

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

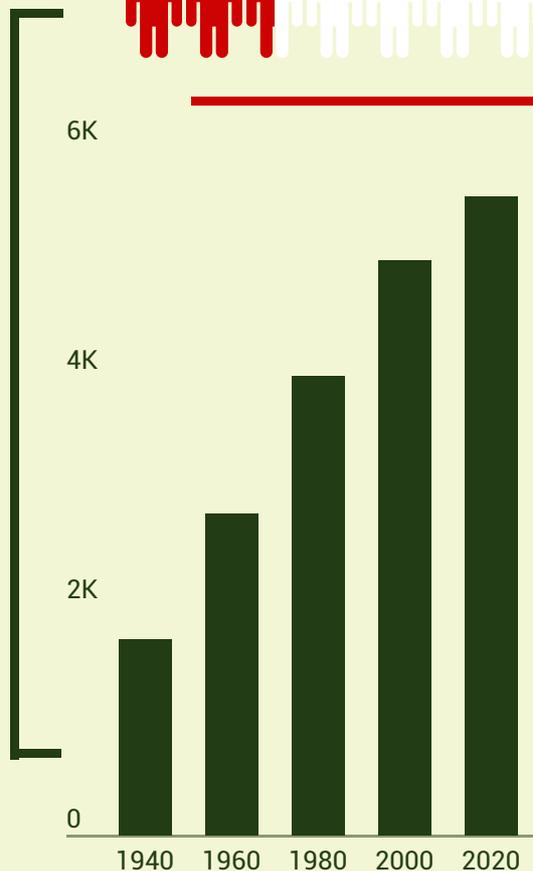
## PROBLEMA

# 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.

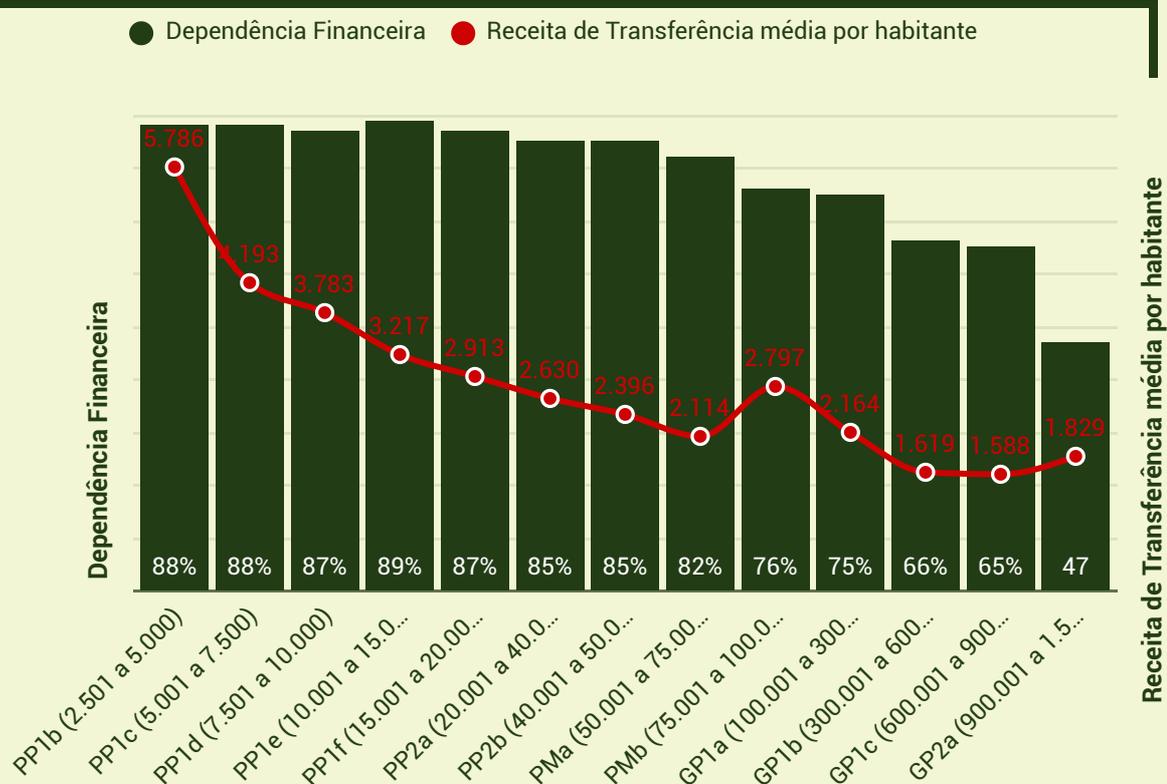


Gráfico 2

### 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:

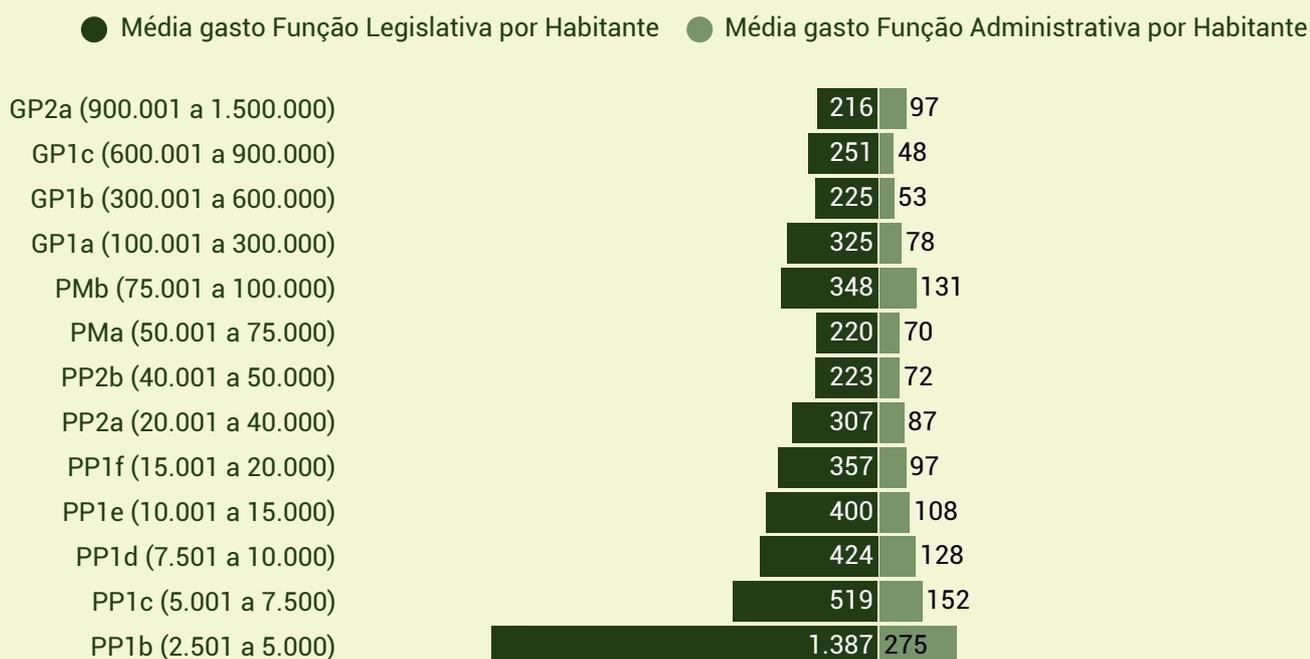
## 1.200 Municípios com menos de 5 mil habitantes

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.



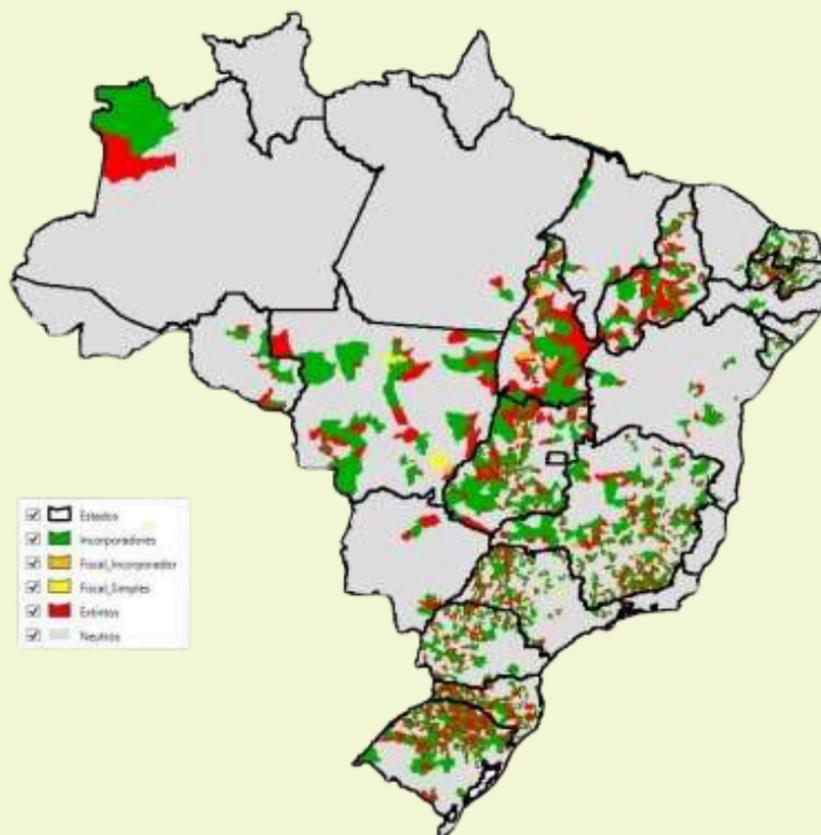
**Gráfico 3 - Despesas por função por porte municipal**

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.



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.