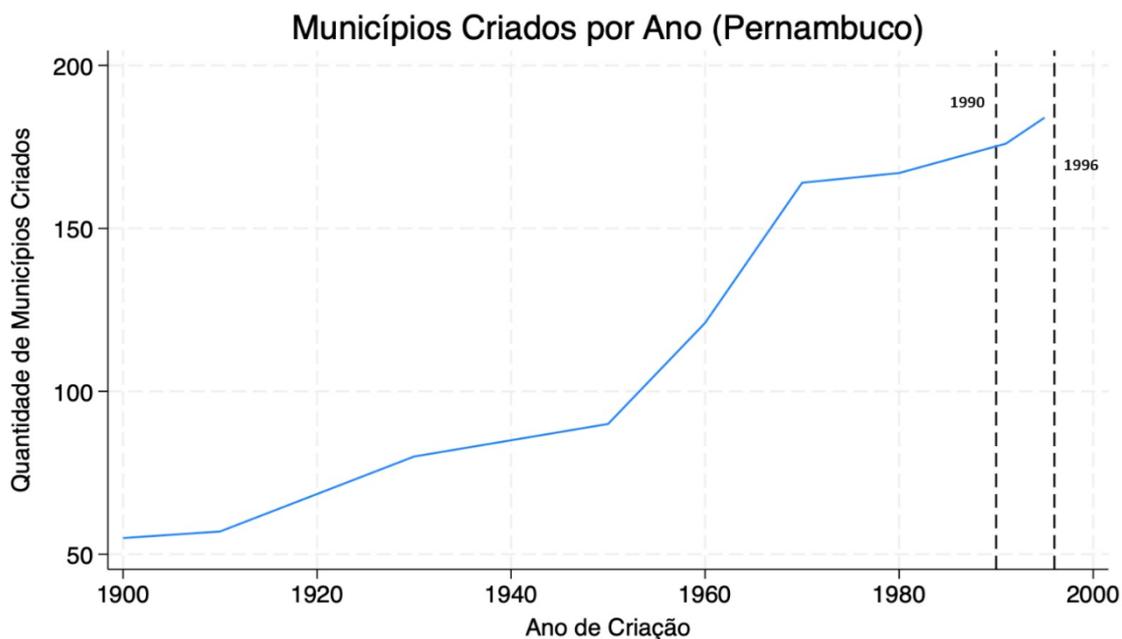
**Figura 1 - Quantidade de municípios no Brasil por faixa de período**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com os dados do Atlas Nacional do Brasil (IBGE, 2010)

Consoante à dinâmica emancipacionista observada no Brasil, também pode ser observado um aumento na quantidade de municípios no estado de Pernambuco durante os períodos democráticos. Entretanto, no período pós Constituição Federal de 1988, como pode ser observado na Figura 2, esse incremento na quantidade de municípios foi mais discreto, contando com um aumento percentual ainda menor até o ano de 1995, data em que foi criado o último município no Estado, consequência da Lei Complementar Nº 1 de 12 de julho de 1990 e suas revisões, o que dificultou a criação dos municípios no Estado, bem como da própria Emenda Constitucional nº 15 de 1996, que impôs regras mais rígidas para a criação de novos municípios a nível nacional.

**Figura 2- Quantidade de municípios em Pernambuco por faixa de período**



**Fonte:** Base de dados do Estado (Condepe, 2023)

Apesar de ter sido dificultada a criação de novos municípios, o Brasil ficou com uma grande quantidade de novos municípios, e a viabilidade econômica e a capacidade de gestão desses novos entes federativos muitas vezes não foram adequadamente avaliadas antes da emancipação, resultando em municípios que dependem fortemente de transferências intergovernamentais para sobreviver. Além disso, a proliferação de novos municípios sem uma estrutura econômica sólida aumentou a fragmentação administrativa e os custos operacionais do Estado (Leite, 2014).

O processo de emancipação municipal não esteve isento de controvérsias e desafios, embora a criação de novos municípios pudesse, teoricamente, levar a uma administração pública mais próxima das necessidades da população, na prática, muitos dos novos municípios enfrentaram dificuldades financeiras e administrativas (Arretche, 2012).

Conforme prevê a Constituição federal, o aumento no número de municípios brasileiros após 1988 ocorre sob a tutela dos estados, que passaram a regular como novos municípios seriam estabelecidos, de modo que as regras para a emancipação municipal variam em cada estado, existindo diversos atores subnacionais que participam na municipalização. Entretanto, como Tomio, (2002) sugere, a emancipação e a eventual criação de municípios requerem procedimentos que estão sujeitos a diversos pontos de veto. Por essa razão, a proliferação de novos municípios no Brasil está concentrada em alguns estados, onde houve uma coalisão partidária favorável a essas iniciativas (Vale, 2012)

Diante das disfunções encontradas em pequenos municípios, no ano de 2019 foi encaminhada ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição n° 188, de 2019 – Plano Mais Brasil (PEC 188/19), que, dentre diversos outros pontos, buscava estabelecer medidas de ajuste fiscal, inclusive estabelecendo critérios mínimos de sustentabilidade financeira para os municípios.

Conforme o Artigo 115 da proposta, os Municípios de até cinco mil habitantes, de acordo com os dados do censo populacional do ano de 2020, deveriam comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira, que seria atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita. Caso o Município não comprovasse a sua sustentabilidade financeira seria incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025, sendo o Município com melhor índice de sustentabilidade financeira o incorporador e poderiam ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador (Brasil, 2019).

A Proposta de Emenda à Constituição n° 188/2019, foi arquivada no final de 2022. A PEC não foi aprovada principalmente devido à forte resistência política e ao impacto negativo que as mudanças propostas poderiam ter nas finanças locais. A falta de consenso político foi um fator determinante para a não aprovação da PEC, pois a proposta abordava temas complexos e interdependentes, dificultando a formação de um consenso amplo no Congresso Nacional. Segundo reportagem do jornal *Estadão*, uma das medidas mais controversas da PEC era a possibilidade de incorporação de municípios com menos de 5 mil habitantes que não possuíssem sustentabilidade financeira. Essa proposta gerou grande oposição por parte de pequenos municípios e seus representantes, que temiam a perda de autonomia e recursos essenciais para sua administração (Costa e Braga, 2020).

Como soluções para mitigar os desafios enfrentados na gestão dos pequenos municípios, dois institutos são exaustivamente tratados na literatura: a Fusão municipal, que de modo genérico é a consolidação entre dois ou mais municípios e a Cooperação Intermunicipal, que ocorre quando é realizada uma parceria entre os municípios visando à melhoria na prestação de algum serviço em comum, podendo assumir diversos aspectos, dependendo do número de municípios envolvidos, do grau de formalização e do alcance dessa cooperação. Nos casos mais simples, é estabelecido um protocolo entre dois municípios vizinhos, com a finalidade de uma ação conjunta em um propósito específico (ambiental, cultural, econômico). Em situações mais complexas, pode envolver uma maior variedade de municípios e abranger um vasto leque de atribuições (Tavares, 2015).

As fusões de municípios envolvem a definição de critérios relacionados à população, área e densidade populacional. O objetivo é redesenhar as fronteiras municipais com os seguintes propósitos: a) Propiciar competência Profissional Relevante, garantindo que os profissionais envolvidos tenham as habilidades necessárias; b) Distanciamento Adequado, que busca evitar situações de favoritismo e garantir uma distância adequada entre cidadãos e funcionários; c) Produção Eficiente de Bens e Serviços, visando otimizar a produção de serviços e produtos; d) Sustentabilidade Econômico-Financeira; e) Participação Política Significativa; f) Liberdade de Escolha, de modo que a área dos municípios não seja excessivamente grande, permitindo aos cidadãos escolher onde viver, trabalhar e se divertir, sem restrições a uma única alternativa (Tavares, 2015).

As circunstâncias já citadas e o crescimento da importância dos governos locais no desenvolvimento econômico e social incitaram os governos a buscarem alternativas para serem mais eficientes e fazerem melhor uso dos recursos escassos, sendo uma das apostas a fusão de municipalidades (Leite, 2014). Essas fusões visam melhorar a eficiência administrativa e o bem-estar da comunidade, sendo tal prática, mais comum em municípios com menores populações e com desempenhos fracos, enquanto a cooperação intermunicipal é uma prática utilizada de forma generalizada, apesar de estudos que analisaram essas cooperações terem identificado que as taxas de juros em municípios que passaram por fusões recentes são menores do que as pagas pelas organizações intermunicipais (Allers e Ommeren, van, 2016; Steiner, 2003).

As reformas territoriais dos governos locais no mundo são processos complexos e multifacetados que variam consideravelmente de acordo com o contexto histórico, cultural e político de cada nação (Leite, 2014). O início das reformas territoriais pode ser traçado até a antiguidade, quando cidades-estados, como Atenas e Esparta, na Grécia Antiga, estabeleceram sistemas de governo local distintos (SOUSA, 2019). Essas antigas cidades-estados tinham estruturas governamentais que serviam como precursoras das administrações locais modernas.

Na Idade contemporânea, algumas reformas territoriais ganham destaque, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial. Com o fim do conflito, o mundo passou a testemunhar uma nova perspectiva das forças sociais, marcada por uma maior consolidação dos direitos sociais em sistemas de proteção social. Estes, por sua vez, contribuíram para melhorar as condições de bem-estar da população, especialmente na área de saúde, seguridade social, assistência social e educação. Foi durante esse período, conhecido como os “anos dourados” do capitalismo, que os pilares dos Estados de Bem-estar Social (Welfare State) foram estabelecidos (Correia, 2023).

Nesse cenário, em que se buscava um modelo de Estado de Bem-estar Social, as responsabilidades assumidas pelos governos centrais aumentaram consideravelmente. Diante da sobrecarga de demandas, os governos nacionais passaram a deslocar diversas atividades para a responsabilidade dos municípios. Entretanto, com aumento das tarefas e serviços que o *Welfare State* acabou albergando aos governos locais, e considerando as limitações dessas administrações, a fusão de municípios tornou-se objeto de intensos debates (Leite, 2014).

Partindo desse aspecto, no cenário do pós-guerras, vários países da Europa optaram por reestruturar seus governos locais com foco na redução da quantidade de municipalidades (Leite, 2014). As primeiras reformas territoriais com vistas à fusão de localidades na Europa ocorreram entre 1950 e 1970, baseando-se no paradigma da economia de escala. A ideia era que os serviços locais poderiam ser prestados de forma mais barata e com melhor qualidade em unidades governamentais locais maiores. Essa primeira onda envolveu vários países da Europa Ocidental, como Escandinávia, Holanda, Reino Unido e Alemanha e também em alguns países da Europa Central e Oriental, países onde a centralização foi implementada sem qualquer debate democrático (Klimovský, Swianiewicz e Wollmann, 2010).

As reformas ocorridas na Europa se articulam em basicamente três correntes. A primeira corrente é formada pelos países pró-consolidação, nos quais a democracia estava mais estabilizada, como Suécia, Grã-Bretanha, Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Países Baixos, Finlândia, Portugal e Grécia. Esses países buscavam reforçar os governos locais e racionalizar as unidades que eram demasiadamente fragmentadas (Koprić, 2012). Entre 1950 e 1992 alguns desses países reduziram 87,4% na quantidade de municípios, como foi o caso da Suécia, e em 80,17% na Dinamarca (Leite, 2014).

A segunda corrente era formada pelos Tradicionalistas. No grupo dos tradicionalistas estão países como a França, a Espanha, a Itália, a Suíça, a Irlanda e a Polónia. Esses países possuem uma grande variedade de tamanhos de municípios, desde muito pequenos, até muito grandes e mantêm os seus arranjos territoriais tradicionais em prol da estabilidade institucional (Koprić, 2012).

Por último estão os países pro-democracia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Croácia, Macedónia, os quais iniciaram reformas territoriais de forma diversa ao que ocorria na Europa à época, fragmentando os seus governos locais. Por terem passado por uma recente transformação política que pôs fim ao regime comunista, esses países em transição tinham como principal argumento para a fragmentação durante a década de 1990, o fortalecimento da democracia. A justificativa para tal escolha era a de que, com a fragmentação

dessas unidades locais em unidades menores, seria uma forma de aproximar a sociedade do governo (Koprić, 2012; Leite, 2014)

Outro estudo relevante acerca das reformas territoriais foi desenvolvido por Tavares (2018), no qual o autor analisa as fusões sob 3 perspectivas: as Expectativas econômicas, que explicam que as fusões são motivadas pelo argumento de que municípios maiores conseguem fornecer serviços públicos a custos mais baixos devido a economias de escala; as Expectativas funcionais e gerenciais, que preconizam que em localidades menores a distribuição ótima dos bens e serviços leva em conta as preferências dos cidadãos, e as autoridades locais são mais capazes em adaptar políticas que atendam às preferências de uma proporção maior de seus residentes, refletindo a ideia de que os cidadãos “votam com os pés”, escolhendo o arranjo entre impostos e serviços prestados conforme suas preferências, e os cidadãos se deslocam para o município que melhor lhes atendam (Tiebout, 1956); e, por último, as Expectativas democráticas, que indicam que em locais menores, o contato entre gestores e cidadãos é mais provável, tornando os políticos mais responsáveis perante seus eleitores locais.

Em relação às Expectativas econômicas, municípios holandeses conseguiram identificar economias de escala, confirmando que a eficiência pode ser melhorada com o aumento da população, decorrente de fusões (Bikker e Linde, van der, 2016). No Japão, um estudo desenvolvido com cerca de 1.600 municípios e 564 casos de consolidação explorou os efeitos da redução de custos a partir da consolidação do governo local, revelando que as despesas correntes municipais por habitante aumentaram imediatamente após a fusão, com uma gradual diminuição após a estabilização da reforma (Miyazaki, 2018).

Na Finlândia, a comparação entre municípios que haviam sofrido fusão e outros que não haviam sofrido, mostrou que as fusões municipais não geram impacto positivo na redução dos gastos públicos por habitante (Moisio, 2013). Outro estudo, realizado em Ontário, no Canadá, concluiu que a fusão não resultou em economia de custos ou impostos mais baixos (Miljan e Spicer, 2015). Dessa maneira, não há consenso entre os pesquisadores em relação à eficiência econômica e aos gastos decorrentes de fusões municipais, a obtenção geral de economias de escala significativas é improvável, sendo mais facilmente observada nos governos locais altamente fragmentados (Tavares, 2018).

Quanto às Expectativas funcionais e gerenciais, elas tratam do arranjo que os municípios entregam em relação à distribuição de bens e serviços e níveis de impostos. Estudos sobre a gestão financeira de municípios que passaram por fusões apresentam que as fusões melhoram

os resultados fiscais em uma perspectiva de cinco anos após as fusões, embora os efeitos pré-reforma tendam a ser negativos (Hansen, Houlberg e Pedersen, 2014).

As implicações das fusões na qualidade da prestação de serviços locais sustentam a ideia de que os governos locais maiores são capazes de fornecer serviços com uma melhor qualidade aos seus cidadãos (Tavares, 2018). Um estudo na Suíça observou que nas fusões, a qualidade do desempenho municipal geralmente melhora, mas dificilmente ameniza a situação do orçamento municipal (Steiner, 2003).

Na Dinamarca, um estudo realizado por Houlberg e Pedersen (2015) constatou que os municípios que sofreram fusão têm menor crescimento das despesas, embora quanto mais complexa a fusão, maior seja a dificuldade do município em controlar seus orçamentos após a reforma. Mudanças de tamanho municipal resultantes de fusões, possibilitam uma melhoria nas tarefas gerenciais, como o aconselhamento ao prefeito, porém, o aumento no município não implica em ganho na gestão pública relacionada às atividades básicas diárias (Krøtel, Villadsen e Hansen, 2017). Fusões ocorridas na Suécia, em 1952, demonstraram ser capazes de gerar economias de escala, principalmente nos municípios mais fragmentados, onde foi observado um crescimento mais lento em relação aos gastos públicos (Hanes, 2015).

Em fusões municipais ocorridas no Canadá, houve expressiva quantidade de opiniões, tanto positivas quanto negativas antes das fusões. Porém, as opiniões negativas acerca das fusões não se traduziram em reclamações significativas dos moradores em relação à qualidade dos serviços pós fusão. Por outro lado, restou esclarecido no estudo uma visão dos autores sobre um aumento no apoio para as amalgamações no Canadá, ocorrendo de diferentes formas em diferentes localidades (Kushner e Siegel, 2003, 2005)

Já no tocante às Expectativas democráticas, a premissa é que em localidades menores, o contato entre os gestores e os cidadãos é mais provável, tornando os políticos mais responsáveis perante seus eleitores locais. Vários estudos indicaram que, após as fusões, foram observadas consequências negativas em relação à democracia (Tavares, 2018). Um estudo na Dinamarca analisando o pré e o pós fusão de pequenos municípios, descobriu que o tamanho da jurisdição possui um efeito prejudicial na eficácia política interna (Lassen e Serritzlew, 2011).

Outros estudos, realizados na Alemanha e na Austrália, encontraram evidências de que as fusões são capazes de diminuir o número de candidatos e a participação dos eleitores nas eleições locais, de modo que os partidos locais acabam sendo punidos nas urnas por implementarem fusões municipais decididas pelo governo central. Mesmo após mais de uma década, persiste um ressentimento residual da ocorrência de fusões forçadas (Roesel, 2017).

Considerando os estudos citados, em relação às Expectativas democráticas, é possível observar uma percepção generalizada de que as reformas de amalgamação prejudicam a operação do governo local em todo o município. As fusões tendem a diminuir as taxas de comparecimento, diminuir o número de candidatos nas eleições locais, reduzir a eficácia política interna e afetar negativamente o nível de vinculação dos residentes à comunidade, prejudicando assim a democracia local (Tavares, 2018).

**Quadro 1 - Fusões em Países Pró-consolidação e Tradicionalistas**

	País	Quantidade Municípios 1950	Quantidade Municípios 1992	% Redução de Municípios	Expectativas Econômicas, funcionais, gerenciais e democráticas.
Pró-consolidação	Suécia	2281	286	-87%	Fusões de municípios de tamanho semelhante e altamente fragmentados reduziram o crescimento das despesas, enquanto a fusão entre um município maior e um menor não teve o mesmo efeito (Tavares, 2018).
	Dinamarca	1387	275	-80%	Fusões podem trazer eficiências operacionais e melhorar a capacidade administrativa em certos aspectos, elas também podem comprometer a proximidade entre governos locais e cidadãos, afetando negativamente a democracia local (Krøtel, Villadsen e Hansen, 2017; Tavares, 2018).
	Alemanha	24272	8077	-67%	Fusões compulsórias resultaram em reduções significativas nas despesas administrativas, possivelmente devido à fusão com parceiros ideais. Por outro lado, fusões voluntárias não mostraram impacto nos gastos, sugerindo a escolha de parceiros sub-ótimos (Blesse e Baskaran, 2016).  As fusões na Saxônia reduziram o número de candidatos e a participação eleitoral (Roesel, 2017).
	Holanda	1015	647	-36%	Houve evidência de benefícios em termos de eficiência administrativa e as fusões não parecem afetar a tributação ou a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos (Allers e Geertsema, 2016; Bikker e Linde, van der, 2016).

Tradicionalistas	Finlândia	547	460	-16%	Foi observado aumento na maioria das categorias de despesas, exceto em administração geral onde houve uma modesta redução de cerca de 8%. Além de que, análises adicionais sugerem que municípios com fortes incentivos para fusão tendem a aumentar sua dívida e gastar suas reservas de caixa antes da fusão, indicando uma manipulação fiscal antecipada (Moisio, 2013; Saarimaa e Tukiainen, 2015).
	Suíça	3097	3021	-2%	Em municipalidades fundidas a qualidade do desempenho geralmente melhora, mas fusões raramente facilitam a situação do orçamento municipal (Steiner, 2003).

**Fonte:** Adaptado de (Leite, 2014; Tavares, 2018)

Diante das análises anteriores, bem como uma breve síntese apresentada na Tabela 1, é possível observar que nos países pró-consolidação, o enfoque esteve na racionalização administrativa para alcançar a eficiência operacional. Em contraste, os países Tradicionalistas, têm uma forte inclinação para manter a autonomia local, mesmo que isso implique em maior custo operacional devido ao menor tamanho dos municípios e que a cooperação intermunicipal pode ser uma resposta à resistência cultural e política contra grandes reformas estruturais como as fusões (Leite, 2014; Tavares, 2018).

Essas diferenças refletem abordagens contrastantes sobre como equilibrar eficiência, governança local e participação cívica. Os países pró-consolidação tendem a enfatizar os benefícios de larga escala e eficiência, enquanto os países Tradicionalistas valorizam a autonomia e a proximidade do governo aos seus cidadãos. Em ambos os casos, as expectativas e resultados podem variar significativamente, dependendo das especificidades políticas, sociais e econômicas de cada contexto nacional. (Leite, 2014).

Em paralelo às fusões municipais, outra proposta de melhoria em relação ao arranjo produtivo local, parte da ideia da cooperação intermunicipal. A cooperação intermunicipal é uma alternativa essencial para enfrentar os desafios de eficiência e capacidade administrativa, especialmente em municípios de pequeno porte. A cooperação permite que municípios compartilhem recursos, infraestrutura e serviços, possibilitando economias de escala e melhoria na qualidade dos serviços prestados. Em Portugal, a cooperação intermunicipal tem sido uma

solução prevalente devido aos obstáculos políticos e culturais às fusões municipais, sendo comum a formação de associações de municípios para a gestão conjunta de serviços como saneamento básico, transporte e cultura (Tavares, 2015).

No Brasil, a cooperação intermunicipal também tem se mostrado uma estratégia eficaz, especialmente em regiões metropolitanas. Um exemplo notável é o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que reúne sete municípios da região metropolitana de São Paulo. Este consórcio facilita a gestão integrada de políticas públicas em áreas como mobilidade urbana, segurança e meio ambiente, promovendo a coordenação de esforços e a otimização de recursos entre os municípios membros (Ré e Oliveira, 2018). Outro exemplo é o Consórcio Público Inter federativo de Saúde da Região de Jequié, na Bahia, que visa melhorar a qualidade dos serviços de saúde por meio da gestão compartilhada e da centralização de compras e serviços de saúde, reduzindo custos e aumentando a eficiência (Santos Souza *et al.*, 2021).

Internacionalmente, a cooperação intermunicipal é uma prática comum em países nórdicos como a Finlândia, onde municípios menores frequentemente se unem para fornecer serviços essenciais de maneira mais eficiente. Estudos indicam que, embora a cooperação possa não reduzir significativamente os custos em todos os casos, ela melhora a qualidade dos serviços prestados e a capacidade administrativa dos municípios envolvidos. Na França, as "communautés de communes", ou comunidade de municípios, são outro exemplo de cooperação intermunicipal, onde grupos de municípios trabalham juntos para desenvolver e gerir projetos comuns, como infraestrutura de transporte e gestão de resíduos, contribuindo para um desenvolvimento regional mais equilibrado e sustentável (Géoconfluences, 2020; Tavares, 2015).

Apesar de várias evidências de bons resultados relacionados à cooperação intermunicipal, estudos identificaram que a generalização da cooperação intermunicipal foi mais estimulada pela candidatura a fundos comunitários do que pelos potenciais ganhos de escala, ou até mesmo pela melhoria na qualidade e diversidade da oferta de bens e serviços às comunidades locais (Tavares, 2015).

### 3. Metodologia

A palavra método descende do idioma grego, em que o termo *methodos* significa como um "caminho para chegar a um fim". Nesse sentido, seguir um método se refere ao conjunto de regras básicas adotadas com fins de desenvolver determinada investigação e assim produzir novos conhecimentos, corrigir ou agregar em conhecimentos já existentes. Dessa maneira o método científico pode ser definido basicamente como uma série de etapas utilizadas para

atingir um conhecimento confiável, livre da subjetividade do pesquisador e o mais próximo da objetividade empírica possível (Gil, 2019).

### 3.1. Tipo da pesquisa

A pesquisa quantitativa busca validar as hipóteses através da utilização de dados estruturados, passando a analisar uma elevada quantidade de casos representativos, sugerindo um resultado ao final (Mattar, 2013). Com isso, a presente pesquisa tem como objetivo principal analisar o comportamento dos indicadores financeiros e sociais dos municípios pernambucanos em relação ao tamanho dos municípios buscando, de maneira geral, identificar através de dados disponíveis, determinados padrões de contexto entre os municípios pernambucanos, sendo assim classificada como uma **pesquisa quantitativa**.

Nesse sentido, o presente estudo **realizou uma investigação, com base nos dados financeiros e sociais dos municípios pernambucanos, analisando se aqueles com as menores populações possuem piores desempenhos nos indicadores**, sugerindo que os municípios de menores portes são mais propícios a possuírem disfunções econômicas, financeiras e sociais. Para tanto, foi realizada uma análise descritiva utilizando dados em painel, em seguida os dados foram trabalhados no software *Stata*, versão 18, utilizando de análises econométricas a fim de identificar possíveis relações entre as variáveis.

### 3.2. Amostra

A população de uma pesquisa representa o conjunto total de entidades que apresentam pelo menos uma característica em comum sobre as quais se deseja obter informações e inferir conclusões. A amostra, por outro lado, refere-se a um subconjunto da população que é selecionado para a realização do estudo, a fim de tornar a pesquisa viável em termos de custo e tempo, mantendo a relevância e a representatividade dos resultados (Marconi e Lakatos, 2017).

No contexto do estudo mencionado a amostra escolhida, consiste nos 184 municípios do estado de Pernambuco. Essa seleção é estratégica para explorar e analisar as dificuldades relacionadas ao arranjo municipal, dentro de um contexto específico e controlado, permitindo que as conclusões tiradas possam, até certo ponto, ser comparadas com a realidade de outros estudos, bem como de outros estados brasileiros.

Outro ponto relevante da escolha da amostra se refere ao estado de Pernambuco ser um estado brasileiro com grande diversidade de municípios em termos de tamanho e capacidades administrativas, o que oferece um cenário representativo para avaliar como as limitações gerenciais podem afetar a eficiência do governo local, tornando a questão das disfunções econômicas, financeiras e sociais, particularmente relevante no Estado, onde a disparidade entre

municípios grandes e pequenos é significativa. Muitos dos municípios menores enfrentam desafios críticos como falta de recursos, expertise limitada e capacidades administrativas reduzidas (Tavares, 2015). A análise desses municípios pode proporcionar insights valiosos sobre as causas e consequências das disfunções, que são cruciais para propor medidas de melhoria.

### 3.2.1. Variáveis do estudo

Dentre as diversas tipologias de dados aplicáveis à investigação social, os dados estatísticos merecem especial destaque. Devido à sua essência quantitativa e ao modo sistemático de apresentação, revelam-se extremamente úteis para investigações em numerosas áreas do saber, especialmente em Sociologia, Ciência Política e Economia. No âmbito econômico, mesmo quando se trata de fontes secundárias, os dados estatísticos são indubitavelmente considerados os mais preciosos para o estudo em várias de suas subdisciplinas, como por exemplo, nos estudos voltados ao desenvolvimento econômico e à economia laboral (Gil, 2019).

Nesse aspecto, indicadores são definidos como elementos observáveis e que possibilitam definir e mensurar empiricamente determinado conceito (Gil, 2019). No presente estudo foram utilizadas duas categorias de indicadores, os relacionados às finanças municipais e outros voltados para o aspecto social encontrado nos municípios pernambucanos.

### 3.2.2. Financeiras e orçamentárias

Em relação aos dados financeiros e orçamentários dos municípios pernambucanos, o estudo se propõe a analisar as Despesas por função, a Dívida Consolidada Líquida – DCL, o Resultado Primário – RP e a Dependência Financeira, sendo todos os dados extraídos através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI;

A **Despesa por Função** parte da classificação funcional, que segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções e visa responder à indagação de em qual área de ação governamental a despesa será realizada. A classificação funcional é representada por cinco dígitos, sendo os dois primeiros referentes à função e os outros três a subfunção. A função, representada pelos dois primeiros dígitos pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público (STN, 2021a).

**Quadro 2 - Funções das Despesas Orçamentárias**

01 – Legislativa <sup>2</sup>	11 - Trabalho	21 - Organização Agrária
02 - Judiciária <sup>1</sup>	12 - Educação <sup>2</sup>	22 - Indústria
03 - Essencial à Justiça <sup>1</sup>	13 - Cultura	23 - Comércio e Serviços
04 - Administração <sup>2</sup>	14 - Direitos da Cidadania	24 - Comunicações
05 - Defesa Nacional <sup>1</sup>	15 - Urbanismo	25 - Energia
06 - Segurança Pública <sup>1</sup>	16 - Habitação	26 - Transporte

07 - Relações Exteriores <sup>1</sup>	17 - Saneamento <sup>2</sup>	27 - Desporto e Lazer
08 - Assistência Social <sup>2</sup>	18 - Gestão Ambiental <sup>2</sup>	28 - Encargos Especiais
09 - Previdência Social	19 - Ciência e Tecnologia	
10 - Saúde <sup>2</sup>	20 - Agricultura	
<sup>1</sup> Não se aplicam aos municípios		
<sup>2</sup> Funções consideradas para análise		

**Fonte:** Manual de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (STN, 2021a)

Do universo das funções relacionadas à classificação funcional da despesa, algumas não fazem sentido para os municípios, pois são competências de outros níveis federativos, como a Judiciária e a Relações Exteriores, por exemplo. A extração das despesas por função será realizada pela plataforma SICONFI, através do relatório de Contas Anuais, com base na tabela “Despesas por Função (Anexo I-E)” e serão consideradas apenas as despesas empenhadas.

Em relação à **Dívida Consolidada Líquida – DCL**, conforme explica a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, representa o montante da Dívida Consolidada, deduzindo as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, que engloba os valores a receber líquidos e certos, como empréstimos e financiamentos concedidos. De maneira resumida, a Dívida Pública Consolidada ou fundada se refere ao montante, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, que foram assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses e as de prazo inferior, desde que as receitas tenham constado no orçamento (STN, 2023).

A fim de possibilitar uma comparação entre os municípios Pernambucanos, a DCL será analisada por habitante, exprimindo quanto de dívida o município tem para cada habitante. Para a extração das informações da DCL dos municípios, será utilizada a plataforma SICONFI, através do “Anexo 02 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida” do Relatório de Gestão Fiscal – RGF.

O **Resultado Primário (RP)** é obtido, basicamente, a partir do confronto entre receitas e despesas orçamentárias de um determinado período que impactam efetivamente a dívida pública do ente. O Resultado Primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública, sendo então uma variável fluxo (STN, 2023)

Para fins apuração do RP é essencial uma breve conceituação sobre o que são as Receitas primárias, também chamadas de receitas não financeiras do governo, que são aquelas provenientes da arrecadação tributária e as auferidas por meio do seu patrimônio, as chamadas receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços, entre outras. Já o conceito de

Despesas Primárias se refere aos gastos realizados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção do Estado (ENAP, 2017)

A apuração do Resultado Primário pode ser realizada de duas maneiras, “Acima da linha” e “Abaixo da linha”. A metodologia "Acima da Linha", que é a utilizada pela STN para apurar o resultado, se baseia na mensuração e confronto dos fluxos das receitas e das despesas, permitindo ao gestor público avaliar os resultados da política fiscal por meio de um retrato mais amplo e detalhado da real situação fiscal do país. Essas informações constituem um ferramental relevante para as tomadas de decisões em termos de políticas públicas, visto que superávits primários representam esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada líquida e, em contrapartida, déficits primários têm como consequência o aumento da DCL (STN, 2021b).

Já a mensuração "abaixo da linha" leva em consideração as mudanças no estoque da dívida líquida, medindo o tamanho do déficit público pelo lado do financiamento, pela forma como foi financiado, e não pela forma como foi gerado, levando em consideração fontes de financiamento domésticas e externas. O Banco Central do Brasil publica mensalmente os dados "abaixo da linha" em nota específica veiculada em seu endereço eletrônico.

No estudo em tela, será considerado o Resultado Primário Acima da linha, disponibilizado pela STN, e a extração das informações dos municípios será realizada através da plataforma SICONFI, em consulta ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO. Para isso, é necessário realizar a extração da tabela “Resultado Primário - Acima da Linha” no anexo “Anexo 06 - Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal”. Para possibilitar a comparação entre subsegmento de tamanho populacional, a análise irá considerar percentualmente quantos municípios de determinado subsegmento tiveram Superávit Primário no período analisado.

Quanto à **Dependência Financeira – DF**, esse dado revela o grau de participação das transferências intragovernamentais na composição da receita total do município sendo uma informação relevante, principalmente no contexto dos municípios criados na década de 90, visto que esse movimento emancipacionista foi impulsionado pela possibilidade de os municípios obterem recursos através das transferências, como o FPM. O indicador demonstra, de forma resumida, até que ponto, ainda hoje, o município é dependente dessas transferências (Leite, 2014).

A extração dos dados, e o cálculo do Grau de Dependência Financeira dos municípios será realizada pela plataforma SICONFI, através do relatório de Contas Anuais, com base na tabela “Receitas Orçamentárias (Anexo I-C)”. O cálculo do indicador se no percentual

correspondente do total das transferências recebidas pelo ente em relação ao total das suas receitas.

$$DF = \frac{(Transferências Correntes + Transferências de Capital)}{Receita Total}$$

### 3.2.3.Sociais

Como variáveis sociais, o estudo se propõe a analisar o **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**, A População total atendida com esgotamento sanitário, o número de estabelecimentos de saúde e a quantidade de famílias recebendo bolsa família.

Para a presente pesquisa, quanto ao IDEB, foram considerados apenas Escolas Municipais e a segmentação do ensino fundamental no Brasil, sendo de competência dos municípios os **Anos Iniciais** e **Anos Finais**, que serão analisados considerando a média entre os dois dados.

A **População total atendida com esgotamento sanitário** é um indicador mensurado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), sendo considerado o dado no último dia do ano de referência. Corresponde à população urbana que é efetivamente atendida com os serviços acrescida de outras populações atendidas localizadas em áreas não consideradas urbanas, que podem ser rurais ou até mesmo com características urbanas, apesar de estarem localizadas em áreas consideradas rurais pelo IBGE.

O **Número de estabelecimentos de saúde**, inclui hospitais, clínicas, consultórios, unidades de saúde pública, laboratórios, e outros serviços de apoio à saúde. Assim, o "número de estabelecimentos de saúde" no CNES é uma métrica para entender a distribuição e a capacidade da rede de saúde em diferentes regiões do país, influenciando diretamente nas políticas de saúde e na garantia de acesso a serviços médicos adequados para toda a população.

A **Quantidade de famílias recebendo Bolsa Família** nos municípios brasileiros é um indicativo fundamental para entender a distribuição de recursos voltados ao combate à pobreza e à desigualdade social no país. A extração dos dados referente ao Bolsa Família será realizada através da plataforma VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS. Durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, houve alteração na nomenclatura do programa para Auxílio Brasil, que no atual governo voltou a se chamar Bolsa Família. O MDS disponibiliza as informações em dois relatórios distintos, que serão consolidados para fins desse estudo.

### 3.3. Delimitação da pesquisa

A Pesquisa busca analisar os municípios pernambucanos, classificando-os quanto ao número de habitantes em diversos segmentos de porte, conforme definição da Secretaria Nacional de Assistência Social (Brasil, 2015), detalhada na Tabela 3.

**Tabela 3 - Segmentação por tamanho dos municípios**

Segmento	Subsegmento	Habitantes (2022)	Municípios Pernambuco	Pós CF 88
Pequeno Porte I	PP1a (até 2.500)	-	-	-
	PP1b (2.501 a 5.000)	12.216	3	-
	PP1c (5.001 a 7.500)	50.370	8	1
	PP1d (7.501 a 10.000)	67.560	8	1
	PP1e (10.001 a 15.000)	507.398	41	9
	PP1f (15.001 a 20.000)	460.201	26	3
Pequeno Porte II	PP2a (20.001 a 40.000)	1.596.569	57	3
	PP2b (40.001 a 50.000)	392.163	9	-
Médio Porte	PMa (50.001 a 75.000)	651.192	11	-
	PMb (75.001 a 100.000)	877.077	10	-
Grande Porte I	GP1a (100.001 a 300.000)	854.246	6	-
	GP1b (300.001 a 600.000)	1.456.982	4	-
	GP1c (600.001 a 900.000)	644.037	1	-
Grande Porte II	GP2a (900.001 a 1.500.000)	1.488.920	1	-
	GP2b (1.500.001 a 2.500.000)	-	-	-
	GP2c (2.500.001 a 3.500.000)	-	-	-
	GP2d (3.500.001 a 8.000.000)	-	-	-
	GP2e (mais de 8.000.000)	-	-	-
<b>Total</b>		<b>9.058.931</b>	<b>185</b>	<b>17</b>

**Fonte:** Adaptado (Brasil, 2015; Condepe, 2023; IBGE, 2022)

Em relação aos indicadores utilizados, o estudo inicialmente buscou realizar uma análise temporal que abrangesse o período de 2010 a 2023. Contudo, a disponibilização de muitas variáveis a nível municipal é escassa, de modo que o corte temporal para o estudo deverá se situar no período de 2018 a 2022, abrangendo um total de 5 anos. Na tabela abaixo é possível observar detalhes acerca dos dados disponíveis, bem como suas respectivas fontes.

**Tabela 4 - Fontes e períodos dos dados**

Dado	Período	Fonte
POPULAÇÃO (Hab)	2010 - 2022	IBGE
ÁREA (Km <sup>2</sup> )	2010 - 2022	IBGE
DESPESAS POR FUNÇÃO	2013 - 2023	SICONFI
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	2015 - 2023	SICONFI
RESULTADO PRIMÁRIO	2018 - 2023	SICONFI
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	2014 - 2023	SICONFI
IDEB	2011 - 2021	INEP
MATRÍCULAS	2010 - 2023	INEP
ÁGUA E ESGOTO	2013 - 2022	SNIS

ESTABELECIDAMENTOS DE SAÚDE	2013 - 2023	DATASUS - CNES
PROFISSIONAIS DE SAÚDE	2013 - 2023	DATASUS - CNES
FAMÍLIAS RECEBENDO BOLSA FAMÍLIA	2010 - 2023	VISDATA MDS

Fonte: Autor

### 3.4. Hipóteses a serem verificadas

Hipóteses são afirmações que trazem em seu conteúdo uma previsão. Ela descreve o que espera que ocorra na pesquisa. Apresentam-se como uma proposição, clara e testável dos aspectos do estudo, como uma afirmação preditiva sobre o resultado da pesquisa científica. A origem das hipóteses deriva da observação dos fatos pretéritos, nos resultados de outros estudos e pesquisas, nas teorias já existentes, ou simplesmente da própria intuição (Gil, 2019).

H1 – Os municípios de Pequeno Porte, têm maior dificuldade em atingir melhores desempenhos nos indicadores relacionados à saúde, saneamento, educação e assistência social do que municípios de médio e grande porte;

H2 – Municípios de Pequeno Porte possuem piores desempenhos nos indicadores de finanças públicas quando comparados com os municípios de maiores portes;

H3 – O custo por habitante dos serviços prestados, considerando as despesas por função, dos municípios são menores em municípios com maior número de habitantes;

H4 – O aumento nas despesas com Saúde e Educação nos municípios de Pequeno porte possui menor elasticidade no resultado dos indicadores em relação ao aumento dessas mesmas despesas em municípios com maiores populações.

### 3.5. Análise dos Dados

Para realizar a análise descritiva dos indicadores, a metodologia iniciou com a coleta de dados, utilizando fontes secundárias como bases de dados governamentais reconhecidas. Após a consolidação dos dados, foi aplicada análise exploratória para identificar tendências centrais e correlações preliminares entre as variáveis, utilizando de ferramentas estatísticas a fim de sumarizar e visualizar os dados. A análise descritiva é fundamental para fornecer entendimento sólido do comportamento das variáveis e preparar para análises inferenciais (Hair *et al.*, 2009).

Posteriormente, para investigar as relações causais entre os indicadores, foi empregado um modelo de regressão linear com efeitos fixos, utilizando dados em painel. Este modelo é adequado para controlar a heterogeneidade não observada que pode influenciar a relação entre as variáveis dependentes e independentes, como sugerido por Wooldridge, (2010). A especificação do modelo incluiu variáveis controladas por efeitos fixos de indivíduo e tempo, para capturar influências invariantes ao longo do tempo e características específicas dos

indivíduos. Os resultados das estimativas dos coeficientes foram interpretados à luz da teoria da administração pública subjacente, testando hipóteses específicas sobre os efeitos das variáveis independentes sobre a variável dependente. A análise utilizou o software estatístico *Stata* 18.0, que fornece ferramentas para análise de dados em painel (Rabe-Hesketh e Skrondal, 2012).

No presente estudo, foram realizados quatro blocos de análises. Inicialmente foram analisados, por porte municipal, os desempenhos no **IDEB** considerando o dado médio dos municípios de cada porte, sendo os demais indicadores sociais analisados em relação à população total, por exemplo, qual o percentual de pessoas com **acesso ao esgotamento sanitário** no município; quantos **estabelecimentos de saúde** existem no município para cada 1.000 habitantes e quantas famílias recebem **Bolsa Família** a cada 100 habitantes. Para os três primeiros indicadores, quanto maior o número, melhor e para o último, um número menor significa que menos famílias necessitam de assistência do governo.

Em um segundo momento as variáveis foram analisadas com base em suas médias por habitante, quando aplicável, e realizando uma comparação, por porte municipal, apresentando em quais segmentos se encontram os municípios com piores e melhores desempenhos. A partir dessa análise, foi possível identificar se determinado segmento de porte municipal apresenta divergência significativa da média, inclusive sugerindo qual poderia ser o tamanho municipal em que os indicadores têm o melhor desempenho.

Nessa análise foram verificados, individualmente, os desempenhos quanto à Dívida Consolidada Líquida, ao Resultado Primário e à Representatividade da Receita, buscando responder à Hipótese 2. Com exceção da Representatividade da Receita Própria, analisada percentualmente, as demais variáveis foram analisadas em relação ao número de habitantes.

No terceiro momento da análise, foram consideradas as Despesas por Função, realizado o cálculo do gasto por habitante e consolidado por subsegmento de tamanho municipal, possibilitando a análise de, em média, quando é pago por habitante em cada porte de município.

O quarto bloco busca responder à Hipótese 4, em que será utilizada a regressão linear a fim de identificar o efeito e elasticidade entre as variáveis. Na análise, foram utilizadas, individualmente, como variáveis dependentes o IDEB e o Número de estabelecimentos de saúde e, respectivamente, como variáveis explicativas as Despesas com as funções Educação e Saúde, sendo considerados como efeitos fixos os próprios municípios.

As fórmulas das regressões com estimativa de efeitos fixos são representadas abaixo:

$$(1) \text{Estabelecimento\_Saúde}_{it} = \alpha_i + \beta \text{Despesas\_Saúde}_{it} + \epsilon_{it}$$

Onde:

*Estabelecimento\_Saúde<sub>it</sub>* é a variável dependente e representa a quantidade de estabelecimentos de saúde a cada 1.000 habitantes, para o município *i* no tempo *t*;

*α<sub>i</sub>* representa o intercepto específico para cada município (efeito fixo);

*Despesas\_Saúde<sub>it</sub>* são despesas da função Saúde no município *i* e no tempo *t*

*β* é o coeficiente para a variável explicativa *Despesas\_Saúde<sub>it</sub>*, sobre a quantidade de estabelecimentos a cada 1.000 habitantes;

*ε<sub>it</sub>* é o termo de erro, capturando outros fatores não observados que afetam a quantidade de estabelecimentos de saúde.

$$(2) \text{IDEB}_{it} = \alpha_i + \beta \text{Despesas\_Educação}_{it} + \epsilon_{it}$$

Onde:

*IDEB<sub>it</sub>* é a variável dependente e representa o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, para o município *i* no tempo *t*;

*α<sub>i</sub>* representa o intercepto específico para cada município (efeito fixo);

*Despesas\_Educação<sub>it</sub>* são despesas da função Educação no município *i* e no tempo *t*

*β* é o coeficiente para a variável explicativa *Despesas\_Educação<sub>it</sub>*, sobre o IDEB;

*ε<sub>it</sub>* é o termo de erro, capturando outros fatores não observados que afetam o IDEB.

Nesse bloco, o estudo avaliou o efeito dos gastos em relação aos indicadores de saúde e educação, buscando identificar se o aumento dos gastos é capaz de gerar uma melhoria nos indicadores e qual o efeito dessa melhoria de acordo com o porte do município. Abaixo, são apresentadas as variáveis e siglas correspondentes que foram utilizadas no software Stata.

**Tabela 5 - Dicionário de siglas utilizadas no Stata**

Variável	Sigla Stata	Nome Variável
Dependente1	medestsaude	Estabelecimentos de saúde a cada 1.000 habitantes
Explicativa1	despsaudehab	Despesa Média com Saúde por Habitante
Explicativa	porte_municipio	Subsegmento Municipal
Dependente2	mediaideb	IDEB Médio
Explicativa2	educacao_pc	Despesa Média com Educação por Habitante
Explicativa	porte_municipio	Subsegmento Municipal

**Fonte:** Autor

#### 4. Análise dos Resultados

A análise de resultados tem como objetivo organizar e sumarizar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos (Gil, 2019).

##### 4.1. Análise sobre o comportamento dos indicadores sociais, considerando a segmentação por tamanho populacional

A análise acerca dos indicadores, conforme apresentado na Tabela 5, oferece um panorama comparativo de dados sociais de diferentes subsegmentos populacionais, analisando a média de estabelecimento de saúde para cada 1.000 habitantes, a quantidade de famílias no Bolsa Família a cada 100 habitantes, o acesso ao esgoto e o IDEB médio. Diante da análise observa-se certas disparidades entre subsegmentos menores e maiores, refletindo variações no acesso a serviços essenciais, condições de vida e educação. Em termos de saúde, por exemplo, municípios com menos de 10.000 habitantes (PP1b a PP1d) apresentam melhores proporções de unidades de saúde a cada 1.000 habitantes, frente às áreas mais populosas, principalmente acima de 100.000 habitantes.

No contexto educacional, a tabela apresenta uma ligeira variação no IDEB médio entre os subsegmentos, sugerindo que a densidade populacional tem um impacto limitado nos indicadores de desempenho educacional, apesar de municípios menores possuírem um IDEB melhor, inclusive tendo os dois melhores IDEB médios nos municípios de até 7.500 habitantes.

**Tabela 6 - Indicadores Sociais Médios por Porte Municipal**

<b>Subsegmento</b>	<b>Estabelecimento saúde em 1000 habitantes</b>	<b>Bolsa Família em 100 habitantes</b>	<b>Habitantes com acesso a Esgoto</b>	<b>IDEB Médio</b>
PP1b (2.501 a 5.000)	1,66	18,8	0,00%	5,20
PP1c (5.001 a 7.500)	1,53	19,2	16,20%	5,14
PP1d (7.501 a 10.000)	1,25	19,3	19,00%	5,07
PP1e (10.001 a 15.000)	1,10	19,4	11,70%	4,92
PP1f (15.001 a 20.000)	1,04	18,2	14,80%	4,70
PP2a (20.001 a 40.000)	0,88	17,7	21,50%	4,86
PP2b (40.001 a 50.000)	0,89	17,3	28,10%	4,74
PMa (50.001 a 75.000)	1,06	17,4	17,20%	4,74
PMb (75.001 a 100.000)	1,21	15,2	26,90%	4,72
GP1a (100.001 a 300.000)	1,18	13	13,50%	4,77
GP1b (300.001 a 600.000)	1,11	10,2	58,50%	5,08
GP1c (600.001 a 900.000)	0,71	10,6	21,20%	4,93
GP2a(900.001a 1.500.000)	1,16	6,5	45,10%	5,05

Fonte: Autor

Por outro lado, a análise reflete também as disparidades no atendimento básico, como acesso ao esgoto, que é particularmente desigual. Sobre o acesso ao esgoto, a Tabela revela que os subsegmentos menores enfrentam sérios desafios de infraestrutura. Os subsegmentos com menor população, como PP1b (2.501 a 5.000 habitantes) e PP1c (5.001 a 7.500 habitantes), mostram níveis muito baixos ou inexistentes de acesso ao esgoto. Outros subsegmentos pequenos, como PP1d (7.501 a 10.000 habitantes), também exibem uma cobertura reduzida de apenas 19,00%. Esses dados indicam que municípios menores continuam a enfrentar barreiras significativas na expansão de serviços básicos de saneamento, o que impacta diretamente a qualidade de vida.

À medida que a população dos municípios aumenta, observa-se uma ligeira melhora no acesso ao esgoto, como no subsegmento GP1b (300.001 a 600.000 habitantes), que apresenta 58,50% de cobertura. No entanto, nem sempre municípios maiores garantem uma cobertura superior, como evidenciado pelo GP1c (600.001 a 900.000 habitantes), com apenas 21,20%. O subsegmento GP2a (900.001 a 1.500.000 habitantes), por outro lado, demonstra um avanço mais expressivo, com 45,10% dos habitantes tendo acesso ao esgoto.

Em paralelo, a tabela revela uma concentração significativa de famílias inscritas no programa Bolsa Família nos municípios de menor porte populacional, particularmente nos subsegmentos PP1b a PMa, onde a média de famílias no programa a cada 100 habitantes varia entre 17,3 e 19,4. Isso sugere que os municípios com menor população enfrentam maiores desafios socioeconômicos, o que resulta em uma maior dependência de programas de transferência de renda. Já nos municípios mais populosos (GP1a e GP2a), essa média cai significativamente, chegando a 6,5 famílias a cada 100 habitantes, o que pode indicar uma menor prevalência de pobreza extrema nessas áreas mais urbanizadas e desenvolvidas. Estudos sobre políticas públicas e fusões municipais apontam que a dependência de programas como o Bolsa Família é mais comum em municípios de menor porte, onde a baixa arrecadação e a limitada capacidade administrativa restringem investimentos sociais de longo prazo, conforme discutido por Tavares (2015).

#### 4.2. Análise dos dados referentes às finanças públicas dos municípios, considerando o porte dos municípios

O Segundo objetivo proposto pelo estudo se alinha com a Hipótese 2, que sugere que municípios de Pequeno Porte possuem piores desempenhos nos indicadores de finanças públicas quando comparados com os municípios de maior porte. A fim de verificar o comportamento das finanças públicas conforme o porte municipal, inicialmente foram analisados o Resultado Primário e a Dívida Consolidada Líquida. Na Tabela 6, abaixo, são

apresentadas as médias do Resultado Primário, Dívida Consolidada Líquida e o Percentual médio de Superávits primários agrupados por Subsegmento de Porte Municipal.

Diante dos resultados não foi possível afirmar que municípios menores possuem melhores números nos referidos indicadores, apesar de haver alguns dados que sugerem que os municípios de menores portes possuem piores indicadores, como o Subsegmento PP1b (2.501 a 5.000), que apresentou a maior DCL por habitante, com R\$ 805,96, ante ao Subsegmento GP1a (100.001 a 300.000) que apresenta uma dívida média por habitante negativa, de -R\$ 361,01, demonstrando disponibilidade de caixa.

Em relação ao Resultado Primário, não foi observada relação clara com os portes municipais, havendo o pior resultado no subsegmento PP2b (40.001 a 50.000) com uma média de R\$ 10,95 de superávit, sendo registrado superávit em apenas 60% das observações e o melhor resultado foi encontrado nos municípios de Porte Médio de 75.001 a 100.000, que apresentaram um RP médio por habitante de R\$ 240,22 e, em 80% das observações houve superávit.

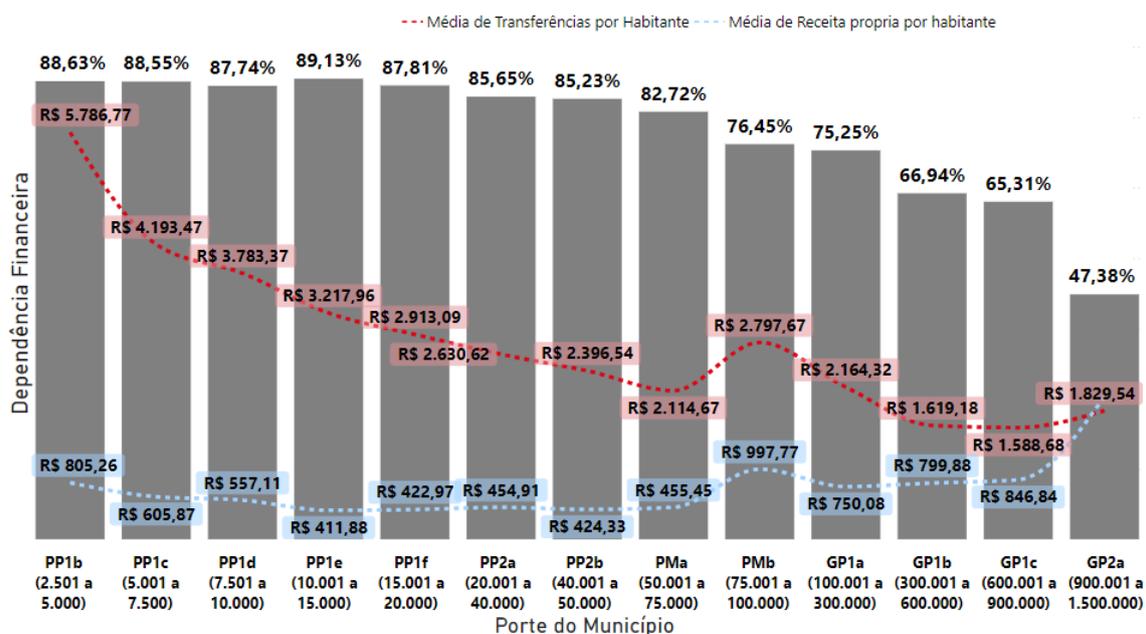
**Tabela 7 – Resultado Primário e Dívida Consolidada Líquida por porte Municipal**

Subsegmento	População Média	Qtd. Municípios	RP/Hab	% Superávit	DCL/Hab
PP1b (2.501 a 5.000)	4.166	3	R\$ 104,44	73,3%	R\$ 805,96
PP1c (5.001 a 7.500)	7.226	8	R\$ 124,34	70,0%	R\$ 91,44
PP1d (7.501 a 10.000)	8.873	8	R\$ 108,97	60,0%	R\$ 81,42
PP1e (10.001 a 15.000)	13.355	41	R\$ 83,70	66,8%	R\$ 413,98
PP1f (15.001 a 20.000)	19.369	26	R\$ 106,03	72,3%	R\$ 523,32
PP2a (20.001 a 40.000)	29.560	57	R\$ 63,30	66,7%	R\$ 411,61
PP2b (40.001 a 50.000)	46.318	9	R\$ 10,95	60,0%	R\$ 466,05
PMa (50.001 a 75.000)	62.140	11	R\$ 60,19	61,8%	R\$ 609,09
PMb (75.001 a 100.000)	87.675	10	R\$ 240,22	80,0%	<b>-R\$ 121,11</b>
GP1a (100.001 a 300.000)	145.406	6	R\$ 66,49	66,7%	<b>-R\$ 361,01</b>
GP1b (300.001 a 600.000)	360.982	4	R\$ 41,76	60,0%	R\$ 126,16
GP1c (600.001 a 900.000)	692.434	1	R\$ 98,75	100,0%	R\$ 42,36
GP2a (900.001 a 1.500.000)	1.617.392	1	R\$ 79,30	60,0%	R\$ 699,62

Fonte: Autor

Em seguida, buscando verificar se os Municípios de Pequeno Porte têm uma menor representatividade da receita própria do que municípios de médio e grande porte, foi elaborado o gráfico representado na Figura 3, onde são apresentados os valores médios por habitante da Receita Própria e das Transferências e a média do Grau de Dependência Financeira dos municípios que compõem o subsegmento.

**Figura 3 - Dependência financeira, Transferência e Receita Própria por Tamanho Municipal**



**Fonte:** SICONFI (Dados tratados pelo autor)

O gráfico revela que os municípios de menor porte apresentam uma dependência financeira muito maior de transferências intergovernamentais em comparação com os municípios de porte médio e grande, situação semelhante à encontrada no estudo de Leite, (2014), em que os pequenos municípios não conseguiriam se sustentar sem os repasses da União e do Estado, dada a pouca expressividade da receita de impostos municipais arrecadada nessas localidades. No subsegmento PP1b (2.501 a 5.000 habitantes), a dependência de transferências chega a 88,63%, com transferências no valor de R\$ 5.786,77 por habitante. Essa forte dependência de recursos externos é comum em municípios pequenos, que têm menor capacidade de arrecadar receitas próprias. Tavares, (2015) argumenta que a falta de capacidade administrativa e de recursos locais contribui para essa situação, uma vez que municípios pequenos dependem amplamente das transferências para custear suas despesas.

Conforme aumenta o porte populacional, a dependência de transferências tende a diminuir. Municípios de porte médio, como o subsegmento PMb (75.001 a 100.000 habitantes), apresentam uma dependência de 76,45%, com uma receita própria per capita de R\$ 997,77.

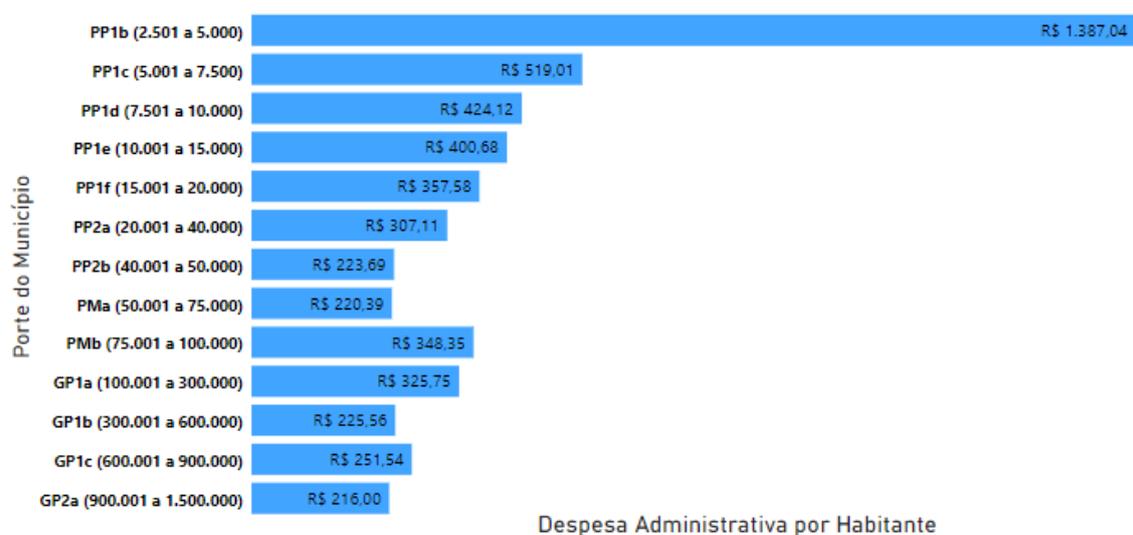
Moisio, (2013) destaca que os municípios de maior porte têm uma base econômica mais sólida, o que permite maior arrecadação e menor necessidade de depender de transferências. Isso também é observado nos municípios de grande porte, como o GP1c (600.001 a 900.000 habitantes), onde a dependência cai para 65,31%, com receita própria per capita de R\$ 846,84.

Portanto, como pode ser observado na Figura 3 e na Tabela 6, é possível confirmar a Hipótese 2, que afirma que os municípios de Pequeno Porte possuem piores desempenhos nos indicadores de finanças públicas quando comparados com os municípios de maior porte. A maior Dívida Consolidada Líquida foi observada no subsegmento PP1b (2.501 a 5.000), além de que municípios pequenos, como os do subsegmento PP1b, têm uma receita própria muito baixa, representando uma fração mínima de suas finanças totais, ao passo que os municípios de maior porte, como GP2a (900.001 a 1.500.000 habitantes), alcançam uma representatividade maior de suas receitas próprias, com 47,38% de dependência de transferências. Esse comportamento reforça a conclusão de que, à medida que o porte do município cresce, também cresce sua capacidade de gerar receitas locais, reduzindo sua dependência financeira de repasses intergovernamentais.

#### 4.3. Avaliação das despesas por função realizadas por habitante

A fim de verificar o proposto na Hipótese 3, se o custo por habitante dos serviços prestados, considerando as despesas por função, dos municípios são menores em municípios com maior número de habitantes, serão apresentados os resultados referentes às Despesas por Função, considerando o valor médio gasto por habitante, consolidado por subsegmento de tamanho municipal.

**Figura 4 - Despesas Administrativas *per capita* por Tamanho Municipal**

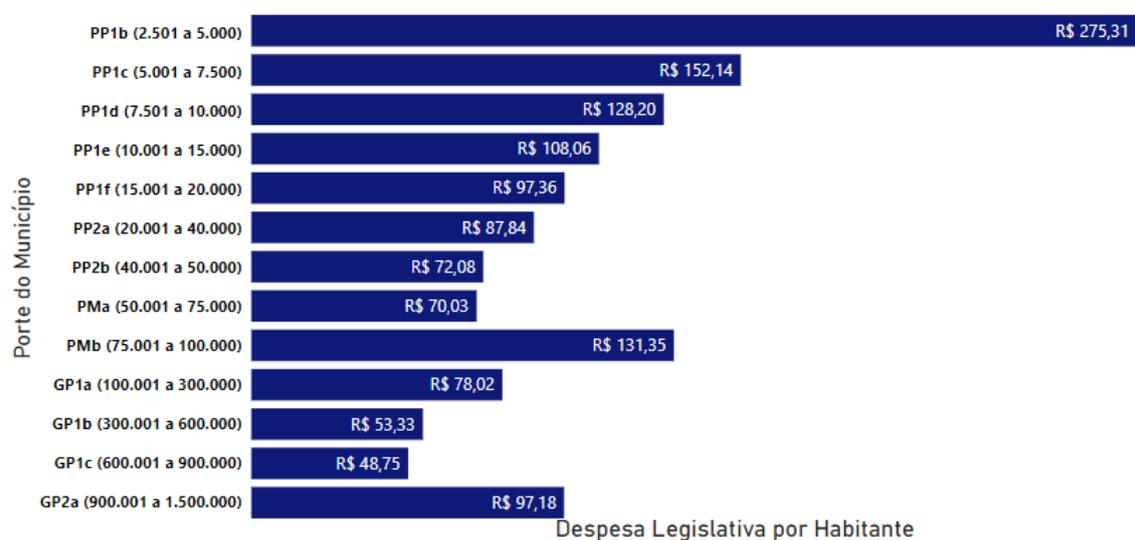


**Fonte:** SICONFI (Dados tratados pelo autor)

A Figura 4 ilustra a "Despesa Administrativa por Habitante" de municípios, classificados conforme o porte populacional, revelando um padrão claro: municípios com menor população, especialmente aqueles entre 2.501 e 5.000 habitantes, apresentam despesas administrativas muito elevadas (R\$ 1.387,04 por habitante), enquanto municípios maiores possuem gastos menores, como os de 900.001 a 1.500.000 habitantes, com R\$ 216,00 per capita. Este fenômeno reflete as dificuldades enfrentadas pelos pequenos municípios em alcançar economias de escala, uma vez que a estrutura administrativa necessária para o funcionamento básico tende a ser semelhante independentemente do tamanho populacional, resultando em uma carga desproporcional por habitante.

Esse padrão sugere que os municípios menores enfrentam maiores desafios de economia de escala, resultando em custos administrativos mais altos por habitante, enquanto os municípios maiores conseguem distribuir melhor essas despesas ao longo de uma população mais ampla. Além dos ganhos de escala, outras vantagens estão relacionadas ao aumento de habitantes dos governos locais, como utilização de ativos fixos de propriedade do governo com maior utilização, a possibilidade de explorar os benefícios da especialização, além de descontos na compra de insumos (Leite, 2014).

**Figura 5 - Despesas Legislativas *per capita* por Tamanho Municipal**



**Fonte:** SICONFI (Dados tratados pelo autor)

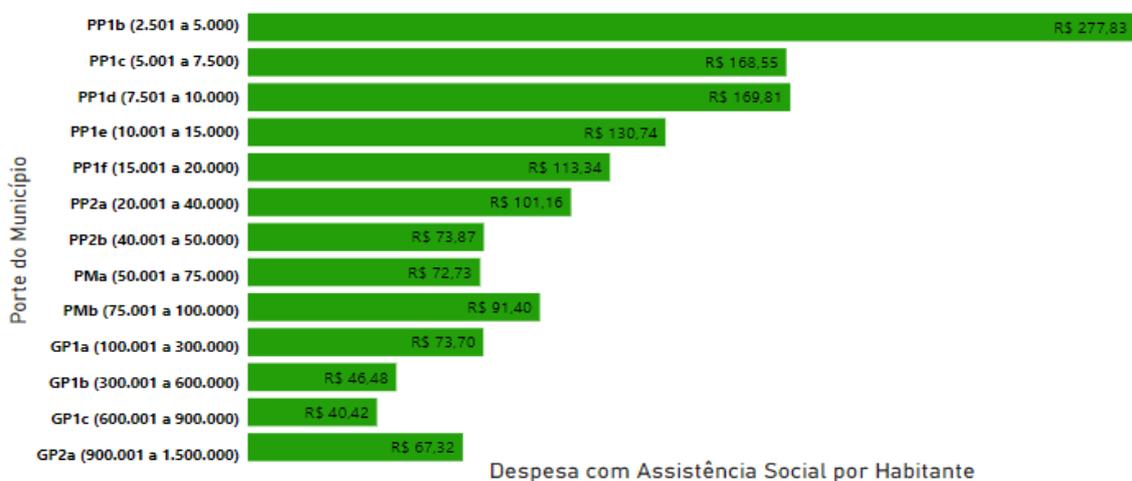
Comportamento semelhante às Despesas Administrativas, o custo do Poder Legislativo municipal, que representa basicamente os gastos com a Câmara dos Vereadores, também segue uma tendência de que, quanto menos habitantes possui o município, maior é o gasto por habitante, como pode ser observado na Figura 5, acima. A imagem demonstra a "Despesa Legislativa por Habitante" de municípios brasileiros, classificados conforme o porte

populacional. A análise evidencia que os menores municípios, particularmente aqueles com uma população entre 2.501 e 5.000 habitantes, apresentam os maiores custos legislativos per capita (R\$ 275,31). Esse padrão indica uma relação inversamente proporcional entre o tamanho populacional e as despesas, o que confirma o desafio que pequenos municípios enfrentam para capturar economias de escala. Estudos sobre fusões e reformas territoriais mostram que localidades com menor população tendem a sofrer com altos custos administrativos, em razão de sua capacidade limitada de otimização de recursos e de prestação de serviços públicos de forma eficiente (Hansen, Houlberg e Pedersen, 2014; Tavares, 2015).

As fusões de municípios são frequentemente vistas como uma solução para a redução de despesas públicas, especialmente nas áreas legislativa e administrativa. No entanto, a experiência de países como Finlândia e Dinamarca indica que as economias imediatas não são garantidas, devido a custos de transição, como a atualização de infraestrutura e a harmonização salarial. Embora a fusão de pequenos municípios seja apontada como uma estratégia para reduzir custos per capita, os benefícios econômicos esperados podem demorar a surgir, especialmente quando há uma forte dependência de subsídios externos e a necessidade de reformas internas significativas (Allers e Geertsema, 2016; Moisio, 2013).

O elevado custo por habitante no município do grupo GP2a (900.001 a 1.500.000 habitantes), apesar de sua maior população, pode ser explicado por uma série de fatores. Primeiro, grandes municípios frequentemente possuem uma estrutura legislativa mais complexa e robusta, com maior número de vereadores e servidores, além de gabinetes mais amplos, o que aumenta os custos operacionais (Tavares, 2015). Além disso, os maiores municípios tendem a estar em regiões metropolitanas ou capitais, onde o custo de vida é mais elevado, impactando diretamente os salários e as despesas administrativas.

**Figura 6 - Despesas com Assistência Social *per capita* por Tamanho Municipal**

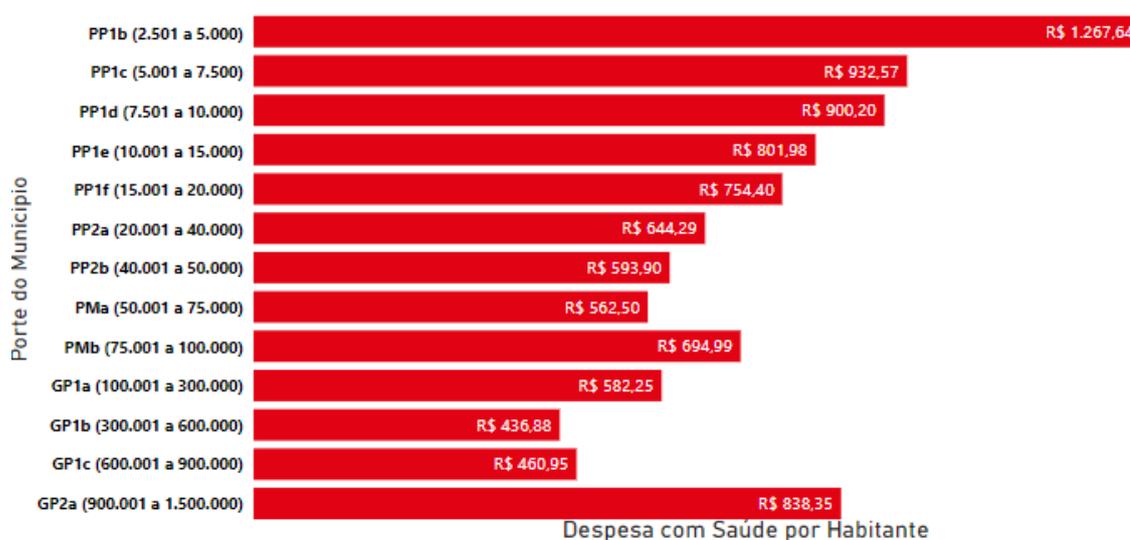


**Fonte:** SICONFI (Dados tratados pelo autor)

A Figura 6 revela a "Despesa com Assistência Social por Habitante" de municípios classificados por porte populacional, mostrando que os municípios menores, com populações entre 2.501 e 5.000 habitantes, apresentam os maiores gastos per capita em assistência social (R\$ 277,83). Esse valor decresce conforme aumenta o porte dos municípios, com os maiores, de 900.001 a 1.500.000 habitantes, gastando apenas R\$ 67,32 por habitante. Esses dados sugerem que os pequenos municípios têm mais dificuldades em diluir os custos de programas sociais, devido à baixa densidade populacional e à menor capacidade de gerar receitas próprias. Essa característica reforça a ideia de que economias de escala dificilmente são alcançadas em cidades pequenas, o que agrava os desafios fiscais enfrentados por essas administrações locais, conforme apontado por Tavares, (2015), que discute a ineficiência de pequenos municípios em administrar serviços de maneira eficaz.

Além da fusão de municípios, uma solução alternativa para reduzir os custos e melhorar a prestação de serviços, como assistência social, é a cooperação intermunicipal. Tavares (2015) destaca que, em países como Portugal, a cooperação entre municípios tem sido uma alternativa para superar as limitações de escala sem a necessidade de fusões formais. A cooperação intermunicipal permite que pequenos municípios compartilhem recursos, infraestrutura e expertise, possibilitando a redução de custos per capita em áreas como saúde, educação e assistência social. Essa abordagem já é comum em países da Europa, como a França e a Espanha, onde os obstáculos culturais e políticos às fusões tornam a cooperação uma escolha viável e eficiente para manter a autonomia local e, ao mesmo tempo, alcançar os benefícios de economias de escala (Tavares, 2015).

**Figura 7 - Despesas com Saúde *per capita* por Tamanho Municipal**

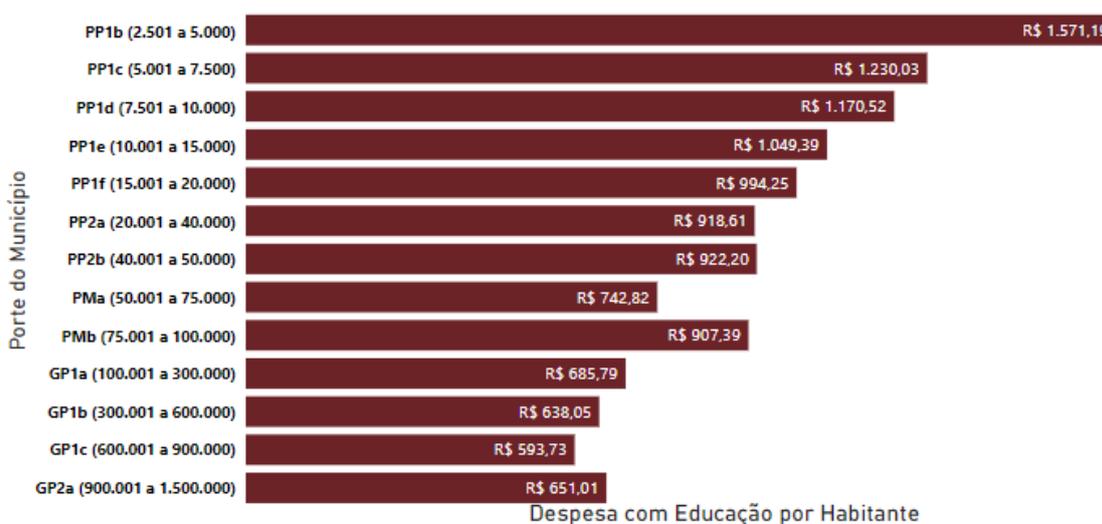


**Fonte:** SICONFI (Dados tratados pelo autor)

Assim como ocorre em outras áreas, nas Despesas com Saúde, apresentadas na Figura 7, os menores municípios, com população entre 2.501 e 5.000 habitantes, apresentam as maiores despesas per capita (R\$ 1.267,64), enquanto municípios maiores, com até 1,5 milhão de habitantes, têm gastos significativamente menores (R\$ 838,35). Essa discrepância pode ser explicada pela dificuldade de pequenos municípios em alcançar economias de escala na gestão dos serviços de saúde, enfrentando altos custos fixos e baixa eficiência operacional. Esses desafios confirmam a vulnerabilidade dos pequenos municípios, que dependem fortemente de transferências intergovernamentais e têm uma base tributária limitada para financiar os serviços de saúde de maneira sustentável.

Para enfrentar esses desafios, fusões e cooperação intermunicipal são frequentemente sugeridas como soluções viáveis. A fusão de pequenos municípios poderia ajudar a reduzir os custos administrativos e melhorar a eficiência dos serviços de saúde, conforme evidenciado por (Moisio, 2013) que observaram que a consolidação pode levar à otimização dos recursos em longo prazo. No entanto, a cooperação intermunicipal surge como uma alternativa menos disruptiva, permitindo que municípios mantenham sua autonomia administrativa, mas compartilhem serviços e infraestrutura de saúde, o que pode gerar economias de escala e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Tavares, (2015) destaca que a cooperação intermunicipal tem sido amplamente adotada em países europeus para superar as limitações financeiras e operacionais dos pequenos municípios, sem a necessidade de fusões completas.

**Figura 8 - Despesas com Educação *per capita* por Tamanho Municipal**



**Fonte:** SICONFI (Dados tratados pelo autor)

A Figura 8 evidencia que municípios de menor porte populacional, como aqueles com até 5.000 habitantes (PP1b), apresentam as maiores despesas per capita em educação, superando R\$ 1.500,00. Em contrapartida, municípios de maior porte, como aqueles com população entre 600.000 e 1.500.000 habitantes (GP2a), têm despesas significativamente menores, em torno de R\$ 650,00 por habitante. Esse padrão é consistente com a literatura, que sugere que economias de escala são difíceis de capturar em municípios pequenos devido à sua limitada capacidade de gestão e ao custo elevado de prestação de serviços públicos essenciais, como educação. Segundo (Tavares, 2015) as pequenas municipalidades enfrentam barreiras para alcançar eficiência administrativa e econômica, resultando em despesas mais altas para garantir a prestação de serviços básicos.

A análise das Figuras confirma a Hipótese 3 do estudo, que afirma que o custo per capita dos serviços prestados, considerando as despesas por função, tende a ser menor em municípios com maior número de habitantes. Em todas as funções analisadas — Saúde, Educação, Assistência Social, Administração e Despesas Legislativas — os municípios com menor população (PP1b, até 5.000 habitantes) apresentam gastos significativamente maiores por habitante, em comparação aos municípios de maiores portes.

No caso da saúde, por exemplo, os municípios menores gastam até R\$ 1.267,64 por habitante, enquanto os municípios do subsegmento GP1c, de 600.000 até 900.000 habitantes) gastam em média R\$ 460,95. Esse fenômeno é explicado pela capacidade dos municípios maiores de capturar economias de escala, conforme argumentado por Moio, (2013), que mostram como municípios com uma maior população conseguem administrar melhor os recursos devido à eficiência na prestação de serviços para uma base populacional mais ampla. Esse padrão se repete em outras funções. As despesas legislativas, por exemplo, nos municípios pequenos (PP1b) chegam a R\$ 275,31 por habitante, enquanto nos grandes (GP2a) esse custo é de R\$ 97,18. Isso reforça o argumento de Tavares, (2015), que destaca a dificuldade dos municípios menores em atingir eficiência econômica devido à falta de capacidade técnica e administrativa, resultando em custos operacionais mais elevados per capita. Assim, quanto maior o município, maior a capacidade de diluir esses custos entre mais habitantes, o que reduz significativamente a despesa individual com a administração pública e outros serviços essenciais.

Adicionalmente, o gráfico sobre despesas com Assistência Social segue a mesma tendência, com os pequenos municípios (PP1b) gastando R\$ 277,83 por habitante, enquanto os grandes municípios (GP2a) têm um gasto de apenas R\$ 67,32. Portanto, a análise dos gráficos corrobora a **Hipótese 3**, ao demonstrar que os municípios maiores conseguem prestar serviços a um custo por habitante significativamente menor em diversas funções.

#### 4.4. Verificação sobre o reflexo do aumento do gasto na melhoria dos indicadores de saúde e educação

A análise foi conduzida no software *Stata*, por meio de uma regressão de efeitos fixos e investigou a relação entre o aumento dos gastos municipais e a evolução dos indicadores sociais.

Essa verificação testou a hipótese 4, que propõe que "O aumento nas despesas com Saúde e Educação nos municípios de pequeno porte possui menor elasticidade no resultado dos indicadores em relação ao aumento dessas mesmas despesas em municípios com maiores populações." Em outras palavras, espera-se que o reflexo do aumento de despesas sobre os indicadores sociais seja proporcionalmente menor nos municípios de menor porte, em comparação com municípios de maior população. Através dos resultados da regressão, buscando compreender melhor como o tamanho populacional pode influenciar a eficácia das políticas públicas em promover melhorias nos indicadores sociais.

Considerando a Despesa com a Função Saúde, sobre a variável dependente, Estabelecimentos de saúde a cada 1.000 habitantes, como pode ser observado na Figura 9, a regressão revelou que a despesa com saúde por habitante tem um impacto positivo na variável dependente, enquanto o porte do município tem um impacto negativo. A análise foi estatisticamente significativa, com  $P > |t| = 0.000$  e, para cada aumento unitário na despesa com saúde por habitante, o valor da variável "medestsaudef" aumenta, em média, 0.000599, sendo a despesa positivamente associada à quantidade de estabelecimentos de saúde.

**Figura 9 - Regressão Estabelecimentos de Saúde x Despesa com Saúde**

Fixed-effects (within) regression	Number of obs	=	1,888
Group variable: <b>CÓDIGO</b>	Number of groups	=	184
R-squared:	Obs per group:		
Within = <b>0.5371</b>	min =		<b>8</b>
Between = <b>0.0999</b>	avg =		<b>10.3</b>
Overall = <b>0.1719</b>	max =		<b>11</b>
corr(u_i, Xb) = <b>-0.4037</b>	F(2, 183)	=	<b>140.17</b>
	Prob > F	=	<b>0.0000</b>

(Std. err. adjusted for 184 clusters in **CÓDIGO**)

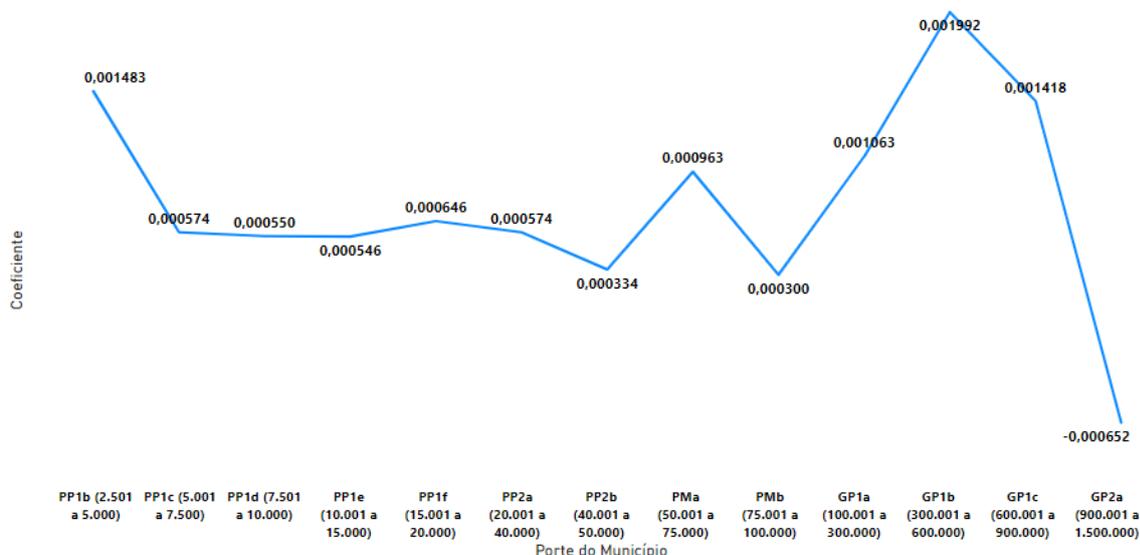
medestsaudef	Robust		t	P> t	[95% conf. interval]	
	Coefficient	std. err.				
despsaudef	.000599	.0000372	16.08	0.000	.0005255	.0006725
porte_municipio	-.0923695	.0346504	-2.67	0.008	-.1607352	-.0240038
_cons	1.235666	.240559	5.14	0.000	.7610406	1.710292
sigma_u	.33652719					
sigma_e	.12793616					
rho	.87372406	(fraction of variance due to u_i)				

**Fonte:** Dados da pesquisa analisados no Software Stata

Em relação ao Porte do município, a regressão revelou que, para cada aumento unitário no porte do município, o valor da variável dependente “medestsaudef” diminui em 0.0923 unidades. O porte do município tem uma associação negativa com a variável dependente, ou seja, quanto maior o porte, menos estabelecimentos de saúde a cada 1.000 habitantes.

A fim de verificar a elasticidade entre os subsegmentos, foram realizadas várias regressões individuais por porte municipal, buscando entender como se comporta o aumento de R\$ 1,00 na Despesa Média por Habitante em relação à quantidade de estabelecimentos de saúde a cada 1.000 habitantes, em cada subsegmento de tamanho municipal. A Figura 10 apresenta os coeficientes por Subsegmento. Em geral, os valores de  $P > |t|$  foram menores que 0,05 para a maioria dos coeficientes, indicando significância estatística, entretanto alguns casos, como nos portes PMb, GP1c e GP2a, valor de  $P > |t|$  foi maior que 0,05 sugerindo que o efeito da despesa em saúde não é estatisticamente significativo para esses portes de municípios.

**Figura 10 - Coeficiente das regressões Estabelecimentos de saúde x Despesa com Saúde por porte Municipal**



**Fonte:** Dados da pesquisa analisados no Software Stata

O coeficiente da variável "despsaudehab" foi consistentemente positivo para a maioria dos portes de municípios, sugerindo que um aumento na despesa per capita em saúde está associado a uma melhoria na variável dependente "medestsaudef". Entretanto, no caso dos municípios entre 900.001 e 1.500.000 habitantes, o coeficiente é negativo (-0,0006515), sugerindo que, para esses municípios, um aumento na despesa per capita em saúde pode estar associado a um impacto negativo na variável dependente, o que pode indicar ineficiências ou outros fatores negativos para esse grupo em particular.

Essa análise detalha como a despesa com saúde afeta diferentes classes de municípios. Municípios menores e médios parecem se beneficiar mais claramente de aumentos nas despesas de saúde, enquanto em municípios maiores, especialmente no porte GP2a, o efeito pode ser negativo ou menos robusto. Apesar de verificar que há, em regra, um coeficiente positivo entre a despesa por habitante e a quantidade de estabelecimentos de saúde nos municípios, não é possível afirmar que exista maior ou menor elasticidade da aplicação de gastos com saúde nos municípios. Importante destacar que a pesquisa se ateve à quantidade de estabelecimentos de saúde, sem levar em consideração as especificidades técnicas e capacidades de atendimento desses estabelecimentos, que normalmente em municípios maiores os estabelecimentos de saúde são mais desenvolvidos e contam com maiores estruturas, o que afeta a quantidade de pacientes a serem atendidos, bem como a qualidade e gama de especialidades médicas, mas não obrigatoriamente afeta a quantidade de estabelecimentos, o que justifica maiores gastos mesmo com menos estabelecimentos.

Na análise acerca da Despesa com Função Educação sobre a variável dependente IDEB Médio, a Figura 11 apresenta os resultados da regressão com efeitos fixos, realizada no software *Stata*, onde a variável dependente é a média do IDEB “mediaideb”, e as variáveis explicativas são a despesa per capita com educação “educacao\_pc” e o porte do município.

**Figura 11 - Regressão IDEB x Despesa com Educação**

Fixed-effects (within) regression	Number of obs	=	1,639
Group variable: CÓDIGO	Number of groups	=	184
R-squared:	Obs per group:		
Within = 0.3419	min =		7
Between = 0.0003	avg =		8.9
Overall = 0.0391	max =		9
	F(2, 183)	=	201.39
corr(u_i, Xb) = -0.9398	Prob > F	=	0.0000

(Std. err. adjusted for 184 clusters in CÓDIGO)

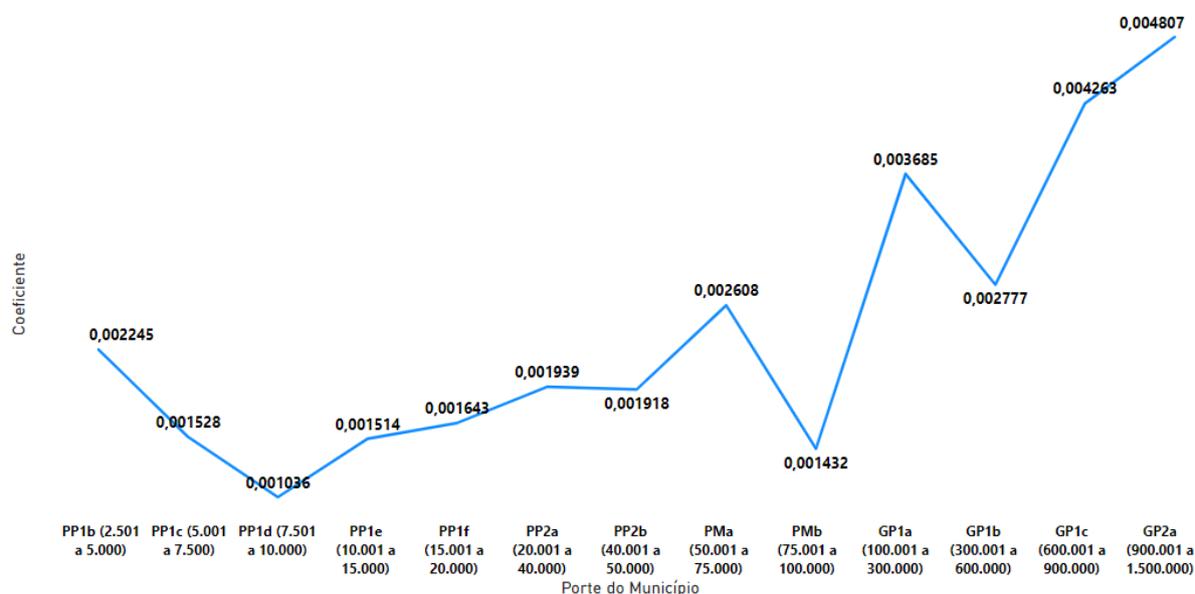
mediaideb	Coefficient	Robust std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
educacao_pc	.0017178	.0001044	16.45	0.000	.0015117	.0019238
porte_municipio	.364433	.0614017	5.94	0.000	.2432866	.4855794
_cons	.5262875	.4033589	1.30	0.194	-.2695444	1.322119
sigma_u	.63293889					
sigma_e	.33590266					
rho	.78024676 (fraction of variance due to u_i)					

Fonte: Dados da pesquisa analisados no Software Stata

O coeficiente de “educao\_pc” é positivo e estatisticamente significativo ( $P > |t| = 0.000$ ), indicando que, para cada aumento de uma unidade em “educao\_pc”, espera-se um aumento de 0,0017178 na “mediaideb”. Os resultados mostram que tanto “educao\_pc” quanto “porte\_municipio” têm efeitos positivos e significativos sobre a “mediaideb”.

Em seguida, foram realizadas regressões individualmente em cada Porte Municipal e a Figura 12, abaixo mostra o impacto da variável independente Despesa com Função Educação sobre a variável dependente IDEB Médio em cada porte. A linha "Coeficiente" exibe os coeficientes estimados, que variam entre os subsegmentos. Na análise individual, os subsegmentos apresentaram valores de probabilidade (p-valores) muito baixos (menores que 0,05), indicando que os coeficientes são estatisticamente significativos.

**Figura 12 - Coeficiente das regressões IDEB x Despesa com Educação por porte Municipal**



**Fonte:** Dados da pesquisa analisados no Software Stata

Os coeficientes observados são positivos, sugerindo que um aumento no valor da Despesa com a Função Educação está associado a um aumento no IDEB Médio em todos os subsegmentos. O tamanho desse impacto, no entanto, varia, com coeficientes menores em subsegmentos como PP1d (0,001036) e valores mais elevados em GP1c (0,004263) e GP2a (0,004807). Isso sugere que o efeito do aumento na Despesa com Função Educação sobre o IDEB é mais expressivo municípios com Portes maiores.

## 5. Considerações Finais

O presente trabalho propôs realizar uma investigação, com base nos dados financeiros e sociais dos municípios pernambucanos, buscando analisar se aqueles com as menores populações possuem piores desempenhos nos indicadores, sugerindo que os municípios de menores portes são mais propícios a possuírem disfunções econômicas, financeiras e sociais.

A conclusão do trabalho reflete sobre os principais resultados obtidos e as implicações das análises conduzidas. Primeiramente, observou-se que os municípios menores enfrentam desafios significativos em termos de desempenho financeiro e social. O estudo demonstrou que há uma clara relação entre a pequena densidade populacional e dificuldades em atingir níveis satisfatórios de gestão administrativa, com custos por habitante maiores, maior população percentualmente com famílias recebendo Bolsa Família, além de uma maior dependência de transferências intergovernamentais, enquanto os municípios de pequeno porte dependem em média mais de 85% das transferências, os municípios do segmento Grande Porte dependem em média 70% de transferências, corroborando hipóteses já exploradas em outras pesquisas sobre fusões e consolidações municipais.

A alta proporção de recursos destinada ao pagamento por habitante, considerando as Despesas por Função, reflete uma gestão ineficiente dos recursos públicos especialmente em municípios com menos de 50 mil habitantes. Havendo uma grande diferença entre os gastos por portes municipais, principalmente nas Funções Legislativa e Administrativa, em que os pequenos municípios possuem elevado custo por habitante, de modo a limitar os valores disponíveis para programas sociais e investimentos (Leite, 2014). Como visto na análise das despesas por função, considerando a despesa com a função Administrativa, por exemplo, enquanto os municípios do subsegmento PP1b, entre 2.501 e 5.000 habitantes, têm uma despesa média por habitante de R\$ 1.387,04, o município do subsegmento GP2a, de 900.000 a 1.500.000 habitantes, possui uma despesa média por habitante de R\$216,00.

Além disso, as análises confirmam que, embora a manutenção de pequenos municípios possa proporcionar maior autonomia política, esta não se traduz necessariamente em benefícios econômicos ou melhorias na prestação de serviços. Pelo contrário, a fragmentação do território, sem uma base econômica sólida, resulta em disfunções administrativas e financeiras. Nesse contexto, alternativas como a cooperação intermunicipal e as fusões de municípios, amplamente debatidas na literatura, se mostram como soluções viáveis para enfrentar os desafios desses pequenos municípios, sugerindo que políticas públicas devem incentivar esses movimentos. A melhoria nos indicadores sociais, principalmente relacionados à saúde e educação, depende não

apenas do aumento de gastos, mas da eficiência na aplicação dos recursos. Nesse sentido, a literatura abordada sugere que estratégias de gestão pública que promovam maior cooperação entre os municípios e a busca por soluções compartilhadas são essenciais para o desenvolvimento equilibrado e sustentável dessas regiões.

Por fim, considerando o cenário de reformas territoriais no Brasil e em outros países, a pesquisa reforça a necessidade de uma avaliação mais criteriosa antes da emancipação de novos municípios, com o objetivo de evitar a perpetuação de dependências financeiras e garantir a sustentabilidade administrativa. O estudo contribui para o debate sobre o federalismo fiscal e a gestão pública eficiente, apontando para a importância de um planejamento estratégico que considere tanto o tamanho ideal de municípios quanto a viabilidade de políticas de consolidação territorial.

Como sugestões para futuras pesquisas é interessante investigar a viabilidade de novos critérios econômicos e sociais para a criação e sustentabilidade de municípios no Brasil, considerando o potencial de reformas legais que possam reduzir a fragmentação territorial e promover maior sustentabilidade financeira nos municípios, além de critérios mais adequados para as consolidações municipais. Além disso, uma investigação do sucesso da cooperação intermunicipal como alternativa às fusões, analisando como consórcios intermunicipais no Brasil e no exterior podem ser fortalecidos para aumentar a eficiência na prestação de serviços, sem comprometer a autonomia local.

## 6. Referencial bibliográfico

ALLERS, M. A.; GEERTSEMA, J. B. THE EFFECTS OF LOCAL GOVERNMENT AMALGAMATION ON PUBLIC SPENDING, TAXATION, AND SERVICE LEVELS: EVIDENCE FROM 15 YEARS OF MUNICIPAL CONSOLIDATION. **Journal of Regional Science**, v. 56, n. 4, p. 659–682, 1 set. 2016.

ALLERS, M. A.; OMMEREN, B. VAN. Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit. **Local Government Studies**, v. 42, n. 5, p. 717–738, 2 set. 2016.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

BIKKER, J.; LINDE, D. VAN DER. Scale economies in local public administration. **Local Government Studies**, v. 42, n. 3, p. 441–463, 3 maio 2016.

BLESSE, S.; BASKARAN, T. Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. **Regional Science and Urban Economics**, v. 59, p. 54–74, 1 jul. 2016.

BOYNE, G. A. **EMPIRICAL ANALYSIS OF LOCAL AUTHORITY SERVICES**Studies. [s.l: s.n.].

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. 1988.

\_\_\_\_\_. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. 2000.

\_\_\_\_\_. **Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188**. [s.l: s.n.].

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 4711. . 8 set. 2021.

BROWN, K. The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. **Government Finance Review**, v. 9, n. 6, p. 21, 1993.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **BOLSA FAMÍLIA PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA-UMA DÉCADA DE INCLUSÃO E CIDADANIA**. [s.l: s.n.].

CISCATI, R. Nos municípios pequenos, as pessoas sofrem mais com problemas de saúde evitáveis. **Época**, 11 abr. 2017.

CONDEPE. **Base de dados do Estado**.

CORREIA, M. A. A. Estado de bem-estar social e educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. e023054, 16 ago. 2023.

COSTA, C. B. DA; RAUPP, F. M. Indicadores de Endividamento Público: Um estudo a partir da revisão da literatura considerando aspectos legais, gerenciais e sociais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n. 3, p. 65–90, 12 ago. 2019.

COSTA, F. L. DA; BRAGA, M. V. DE A. Pacto federativo, vinculações e restrições orçamentárias em tempos de pandemia. **Estadão**, 2020.

CRUZ, C.; NERES, B.; MARTINS, L. **Mapa da Desigualdade**. [s.l.: s.n.].

ENAP. **Introdução ao Orçamento Público**, 2017. (Nota técnica).

FIGUEIREDO, D. **Extinção de municípios: entenda a proposta**. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/extincao-de-municipios/>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

GÉOCONFLUENCES. **Ressources de géographie pour les enseignants**. Disponível em: <<https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/communaute-dagglomeration-communaute-urbaine-france>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas - Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. [s.l.] Grupo GEN, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7ª Edição ed. E-book: Grupo GEN, 2019.

HAIR, J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. 6. ed. [s.l.] Bookman, 2009.

HANES, N. Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. **Local Government Studies**, v. 41, n. 1, p. 63–77, 2 jan. 2015.

HANSEN, S. W.; HOULBERG, K.; PEDERSEN, L. H. Do municipal mergers improve fiscal outcomes? **Scandinavian Political Studies**, v. 37, n. 2, p. 196–214, 2014.

HOULBERG, K.; PEDERSEN, L. H. Political Consensus and Fiscal Outcomes. **Local Government Studies**, v. 41, n. 1, p. 78–99, 2 jan. 2015.

IBGE. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. [s.l.: s.n.].

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico do Brasil de 2022**. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br>>. Acesso em: 7 fev. 2024.

INEP. **IDEB - Apresentação**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

JUCÁ, P. M. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Revista De Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1213–241, 2013.

KLIMOVSKÝ, D.; SWIANIEWICZ, P.; WOLLMANN, H. **TERRITORIAL CONSOLIDATION REFORMS IN EUROPE**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/236135200>>.

KOPRIĆ, I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. **Croatian and Comparative Public Administration**, p. 1175–1196, 2012.

KRØTEL, S. M. L.; VILLADSEN, A. R.; HANSEN, M. B. What to Do Here? What to Do There? The Effect of Change in Organization Size on Public Management. **International Public Management Journal**, v. 20, n. 4, p. 675–700, 2 out. 2017.

KUSHNER, J.; SIEGEL, D. **Citizens' attitudes toward municipal amalgamation in three Ontario municipalities** \*. [s.l: s.n.].

\_\_\_\_\_. **Citizen satisfaction with municipal amalgamations** Canadian **Public Administration** Institute of Public Administration of Canada, , 2005.

LASSEN, D. D.; SERRITZLEW, S. **Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform** **American Political Science Review**, maio 2011.

LEITE, F. L. B. **Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais**. [s.l: s.n.].

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. [s.l.] Atlas, 2017.

MARQUES, R. M. A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Cadernos de Estudos**, 2005.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing**. 7. ed. E-book: Grupo GEN, 2013.

MELLO, D. LORDELLO. **Descentralização, Papel Dos Governos Locais No Processo De Desenvolvimento Nacional E Recursos Financeiros Necessários Para Que Os Governos Locais Possam Cumprir Seu Papel**. 1991.

MILJAN, L.; SPICER, Z. **MUNICIPAL AMALGAMATION IN ONTARIO**. [s.l: s.n.].

MIYAZAKI, T. Examining the relationship between municipal consolidation and cost reduction: an instrumental variable approach. **Applied Economics**, v. 50, n. 10, p. 1108–1121, 25 fev. 2018.

MOISIO, A. The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. **Public Finance and Management**, v. 13, n. 3, p. 148–166, 2013.

NUNES, M. A. **Criação de municípios no Brasil: motivações, vantagens e desvantagens** **Revista Espinhaço**. [s.l: s.n.].

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

\_\_\_\_\_. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120–1149, set. 1999.

OLIVEIRA, E. Mapa mostra que cidades mais pobres sofrerão mais os efeitos do abandono escolar nos próximos anos. **G1**, 2 jul. 2021.

OPAS. **Uma em cada três pessoas no mundo não tem acesso a água potável, revela novo relatório do UNICEF e da OMS**. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/noticias/18-6-2019-uma-em-cada-tres-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-agua-potavel-revela-novo>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

RABE-HESKETH, S.; SKRONDAL, A. **Multilevel and longitudinal modeling using Stata**. [s.l.: s.n.]. v. 2

RÉ, E. S.; OLIVEIRA, V. E. DE. Cooperação intergovernamental na política de mobilidade urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, p. 111–123, 1 fev. 2018.

ROBERTO, J.; AFONSO, R. **A Federação Brasileira: Fatos, desafios e perspectivas**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/267820480>>.

ROESEL, F. Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method. **European Journal of Political Economy**, v. 50, p. 22–36, 1 dez. 2017.

ROQUE KLERING, L.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil - uma análise a partir de índices de gestão. **Revista de Administração da PUCRS**, v. 23, n. 1, p. 31–44, 2012.

SAARIMAA, T.; TUKIAINEN, J. Common pool problems in voluntary municipal mergers. **European Journal of Political Economy**, v. 38, p. 140–152, 1 jun. 2015.

SANTOS SOUZA, S. *et al.* **OFERTA E UTILIZAÇÃO DE CONSULTAS E PROCEDIMENTOS ESPECIALIZADOS NA POLICLÍNICA DA REGIÃO DE SAÚDE DE JEQUIÉ-BA**. [s.l.: s.n.].

SCHMITZ, M. E. **EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS E INSTRUMENTALIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO**. Rio de Janeiro: [s.n.].

SENADO FEDERAL. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 188. . 2019.

SNIS. **Glossário de Indicadores - Água e Esgotos**Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Ministério das Cidades, , 2022. . Acesso em: 27 jun. 2024

SOUSA, R. G. **Esparta x Atenas**, 2019. (Nota técnica).

SOUZA, C. **FEDERALISMO, DESENHO CONSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL PÓS-1988**RESUMO *Rev. Sociol. Polít.* [s.l.: s.n.].

SOUZA, P. H. G. F. DE *et al.* **OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE: UM BALANÇO DOS PRIMEIROS QUINZE ANOS.** [s.l.: s.n.].

STEINER, R. The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 551–571, 1 dez. 2003.

STN. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).** 9. ed. [s.l.: s.n.].

\_\_\_\_. **Tesouro Transparente.** Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/resultado-do-tesouro-nacional#:~:text=A%20estat%C3%ADstica%20fiscal%20%22acima%20da,em%20termos%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.>>>. Acesso em: 15 jun. 2024b.

\_\_\_\_. **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).** 14. ed. [s.l.: s.n.].

TAVARES, A. F. Reformas Territoriais- Fusões de Municípios e Cooperação Intermunicipal. **A Reforma do Poder Local em Debate**, p. 129–135, 2015.

TAVARES, A. F. Municipal amalgamations and their effects: A literature review. **Miscellanea Geographica**, v. 22, n. 1, p. 5–15, 2018.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416–424, out. 1956.

TOMIO, F. R. DE L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, 2002.

VALE, H. F. DO. Reinventando governos locais durante a democratização: dinâmicas políticas e a criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, v. 8, p. 265–302, 2012.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data.** [s.l.] The MIT Press, 2010.

## 7. Apêndice A – Produto Técnico Resultante da Dissertação

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL – PROFIAP

RODOLFO HONORATO KLOSTERMANN ANTUNES

## RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

### **GESTÃO PÚBLICA E DESAFIOS TERRITORIAIS:**

Uma Análise dos Desempenhos Sociais e Financeiros em Pequenos  
Municípios Pernambucanos

#### **RESUMO:**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 resultou na criação de muitos novos municípios, muitas vezes sem um estudo de viabilidade adequado. Isso trouxe desafios significativos para os pequenos municípios, que têm como alternativas para enfrentar esses desafios, a fusão municipal e a cooperação intermunicipal. A pesquisa foca em entender se os municípios menores têm pior desempenho em indicadores sociais e financeiros. Utilizando análise descritiva e regressão linear, o estudo examina dados de municípios pernambucanos, considerando despesas por habitante e a relação entre gasto e desempenho social. Os resultados buscaram comprovar que municípios menores enfrentam mais dificuldades em melhorar indicadores financeiros e sociais, bem como que os custos per capita de serviços são menores em municípios com maior população.

#### **PÚBLICO ALVO:**

Gestores públicos, políticos, pesquisadores em administração pública e os cidadãos dos municípios pernambucanos, especialmente aqueles residentes em pequenos municípios.

# DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO

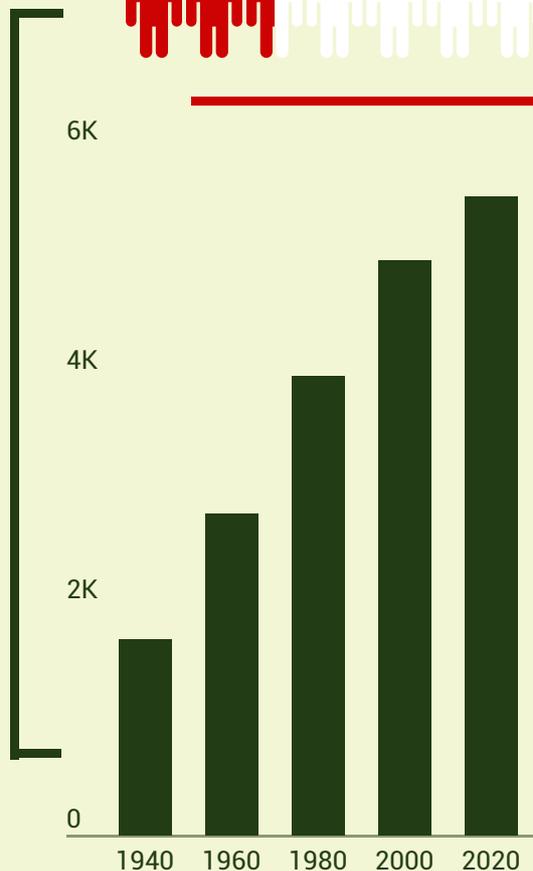
## PROBLEMA

# 5.570

## Municípios



**25% criados pós CF 88**



A Constituição Federal de 1988 levou à emancipação de diversas localidades, transformando-as em municípios. Muitas dessas criações ocorreram sem estudos de viabilidade, resultando em fragmentação territorial e incremento significativo no número de municípios, o que colocou em evidência a necessidade de reavaliação das políticas públicas e a condução de análises mais rigorosas sobre a capacidade administrativa desses novos entes federativos.

**Gráfico 1 - Municípios por ano**

Com a redemocratização oferecida pela Constituição Federal de 1988, o Brasil experimentou um significativo aumento no número de municípios, motivado por uma descentralização administrativa que visava aproximar o governo da população e promover a democratização local. Contudo, essa proliferação de novos municípios trouxe consigo uma série de desafios, especialmente para os pequenos municípios

Em Pernambuco, apesar de o número de novas emancipações ter sido menor em comparação com outras regiões, os pequenos municípios ainda enfrentam dificuldades substanciais na gestão eficiente dos recursos públicos e na prestação de serviços essenciais à população. Estes municípios, frequentemente com menos de 20 mil habitantes, têm enfrentado problemas de viabilidade financeira, dependência excessiva de transferências intergovernamentais e limitações na capacidade administrativa.

# 17

## Municípios pós CF 88



## Fragmentação Municipal

A fragmentação municipal gerada pela criação de novos municípios, muitas vezes sem a devida análise de viabilidade econômica e estrutural, resultou em unidades administrativas com baixa arrecadação própria e alta dependência de repasses estaduais e federais. Esta situação torna os pequenos municípios vulneráveis a flutuações econômicas e políticas que podem impactar a regularidade e o volume dessas transferências, bem como a adequada prestação dos serviços à população.

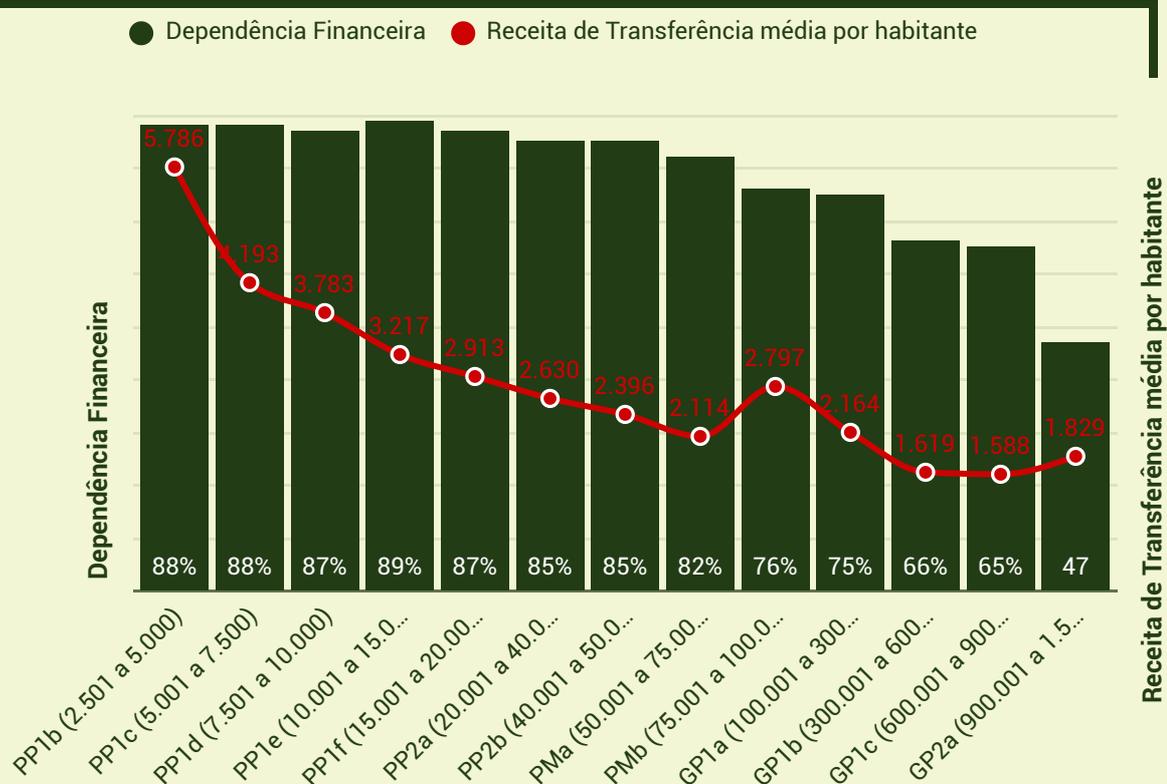


Gráfico 2

### Dependência financeira e Transferência por Tamanho Municipal

Além disso, a infraestrutura e os serviços básicos, como saúde, educação e saneamento, frequentemente são insuficientes ou de baixa qualidade, devido à falta de recursos e à limitada capacidade técnica e administrativa dos gestores locais. Esse quadro é agravado por problemas de governança e pela dificuldade em atrair e reter profissionais qualificados para a gestão pública municipal.

Nessa perspectiva, recentemente houve tentativa do Governo Federal em realizar uma reforma administrativa com a Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, que sugeria a fusão de municípios com menos de 5 mil habitantes, ilustrando a busca por soluções para os problemas enfrentados pelos pequenos municípios. Contudo, essas propostas enfrentam resistências políticas e culturais significativas, visto que a fusão de municípios embora ofereça uma solução potencial para melhorar a eficiência administrativa e a prestação de serviços, também pode levar a conflitos locais, resistência política e desafios geográficos, como a gestão de áreas maiores e mais heterogêneas.



A Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, foi arquivada no final de 2022. A PEC não foi aprovada principalmente devido à forte resistência política e ao impacto negativo que as mudanças propostas poderiam ter nas finanças locais. Segundo reportagem do jornal Estadão, uma das medidas mais controversas da PEC era a possibilidade de incorporação de municípios com menos de 5 mil habitantes que não possuíssem sustentabilidade financeira

## OJETIVOS DO RELATÓRIO

- Analisar o comportamento dos indicadores financeiros e sociais dos municípios pernambucanos;
- Avaliar as despesas por função realizadas por habitante nos municípios de diferentes tamanhos populacionais;
- Verificar a relação entre aumento de gasto e melhoria nos indicadores sociais e se essa relação é impactada pelos tamanhos dos municípios.

# Análise/Diagnóstico da Situação- Problema:

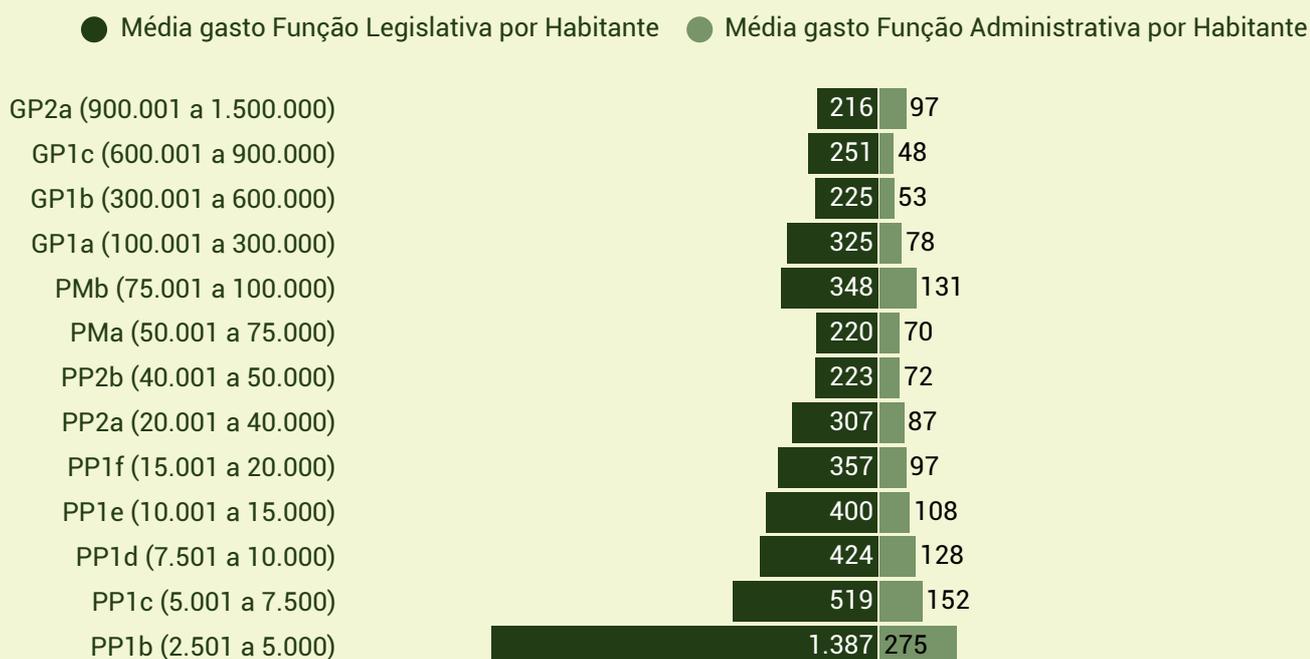
## 1.200 Municípios com menos de 5 mil habitantes

A análise da situação dos pequenos municípios em Pernambuco revela uma série de problemas que afetam a eficiência da administração pública e a qualidade de vida da população. Uma das principais causas desses problemas é a baixa capacidade de arrecadação própria, que deixa os municípios excessivamente dependentes de transferências intergovernamentais. Essa dependência limita a autonomia financeira e administrativa dos municípios, dificultando a implementação de políticas públicas eficazes e sustentáveis. Além disso, a baixa arrecadação é frequentemente acompanhada por uma gestão financeira ineficiente, agravando a situação



Pequenos municípios frequentemente enfrentam dificuldades na prestação de serviços básicos, como saúde, educação e saneamento. A infraestrutura inadequada e a escassez de recursos comprometem a qualidade e a acessibilidade desses serviços, resultando em indicadores sociais desfavoráveis. Por exemplo, a falta de profissionais qualificados e a baixa capacidade técnica das administrações locais prejudicam a implementação de programas de saúde pública e a manutenção de escolas e creches. Esses problemas são exacerbados pela falta de investimentos em infraestrutura e pela limitada capacidade de planejamento e gestão

As consequências desses problemas são evidentes nos indicadores sociais e financeiros. Municípios menores tendem a apresentar elevados gastos per capita principalmente nas despesas com a estrutura do funcionalismo público, como as despesas com funções Administrativas e Legislativa, além de uma concentração significativa de famílias inscritas no programa Bolsa Família, bem como menos acesso ao saneamento básico.



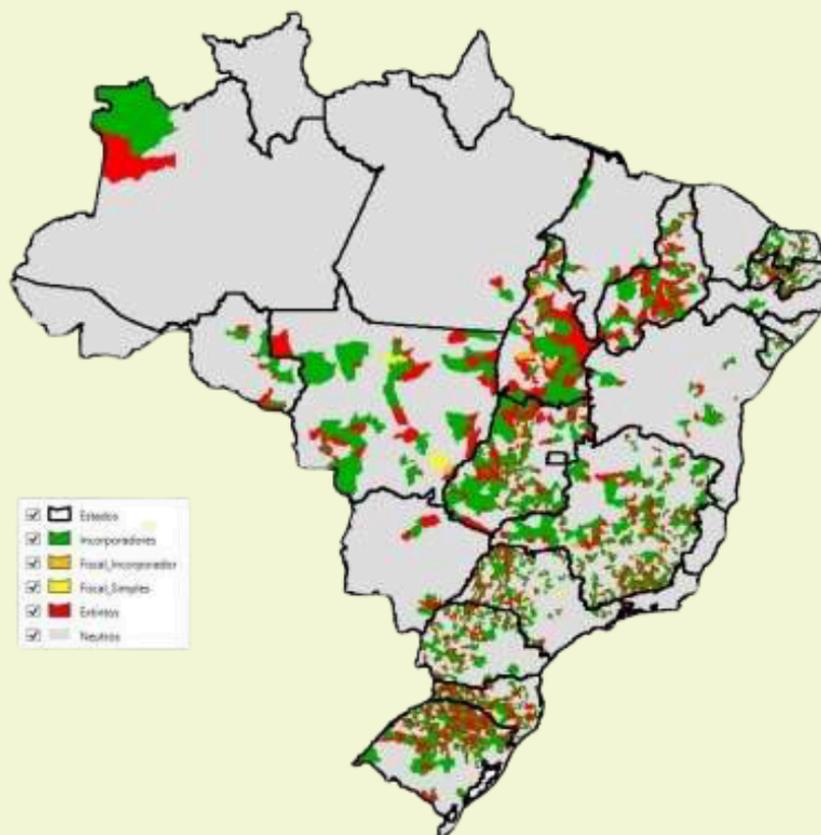
**Gráfico 3 - Despesas por função por porte municipal**

Como pode ser visualizado no Gráfico 3, a "Despesa Administrativa por Habitante" de municípios, classificados conforme o porte populacional, revelando um padrão claro: municípios com menor população, especialmente aqueles entre 2.501 e 5.000 habitantes, apresentam despesas administrativas muito elevadas (R\$ 1.387,04 por habitante), enquanto municípios maiores possuem gastos menores, como os de 900.001 a 1.500.000 habitantes, com R\$ 216,00 per capita

De modo similar, o custo do Poder Legislativo municipal, que representa basicamente os gastos com a Câmara dos Vereadores, também segue uma tendência de que, quanto menos habitantes possui o município, maior é o gasto por habitante

A fusão de municípios é uma solução frequentemente proposta para esses desafios, visando criar unidades administrativas mais eficientes e capazes de proporcionar melhores serviços públicos. No entanto, essa abordagem enfrenta resistências políticas e culturais, além de desafios logísticos significativos, como foi observado na Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019, rejeitada principalmente por falta de apoio político e possuir critérios inadequados acerca das fusões. A seguir, é possível visualizar um mapa com os municípios que seriam impactados pela referida proposta, havendo apenas um município Pernambucano que seria extinto, Ingazeira, no sertão do estado, com 4.549 habitantes.

## Fusão Municipal



# Cooperação Intermunicipal

A cooperação intermunicipal surge como uma alternativa viável, permitindo que municípios compartilhem recursos e capacidades técnicas sem a necessidade de fusões formais. No entanto, essa cooperação também exige um nível de coordenação e compromisso que pode ser difícil de alcançar na prática.

O Estado de Pernambuco já conta com importantes consórcios que visam a cooperação intermunicipal, entre eles o Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras (CONIAPE), que atua com na Engenharia e Meio Ambiente, na Educação, na Saúde e na Iluminação Pública, de forma eficiente e econômica, buscando desenvolver e melhorar as políticas públicas comuns entre os municípios consorciados e o Consorcio Intermunicipal do Sertão do Araripe Pernambucano (CISAPE), com o objetivo de efetivar políticas públicas, recursos e ações que beneficiem as regiões envolvidas dentro do seu território, detalhado abaixo.



C  
I  
S  
A  
P  
E

Nesse sentido, cooperações intermunicipais são capazes de gerar economias de escala, além de proporcionar maior capacidade técnica na prestação dos serviços à população atendida dos municípios, que individualmente não seria possível.

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

Para enfrentar os desafios identificados nos pequenos municípios pernambucanos, é crucial implementar um conjunto de ações estratégicas que promovam a eficiência administrativa e a melhoria na prestação de serviços públicos.

Como possível solução para otimizar a gestão pública, a fusão entre municípios pode reduzir custos administrativos, aumentar a capacidade de investimento em infraestrutura e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à população. No entanto, essa medida deve ser acompanhada de um plano detalhado de integração, que inclua a harmonização de legislações municipais, a reestruturação administrativa e a capacitação de gestores e servidores públicos para garantir uma transição suave e eficaz, bem como a definição de critérios objetivos e adequados sobre os municípios que devam passar por tais reformas territoriais.



Além da fusão, a cooperação intermunicipal deve ser fortalecida como uma alternativa viável para os municípios que enfrentam resistências à fusão, ou até mesmo naqueles que não possuem requisitos para uma fusão. A criação de consórcios intermunicipais pode facilitar a gestão compartilhada de serviços e recursos, permitindo que pequenos municípios alcancem economias de escala sem perder sua autonomia administrativa.

A cooperação deve buscar também programas de capacitação e desenvolvimento profissional para gestores municipais são essenciais para aumentar a eficiência administrativa e a capacidade técnica das administrações locais. Esses programas devem focar em práticas de gestão financeira, planejamento estratégico e implementação de políticas públicas eficazes. Adicionalmente, a criação de incentivos financeiros e técnicos por parte do governo estadual e federal pode estimular a adoção de práticas cooperativas e a realização de investimentos em infraestrutura essencial, como saúde, educação e saneamento básico, melhorando significativamente a qualidade de vida da população local.



Nesse aspecto, como pontos importantes para melhorar a qualidade tanto dos serviços ofertados à população dos pequenos municípios, quanto às finanças públicas de maneira geral, são recomendadas as abordagens abaixo:

- Facilitar a participação da população no processo de decisão sobre fusões e cooperações intermunicipais para aumentar a aceitação e reduzir resistências;
- Desenvolver ferramenta de apoio aos gestores e legisladores, possibilitando visualizar os municípios com maiores pontos críticos conforme critérios para fusão e seus vizinhos, possibilitando análises de como ficariam as finanças conjuntas dos municípios;
- Revisar os critérios sobre municípios de pequeno porte e que não apresentam sustentabilidade financeira, além de considerar também critérios socioeconômicos;
- Incentivar a fusão de pequenos municípios com abordagem top-down, coordenada por um ente central, como solução para melhorar a eficiência e a prestação de serviços;
- Implementar programas de cooperação intermunicipal para compartilhar recursos e capacidades técnicas;
- Desenvolver estratégias de capacitação para gestores municipais visando melhorar a administração local.

## Responsáveis

Discente: Rodolfo Honorato Klostermann Antunes

Orientador: Professor Doutor Felipe Luiz Lima de Paulo

Coorientador: Professor Doutor José de Lima Albuquerque

## Data de realização do Relatório

Outubro de 2024

## Referências do PTT

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. 1988.

BRASIL Proposta de Emenda à Constituição nº 188. [s.l: s.n.].

COSTA, C. B. DA; RAUPP, F. M. Indicadores de Endividamento Público: Um estudo a partir da revisão da literatura considerando aspectos legais, gerenciais e sociais. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 14, n. 3, p. 65–90, 12 ago. 2019.

IBGE. Censo demográfico do Brasil de 2022. Disponível em <https://censo2022.ibge.gov.br>  
Acesso em: 7 fev. 2024.

LEITE, F. L. B. Fusão de municípios: impactos econômicos e políticos da diminuição do número de municípios em Minas Gerais. [s.l: s.n.].

MOISIO, A. The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, v. 13, n. 3, p. 148–166, 2013.

OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120–1149, set. 1999.

TAVARES, A. F. Reformas Territoriais– Fusões de Municípios e Cooperação Intermunicipal. *A Reforma do Poder Local em Debate*, p. 129–135, 2015.

TAVARES, A. F. Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, v. 22, n. 1, p. 5–15, 2018.

TOMIO, F. R. DE L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, 2002.

VALE, H. F. DO. Reinventando governos locais durante a democratização: dinâmicas políticas e a criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, v. 8, p. 265–302, 2012.