

Análise entre a capacidade fiscal e o desenvolvimento local: assimetrias territoriais, cooperação federativa e rigidez orçamentária no Brasil

Analysis of the relationship between fiscal capacity and local development: territorial asymmetries, federative cooperation, and budgetary rigidity in Brazil

Análisis de la relación entre capacidad fiscal y desarrollo local: asimetrías territoriales, cooperación federativa y rigidez presupuestaria en Brasil

Grupo temático 07 – Gestão social, poder local e desenvolvimento territorial

Constantino Cronemberger Mendes, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Thiago Silva e Souza, Comando da Marinha / Ministério da Defesa (MB/MD)

Welles Matias de Abreu, Secretaria do Orçamento Federal / Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO)

RESUMO

Este estudo analisa os desafios do federalismo brasileiro na promoção do desenvolvimento territorial equitativo, com foco na desigualdade regional, na capacidade fiscal dos municípios e nos mecanismos de cooperação federativa. Como principal contribuição, propõe e aplica um modelo analítico, denominado Matriz Fiscal-Sustentável Municipal (MFSM), que cruza receita per capita municipal (FINBRA/STN) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC/ICS), com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS). Este modelo classifica os 5.570 municípios brasileiros em quatro grupos (Alto-Alto AA; Baixo-Baixo BB, Alto-Baixo AB e Baixo-Alto BA), revelando, por meio de métodos estatísticos de agrupamento de dados (Jenks) e autocorrelação espacial (Moran/Geary), padrões de assimetria territorial mais complexos que as divisões regionais tradicionais. A análise aponta para a necessidade de políticas territorialmente mais sensíveis, destacando os consórcios públicos como instrumentos promissores de governança cooperativa. Discute-se, ainda, como a rigidez orçamentária, exemplificada pelo impacto das emendas parlamentares impositivas, agrava as desigualdades identificadas pela Matriz MFSM (Matriz Fiscal-Sustentável Municipal). Conclui-se pela necessidade de um sistema eficaz de equalização fiscal e maior coordenação federativa, sugerindo a MFSM como ferramenta para orientar tais esforços.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal, Desenvolvimento Regional, Matriz Fiscal-Sustentável Municipal (MFSM), Consórcios Intermunicipais, Rigidez Orçamentária

ABSTRACT

This study analyzes the challenges of Brazilian federalism in promoting equitable territorial development, focusing on regional inequality, municipal fiscal capacity, and mechanisms for federative cooperation. Its primary contribution is the proposal and application of an analytical model—the Municipal Fiscal-Sustainable Matrix (MFSM)—which cross-references municipal per capita revenue (FINBRA/STN) with the Sustainable Development Index for Cities (IDSC/ICS), utilizing data from the National Treasury Secretariat (STN), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the National Confederation of Municipalities (CNM), and the Sustainable Cities Institute (ICS). This model classifies Brazil's 5,570 municipalities into four groups (High-High/AA, Low-Low/BB, High-Low/AB, and Low-High/BA), revealing—through statistical methods such as data clustering (Jenks) and spatial autocorrelation (Moran/Geary)—patterns of territorial asymmetry that are more complex than traditional regional divisions. The analysis highlights the need for policies that are more sensitive to territorial nuances, identifying public consortia as promising instruments for cooperative governance. It also discusses how budgetary rigidity—exemplified by the impact of mandatory parliamentary amendments—exacerbates the inequalities identified by the MFSM. The study concludes by emphasizing the need for an effective

fiscal equalization system and enhanced federative coordination, proposing the MFSM as a tool to guide these efforts.

Keywords: Fiscal Federalism, Regional Development, Municipal Fiscal-Sustainable Matrix (MFSM), Inter-municipal Consortia, Budgetary Rigidity

RESUMEN

Este estudio analiza los desafíos del federalismo brasileño para promover un desarrollo territorial equitativo, centrándose en la desigualdad regional, la capacidad fiscal de los municipios y los mecanismos de cooperación federativa. Su principal contribución es la propuesta y aplicación de un modelo analítico, denominado Matriz Fiscal Municipal Sostenible (MFSM), que combina los ingresos municipales per cápita (FINBRA/STN) y el Índice de Desarrollo Sostenible de Ciudades (IDSC/ICS), con base en datos de la Secretaría de Hacienda Nacional (STN), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la Confederación Nacional de Municipios (CNM) y el Instituto de Ciudades Sostenibles (ICS). Este modelo clasifica los 5.570 municipios brasileños en cuatro grupos (Alto-Alto AA; Bajo-Bajo BB, Alto-Bajo AB y Bajo-Alto BA), revelando, mediante métodos estadísticos de agrupamiento de datos (Jenks) y autocorrelación espacial (Moran/Geary), patrones de asimetría territorial más complejos que las divisiones regionales tradicionales. El análisis señala la necesidad de políticas más sensibles al territorio, destacando los consorcios públicos como instrumentos prometedores de gobernanza cooperativa. También se analiza cómo la rigidez presupuestaria, ejemplificada por el impacto de las enmiendas parlamentarias obligatorias, exacerba las desigualdades identificadas por la Matriz MFSM (Matriz Fiscal Municipal de Sostenibilidad). Se concluye que es necesario un sistema eficaz de igualación fiscal y una mayor coordinación federativa, sugiriendo la MFSM como herramienta para orientar dichos esfuerzos.

Palabras clave: Federalismo fiscal, Desarrollo regional, Matriz Fiscal Municipal de Sostenibilidad (MFSM), Consorcios intermunicipales, Rigidez presupuestaria

1. Introdução

O federalismo brasileiro enfrenta o desafio histórico de conciliar a autonomia dos entes com a promoção do desenvolvimento territorial equitativo, em um cenário marcado por profundas desigualdades socioeconômicas regionais. A Constituição Federal de 1988 complexificou essa estrutura ao elevar os municípios à condição de entes autônomos, gerando um intrincado sistema de competências compartilhadas e desafios de coordenação e cooperação interfederativa (Brasil, 1988). Portanto, compreender como a capacidade fiscal municipal se relaciona com as necessidades sociais em cada território é determinante para o desenho de políticas públicas eficazes¹ e de mecanismos de articulação entre os níveis de governo.

As questões centrais que norteiam esse estudo são: (i) como a capacidade fiscal dos municípios brasileiros se confronta com suas demandas por desenvolvimento sustentável? e (ii) como as políticas públicas podem ser mais bem adaptadas a essa heterogeneidade territorial?

Para responder a tais perguntas, o presente estudo apresenta e analisa um modelo analítico original – a Matriz Fiscal-Sustentável Municipal (MFSM). Ao relacionar a receita total per capita (FINBRA/STN) com o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC/ICS) para 2022, o modelo classifica os municípios brasileiros em quatro quadrantes, oferecendo um diagnóstico refinado das assimetrias locais. É importante destacar que a análise vai além do diagnóstico, pois busca entender como fatores mais amplos, tal como a rigidez orçamentária federal - exemplificadas pelo impacto das emendas parlamentares impositivas - podem interagir com as capacidades locais, potencialmente agravando as desigualdades identificadas pela Matriz MFSM e limitando a eficácia de arranjos cooperativos, como os consórcios públicos.

Nesse sentido, as políticas públicas visam equilibrar oferta e demanda sob restrições fiscais (Stiglitz, 2000; Musgrave, 1959). Ao oferecer um olhar sobre a heterogeneidade da relação entre capacidade fiscal (oferta) e

¹ As capacidades governativas são diversas, com uma extensa literatura nas ciências sociais e política (Pires & Gomide, 2016).

necessidade de desenvolvimento (demanda) no nível municipal, este estudo contribui para a compreensão dos desafios do federalismo brasileiro e do desenvolvimento regional, fornecendo insights para a formulação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às realidades locais.

Metodologicamente, o estudo utiliza dados de receita do Sistema FINBRA/STN (2022)² e do IDSC³ (proxy da demanda por serviços públicos) do ICS (2022), complementados por dados populacionais (IBGE, 2022) e de atividade econômica (IBGE, 2023). A construção da Matriz MFSM emprega o método de otimização de Jenks⁴ para definir os quatro quadrantes (AA, BB, BA, AB), minimizando a variância interna e maximizando a variância entre os grupos municipais homogêneos. Por fim, índices de autocorrelação espacial (Moran/Geary)⁵ são aplicados para captar as externalidades territoriais, indicando possibilidades de ações conjuntas (“clusters”) entre os entes federativos, validando a relevância de abordagens regionais.

Os resultados da aplicação do modelo MFSM, detalhados adiante, mostram as assimetrias fiscais e reforçam a necessidade de um sistema de equalização fiscal mais eficaz e de arranjos de cooperação federativa, como os consórcios públicos, para reduzir as desigualdades regionais. Em outras palavras, um sistema de equalização fiscal reduziria as disparidades entre as capacidades financeiras próprias dos entes federativos, enquanto arranjos federativos promovem a adequada oferta de bens e serviços públicos capaz de atender as diferentes demandas sociais presentes no território nacional. Logo, a análise sugere que a combinação da matriz proposta com o fomento a soluções cooperativas pode oferecer caminhos para melhorar a justiça e a equidade fiscal e social no Brasil, inclusive no contexto dos desafios impostos pela rigidez orçamentária.

O estudo está dividido em quatro seções, além desta Introdução e das Conclusões. Na primeira (Seção 2), uma contextualização recente dos aspectos demográficos e produtivos locais é realizada. Na segunda (Seção 3), aplica-se o modelo MFSM para analisar a compatibilidade entre capacidades fiscais e necessidades sociais. Na terceira (Seção 4), discute-se os arranjos federativos, com foco nos consórcios públicos. Por fim (Seção 5), o estudo aprofunda a análise da rigidez orçamentária, examinando o impacto das emendas parlamentares sobre as assimetrias territoriais identificadas pela Matriz MFSM e propondo novos arranjos de governança orçamentária.

2. Oferta e demanda locais: aspectos demográficos e produtivos

O desenvolvimento socioeconômico não ocorre de maneira uniforme no território, sendo influenciado pela concentração de atividades produtivas e pelos fluxos migratórios (Thisse, 2011). Esta seção analisa a dinâmica populacional e a estrutura produtiva municipal (VAB – Atividade Principal, IBGE 2023) como elementos centrais da demanda e da capacidade de oferta de serviços públicos locais. O foco recai sobre os municípios com variações populacionais extremas entre 2010 e 2022: aqueles com crescimento acima de 1,5% a.a. (Cartograma 1) e com queda superior a 1,0% a.a. (Cartograma 2).

Este panorama revela os desafios enfrentados pelos governos locais para adequar suas capacidades fiscais às demandas sociais, tema aprofundado na seção seguinte. Os 548 municípios de alto crescimento populacional (Tabela 1), embora majoritariamente pequenos (até 50 mil hab.) e classificados como centros locais (Tabela 2), demonstram presença relativa significativa de cidades médias (acima de 50 mil hab.), indicando centros ou polos urbanos importantes de referência e articulação regional. As únicas capitais neste grupo são Florianópolis/SC, Palmas/TO e Boa Vista/RR.

Tabela 1. Municípios com Cresc. Populacional > 1,5% a.a. por faixa populacional - 2022

Faixas Pop. (mil habitantes)	Nº Munic. c/ Cresc. > 1,5% a.a. (A)	%	Pop. Total	Nº Total de Munic. (B)	A/B (%)	Nº Munic. c/ Cresc. (C)	A/C (%)
≤ 10	135	24,6	814.008	2.494	5,4	1.127	12,0
> 10 ≤ 20	110	20,1	1.561.503	1.366	8,0	766	14,4

² Ver <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-Municipais>.

³ O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades Brasil (IDSC-BR) (<https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>) é iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis (<https://icidessustentaveis.org.br/>), do Programa Cidades Sustentáveis, em parceria com o Sustainable Development Solutions Network (SDSN), e apoio do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

⁴ Também denominado de “quebras naturais”, identificando limites naturais dos dados.

⁵ Medidas de autocorrelação espacial, com o Moran variando entre -1 e +1 e o Geary, mais sensível a diferenças locais entre unidades vizinhas, entre 0 e 2. Os cartogramas gerados a partir daí são elaborados com Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

ARTIGO

> 20 ≤ 30	77	14,1	1.909.817	576	13,4	389	19,8
> 30 ≤ 50	82	15,0	3.167.529	477	17,2	335	24,5
> 50 ≤ 100	69	12,6	4.837.069	338	20,4	292	23,6
> 100 (Máx. 723,7)	75	13,7	16.343.058	293	25,6	280	26,8
Total	548	100,0	28.632.984	5.544*	9,9	3.189	17,2

Fonte: IBGE; Elaboração: dos autores. * Municípios até 723,7 mil habitantes

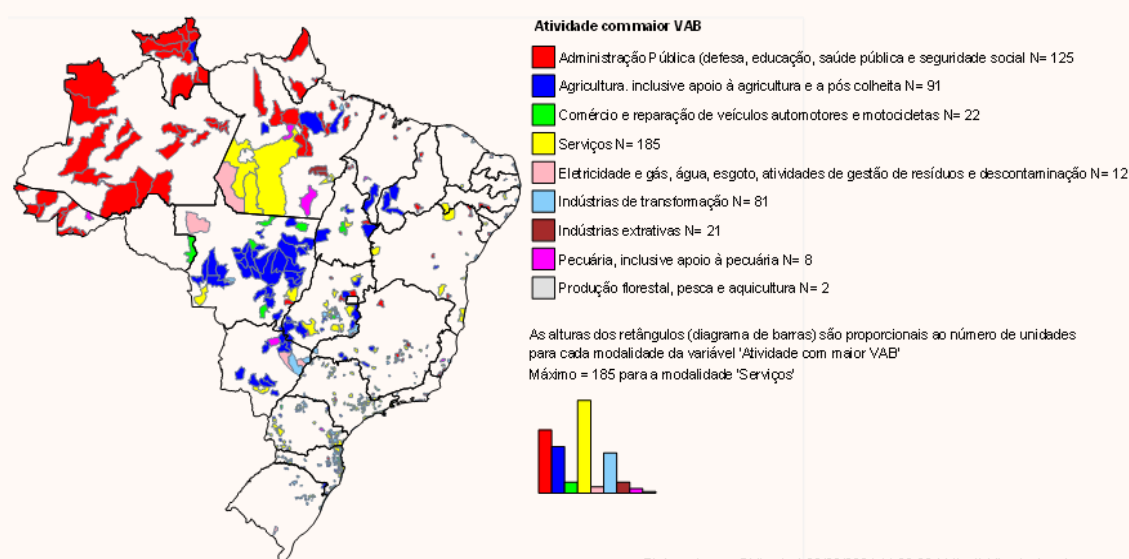
Tabela 2. Municípios c/ Cresc. Populacional > 1,5% a.a.: hierarquia urbana e atividade produtiva - 2022

Hierarquia	Nº Munic. c/ Cresc. > 1,5% a.a. (A)	%	Nº Total de Munic. (B)	A/B (%)	Serviço	Admin. Pública	Agric.	Indústria	Outra
Centros Locais	259	47,3	4.037	6,4	60	88	57	22	32
Arranjos Populacionais	187	34,1	671	27,9	78	30	12	42	25
Centros Sub-regionais (A/B)	55	10,0	352	15,6	30	4	10	7	4
Centros de Zona (A/B)	30	5,5	398	7,5	5	2	12	10	1
Capitais Regionais (B/C)	16	2,9	89	18,0	13	1	-	-	2
Metrópole	1	0,02	12	8,3	1	-	-	-	-
Total	548	100,0	5.559*	9,8	187	125	91	81	64

Fonte: IBGE; Elaboração: dos autores. * Não abrange 3 Metrópoles Nacionais e 8 Capitais Regionais A.

As atividades predominantes (VAB) nestes municípios de alto crescimento (Cartograma 1) são concentradas em “Serviços” (187), especialmente em arranjos populacionais, e na “Administração Pública” (125), particularmente, em centros locais do Norte e Nordeste. A “Agricultura” (91) e a “Indústria” (81) também se destacam, sugerindo uma reorganização produtiva do território, com a expansão agrícola para o Centro-Oeste e a região do MATOPIBA (limites de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia).

Cartograma 1. Atividade principal (VAB) - Municípios com crescimento populacional > 1,5% a.a. - 2022



Elaborado com Philcarto * 28/06/2024 14:03:08 * <http://philcarto.free.fr>

Fonte: IBGE; Elaboração: dos autores, com uso do software Philcarto.

Em contraste, 467 municípios registraram forte queda populacional (Tabela 3), representando 20% daqueles que perderam população. As cidades pequenas (abaixo de 20 mil hab.) predominam (91%), constituindo centros locais (94%) (Tabela 4), cuja principal atividade econômica é a “Administração Pública” (258) e a “Agricultura” (123) (Cartograma 2), revelando dependência da ação pública e do setor primário.

Tabela 3. Municípios com Queda Populacional acima de 1,0% a.a. por faixa populacional - 2022

Faixas Pop. (Mil habitantes)	Nº de Munic. c/ Decresc. > 1% a.a. (A)	%	Pop. Total	Nº Total de Munic. (B)	A/B (%)	Nº Munic. c/ Decresc. (C)	A/C (%)
< 10	318	68,1	1.489.636	2.494	12,8	1.361	23,4
≥ 10 ≤ 20	108	23,1	1.423.710	1.367	7,9	600	18,0
> 20 ≤ 30	18	3,8	365.980	575	3,1	187	9,6
> 30 ≤ 50	19	4,1	431.634	477	4,0	142	13,4
> 50 (Máx. 65,4)	4	0,8	178.552	160	2,5	46	8,7
Total	467	100,0	3.889.512	5.073*	9,2	2.336	20,0

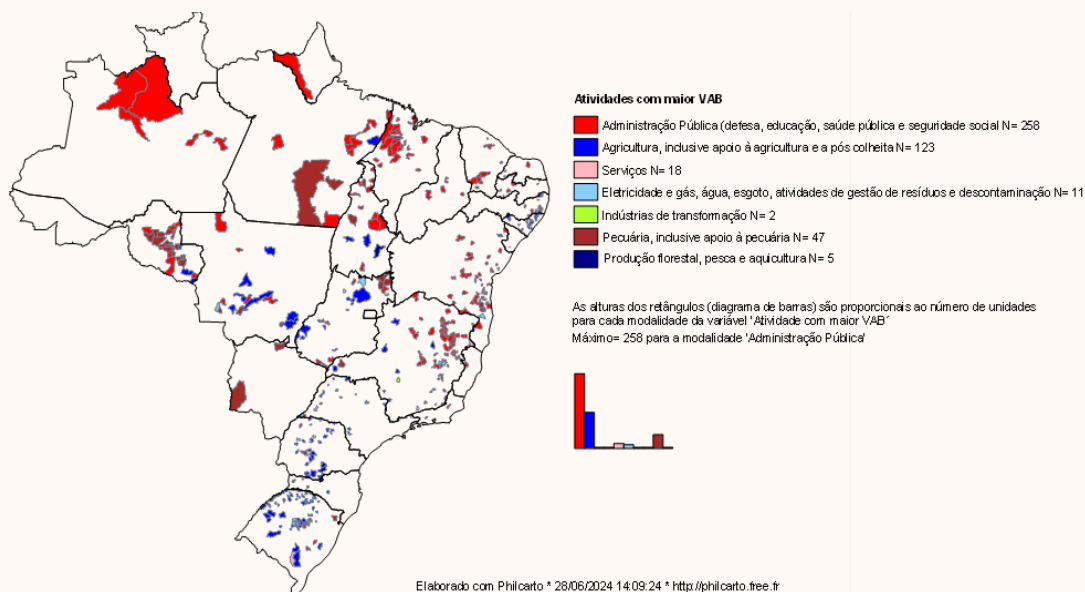
Fonte: IBGE; Elaboração: dos autores. * Municípios até 65,4 mil habitantes

Tabela 4. Municípios com Queda Pop. > 1,0% a.a.: hierarquia urbana e atividade produtiva – 2022

Hierarquia	Nº Munic. (A)	%	Nº Total Munic. (B)	A/B (%)	Serviço	Admin. Pública	Agric.	Indústria	Outra
Centros Locais	438	93,8	4.037	10,8	12	243	118	1	64
Arranjos Populacionais	14	3,0	671	2,1	4	7	2	1	-
Centro Sub-regional (B)	1	0,2	256	0,4	1	-	-	-	-
Centros de Zona (A/B)	14	3,0	398	3,5	1	8	3	-	2
Total	467	100,0	5.362*	8,7	18	258	123	2	66

Fonte: IBGE; Elaboração: dos autores. * Não abrange municípios nas demais escalas da hierarquia urbana.

Esses fluxos populacionais divergentes entre os municípios criam desafios fiscais e de gestão pública. O aumento populacional pode levar a maior arrecadação (via Fundo de Participação dos Municípios - FPM, por exemplo), mas pressiona a demanda por serviços públicos, aumentando custos de provisão locais. A queda populacional pode aliviar a pressão de demanda por serviços, mas também reduz a base fiscal⁶. Contrariando a hipótese de convergência entre as cidades pela mobilidade da população (Tiebout, 1956), não há evidências de que esses fluxos estejam reduzindo as desigualdades fiscais e de bem-estar locais.

Cartograma 2. Atividade principal (VAB) – Municípios c/ queda populacional > 1,0% a.a. - 2022


Fonte: IBGE; Elaboração: dos autores, com uso do software Philcarto.

⁶ É possível pensar em combinações de ganhos/perdas de benefícios com redução/aumento de custos com queda/aumento populacional nos lugares. Em geral, locais superpopulosos podem ter benefícios e reduzir custos com queda populacional (economia de aglomeração), assim como locais pouco populosos podem reduzir benefícios e reduzir custos com ganho populacional (aumento da escala). Porém, todas as situações ou combinações não eliminam o argumento destacado.

Em suma, a dinâmica demográfica e a estrutura produtiva revelam um quadro heterogêneo e assimétrico no território, com municípios em expansão populacional, apoiados no setor de serviços, e outros em retração, dependentes do setor público. Isso exige estratégias diferenciadas para conciliar a capacidade de oferta (receita) e a demanda por bens e serviços públicos, apoiando a análise das condições de compatibilidade entre capacidade fiscal e necessidades socioeconômicas locais, que será realizada na próxima seção.

3. Capacidades e necessidades: a Matriz Fiscal-Sustentável Municipal (MFSM) e o fator de rigidez orçamentária

A economia do setor público (Stiglitz, 2000) discute o equilíbrio entre a capacidade fiscal e financeira e a despesa realizada nas funções (setores) públicas e o atendimento das demandas sociais por bens e serviços públicos, contrapartida real do conceito contábil de “orçamento equilibrado” (Musgrave, 1959). O orçamento público (Brasil, 2024) é um instrumento de planejamento capaz de orientar as políticas públicas das esferas de governo, na medida em que busca compatibilizar os ingressos de recursos fiscais e financeiros (receitas públicas) e as suas aplicações (despesas públicas) em setores ou funções na oferta de bens e serviços públicos, para atender as demandas socioeconômicas nas diversas escalas territoriais.

Do ponto de vista do setor público (Abreu et al., 2024), a receita fiscal é a base da capacidade das esferas governamentais ofertarem bens e serviços públicos no atendimento de demandas sociais. A receita reflete nas despesas públicas, com padrões diferenciados no território, alocadas para atender demandas em setores (funções orçamentárias)⁷, estimadas por meio de indicadores socioeconômicos.

Para realizar essa análise, este estudo apresenta e analisa a Matriz Fiscal-Sustentável Municipal (MFSM), cujo modelo analítico relaciona dois indicadores-chave: a receita bruta per capita (FINBRA/STN), como proxy da capacidade fiscal municipal, e o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC/ICS), como proxy das condições (necessidades) de desenvolvimento sustentável local.

Neste caso, para avaliar a compatibilidade entre oferta e demanda públicas, utilizou-se o Indicador de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC)⁸, relacionado às condições socioeconômicas e ambientais locais, frente à receita bruta per capita (capacidade fiscal), como valor amplo da disponibilidade total de recursos por habitante dos municípios, em 2022.

Registra-se que o contexto federativo está associado ao uso da região geográfica imediata - RGI (IBGE, 2017), dada a importância da rede urbana no território para arranjos que deem conta de problemas regionais a serem enfrentados por meio de políticas públicas pelas três instâncias de governo. Essa abordagem e seus resultados indicam, ainda, caminhos para um sistema de equalização fiscal⁹ capaz de proporcionar um processo de convergência (não se trata de homogeneidade) territorial entre as receitas disponíveis das esferas de governo e as realidades socioeconômicas locais.

O confronto entre capacidade de oferta (receita per capita) e demanda por desenvolvimento local compreende quatro situações ou grupos municipais (Cartograma 3) comparados com base nas médias nacionais de receita per capita (R\$ 6.880,37) e do IDSC¹⁰ (46,925), cujos valores são o ponto de origem do plano cartesiano, com a receita no eixo X (abscissa) e o IDSC no eixo Y (ordenada):

- **Grupo AA** (Alto-Alto): Municípios com alta receita per capita e alto IDSC (1.221 / 22,0%)
- **Grupo BB** (Baixo-Baixo): Municípios com baixa receita per capita e baixo IDSC (2.146 / 38,5%)
- **Grupo AB** (Alto-Baixo): Municípios com alta receita per capita e baixo IDSC (766 / 13,8%)
- **Grupo BA** (Baixo-Alto): Municípios com baixa receita per capita e alto IDSC (1.437 / 25,6%)

⁷ Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14/04/1999, atualizada pela Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022.

⁸ O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR) é composto por 100 indicadores referentes às várias áreas de atuação da administração pública. A pontuação no intervalo entre 0 e 100 pode ser interpretada como a porcentagem do desempenho ótimo (100). Para mais detalhes: [IDSC - BR Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil \(cidadessustentaveis.org.br\)](https://idsc-br.ics.org.br/).

⁹ O sistema de equalização fiscal prevê reduzir as disparidades fiscais e financeiras próprias entre entes federados, dadas a distorção e a limitação das transferências obrigatórias; note-se que elas já estão incorporadas na receita bruta per capita.

¹⁰ IDSC original: Muito Alto: 80 – 100 (não ocorre no Brasil); Alto: 60 - 79,99; Médio: 50 - 59,99; Baixo: 40 - 49,99; Muito Baixo: 0 - 39,99. Assim, o IDSC “médio” brasileiro (46,925) é considerado baixo na escala original do indicador.

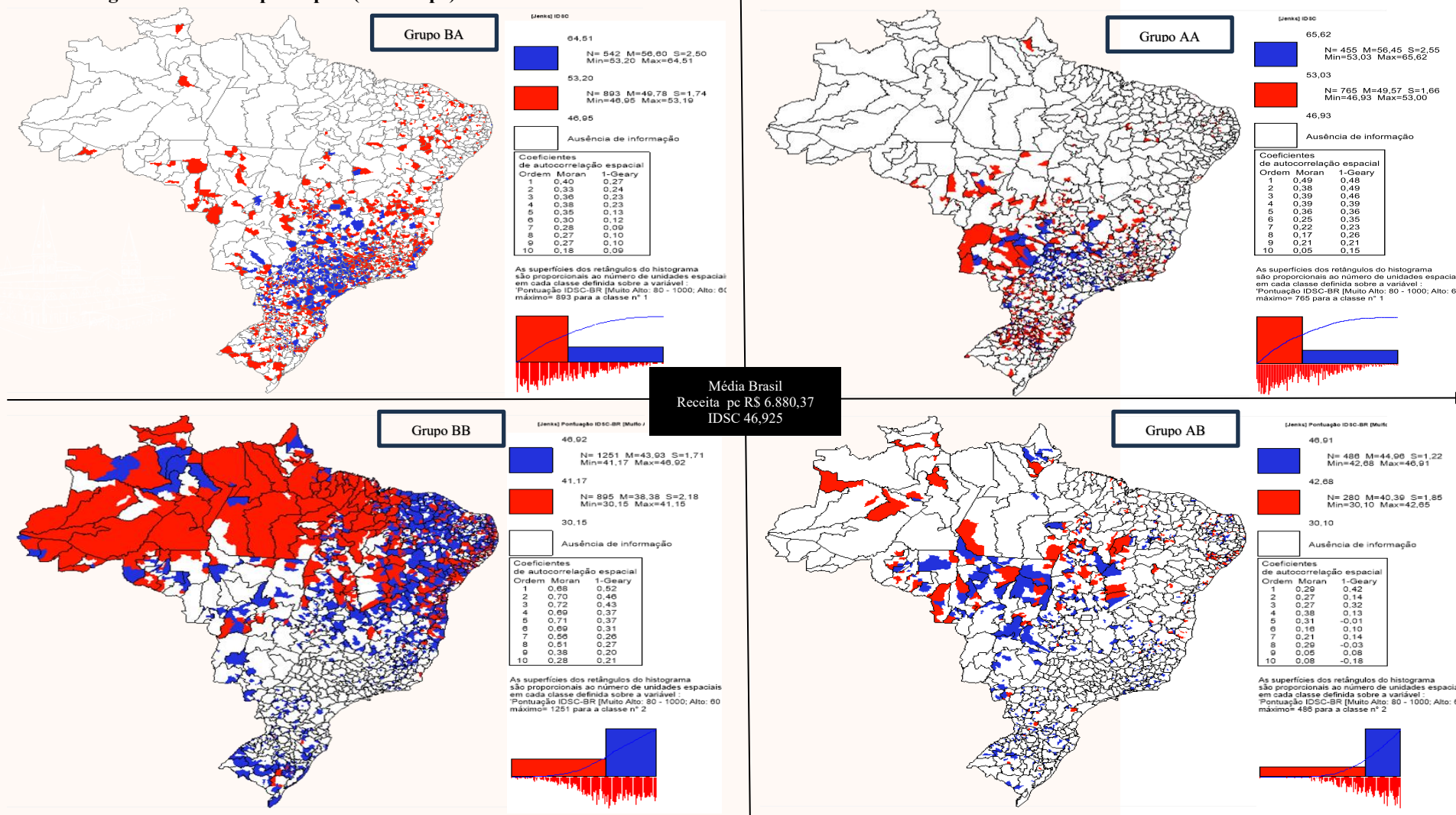


EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Cartograma 3. Receita per capita (Receita pc) x IDSC - 2022



ARTIGO

A Matriz MFSM revela um panorama complexo das heterogeneidades e assimetrias territoriais. A heterogeneidade ocorre, ainda, dentro de cada grupo e nas Regiões Geograficamente Imediatas (RGI) associadas, revelando assimetrias sub-regionais e demandando por ajustes necessários nos instrumentos de políticas públicas, adequando-os às realidades territoriais específicas. Logo, a análise dos grupos permite subsidiar o debate sobre a alocação de recursos (federais, estaduais e municipais) que deveria ser compatível com as distintas combinações de capacidade e necessidade reveladas pela MFSM. O desafio da compatibilidade desejada torna-se ainda mais complexo pela crescente influência de transferências federais de caráter não universalista, como as emendas parlamentares, cuja lógica alocativa será analisada na Seção 5.

A autocorrelação espacial positiva (Índices de Moran e Geary) confirma a presença de clusters espaciais em todas as situações, especialmente no grupo mais vulnerável (BB). Isso evidencia a existência de externalidades territoriais e reforça a importância de abordagens regionais e cooperativas entre os entes envolvidos, como os Consórcios Públicos, para enfrentar problemas comuns, tema explorado na Seção 4.

A distribuição dos municípios pelos quadrantes da MFSM (Tabela 5) mostra que o grupo BB é mais numeroso (38,5%), concentrando grande parte dos desafios. No entanto, a maior parcela da população (56%) reside no grupo BA. Este último grupo é particularmente intrigante: com receita per capita abaixo da média nacional, esses municípios alcançam níveis mais altos de desenvolvimento sustentável. Isso sugere, contra intuitivamente, que alta capacidade fiscal não é condição única para o desenvolvimento, apontando para a importância de fatores como eficiência de gestão e governança públicas. O elemento contraintuitivo é reforçado pelo grupo AB, onde municípios com alta receita não conseguem convertê-la em desenvolvimento.

Tabela 5. Características dos grupos: dinâmica demográfica (2022/2010) e estrutura produtiva (2021)

Situação (Grupos)	Nº Munic.	%	População (milhões)	%	Cresc. Pop.	%	Atividade Principal	Queda Pop.	%	Atividade Principal
“Alto-alto”	1.221	22,0	28,1	13,8	689	56,5	Agricultura	532	43,6	Agricultura
“Baixo-baixo”	2.146	38,5	55,9	27,5	1.141	53,2	Adm. Pública	1.005	46,8	Adm. Pública
“Baixo-alto”	1.437	25,6	113,2	55,7	1.048	73,0	Serviços	389	27,1	Serviços
“Alto-baixo”	766	13,8	5,9	2,9	311	40,6	Adm. Pública	455	59,4	Adm. Pública
Total	5.570	100,0	203,1	100,0	3.189	57,3	-	2.381	42,7	-

Fontes: FINBRA/STN, ICS e IBGE; Elaboração: dos autores

As médias de cada grupo (Tabela 6) confirmam essas disparidades. O grupo BB apresenta os piores indicadores médios (receita 30% e IDSC 11% abaixo da média nacional). O grupo AB, apesar da receita 36% acima da média, tem IDSC apenas ligeiramente superior ao BB e crescimento populacional negativo. Em contraste, o grupo BA, mesmo com receita 24% abaixo da média, ostenta o maior IDSC médio e a maior taxa de crescimento populacional, superando inclusive o grupo AA.

Tabela 6. Características dos grupos: receita per capita, IDSC e dinâmica populacional - 2022

Situação	Receita pc média*	%	IDSC médio*	%	Crescimento Pop. Médio*	%
“Alto-alto”	10.772,76	156,6	52,1	111,1	0,26	113,0
“Baixo-baixo”	4.869,36	70,7	41,6	88,7	0,12	52,2
“Baixo-alto”	5.253,48	76,4	52,4	111,7	0,57	247,8
“Alto-baixo”	9.361,94	136,0	43,3	92,3	-0,13	-56,5
Média BR	6.880,37	100,0	46,9	100,0	0,23	100,0

Fontes: FINBRA/STN; ICS e IBGE; Elaboração dos autores; * Média simples

A distribuição regional dos grupos (Tabela 7) revela padrões reconhecidos, com BA predominando no Sudeste, AA no Sul, AB no Centro-Oeste e BB no Nordeste. Contudo, a presença dos quatro grupos em quase todas as regiões e estados demonstra que o “problema regional” (Monastério, 2009) ocorre em todo o território nacional¹¹,

¹¹ “O território *usado* [é] sinônimo de espaço geográfico”. “O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestrutura..., mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo...configuram as funções do [novo] espaço geográfico” (Santos & Silveira, 2002, p.20-21). Região é “referente à determinada extensão do território” (Lorena, 2022, p. 167).

em diferentes escalas, requerendo a implementação de políticas públicas compatíveis com as situações específicas regionais e de ações conjuntas entre as instâncias de governo. As RGI de cada estado revelam as redes urbanas e os núcleos urbanos referenciais para a construção de arranjos federativos.

Tabela 7. Grupos por macrorregião e UF: Municípios, RGI e Consórcios Públicos (2023)

Regiões/UF	Total Mun. (A)	AA	BB	BA	AB	RGI	Consórcios*
Sudeste	1.668	566	212	789	101	145	242
SP	645	273	4	367	1	53	68
MG	853	242	182	344	85	70	147
RJ	92	35	11	33	13	14	12
ES	78	16	15	45	2	8	15
Sul	1.191	495	150	418	128	96	170
PR	399	128	37	194	40	29	61
SC	295	127	29	105	34	24	64
RS	497	240	84	119	54	43	45
Centro-Oeste	467	118	107	89	153	53	56
MT	141	23	29	16	73	18	30
MS	79	36	14	14	15	12	7
GO	246	60	64	58	65	22	17
DF	1	-	-	1	-	1	2
Nordeste	1.794	37	1.358	130	268	154	157
AL	102	1	43	3	55	11	9
BA	417	4	342	42	29	34	52
CE	184	5	145	28	6	18	47
PB	223	11	146	7	59	15	10
PI	224	7	167	12	38	19	2
RN	167	9	100	18	40	11	9
MA	217	-	201	-	16	22	8
SE	75	-	57	2	16	6	5
PE	185	-	157	19	9	18	15
Norte	450	5	319	10	116	62	18
AC	22	-	21	1	-	5	1
AM	62	-	55	1	6	11	-
AP	16	1	9	-	6	4	-
PA	144	-	132	-	12	21	3
RO	52	1	26	3	22	6	3
RR	15	-	11	1	3	4	-
TO	139	3	65	4	67	11	11
Total	5.570	1.221	2.146	1.437	766	510	643

Fontes: IBGE e CNM (Observatório de Consórcios Públicos) – * Consórcios Públicos de Direito Público

A correlação entre a predominância dos grupos AA e BA e a maior presença de Consórcios Públicos no Sudeste e Sul (Tabela 7) sugere que arranjos cooperativos podem ser um fator associado a melhores resultados de desenvolvimento, mesmo em contextos regionais de menor capacidade fiscal. Isso reforça o argumento de que fomentar o consorciamento, especialmente nos grupos AB e BB, pode ser uma estratégia eficaz para compatibilizar capacidade financeira e necessidades sociais no território.

Em suma, a aplicação da Matriz MFSM demonstra que não é apenas o volume de recursos que determina o desenvolvimento sustentável local, mas também a capacidade de gestão, a governança e a cooperação interfederativa. A existência dos grupos AB e BA desafia o senso comum e aponta para a necessidade de investigar os fatores que levam à eficiência (ou ineficiência) na conversão de recursos em bem-estar. Fatores como a rigidez orçamentária podem explicar parte do baixo desempenho do grupo AB, ao forçar alocações ineficientes, enquanto a flexibilidade e arranjos cooperativos podem estar por trás do sucesso relativo do grupo BA. A análise territorial proporcionada pela MFSM permite, assim, orientar a ação pública.

Portanto, arranjos federativos cooperativos, como os consórcios, emergem como ferramentas cruciais para modular a oferta de serviços às demandas específicas de cada território (Mendes et al., 2018), independentemente de sua configuração regional coincidir com as RGIs. O exemplo de um consórcio formado por pequenos municípios gerenciando um hospital regional de média complexidade ilustra como a cooperação pode otimizar o uso de recursos, inclusive aqueles advindos de despesas obrigatórias (mínimo constitucional da saúde), levantando questões sobre a própria natureza da rigidez orçamentária, uma vez que a eficiência pode vir a ser alcançada por meio da colaboração. A próxima seção aprofunda o debate sobre esses arranjos cooperativos.

4. Federalismo brasileiro e arranjos cooperativos: o potencial dos consórcios públicos e o fator de rigidez orçamentária

A análise da Matriz MFSM evidenciou a profunda heterogeneidade municipal e a necessidade de soluções que transcendam a esfera local. Desde a Constituição de 1988, a importância dos municípios vem crescendo como entes federados representativos para a implementação das políticas públicas, especialmente pela proximidade que os governos locais possuem com o cidadão (Brasil, 1988). No entanto, seguindo a tendência da característica do federalismo brasileiro, de diferenças substantivas entre os entes, os municípios possuem diferentes capacidades estatais tanto para a formulação, como para a implementação e o monitoramento de suas políticas.

Assim, surge no ideário das instâncias governamentais, a articulação federativa como fator essencial de formulação e implementação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, considerando a característica assimétrica do federalismo brasileiro, o território começa a despertar a atenção dos policy makers, especialmente pela sua capacidade de estabelecer uma identidade para a população de uma determinada região. Tal identidade territorial auxilia no desenho de políticas públicas regionais mais aderentes aos padrões populacionais que recebem os benefícios das ações governamentais.

Nesse contexto, o território emerge como unidade analítica chave, e os arranjos institucionais de cooperação, como os Consórcios Públicos, ganham destaque. Contudo, sua mera existência não garante um ambiente propício à ação coordenada, demandando uma análise mais aprofundada de seu potencial e limites.

4.1. Governança regional e o papel dos consórcios públicos

Iniciativas como os consórcios intermunicipais e interestaduais (Consórcios Nordeste, do Brasil Central, da Amazônia Legal e Sul-Sudeste), amparadas pela legislação (Brasil, 1988, art. 23 e 241; Lei Federal nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007) representam um avanço na busca por soluções de problemas e realidades próprias regionais, pois permitem uma série de acordos interfederativos que inova ao que é tradicionalmente garantido pelas vias constitucionais, especialmente através de mecanismos de articulação horizontais e verticais entre as esferas de governo, como convênios, contratos, entre outros, com objetivo geral de desenvolvimento de territórios específicos.

Nesse sentido, o território se torna um espaço privilegiado para a implementação e avaliação de políticas públicas, evidenciando os efeitos das ações dos entes federados, a coordenação e a cooperação interfederativa. Assim, desenvolvida por Hooghe, Marks e Schakel (2016), observa-se na “teoria da autoridade regional” um arcabouço relevante para pensar esses arranjos, pois apresenta bases teóricas para discutir o território assumindo um papel institucional (ambiente e arranjo) para além daquele exercido pelas esferas federativas de governo. Em outras palavras, a principal abordagem desenvolvida pelos autores reside em elucidar como e se uma região específica pode influenciar a tomada de decisão no âmbito nacional.

Embora não seja um novo ente federativo formal, os consórcios públicos podem constituir uma “autoridade regional” de fato, com capacidade de agregar poder político e técnico para influenciar a tomada de decisão e promover o desenvolvimento a partir de lógicas territoriais próprias. Esta perspectiva se alinha ao federalismo cooperativo (Elazar, 1987), onde unidades autônomas se unem voluntariamente em pactos para alcançar objetivos comuns. Com efeito, a governança regional emerge como conceito-chave, representando a capacidade de um território de articular atores e recursos (públicos e privados) para definir e implementar estratégias de desenvolvimento sustentável, ultrapassando abordagens puramente centralizadas (top-down) ou isoladas (bottom-up).

4.2. Potencialidades e limites dos consórcios públicos na prática e sob a perspectiva da restrição e da rigidez orçamentária

Nos termos da Resolução 15/2018 do Senado, os consórcios podem contratar operações de crédito junto a instituições financeiras, desde que tais recursos sejam aplicados no custeio de alguma atividade prevista no protocolo de intenções, sendo que os limites e as condições para a realização da operação devem ser atendidos por cada ente consorciado.

De acordo com informações da Rede Nacional de Consórcios públicos, desde 2019, tem avançado no legislativo federal tratativas para possibilitar que os convênios com a União sejam feitos diretamente através do CNPJ do consórcio público¹². Em maio de 2023, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal aprovou um projeto¹³ que visa a criação de fundos para os consórcios públicos estaduais e municipais financiarem programas, obras de infraestrutura ou compra de bens e serviços.

No Projeto de Lei nº 196/2020 está previsto que os consórcios poderão: (i) arrecadar taxas em função do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos, prestados ao contribuinte ou postos à disposição; (ii) receber recursos, entre outras opções, por dotações orçamentárias, convênios com outros entes, de organismos nacionais e internacionais e de pessoas físicas e jurídicas - além de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS); e (iii) contratar empréstimos nos Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). Assim, seu potencial estratégico reside na capacidade de:

a. **Superar limitações municipais:** permitir que municípios pequenos ou com baixa capacidade institucional ganhem escala para ofertar serviços complexos (como saúde de média complexidade) ou realizar investimentos de maior vulto (Henrichs, 2023).

b. **Promover a equidade territorial:** atuar como instrumentos de redistribuição e desenvolvimento local, como sugerem Laczynski e Abrucio (2013), indo além da mera prestação de serviços.

c. **Facilitar a territorialização de políticas públicas:** servir como plataforma para operacionalizar programas federais e estaduais de forma adaptada às realidades regionais, superando a fragmentação setorial. Contudo, na prática, a consolidação dos consórcios como atores estratégicos enfrenta obstáculos significativos. Embora presentes em 85,9% dos municípios (CNM, 2023), sua efetividade é frequentemente limitada por desafios como:

i. **déficits de planejamento e coordenação:** ausência de visão estratégica compartilhada e dificuldade em alinhar ações do consórcio com os planos municipais, estaduais e federais (Henrichs, 2024);

ii. **financiamento instável e insuficiente:** dependência excessiva de repasses voluntários dos municípios membros e dificuldade em acessar fontes de financiamento mais robustas e perenes (Henrichs, 2024);

iii. **baixa institucionalização e cultura cooperativa:** falta de estruturas de apoio nos governos estaduais e federal, personalização excessiva das iniciativas e desconfiança mútua entre os entes, além do risco de comportamento oportunista – free rider (Teixeira, 2007); e

iv. **falta de transparência e monitoramento:** dificuldade em avaliar o desempenho e o impacto real dos consórcios devido à ausência de dados padronizados e sistemas de avaliação (Henrichs, 2024).

Em um contexto de restrição orçamentária e rigidez orçamentária, como o brasileiro, aumentar a eficiência do gasto é crucial. Logo, os consórcios oferecem um caminho promissor para isso, permitindo ganhos de escala e otimizando a aplicação de recursos, inclusive os vinculados a despesas obrigatórias. Contudo, seu sucesso depende de um ambiente de articulação federativa favorável e, fundamentalmente, de fontes de financiamento estáveis e alinhadas a uma estratégia territorial.

Em síntese, a construção de arranjos federativos com base territorial, como os consórcios públicos, pode superar limitações locais e viabilizar políticas regionais. Entretanto, como este estudo aponta, desafios como a

¹² Ver “[Câmara aprova projetos sobre Consórcios | Notícia | Rede Nacional de Consórcios Públicos](#)”. Acesso em 29 out 2025

¹³ Ver “[Consórcios públicos poderão criar fundos para financiar programas, aprova CAE — Senado Notícias](#)”. Maiores informações, acompanhar o [PL 196/2020 - Senado Federal](#), atualmente aguardando ser pautado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal. Acesso em 29 out. 2025.

falta de planejamento e, crucialmente, a ausência de um financiamento estável e alinhado a uma estratégia territorial dificultam sua atuação.

É precisamente neste ponto que a discussão sobre os arranjos cooperativos se choca com a realidade do orçamento federal pois, atualmente, observa-se nas emendas parlamentares a principal fonte de recursos discricionários para os municípios, mesmo operando em uma lógica predominantemente individualista e que ignora, e por vezes mina, o potencial desses arranjos.

Portanto, a partir desse ponto o estudo se debruça sobre esta nova fronteira da rigidez orçamentária, analisando seus impactos e propondo caminhos para que o protagonismo do Legislativo possa se tornar uma força motriz, e não um obstáculo, para a cooperação federativa.

5. Rigidez orçamentária e implicações para as assimetrias territoriais: o caso das emendas parlamentares

A análise das assimetrias territoriais, realizadas por meio do Modelo MFSM, estaria incompleta sem considerar o contexto macroestrutural da rigidez orçamentária federal. Esta seção argumenta que a face mais recente e politicamente controversa dessa rigidez, as emendas parlamentares impositivas¹⁴, interage com as capacidades locais de forma a potencialmente agravar as desigualdades identificadas.

Em outros termos, a análise parte do enquadramento da rigidez como um processo de dependência de trajetória (path dependence) iniciado na Carta Magna de 1988 (Santos & Gasparini, 2020), cuja fronteira atual reconfigura o “domínio sobre o orçamento” (Bartoluzzio, 2024) em favor do Poder Legislativo. Para investigar os impactos, este estudo baseou-se em fontes institucionais, especificamente nas audiências públicas ocorridas no Supremo Tribunal Federal e na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados¹⁵ sobre a temática emendas parlamentares, além de pesquisas empíricas (IPEA, 2025; Alencar, 2024; Neto, 2023; Almeida, 2021; Pereira & Muller, 2004).

A evidência aponta para uma rigidez qualitativa, ao jogar luzes em um padrão de alocação via emendas que, ao operar com base na “ausência de critério”, distorce a racionalidade técnica das políticas públicas. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada confirmam tal padrão, sugerindo uma subversão do ciclo de políticas públicas (Secchi, 2017). Por exemplo, na Saúde as emendas “têm o potencial de gerar distorções alocativas relevantes, que podem aprofundar desigualdades regionais e entre níveis de atenção” (IPEA, 2025a, p.15). Já na Educação, a “expressiva concentração dos recursos em ações de infraestrutura” resulta em baixa execução e desalinhamento com as políticas pedagógicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (IPEA, 2025b, p.20). Na política de Assistência Social, o crescimento das emendas “representa um risco à sustentabilidade do cofinanciamento federal” do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, baseado em transferências regulares e previsíveis (IPEA, 2025c, p.7), e no Trabalho e Emprego, a pulverização de recursos “dificulta o alinhamento a uma estratégia nacional de qualificação profissional” (IPEA, 2025d, p.12).

Essencialmente, os dados indicam que a distribuição desses recursos não prioriza os municípios mais necessitados. Como apontado em audiência pública, “os 20% de municípios mais ricos recebem o dobro de ‘emendas PIX’ per capita que os 20% mais pobres” (informação verbal, 2025). Isso estabelece a ponte com a Matriz MFSM, ou seja, a lógica alocativa atual tende a não priorizar os municípios do grupo BB (Baixo-Baixo), arriscando aprofundar as assimetrias territoriais e minando os esforços de cooperação federativa.

Uma síntese das controvérsias constitucional e técnica que este modelo gerou, apurada nas audiências públicas (ver Anexo), exige qualificação do protagonismo do Legislativo por meio de novos arranjos de governança orçamentária (Couto & Rodrigues, 2022) para a superação dos desafios (tabelas 8 e 9). Resgatando a natureza do Plano Plurianual (PPA), como pacto político legitimado pelo próprio Congresso Nacional (Mendes et al., 2022), a

¹⁴ As emendas impositivas são aquelas que têm execução obrigatória pelo Executivo, abrangendo as emendas individuais de transferência especial (emendas Pix), as individuais de transferência com finalidade definida e as coletivas de bancada. O mecanismo foi inserido no ordenamento jurídico nacional pelas Emendas Constitucionais (EC) nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022.

¹⁵ As análises desta seção baseiam-se nas exposições orais proferidas nas audiências públicas realizadas no STF (27 jun. 2025) e na CD (8 out. 2025), cujas integrais estão disponíveis nos canais oficiais das instituições. A relação completa dos expositores analisados encontra-se no Anexo.

ARTIGO

alocação de emendas em conformidade com as prioridades pactuadas emerge como solução lógica e republicana, destacando-se três propostas no debate institucional¹⁶:

- (i) “Cardápio” de políticas públicas vinculadas ao PPA;
- (ii) “Filtro” das Comissões Temáticas; e
- (iii) “Mudança do parâmetro” de cálculo para as despesas discricionárias, alinhando incentivos à sustentabilidade fiscal (Alesina et al., 2019).

Tabela 8. Síntese do debate constitucional e principiológico na audiência do STF

TEMA EM DISPUTA	TESE CRÍTICA (Inconstitucionalidade/Ineficiência)	TESE DEFENSORA (Evolução/Representatividade)	PONTOS DE CONVERGÊNCIA
SEPARAÇÃO DE PODERES	Usurpa a função do Executivo, criando um “parlamentarismo financeiro” anômalo (Expoentes: Fernando Scaf; Ingo Sarlet; Elida Graziane; Walfrido Warde).	É um instrumento legítimo de freios e contrapesos, que deu transparência a uma negociação política antes opaca (Expoentes: Gabriele Pereira; Dr. Jules Michelet; Jorge Messias).	Necessidade de diálogo institucional para calibrar as prerrogativas de cada Poder.
QUALIDADE DO GASTO	Gera pulverização, gastos paroquiais ineficientes e desalinhados com o planejamento (PPA). (Expoentes: Mauro Mendes; Felipe Salto; Elida Graziane)	Atende às demandas reais da população nos municípios e, segundo alguns estudos, é mais eficaz para reduzir desigualdades (Expoentes: Gabriele Pereira; Dr. Jules Michelet)	Necessidade de maior alinhamento ao planejamento e a políticas estruturadas.
PACTO FEDERATIVO	O modelo é replicado em cascata, gerando disfuncionalidade e aprofundando desigualdades (Expoentes: Mauro Mendes; Renato Ramalho).	É um instrumento de descentralização que fortalece os municípios, corrigindo a concentração de receitas na União (Expoentes: Gabriela Pereira; Dr. Jules Michelet)	A transparência e a rastreabilidade dos recursos são inegociáveis.

Fonte: Elaboração dos autores, com base na análise da audiência pública no STF (27/06/2025).

Tabela 9. Síntese do debate técnico e operacional na audiência da CFFC/CD

TEMA EM DISPUTA	TESE CRÍTICA (Arbitrariedade/Ineficiência)	TESE DEFENSORA (Descentralização/Aprimoramento)	PONTOS DE CONVERGÊNCIA
CRITÉRIOS DE ALOCAÇÃO	A distribuição é arbitrária , não guarda correlação com critérios justificáveis de política pública e é guiada por interesses eleitorais (Expoentes: Fernando Moutinho; Eugênio Greggianin; Bruno Bondarovsky; Adriana Ventura)	As emendas são vitais para a descentralização e o atendimento a necessidades locais negligenciadas pelo planejamento federal (Expoente: Matheus Cangussu)	A ausência de critérios objetivos é o principal problema a ser resolvido.
EFICIÊNCIA E PLANEJAMENTO	O modelo leva à pulverização , à perda do planejamento de longo prazo e a investimentos sem custeio. As emendas coletivas são desvirtuadas para fins individuais (Expoentes: Humberto Alencar; Eugênio Greggianin; Giordano Ronconi)	Há avanços normativos (LC 210/2024) que buscam aprimorar a eficiência, como a preferência para obras inacabadas (Expoente: Matheus Cangussu).	A eficiência do gasto é baixa e precisa ser aprimorada, com a ideia de um “cardápio” de políticas sendo um caminho promissor.

¹⁶ Em termos simples, as propostas significam: (i) o “**Cardápio**” obrigaria os parlamentares a escolherem, para suas emendas, projetos específicos já detalhados no PPA, como se selecionassem itens de um menu de prioridades governamentais, em vez de “criarem” destinações totalmente novas; (ii) o “**Filtro**” exigiria que as propostas de emendas passassem por uma análise técnica nas comissões especializadas do Congresso Nacional (saúde, educação, etc.) antes da aprovação final; (iii) a “**Mudança de Parâmetro**” alteraria a base de cálculo do valor total disponível para emendas, atrelando-o ao orçamento flexível do governo (despesas discricionárias), criando um incentivo para que os parlamentares também se preocupem com o controle do gasto público total.

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE	As regras de transparência (LC 210; decisões do STF) já estão sendo contornadas por arranjos informais, como a ocultação do parlamentar solicitante (Expoentes: Adriana Ventura; Bruno Bondarovsky).	O Congresso tem a oportunidade de ser protagonista na transparência ativa para validar as emendas perante a opinião pública (Expoente: Matheus Cangussu).	Os dados sobre emendas ainda são de difícil acesso e interpretação, necessitando de maior abertura e padronização.
-----------------------------	---	---	--

Fonte: Elaboração dos autores, com base na análise da audiência pública na Câmara dos Deputados (08/10/2025).

Finalmente, a qualificação da governança das emendas pode criar uma poderosa sinergia com os mecanismos de cooperação federativa. Como reconhecido no debate, a dificuldade dos municípios em investir sozinhos aponta para a necessidade de arranjos federativos, como os consórcios públicos. Emendas parlamentares alinhadas ao PPA e direcionadas a projetos de consórcios intermunicipais (como o exemplo do hospital regional de média complexidade) poderiam transformar esse instrumento de um vetor de fragmentação em um catalisador para a governança regional, otimizando recursos e fortalecendo soluções territoriais pactuadas.

Considerações finais

O estudo abordou os desafios do federalismo brasileiro na promoção do desenvolvimento territorial equitativo, buscando responder (i) como se dá o confronto entre a capacidade fiscal municipal e as necessidades sociais em um território desigual e (ii) como as instâncias de governo devem proceder diante deste cenário. A análise desenvolvida permite apresentar dois achados de pesquisa principais que, em conjunto, oferecem uma resposta a estas indagações apontam caminhos para políticas públicas mais eficazes.

O primeiro achado reside na revelação de um mapa das desigualdades municipais mais complexo do que as divisões regionais tradicionais sugerem. A aplicação da Matriz Fiscal-Sustentável Municipal (MFSM) demonstrou a existência de quatro “clusters” distintos (AA, BB, AB, BA) com padrões territoriais específicos, evidenciando que a relação entre capacidade fiscal (oferta) e necessidades de desenvolvimento (demanda) não é uniforme. A existência dos grupos BA (baixa receita, alto desenvolvimento) e AB (alta receita, baixo desenvolvimento), em particular, desafia a noção simplista de que apenas mais recursos garantem melhores resultados, sugerindo que a eficiência da gestão e a governança local são fatores críticos. Isso responde à primeira questão de pesquisa e reforça a necessidade de um sistema de equalização fiscal mais sofisticado, que considere estas múltiplas realidades locais.

Diante desse diagnóstico, o território emerge como locus privilegiado para a ação pública e os consórcios intermunicipais são confirmados como arranjos institucionais promissores para a cooperação. Contudo, a análise recente da ação governamental revela uma força que atua em sentido contrário. O segundo achado de pesquisa é que a atual sistemática de emendas parlamentares impositivas, ao operar com base em uma lógica não universalista¹⁷ e sem critérios técnicos claros, tende a aprofundar, e não a mitigar, as assimetrias identificadas pela MFSM, especialmente nos municípios do grupo BB (Baixo-Baixo). Neste caso, a ação das instâncias de governo responde à segunda questão de pesquisa de forma negativa: o principal mecanismo recente de transferência discricionária tem sido um desafio à lógica da cooperação, reforçando a fragmentação e representando um obstáculo à eficácia de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Portanto, as implicações para políticas públicas são claras e demandam uma ação coordenada. Se, por um lado, é crucial fomentar ativamente os consórcios intermunicipais como ferramentas para otimizar a gestão, ganhar escala e fortalecer a governança regional (especialmente nos grupos AB e BB), por outro, é imperativo redesenhar a governança do processo orçamentário federal. A qualificação da alocação das emendas, por meio de arranjos como o “cardápio” de políticas públicas vinculadas ao PPA não é apenas uma questão de responsabilidade fiscal, mas uma condição para que o protagonismo do Legislativo se torne uma força motriz, e não um entrave, para a construção de um federalismo mais equitativo e cooperativo.

¹⁷ A expressão “lógica não universalista” refere-se a um critério de alocação de recursos baseado em escolhas políticas e discricionárias, em oposição a uma lógica “universalista”, que segue regras gerais e impessoais. No federalismo brasileiro, as emendas parlamentares exemplificam a primeira, ao passo que transferências como o do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujos critérios de distribuição são definidos em lei para todos os entes, representam a segunda.



ARTIGO

Nesse sentido, a principal contribuição do presente trabalho reside na análise das assimetrias territoriais, revelada pela Matriz MFSM, demonstrando que a capacidade fiscal não é o único fator determinante para o desenvolvimento local. No entanto, cabe destacar que a rigidez orçamentária federal (como no caso descrito referente à sistemática atual das emendas parlamentares impositivas) emerge como uma força que atua em sentido contrário à busca por equidade e desenvolvimento cooperativo. A análise indica que a lógica alocativa dessas emendas é não universalista e, também, é desprovida de critérios técnicos claros, com dados apontando que municípios mais ricos (como os do grupo AA) chegam a receber o dobro de recursos per capita que os mais pobres (grupo BB). Essa distribuição não prioriza os municípios mais necessitados e, portanto, tende a aprofundar as assimetrias identificadas pela MFSM, minando os esforços de cooperação federativa. Assim sendo, em vez de atuar como um mecanismo de equalização fiscal, a transferência via emendas tem sido um desafio à lógica da cooperação, reforçando a fragmentação e limitando a eficácia de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Com base nesse panorama, uma agenda de pesquisa futura deve explorar as lacunas aqui apontadas. Faz-se necessário investigar os fatores que determinam o sucesso ou fracasso dos consórcios e aprofundar a análise sobre a capacidade de arrecadação municipal. Crucialmente, urge mensurar o impacto causal das transferências via emendas parlamentares impositivas sobre a evolução dos “clusters” da MFSM, testando empiricamente a hipótese do aprofundamento das assimetrias. A construção de um federalismo mais justo e eficaz no Brasil, como uma menor rigidez orçamentária, depende de um esforço contínuo de pesquisa, diagnóstico e, sobretudo, inovação institucional na forma como planejamos, orçamos e implementamos nossas políticas públicas territoriais.

Desta forma, espera-se que novos estudos possam contribuir com propostas de soluções que visem a superação do desafio referente a rigidez orçamentária que as emendas impositivas atualmente impõem ao Brasil, de maneira que a melhor qualificação da governança orçamentária federal possa assumir o protagonismo do Legislativo se tornando um vetor de cooperação, e não um entrave como atualmente se apresenta. Por exemplo, possibilidades de arranjos que colaborem no rumo de resultados sinérgico de políticas públicas vinculadas ao Plano Plurianual surgem como uma solução lógica e republicana, capaz de resgatar a racionalidade técnica orçamentária e o alinhamento com o planejamento. Conforme as evidências apresentadas no presente trabalho, a qualificação das emendas com direcionamento prioritário a projetos de consórcios intermunicipais é crucial nesse processo de melhoria da capacidade fiscal visando o desenvolvimento local. Assim sendo, a sinergia entre o Legislativo e a cooperação federativa pode transformar o instrumento referente às emendas parlamentares de uma condição de fragmentação em um catalisador para a governança regional, otimizando a aplicação de recursos e fortalecendo soluções territoriais pactuadas cooperativamente com foco na construção de um federalismo mais equitativo e eficaz no Brasil.

Referências

- Abreu, W. M., Mendes, C. C., & Souza, T. S. (2024). Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa? *Revista do Serviço Público*, 75 (2), 245–265.
- Alencar, H. N. (2024). *O problema da falta de transparência das “emendas Pix” no orçamento constitucional brasileiro* [Tese de doutorado, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa].
- Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2019). Effects of Austerity: Expenditure and Tax based Approaches. *Journal of Economic Perspectives*, 33 (2), 141-162.
- Almeida, D. P. B. (2021). O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (34).
- Bartoluzzio, A. I. S. de S. (2024). *Emendas parlamentares e domínio sobre o orçamento público: uma análise da relação Legislativo-Executivo no Brasil* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro].
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- Brasil. (2005). *Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005*.
- Brasil. (2007). *Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007*.
- Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (2022). *Finanças do Brasil (FINBRA): Dados contábeis dos municípios*.
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal (2024). *Manual técnico de orçamento (MTO 2024)* (8ª ed.).
- Confederação Nacional dos Municípios. (2023). *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023*.
- Couto, L. F., & Rodrigues, J. M. (Orgs.). (2022). *Governança Orçamentária no Brasil*. Ipea.
- Elazar, D. J. (Ed.). (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Henrichs, J. A. (2023). *Cooperação interfederativa: aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos*. (Texto para Discussão, n. 2.831). Ipea.
- Henrichs, J. A. (2024). *Arranjos federativos: o que podem os consórcios regionais e municipais?* Seminário Políticas Públicas Territoriais na Agenda Governamental Atual: Atores e Instituições em Interação. DIRUR/Ipea.
- Hooghe, L., Marks, G. & Schakel, A. h. (2016). *The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracies*. Routledge,
- IBGE (2017). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e intermediárias*.
- IBGE (2022). *Censo demográfico 2022*.
- IBGE (2023). *Produto interno bruto dos municípios, Brasil 2021* (Informativo Contas Nacionais n. 96).
- Instituto Cidades Sustentáveis (2022). Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR). Disponível em <https://idsc.cidades sustentaveis.org.br/>
- IPEA (2025). *A Relação Executivo-Legislativo e o Impacto em Políticas Públicas de saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho* (Policy Brief).
- IPEA (2025a). *Emendas Parlamentares ao Orçamento Federal do Sistema Único de Saúde (2014-2024)* (Relatório de Pesquisa).
- IPEA (2025b). *Emendas Parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação (2014-2024)* (Relatório de Pesquisa).
- IPEA (2025c). *Evolução da participação das Emendas Parlamentares no orçamento da Assistência Social (2005-2024)* (Texto para Discussão nº 3.134).

- IPEA (2025d). *Emendas Parlamentares ao Orçamento Federal do Sistema de Políticas de Emprego, Trabalho e Renda (2014-2023)* (Relatório de Pesquisa).
- Laczynski, P., & Abrucio, L. F. (2013). Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In M. Cherubine & V. Trevas (Orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro* (pp. 71-80). Fundação Perseu Abramo.
- Lorena, G. (2022). Espaço, paisagem, lugar, região e território: uma revisão introdutória sobre conceitos geográficos. *Caderno Intersaberes*, Curitiba, 11 (35), 159–171.
- Mendes, C. C., Souza, T. S., & Abreu, W. M. (2022). *Orçamento Plurianual e Planejamento: Conflitos Alocativos, Distributivos e Equilíbrio Fiscal*. (Monografia, XI Prêmio SOF de Monografias). SOF/ENAP.
- Mendes, C. C., Vasconcellos, R. R., & Nascimento, I. F. (2018). Consórcios públicos: arranjo federativo e desenvolvimento regional. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, (19), 79–82.
- Monastério, L. (2009). O que é um problema regional? Uma nota preliminar. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, (3).
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. McGraw-Hill.
- Neto, D. A. L. (2023). As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re)velados. *Revista Pesquisa e Debate*, 35 (1), 89-104.
- Pereira, C. & Mueller, B. (2004). The cost of governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. *Comparative Political Studies*, 37 (7), 781-815.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. de Á (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (58), 121-143.
- Santos, M., & Silveira, M. L. (2002). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI* (4ª ed). Record.
- Santos, N. C. B., & Gasparini, C. E. (2020). Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (31), 339-396.
- Secchi, L. (2017). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª ed). Cengage Learning.
- Stiglitz, J. (2000). *Economia do setor público* (3ª ed). Campus.
- Teixeira, L. da S. (2007). *Ensaio sobre consórcios intermunicipais de saúde: financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política*. [Tese de doutorado, Universidade de Brasília].
- Thisse, J.-F. (2011). Geografia econômica. In: B. O. Cruz et al. (Orgs.). *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil* (17–42). Ipea.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416–424.

Anexo

RELAÇÃO DE EXPOSITORES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ANALISADAS

1. Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal (27 de junho de 2025)¹⁸

- **Ministro Flávio Dino**; Supremo Tribunal Federal (Relator)
- **Dr. Walfrido Warde & Dr. Rafael Valim**; Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)
- **Kátia Brembatti**; Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI)
- **Profa. Marilda Silveira**; Transparência Eleitoral Brasil
- **Prof. Ingo Sarlet**; Academia (Direito Constitucional)
- **Felipe Salto**; Academia (Economia/Contas Públicas)
- **Governador Mauro Mendes**; Fórum Nacional dos Governadores
- **Prof. Fernando Scaf**; Academia (Direito Financeiro - USP)
- **Profa. Élide Graziane**; Ministério Público de Contas (SP)
- **Hélio Tolini**; Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (CONOF-CD)
- **Prof. Heleno Torres**; Academia (Direito Financeiro - USP)
- **Dr. Paulo Bijos**; Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (CONOF-CD)
- **Ministro Jorge Oliveira**; Tribunal de Contas da União (TCU)
- **Dra. Gabriele Pereira**; Advogada-Geral do Senado Federal
- **Ministro Jorge Messias**; Advocacia-Geral da União (AGU)
- Representantes de Ministérios; Poder Executivo Federal (MPO, MGI, Saúde, CGU)
- **Dr. Jules Michelet**; Advogado-Geral da Câmara dos Deputados
- **Dr. Roberto Livianu**; Instituto Não Aceito Corrupção
- **Dra. Juliana Sakai**; Transparência Brasil
- **Dr. Guilherme France**; Transparência Internacional
- **Dra. Paula C. Azevedo**; Observatório para Qualidade da Lei (UFMG)
- **Dr. Renato Ramalho**; Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF (ANAPE)
- **Dra. Márcia Semer**; Advogados Públicos para a Democracia (APD)
- **Dra. Paula Estorto**; Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO)
- **Profa. Maira Gular**; Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

2. Audiência Pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (08 de outubro de 2025)¹⁹

- **Deputado Federal Barcelar** (PV-BA); Presidente da CFFC/CD
- **Deputado Federal Dimas Gadelha** (PT-RJ); Relator do PAFC 2025
- **Deputada Federal Adriana Ventura** (NOVO-SP); Deputada Federal
- **Bruno Bondarovsky**; Gestor da Central das Emendas Parlamentares (Pesquisador PUC)
- **Humberto Nunes Alencar**; Pesquisador Inst. Brasil. Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
- **Eugênio Greggianin**; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da CD (CONOF-CD)
- **Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi**; (CONOF-CD)
- **Fernando Moutinho**; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do SF (CONORF-SF)
- **Matheus Ramalho Cangussu**; Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (CONLE-CD)
- **Dávila** (Consultor de Orçamento); (CONOF-CD)

¹⁸ Realizada em 27 de jun. de 2025, a audiência teve por objetivo reunir informações técnicas e pontos de vistas diversos para subsidiar o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7688, 7695 e 7697, apresentadas, respectivamente, pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), pela Procuradoria Geral da República (PGR) e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Encontra-se disponível no link <https://www.youtube.com/live/9v4ZiT9IWtI>

¹⁹ Realizada em 08 de out. de 2025, a audiência integra o Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC-2025) da CFFC e buscou debater os critérios de distribuição das emendas, bem como avaliar sua transparência e eficiência a partir da apresentação de estudos, diagnósticos e pareceres. Encontra-se disponível no link <https://www.youtube.com/live/KkE8KhRnztg>