



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO

**PAROQUIALISMO ORÇAMENTÁRIO E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO:
O DESEMPENHO DAS EMENDAS PELA ÓTICA DA EQUIDADE**

PAULO ROBERTO SIMÃO BIJOS

Brasília-DF

2026

PAULO ROBERTO SIMÃO BIJOS

**PAROQUIALISMO ORÇAMENTÁRIO E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO:
O DESEMPENHO DAS EMENDAS PELA ÓTICA DA EQUIDADE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política do Instituto de Ciência Política
da Universidade de Brasília como requisito para a
obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Borges de Carvalho.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Borges de Carvalho (IPOL/UnB)
Orientador

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (IPOL/UnB)
Examinador Interno

Profa. Dra. Magna Maria Inácio (UFMG)
Examinadora Externa

Prof. Dr. Fernando Meireles (IESP-UERJ)
Examinador Externo

Brasília-DF

2026

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília (UnB), em particular ao seu Instituto de Ciência Política (IPOL), pelo gentil acolhimento e pela oportunidade de experimentação científica nessa esfera pública de excelência universitária.

À Câmara dos Deputados, pelo permanente incentivo à qualificação de servidores da Casa, com destaque à valorosa contribuição do seu Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) em tal processo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. André Borges, que representou o fator sorte desta minha incursão acadêmica no campo da ciência política. Do início ao fim desta jornada, seus aconselhamentos foram de capital importância para que esta pesquisa fluísse com embasamento teórico qualificado, rigor metodológico e consistência analítica.

Ao meu filho Pedro, pela companhia de melhor amigo e pela ajuda na superação de desafios econométricos, estatísticos e tecnológicos. Tenho muito orgulho de testemunhar que seu talento intelectual, despontado desde a tenra idade, agora se abrilhanta em sua primorosa e vocacionada graduação em Economia.

A um amplo arco de pensadores e profissionais que, com espírito público republicano, dedicam-se a reflexões críticas sobre a orçamentação pública. Agradeço, em especial, aos meus pares da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e aos parlamentares federais engajados em debates orçamentários, com quem tenho a oportunidade de interagir no cotidiano do Congresso Nacional.

Aos membros da banca examinadora, Profs. Drs. Paulo Calmon, Magna Inácio e Fernando Meireles, pela generosa disponibilidade e pelas relevantes contribuições dedicadas ao amadurecimento desta pesquisa.

Por fim, aos meus pais, Paulo e Catarina, à minha irmã Daniela e aos meus avós, José, Irene, Orlando e Alice. Vocês são e sempre serão minha base de vida.

“O que é justo: o proporcional”.

Aristóteles

RESUMO

No Brasil contemporâneo, as emendas parlamentares ao orçamento federal assumiram tamanha relevância que se tornaram parte quase cotidiana do debate público nacional. Ao mesmo tempo, as produções acadêmicas sobre o tema ainda são consideradas escassas. Em tal contexto, a presente pesquisa visa contribuir para o avanço do conhecimento nessa área de estudo mediante análise empírica das emendas executadas no período de 2020 a 2025. Foram consideradas, mais especificamente, as emendas materializadas na forma de transferências federais aos Municípios, com ênfase na avaliação da equidade regional. Sob tal recorte, as emendas foram escrutinadas pelo ângulo do “paroquialismo orçamentário”, associado a gastos localistas designados como *pork barrel* nos termos da ciência política, de forma articulada com a teoria neoinstitucionalista em sua vertente distributivista. Essa análise, por sua vez, foi desenvolvida em torno da dualidade entre “paroquialismo” e “universalismo”, amparada pelo uso de indicadores socioeconômicos de âmbito municipal. Nesses moldes, a pesquisa se desdobrou em três estudos de caso: um primeiro, indiscriminado, relativo ao conjunto global das emendas; um segundo, representativo de alocações dissociadas do planejamento governamental, atinente às chamadas “emendas Pix”; e um terceiro, ilustrativo de programações setoriais especializadas, concernente a emendas direcionadas à infraestrutura escolar do ensino básico. De forma geral, os resultados encontrados, ancorados por múltiplas métricas quantitativas, permitem uma leitura equilibrada do fenômeno pesquisado. De um lado, as emendas não se revelaram completamente alheias aos níveis de carência municipal traduzidos pelos indicadores mobilizados. De outro, o nível de progressividade das emendas se mostrou bastante tímido e ao mesmo tempo seletivo, uma vez que elas tendem a favorecer Municípios identificados como redutos políticos. Além disso, identificou-se elevado custo de oportunidade das emendas quando comparadas com alocações contrafactuais de perfil universalista. Em face desses achados, esta pesquisa se encerra com a oferta de subsídios reformistas orientados à promoção de um ambiente institucional mais propenso à formulação de alocações orçamentárias universalistas. No âmbito do Poder Legislativo, em particular, recomenda-se a adoção de um novo modelo de emendas protagonizado pelas comissões temáticas, identificadas como as instâncias congressuais mais vocacionadas à elaboração de emendas fundamentadas em diagnósticos especializados e de alcance nacional.

Palavras-chave: paroquialismo orçamentário; emendas ao orçamento; equidade do gasto público.

ABSTRACT

In contemporary Brazil, parliamentary amendments to the federal budget have gained such prominence that they are now a nearly ubiquitous feature of the national public debate. Despite this, academic research on the subject remains relatively scarce. In this context, this study seeks to advance knowledge in the field through an empirical analysis of parliamentary amendments executed between 2020 and 2025. More specifically, it focuses on amendments taking the form of federal transfers to municipalities, with an emphasis on evaluating regional equity. From this perspective, the allocations are analyzed through the lens of “budgetary parochialism”, linked to localized spending known as pork barrel politics, integrated with the distributive dimension of neo-institutionalist theory. This analysis is structured around the duality between parochialism and universalism, relying on municipal-level socioeconomic indicators. Accordingly, the research comprises three case studies: an aggregate analysis of the overall set of amendments; an examination of allocations dissociated from government planning, the so-called “Pix amendments” (direct and discretionary special transfers to subnational entities); and an assessment of specialized sectoral programs, specifically amendments directed toward basic education school infrastructure. Overall, the results, supported by multiple quantitative metrics, allow for a balanced interpretation of the phenomenon under investigation. On the one hand, allocations are not entirely disconnected from the levels of municipal deprivation captured by the indicators. On the other hand, the progressivity of these amendments is highly limited and selective, as they tend to favor municipalities identified as political strongholds. Furthermore, the amendments exhibit a high opportunity cost when compared to counterfactual allocations with a universalist profile. In light of these findings, this research concludes by offering policy recommendations aimed at fostering an institutional environment more conducive to universalist budget allocations. Within the Legislative Branch, in particular, it recommends adopting a new model for amendments led by standing committees, which are congressional bodies best suited to draft allocations based on specialized, nationwide diagnoses.

Keywords: budgetary parochialism; budget amendments; equity in public spending.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Curvas de concentração das emendas no Caso 1	94
Figura 2 – Concentração das emendas pela ótica do custo de oportunidade (Caso 1)	97
Figura 3 – Curvas de concentração das emendas Pix e do FPM.....	111
Figura 4 – Concentração das emendas Pix pela ótica do custo de oportunidade	114
Figura 5 – Efeitos marginais condicionais do INEB sobre a ação 20RP	119
Figura 6 – Transição para novo modelo de emendas	134

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dominância municipal das emendas empenhadas¹ de 2014 a 2025.....	16
Gráfico 2 – Cotas individuais para emendas de 2020 a 2025	35
Gráfico 3 – Valores empenhados das emendas discriminadas com RP de 2014 a 2025 ...	48
Gráfico 4 – Execução anual das emendas Pix por entes subnacionais de 2020 a 2025	56
Gráfico 5 – Empenhos anuais da ação 20RP de 2020 a 2025.....	59
Gráfico 6 – Participação das emendas nos empenhos¹ da ação 20RP (2020 a 2025).....	62
Gráfico 7 – Curvas de concentração do gasto pela ótica de Kakwani.....	71
Gráfico 8 – Curvas de concentração pela ótica do custo de oportunidade	75
Gráfico 9 – Coeficientes estimados para os condicionantes de emendas globais.....	99
Gráfico 10 – Efeito condicional do Índice T em função da heterogeneidade municipal	102
Gráfico 11 – Perfil distributivo da ação 20RP (2020-2025).....	120
Gráfico 12 – Perfil distributivo da ação 20RP por Estados (2020-2025)	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores universalistas (IUs).....	64
Quadro 2 – Interpretação alocativa dos indicadores universalistas (IUs).....	65
Quadro 3 – Perfil das emendas pela ótica universalista.....	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução orçamentária consolidada das emendas Pix de 2020 a 2025	56
Tabela 2 – Classificação ordinal dos empenhos das emendas Pix	57
Tabela 3 – Execução orçamentária consolidada da ação 20RP de 2020 a 2025	58
Tabela 4 – Categorias de força do coeficiente de correlação de Pearson.....	67
Tabela 5 – Correlação entre emendas globais e indicadores universalistas	84
Tabela 6 – Intensidade das correlações no Caso 1	85
Tabela 7 – Lacunas alocativas do Caso 1 – visão geral	86
Tabela 8 – Lacunas alocativas do Caso 1: participação de Municípios carentes	87
Tabela 9 – Taxa de Exclusão de Municípios Carentes (TEC) no Caso 1	88
Tabela 10 – Taxa de Inclusão de Municípios Desenvolvidos (TID) no Caso 1	88
Tabela 11 – IDACE das emendas no Caso 1.....	89
Tabela 12 – Razão entre Extremos Federativos (REF) das emendas no Caso 1	90
Tabela 13 – Índice de Kakwani e RS das emendas para o Caso 1.....	91
Tabela 14 – Custo de oportunidade das emendas para o Caso 1.....	96
Tabela 15 – Condicionantes macro de emendas globais.....	98
Tabela 16 – Efeito condicional do Índice T em função da heterogeneidade municipal..	103
Tabela 17 – Correlação entre emendas Pix e indicadores universalistas.....	105
Tabela 18 – Intensidade das correlações concordantes nos Casos 1 e 2	106
Tabela 19 – Diferenças entre as correlações das emendas globais e emendas Pix	107
Tabela 20 – Taxa de Exclusão de Municípios Carentes (TEC) no Caso 2	107
Tabela 21 – Taxa de Inclusão de Municípios Desenvolvidos (TID) no Caso 2	108
Tabela 22 – IDACE das emendas Pix.....	108
Tabela 23 – Razão entre Extremos Federativos (REF) das emendas Pix	109
Tabela 24 – Índices de Kakwani e RS das emendas Pix e do FPM	110
Tabela 25 – Custo de oportunidade das emendas Pix	113
Tabela 26 – Correlações da ação 20RP com o INEB (2020 a 2025).....	115
Tabela 27 – Testes de Steiger para diferenças de correlações do Caso 3	116
Tabela 28 – Condicionantes das transferências relativas à ação 20RP (2020-2025).....	117

LISTA DE SIGLAS

CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
EC	Emenda Constitucional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDACE	Índice de Distorção Alocativa da Cobertura Espacial
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
INEB	Índice de Infraestrutura Física da Educação Básica
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPD	Índice de Progressividade Dissipada
IPS	Índice de Progresso Social
IU	Indicador Universalista
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NEP	Número Efetivo de Partidos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PEC	Proposta de Emendas à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
RCL	Receita Corrente Líquida
REF	Razão entre Extremos Federativos
RP	Resultado Primário
RS	Reynolds-Smolensky
SIGA	Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TEC	Taxa de Exclusão de Municípios Carentes
TID	Taxa de Inclusão de Municípios Desenvolvidos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMA	12
1.2	DELIMITAÇÃO DO OBJETO E QUESTÃO DA PESQUISA	15
1.3	ESTRUTURA GERAL DA TESE	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	EMENDAS E PAROQUIALISMO: <i>PORK BARREL</i> E TEORIA DISTRIBUTIVISTA	19
2.2	PAROQUIALISMO <i>VERSUS</i> UNIVERSALISMO: INSTITUIÇÕES IMPORTAM	23
2.3	ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO E PAROQUIALISMO ORÇAMENTÁRIO	38
3	DESENHO DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	47
3.1	CASO 1: CONJUNTO GLOBAL DE EMENDAS	50
3.2	CASO 2: EMENDAS PIX	52
3.3	CASO 3: EMENDAS PARA INFRAESTRUTURA EDUCACIONAL	57
3.4	INDICADORES UNIVERSALISTAS	64
3.5	TESTES ESTATÍSTICOS	65
4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	84
4.1	CASO 1: CONJUNTO GLOBAL DE EMENDAS	84
4.2	CASO 2: EMENDAS PIX	105
4.3	CASO 3: EMENDAS PARA INFRAESTRUTURA EDUCACIONAL	115
5	SUBSÍDIOS PARA REFORMAS	123
5.1	O “SEGREDO EFICIENTE”: A MUDANÇA INSTITUCIONAL DO REINO UNIDO	123
5.2	SUBSÍDIOS PARA REFORMA POLÍTICA	126
5.3	SUBSÍDIOS PARA REFORMA ORÇAMENTÁRIA	130
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
7	REFERÊNCIAS	146
	APÊNDICE 1 – EMENDAS PARLAMENTARES EM PERSPECTIVA COMPARADA	156
	APÊNDICE 2 – <i>REALPOLITIK</i> NA DINAMARCA: A DIDÁTICA DA SÉRIE BORGES	170
	APÊNDICE 3 – MARCHA DE EMPODERAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO CONGRESSO ...	175
	APÊNDICE 4 – INDICAÇÕES DE BENEFICIÁRIOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	191
	APÊNDICE 5 – DETALHAMENTO DOS INDICADORES UNIVERSALISTAS	195
	APÊNDICE 6 – INFRAESTRUTURA ESCOLAR E QUALIDADE DO ENSINO BÁSICO	213
	APÊNDICE 7 – PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS	218
	APÊNDICE 8 – ÍNDICE DE INFRAESTRUTURA FÍSICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA (INEB) ..	221
	APÊNDICE 9 – FRAGILIDADES DO FPM	227
	APÊNDICE 10 – ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA POR PREÇOS MÉDIOS	231
	APÊNDICE 11 – DETALHAMENTOS DO ÍNDICE DE KAKWANI	233
	APÊNDICE 12 – MINUTA DE PEC ORIENTADORA DE NOVO MODELO DE EMENDAS	238

1 INTRODUÇÃO

No Brasil contemporâneo, o Poder Legislativo exerce significativa influência sobre o orçamento público, especialmente na forma de emendas¹ aos orçamentos anuais. Essa capacidade de influenciar o orçamento, ademais, expandiu-se consideravelmente na história recente do País. Em tal cenário, importa à sociedade, e ao próprio Estado, conhecer as causas e as consequências desse tipo de empoderamento legislativo.

Trata-se, por certo, de tema multifacetado, que reúne uma ampla variedade de aspectos passíveis de análise, cada qual merecedor de estudos específicos. Nesta pesquisa, examina-se apenas uma questão em particular, qual seja, a qualidade do gasto público federal oriundo de emendas, em termos de equidade regional. Esse recorte de natureza geográfica é pertinente à ciência política porque dialoga com o fenômeno conhecido em língua inglesa como *pork barrel spending*, que corresponde ao gasto público localista, politicamente motivado, direcionado às bases eleitorais dos legisladores². Tal fenômeno é designado nesta tese, sem juízo preliminar de mérito, de “paroquialismo orçamentário”.

Estudos acadêmicos sobre as implicações do paroquialismo comportam diferentes abordagens e ainda permanecem inconclusivos no campo da ciência política³. Nesse contexto, pode-se identificar ao menos duas perspectivas de análise, não necessariamente excludentes entre si e, por vezes, adotadas pelos mesmos pesquisadores. De um lado, as emendas são identificadas como instrumentos voltados ao atendimento de demandas dos próprios eleitores, com efeitos socioeconômicos positivos em âmbito local, a exemplo do que postulam Ames, Pereira e Rennó (2011), Bertholini, Pereira e Rennó (2018) e Nichter (2018)⁴. De outro, aponta-se que as mesmas emendas, em que pese sua legitimidade política, tendem a beneficiar localidades politicamente bem representadas em detrimento de regiões carentes por bens ou serviços públicos, tal como sustentado por Baião (2013), Baião, Couto e Oliveira (2019) e, mais recentemente, por Bertholini, Rennó e Leal (2026).

¹ As referências a “emendas”, nesta tese, dizem respeito a emendas “à despesa” inicialmente proposta pelo Poder Executivo no âmbito do projeto de lei orçamentária anual (PLOA), cabendo recordar que, além dessas, também existem emendas à receita e emendas de texto.

² A expressão *pork barrel* será abordada em pormenores no referencial teórico desta tese.

³ Note-se que, ao buscar conhecer a qualidade do gasto público promovido por emendas, esta pesquisa tem seu foco precípuo voltado às consequências do paroquialismo, e não às suas causas, que serão analisadas apenas em caráter subsidiário. Por ora, cabe esclarecer que a “conexão eleitoral” (Mayhew, 1974) entre legisladores e seus eleitores é amplamente reconhecida pela ciência política como causa raiz do paroquialismo. Tal fenômeno, contudo, varia acentuadamente em função de diversos outros fatores, a exemplo do sistema eleitoral adotado em cada país. Esse tipo de análise será retomado no referencial teórico desta tese, assim como no Capítulo 5, dedicado à oferta de subsídios para reformas institucionais no País.

⁴ Para uma análise antropológica mais aprofundada quanto a esse aspecto, vide Bezerra (1999).

Observa-se, portanto, que a apreciação acerca do paroquialismo pode variar significativamente a depender da angulação avaliativa. Quando o foco de análise recai sobre os próprios beneficiários das emendas, o julgamento tende a ser mais positivo⁵. Já quando se considera não apenas quem é alcançado por emendas, como também, por exemplo, quem não as recebe, a valoração das emendas cresce em complexidade, uma vez que esse olhar agregado pode revelar a existência de lacunas e distorções alocativas relevantes. Essa última trilha analítica reafirma a importância da avaliação quanto à equidade do gasto público. É sobre essa dimensão de análise que se desenvolve, nesta tese, a proposta de cotejamento entre “paroquialismo” e “universalismo”⁶ orçamentário, sob a premissa de que o exame crítico do suposto paroquialismo das emendas requer, em contrapartida, a presença de critérios universalistas orientadores de alocações equitativas.

Nesses moldes, a pesquisa empírica empreendida nesta tese se dirige às emendas materializadas na forma de transferências federais aos Municípios brasileiros. Com esse nível de granularidade geográfica, afinal, é possível explorar a equidade do gasto público com microdados orçamentários e socioeconômicos de alta densidade. Por meio do exame crítico de “quem recebe” emendas e de “quanto” delas se recebe, busca-se conhecer se o paroquialismo orçamentário produz distorções alocativas à luz de critérios contrafactuais representativos de alocações idealmente equitativas.

1.1 Contextualização e relevância do tema

Com a conquista da redemocratização do País, na segunda metade do século passado, o novo poder constituinte restituiu ao Poder Legislativo suas prerrogativas orçamentárias que preexistiam sob a ordem constitucional de 1946, suprimidas durante o regime militar autoritário que perdurou de 1964 a 1985. De forma expressa, com efeito, a Constituição de 1988 autorizou o Congresso Nacional a emendar a peça orçamentária anualmente formulada pelo Poder Executivo⁷. Nesse ambiente institucional renovado, os parlamentares também se viram, individualmente, em melhores condições de pleitear o direcionamento de recursos federais em favor de suas “bases eleitorais” (Bezerra, 1999).

Pouco se sabia à época, entretanto, sobre o tamanho do espaço orçamentário que viria a ser efetivamente ocupado pelo Poder Legislativo, tampouco sobre os desdobramentos técnicos e políticos que acompanhariam esse processo. O essencial, naquele giro histórico, era

⁵ Uma vez que mais recursos, *a priori*, tendem a gerar algum aumento de bem-estar, ainda que acompanhados de certo grau de ineficiência alocativa.

⁶ A conceituação de “universalismo” é apresentada no item 2.2 do referencial teórico desta tese.

⁷ A exemplo do que dispõe o art. 166, §§ 2º e 3º, da Constituição.

resgatar o instituto das emendas com fundamento em sua virtude democrática. Afinal, além de se apresentarem como instrumentos legítimos de representação entre o parlamento e a sociedade, as emendas também compõem o sistema de freios e contrapesos entre os poderes, na medida em que viabilizam contrapontos alocativos frente às propostas orçamentárias do Executivo. Complementarmente, sob a ótica da ciência política, as emendas ainda podem ser interpretadas como instrumentos pragmáticos de formação de maiorias, haja vista a possibilidade de compartilhamento de despesas discricionárias com o Legislativo. Nessa esteira, as emendas ao orçamento também passaram a ser reconhecidas como componentes da “caixa de ferramentas” utilizada pelo Executivo para gerenciar o presidencialismo de coalizão⁸ brasileiro (Raile; Pereira; Power, 2011; Nunes, 2018).

Ao longo do tempo, portanto, foram se acumulando fatos e interpretações acerca das emendas que permitem um reexame crítico desse instituto à luz de evidências empíricas atuais. De fato, volvidas mais de três décadas desde a inauguração da nova ordem constitucional de 1988, muito do que se idealizava àquela época já pode ser julgado com base em fatos observados. E o que se verifica, na prática, nem sempre é congruente com o que se vislumbrava durante a promulgação da Constituição Cidadã. Ao mesmo tempo, constata-se que o País experimentou mudanças institucionais relevantes em sua história recente, com destaque para a marcha de empoderamento orçamentário do Congresso Nacional iniciada em 2014, examinada de forma mais detida no Apêndice 3 desta tese.

O que se observa quanto a esse último aspecto, em resumo, é que o Congresso Nacional passou a apoderar-se do processo orçamentário de forma resiliente e ao mesmo tempo controversa. A magnitude assumida pelas emendas, mais especificamente pelas de natureza impositiva⁹, assim como o controle de sua execução pelo parlamento, tornaram-se fonte de conflito entre os três Poderes da República, além de tema polêmico no debate público nacional. Evidência disso é a recorrente judicialização das emendas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF). Em tal cenário, merece registro o fato de que o Ministro Flávio Dino, na condição de relator de ações dessa natureza¹⁰, realizou uma Audiência Pública sobre o tema, em junho de 2025, destacando em seu despacho convocatório os seguintes pontos controvertidos acerca das emendas parlamentares ao orçamento:

⁸ Vide Abranches (1988) e Freitas (2016).

⁹ Isto é, de execução orçamentária obrigatória.

¹⁰ A exemplo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7688, 7695 e 7697, todas de 2024.

I) Constitucionalidade da obrigatoriedade da execução (impositividade) de emendas parlamentares “individuais” e “de bancada”, em face da cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III), bem como do sistema presidencialista (art. 76 da CF);

II) Cumprimento dos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput, da CF), da economicidade (art. 70 da CF) e do planejamento na alocação orçamentária (arts. 165 e seguintes) por meio de emendas impositivas (“individuais” e “de bancada”), analisando os resultados em obras, bens e serviços públicos (art. 165, § 10), notadamente na Saúde;

III) Compatibilidade com a Constituição do atual montante e do crescimento das emendas impositivas, bem como possíveis parâmetros jurídicos de redução, à luz das experiências internacionais; e

IV) Atendimento, pelas emendas parlamentares, às regras de responsabilidade fiscal previstas nos arts. 167 e 167-A da Constituição, dentre outros (Brasil, 2025).

As diversas impugnações às emendas, contudo, não se encerram na esfera judicial, pois são suscitadas em fóruns de naturezas diversas¹¹. De modo geral, elas tendem a convergir para alegações de que as emendas são pouco transparentes e rastreáveis, desprovidas de planejamento abrangente, eminentemente personalistas, excessivamente volumosas e incompatíveis com o sistema presidencialista adotado pelo País. Essa atmosfera de objeções às emendas, ademais, alcançou tamanha extensão que parece ter ofuscado as virtudes constitutivas originalmente associadas a tal instituto. Do ponto de vista acadêmico, entretanto, desperta atenção o fato de que esse caldo de críticas é pouco fundamentado por evidências empíricas teoricamente articuladas, tal como apontado pelo cientista político Carlos Pereira em artigo de opinião publicado em 2025, nestes termos:

A lista de argumentos derogatórios e contrários à alocação de recursos por meio de emendas parlamentares é extensa. O mais surpreendente, porém, é que essas interpretações negativas não se baseiam em pesquisa empírica que apresente evidências robustas de um suposto padrão ineficiente de alocação de recursos via emendas. Em geral, trata-se de avaliações fundamentalmente valorativas de cunho essencialmente normativo (Pereira, 2025).

Essa percepção é reforçada por recente revisão de literatura sobre o tema, a qual destaca que, no Brasil, “são ainda extremamente escassos os estudos que avaliam o impacto do gasto por emendas orçamentárias em indicadores de bem-estar ou de desempenho” (Almeida; Dominguez, 2025).

Em consonância com esse diagnóstico, busca-se avaliar, nesta tese, a recorrente imputação de que as emendas representam uma forma de alocação de recursos públicos supostamente “ineficiente”. O pressuposto subjacente a esse argumento é o de que as emendas

¹¹ Vide, por exemplo, a reportagem veiculada em Jornalismo TV Cultura (2023).

resultam de julgamentos políticos inerentemente paroquialistas, em desfavor de critérios técnicos universalistas, presumivelmente orientados pela atividade de planejamento governamental. Quais são, todavia, as bases teóricas e as evidências empíricas que sustentam tal premissa? Quais indicadores permitem julgar objetivamente as emendas quanto ao seu efeito sobre a qualidade do gasto público? O propósito desta pesquisa é buscar respostas a indagações dessa natureza, com vistas a contribuir, de forma singela, para o esforço coletivo de construção de conhecimento sobre a equidade das emendas, nos moldes a seguir delineados.

1.2 Delimitação do objeto e questão da pesquisa

O objeto de análise desta tese, como visto, é o fenômeno denominado de “paroquialismo orçamentário”, ora definido como a transferência de recursos orçamentários, via emendas parlamentares, em prol das bases eleitorais dos legisladores. Trata-se de expressão correspondente ao que a literatura da ciência política convencionou designar, na cultura anglófona, como *pork barrel* (Evans, 2011).

A avaliação crítica do referido fenômeno, nesta pesquisa, recai sobre a dimensão de desempenho concernente à equidade regional do gasto público, identificada com base na distribuição de recursos federais discricionários aos Municípios do País. Esse recorte se justifica por dois motivos. Em primeiro lugar, porque é nesse nível federativo, de maior granularidade, que se consegue avaliar a equidade do gasto federal em maiores detalhes. Havendo 5.569 Municípios no País, há igual número de opções alocativas de recursos federais¹². Se o nível de leitura fosse estadual, seriam apenas 27 possibilidades. É na escala municipal, por conseguinte, que o fenômeno do paroquialismo orçamentário pode ser escrutinado com maior robustez empírica. Em segundo lugar, porque as emendas ao orçamento federal são majoritariamente destinadas aos entes subnacionais e, dentre esses, os Municípios são os beneficiários preponderantes. À vista disso, convém abrir um parêntese de natureza histórica para rememorar que a cultura política do Poder Legislativo federal brasileiro é marcada por forte tradição municipalista. No início da Quarta República (1946-1964), por exemplo, o pensamento então vigente pode ser eloquentemente retratado pelo seguinte fragmento de artigo de opinião, datado

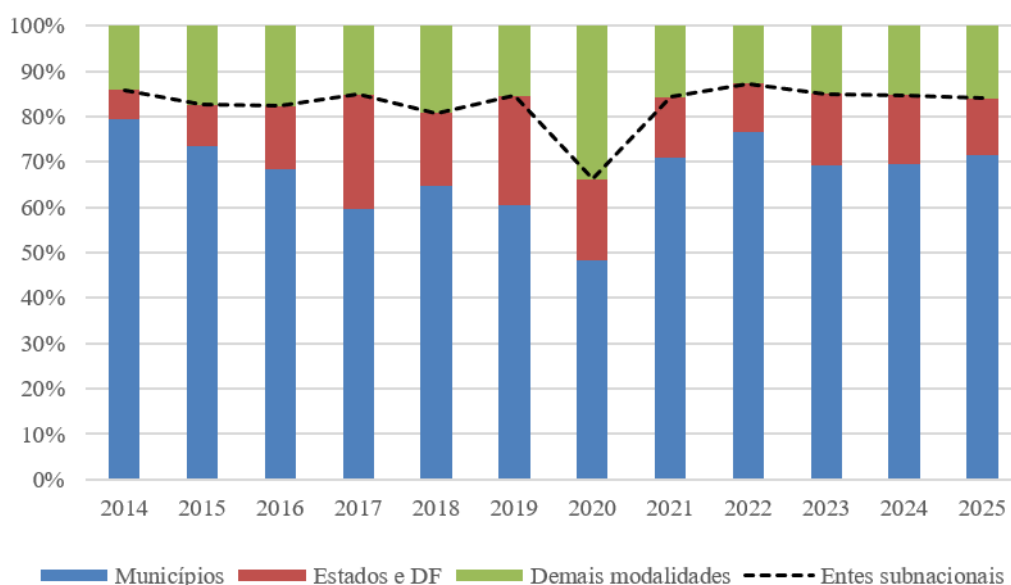
¹² Com a ressalva de que, nesta pesquisa: (i) de um lado, não são contabilizados o Distrito Federal (“Brasília”), que, em função da sua natureza *sui generis*, não se divide em Municípios e acumula competências municipais e estaduais, nem o Município mato-grossense de Boa Esperança do Norte, que só foi efetivamente instalado em 1º de janeiro de 2025; e (ii) de outro, assim como procede o IBGE, contabiliza-se o distrito pernambucano de Fernando de Noronha. Disso decorre que o universo pesquisado nesta tese é constituído por 5.569 unidades federativas com status municipal.

de 1949, de autoria de Afonso Arinos, que, naquela ocasião, exercia o mandato de Deputado Federal¹³:

O que nos cumpre é, dentro dos quadros orçamentários, tentar, se não remover, pelo menos atenuar as dificuldades populares de que somos testemunhas. Para isso temos de colher um pouco do sangue financeiro que a possante máquina federal suga em todo o país e reinjetá-lo nas veias anêmicas dos nossos pobres municípios (Franco, 1949, p. 69-71, *apud* Bezerra, 1999, p. 56).

A manifestação mais contemporânea dessa tradição municipalista é retratada no Gráfico 1, que se inicia no ano de 2014, quando as emendas individuais impositivas inauguram a já citada marcha de empoderamento orçamentário do Congresso Nacional.

Gráfico 1 – Dominância municipal das emendas empenhadas¹ de 2014 a 2025



1. Os empenhos representam o primeiro estágio de execução da despesa orçamentária (art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964). A desagregação dos empenhos, no Gráfico 1, foi feita com base no classificador denominado “modalidade de aplicação”, cabendo esclarecer que as modalidades não discriminadas dizem respeito, majoritariamente, a aplicações diretas por parte da União.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP¹⁴.

¹³ O artigo em comento fora publicado na revista *Digesto Econômico*, à época mantida pela Associação Comercial de São Paulo (ACSP). O célebre jornalista, jurista e parlamentar Afonso Arinos se notabilizou por ter presidido, durante seu mandato como Senador, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais instaurada em 1985, também conhecida como Comissão Afonso Arinos, responsável pela elaboração de um anteprojeto (finalizado e tornado público em setembro de 1986) para a nova Constituição. Posteriormente, na condição de Senador constituinte, Arinos também foi designado presidente da Comissão de Sistematização da nova Lei Magna, que seria finalmente promulgada em 5 de outubro de 1988.

¹⁴ Mediante filtragem das emendas a partir do classificador intitulado “identificador de resultado primário”, também conhecido pela sigla “RP”. Na exposição do Gráfico 3, pertencente ao Capítulo 3, assim como no Apêndice 3, abordam-se as limitações desse tipo de mapeamento no que diz respeito ao período de 2014 a 2019.

Verifica-se, no gráfico apresentado, que, no âmbito das dotações orçamentárias oriundas de emendas, 83% dos empenhos totais, em média, foram destinados aos entes subnacionais, tal como representado pela linha pontilhada. Daqueles mesmos totais, 68%, também em média, foram endereçados aos Municípios, conforme indicado pelas barras verticais em azul¹⁵. Cabe esclarecer, nesse contexto, que a especificação mais completa dos Municípios beneficiados por emendas, em regra, não é definida na própria lei orçamentária anual (LOA), mas durante o estágio da execução orçamentária, sob influência do instituto da “indicação de beneficiários”, explicado no Apêndice 4.

Em face disso, importa saber se a dinâmica do paroquialismo orçamentário compromete a equidade das transferências federais aos Municípios do País, sobretudo à luz de critérios alocativos de natureza universalista. Tal questão, afinal, é de interesse direto da ciência política, admitindo-se, entre outros riscos, que algumas localidades politicamente bem representadas possam receber recursos que “excedem o que seria justificado por uma alocação racional de recursos” (Lancaster, 1986, p. 69, tradução nossa), ao desencontro do milenar critério ético aristotélico, segundo o qual “o justo é proporcional” (Aristóteles, 1991, p. 101). Em diálogo com a metáfora de Afonso Arinos, tal seria o caso em que as emendas resultassem na nutrição de veias municipais fortalecidas, em detrimento das mais anêmicas.

Com lastro nesse entendimento, a questão nuclear a ser respondida nesta pesquisa, à luz da realidade contemporânea brasileira, é: o paroquialismo orçamentário compromete a equidade do gasto público? Como desdobramento dessa questão orientadora, busca-se conhecer, também: (i) em que medida a existência de redutos eleitorais influencia a priorização de alguns Municípios em detrimento de outros na distribuição de recursos derivados de emendas; e (ii) se existe diferença de desempenho, em termos de equidade do gasto, entre alocações oriundas de emendas e as de autoria do Poder Executivo.

1.3 Estrutura geral da tese

Em sequência a esta Introdução, o Capítulo 2 apresenta o referencial teórico que alicerça o desenvolvimento desta pesquisa. O ponto de partida é a associação entre emendas orçamentárias e gastos paroquialistas (*pork barrel spending*), com amparo na vertente distributivista da teoria neoinstitucionalista. Ato contínuo, esse tipo de gasto é articulado em torno da dualidade entre universalismo e paroquialismo, com a subsequente confrontação teórica entre emendas, reputadas como paroquialistas, e alocações objetivamente guiadas por

¹⁵ Registre-se que foram consideradas, por conservadorismo, apenas as modalidades de aplicação diretamente associadas aos Municípios.

critérios universalistas. Em adição, recorre-se à abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*) com vistas a contextualizar a análise proposta à luz de uma perspectiva mais ampla acerca da qualidade do gasto público. O Capítulo 3, por seu turno, apresenta o desenho de pesquisa concebido para avaliar empiricamente a equidade do gasto oriundo de emendas, com base em três estudos de caso representativos de transferências federais aos Municípios. Nesse passo, descrevem-se os casos selecionados, os indicadores universalistas utilizados e os procedimentos estatísticos adotados para a avaliação proposta. Os resultados encontrados, por sua vez, são discutidos no Capítulo 4. A par das conclusões alcançadas, o Capítulo 5 explora opções reformistas orientadas à promoção de alocações orçamentárias universalistas, seguidas de considerações finais tecidas no Capítulo 6.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O corpo de conhecimento da ciência política dispõe de conceitos e teorias que dialogam diretamente com o objeto de estudo desta tese, relativo ao fenômeno do paroquialismo orçamentário. No campo conceitual, destaca-se a expressão consagrada pela literatura internacional como *pork barrel*, há tempos arraigada na cultura política estadunidense como símbolo de gastos particularistas direcionados às bases eleitorais dos congressistas. A teoria associada a esse conceito, por sua vez, é o neoinstitucionalismo da escolha racional, que, em sua vertente distributivista, explica o fenômeno do *pork barrel* por meio do mecanismo da “conexão eleitoral”, ou seja, do vínculo político entre os parlamentares eleitos e os interesses de seus eleitores. Adicionalmente, essa mesma teoria elucida como os Poderes Executivo e Legislativo respondem a diferentes incentivos, que, especialmente em contextos presidencialistas, parecem potencializar a atuação paroquialista. Esse conjunto de elementos conceituais e teóricos é examinado a seguir, por partes.

2.1 Emendas e paroquialismo: *pork barrel* e teoria distributivista

A expressão *pork barrel*, que, em tradução literal, significa “barril de porco”, é parte do vocabulário político (Evans, 2011) dos Estados Unidos da América (EUA). Trata-se de nomenclatura metafórica há muito concebida para designar políticas públicas particularistas que beneficiam distritos eleitorais dos congressistas daquele país¹⁶.

A origem dessa expressão remonta à antiga prática de acondicionamento de carne de porco em barris de madeira com salmoura (Rawson, 2007). Essa técnica de armazenamento de alimentos, diga-se de passagem, era bastante comum naquela quadra histórica, e não apenas nos EUA. Em tal época, afinal, inexistiam refrigeradores elétricos como a geladeira dos tempos modernos, que somente se popularizou como utensílio doméstico após a Segunda Guerra Mundial. Por tradição oral, a propósito, fora transmitido ao autor desta tese que suas bisavós tinham por hábito armazenar carne em lata com banha de porco para consumo familiar¹⁷. Ao que consta, isso permite a conserva da carne por cerca de seis meses. Em tempos pretéritos, portanto, ter um barril de porco (*pork barrel*), ou “carne de lata” na tradição brasileira¹⁸, era sinônimo de bem-estar.

¹⁶ Segundo Thompson (1986), esse processo teve início quando o Congresso estadunidense aprovou a primeira Lei de Rios e Portos (Rivers and Harbors Act), em 1824, com o objetivo melhorar a navegabilidade das fronteiras e rios dos EUA.

¹⁷ Agradecimentos deste autor, *in honorem e in memoriam*, aos familiares que transmitiram este relato.

¹⁸ Vide Lima *et al.* (2017) para maiores detalhes acerca dessa prática local.

Essa breve explicação ajuda a entender como se consolidou na cultura política dos EUA a crença de que os congressistas que “trazem para casa o bacon” (*bring home the bacon*) tendem a ser eleitoralmente recompensados nas urnas (Thompson, 1986; Stein; Bickers, 1994). De tão sedimentada, essa concepção foi teorizada a partir da década de 60 do século passado por expoentes do neoinstitucionalismo da escolha racional, em particular pela sua vertente distributivista. Cabe analisar, por partes, em que consiste cada termo dessa designação teórica, a começar pelo próprio significado de “instituições”, que, nessa esfera teórica, assume a seguinte definição clássica elaborada por Douglas North:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em uma definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos (North, 2018, p. 13).

Em consonância com tal definição, a essência da teoria neoinstitucionalista é representada pela máxima de que as “instituições importam” (Peres, 2008), ou seja, de que são variáveis relevantes para a explicação de fenômenos sociais em sentido amplo. Isso se aplica, inclusive, ao estudo da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário (Limongi, 1994). Um exemplo de instituição formal, no ambiente político, é o sistema eleitoral adotado em cada país. Nos EUA, pratica-se o modelo distrital uninominal para a ocupação de cadeiras na Câmara dos Representantes (House of Representatives). Nesse modelo, cada distrito, ora entendido como jurisdição eleitoral, elege um único deputado que o representa. Estabelece-se, assim, um forte vínculo entre os referidos distritos e seus representantes com assento no Congresso, o que gera incentivos diretos à prática do *pork barrel* (Lancaster, 1986).

Pondere-se, entretanto, que a primazia das instituições como variável explicativa de fenômenos políticos, sociais ou econômicos era marca típica do antigo institucionalismo. O que justifica o prefixo “neo”, no vocábulo “neoinstitucionalismo”, é o entendimento de que as instituições importam, mas não encerram a explicação dos citados fenômenos. Isso porque, ao lado das instituições, em constante interação com elas, está a racionalidade individual dos agentes sociais. E de todas as derivações da teoria neoinstitucionalista, a que mais enfatiza a “perspectiva calculista” dos agentes é o neoinstitucionalismo da escolha racional, que se assenta no individualismo metodológico típico de estudos microeconômicos¹⁹. A premissa subjacente, nesse caso, é a de que indivíduos fazem cálculos estratégicos para maximizar suas utilidades em determinado contexto institucional que os cerca.

¹⁹ Vide Hall e Taylor (2003) e Peres (2008).

Resta esclarecer, nesse passo, em que consiste a vertente distributivista do neoinstitucionalismo da escolha racional. Trata-se da corrente teórica que visa explicar a economia política por trás da geração de políticas públicas distributivistas, as quais, na tipologia de Lowi (1972), correspondem às de benefícios concentrados em determinados grupos de beneficiários e de custos difusos imputados à sociedade como um todo. Quando essa espécie de política pública é eleitoralmente motivada, chega-se ao subconjunto das *pork barrel policies*, ou, de modo ainda mais específico, do *pork barrel spending*, no universo orçamentário. É nisso que consiste o denominado paroquialismo orçamentário. No âmbito do Poder Legislativo, esse fenômeno tende a ser mais prontamente associado, no Brasil, à figura das emendas individuais ao orçamento público, tal como assinalado por Bittencourt (2012):

Alguns estudos apontam que a busca por *pork* se materializa no interesse por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos (especialmente no âmbito federal) para obras e serviços de natureza local, que possam ser identificados pelo eleitor como uma “benesse” do parlamentar individual. A manifestação por excelência desta despesa pública de interesse do parlamentar é a “emenda orçamentária”, uma modificação que o Legislativo faz ao orçamento recebido do Executivo para veicular a autorização de uma determinada despesa de seu interesse (Bittencourt, 2012, p. 18).

Em consonância com a teoria distributivista, a perspectiva calculista dos agentes sociais pode ser interpretada tanto do ponto de vista dos eleitores quanto dos políticos eleitos. Para concretizar essas ideias, imagine-se que certo ator político distribuísse “barris de porco” (ou cestas básicas, para citar um bem contemporâneo) em prol de comunidades carentes da sua jurisdição eleitoral. O benefício associado a esse ato, à primeira vista, se expressaria em via de mão dupla. Os eleitores alcançados aumentariam seu bem-estar (Almeida, D., 2021), e o patrocinador político ampliaria suas chances de reeleição, havendo incentivos recíprocos para a recorrência dessa prática. Pela ótica do eleitor, seria racional reeleger o político que lhe provê benefícios; pela ótica do agente político, seria igualmente racional continuar distribuindo provisões particularistas para os seus potenciais eleitores. Essa é a essência da chamada “conexão eleitoral” entre legisladores e seus eleitores, sistematizada por Mayhew (1974).

De acordo com Shepsle (1978), se for admitida a premissa de Mayhew (1974) de que a reeleição é o principal objetivo dos legisladores, então o mecanismo da conexão eleitoral fará com que mandatários políticos tenham fortes incentivos para ofertar o máximo possível de políticas distributivistas para seus distritos eleitorais. Assume-se, de fato, que essa conexão atua como bússola psicológica que efetivamente guia o comportamento parlamentar, ainda que não

haja pesquisas empíricas conclusivas a respeito do real impacto do *pork barrel* sobre resultados eleitorais. Como bem destacam Stein e Bickers (1994):

Mayhew (1974), que primeiro elaborou a lógica subjacente à conexão eleitoral com os benefícios da política distributiva, observou que “o quanto os benefícios particularizados contam nas urnas é extraordinariamente difícil de dizer, mas seria difícil encontrar um congressista que pense que pode se dar ao luxo de esperar até que informações precisas estejam disponíveis. A tradição é que eles contam” (Stein; Bickers, 1994, p. 377, tradução nossa).

Ressalte-se, em adição, que a lógica distributivista do *pork barrel* está diretamente associada ao particularismo das provisões públicas (Lancaster, 1986). Afinal, para que se possa colher dividendos eleitorais em um distrito eleitoral, é importante que os benefícios sejam geograficamente concentrados, pois desse modo eles podem ser percebidos como provisões creditáveis à atuação de determinado patrocinador político. Como parte dessa estratégia, os parlamentares articuladores de políticas particularistas procedem à reivindicação de crédito (*credit claiming*) pela provisão de bens ou serviços em favor de suas bases eleitorais. Nos tempos atuais, isso poderia assumir a forma de novas praças, pontes, quadras esportivas, escolas, equipamentos médicos, novos hospitais e cisternas em áreas rurais do semiárido, entre tantos outros exemplos de benefícios territorialmente concentráveis.

No Brasil, essa vertente de atuação política é reconhecida pelos parlamentares federais como atividade orientada ao atendimento de expectativas de seus próprios eleitores. Segundo levantamento conduzido por recente Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), cerca de 75% dos congressistas concordam com a afirmação de que os eleitores deles esperam uma atuação do tipo “clientelista”²⁰ (Zucco *et al.*, 2026). Tal entendimento, ademais, se expressa de forma praticamente ecumênica no Congresso Nacional:

Mais marcante do que a alta concordância com essa afirmação é o fato dessa ser uma das perguntas que menos divide o Congresso. [...] a concordância atravessa esquerda e direita, cujas opiniões nunca divergiram nessa questão. Mas os dados mostram também [que] o consenso é completamente disseminado no parlamento: homens e mulheres de todas as regiões e todos os níveis de experiência concordam com ela (Zucco *et al.*, 2026, p. 1).

Em face dessa realidade, explora-se, adiante, como o estudo do paroquialismo orçamentário pode ser articulado com uma abordagem alocativa universalista, e por quais motivos essa análise é pertinente para a realidade institucional brasileira.

²⁰ Cabe esclarecer, contudo, que o termo “clientelismo” não é utilizado nessa tese como sinônimo de “emendas” ou de “distributivismo”. Acolhem-se, aqui, as distinções terminológicas formuladas por Borges (2010), para quem o clientelismo representa uma modalidade específica de provisão de “bens privados”, isto é, rivais e excludentes, estabelecida a partir de laços políticos personalistas.

2.2 Paroquialismo *versus* universalismo: instituições importam

Preambularmente, importa elucidar qual o significado atribuído nesta tese à palavra “universalismo”, que não se confunde com o conceito mobilizado por teóricos como Shepsle e Weingast (1981), para quem o referido vocábulo representa a formação de maiorias legislativas superdimensionadas (*oversized*), próximas da unanimidade no campo das políticas públicas distributivas. Pelas lentes de análise dos citados autores, o universalismo poderia ser traduzido, de forma simplificada, como “paroquialismo em escala universal” no âmbito do parlamento²¹. Nesta pesquisa, entretanto, o termo universalismo assume acepção diversa, sendo utilizado para designar a produção de políticas públicas guiadas por critérios objetivos que visam beneficiar a coletividade de maneira difusa e impessoal, ou seja, de forma “universal”²². Por essa ótica, então, o universalismo se apresenta, em termos gerais, como antônimo de particularismo²³ e, de forma mais específica, como elemento de contraponto ao paroquialismo.

A par dessa distinção, acrescente-se que não se adota, nesta tese, qualquer postura dicotômica que rotule o Poder Legislativo, deterministicamente, como órgão estritamente paroquialista, em contraposição a um ideal universalista de produção legislativa. Ao contrário, assume-se que o referido Poder pode expressar-se de ambas as formas, até porque já existe um entendimento bem assentado, no debate teórico da ciência política, de que o Legislativo não se furta do dever de aprovar políticas de interesse geral e alcance difuso (Arnold, 1990; Krehbiel, 1992)²⁴. Ao referir-se ao Congresso dos EUA, por exemplo, Arnold (1990) pondera que:

Embora o Congresso tenha aprovado muitos projetos de lei tributários particularistas, também aprovou uma reforma tributária genuína. Embora tenha criado diversos novos programas de gastos, também encerrou alguns desses programas e reduziu muitos outros. Embora os legisladores tenham dificuldade em aprovar aumentos de impostos, de alguma forma conseguiram fazê-lo. Embora os legisladores tenham participado de cortes de impostos, geralmente o fizeram em resposta a solicitações presidenciais (e muitas vezes com relutância). Embora o Congresso tenha tido problemas para equilibrar o orçamento ultimamente, ele o equilibrou regularmente ao longo da maior parte da história americana (Arnold, 1990, p. 150, tradução nossa).

²¹ Segundo Shepsle e Weingast (1981), a formação de maiorias “universalistas” (supermaiorias), em detrimento de coalizões mínimas, seria resultado da escolha racional dos legisladores, que, diante da incerteza quanto à composição de coalizões vencedoras, tendem a considerar mais seguro participar de arranjos políticos de amplo alcance que lhes garantam acesso a políticas distributivistas.

²² Sem prejuízo, porém, da possibilidade de focalização, desde que preservados os critérios objetivos, admitindo-se, também, a possibilidade de focalização dentro do universalismo (*targeting within universalism*), a exemplo do que propõem Skocpol (1991) e Jacques e Noël (2020).

²³ Em um plano de análise mais fundamental, a dicotomia entre universalismo e particularismo acompanha a formulação de Parsons (1991) concebida no âmbito da teoria sociológica.

²⁴ Krehbiel (1992), por exemplo, arrola um conjunto de legislações de caráter universalista aprovadas na 99ª legislatura do Congresso dos EUA, tal como a lei de segurança computacional.

Ponderação similar aplica-se ao Congresso brasileiro, que, na história recente do País, aprovou políticas universalistas relevantes, a exemplo da reforma previdenciária consubstanciada na Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019, e da reforma tributária promovida pela EC nº 132, de 2023. A produção congressual universalista, com efeito, tem sido fartamente documentada por estudos legislativos, como os da lavra de Amaral (2019), Amorim Neto e Santos (2002; 2003) e Martins (2012). Na órbita das políticas públicas educacionais, por ilustração, Martins (2012, p. 45) destaca que as iniciativas parlamentares apresentadas de 1995 a 2010 “voltaram-se mais para questões amplas de política pública do que para a satisfação de interesses particularistas ou paroquiais, estes últimos tipicamente representados pelos projetos sobre criação de escolas”.

Tais evidências, entretanto, merecem ser interpretadas em sua real dimensão, pois o fato de o Congresso produzir políticas universalistas não deve ser confundido com ausência de propensão ao paroquialismo. Assimiladas com o devido discernimento, as ponderações acima apenas informam que o Legislativo não se encerra no paroquialismo; ele o transcende, ao mesmo tempo que o preserva. Essa compreensão se torna ainda mais clara quando se distingue o processo legislativo “ordinário” do “orçamentário”, com atenção, também, ao entrelaçamento entre essas arenas. Nada impede que o Legislativo aprove leis universalistas e que, ao mesmo tempo, priorize a inserção de gastos particularistas nos orçamentos. Esse duplo perfil, ademais, pode ser até mesmo conexionado, a exemplo do que ocorre quando despesas autorizadas por meio de emendas são mobilizadas no processo de aprovação de leis universalistas.

Conexões dessa natureza, por sinal, já haviam sido observadas no Brasil no mínimo desde a década de 90, quando o brasilianista Barry Ames identificou a utilização de gastos paroquialistas como instrumentos de formação de majorias legislativas no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro (Ames, 1995). Na literatura teórica da ciência política, Evans (2004) também sobressai pela sua demonstração empírica de como projetos paroquialistas podem atuar como “lubrificantes da máquina legislativa” com vistas à construção de majorias no Congresso dos EUA²⁵. Como resultado dessa interação, a autora conclui, com ironia fina, que “grandes edifícios de políticas públicas nacionais são construídos, em partes, com tijolos de paroquialismo” (Evans, 2004, p. 243, tradução nossa). Por ótica similar, Alston e Mueller (2006) enfatizam, no contexto da realidade brasileira, que não se devem negligenciar

²⁵ O título do livro de Evans (2004), diga-se de passagem, é *Greasing the Wheels*, que, em tradução literal, seria intitulado “Lubrificando as Rodas”.

as políticas públicas que poderiam ter deixado de ser aprovadas em um cenário contrafactual desprovido dessa lubrificação da engrenagem congressional.

Adicione-se que a propensão do Poder Legislativo ao paroquialismo também pode ser interpretada de forma comparativa com o perfil de atuação do Poder Executivo. Nesse quesito, Shugart e Carey (1992) salientam que existe uma espécie de “divisão de trabalho” entre os citados Poderes, segundo a qual o Legislativo seria mais paroquialista por natureza e o Executivo relativamente mais propenso à resolução de questões de alcance nacional. Tal perspectiva, entretanto, não é invariável, razão pela qual os mesmos autores ressaltam que o paroquialismo legislativo pode ser temperado, entre outros fatores, pelo sistema de governo e pelo sistema eleitoral adotado em cada país. Essas dimensões complementares, de fato, são centrais na análise desenvolvida pelos mencionados autores, que são partidários da teoria neoinstitucionalista.

É justamente por esse prisma teórico que se passa à análise da realidade institucional brasileira, a fim de esclarecer por que o Brasil representa um país pertinente para o estudo do paroquialismo orçamentário. Entende-se, nesta tese, que essa escolha se justifica pelo fato de que o Congresso Nacional opera em ambiente institucional dotado de fortes incentivos a provisões particularistas, sobretudo na seara orçamentária. Tais incentivos, porém, são interpretados como probabilísticos, e nunca determinísticos²⁶. Além disso, deve-se ter claro que não se procede, neste capítulo, à identificação de incentivos ao paroquialismo com vistas à formalização de um modelo explicativo das emendas²⁷. O que se pretende elucidar, com a presente exposição, é que tais incentivos justificam o estudo do paroquialismo orçamentário no Brasil.

A par dessas ressalvas, os referidos incentivos são examinados, a seguir, sob duas camadas de análise: a primeira, mais fundamental, relativa ao próprio modelo político adotado pelo País; a segunda, mais procedimental, concernente às regras de emendamento orçamentário.

Modelo político brasileiro

Na primeira camada de análise institucionalista, relativa ao modelo político brasileiro, identificam-se os seguintes vetores de indução ao paroquialismo: (i) sistema de governo presidencialista; (ii) sistema eleitoral proporcional de lista aberta; e (iii) multipartidarismo fragmentado. Avalia-se, a seguir, cada um desses fatores institucionais.

²⁶ Ao encontro do reconhecimento de que a incerteza é atributo inerente às ciências sociais, onde “nunca podemos esperar conhecer um efeito causal com certeza” (King; Keohane; Verba, 1994, p. 79).

²⁷ Muito menos no sentido econométrico do termo.

Sistema de governo presidencialista

É incontroverso o reconhecimento de que, no sistema presidencialista, os Poderes Executivo e Legislativo coexistem sob o manto da “dupla legitimidade”, uma vez que são eleitos de forma independente um do outro (Shugart; Carey, 1992; Borges; Ribeiro, 2021)²⁸. Sendo igualmente alçados ao poder por meio do voto popular, ambos os poderes se impõem autonomamente no jogo político como representantes legítimos dos interesses da sociedade. De fato, ainda que o Presidente da República simbolize o ator político de maior proeminência, quem o elege é o mesmo povo que seleciona seus representantes no parlamento. Em tal contexto, Shugart e Carey (1992) enfatizam que:

Há uma certa tensão inerente aos sistemas presidenciais, uma vez que a assembleia legislativa e o executivo têm origem e sobrevivência separadas. Por um lado, diferentemente do parlamentarismo, o presidencialismo tem um executivo nacional eleito diretamente. Isso permite, pelo menos em teoria, que os eleitores confirmem um mandato a uma força política específica para governar o país por um período de tempo especificado. Ao mesmo tempo, a assembleia pode representar a diversidade sem comprometer a sobrevivência do executivo (Shugart; Carey, 1992, p. 167-168).

Como corolário dessa dupla legitimidade, pode-se inferir, à primeira vista, que os Poderes Executivo e Legislativo respondem a distintos incentivos no sistema presidencialista, visto que operam sob “conexões eleitorais” próprias, derivadas de bases eleitorais diferenciadas²⁹. Por ser eleito em escala nacional, o Presidente da República deve satisfação ao país como um todo, pois essa é sua base eleitoral. Em função disso, seria plausível considerar, a priori, que o Executivo é inerentemente incentivado a estruturar seu raciocínio político em bases nacionais, ou seja, de modo presumivelmente mais universalista, ou, no mínimo, menos paroquialista do que o Legislativo. Os parlamentares federais, afinal, conectam-se a públicos circunscritos a colégios eleitorais de menor dimensão geográfica. No caso do Brasil, esse recorte eleitoral regionalizado equivale aos Estados e ao Distrito Federal. Um Deputado Federal ou Senador do Estado de São Paulo, por exemplo, elege-se com base em votos de eleitores pertencentes somente a esse Estado. Consequentemente, o Legislativo seria intrinsecamente

²⁸ Ao contrário do que ocorre sob sistema parlamentarista (vide Apêndice 1 desta tese).

²⁹ Embora esta tese não adentre na discussão sobre o semipresidencialismo, assinala-se que essa solução intermediária é contemplada pela análise de Shugart e Carey (1992), que também abordam as implicações derivadas das duas variantes desse sistema de governo, quais sejam, o presidencialismo-parlamentarista e o premiê-presidencialismo.

incentivado a territorializar sua racionalidade política em bases locais, ou seja, de modo relativamente mais paroquialista do que o Executivo³⁰.

Esse enfoque alinha-se à interpretação de Samuels e Shugart (2003) de que sistemas presidencialistas tendem a experimentar não apenas a divisão de poder, como também a “divisão de propósitos”. Isso ocorre, segundo os autores, quando eleitores punem ou recompensam presidentes e legisladores por motivos diversos. Tal é o caso em que o Chefe do Executivo é responsabilizado pelo resultado de políticas públicas nacionais e os legisladores pela capacidade de provisão de *pork barrel*.

Em que pese a consistência lógica desses argumentos mais imediatos, eles devem ser tomados apenas como ponto de partida para a compreensão da realidade política brasileira, inserida no contexto do presidencialismo de coalizão. Nesse ambiente, afinal, a diferenciação entre os perfis de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo é mitigada pelo fato de que a viabilização política de governos minoritários requer a formação de alianças multipartidárias, e isso passa pela cessão de uma parcela dos Ministérios para partidos aliados. Nesse ambiente, os parlamentares que chefiam pastas ministeriais têm a oportunidade de priorizar a alocação de recursos em favor dos Estados onde são eleitos ou de Municípios administrados por prefeitos correligionários, havendo evidências empíricas que sustentam esse argumento (Baião; Couto; Jucá, 2018; Batista, 2015; Brollo; Nannicini, 2012; Henrique; Batista, 2020; Meireles, 2024). Em razão disso, embora o paroquialismo orçamentário seja um fenômeno originalmente identificado com o Poder Legislativo, ele também se torna extensível ao Poder Executivo.

Esse tipo de entrelaçamento institucional, ademais, também tem sido analisado sob as lentes da teoria da agência, centrada nos desafios da delegação de competências entre o “principal”, isto é, o ator que delega responsabilidades a terceiros, e o “agente”, ou seja, aquele que age em nome do principal (Jensen; Meckling, 1976; Kiewiet; McCubbins, 1991). Sob essa perspectiva de análise, Borges (2020) assinala que:

A formação de governos multipartidários cria um problema de controle quando o agente (ministro) decide usar sua autoridade e vantagens informacionais para perseguir suas próprias preferências, agindo em desacordo com as preferências do principal (presidente). (Borges, 2020, p. 8).

³⁰ Adicione-se a isso o fato de que o sistema eleitoral adotado no Brasil possibilita uma grande variação nos padrões de votação dos parlamentares, com a coexistência de padrões territorialmente concentrados e localistas (deputados distritais) e de padrões de votação territorialmente fragmentados.

Para mitigar esse tipo de problema, o Presidente da República pode adotar algumas estratégias defensivas a fim de proteger sua agenda de governo. Em particular, os presidentes podem optar por garantir maior controle sobre os ministérios mais importantes para a consecução dos objetivos do governo, por meio da nomeação de ministros da sua confiança, sejam eles copartidários ou quadros sem filiação (Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015). Nas situações em que isso é politicamente inviável, ele também pode buscar preencher cargos subministeriais relevantes, a exemplo dos ocupados por Secretários-Executivos (equivalentes a “vice-Ministros”), para que atuem como cães de guarda (*watchdogs*) alinhados à agenda presidencial (Pereira *et al.*, 2017). Interessa ao Chefe do Executivo, portanto, ocupar cargos de segundo e terceiro escalões com quadros de sua confiança, com vistas a potencializar a atuação dos Ministérios politizados em prol da agenda governamental (Borges, 2020)³¹.

Note-se, porém, que a existência de todo esse esforço defensivo por parte do Executivo, voltado à proteção da sua agenda, é compatível com a leitura de que os Poderes Executivo e Legislativo respondem a incentivos distintos. De todo modo, como não se conhece, a priori, o quão bem-sucedidas são essas estratégias presidenciais, torna-se pertinente avaliar se o Poder Executivo – em que pese sua presumida inclinação ao universalismo – também não capitula ao paroquialismo orçamentário no contexto do presidencialismo de coalizão.

Sendo assim, embora o paroquialismo seja um fenômeno originalmente identificado com o Legislativo, importa saber se as alocações orçamentárias de autoria do Executivo de fato apresentam melhor desempenho do que as oriundas de emendas, tendo-se em mira, no âmbito desta tese, a equidade das transferências federais discricionárias aos Municípios. Para avaliar esse aspecto, formula-se a seguinte hipótese a ser testada nesta pesquisa:

Hipótese H1: As transferências federais discricionárias originárias do Poder Executivo são mais equitativas que as derivadas de emendas.

Para além de questões atinentes ao sistema de governo, merece atenção, também, a influência das instituições eleitorais sobre o fenômeno do paroquialismo orçamentário, razão pela qual se avança, adiante, na análise do sistema eleitoral de lista aberta praticado no Brasil.

³¹ O que a literatura sobre o tema indica, em suma, é que a “microfísica do poder” também importa, pois cargos ministeriais não encerram a gestão do presidencialismo de coalizão; eles representam uma superfície política abaixo da qual subsiste uma camada burocrática de grande valor para a gestão da agenda presidencial (Bersch; Lopez; Taylor, 2022).

Sistema eleitoral proporcional de lista aberta

Na visão de Shugart e Carey (1992), o paroquialismo tende a ser intensificado em países que combinam o sistema presidencialista com sistemas eleitorais indutores do voto pessoal em detrimento do voto partidário³². Para os referidos teóricos, esse tipo de combinação produz um modelo institucional “ineficiente”, na medida em que gera fortes incentivos à prática do *pork barrel*. Afinal, se o foco do eleitor é a pessoa do candidato, e não a agenda programática de seu respectivo partido, então o comportamento parlamentar tende a ser personalista e atomizado na arena legislativa. Como cada parlamentar encontra espaço para atuar mais livremente em prol de suas bases eleitorais, sem restrições programático-partidárias fortes, o Poder Legislativo tende a assumir viés paroquialista.

Em consonância com esse entendimento, autores brasilianistas como Mainwaring (1993) e Ames (2001), inspirados na realidade política estadunidense, logo advertiram que o sistema proporcional de “lista aberta”, aplicado às eleições legislativas no Brasil, seria inclinado à provisão de gastos paroquialistas³³. Nesse sistema, afinal, os eleitores podem votar não apenas em legendas partidárias, como também na figura dos candidatos, à sua escolha, sem que devam obedecer a qualquer ordenação prévia similar à que seria definida por cada partido no modelo de “lista fechada”.

Tal entendimento, todavia, foi posteriormente contestado por intérpretes locais³⁴. Para Figueiredo e Limongi (2002), por exemplo, o sistema eleitoral de lista aberta não deveria ser tomado como elemento institucional suficiente para a derivação de que os parlamentares brasileiros desfrutariam de elevada autonomia na arena legislativa, uma vez que fatores institucionais complementares teriam o condão de neutralizar esse efeito.

Ocorre que os argumentos apresentados por Figueiredo e Limongi (2002) no início deste século 21 merecem ser reexaminados à luz do atual contexto institucional brasileiro, especialmente no que tange à arena orçamentária. De acordo com os citados autores, afinal: (i) “normas congressuais neutralizam a participação parlamentar individual”; (ii) a lei orçamentária “é autorizativa; não é mandatória”; e (iii) recursos “que atendam aos supostos interesses eleitorais dos congressistas se resumem, praticamente, aos recursos destinados a

³² No mesmo sentido, Samuels e Shugart (2003, 2012) adicionam que sistemas eleitorais personalistas também acentuam a “divisão de propósitos” anteriormente citada.

³³ O sistema proporcional se aplica à eleição de parlamentares em todas as casas legislativas do País, nos três níveis da federação, à exceção do Senado Federal, que adota o sistema majoritário.

³⁴ Para uma avaliação mais ampla acerca da controvérsia teórica acerca da (des)funcionalidade do presidencialismo de coalizão no Brasil, recomenda-se a leitura de Figueiredo e Limongi (2005), Ricci (2003), Power (2015), Inácio e Rocha (2021) e Almeida, A. (2025).

investimentos” (Figueiredo; Limongi, 2002, p. 313-315). Nessa toada, os teóricos em destaque haviam concluído que os parlamentares federais “têm limitada capacidade de influir, de forma individual, na alocação de recursos orçamentários” (Figueiredo; Limongi, 2002, p. 320).

Nada disso, contudo, corresponde à realidade orçamentária do Brasil contemporâneo, que representa justamente o oposto da descrição à época ofertada pelos autores supracitados. Em primeiro lugar, não há normas que neutralizem a participação parlamentar individual. O que existe, ao contrário, é a garantia constitucional de que todos os parlamentares disponham de substanciais cotas anuais para emendas individuais, conforme explicado mais adiante, quando da exposição das atuais regras de emendamento orçamentário. Em segundo lugar, as emendas individuais não mais se sujeitam à lógica do orçamento “autorizativo”, que, a propósito, não mais subsiste³⁵. As referidas emendas, em particular, tornaram-se permanentemente impositivas por força da Emenda Constitucional nº 86, de 2015³⁶. Em terceiro lugar, as emendas ao orçamento não se concentram em “investimentos”, além de não haver entrave à atuação paroquialista por meio de despesas correntes. Por sinal, dos R\$ 24,3 bilhões empenhados em emendas individuais em 2025, 63,1% (R\$ 15,3 bilhões) corresponderam a despesas correntes.

No Brasil do presente, portanto, os fundamentos analíticos desenvolvidos há cerca de duas décadas por Figueiredo e Limongi (2002) não mais se sustentam no ambiente orçamentário. Em face disso, os argumentos apresentados por Mainwaring (1993) e Ames (2001), no lugar de serem julgados como superados, merecem ser reconsiderados como pertinentes para o atual momento histórico.

Nessa esteira, permanece relevante para o estudo do paroquialismo orçamentário o reconhecimento de que o Brasil adota um modelo eleitoral eminentemente personalista. Parece ser inequívoco, com efeito, que a dinâmica eleitoral brasileira produziu uma realidade prática centrada no personalismo, tal como apontam, há tempos, pesquisas de opinião sobre o tema. Segundo Nicolau (2006), a sondagem Iuperj-2002 revelou que, para 92% dos eleitores, os próprios candidatos, e não os partidos, foram o fator decisivo na definição de voto para Deputado Federal. Essa situação fática, ao que consta, participa de uma cultura política em que o personalismo se reveste de caráter até mesmo prescritivo. De acordo com enquête conduzida

³⁵ A rigor, a lei orçamentária não é mais autorizativa desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, que, ao incluir o § 10 no art. 165 da Lei Magna, sujeitou as despesas discricionárias ao dever de execução.

³⁶ As emendas individuais também já eram provisoriamente impositivas desde 2014, com amparo em disposições constantes de leis de diretrizes orçamentárias, conforme explicado no Apêndice 3.

pelo Ibope, em 2013, 65% dos entrevistados entendiam que o voto para Deputado Federal deveria ser creditado aos próprios candidatos, e não aos respectivos partidos (Brasil, 2013).

Não se deve extrair disso, entretanto, uma associação direta entre personalismo e distributivismo, sob pena de generalização estereotipada quanto ao perfil de atuação parlamentar. Na realidade, essa questão já fora equacionada desde que a produção acadêmica local se tornou capaz de mapear a “geografia política do voto” para as eleições legislativas no Brasil, realizadas sob o sistema proporcional de lista aberta, em particular para a ocupação de cadeiras da Câmara dos Deputados. Ao mobilizar a tipologia originalmente concebida por Ames (2001), Carvalho (2003) desenvolveu uma análise empírica quanto ao padrão de distribuição espacial das votações para Deputados, identificando como elas se diferenciam ao longo do território estadual. Essa análise considera tanto a distribuição horizontal (concentração/dispersão) como a vertical (dominância/compartilhamento) dos padrões de votação. Quando a maioria dos votos de determinado Deputado advém de poucos Municípios, seu perfil é “concentrado”; e quando se origina de muitos Municípios, ele é “disperso”. Ao mesmo tempo, se um Deputado eleito captura a maioria dos votos de determinado Município, ele se torna “dominante” na região; mas se divide os votos com muitos outros candidatos em uma dada municipalidade, sua votação é “compartilhada”. Nesses termos, Carvalho debruçou-se empiricamente sobre a seguinte tipologia de “distritos informais” subjacentes às eleições para Deputado Federal: (1) concentrados-dominantes; (2) concentrados-compartilhados; (3) dispersos-dominantes; e (4) dispersos-compartilhados. Apenas nas situações 1 e 3, dotadas de dominância, os distritos informais brasileiros assumiriam a feição de “redutos eleitorais”, aproximando-se dos distritos uninominais estadunidenses. Somente nesses casos, por conseguinte, haveria incentivos mais fortes à atuação parlamentar paroquialista, orientada à provisão distributivista de bens e serviços públicos locais.

Com amparo nesse arcabouço analítico, Carvalho (2003) constatou que cerca de metade dos Deputados Federais eleitos em 1994 e 1998 foram alçados ao poder a partir de distritos informais de perfil dominante. Esse achado, diga-se de passagem, ajuda a explicar os resultados da pesquisa de opinião conduzida por Greggianin (2014, p. 7) junto a gabinetes da Câmara dos Deputados, segundo a qual as emendas individuais foram apontadas por 51% dos respondentes como “a atividade política mais relevante e importante” para o mandato parlamentar. Mais recentemente, nos mesmos moldes de análise propostos por Carvalho (2003), Sathler e Ferreira (2025) constataram que os padrões dominantes se mantiveram próximos a 50% nas eleições de 2014 (49%) e 2018 (45%) para Deputado Federal, muito embora a

composição interna desse agregado seja distinta da observada vinte anos atrás, ou seja, comparativamente à mapeada por Carvalho (2003) nas eleições de 1994 e 1998³⁷.

Do ponto de vista teórico, depreende-se que distritos informais dominantes criam incentivos mais fortes para a atração de emendas ao orçamento, na medida em que facilitam a reivindicação do crédito (*credit claiming*) pelos agentes políticos patrocinadores desses recursos (Carvalho, 2003). Com base nessa interpretação, é de se esperar que Municípios com menor fragmentação do voto, onde poucos parlamentares prevalecem entre os eleitos, tenham maior probabilidade de receber recursos oriundos de emendas. Por essa ótica, extrai-se a seguinte hipótese adicional a ser testada nesta pesquisa:

Hipótese H2: Municípios de menor competitividade eleitoral, onde há dominância de poucos parlamentares, tendem a receber mais emendas do que aqueles caracterizados por maior fragmentação dos votos.

Em adição, uma estrutura partidária fragmentada pode acentuar o paroquialismo orçamentário a partir de relação menos direta, que se estabelece não entre partidos e eleitores, mas entre os partidos com assento no Congresso e o Poder Executivo, tal como abordado no subitem seguinte.

Multipartidarismo fragmentado

Contabilizam-se, em 2026, 21 partidos políticos com assento na Câmara dos Deputados, sem que nenhum deles seja predominantemente majoritário³⁸. Essa última observação é relevante porque não basta conhecer a quantidade de partidos presentes no parlamento. Também é preciso apurar a proporção de cadeiras ocupadas por cada um deles, pois assim se conhece o grau de concentração ou dispersão partidária.

Foi justamente para lidar com esse tipo de refinamento analítico que a ciência política criou o indicador denominado Número Efetivo de Partidos (NEP)³⁹. Por ser constitutivamente sensível aos “pesos” dos partidos na esfera parlamentar, esse indicador é capaz de retratar a realidade de forma muito mais fidedigna do que a simples soma de partidos. Em maio de 2026, o NEP da Câmara dos Deputados correspondeu, pelos cálculos deste autor, a 10,4, o que revela existirem cerca de 10 partidos com peso político relevante nessa Casa. Tal patamar de

³⁷ Nas eleições de 2014 e 2018, Sathler e Ferreira (2025) observam redução do perfil concentrado-dominante e expansão do fragmentado-dominante.

³⁸ Trata-se de posição observada em maio de 2026. A maior legenda – o PL – contabiliza 95 parlamentares, o que representa 18,5% do total de 513 deputados no citado período.

³⁹ Conforme proposto por Laakso e Taagepera (1979), o NEP equivale ao inverso da soma dos quadrados das proporções de assentos de cada partido.

fragmentação partidária, há tempos, é considerado bastante elevado em perspectiva comparada. Pela estimativa de Nicolau (2012), desde o início deste século a Câmara já experimentava o mesmo grau de fracionamento, ao mesmo tempo que despontava como detentora do maior NEP entre câmaras congêneres⁴⁰. No atual momento histórico, muito embora a reforma eleitoral empreendida pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, tenda a reduzir a pulverização partidária no País nos próximos anos, fato é que, até o presente, o Brasil ainda ostenta o maior nível de fragmentação de que se tem notícia (Gallagher, 2025).

No lapso temporal em que se insere esta pesquisa, portanto, o Legislativo brasileiro operou em contexto político marcado por atomização partidária exacerbada. Em tal circunstância, a formação de maiorias legislativas se revela bastante dificultosa, o que torna o ambiente institucional ainda mais fértil para o cultivo do paroquialismo orçamentário. A razão disso é que, além de os gastos localistas servirem a interesses parlamentares no âmbito da arena eleitoral, como instrumento de alavancagem de votos (*pork for votes*), eles também são de grande valia política na arena legislativa, como instrumento transacional para a aprovação de políticas públicas de interesse do Poder Executivo (*pork for policies*)⁴¹. Nessa segunda dimensão de análise, as emendas parlamentares ao orçamento participam da já citada “caixa de ferramentas” utilizada para gerenciar o presidencialismo de coalizão. O multipartidarismo fragmentado, em resumo, tende a potencializar o paroquialismo orçamentário no Brasil.

Completa-se, assim, a avaliação dos três primeiros vetores de propulsão do paroquialismo, pertencentes à camada de análise relativa ao modelo político brasileiro, cabendo avançar, agora, para o exame da segunda camada institucional.

Regras de emendamento orçamentário

Se o modelo político brasileiro é estruturalmente inclinado ao paroquialismo, não deveria ser surpresa que, como desdobramento disso, as regras de emendamento orçamentário também apresentassem viés paroquialista. Mais do que isso, no entanto, observa-se que o regramento existente não apenas facilita o paroquialismo orçamentário; ele praticamente o institucionaliza de forma estrutural, ao garantir que todos os parlamentares, indistintamente, possam alocar recursos com ampla autonomia por intermédio de emendas individuais. Isso se explica em função: (i) da garantia de cotas impositivas para emendas individuais; e (ii) da frágil conexão programática das emendas. Examina-se, adiante, cada um desses dois vetores.

⁴⁰ Coincidentemente, o NEP apurado pelo autor, à época, também correspondia a 10,4.

⁴¹ Vide Alston e Mueller (2006).

Garantias de cotas impositivas para emendas individuais

As regras de emendamento da peça orçamentária, no Brasil, são bastante generosas em favor de intervenções legislativas atomizadas, que se materializam na forma de emendas individuais. A própria Constituição assegura um montante total predefinido para essas emendas, que deve ser observado, de partida, a cada ciclo orçamentário anual⁴². Essa prerrogativa magna foi instituída por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 2015, a qual estabeleceu não apenas o montante global a ser assegurado para emendas individuais, equivalente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União, como também definiu que tais emendas são impositivas, ou seja, de execução obrigatória. Posteriormente, a EC nº 126, de 2022, ampliou ainda mais o montante destinado às emendas individuais, elevando-o para patamar correspondente a 2% da RCL⁴³.

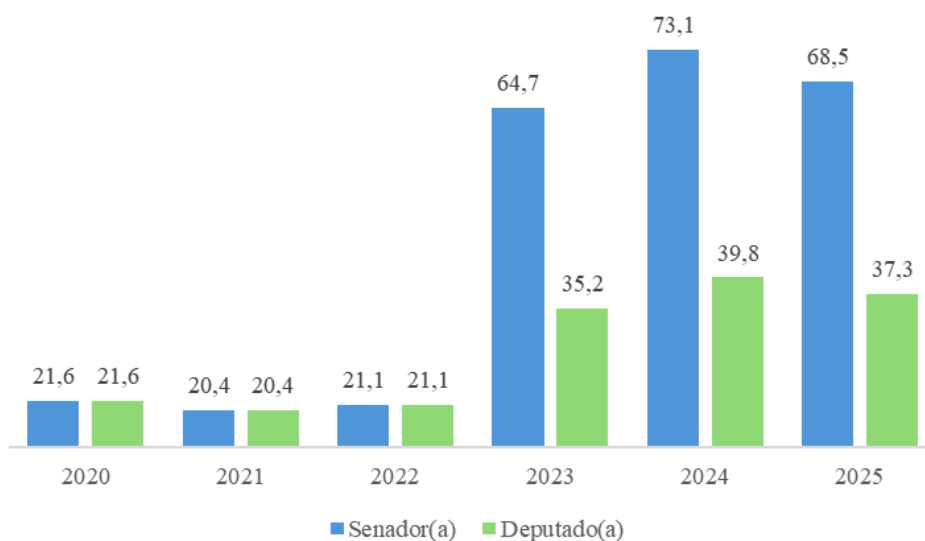
Para satisfazer esses comandos constitucionais, a prática orçamentária federal mediada pelas leis de diretrizes orçamentárias tem se estruturado da seguinte forma. Quando o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) elaborado pelo Executivo é enviado à apreciação do Congresso, nele já está contida uma reserva para emendas individuais, em montante equivalente ao critério constitucionalmente definido. Depois disso, a referida reserva é equitativamente distribuída entre todos os parlamentares. Até 2022, essa distribuição era absolutamente idêntica entre os 594 congressistas (513 Deputados e 81 Senadores). Já a partir de 2023, passou a haver dois patamares diferenciados, uma vez que a EC nº 126, de 2022, desagregou o parâmetro de 2% da RCL nas seguintes parcelas: 1,55% para Deputados e 0,45% para Senadores. Disso resultou que a cota per capita, para Senadores, tornou-se consideravelmente superior à dos Deputados. O Gráfico 2 demonstra os efeitos observados a partir de 2023 em decorrência das duas mudanças promovidas pela EC nº 126, de 2022, que foram o aumento da cota global para emendas individuais e a diferenciação dessas cotas entre Deputados(as) e Senadores(as).

⁴² Antes disso, os montantes destinados às emendas individuais eram fixados nos pareceres preliminares ao projeto de lei orçamentária anual, aprovados pela CMO.

⁴³ Relativa a dois exercícios antecedentes, ou seja, ao exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA.

Gráfico 2 – Cotas individuais para emendas de 2020 a 2025

(R\$ milhões de 2025)⁴⁴



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP.

Se, até 2022, cada parlamentar já dispunha de uma expressiva cota anual para emendas individuais, da ordem de R\$ 20 milhões, a partir de 2023 esses recursos se elevam para patamares inéditos, relativamente mais acentuados em favor de Senadores⁴⁵. Como se verá no Apêndice 3 desta tese, essa alavancagem no valor das emendas individuais representa apenas um dos diversos movimentos delineadores da marcha de empoderamento orçamentário do Congresso Nacional, iniciada em 2014.

Com ampla autonomia para atuarem individualmente como formuladores de emendas, é previsível que os parlamentares tendam a pensar, primeiramente, em direcionar recursos federais em favor de suas bases eleitorais, sem que haja grandes restrições programáticas para esse fim, conforme explorado no item seguinte.

Frágil conexão programática das emendas

Uma vez que cada um dos 594 parlamentares pode atuar como instância formuladora de emendas, torna-se muito pouco provável que esse processo decisório seja pautado por discussões programáticas estruturais, ancoradas em diagnósticos de amplitude nacional. A tendência natural, ao revés, é que o trajeto alocativo das emendas individuais seja guiado pela dinâmica eleitoral de âmbito local.

⁴⁴ O método de atualização monetária adotado nesta tese é explicado em seu Apêndice 10.

⁴⁵ Observe-se, *en passant*, que, pelas regras atuais, cada Senador conta com mais de R\$ 0,5 bilhão para emendas individuais ao longo dos oito anos de mandato.

Em contraposição a esse entendimento, poder-se-ia alegar, como réplica, que: (i) as emendas incidem sobre rubricas que integram algum programa constante do orçamento, de modo que, ao fim e ao cabo, todas elas são dotadas de teor programático; e (ii) as emendas individuais têm autonomia apenas relativa, pois necessariamente dependem da aprovação de uma instância colegiada do Congresso Nacional, que é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Tais argumentos, todavia, não merecem prosperar, sobretudo do ponto de vista universalista. Afinal, o mero “encaixe” formal das emendas individuais em algum programa orçamentário não se confunde com “formulação” de natureza programática. Para que fosse esse o caso, primeiro haveria a necessidade de se avaliar uma determinada política pública a fim de identificar, em escala nacional, se haveria a necessidade de ajustes na proposta orçamentária formulada pelo Poder Executivo. Mas não é isso o que ocorre, pois as emendas individuais não se articulam com os programas do orçamento numa dinâmica alocativa estruturada “do geral para o particular”, na qual a análise de programas precede a formulação de emendas. Ao contrário disso, a relação que se estabelece é do tipo “do particular para o geral”, isto é, de “baixo para cima” (Greggianin *et al.*, 2023), pois a lógica eleitoral de âmbito local é que tende a guiar a formulação de emendas. Essa tréplica se torna ainda mais irrefutável quando se considera que, desde 2020, metade das emendas individuais pode ser inserida nos orçamentos anuais sem qualquer conexão programática, na forma das chamadas “emendas Pix”⁴⁶. Tais emendas, como se verá em maiores detalhes no Capítulo 3, foram instituídas pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019, sob a denominação oficial de “transferências especiais”, e simplesmente dispensam a observância material do princípio orçamentário da programação do gasto público. Tanto é que, no orçamento federal, as emendas Pix são formalmente albergadas pelo programa intitulado “Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica”, que não se vincula a nenhuma provisão de bens ou serviços públicos previamente identificável. Não bastasse isso, por determinação constitucional expressa, tais emendas ainda devem ser inexoravelmente direcionadas aos entes subnacionais, o que sacramenta, ainda mais, o caráter localista das emendas individuais⁴⁷.

Também não se sustenta o argumento de que as emendas individuais teriam autonomia mitigada por serem submetidas à aprovação da CMO, pois seria pouco realista conceber que esse colegiado lograsse escrutinar uma miríade de emendas a ponto de julgá-las, de forma

⁴⁶ Visto que, por força do art. 166, § 9º, da Constituição, a outra metade deve ser direcionada a ações e serviços públicos de saúde.

⁴⁷ É o que estabelece o art. 166-A, *caput*, da Constituição.

estruturada, à luz das respectivas políticas públicas. O que se tem constatado, há tempos, é que essas emendas acabam sendo aprovadas de forma praticamente automática pela CMO, sem análise de mérito (Tollini, 2008). A fim de que não parem dúvidas sobre isso, deve-se ter claro que as emendas individuais prescindem de exame prévio pelas comissões permanentes, que são os órgãos congressuais especializados em áreas de políticas públicas. As referidas emendas são apresentadas diretamente perante a CMO, sem serem submetidas ao filtro prévio das comissões. Na prática, isso significa que emendas individuais propostas ao orçamento do Ministério da Educação, por exemplo, não dependem de avaliação por parte das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Elas são endereçadas sem intermediação à CMO⁴⁸. Não seria factível imaginar, entretanto, que esse colegiado reunisse conhecimento suficiente a ponto de fazer as vezes das comissões temáticas, cuja existência se deve justamente à necessidade institucional de especialização. Trata-se de fragilidade institucional relevante quando se tem em mira o objetivo de mitigação do paroquialismo orçamentário.

Síntese dos incentivos institucionais

Com base em todo o exposto, depreende-se que a matriz institucional brasileira, nas duas camadas de análise anteriormente examinadas, é do tipo que potencializa a atuação paroquialista do Poder Legislativo. Nesses moldes, admitindo-se que a alocação de recursos públicos por meio de emendas é predominantemente condicionada por critérios político-eleitorais, e que as regras de emendamento da peça orçamentária favorecem a intervenção parlamentar individualizada, sem restrições programáticas fortes, não caberia esperar um resultado alocativo aderente àquele que seria guiado, contrafactualmente, por critérios técnicos de caráter universalista. A par disso, deriva-se a seguinte “hipótese-síntese” a ser testada nesta pesquisa, sob o objetivo maior de análise da equidade do gasto público.

Hipótese H3: Os efeitos redistributivos das transferências aos Municípios, oriundas de emendas, são fracos ou inexistentes.

Em face dessa última hipótese, convém esclarecer como a presente pesquisa pode ser interpretada à luz do debate mais amplo acerca do desempenho das alocações orçamentárias, sobretudo em termos de equidade do gasto público. Para cumprir esse objetivo, o tópico seguinte traz à baila a abordagem teórica da orçamentação por desempenho, concatenando-a com a temática do paroquialismo orçamentário no contexto das transferências voluntárias da União aos entes subnacionais.

⁴⁸ Assim determina o art. 166, § 2º, da Lei Magna.

2.3 Orçamentação por desempenho e paroquialismo orçamentário

A avaliação da qualidade do gasto público é atividade multidimensional, de tal modo que a métrica da equidade, representativa do foco de análise desta tese, merece ser colocada em perspectiva à luz de um conjunto maior de dimensões de desempenho. No contexto orçamentário, em particular, é desejável que essa compreensão expandida também seja conexcionada com a abordagem da “orçamentação por desempenho”, designada pela literatura de referência como *performance budgeting*.

A orçamentação por desempenho tem sua origem em reformas orçamentárias empreendidas na década de 50, nos EUA. Buscava-se, naquele momento histórico, transcender o modelo orçamentário tradicional, até então muito autorreferido em torno de “informações-meio” dos gastos governamentais, a exemplo de despesas administrativas ou aquisições públicas em geral. Essa configuração pretérita da peça orçamentária, diga-se de passagem, era reflexo das origens mais remotas do orçamento público, que inicialmente emergiu como instrumento de controle político, ou seja, de freios e contrapesos entre os Poderes.

Em sua raiz histórica, de fato, o orçamento público tinha como pano de fundo um movimento político orientado à consolidação da *accountability* horizontal mais imediata, consubstanciada na dependência de autorização do gasto público pelos parlamentos. Tal perspectiva, entretanto, revelou-se insuficiente à luz da demanda informacional emergida no século 20, quando a *accountability* vertical entre Estado e sociedade ganhou ímpeto renovado após o término da Segunda Guerra Mundial, ao mesmo tempo que a *accountability* horizontal assumiu novos contornos, passando a abranger, também, a dimensão do desempenho governamental (Anderson, 2010; Posner; Park, 2007; Sapala, 2018; Schick, 2014).

Foi nesse contexto histórico que a abordagem da orçamentação por desempenho se propôs a dotar os documentos orçamentários de roupagem mais finalística, com vistas a comunicar melhor as entregas de bens e serviços à sociedade e os objetivos do gasto público. Esse espírito reformista original ainda se faz presente, por sinal, nas acepções contemporâneas da orçamentação por desempenho, a exemplo do que se depreende da seguinte definição sistematizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

uso sistemático de informações de desempenho para subsidiar as decisões orçamentárias, seja como subsídio direto para decisões de alocação orçamentária ou como informações contextuais para informar o planejamento orçamentário e incutir maior transparência e *accountability* em todo o processo orçamentário, fornecendo informações aos legisladores e ao público sobre os propósitos dos gastos e os resultados alcançados (OCDE, 2019, p. 9, tradução nossa).

Note-se que essa conceituação também embute, ainda que implicitamente, uma forte conexão entre as atividades de avaliação de políticas públicas e orçamentação pública, visto que a avaliação é a principal fonte de informações de desempenho do gasto público. Tais informações podem participar do ciclo orçamentário tanto do ponto de vista *ex post*, com vistas a conhecer o desempenho do gasto público já realizado, como *ex ante*, para se estimar o desempenho do mesmo gasto em conexão com a atividade de planejamento. Esse *modus operandi* é bem representado pelo modelo do “orçamento-programa”, no qual o documento orçamentário é formatado de modo a demonstrar as entregas programadas de bens e serviços à sociedade e os objetivos do gasto público.

O Brasil pode ser considerado como país contemporâneo à onda reformista que se difundiu mundo afora já a partir da década de 60 (Bijos, 2022). Naquela década, foram aprovados no País dois diplomas legais alinhados à orçamentação por desempenho. O primeiro, de alcance nacional, foi a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, instituída ainda sob governo civil. A referida lei prevê expressamente que a lei orçamentária anual informe o “programa anual de trabalho do governo”, inclusive em termos de realização de obras e de prestação de serviços. O segundo, de âmbito federal, foi o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que tornou obrigatória a elaboração de “orçamento-programa anual”⁴⁹.

De fato, desde a década de 60, até o presente, o Brasil tem se mantido alinhado à abordagem da orçamentação por desempenho, ainda que esse processo tenha se desdobrado de forma não linear no País (Bijos, 2020). Desperta atenção, entretanto, o fato positivo de que, desde 1987 (Core, 2001), os orçamentos federais têm sido invariavelmente acompanhados de informações não financeiras a respeito dos produtos de ações orçamentárias finalísticas e das respectivas quantidades de bens ou serviços públicos. Em linguagem técnica, esses quantitativos físicos são designados de “metas físicas” das ações.

Um exemplo prático ajuda a elucidar esse ponto. Na lei orçamentária anual (LOA) da União para 2025 (Lei nº 15.121, de 2025), constou uma ação orçamentária com dotação inicial de R\$ 346,9 milhões destinados à entrega de 46 mil cisternas naquele ano⁵⁰. O propósito dessa política pública é garantir acesso à água para a população rural vulnerável do semiárido brasileiro, exposta a longos períodos de estiagem. Assim estruturado, o orçamento federal brasileiro estabelece uma conexão direta entre informações financeiras (dotação orçamentária)

⁴⁹ Para uma análise mais abrangente a respeito da introdução do “orçamento-programa” no ordenamento jurídico brasileiro, vide Silva (1973).

⁵⁰ Trata-se da ação “8948 - Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural”, integrante do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

e não financeiras (metas físicas) no nível das ações orçamentárias, quando cabível⁵¹. No que interessa a esta tese, a questão fulcral a ser levantada, pelas lentes da equidade, é: quais localidades do País foram beneficiadas por essas entregas e quais foram os critérios de distribuição geográfica?⁵²

As indagações acima buscam decifrar, em resumo, como se estabelece a conexão entre as dimensões da “eficácia” e da “equidade” do gasto público. Nesse passo, em consonância com a afirmação de que a qualidade do gasto pode ser representada por múltiplas dimensões, convém citar alguns exemplos de quão elástico pode ser o foco avaliativo. Do ponto de vista macroeconômico, pode-se perquirir em que medida o orçamento público, como um todo, contribui para suavizar ciclos econômicos ou alavancar o desenvolvimento nacional por intermédio de investimentos públicos. Sob o prisma político, pode-se questionar se as prioridades constantes do orçamento são consentâneas com as necessidades mais prementes de seu momento histórico. Setorialmente, pode-se analisar se uma política pública na área da saúde, por ilustração, tem sido efetiva no enfrentamento do problema que lhe deu origem, e a que custo.

O denominador comum dessa multiplicidade de enfoques é que todos eles avaliam alguma dimensão de desempenho do gasto público, cada qual à sua maneira. Essa pluralidade analítica pode ser consolidada, de forma pragmática, na forma dos chamados “5 Es” de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade)⁵³, cujos conceitos, ora acolhidos nesta tese, encontram-se consistentemente enunciados no Projeto de Lei Complementar nº 25, de 2022, nestes termos⁵⁴:

⁵¹ Tal associação não se aplicaria, por exemplo, a uma ação relativa a despesas com juros da dívida pública.

⁵² Pela sistemática orçamentária atual, de fato, essa questão merece ser elaborada com conjugação verbal no passado porque o detalhamento geográfico do gasto público, em regra, só é conhecido com maior precisão no momento da execução orçamentária.

⁵³ Registre que essas múltiplas dimensões também são consideradas pelo Tribunal de Contas da União como critérios de controle em auditorias operacionais (Brasil, 2020b).

⁵⁴ Trata-se de projeto de lei sobre normas gerais de finanças públicas, de coautoria dos Deputados Felipe Rigoni e Tabata Amaral e do Senador Alessandro Vieira (que protocolou igual proposta no Senado na forma do PLP nº 24, de 2022), em contexto de gabinete compartilhado. O projeto foi elaborado com fundamento no art. 165, § 9º, da Constituição de 1988, com vistas a substituir a Lei nº 4.320, de 1964.

Art. 2º [...]

§ 1º A qualidade do gasto público e o desempenho de planos, políticas públicas e programas compreendem as seguintes **dimensões de desempenho**, assim entendidas:

I – economicidade: minimização dos custos incorridos na consecução de determinada atividade, sem prejuízo de padrões de qualidade;

II – eficiência: relação entre produtos gerados por determinada atividade, na forma de bens ou serviços públicos, e os respectivos custos;

III – eficácia: cumprimento de metas programadas, na forma de entrega de bens ou serviços, independentemente dos custos incorridos;

IV – efetividade: alcance de resultados finalísticos pretendidos, em termos de efeitos diretos ou indiretos sobre a situação-problema objeto da intervenção governamental; e

V – **equidade**: adequação entre a oferta de bens e serviços públicos e a necessidade de tratamento diferenciado entre públicos-alvo de planos, políticas públicas ou programas (Brasil, 2022, grifos nossos).

À vista dessas cinco dimensões de desempenho, reitera-se que esta tese se concentra, em particular, na análise da “equidade” do gasto público, tendo em vista que essa dimensão dialoga diretamente com o objeto de estudo da presente pesquisa, qual seja, o paroquialismo orçamentário. Como visto, afinal, o apadrinhamento político do gasto público tem o potencial de traduzir-se em iniquidades regionais relevantes. É o que ocorre, por exemplo, quando Estados ou Municípios politicamente bem patrocinados são mais agraciados por recursos federais do que localidades de maior carência que, por sua vez, são politicamente sub-representadas. É nesse momento que entra em cena a dicotomia entre orçamentação por desempenho e paroquialismo orçamentário, adiante discutida no contexto das transferências voluntárias da União aos entes subnacionais.

Transferências voluntárias: a tensão entre desempenho e paroquialismo

O estudo das transferências voluntárias federais sugere que a orçamentação por desempenho (*performance budgeting*) e o paroquialismo orçamentário (*pork barreling*)⁵⁵ compõem uma espécie de “Yin-Yang” do gasto público, visto que essas duas realidades orçamentárias se antagonizam por meio de diferentes canais de influência⁵⁶. De um lado, a orçamentação por desempenho – ora tomada como uma materialização técnica do universalismo orçamentário – busca se impor, por exemplo, mediante comandos normativos inscritos em leis de diretrizes orçamentárias. De outro, o paroquialismo orçamentário se

⁵⁵ Ou *pork barrel budgeting*.

⁵⁶ Ironicamente, essa dualidade é representada por siglas idênticas: “PB” (*performance budgeting*) e “PB” (*pork barreling*).

reafirma, na prática, por influência da conexão eleitoral. Cabe analisar, por partes, como essa “ambivalência taoísta” se manifesta no âmbito das transferências voluntárias da União, que, por não serem de natureza obrigatória, sujeitam-se ao juízo de conveniência e oportunidade do alocador de recursos públicos.

Como ponto de partida dessa análise, convém recordar que, por adotar a forma federativa de Estado, o Brasil tem seu gasto público distribuído entre os orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em termos práticos, isso significa que devem ser anualmente aprovados e executados: um orçamento federal; 26 orçamentos estaduais; um orçamento distrital; e 5.569 orçamentos municipais. Nesse complexo ambiente institucional, em que se pratica o chamado “federalismo cooperativo”, a União pode realizar transferências discricionárias aos demais entes com vistas à consecução de suas competências comuns, a exemplo das inscritas no art. 23 da Constituição. Tal tipo de transferência se amolda ao que a legislação designa de “transferências voluntárias”⁵⁷.

Sendo discricionárias, as transferências voluntárias não seguem fórmulas alocativas predeterminadas, típicas das que se aplicam a transferências obrigatórias como as decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujos montantes são distribuídos às municipalidades do País segundo critérios previamente definidos em lei. Sendo assim, importa saber se a discricionariedade em foco produz distorções alocativas potencialmente críticas pela ótica da equidade regional.

Do ponto de vista normativo, duas ferramentas lógicas ajudam a descortinar essas distorções. Uma delas reside na capacidade de se identificar a chamada “falácia da composição” (Walton, 2012), também conhecida como falácia da agregação. Essa ilusão argumentativa sugere que, se algo é verdadeiro para uma “parte” que compõe o “todo”, então essa verdade pode ser generalizada para o conjunto total no qual tal parte se insere. No contexto em análise, portanto, não se deve tomar a melhoria da situação de um dado Município, em decorrência do recebimento de transferências da União, como indicativo de evolução da Federação em seu conjunto.

Esse raciocínio fica ainda mais claro quando se agrega a segunda ferramenta analítica ora preconizada, que consiste em examinar “o que se vê e o que não se vê” (Bastiat, 1995) a respeito das transferências discricionárias em análise. Quando determinado ente é beneficiado por essas transferências, o que se vê, com certa facilidade, é que ele melhora sua situação

⁵⁷ No plano infraconstitucional, as transferências voluntárias são disciplinadas pelo art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

financeira mais imediata, adquirindo maior capacidade operativa para a satisfação de necessidades públicas locais. O que talvez não se enxergue, com igual clareza, é que outro ente mais necessitado pode ter sido preterido nesse processo. Imagine-se, em situação hipotética e ao mesmo tempo hiperbólica, que a integralidade das transferências voluntárias da União fosse destinada a um só Município. Em pouco tempo, esse ente tenderia a transformar-se em uma “Suíça brasileira”, mas, para isso, seria necessário relegar os demais Municípios à própria sorte. Em que pese a inverossimilhança desse tipo de “redução ao absurdo” (*reductio ad absurdum*), o exagero didático nele contido é útil para esclarecer que as transferências em análise, pela sua natureza discricionária, podem dar azo a assimetrias distributivas indesejáveis.

No plano normativo, esse risco de distorção alocativa tem sido objeto de atenção das leis de diretrizes orçamentárias da União que, em consonância com a abordagem da orçamentação por desempenho, têm exigido que indicadores socioeconômicos sejam considerados como critérios de priorização das transferências voluntárias federais. É o que constou, por exemplo, nos seguintes dispositivos da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) da União para 2025 (Lei nº 15.080, de 2024):

Art. 91. [...]

§ 5º As **transferências voluntárias priorizarão os entes federativos com os menores indicadores socioeconômicos**.⁵⁸ [...].

Art. 94. A execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias da União cujas programações não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos **critérios de distribuição dos recursos, considerados os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública**, devendo-se demonstrar o cumprimento do disposto no § 5º do art. 91 (Brasil, 2024a, grifos nossos)⁵⁹.

Na prática, contudo, evidências empíricas têm apontado que as transferências voluntárias federais não necessariamente desempenham função redistributiva relevante no sentido de prestigiar Municípios mais carentes do País. Isso se explica, segundo as mesmas evidências, pelo fato de que outros fatores, como os de natureza política, exercem significativa influência sobre o destino de tais transferências, a exemplo dos concernentes à conexão eleitoral entre alocadores federais e beneficiários locais. É o que indicam, por ilustração, os estudos de

⁵⁸ Essa previsão legal tem se repetido desde a LDO para 2022 (vide art. 82, § 6º, da Lei nº 14.194, de 2021).

⁵⁹ A exigência de evidenciação de critérios de distribuição de recursos – durante a execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias da União – remonta à LDO para 2002 (vide art. 34, § 9º, da Lei nº 10.266, de 2001); e, de forma associada a indicadores socioeconômicos, desde a LDO para 2010 (vide art. 42 da Lei nº 12.017, de 2009).

autoria de Baião (2013), D. Bijos⁶⁰ (2018), Ferreira e Bugarin (2007) e Soares e Melo (2016). Até mesmo o debate público mais amplo, diga-se de passagem, também dedica atenção ao tema, tal como se observa nos seguintes fragmentos de reportagens pertinentes à presente discussão:

No Piauí, o município de João Costa, reduto eleitoral do senador [...] ⁶¹, tem estádio de futebol moderno, três postos de saúde, creche nova e dezenas de ônibus escolares e ambulâncias. A duas horas de distância dali, o município de Brejo do Piauí, embora seja mais populoso, pena com estradas esburacadas, duas ambulâncias e atendimento de saúde precário (France, 2025).

Não é só uma ponte que separa as cidades de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE), cada uma em um lado do rio São Francisco, no sertão, que marca a fronteira entre os dois estados. [...]

Nos últimos dez anos, especialmente por influência do ex-senador [...], Petrolina recebeu R\$ 464 milhões em transferências do governo federal, segundo levantamento do UOL. Juazeiro, por sua vez, teve só R\$ 86 milhões. [...]

A infraestrutura dos dois municípios foi influenciada pelo fato de Petrolina ter padrinhos políticos fortes em nível nacional, ao contrário de Juazeiro. [...]

Apenas no Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, foram 15 vezes mais recursos enviados para o município pernambucano do que para o baiano entre 2014 e 2024 (Portinari, 2025).

Note-se que, ao abordar a influência do apadrinhamento político sobre o destino do gasto público, a última reportagem trazida à baila não faz uso da palavra “emenda”. Isso é relevante porque os canais de influência do apadrinhamento do gasto público, a princípio, podem originar-se tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo. Conforme já assinalado nesta tese, esse duplo canal de influência pode representar uma derivação do próprio presidencialismo de coalizão praticado no Brasil, em que parlamentares se afastam temporariamente de seus mandatos no Legislativo para assumir cargos ministeriais⁶².

Adicionalmente, não se deve desconsiderar que o chefe do Poder Executivo, embora seja eleito nacionalmente, também pode ser fonte de apadrinhamento do gasto público em prol de determinadas localidades. Ao encontro da perspectiva tullockiana de que “pessoas são pessoas” (Tullock, 2002), convém admitir que o Presidente da República também é um ator social sujeito a cultivar suas conexões políticas. O próprio partido político ao qual ele pertence, por exemplo, pode ser um fator de atração de recursos em favor de Municípios por ele governados, tal como sugerem os seguintes excertos de outra reportagem correlacionada com a temática em foco:

⁶⁰ Cabe esclarecer que esta referência não diz respeito ao autor desta tese, mas a outro autor de mesmo sobrenome.

⁶¹ Referências nominais ou partidárias, em regra, são omitidas nesta tese para o bem da impessoalidade.

⁶² O próprio ex-senador citado nessa reportagem, diga-se de passagem, ocupou o cargo de Ministro de Estado na mesma pasta ali mencionada, qual seja, o Ministério da Integração.

O Presidente [...] favoreceu seis cidades governadas pelo [...] ou aliados com R\$ 1,4 bilhão, desde a sua posse em 2023.

Repasse ocorreram sem aval da área técnica ou justificativas detalhadas, em valores maiores do que os solicitados e com pedido de “prioridade” escrito à mão.

As cidades de Mauá, Araraquara, Diadema e Hortolândia – as três primeiras do [...] em SP – e Cabo Frio e Belford Roxo – governadas por aliados do RJ – foram beneficiadas.

Elas levaram vantagem frente a cidades maiores ou com menor IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) na liberação de verbas (Matais; Affonso, 2024).

Nesse mesmo contexto, mas de forma independente de situações concretas pontuais, Bittencourt e Santos (2025) advertem que a discricionariedade alocativa exacerbada:

abre portas ao enorme risco de apropriação do poder decisório na alocação de recursos (quer por parte de agentes do Executivo, quer mediante intervenções de parlamentares) para atender a interesses dos próprios tomadores de decisão, em lugar de preservar o interesse público (Bittencourt; Santos, 2025, p. 474).

[...]

Daí decorre que nenhum agente tem o direito potestativo de eleger quais serão os beneficiários dos recursos públicos, sem que tenha que aplicar – e demonstrar de forma cabal – os fundamentos pelos quais suas escolhas foram realizadas. Os munícipes de uma cidade que receba transferências apenas porque assim prefere um agente público estão sendo tratados de forma discriminatória em relação aos habitantes das demais cidades, dado que a sua priorização não se deveu a qualquer consideração sistêmica das necessidades nacionais (ótica decisória imperativa às autoridades federais), mas decorreu pura e simplesmente do ato de vontade do agente que assim decidiu (Bittencourt; Santos, 2025, p. 476).

Existe, em síntese, um amplo conjunto de argumentos extraídos de estudos acadêmicos, do debate público, de comandos normativos e de orientações doutrinárias que corroboram a dicotomia entre “universalismo” (ora tangibilizado à luz da orçamentação por desempenho) e “paroquialismo” no bojo do processo orçamentário. Isso reforça a importância de se escrutinar empiricamente, à luz de indicadores universalistas de equidade, como recursos federais discricionários têm sido distribuídos entre os entes subnacionais. Nesse cenário, recorde-se que, embora a tônica desta pesquisa recaia sobre as emendas ao orçamento, também é dedicado espaço subsidiário para a comparação dessa forma de alocação de recursos com programações de autoria do Poder Executivo, ao encontro das três hipóteses formuladas neste Capítulo 2, adiante reapresentadas, de forma consolidada, à guisa de arremate:

Hipótese H1: As transferências federais discricionárias originárias do Poder Executivo são mais equitativas que as derivadas de emendas.

Hipótese H2: Municípios de menor competitividade eleitoral, onde há dominância de poucos parlamentares, tendem a receber mais emendas do que aqueles caracterizados por maior fragmentação dos votos.

Hipótese H3: Os efeitos redistributivos das transferências aos Municípios, oriundas de emendas, são fracos ou inexistentes.

Adicione-se a esta altura, apenas, que as referidas hipóteses são mobilizadas a partir de uma sequência analítica guiada do “geral para o particular”, não coincidente com a ordem de apresentação dessas mesmas hipóteses. Desse modo, em primeiro lugar é testada a Hipótese H3, representativa da “hipótese-síntese”, e, por fim, a Hipótese H1, de caráter subsidiário a esta pesquisa. Tais hipóteses, ademais, são articuladas sob diferentes enfoques distribuídos em três estudos de caso, conforme explicado a seguir no contexto do Capítulo 3.

3 DESENHO DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fim de examinar empiricamente a equidade do gasto público federal em conexão com a temática do paroquialismo orçamentário, esta pesquisa avalia o perfil da distribuição das emendas⁶³ ao orçamento entre os Municípios do País, com ênfase no período compreendido de 2020 a 2025. O marco inicial desse horizonte priorizado se justifica por dois motivos. Em primeiro lugar, porque as emendas passaram a ser mais precisamente rastreáveis, no estágio da execução orçamentária, apenas a partir de 2020. Em segundo, porque esse ano representou um ponto alto de consolidação da marcha de empoderamento legislativo orçamentário iniciada em 2014, explicada em pormenores no Apêndice 3.

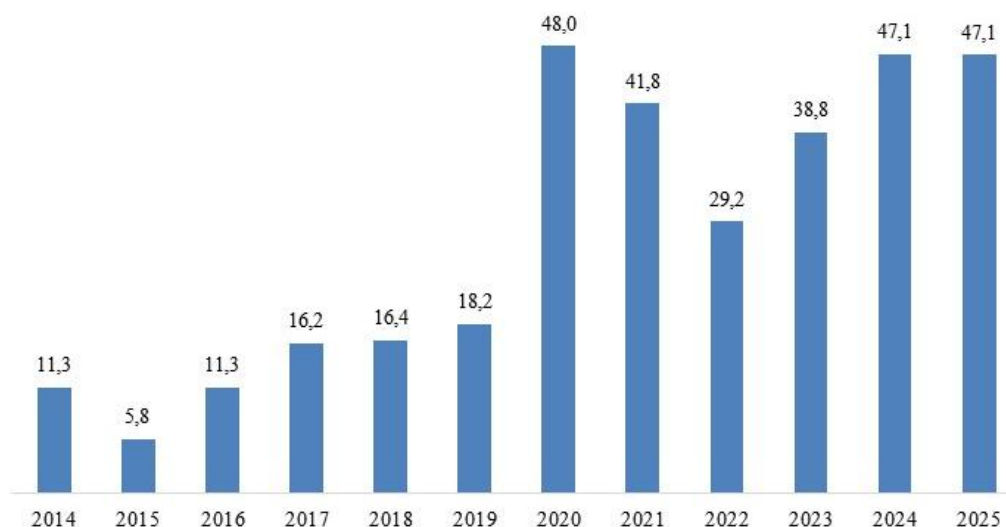
A maior rastreabilidade das emendas tem início em 2020 porque, nesse ano, as emendas tornaram-se oficialmente identificadas, de maneira quase plena, por meio do classificador orçamentário denominado “identificador de resultado primário” (RP)⁶⁴. A partir de 2014, esse marcador passou a alcançar, gradativamente, os diversos tipos de emendas, e desde 2020 se estendeu a todos eles, com as seguintes numerações: RP 6 para emendas individuais; RP 7 para emendas de bancadas estaduais impositivas; RP 8 para emendas de comissões permanentes; e RP 9 para emendas de relator-geral (que vigoraram de 2020 a 2022). O efeito disso, nem sempre compreendido com a merecida atenção, pode ser observado no Gráfico 3, que registra os valores empenhados das emendas identificáveis com base nesse tipo de rastreamento.

⁶³ Reafirme-se que, nesta tese, todas as referências a “emendas” dizem respeito a “emendas à despesa”, ou seja, a emendas que visam à autorização de despesas no orçamento federal. Tais emendas, entre outras classificações, podem ser: (i) “de acréscimo”, quando aumentam dotações de programações já constantes do projeto de lei orçamentária anual formulado pelo Poder Executivo; ou (ii) “de inclusão”, quando inserem programações novas nesse mesmo projeto.

⁶⁴ Trata-se de classificador orçamentário polivalente, originalmente criado para distinguir receitas e despesas “primárias”, que, com o tempo, também passou a ser utilizado para a identificação de emendas. Atualmente, apenas a parcela não impositiva de emendas de bancadas estaduais e parte das emendas de comissões permanentes não são discriminadas no estágio da execução orçamentária por intermédio de RP próprio (vide Apêndice 3).

Gráfico 3 – Valores empenhados das emendas discriminadas com RP de 2014 a 2025

(em R\$ bilhões de 2025)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP.

Como claramente se vê, de 2020 em diante a execução orçamentária extraída com base no classificador RP passa a apresentar valores empenhados em patamares substancialmente mais elevados do que em anos anteriores. Tenha-se claro, todavia, o que a imagem em tela informa e o que dela não se deve deduzir de forma precipitada. O Gráfico 3 não revela que os montantes empenhados em emendas necessariamente experimentaram um salto a partir de 2020. O que ele confirma, apenas, é que, desde então, o conjunto global das emendas se tornou diretamente detectável com base no marcador RP⁶⁵.

Quanto ao segundo motivo para a escolha de 2020 como marco inicial desta pesquisa, destaca-se o fato de que, nesse ano, surgiram duas novidades relevantes no contexto da marcha de empoderamento orçamentário do Congresso Nacional. Uma delas foi a explicitação das emendas de relator-geral “RP 9”, que subsistiram sob tal forma até 2022. Outra foi a criação das chamadas “emendas Pix”, ainda em vigor. Esse ciclo de inovações é examinado de forma circunstanciada no Apêndice 3.

A par desses elementos, a pesquisa empreendida nesta tese foi estruturada em torno de três estudos de caso, que visam à compreensão do paroquialismo orçamentário a partir de ângulos específicos e complementares entre si, quais sejam (i) emendas agregadas (Caso 1); (ii)

⁶⁵ Que, para fins de pesquisa empírica, representa uma espécie de “pedra de roseta” para a decodificação de emendas. Em tempos pretéritos, ou seja, antes de as emendas serem classificadas nos orçamentos por meio do identificador RP, o levantamento da sua execução era atividade sujeita a considerável imprecisão. Somente era possível rastrear valores exatos no caso das emendas “puras”, isto é, das que não incidiam sobre programações já constantes do projeto de lei orçamentária anual formulado pelo Poder Executivo.

emendas desarticuladas da atividade de planejamento governamental (Caso 2); e (iii) emendas com programação específica (Caso 3).

Como ponto de partida, o Caso 1 se ocupa do conjunto global das emendas empenhadas de 2020 a 2025 em favor dos Municípios, sem qualquer distinção entre os vários tipos de emendas. O Caso 2, por sua vez, atém-se às já citadas emendas Pix, formalmente materializadas por meio das “transferências especiais” introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019. Ressalte-se que as emendas Pix diferenciam-se das demais emendas porque somente elas não especificam, de antemão, o propósito do gasto público na forma de bens ou serviços financiados pelo orçamento⁶⁶. Sob esse recorte, portanto, torna-se possível conhecer o desempenho das emendas na situação em que elas se concretizam de forma alheia ao planejamento governamental. Noutro polo, o Caso 3 dedica-se à análise das emendas incidentes sobre uma programação específica, dotada de especialização temática, qual seja, a ação orçamentária relativa ao financiamento federal da infraestrutura escolar do ensino básico público.

Para avaliar a equidade das emendas nessas diversas situações, reuniu-se um conjunto de indicadores que, do ponto de vista normativo, representam parâmetros objetivos de alocações universalistas de recursos públicos. Reitere-se, afinal, que o pano de fundo desta tese assenta-se na dicotomia entre paroquialismo e universalismo.

De posse desse panorama, apresentam-se adiante, em maiores detalhes: (i) os casos selecionados e suas respectivas justificativas; (ii) os indicadores universalistas utilizados para avaliar a equidade do gasto público; e (iii) os testes estatísticos adotados para a avaliação do fenômeno em estudo.

⁶⁶ Mesmo nos casos em que os propósitos das emendas Pix são revelados em suas justificações, no momento de elaboração dos orçamentos anuais, tais informações, a rigor, não são vinculantes.

3.1 Caso 1: Conjunto global de emendas

No intervalo temporal pesquisado, que compreende o período de 2020 a 2025, subsistiram quatro tipos de emendas parlamentares ao orçamento federal: individuais, de bancadas estaduais, de comissões permanentes e de relator-geral⁶⁷. À primeira vista, poderia supor-se que as emendas individuais, em função do seu caráter intrinsecamente particularista, representariam o único tipo adequado para o estudo do paroquialismo orçamentário⁶⁸. Ocorre que, a despeito da existência formal de diferentes emendas, tem-se consolidado o entendimento de que todas elas podem se aproximar, materialmente, das emendas individuais.

De fato, embora existam emendas “coletivas”, que são as de bancadas estaduais e de comissões permanentes, há evidências de que, na prática, elas também são passíveis de fragmentação e individualização. As emendas de bancada, em especial, têm sido historicamente associadas às “rachadinhas”⁶⁹ (Filgueiras, 2008; Rodrigues, 2006), que representam o termo informal utilizado para simbolizar a repartição de emendas na forma de diferentes objetos ou de transferências de recursos a mais de um Município. Por esse prisma, as referidas emendas chegaram a ser apontadas como “emendas individuais travestidas de coletivas” (Praça, 2010, p. 60). Embora tal prática seja normativamente vedada⁷⁰ e não se disponha de elementos fáticos que indiquem sua persistência ao longo do tempo, há de se considerar, ainda, uma outra vertente de individualização das emendas de bancada, desta vez apelidada de “rachadão” (Rodrigues, 2006). Nesse caso, ao contrário da rachadinha, não ocorreria a fragmentação de determinada unidade de emenda, mas a repartição do conjunto das emendas de cada bancada entre seus respectivos membros. Para compreender como isso seria possível, considere-se a regra vigente durante a maior parte do período coberto por esta pesquisa (2020-2025), que previa o limite máximo de 15 a 20 emendas por bancada, a depender de seu tamanho⁷¹. Em bancadas menores, a exemplo das que contam com 11 membros (três Senadores e oito Deputados), o rachadão permitiria que cada parlamentar patrocinasse ao menos uma das emendas da bancada à qual pertence. Embora não se conheça a real dimensão das práticas em análise, fato é que elas têm sido objeto de atenção pelo próprio Poder Legislativo, a ponto de inovação normativa recente

⁶⁷ Esta última, porém, com vigência limitada ao período de 2020 a 2022, ao menos no que diz respeito a emendas “de mérito” de relator-geral identificadas como “RP 9”.

⁶⁸ Haja vista que a formulação alocativa, neste caso, é de autoria de um único parlamentar.

⁶⁹ Cabe esclarecer que o uso do termo “rachadinha”, nesta tese, em nada se confunde com alusões à ideia de apropriações indevidas de verbas destinadas a gabinetes parlamentares.

⁷⁰ Por força do art. 47, II, da Resolução CN nº 1/2006. Atualmente, essa vedação é reforçada pelo art. 2º da Lei Complementar nº 210, de 2024.

⁷¹ Regra inscrita no art. 47, § 1º, da Resolução CN nº 1/2006. Após a aprovação da Lei Complementar nº 10, de 2024, cada bancada estadual passou a contar, em regra, com no máximo oito emendas (art. 3º).

tê-las coibido de forma expressa. De fato, ao disciplinar o processo de proposição e execução de emendas aos orçamentos, a Lei Complementar nº 210, de 2024, estatui que é vedada a individualização de emenda ou de programação para atender a demanda ou a indicação de cada membro da bancada (art. 3º, § 1º).

Adicione-se que esse mesmo risco de individualização também se estende às emendas de comissões permanentes, especialmente quando se leva em consideração que, após a declaração de inconstitucionalidade das emendas de mérito de relator-geral (RP 9), as de comissões passaram a ser praticamente as únicas formas “não impositivas” de emendas⁷². Assim sendo, elas se tornaram as emendas mais propensas a compor a “caixa de ferramentas” manejável pelo Poder Executivo para gerenciar o presidencialismo de coalizão. Afinal, não sendo impositivas, ao menos não da mesma forma como são as emendas individuais e de bancadas estaduais⁷³, as emendas de comissão tornam-se mais expostas ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor público, razão pela qual apresentam maior potencial de influenciar a formação de maiorias legislativas⁷⁴. Em um contexto institucional politicamente balcanizado, é plausível supor que esse processo absorva pleitos parlamentares individuais suscetíveis a motivações paroquialistas, ainda que sob o manto de emendas coletivas, como são as emendas de comissões.

Outro fator relevante, em desfavor do caráter efetivamente coletivo e estruturante das emendas de bancadas ou de comissões, diz respeito à tendência de fragmentação dessas emendas no estágio da execução orçamentária. Para esclarecer como isso ocorre, convém elucidar um aspecto operacional bastante conhecido entre especialistas da área, mas ainda pouco compreendido no debate público. Quando a lei orçamentária anual (LOA) é aprovada, ela não regionaliza a despesa autorizada com o mesmo nível de detalhamento observado durante a sua execução. É comum, com efeito, que a LOA assuma configuração relativamente genérica quanto à regionalização do gasto público, com a maior parte de suas programações

⁷² Com a ressalva de que uma pequena parte de emendas de bancada continua sendo não impositiva.

⁷³ Vale esclarecer que, embora o art. 165, § 10, tenha tornado obrigatória a execução de todas as despesas discricionárias, apenas as emendas individuais e de bancadas estaduais desfrutaram, no período pesquisado, de condições mais favoráveis do que as demais despesas discricionárias durante a execução orçamentária.

⁷⁴ As emendas de comissão, de fato, podem ter sua execução limitada de forma mais severa do que as demais programações discricionárias. Isso ocorre, por exemplo, quando regras fiscais exigem a contenção de despesas ao longo do ano, seja por meio de “contingenciamentos” (em função de arrecadação insuficiente) ou de “bloqueios” (em contrapartida ao aumento de despesas obrigatórias no contexto de “tetos de gastos”). Esse tratamento desfavorável às emendas de comissão subsistiu, ao menos, durante a maior parte do período examinado nesta tese. Vale lembrar que, segundo o art. 166, § 18º, da Constituição, somente as emendas individuais e de bancada podiam ser contingenciadas “até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias”. Foi apenas com o advento da Lei Complementar nº 210, de 2024, que essa regra passou a valer para todas as emendas (art. 12).

especificadas sob localizadores “nacionais” ou “estaduais”⁷⁵. Na execução dos orçamentos anuais, contudo, essas mesmas programações tendem a ser desagregadas. No caso das dotações oriundas de emendas, em particular, verifica-se que sua execução experimenta elevado desmembramento em nível municipal. Esse tipo de transmutação geográfica alcança, inclusive, as emendas coletivas, conforme demonstrado por estudos técnicos realizados no âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados⁷⁶. Nesse sentido, Greggianin, Ronconi e Gobbi Jr. (2025, p. 3) apontam uma tendência de “individualização” das emendas de bancadas estaduais, assim entendida como o “fracionamento de dotações para fins de atendimento, durante a execução, de demandas localizadas”. Similarmente, Ronconi, Fialho e Greggianin (2025, p. 4) detectam um processo de individualização das emendas de caráter nacional, que, segundo os autores, “são distribuídas em milhares de municípios” durante sua execução, com destaque ao fato de que, em 2024, “as emendas de comissão alcançaram 75% dos Municípios” do País.

Por mais de um motivo, portanto, torna-se pertinente sujeitar as emendas como um todo ao exame do paroquialismo orçamentário, a fim de conhecer o desempenho desse “conjunto da obra” em termos de equidade do gasto público. Em adição, examinam-se as emendas sob recortes analíticos mais específicos, conforme proposto a seguir.

3.2 Caso 2: Emendas Pix

Oficialmente denominadas de “transferências especiais”, as chamadas “emendas Pix” passaram a existir no orçamento federal a partir de 2020. Tais emendas se originaram da Emenda Constitucional (EC) nº 105, de 2019, que incluiu o art. 166-A na Lei Magna com a previsão de que emendas individuais ao orçamento da União poderiam alocar recursos em favor de Estados, do Distrito Federal e de Municípios por duas vias alternativas: (i) mediante transferência com finalidade definida, isto é, da forma tradicional, com a discriminação de programação orçamentária específica; ou (ii) por meio de transferência especial, ou seja, de emenda Pix, que, de forma inusitada, dispensa a especificação da despesa orçamentária. Este é, de fato, o principal traço distintivo das emendas Pix em termos de discriminação do gasto público: elas não precisam especificar sua finalidade, pois equivalem a “doações genéricas” da União aos entes subnacionais.

⁷⁵ Os localizadores de gastos são identificados na LOA por meio dos classificadores oficiais denominados “subtítulos”, que delimitam, precipuamente, a localização geográfica das ações orçamentárias.

⁷⁶ Essa alteração é viabilizada mediante procedimento bastante direto, que prescinde da edição de ato legal. Isso se concretiza, durante a execução dos orçamentos, por meio da simples substituição do classificador orçamentário denominado “modalidade de aplicação”.

Não à toa, as emendas Pix logo foram rotuladas, no debate público, como “cheque em branco” da União aos demais entes da Federação (Weterman, 2020). Essas emendas, afinal, escapam ao princípio doutrinário da programação da despesa, segundo o qual a peça orçamentária deveria “veicular a programação de trabalho do governo, isto é, objetivos e metas perseguidos, bem como os meios necessários para tal” (Giacomoni, 2012, p. 83). Recorde-se que esse princípio foi assimilado pelo ordenamento jurídico nacional desde a Lei nº 4.320, de 1964, a qual estatui expressamente, em seu art. 2º, que a lei orçamentária deve evidenciar o “programa de trabalho” do governo. Em dissonância com esse princípio, as emendas Pix também colidem com o art. 174, *caput*, da Constituição de 1988, o qual declara que o planejamento a cargo do Estado constitui atividade determinante para o setor público.

Foi apenas a partir de 2024, por força de decisões judiciais no âmbito do STF, bem como de imposições normativas infraconstitucionais, que se passou a exigir maior grau de especificação das emendas Pix, mas ainda assim de modo parcial. Isso porque as mudanças até então promovidas só se aplicam à fase da execução dessa despesa, não alcançando a etapa de elaboração dos orçamentos anuais, quando a despesa deveria ser programada de antemão. Desse modo, o princípio orçamentário da programação do gasto continua desatendido durante a aprovação dos orçamentos anuais. De acordo com o que estabelece a Lei Complementar nº 210, de 2024, com efeito, a definição do objeto das emendas Pix somente é exigida no momento da indicação do ente federativo beneficiado (art. 7º), ou seja, durante a execução orçamentária, sob pena de impedimento técnico (art. 10, inciso XXV). É possível que essa exigência tenha produzido algum efeito na dinâmica de execução das emendas Pix ao longo de 2025, quando tais emendas começaram a ser empenhadas a partir do mês de setembro. Apenas nesse último intervalo, em suma, a alteração normativa em comento alcança o horizonte de análise desta pesquisa, que se encerra em 2025.

É seguro afirmar, então, que, na maior parte do período 2020-2025, as emendas Pix podem ser tomadas como espécie verdadeiramente *sui generis* de emendas individuais, já que ostentaram liberalidade alocativa quase completa nesse período, de forma incomparável com qualquer outra rubrica orçamentária existente. Não é exagero concluir, nesse sentido, que as emendas Pix representam a antítese da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*). É relevante, portanto, que se busque conhecer a qualidade do gasto público promovido por essas emendas.

Justificada a razão de escolha das emendas Pix como objeto do Caso 2, convém adicionar outra característica marcante dessas emendas, que explica o apelido a elas imputado.

Trata-se da “rapidez” verificada em sua execução orçamentária⁷⁷. Afinal, por não terem objetivo predefinido e representarem meras transferências financeiras da União aos entes subnacionais, as emendas em foco não se sujeitam à mesma liturgia administrativa aplicável aos processos de contratação e licitação pública. Uma das principais razões motivadoras da criação das emendas Pix, de fato, foi a crítica à alegada morosidade e excesso de “burocracia” na execução das emendas tradicionais, conforme argumentado no seguinte excerto da justificção pertencente à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que lhe deu origem, qual seja, a PEC nº 61, de 2015:

Tal iniciativa tem como objetivo aprimorar e desburocratizar a execução das emendas parlamentares e, além disso, sanar as dificuldades fiscais que vêm sendo observadas há vários anos na relação entre a Caixa Econômica Federal e o Tesouro Nacional [...]

Evitar-se-ia, com isso, que os entes federativos tivessem que apresentar projetos, que a União tenha que analisar os mesmos projetos e celebrar convênios, os quais precisam ser fiscalizados, além de ser elaborada uma prestação de contas. [...]

Dessa forma, espera-se que a alteração sugerida melhore a qualidade dos repasses referentes às emendas parlamentares. Além disso, os Estados e Municípios teriam mais autonomia para executar os projetos conforme suas necessidades, o que melhoraria a eficiência na alocação dos recursos públicos (Brasil, 2015).

Nesse contexto, a solução orçamentária inicialmente cogitada pela citada PEC consistia em tornar as emendas Pix uma espécie de complementação voluntária – oriunda de emendas individuais – ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), tal como assinalado nos trechos adiante transcritos, igualmente constantes da justificção da PEC em comento:

Com a alocação direta de recursos aos fundos de participação haveria maior agilidade na transferência dos recursos, com conseqüente redução de burocracia, o que geraria economia para a União, além de maior autonomia para Estados e Municípios. Isso ocorreria tendo em vista que os recursos, além de alocados diretamente aos fundos de participação, seriam considerados como pertencentes ao ente federativo, nos exatos termos dos demais recursos desses fundos.

Assim, em vez de o Congresso votar o orçamento com valores alocados em projetos específicos para Estados e Municípios, os parlamentares teriam a faculdade de destinar os valores correspondentes aos já referidos fundos, ficando a cargo dos entes federativos a escolha dos projetos beneficiados (Brasil, 2015).

⁷⁷ Essa alegada virtude das emendas Pix é refutada no Apêndice E do estudo denominado “Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica” (Bijos, 2021).

No fim das contas, todavia, a versão final aprovada da PEC em destaque, materializada na EC nº 105, de 2019, retirou a vinculação das emendas Pix aos fundos de participação. Em razão disso, criou-se uma rubrica orçamentária própria para viabilizar a operacionalização da emenda Pix, que é a ação orçamentária “0EC2 - Transferências Especiais”. Ainda assim, a opção original da PEC nº 61, de 2015, era bastante reveladora quanto à natureza material idealizada para as emendas Pix, pois, independentemente da forma como restaram consignadas no orçamento, as referidas emendas de fato se materializaram como meras transferências genéricas de recursos aos demais entes federados, que os aplicavam com ampla autonomia. A diferença fundamental é que, enquanto os fundos de participação correspondem a transferências obrigatórias regidas por fórmulas legisladas e predefinidas, as emendas Pix representam transferências voluntárias decididas por critérios eminentemente políticos. A cada ciclo orçamentário anual, cabe aos parlamentares federais decidir quais entes serão beneficiados por emendas Pix e com que montante, observadas, evidentemente, as restrições fiscais e orçamentárias e as minudências legais pertinentes⁷⁸.

Pela ótica universalista, isso representa um flagrante paradoxo. Afinal, se os fundos de participação constituem um dos principais alicerces do federalismo fiscal do País, e se as emendas Pix equivalem, materialmente, a complementos voluntários a esses fundos, então por que não revisar toda a estrutura dos citados fundos para robustecê-los de forma equilibrada entre os entes da Federação? Vale lembrar que uma das funções primordiais da União é a de reduzir desigualdades regionais e, pela lógica intrínseca dos fundos de participação, todos os entes federados são por eles beneficiados, e com critérios de proporcionalidade. Já pela lógica das emendas Pix, alguns entes são beneficiados em detrimento de outros, sem critérios de equalização.

Tal situação interessa diretamente a esta pesquisa, voltada à análise da equidade do gasto público federal, em nível municipal. Em concordância com esse recorte, observa-se que 91,8% da execução orçamentária das emendas Pix, no período 2020-2025, corresponderam a transferências a Municípios, conforme demonstrado na Tabela 1, que consolida os empenhos totais nessa programação⁷⁹.

⁷⁸ O valor máximo de emendas Pix corresponde, anualmente, a 50% da cota de emendas individuais, uma vez que, no mínimo, a metade dessa mesma cota deve ser alocada em ações e serviços públicos de saúde, conforme definido pelo art. 166, § 9º, da Constituição. O art. 166-A, da Constituição, por sua vez, estabelece as seguintes balizas para as emendas Pix: (i) devem ser destinadas em favor de programações finalísticas de competência do Poder Executivo do ente receptor; (ii) é vedada sua aplicação para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais e serviço da dívida; e (iii) pelo menos 70% do seu valor deve ser aplicado em despesas de capital.

⁷⁹ Destaque-se que o efeito dos restos a pagar tem sido praticamente irrelevante no âmbito das emendas Pix, de modo que a execução orçamentária dessa programação é muito próxima de sua execução financeira.

Tabela 1 – Execução orçamentária consolidada das emendas Pix de 2020 a 2025

(em R\$ bilhões de 2025)

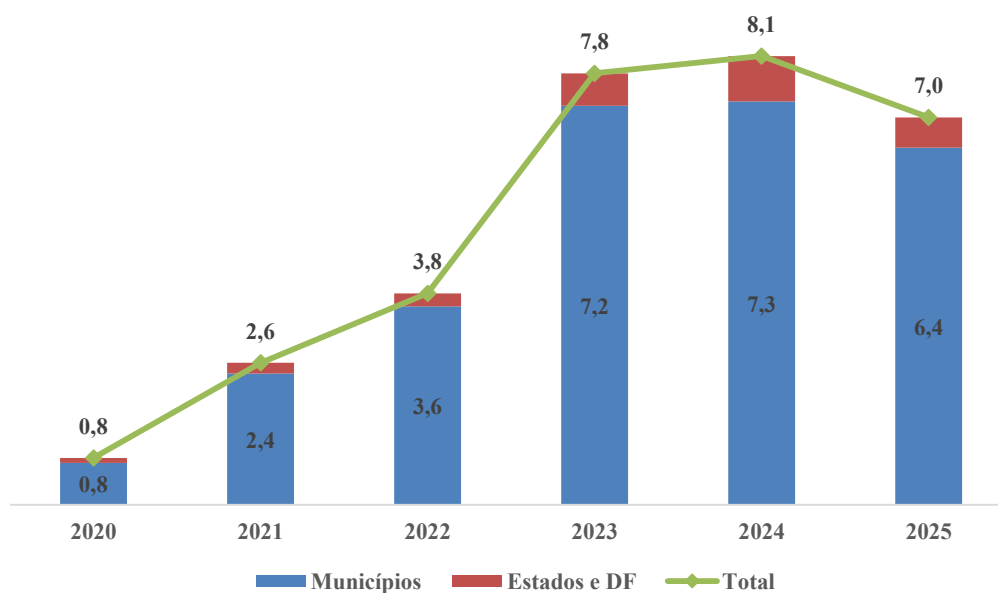
Empenhos por modalidade de aplicação	R\$ bilhões	%
Transferências a Municípios	27,5	91,8%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	2,5	8,2%
Total	30,0	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP.

Complementarmente, o Gráfico 4 desdobra a execução anual das emendas Pix, que alcançaram o montante global de R\$ 30 bilhões no período 2020-2025, destacando as parcelas anuais endereçadas aos Municípios. Novamente, a primazia municipal se confirma em todos os anos pesquisados, sem exceção.

Gráfico 4 – Execução anual das emendas Pix por entes subnacionais de 2020 a 2025

(em R\$ bilhões de 2025)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP.

Em face dessa preponderância municipal, convém avaliar a equidade das transferências destinadas aos Municípios, por intermédio das emendas Pix, relativamente ao perfil distributivo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse cotejamento permitirá conhecer o quanto as emendas Pix se justapõem ou se distanciam da notória disfuncionalidade do referido Fundo no que tange à redução de desigualdades municipais. Isso ocorre porque o principal critério de distribuição dos recursos do FPM, entre os Municípios do País, é o tamanho de suas populações, independentemente das diferenças socioeconômicas entre esses entes, tal como explicado no Apêndice 9 desta tese.

Ressalte-se, nesse contexto, que as emendas Pix se tornaram uma rubrica de elevada materialidade do orçamento federal. Como visto no Gráfico 3, essas emendas experimentaram rápida ascensão desde a sua inauguração em 2020, especialmente a partir de 2023, quando alcançaram patamar anual médio superior a R\$ 7 bilhões. Nesse nível, as emendas Pix se estabilizaram entre as três programações com maior valor empenhado anual, conforme resumido na Tabela 2.

Tabela 2 – Classificação ordinal dos empenhos das emendas Pix

Ação	2020	2021	2022	2023	2024	2025
0EC2	12 ^a	5 ^a	3 ^a	1 ^a	3 ^a	3 ^a

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP.

Embora esse tipo de ranqueamento seja útil para demonstrar a materialidade relativa das emendas Pix, deve-se esclarecer que ele não foi utilizado como principal critério de seleção para o Caso 2 e tampouco para o Caso 3 descrito a seguir.

3.3 Caso 3: Emendas para infraestrutura educacional

De forma diametralmente oposta ao que ocorre com as emendas Pix, o terceiro estudo de caso é representativo de despesa orçamentária que atende ao princípio da programação do gasto público, com especialização temática bem delimitada. Trata-se da ação orçamentária “20RP – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica”.

Sua seleção se explica, principalmente, pelos seguintes fatores: (i) existência de um debate interno, travado no âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF)⁸⁰ da Câmara dos Deputados, acerca da ação 20RP; e (ii) constatação de que a execução dessa ação se sujeitou a diferentes “regimes orçamentários” no período pesquisado, com ciclos alternados de dominância entre os Poderes Legislativo e Executivo, conforme explicado mais adiante.

Antes disso, porém, convém esclarecer que a ação 20RP integra o orçamento discricionário do Ministério da Educação, que a executa por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Como seu próprio título informa, o propósito da ação 20RP consiste na melhoria da infraestrutura física das escolas públicas do ensino básico (infantil, fundamental e médio).

À primeira vista, pode-se questionar o motivo pelo qual o orçamento federal intervém nessa área de despesa, uma vez que a responsabilidade precípua pelo ensino básico público, nos

⁸⁰ À qual o autor desta tese é vinculado, desde 2016, como servidor efetivo.

termos do art. 211, §§ 2º e 3º, da Constituição, é dos entes subnacionais. Ocorre que o mesmo artigo estabelece, em seu § 1º, que compete à União exercer a função “redistributiva e supletiva”, com vistas a garantir a “equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Brasil, 1988). Delineia-se, desse modo, um modelo de federalismo cooperativo na esfera do ensino público, por meio do qual a atuação da União deve buscar a redução de iniquidades entre os entes federados no âmbito do ensino básico.

Em face desses comandos constitucionais, depreende-se que as transferências voluntárias da União no campo da ação orçamentária 20RP também deveriam visar à redução de desigualdades, nesse caso, em termos de infraestrutura educacional. Dessa maneira, a política pública em foco estabelece seu vínculo com a dimensão da equidade do gasto público, que é a espinha dorsal analítica desta tese⁸¹. Ao mesmo tempo, a ação 20RP se conecta ao recorte desta pesquisa pelo fato de que as transferências voluntárias dela decorrentes são predominantemente endereçadas aos Municípios do País. Esse perfil de execução da programação em apreço é retratado na Tabela 3, que discrimina os valores totais empenhados de 2020 a 2025 por modalidade de aplicação de recursos.

Tabela 3 – Execução orçamentária consolidada da ação 20RP de 2020 a 2025

(em R\$ bilhões de 2025)

Empenhos por modalidade de aplicação	R\$ bilhões	%
Transferências a Municípios	6,2	82,2%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	1,1	14,3%
Aplicações diretas e demais modalidades ¹	0,3	3,5%
Total	7,6	100,0%

1. Inclui apenas uma parcela de transferências ao exterior em 2024.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP.

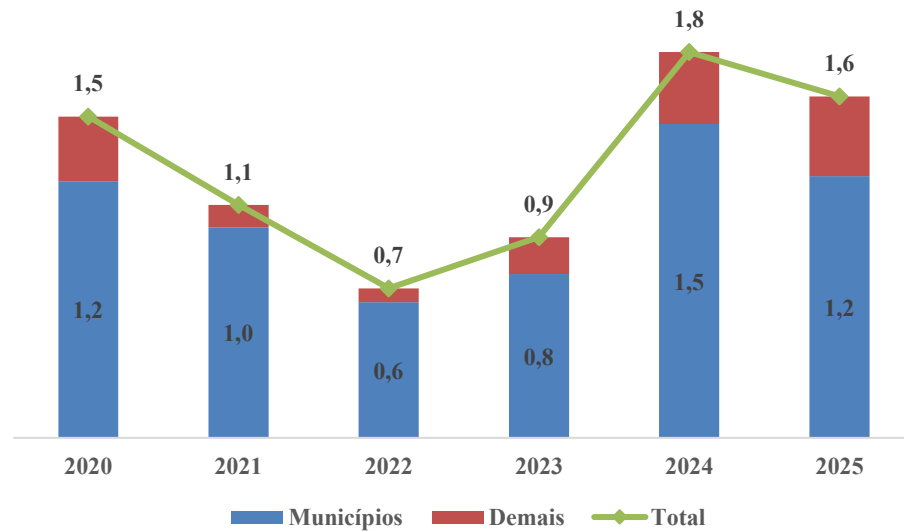
Adicionalmente, em paralelismo com a exposição apresentada no Caso 2, o Gráfico 5 desdobra a execução orçamentária anual da ação 20RP, que, como visto, totalizou R\$ 7,6 bilhões em valores empenhados no intervalo pesquisado. Ao mesmo tempo, destacam-se as parcelas relativas a transferências voluntárias aos Municípios das demais modalidades de aplicação de recursos, com a constatação de que, assim como no Caso 2, a dominância municipal igualmente se confirma em todos os anos analisados⁸².

⁸¹ Embora o Caso 3 se atenha unicamente à dimensão da equidade do gasto público, o Apêndice 6 desta tese devota algum espaço para a análise da sua conexão com a qualidade do ensino público.

⁸² Vale pontuar que, ao contrário das emendas Pix, que somente podem ser executadas em duas modalidades de aplicação (transferências a Municípios ou transferências a Estados e DF), a ação 20RP contempla um rol maior de

Gráfico 5 – Empenhos anuais da ação 20RP de 2020 a 2025

(em R\$ bilhões de 2025)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP.

Conquanto se possa alegar que a ação 20RP não representa despesa expressiva no orçamento federal, há ao menos dois aspectos a serem considerados quanto à materialidade dessa programação. Em primeiro lugar, não se deve descuidar do preceito normativo de que, por princípio republicano, cada unidade de Real importa para fins de *accountability* governamental. Em segundo, há de se reconhecer que não se está diante de qualquer valor quando os recursos avaliados superam a monta de R\$ 1 bilhão, tal como é o caso da ação 20RP, cujo empenho médio anual foi de R\$ 1,3 bilhão no período abrangido pelo Gráfico 5. Essas ponderações são pertinentes porque, para conhecer o desempenho global do gasto público, deve-se desentranhar o desempenho de suas parcelas constitutivas, ao encontro da máxima de que “o todo sem a parte não é todo”⁸³. Trata-se de uma forma parcimoniosa e pragmática de se colocar em marcha, na prática, a abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*).

A dimensão de desempenho avaliada neste Caso 3, reitera-se, diz respeito à equidade das transferências federais aos Municípios do País no âmbito da ação 20RP. Como ponto de partida para esse tipo de análise, cite-se o estudo técnico sobre a referida ação, publicado no âmbito da supracitada CONOF, em setembro de 2022, pelo consultor Claudio Tanno,

possibilidades. Além das transferências voluntárias aos entes subnacionais, foram identificadas duas outras modalidades subsidiárias na execução da ação 20RP: (i) aplicações diretas pela União (inclusive por meio de operações intraorçamentárias, pontualmente experimentadas em 2025); e (ii) residualmente, transferências ao exterior, detectadas apenas em 2024.

⁸³ A célebre construção “O todo sem a parte não é todo, A parte sem o todo não é parte [...]” compõe os primeiros versos do soneto intitulado “Ao braço do mesmo Menino Jesus quando apareceu”, de autoria do poeta barroco Gregório de Matos.

especializado em orçamento da educação. Naquele ano, a CONOF havia intensificado um debate interno a respeito da conexão entre orçamento público e políticas públicas, com foco inicial voltado a algumas poucas programações do orçamento federal. Em tal contexto, identificou-se no citado estudo que alocações advindas de emendas, na ação 20RP, não se sujeitavam a critérios de distribuição de recursos estabelecidos no Plano de Ações Articuladas (PAR), que é o instrumento de planejamento setorial, coordenado pelo Ministério da Educação, utilizado para disciplinar a assistência técnica e financeira voluntária e suplementar da União aos demais entes federados, inclusive na área de infraestrutura física escolar (vide Apêndice 7). Conforme sublinhado pelo citado autor:

Destaca-se o fato de que critérios do PAR para distribuição de recursos aos entes subnacionais não se aplicam às emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, haja vista que, nesses casos, a execução orçamentária é de caráter obrigatório e impositivo (Resolução MEC nº 03, de 29 de abril de 2020) (Tanno, 2022).

Trata-se de aspecto-chave para a análise deste Caso 3, que se propõe a conhecer se existe diferença de desempenho entre as transferências oriundas de emendas e as originárias de dotações do Poder Executivo, em particular no âmbito da ação 20RP. Como se vê, essas duas origens alocativas sujeitaram-se a condicionantes alocativas distintas, não apenas pelas razões institucionais já expostas no Capítulo 2, mas, neste caso, por disposição normativa expressa. De acordo com a transcrição supra, apenas o Poder Executivo esteve subordinado, normativamente, a critérios técnicos setorialmente definidos. Esse quadro reforça ainda mais a pertinência da ação 20RP como programação apropriada para a avaliação do desempenho relativo entre os Poderes Executivo e Legislativo na seara orçamentária.

Acrescente-se, nesse contexto, que o normativo setorial de maior incidência sobre a ação 20RP, no horizonte compreendido por esta pesquisa (2020-2025), foi a Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020, editada pelo Conselho Deliberativo do FNDE. Essa norma estabeleceu os critérios para apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos entes subnacionais ao longo do quarto ciclo (2021-2024) do PAR, dentre os quais se incluíam a situação de vulnerabilidade socioeconômica dos entes federados, considerados os respectivos valores de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Essa norma, todavia, também isentou as emendas impositivas da observância de seus critérios técnicos, *in verbis*:

Art. 3º [...]

§ 5º Os critérios elencados neste artigo não se aplicam aos entes federados beneficiados com recursos provenientes de emendas parlamentares individuais e de bancada, haja vista que o orçamento previsto em lei é de caráter obrigatório e impositivo (Brasil, 2020a).

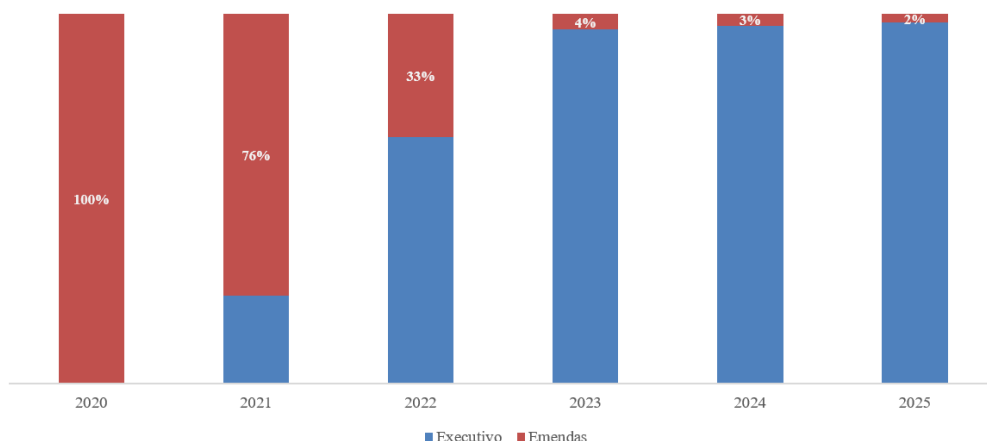
Feito esse registro, retome-se o estudo técnico anteriormente mencionado com um importante acréscimo. Diante da situação à época observada, seu autor sugeriu que as “indicações parlamentares” (vide Apêndice 4) efetuadas durante o estágio da execução orçamentária, na ação 20RP, fossem direcionadas a Municípios de maior vulnerabilidade de infraestrutura escolar na rede pública de ensino, nos seguintes termos:

Para fins de alocação de recursos, com vistas à melhor equalização das condições de oferta nas escolas públicas, as indicações parlamentares deveriam recair sobre aqueles municípios de maior vulnerabilidade apontados pelo índice sugerido. Nesses termos, o primeiro quartil da distribuição (aqueles 25% em pior situação) engloba 1.400 municípios de 24 estados que apresentam em suas escolas, em média, até 45% dos itens considerados na apuração do índice (Tanno, 2022).

Internamente bem recebido e debatido pela CONOF, o estudo em comento suscitou, porém, a seguinte indagação: “Qual o desempenho relativo das emendas executadas na ação 20RP comparativamente às alocações originárias do Poder Executivo?”. Esse questionamento restou em aberto e agora é retomado nesta tese por meio de uma análise do tipo “antes e depois” da retomada do domínio do Executivo sobre a ação 20RP.

Essa abordagem se justifica pelo fato de que a programação em análise experimentou diferentes ciclos de dominância entre os Poderes Executivo e Legislativo. Conforme retratado no Gráfico 6, verifica-se que, no biênio 2020-2021, os empenhos concernentes à ação 20RP eram predominantemente decorrentes de dotações orçamentárias advindas de emendas, a ponto de, em 2020, eles terem sido integralmente derivados dessa origem alocativa. Já nos anos seguintes, os referidos empenhos tornam-se majoritariamente associados a dotações presumivelmente relativas ao Poder Executivo⁸⁴.

⁸⁴ Isto é, a dotações classificadas com RP 2 ou RP 3.

Gráfico 6 – Participação das emendas nos empenhos¹ da ação 20RP (2020 a 2025)

1. Somente empenhos direcionados a Municípios (modalidade de aplicação 40).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP.

Deve-se ter cautela, porém, quanto à interpretação dos anos intermediários relativos a 2022 e 2023, uma vez que esse período representa um interregno entre os domínios do Legislativo e do Executivo sobre as alocações da ação 20RP. Conforme registrado no Apêndice 3, observa-se que, nesse lapso temporal: (i) de um lado, as emendas de relator-geral do PLOA identificadas como “RP 9”, às voltas com controvérsias judiciais relevantes, foram declaradas inconstitucionais pelo STF ao final de 2022⁸⁵; e (ii) de outro, a EC nº 126, de 2022, autorizou o relator-geral a apresentar emendas de mérito ao PLOA 2023, porém na forma do classificador “RP 2”, que é tipicamente associado ao Poder Executivo. Em decorrência disso, há um elevado nível de incerteza e ruído sobre a real natureza política das despesas programadas nesse período, que poderiam criar uma armadilha de dados. A separação mais precisa entre uma e outra origem alocativa, consequentemente, somente volta a ser possível a partir de 2024.

Outro fator relevante a ser considerado na delimitação de marcos temporais é de ordem gerencial. A ação 20RP é majoritariamente destinada a despesas classificadas como “investimentos”⁸⁶, o que é coerente com o seu foco de atuação, concernente à infraestrutura física escolar. No período 2020-2025, com efeito, 93,3% dos empenhos da ação 20RP corresponderam a tal tipo de despesa. Na qualidade de investimento público, essa programação passou a ser objeto de monitoramento intensivo no âmbito da Casa Civil da Presidência da

⁸⁵ Antes disso, destaca-se o fato de que, em novembro de 2021, o Supremo já havia concedido medida liminar monocrática pela suspensão da execução das emendas RP 9. Tal medida, porém, foi parcialmente revogada no mês seguinte, ou seja, em dezembro de 2021, quando a execução de tais emendas tornou-se condicionada ao aumento de sua transparência (Brasil, 2021).

⁸⁶ Identificados no orçamento pelo classificador “Grupo de Natureza de Despesa” (GND) de número “4”.

República, na condição de ação integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) designado como “Novo PAC”, reeditado em 2023 mediante edição do Decreto nº 11.632, datado de 11 de agosto daquele ano. A partir de 2024, quando o Novo PAC ganhou maior tração desde a formulação do projeto de lei orçamentária anual (PLOA), as despesas desse Programa passaram a ser identificadas pelo classificador “RP 3”, que, entre outras rubricas, abrangeu a quase totalidade das dotações consignadas em favor da ação 20RP⁸⁷. No período 2024-2025, portanto, essa ação orçamentária tornou-se condicionada, em tese, por um novo modelo de gestão definido pelo Poder Executivo.

Também merece destaque o fato de que, no mesmo período 2024-2025, o Ministério da Educação, ao qual a ação 20RP é vinculada, foi chefiado por Ministro pertencente ao núcleo partidário do Presidente da República⁸⁸. Tal fato é de suma importância para a presente análise porque, desse modo, pode-se adotar a premissa de que a programação orçamentária em foco de fato sujeitou-se à lógica alocativa do Poder Executivo, que, como visto, poderia confundir-se com a do Poder Legislativo, no contexto do presidencialismo de coalizão, nas situações em que determinados Ministérios são “cedidos” a outras agremiações partidárias. Não foi esse, contudo, o caso do Ministério da Educação, que se manteve sob o domínio do Chefe do Poder Executivo no período pesquisado.

De posse desses elementos, derivam-se dois períodos de dominância alternada sobre os empenhos da ação 20RP: (i) o biênio 2020-2021, de ascendência do Poder Legislativo; e (ii) o biênio 2024-2025, de predomínio do Poder Executivo. Nesses moldes, convém questionar em qual desses períodos a execução orçamentária da ação 20RP se revelou mais equitativa, sobretudo em termos de sensibilidade dos empenhos às condições da infraestrutura escolar municipal. Para que isso seja esclarecido, é necessário que se disponha de uma métrica universalista apta a identificar os Municípios afligidos por maiores níveis de carência em termos de infraestrutura escolar, razão pela qual se concebeu, nesta pesquisa, o Índice de Infraestrutura Física da Educação Básica (INEB), descrito no Apêndice 8.

A respeito disso, concluída a exposição do Caso 3, apresenta-se, adiante, o conjunto completo de indicadores universalistas reunidos nesta tese para avaliar a equidade do gasto público federal oriundo de emendas.

⁸⁷ Em 2024, 100% das dotações da ação 20RP contantes do PLOA foram classificadas com RP 3. Em 2025, esse percentual foi de 99,9%.

⁸⁸ Mais precisamente, diga-se, de passagem, o referido Ministro esteve no comando da pasta desde o início do mandato presidencial, iniciado em 2023.

3.4 Indicadores universalistas

O primeiro e mais evidente requisito para a seleção de indicadores universalistas (IUs) é que sejam dotados de granularidade municipal. O objeto de análise desta pesquisa, afinal, é a transferência de recursos federais aos Municípios. O segundo requisito, aplicável aos Casos 1 e 2, é que os indicadores sejam desprovidos de viés setorial excessivo, de forma que possam ser cotejados com um extenso espectro de programações orçamentárias. Essa característica é relevante para a análise agregada das emendas (Caso 1) e para a análise das emendas Pix (Caso 2), que podem destinar recursos em favor das mais diversas áreas de despesa governamental.

Com base nesses critérios, buscou-se reunir um conjunto relativamente amplo de indicadores capazes de retratar a realidade municipal a partir de diferentes ângulos, todos eles potencialmente orientadores da alocação de recursos federais aos Municípios. Foram inicialmente compilados, então, sete indicadores dessa natureza, cujas descrições pormenorizadas constam do Apêndice 5 desta tese, o qual também explica como esses indicadores se articulam temporalmente com os dados de execução orçamentária. Apenas para o Caso 3, em particular, foi concebido um indicador próprio relativo à infraestrutura escolar, cuja composição, como dito anteriormente, é apresentada no Apêndice 8. Totalizam-se, assim, oito indicadores adotados nesta pesquisa, todos elencados no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Indicadores universalistas (IUs)

Indicador	Sigla	Nome	Fonte de dados
IU 1	PIB pc	PIB per capita	IBGE
IU 2	PIB pc AD	PIB per capita ajustado à desigualdade	IBGE e IPEA
IU 3	IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Atlas BR
IU 4	IVS	Índice de Vulnerabilidade Social	IPEA
IU 5	IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	Firjan
IU 6	IPS	Índice de Progresso Social	IPS Brasil
IU 7	RCL pc	Receita Corrente Líquida per capita	STN
IU 8	INEB	Índice de Infraestrutura Física da Educação Básica	Autor / INEP

Fonte: Elaborado pelo autor.

O propósito desses indicadores é viabilizar a análise empírica das emendas sob o binômio “universalismo *versus* paroquialismo”, com o entendimento normativo de que, quanto maior (menor) o nível de carência municipal, maior (menor) seria a necessidade de transferências federais. Essa interpretação de ordem geral é reproduzida no Quadro 2, de forma adaptada ao perfil de cada indicador.

Quadro 2 – Interpretação alocativa dos indicadores universalistas (IUs)

Indicador	Interpretação universalista
IU 1: PIB pc	Quanto maior o valor, menor a necessidade de recursos
IU 2: PIB pc AD	Quanto maior o valor, menor a necessidade de recursos
IU 3: IDHM	Quanto maior o valor, menor a necessidade de recursos
IU 4: IVS	Quanto maior o valor, "maior" a necessidade de recursos
IU 5: IFDM	Quanto maior o valor, menor a necessidade de recursos
IU 6: IPS	Quanto maior o valor, menor a necessidade de recursos
IU 7: RCL pc	Quanto maior o valor, menor a necessidade de recursos
IU 8: INEB	Quanto maior o valor, menor a necessidade de recursos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Do ponto de vista universalista, observa-se que, dos oito indicadores arrolados no Quadro 2, apenas o IVS deveria guardar correlação positiva com as transferências voluntárias federais aos Municípios. Afinal, quanto maior o valor desse indicador, pior a situação municipal de vulnerabilidade social e, por consequência, maior a pertinência de aportes de recursos federais. Para todos os demais casos, a correlação universalista esperada deveria ser negativa.

Por sua vez, correlações em sentido contrário ao que se espera pela ótica universalista podem ser tomadas como incongruências alocativas potencialmente decorrentes do paroquialismo orçamentário. A par dessas relações lógicas mais imediatas, o tópico seguinte apresenta os métodos estatísticos utilizados para avaliar a existência de distorções alocativas concernentes à equidade do gasto público.

3.5 Testes estatísticos

Apresenta-se nesta seção o conjunto de testes estatísticos aplicados para examinar empiricamente a dimensão da equidade do gasto público oriundo de emendas, em conexão com o fenômeno do paroquialismo orçamentário. Esse conjunto de testes é distribuído em dois blocos, sendo o primeiro deles compartilhado pelos Casos 1 e 2, e o segundo aplicável apenas ao Caso 3. Cada bloco é explicado a seguir, por etapas.

Bloco 1 - Testes compartilhados pelos Casos 1 e 2

Com o propósito de avaliar a equidade das emendas parlamentares nos Casos 1 e 2, foi estruturado o seguinte roteiro de quatro passos, com a adição de um quinto passo especificamente concebido para o Caso 1:

Passo 1) Correlação das emendas com indicadores universalistas

A exploração empírica desta pesquisa se inicia com um “sobrevoos estatístico” destinado a mensurar o grau de correlação das emendas com os indicadores universalistas anteriormente apresentados. Com esse objetivo em mente, recorre-se ao clássico coeficiente de correlação de Pearson⁸⁹, que mede a intensidade e o sentido de associação linear entre duas variáveis quantitativas, como é o caso dos pares de variáveis formados por emendas e indicadores universalistas. O pressuposto da linearidade, nesse caso, é corolário da lógica universalista, segundo a qual recursos transferidos aos Municípios do País deveriam ser incrementados à proporção que as carências locais se acentuam.

Ainda que o coeficiente de correlação de Pearson não seja suficiente para identificar relações de causa e efeito, ele representa uma medida estatística consistente sobre como duas variáveis se comunicam dinamicamente. É evidente, ademais, que o salto “da correlação para a causalidade” depende de um substrato teórico capaz de identificar o nexo causal entre variáveis articuladas⁹⁰, mas disso não decorre que a correlação não seja analiticamente relevante. Nessa mesma toada, de modo ainda mais enfático, Angrist e Pischke (2008) ponderam que:

Observadores menos criteriosos recorrem ao clichê de que “correlação não implica causalidade”. Como a maioria dos profissionais de dados, acreditamos que a correlação pode, por vezes, fornecer evidências bastante sólidas de uma relação causal [...] (Angrist; Pischke, 2008, p. 83, tradução nossa).

De fato, embora correlação não implique causalidade, há de se considerar que causalidade atrai correlação. Afinal, se uma variável “x” for uma causa da variável “y”, espera-se que elas sejam correlacionadas de forma relevante⁹¹. Trata-se, em síntese, de métrica basilar no domínio científico, pois, como salienta Guilford (1942, p. 198, tradução nossa): “Sem o conhecimento de como uma coisa varia com outra, deveríamos achar as predições impossíveis”.

Ainda que não haja um padrão único de “escala de força” apontado pela literatura especializada, inclusive no âmbito da ciência política, acolhe-se nesta tese a regra prática (*rule of thumb*) proposta por Guilford (1956), por ser originária do campo das ciências sociais e não conter lacunas de granularidade presentes em outras propostas de categorização⁹². A par disso, a tabela seguinte apresenta a escala de força adotada nesta pesquisa.

⁸⁹ Assim denominado em tributo ao estatístico britânico Karl Pearson.

⁹⁰ Sob pena de resvalamento para correlações espúrias.

⁹¹ Salvo em situações específicas (a exemplo de relações não-lineares), que também podem estar associadas a erros de interpretação de mecanismos causais ou ao manuseamento inadequado de modelos estatísticos.

⁹² A escala de Dancey e Reidy (2007), por exemplo, embora seja de uso comum na área das ciências sociais, contém duas lacunas no valor de r: uma entre 0,3 e 0,4 e outra entre 0,6 e 0,7. Consequentemente, essa escala apresenta a fragilidade de requerer adaptações interpretativas para aquelas faixas de valor.

Tabela 4 – Categorias de força do coeficiente de correlação de Pearson

Valores de r	Força da correlação
$r = 0$	Nula
$0,0 < r < 0,2$	Muito fraca
$0,2 \leq r < 0,4$	Fraca
$0,4 \leq r < 0,7$	Moderada
$0,7 \leq r < 0,9$	Forte
$0,9 \leq r < 1,0$	Muito forte
$ r = 1$	Perfeita

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Guilford (1956).

Em concordância com a hipótese de prevalência do paroquialismo orçamentário, espera-se encontrar – como cenário de *status quo* – correlações muito fracas ou no máximo fracas entre as transferências voluntárias oriundas de emendas e os indicadores universalistas a elas associados.

Para refinar esse teste, a escala de força da Tabela 4 é combinada com o nível de significância estatística de cada coeficiente “r”, tomando-se por base o respectivo “p-valor”⁹³. No contexto do coeficiente de correlação de Pearson (r), o p-valor (α) indica a probabilidade de se encontrar uma amostra com valores de “r” iguais ou mais intensos (maiores, em módulo) do que o valor observado, admitindo-se que inexistente correlação real entre as variáveis comparadas. Se essa probabilidade for muito baixa⁹⁴, infere-se ser improvável que se incida, durante o teste de hipótese, no chamado “Erro Tipo I”, que consiste em rejeitar a hipótese nula quando ela deveria ser considerada verdadeira⁹⁵. A par dessas balizas, para uma correlação ser reputada como “relevante”, nesta tese, ela deve ser no mínimo moderada ($r \geq |0,4|$) e ao mesmo tempo estatisticamente significativa.

Em adição, avalia-se o efeito da “ausência de planejamento” sobre o perfil alocativo das emendas, aplicando-se o Teste de Steiger⁹⁶ (1980) para apurar se as correlações associadas às emendas Pix, encontradas no Caso 2, apresentam diferenças estatisticamente significativas relativamente às do Caso 1. A estatística Z (z-score) do Teste de Steiger avalia a hipótese nula de igualdade entre as correlações comparadas, e seus valores críticos para a significância baseiam-se na distribuição normal padrão.

⁹³ No termo “p-valor”, a letra “p” designa probabilidade.

⁹⁴ Essa análise também é subsidiada pelo “teste t” de significância, que mede a distância de “r” em relação a 0 (zero), em termos de quantidades de desvios-padrão.

⁹⁵ A hipótese nula, nesse caso, é a de que não há correlação entre as variáveis comparadas.

⁹⁶ Devido à natureza dos dados, que exige a comparação de correlações dependentes em torno de uma variável comum (o indicador socioeconômico), adotou-se o Teste de Steiger sob a abordagem de correlações sobrepostas (*overlapping*).

A par dessas evidências mais imediatas, os próximos passos visam expandir, progressivamente, a análise concernente à equidade das emendas.

Antes disso, porém, convém abrir um parêntese para esclarecer que, em face da diversidade de indicadores universalistas reunidos nesta pesquisa, adotou-se o PIB per capita (PIB pc) como indicador dominante nos três próximos passos deste roteiro metodológico. Ainda que o PIB pc não tenha o condão de captar a multiplicidade de aspectos caracterizadores de carências municipais⁹⁷, a sua escolha, no âmbito desta pesquisa, se deve a três motivos. Em primeiro lugar, pelo fato de que o PIB pc tem a virtude de servir, ainda que de forma limitada, a um duplo propósito, haja vista que ele pode ser interpretado tanto como indicador de disparidades socioeconômicas como *proxy* do potencial de arrecadação, ou seja, da capacidade fiscal dos Municípios⁹⁸. Em segundo, porque o PIB pc tem a vantagem de cobrir todos os 5.569 Municípios, ao contrário dos demais indicadores, que, no horizonte pesquisado, não apresentam dados disponíveis para a totalidade desses entes, conforme registrado no Apêndice 5. Por fim, em função do objetivo de se harmonizar o critério representativo de carência municipal ao longo deste roteiro metodológico, cabendo antecipar que o Passo 3, pautado pelo índice de Kakwani, é intrinsecamente ancorado no PIB pc como critério de referência para a derivação da Curva de Lorenz e o cálculo do índice de Gini. Feito esse esclarecimento, descreve-se adiante o Passo 2 do presente roteiro, que, por sinal, dá início à segmentação dos Municípios com base em dados de renda local.

Passo 2) Cobertura territorial e coerência distributiva das emendas

Avalia-se, agora, como as emendas distribuem-se entre os Municípios do País, com ênfase inicial na identificação de “lacunas alocativas” no âmbito das localidades mais carentes. Busca-se, assim, imunizar esta pesquisa contra a chamada “falácia da divisão”⁹⁹ (Walton, 2012), segundo a qual o que é válido para o “todo” também o é para as suas “partes” constituintes. É possível, afinal, que a análise global das emendas aponte para uma leitura positiva em termos de equidade agregada, mas disso não decorre, necessariamente, que Municípios mais necessitados são sempre beneficiados nesse processo. Potenciais hiatos de representação política, afinal, podem resultar na ausência de transferências para determinadas municipalidades que, do ponto de vista universalista, mereceriam ser assistidas por emendas.

⁹⁷ Uma vez que o PIB per capita se restringe à dimensão da renda, não alcançando outras variáveis de carência local, a exemplo das que integram o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

⁹⁸ Quanto a esse último aspecto, vide Araújo e Oliveira (2000) e Costa *et al.* (2025).

⁹⁹ Na estatística, esse raciocínio enganoso dialoga com o chamado “paradoxo de Simpson”, em que dados desagregados podem provocar a “surpresa lógica” de não refletirem o comportamento de dados agrupados.

Para desenvolver essa análise, os Municípios são inicialmente ordenados com base nos seus respectivos valores de PIB per capita municipal e agrupados em três separatrizes: (i) metade mais carente; (ii) quartil de maior carência; e (iii) decil mais carente. Para cada uma dessas categorizações, apura-se a seguinte razão, ora denominada de Taxa de Exclusão de Municípios Carentes (TEC):

$$TEC = \frac{\text{Quantidade de Municípios carentes que não recebem emendas}}{\text{Total de Municípios carentes}}$$

Simetricamente, apura-se o grau de cobertura das emendas entre os Municípios mais “desenvolvidos”¹⁰⁰, isto é, dotados de melhores condições socioeconômicas. Para tanto, adota-se a razão designada de Taxa de Inclusão de Municípios Desenvolvidos (TID), nestes termos:

$$TID = \frac{\text{Quantidade de Municípios desenvolvidos que recebem emendas}}{\text{Total de Municípios desenvolvidos}}$$

Observe-se que tanto a TEC quanto a TID têm o condão de revelar distorções alocativas relevantes, especialmente se forem interpretadas de forma conjugada. Com efeito, se houver Municípios carentes desassistidos por emendas e, ao mesmo tempo, Municípios desenvolvidos por elas alcançados, tem-se uma situação de incoerência distributiva duplamente potencializada. Para sintetizar esse efeito, concebe-se o indicador ora designado de Índice de Distorção Alocativa da Cobertura Espacial (IDACE), calculado pela seguinte fórmula:

$$IDACE = \frac{TEC + TID}{2}$$

Considerando-se que a TEC e a TID variam de 0 a 100%, então a simples soma dessas parcelas resultaria no intervalo possível situado entre 0 e 200%. Em face disso, a referida soma é dividida por 2 a fim de que o IDACE possa variar entre 0 e 100%. Quanto mais próximo de zero for o valor desse indicador, menor será a distorção alocativa em termos de incoerência distributiva espacial. Noutro polo, quanto mais próximo de 100% for seu valor, maior a distorção. Em exemplo extremado, se o valor de IDACE fosse igual a 100%, isso revelaria que nenhum Município carente recebe emendas (TEC = 100%) e que, simultaneamente, todos os Municípios desenvolvidos são agraciados por esses recursos (TID = 100%).

Pela ótica universalista, é coerente adotar uma postura rigorosa que penalize a existência de lacunas alocativas em Municípios carentes, caso também haja, em contrapartida, Municípios desenvolvidos agraciados por emendas. Em tal cenário, adota-se a premissa de que

¹⁰⁰ Assim classificados, para efeitos didático-analíticos, relativamente aos demais Municípios do País.

nenhum Município necessitado deveria ser marginalizado nesse processo (*no one left behind*). Isso implica, por outro lado, que o cálculo do IDACE perde sentido na hipótese de todos os Municípios carentes serem contemplados por emendas. Em tais situações, considera-se que tal cálculo não se aplica (N/A).

Necessário sublinhar, ademais, que o IDACE contém uma limitação intrínseca relevante, uma vez que ele não é sensibilizado pela magnitude dos recursos direcionados aos Municípios. Como a própria denominação desse indicador informa, seu objeto de análise se restringe exclusivamente à “cobertura espacial” das emendas¹⁰¹. Trata-se, portanto, de indicador unidimensional e binário, que somente se atém ao alcance das emendas no espaço municipal, admitindo apenas duas situações possíveis: “recebimento” ou “não recebimento” de recursos.

Em razão disso, a análise relativa ao grau de cobertura espacial das emendas é complementada por uma métrica financeira capaz de contrastar o nível médio de recursos transferidos aos Municípios carentes com o patamar médio de mesma natureza observado nos Municípios desenvolvidos, sempre em termos per capita. Nesses termos, denomina-se de Razão entre Extremos Federativos (REF) o seguinte quociente:

$$REF = \frac{\text{Média per capita das emendas recebidas por Municípios carentes}}{\text{Média per capita das emendas recebidas por Municípios desenvolvidos}}$$

Quanto maior e mais distante de 1 for o valor de REF, maior tende a ser a coerência alocativa das emendas em termos de justiça distributiva. Em sentido oposto, quanto menor e mais próximo de zero for o valor do REF, maior a incoerência alocativa. O que se espera do ponto de vista da equidade, afinal, é que os Municípios mais carentes recebam valores de emendas per capita superiores aos destinados a Municípios mais abastados.

Em aprofundamento a esse tipo de análise, o terceiro e próximo passo visa medir o perfil distributivo das emendas de forma relativamente mais sofisticada do que no Passo 2, tal como descrito a seguir.

Passo 3) Progressividade das emendas pela ótica de Kakwani

Com vistas a refinar a análise sobre a equidade das emendas, recorre-se, agora, ao chamado índice de Kakwani¹⁰², originalmente concebido para medir o perfil distributivo de políticas tributárias (Kakwani, 1977). Nesta pesquisa, entretanto, o referido índice é adaptado (vide Apêndice 11) para medir a progressividade do gasto público oriundo de emendas, com base na seguinte fórmula:

¹⁰¹ Representados pelas letras “C” e “E” da sigla IDACE.

¹⁰² Trata-se de indicador criado pelo economista indiano Nanak Kakwani.

$K = G - C$, em que:

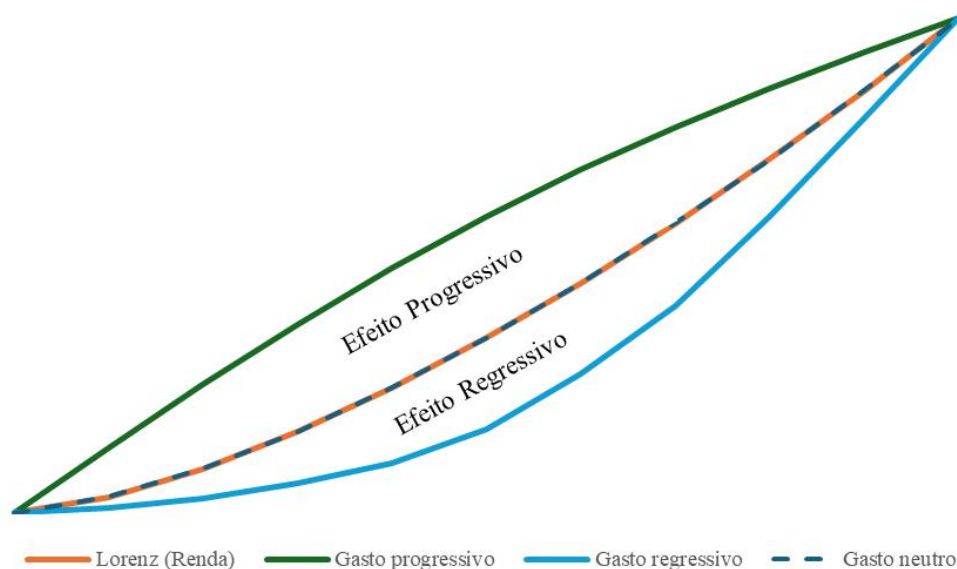
G = coeficiente de Gini (*ex ante*)

C = coeficiente de concentração das emendas

Para o caso de gastos públicos, os valores do índice de Kakwani podem variar, teoricamente, entre -1 e 2, conforme explicado no Apêndice 11. Quanto mais elevado seu valor, maior a progressividade observada. De fato, o valor de K será tão maior quanto mais intenso for o impacto da intervenção pública sobre uma determinada distribuição de renda, no sentido de torná-la menos concentrada.

Considerando-se, porém, que o valor de K é sensibilizado pela escala financeira da intervenção pública, deve-se ter em mente que ele não representa uma métrica suficiente para a comparação do perfil distributivo de diferentes gastos públicos. Para contornar essa limitação, pode-se comparar graficamente o posicionamento da curva de concentração de cada intervenção pública. Quanto mais essa curva se situar “acima” da curva de Lorenz, ou seja, da curva de concentração da renda, maior a progressividade do gasto. Quando as duas curvas coincidirem entre si, o impacto distributivo da intervenção pública será neutro. E quando a curva de concentração se situar abaixo da curva de Lorenz, isso significa que o efeito da intervenção será regressivo. Tais situações são hipoteticamente ilustradas no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Curvas de concentração do gasto pela ótica de Kakwani¹⁰³



Fonte: Elaborado pelo autor.

¹⁰³ Considerando-se políticas públicas executadas pelo lado da despesa. No caso de tributos (intervensões pelo lado da receita), a interpretação ora apresentada deve ser invertida.

Observa-se nesse gráfico que apenas a linha verde – situada acima da linha laranja (curva de Lorenz) sobreposta à linha pontilhada¹⁰⁴ (curva do gasto neutro) – representa uma situação hipotética em que determinado gasto público exerce efeito progressivo, promovendo a melhoria da distribuição de renda preexistente. No caso delineado pela linha verde, afinal, a população mais carente recebe maior proporção de recursos relativamente ao que ocorre na distribuição *ex ante* da renda.

Com respaldo nesses elementos, são empiricamente apurados os índices de Kakwani das transferências de que tratam os Casos 1 e 2 desta tese, com a representação visual das respectivas curvas de concentração, à semelhança do ilustrado no Gráfico 7. O paradigma de comparação para o cálculo do coeficiente de Gini é o PIB pc (IU 1) municipal, que não é ponderado pelo tamanho da população dos Municípios porque o que se tem em mira é a desigualdade de renda entre Municípios, não entre indivíduos. Vale esclarecer, nessa esteira, que o eixo horizontal do gráfico relativo às curvas de concentração (do gasto e da renda) é organizado mediante a ordenação dos Municípios com base em valores crescentes de PIB pc. O eixo vertical, por sua vez, informa os valores acumulados de gasto e renda.

A análise do índice de Kakwani é complementada pela apuração do índice de Reynolds-Smolensky¹⁰⁵ (RS), que mede o efeito redistributivo de determinada intervenção pública por meio da seguinte equação:

$$RS = G \text{ ex ante} - G \text{ ex post}$$

Em que G, novamente, equivale ao coeficiente de Gini.

Se o valor de RS for positivo, isso significa que a intervenção pública é redistributiva, pois atenua desigualdades. Se igual a 0 (zero), seu impacto é neutro. E se for negativo, a intervenção é regressiva, já que acentua desigualdades.

O cálculo do RS em valores absolutos é complementado, em desfecho, pela mensuração do efeito redistributivo relativo, de tal sorte que se possa conhecer, também, a potência desse valor em termos de redução percentual da desigualdade preexistente. Por expressar-se em termos percentuais, essa métrica complementar tem a vantagem de “normalizar” a medida do impacto redistributivo, viabilizando, assim, a comparabilidade desse efeito ao longo dos anos pesquisados. Tal potência é medida pela seguinte fórmula:

$$RS \text{ relativo} = \frac{RS}{G \text{ ex ante}}$$

¹⁰⁴ A qual, de certa forma, visualmente ofusca a continuidade da curva de Lorenz.

¹⁰⁵ Trata-se da conjunção dos sobrenomes dos criadores desse índice (Reynolds; Smolensky, 1977).

É imprescindível esclarecer, entretanto, que toda a lógica até então exposta se ancora na análise dos efeitos das transferências sobre o *status quo ante*. Nesses termos, o que o índice de Kakwani revela, tão somente, é se a intervenção pública melhora ou piora um determinado estado de coisas no que tange à distribuição de renda. Ocorre que esse critério não representa o paradigma mais robusto para a aferição de progressividade, visto que ele desconsidera o custo de oportunidade de critérios universalistas de alocação de recursos públicos, capazes de promover transferências mais progressivas *vis-à-vis* o perfil de distribuição da renda.

Para compreender o porquê dessa afirmação, convém analisar mais detidamente a situação na qual a curva do gasto público é positivamente inclinada em 45° ($C = 0$)¹⁰⁶. Embora o gasto seja considerado progressivo em tal situação, não se deve perder de vista que, nesse caso, os recursos públicos são igualmente distribuídos entre todos os Municípios. Esse perfil distributivo, porém, representa uma fragilidade do ponto de vista da equidade do gasto, na medida em que equivale à adoção de um mesmo tratamento para realidades desiguais. Abdica-se, assim, de se exercer um efeito compensatório sobre iniquidades preexistentes, já que, sob a reta de 45°, Municípios “pobres” e “ricos” recebem igual volume de recursos per capita.

Em razão disso, torna-se imprescindível identificar um novo parâmetro apto a confrontar as transferências realizadas com as que teriam sido contrafactualmente promovidas a partir de critério universalista mais consistente, intrinsecamente dotado de maior progressividade. É disso que trata o passo seguinte.

Passo 4) Progressividade das emendas pela ótica do custo de oportunidade

O presente passo é motivado pela seguinte indagação: qual critério alocativo universalista resultaria em uma distribuição de recursos teoricamente “ideal” em termos de progressividade do gasto público? A concepção desse parâmetro deontológico pode ser alcançada, entre outras maneiras, mediante simples adaptação no manejo do indicador relativo ao PIB pc (IU 1), utilizado no passo precedente. Para tanto, assume-se – com base no ideal de justiça distributiva – que as transferências federais deveriam ser progressivamente distribuídas, sem muitas complexificações, de forma inversamente proporcional à renda média per capita de cada Município¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Vide a “Situação IV” apresentada de forma circunstanciada no Apêndice 11.

¹⁰⁷ Trata-se de opção similar à proposta apresentada no Apêndice 9 para o caso do FPM.

Para fins didáticos e gerenciais, convém apontar que a citada proporção inversa equivale, matematicamente, à razão entre o valor médio¹⁰⁸ do PIB pc e o valor individualizado do mesmo indicador para um dado Município (i), tal como segue:

$$\frac{1}{\text{PIB pc } i} \leftrightarrow \frac{\text{PIB pc médio}}{\text{PIB pc } i}$$

Nessa relação de equivalência, a “ótica da direita” tem a virtude de facilitar o entendimento mais intuitivo acerca do critério ora preconizado. Isso porque, quanto mais abaixo do PIB pc médio situar-se o PIB pc de determinado Município, ou seja, quanto “mais pobre” ele for em termos relativos, maior será seu fator de ponderação (“peso”) na distribuição de recursos. E quanto mais acima dessa mesma média se localizar, isto é, quanto “mais rico” for, relativamente aos demais, menor será o respectivo fator de ponderação, em seu desfavor.

Esse critério universalista permitiria, em síntese, que os Municípios do País fossem desigualmente tratados na medida de suas desigualdades, de tal sorte que as localidades mais carentes recebessem maior volume de transferências do que as dotadas de melhores condições socioeconômicas. Adota-se, portanto, o seguinte fator de ponderação para a distribuição progressiva de recursos, ora designado de “Fator P”:

$$\text{Fator } P(i) = \frac{1}{\text{PIB pc } (i)}$$

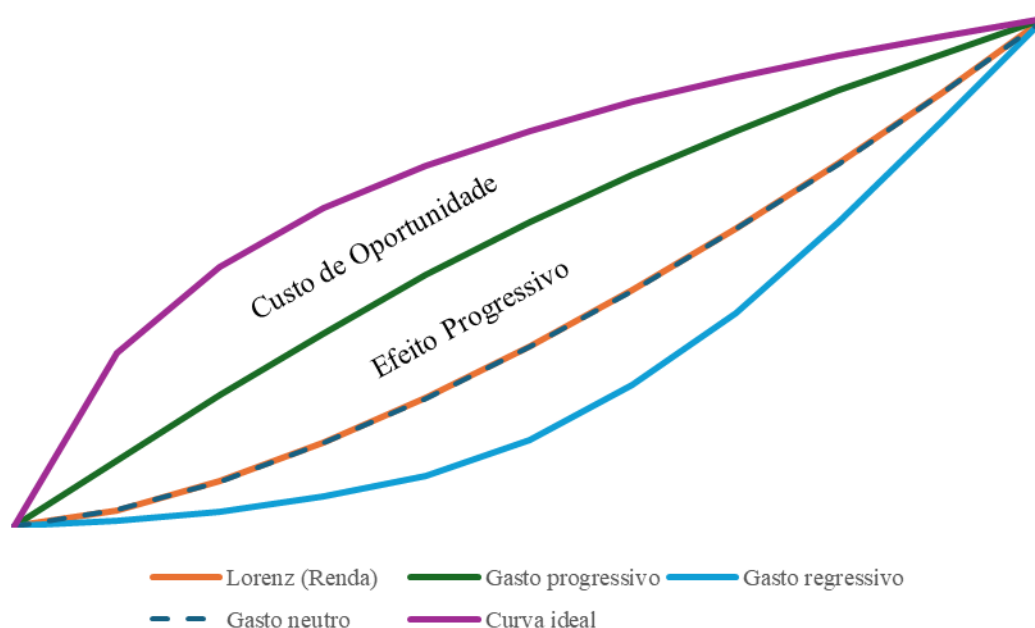
Ressalte-se que esse novo parâmetro altera significativamente o paradigma de julgamento adotado no Passo 3. Afinal, uma coisa é comparar o perfil de distribuição fática das emendas com a curva de Lorenz concernente ao PIB pc, que é eivada de acentuada desigualdade na distribuição de renda. Disso resultaria, evidentemente, uma comparação metodologicamente precária do ponto de vista da progressividade. Outra coisa, bastante distinta, é comparar a citada distribuição com um critério alocativo fundamentalmente ancorado na premissa da progressividade, cuja representação gráfica naturalmente se situa acima da linha de 45°. Trata-se, do ponto de vista metodológico, de critério significativamente mais robusto para a avaliação da progressividade do gasto público em sua máxima potencialidade¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Uma vez que o valor médio equivale a uma constante e não altera as proporções calculadas.

¹⁰⁹ Essa maximização, evidentemente, é interpretada à luz do indicador ora formulado.

Nesse giro analítico, a “régua da progressividade” é elevada para patamares muito mais rigorosos do que os observados no Passo 3, na mesma medida em que o parâmetro de julgamento passa a ser a curva de “distribuição ideal” no lugar da curva de Lorenz. Esse salto de rigor é visualmente ilustrado no Gráfico 8, que se utiliza dos mesmos dados do gráfico anterior, com a adição da respectiva curva de distribuição ideal, ancorada no Fator P.

Gráfico 8 – Curvas de concentração pela ótica do custo de oportunidade¹¹⁰



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sublinhe-se bem a diferença. Relativamente à curva de Lorenz (linha laranja), qualquer curva de distribuição situada acima dela, tal como ocorre com a linha verde, já sugeriria efeito progressivo do gasto público. Mas, quando o parâmetro de comparação passa a ser a curva de distribuição ideal (linha roxa), a análise assume contornos diversos. Afinal, se a curva de distribuição do gasto situar-se abaixo da curva ideal, isso indica que a discricionariedade alocativa não promove o mesmo grau de progressividade que poderia ser alcançado por meio de alocação guiada por indicador universalista. Noutras palavras, isso significa que há um custo de oportunidade associado à alocação discricionária, que, no Gráfico 8, é representado pela área situada entre a curva ideal (linha roxa) e a curva observada de distribuição do gasto público (linha verde), de modo que:

¹¹⁰ Registre-se que tal tipo de exposição gráfica foi inicialmente apresentada, de forma similar, por Dayson Almeida, na condição de doutorando em Economia pela UnB. Credita-se ao referido pesquisador, portanto, a inspiração para ilustração visual deste Passo 4.

$$CO = P - C$$

Em que:

CO = custo de oportunidade da alocação discricionária

P = área sob a curva de progressividade ideal

C = área sob a curva de distribuição do gasto público

Considerando-se, porém, que os valores de P são variáveis ao longo dos anos¹¹¹, convém criar um indicador capaz de normalizar a medida do custo de oportunidade de alocações discricionárias, de tal sorte que se obtenha uma métrica apta a comparar, de forma simples e direta, as diversas situações fáticas observadas. Para tanto, basta considerar o custo de oportunidade em termos relativos, ou seja, como uma fração da “área total de progressividade” (AP), que corresponde à própria área P subtraída da área situada abaixo da Curva de Lorenz (L) relativa ao PIB pc. O denominador a ser utilizado no cálculo do custo de oportunidade relativo, portanto, é dado por:

$$AP = P - L$$

Essa última área total pode ser interpretada como a “lacuna” existente entre a distribuição de renda observada e a distribuição “ideal” do gasto público. Desse modo, a fração entre o custo de oportunidade (CO) e essa área máxima (AP) equivale, em termos percentuais, à “perda de progressividade” relativamente ao que teria sido alcançado por meio de alocação universalista. Com base nessa lógica, concebe-se, nesta tese, o indicador ora denominado Índice de Progressividade Dissipada (IPD), apurado pela seguinte fórmula:

$$IPD = \frac{CO}{AP}$$

Na prática, de fato, é esperado que se encontre algum grau de dissipação da progressividade do gasto público derivado de alocações discricionárias, tal como ocorre no caso das transferências federais promovidas por emendas¹¹². Essa expectativa decorre do entendimento de que, quando se opta por alocar recursos de forma discricionária, inclusive segundo critérios políticos, renuncia-se à alocação guiada por critérios universalistas que, em tese, seriam dotados de progressividade mais elevada.

¹¹¹ Na mesma medida em que são uma função do “Fator P”, o qual, por sua vez, é calculado com base em valores anuais de renda e receita municipal.

¹¹² A rigor, não seria teoricamente impossível que a curva de distribuição do gasto se posicionasse acima da curva de distribuição idealizada nesta pesquisa. Situações como essa, entretanto, representariam eventos altamente improváveis, razão pela qual são pragmaticamente desconsideradas na presente exposição.

Em consonância com o referencial teórico explorado nesta tese, a discricionariedade em foco merece ser interpretada com base no entendimento de que recursos derivados de emendas tendem a ser transferidos, entre outros fatores, para Municípios dotados de maior conexão eleitoral com os parlamentares patrocinadores dessas emendas. Sendo assim, considerações de ordem técnica, a exemplo de indicadores universalistas, assumiriam importância secundária na transferência desses recursos. Essa influência do fator político sobre o destino das emendas é econometricamente testada no passo seguinte, que, conforme inicialmente assinalado, aplica-se apenas ao Caso 1.

Passo 5) Condicionantes macro das emendas globais

Como desfecho do presente roteiro, este quinto passo busca conhecer em que medida a transferência de recursos federais aos Municípios brasileiros, via emendas, é influenciada pela lógica da “recompensa eleitoral”, segundo a qual legisladores tendem a retribuir “votos com emendas”, ao encontro do que concluem autores como Firpo, Ponczek e Sanfelice (2015).

Sem a pretensão de aprofundar essa análise por meio de um modelo econométrico “completo”, capaz de abranger múltiplos determinantes potenciais das emendas, este Passo 5 se propõe a investigar o fenômeno do paroquialismo orçamentário a partir de um olhar eminentemente macro e simplificado¹¹³. Como ponto de partida, elege-se como variável independente, representativa do fator político, o Índice de Desequilíbrio “T” formulado por Taagepera (1979), apontado pela literatura especializada como indicador adequado quando o recorte de análise é estruturado em âmbito municipal (Silva; Biderman; Avelino Filho, 2009), tal como ocorre nesta pesquisa. Adota-se o Índice T, então, como indicador do grau de desequilíbrio da disputa política, em escala municipal, nas eleições para Deputado Federal¹¹⁴. A formalização matemática desse indicador, acolhida nesta pesquisa, é representada pela seguinte fórmula¹¹⁵:

$$T_m = \frac{\sum_{i=1}^{\infty} \frac{(P_{i,m} - P_{i+1,m})}{i} - H_m^2}{\sqrt{H_m - H_m^2}}$$

¹¹³ Reconhece-se, aqui, a elevada complexidade inerente ao fenômeno estudado, envolto num amplo tecido de relações (*tissu de relations*) políticas e sociais, cuja apreensão excede os limites desta pesquisa.

¹¹⁴ Embora o Caso 1 tenha por objeto de análise as emendas globais, que inclui emendas individuais tanto de Deputados como de Senadores, o nível de dominância política nas eleições para Deputado Federal é considerado como a melhor *proxy* representativa do grau de acirramento eleitoral em âmbito municipal.

¹¹⁵ Conquanto seja comum a apresentação sutilmente modificada dessa formulação pela literatura nacional, adota-se, nesta pesquisa, a fórmula original de Taagepera (1979), na qual a raiz quadrada abrange todo o denominador da equação. Isso garante que T se situe entre 0 e 1, ao mesmo tempo que permite maior comparabilidade entre Municípios dotados de diferentes níveis de fragmentação eleitoral.

Em que:

P = percentual de votos do i-ésimo candidato no Município m.

H = índice de Herfindahl-Hirschman¹¹⁶ no Município m.

O Índice T varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 0 for o seu valor, mais pulverizada é a votação, ou seja, mais acirrada é a competição eleitoral local. Quanto mais próximo de 1, maior a concentração de votos em poucos candidatos, o que denota a existência de redutos políticos equivalentes a “distritos informais” (Carvalho, 2003). Assume-se como premissa, nesse caso, que os parlamentares eleitos tendem a direcionar recursos, via emendas, para Municípios dotados de T mais elevado, pois, nesse caso, a reivindicação de crédito (*credit claiming*) pela distribuição de gastos particularistas (*pork barrel*) tende a ser mais efetiva. Desse modo, torna-se possível testar a hipótese H2 elencada no Capítulo 2, qual seja, a de que Municípios identificados como redutos políticos tendem a receber maior volume de emendas.

Para testar econometricamente essa relação, as emendas são modeladas como variável dependente sob duas perspectivas, tanto na condição de “massa bruta”, ou seja, de emendas totais empenhadas em favor de cada Município, como na forma de emendas per capita em âmbito igualmente municipal. No primeiro caso (Modelo 1), em que a variável dependente é representada pelas emendas totais (ET), agrega-se a população total municipal (POP) como variável de controle demográfico, com defasagem de um ano (t-1). Essa é, afinal, a estimativa populacional mais recente, disponível na maior parte do tempo, em todos os anos nos quais ocorrem os empenhos. Adicionalmente, agrega-se o PIB pc como segunda variável de controle, também interpretável como variável técnica potencialmente explicativa das emendas. De fato, além de servir ao propósito de isolar o efeito do nível de desenvolvimento socioeconômico dos Municípios, o PIB pc ainda pode ser tomado como variável técnica rival da variável política representada pelo Índice T¹¹⁷. Pela lógica universalista redistributiva, afinal, espera-se que os Municípios mais carentes sejam priorizados no processo de distribuição de recursos via emendas. A defasagem temporal, nesse caso, é a mesma adotada no Passo 1, no qual o PIB pc é articulado com as emendas sob o lapso “t-3”, em regra¹¹⁸.

¹¹⁶ O Índice Herfindahl-Hirschman contribui para medir o nível de concentração de votos em determinado Município, sendo utilizado como insumo para o cálculo do Índice T.

¹¹⁷ Sem prejuízo do reconhecimento das limitações do PIB pc no que tange à identificação de carências municipais sob perspectiva multidimensional, conforme já pontuado na exposição do Passo 3.

¹¹⁸ À exceção de 2025, em que a defasagem é de “t-4”.

Essas variáveis expressamente definidas são operacionalizadas mediante estimação de um modelo de regressão de dados em painel com Efeitos Aleatórios Correlacionados (CRE)¹¹⁹, ancorado na abordagem de Mundlak (1978)¹²⁰. Para o caso vertente, essa opção metodológica apresenta as vantagens de viabilizar: (i) a decomposição do impacto da dominância política em duas dimensões de variação, quais sejam, o efeito longitudinal *within* (variação de cada Município ao longo do tempo) e o efeito transversal *between* (diferenças entre os Municípios); e (ii) o controle do viés provocado por características municipais não observadas e estruturalmente invariantes no tempo¹²¹. Residualmente, os fatores não captados pelas variáveis de controle e pelos efeitos fixos de ano são condensados nos termos de erro do modelo¹²².

Para a matematização desse modelo, à exceção do Índice T, aplica-se a transformação logarítmica das variáveis anteriormente citadas, pois isso viabiliza uma leitura relativa mais realista do fenômeno estudado à luz do contexto federativo brasileiro, caracterizado por acentuada heterogeneidade municipal¹²³. Em razão disso, o modelo assume a configuração log-linear híbrida, pois, enquanto os coeficientes das variáveis de controle são interpretados na forma de elasticidades, o coeficiente do Índice T representa a semielasticidade das emendas em face da dominância política municipal. Com base nesses elementos, o primeiro modelo econométrico concebido (Modelo 1) é definido pela seguinte equação:

$$\log(ET_{i,t} + 1)^{124} = \beta_0 + \beta_1 T_{i,L} + \beta_2 \log(PIBpc_{i,ref}) + \beta_3 \log(POP_{i,t-1}) \\ + \gamma_1 \bar{T}_i + \gamma_2 \overline{\log(PIBpc)}_i + \gamma_3 \overline{\log(POP)}_i + \delta_t + \mu_i + \varepsilon_{i,t}$$

¹¹⁹ Sigla em inglês para Correlated Random Effects.

¹²⁰ Essa abordagem também dialoga com o modelo Within-Between de Efeitos Aleatórios, ou Random Effects Within-Between (REWB), amplamente referenciado pela literatura contemporânea da ciência política (Bartels, 2008; Bell; Jones, 2015; Bell; Fairbrother; Jones, 2019), com a diferença de que se adota, nesta pesquisa, a parametrização original de Mundlak (1978), que insere as médias temporais diretamente ao lado das variáveis em nível. Saliente-se que a formulação de Mundlak dispensa o tradicional Teste de Hausman, por já embutir um teste de especificação equivalente àquele, baseado na significância conjunta das médias temporais.

¹²¹ A exemplo da cultura política local ou da própria localização geográfica.

¹²² Praxe em modelos econométricos (Wooldridge, 2022), o termo de erro engloba todos os demais fatores não contemplados pelo modelo, inclusive no que tange à aleatoriedade associada a fenômenos sociais.

¹²³ Além de lidar com a elevada assimetria e a heterocedasticidade inerentes a dados orçamentários e eleitorais em âmbito municipal, a transformação logarítmica também permite a linearização de relações eventualmente curvilíneas, conferindo maior robustez e comparabilidade aos resultados apresentados.

¹²⁴ Note-se que, no caso das emendas totais (ET), adota-se a transformação logarítmica acrescida de uma unidade, pois isso garante a inclusão de todos os Municípios pesquisados, inclusive os não agraciados por emendas, bem como a interpretação de coeficientes na forma de elasticidades.

Em que:

$ET_{i,t}$ = montante total de emendas empenhadas em favor do Município i no ano t

$T_{i,L}$ = Índice de Taagepera do Município i na Legislatura L

$PIBpc_{i,ref}$ = PIB per capita do Município i no ano de referência (ref)

$POP_{i,t-1}$ = tamanho da população do Município i sob defasagem de um ano

β_1, β_2 e β_3 = coeficientes relativos à variação intramunicipal no tempo (efeito *within*)

γ_1, γ_2 e γ_3 = coeficientes associados às médias temporais das variáveis estruturais (efeito contextual medido pelo termo de Mundlak)

δ_t = controle por efeitos fixos de ano (*dummies* temporais)

μ_i = termo de erro específico do Município i (efeito aleatório não observado)

$\varepsilon_{i,t}$ = termo de erro clássico (efeito idiossincrático)

O coeficiente β_1 representa o fator estatístico de maior interesse para o estudo do paroquialismo orçamentário, visto que ele mensura o “prêmio alocativo” derivado do fator político do modelo. Admitindo-se que seu valor é positivo, esse coeficiente indica que, quanto mais desequilibrada for a competição eleitoral (quanto maior o valor de T), mais emendas tendem a ser recebidas. Em termos de semielasticidade, o β_1 estima a expectativa de aumento percentual das emendas para cada pontuação adicional de T .

Na segunda perspectiva de análise (Modelo 2), em que a variável dependente é definida como o volume de Emendas per capita (Epc) em favor dos Municípios, a variável de controle demográfica (POP) é naturalmente excluída, embora a média populacional seja preservada com vistas à captura do efeito estrutural dessa variável. Com essas adaptações, elaborase a seguinte equação para o Modelo 2:

$$\log(Epc_{i,t} + 1) = \beta_0 + \beta_1 T_{i,L} + \beta_2 \log(PIBpc_{i,ref}) + \gamma_1 \bar{T}_i + \gamma_2 \overline{\log(PIBpc)}_i + \gamma_3 \overline{\log(POP)}_i + \delta_t + \mu_i + \varepsilon_{i,t}$$

Em que, novamente:

β_1 e β_2 = coeficientes relativos à variação intramunicipal no tempo (efeito *within*)

γ_1, γ_2 e γ_3 = coeficientes associados às médias temporais das variáveis estruturais (efeito contextual medido pelo termo de Mundlak)

Esse mesmo teste, ademais, é replicado com a segmentação dos Municípios em “ricos” e “pobres” e “grandes” e “pequenos”, assim classificados, para fins estritamente analíticos, a partir das “medianas” dos valores de PIB per capita e de tamanho da população municipal. Dessa forma é possível avaliar se o retorno orçamentário do fator político é condicionado pelo perfil socioeconômico e pela magnitude populacional dos Municípios, sendo mais pronunciado em localidades carentes e de menor porte.

Quanto à fonte de dados necessários à operacionalização dos modelos econométricos em destaque, percebe-se que eles agregam apenas uma única variável nova ante as já arroladas nesta pesquisa, que é o Índice T apurado por meio da contagem de votos depositados nas eleições para Deputado Federal. Os dados empíricos, nesse caso, são obtidos por meio de consulta ao Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e abrangem os resultados das eleições de 2018 e 2022, com a seguinte estrutura de associação temporal entre o Índice T e as emendas pesquisadas:

Índice T de 2018: base para emendas empenhadas de 2020 a 2022.

Índice T de 2022: base para emendas empenhadas de 2023 a 2025.

Essa conexão cronológica deriva da premissa já abordada de que, ao iniciarem o exercício de seus mandatos, os parlamentares eleitos buscam recompensar seus eleitores com base no resultado do último pleito. A respeito disso, assinala-se que o Apêndice 5 também esclarece, sob perspectiva cronológica similar, como as emendas empenhadas são temporalmente conexonadas com o conjunto de indicadores universalistas adotados nesta tese.

Bloco 2 - Testes específicos para o Caso 3

O foco do Caso 3, recorde-se, é a comparação das transferências decorrentes de emendas com as originárias do Poder Executivo, no âmbito da ação orçamentária 20RP. A fim de conhecer qual dessas alocações é mais sensível às condições de infraestrutura física das escolas públicas municipais, avalia-se, inicialmente, o nível de suas correlações com o Índice de Infraestrutura Física da Educação Básica (INEB), que é o indicador especificamente concebido para o exame empírico do Caso 3.

Confronta-se, assim, o período de preponderância de emendas parlamentares (2020-2021) com o período de prevalência de dotações originárias do Poder Executivo (2024-2025), intermediado pelo período de transição (2022-2023). Para cotejar as correlações observadas

nesses períodos, utiliza-se novamente o teste de Steiger¹²⁵ (1980), já mencionado no Bloco 1, aplicando-se a transformação Z de Fisher com vistas a garantir que o contraste entre as magnitudes das correlações intertemporais possua validade estatística.

Havendo diferença estatisticamente significativa entre as referidas correlações, colhem-se evidências preliminares sobre qual daquelas origens alocativas apresenta melhor desempenho em termos de equidade do gasto, ao encontro do que se declara na Hipótese H1.

A progressividade da ação 20RP também é estatisticamente avaliada por meio da estimação de um modelo de regressão de dados em painel com Efeitos Aleatórios Correlacionados (CRE). À semelhança da estratégia empírica definida no Caso 1, essa especificação novamente viabiliza a decomposição dos impactos estimados em termos longitudinais (efeito *within*) e transversais (efeito *between*), igualmente ancorada na abordagem de Mundlak (1978). Inicialmente, concebe-se um Modelo Geral (Modelo 1) com vistas a mensurar o impacto da infraestrutura escolar (INEB) e da capacidade econômica local (logaritmo do PIB per capita) sobre o logaritmo das transferências federais per capita (Tpc) no período de 2020 a 2025. Esse modelo é traduzido pela seguinte equação:

$$\log(Tpc_{i,t} + 1) = \beta_0 + \beta_1 INEB_{i,t-1} + \beta_2 \log(PIBpc_{i,ref}) + \gamma_1 \overline{INEB}_i + \gamma_2 \overline{\log(PIBpc)}_i + \delta_t + \mu_i + \varepsilon_{i,t}$$

Em que, complementarmente ao já informado até então¹²⁶:

β_1 e β_2 = coeficientes do efeito *within* (temporal) associados às oscilações anuais do INEB e do PIB per capita, respectivamente

γ_1 e γ_2 = coeficientes de Mundlak correspondentes ao efeito *between* (contextual), que multiplicam as médias históricas do INEB e do PIB per capita de cada Município

Em adição, estima-se um Modelo Interativo (Modelo 2) a fim de analisar o comportamento dos empenhos diante das alterações nos “regimes orçamentários”, representadas por variáveis categóricas específicas. O período de primazia das emendas parlamentares, nesse contexto, é tomado como categoria de referência para a interação com o período de transição (Rtrans) e com o de dominância do Executivo (RExe). Para garantir a decomposição completa da variância, as variáveis indicativas de regime interagem tanto com as flutuações anuais (*within*) quanto com as médias históricas (*between*). A especificação desse modelo interativo é dada por:

¹²⁵ Desta feita, porém, sob a estrutura de correlações dependentes não sobrepostas (*non-overlapping*), cujos recortes anuais foram operacionalizados de forma agregada (*pooled cross-sections*) para otimizar o contraste intertemporal da amostra.

¹²⁶ Os demais termos guardam estrita correspondência com as definições relativas ao modelo do Caso 1.

$$\begin{aligned} \log(Tpc_{i,t} + 1) = & \beta_0 + \beta_1 INEB_{i,t-1} + \beta_2 \log(PIBpc_{i,ref}) + \gamma_1 R_{Trans} + \gamma_2 R_{Exe} + \theta_1 (INEB_{i,t-1} \cdot R_{Trans}) + \\ & \theta_2 (INEB_{i,t-1} \cdot R_{Exe}) + \phi_1 (\log(PIBpc_{i,ref}) \cdot R_{Trans}) + \phi_2 (\log(PIBpc_{i,ref}) \cdot R_{Exe}) + \pi_1 \overline{INEB}_i + \\ & \pi_2 \overline{\log(PIBpc)}_i + \lambda_1 (\overline{INEB}_i \cdot R_{Trans}) + \lambda_2 (\overline{INEB}_i \cdot R_{Exe}) + \omega_1 (\overline{\log(PIBpc)}_i \cdot R_{Trans}) + \\ & \omega_2 (\overline{\log(PIBpc)}_i \cdot R_{Exe}) + \delta_t + \mu_i + \varepsilon_{i,t} \end{aligned}$$

Em que, complementarmente ao que já foi esclarecido:

R_{Trans} = variável *dummy* indicativa do período de transição

R_{Exe} = variável *dummy* indicativa do período de dominância do Executivo

β_1 e β_2 = coeficientes temporais (efeito *within*) referentes ao período de referência (dominância das emendas)

θ_1 e θ_2 = coeficientes de efeito diferencial do INEB (*within*) nos regimes de transição e do Executivo, respectivamente, em relação ao período de referência

ϕ_1 e ϕ_2 = coeficientes de efeito diferencial do PIB per capita (*within*) nos regimes de transição e do Executivo, respectivamente, em relação ao período base

π_1 e π_2 = coeficientes associados às médias temporais das variáveis estruturais (efeito *between*) referentes ao período de referência

$\lambda_1, \lambda_2, \omega_1$ e ω_2 = coeficientes de efeito diferencial estrutural (efeito *between*) das médias do INEB e do PIB per capita nas fases de transição e do Executivo, respectivamente, em relação ao período de referência

Como se vê, alguns dos testes requeridos por esta pesquisa envolvem certo grau de complexidade. A título de esclarecimento, registre-se que os cálculos econométricos deles decorrentes foram predominantemente realizados na linguagem de programação R, por meio do sistema RStudio, com a utilização de recursos de inteligência artificial como subsídio para a operacionalização de códigos (*scripts*) em linguagem R.

Por fim, adicione-se que este Bloco 2 se encerra com uma análise subsidiária da ação 20RP que visa comparar, desta vez de forma mais simplificada, quanto cada Estado se desvia das médias nacionais de transferências per capita e das médias de INEB, nos dois períodos caracterizados por regimes orçamentários dominantes, quais sejam: o de dominância das emendas e o de prevalência do Executivo. Nesse caso, também se apura, mediante regressão linear simples, em quais desses regimes o INEB apresenta maior poder explicativo para as transferências per capita em âmbito estadual.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Passa-se, agora, à discussão dos resultados obtidos após a aplicação dos testes estatísticos concernentes a cada um dos três casos descritos no Capítulo 3, a começar pelo Caso 1, relativo ao conjunto global das emendas anualmente empenhadas de 2020 a 2025.

4.1 Caso 1: Conjunto global de emendas

Os resultados obtidos para o Caso 1 são apresentados, nesta ocasião, na mesma sequência do roteiro de cinco passos exposto no Capítulo 3.

Passo 1) Correlação das emendas com indicadores universalistas

Inicialmente, foram calculados os coeficientes de correlação de Pearson entre as emendas per capita destinadas aos Municípios e os indicadores universalistas (IUs) reunidos nesta tese, em cada ano compreendido no horizonte 2020-2025. Os resultados encontrados são evidenciados na Tabela 5.

Tabela 5 – Correlação entre emendas globais e indicadores universalistas

IU	Descrição do IU	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	PIB pc	-0,062***	-0,113***	-0,118***	-0,079***	-0,105***	-0,113***
2	PIB pc AD	-0,074***	-0,135***	-0,121***	-0,097***	-0,138***	-0,149***
3	IDHM	-0,140***	-0,232***	-0,237***	-0,192***	-0,275***	-0,278***
4	IVS	0,108***	0,182***	0,201***	0,140***	0,194***	0,216***
5	IFDM	-0,152***	-0,242***	-0,263***	-0,177***	-0,247***	-0,284***
6	IPS	-	-	-	-	-	-0,248***
7	RCL pc	0,134***	0,160***	0,141***	0,167***	0,238***	0,250***

Nota: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em linhas gerais, os resultados obtidos revelam que todas as correlações apuradas, sem exceção, são estatisticamente significativas, mas ao mesmo tempo de intensidade muito branda, ao encontro do que apontam pesquisas análogas sobre o tema (Brasil, 2014; Furiati, 2019). Segundo a escala de força de Guilford (1956), com efeito: (i) todos os indicadores universalistas (IUs) apresentaram correlação “muito fraca” com emendas, em algum dos anos ou em todo o período 2020-2025; e (ii) parte dos IUs ostenta ao menos uma ocorrência de correlação “fraca”, conforme resumido na Tabela 6.

Tabela 6 – Intensidade das correlações no Caso 1

Valores de r	Força da correlação	IUs (x Emendas)
$r = 0$	Nula	-
$0,0 < r < 0,2$	Muito fraca	Todos os IUs
$0,2 \leq r < 0,4$	Fraca	IDHM, IVS, IFDM, IPS, RCL pc
$0,4 \leq r < 0,7$	Moderada	-
$0,7 \leq r < 0,9$	Forte	-
$0,9 \leq r < 1,0$	Muito forte	-
$ r = 1$	Perfeita	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se, portanto, que as transferências voluntárias da União aos Municípios, por meio de emendas, não ostentam correlação relevante com indicadores universalistas de equidade regional. Tal achado, por sua vez, constitui evidência preliminar de que a equidade do gasto público tende a ser fragilizada por fatores alheios a considerações de ordem técnica, ao encontro da lógica do paroquialismo orçamentário.

A despeito disso, os resultados encontrados revelam um aspecto positivo a ser considerado. As emendas examinadas apresentam correlações de sentido coerente (de valor negativo ou positivo) com todos os indicadores socioeconômicos selecionados, em concordância com a relação universalista esperada para cada um deles. Essa situação só é distinta no caso do indicador de natureza fiscal, qual seja, a RCL per capita, em que as correlações encontradas são de valor positivo, quando o esperado, do ponto de vista universalista, é que fossem negativas. Essa discrepância pode ser um indicativo de que as emendas se sujeitam a dependências de trajetória (*path dependence*) no sentido de beneficiar, de forma reiterada e inercial, localidades por elas anteriormente agraciadas, haja vista que a RCL “cheia” embute as transferências realizadas em exercícios anteriores. Essa situação particular, porém, não será objeto de análise detida nesta pesquisa, cabendo reconhecer que ela mereceria ser objeto de reexame aprofundado em estudos futuros.

A par desse sobrevoo estatístico mais panorâmico, os próximos passos desenvolvem, progressivamente, a análise concernente à equidade das emendas, a começar pela análise de sua cobertura entre os Municípios do País, conforme explorado adiante.

Passo 2) Cobertura territorial e coerência distributiva das emendas

Em seguimento ao roteiro metodológico definido no Capítulo 3, este Passo 2 examina o perfil de distribuição das emendas com base: (i) no Índice de Distorção Alocativa da Cobertura Espacial (IDACE), que confronta o nível de presença das emendas em Municípios carentes e desenvolvidos; e (ii) na Razão entre Extremos Federativos (REF), que complementa o indicador antecedente com informações relativas ao volume de recursos angariados pelos mesmos grupos de Municípios.

Preliminarmente, no entanto, apresenta-se um retrato global acerca das lacunas derivadas da distribuição discricionária de emendas entre Municípios brasileiros. Para isso, a Tabela 7 informa a quantidade de Municípios desatendidos em cada ano pertencente ao período 2020-2025, juntamente com os respectivos percentuais de lacunas em face do universo total de 5.569 Municípios, que se manteve inalterado no horizonte pesquisado.

Tabela 7 – Lacunas alocativas do Caso 1 – visão geral

Lacunas alocativas	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nº de Municípios desatendidos	100	13	34	97	38	26
Percentual de lacunas	1,8%	0,2%	0,6%	1,7%	0,7%	0,5%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

Como se vê, a quantidade de Municípios desamparados por emendas é relativamente pequena, pois não chega a alcançar 2% da totalidade desses entes da Federação. Do ponto de vista institucionalista, tal cenário não representa uma surpresa, pois o desenho institucional subjacente às emendas incentiva esse tipo de distribuição espacial. Vale lembrar que, pelas regras do jogo vigentes no período examinado, todos os congressistas, indistintamente, contaram com cotas individuais para emendas, de vultosa monta. Sendo assim, como cada parlamentar representa um Estado do País, então o esperado é que as emendas necessariamente estejam presentes em todos esses entes federados e que, além disso, se distribuam em grande parte de seus Municípios. Tal dinâmica, ademais, é extensível às emendas coletivas, admitindo-se a premissa, já apresentada nesta tese, de que elas tendem a reproduzir a lógica das emendas individuais.

Em termos de equidade do gasto público, entretanto, o elevado grau de cobertura das emendas não necessariamente simboliza uma virtude, a começar pelo fato de que Municípios mais carentes podem figurar no subconjunto das lacunas, ou seja, entre os entes desassistidos por essa forma de distribuição de recursos. Que sentido faria, afinal, um Município carente não

receber emendas, enquanto outro desenvolvido as recepciona? Trata-se da premissa já sublinhada de que, em tal cenário, nenhum Município carente mereceria ser deixado à deriva.

Para avaliar esse último aspecto, a Tabela 8 apresenta as lacunas encontradas de acordo com a categorização descrita no Capítulo 3.

Tabela 8 – Lacunas alocativas do Caso 1: participação de Municípios carentes

Lacunas alocativas	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nº de Municípios desatendidos	100	13	34	97	38	26
pertencentes à metade mais carente	50	5	25	46	22	9
pertencentes ao quartil mais carente	18	3	10	26	7	4
pertencentes ao decil mais carente	5	3	4	7	5	3
Metade mais carente (participação)	50,0%	38,5%	73,5%	47,4%	57,9%	34,6%
Quartil mais carente (participação)	18,0%	23,1%	29,4%	26,8%	18,4%	15,4%
Decil mais carente (participação)	5,0%	23,1%	11,8%	7,2%	13,2%	11,5%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

O que se constata, em síntese, é que sempre há, em regra, algum quantitativo de Municípios carentes desamparados por emendas, em todas as categorias analisadas. Ao mesmo tempo, nota-se que a participação relativa desses Municípios é caracterizada por percentuais expressivos, ainda que decrescentes à medida que a análise se estreita em direção ao decil menos desenvolvido do País. Os percentuais em destaque, porém, merecem ser interpretados com cautela. A Tabela 8 não informa, por exemplo, que 73,5% dos Municípios pertencentes à metade menos rica do País foram desamparados por emendas em 2022. O que ela indica, apenas, é que, do total de 34 Municípios inalcançados por emendas naquele ano, 25 deles (73,5%) referiam-se a Municípios situados entre os 50% mais carentes do País.

Nessa esteira, para que se possa proceder a uma identificação mais refinada de distorções alocativas em termos de equidade do gasto público, passa-se, agora, ao cálculo do Índice de Distorção Alocativa da Cobertura Espacial (IDACE). O cálculo desse indicador, como visto, se inicia com a apuração da Taxa de Exclusão de Municípios Carentes (TEC), concebida para mensurar o percentual de lacunas das emendas apenas entre os próprios Municípios menos desenvolvidos, tal como apresentado na Tabela 9.

Tabela 9 – Taxa de Exclusão de Municípios Carentes (TEC) no Caso 1

Ano	Municípios mais carentes desassistidos por emendas					
	1ª Metade		1º Quartil		1º Decil	
	Total	TEC	Total	TEC	Total	TEC
2020	50	1,8%	18	1,3%	5	0,9%
2021	5	0,2%	3	0,2%	3	0,5%
2022	25	0,9%	10	0,7%	4	0,7%
2023	46	1,7%	26	1,9%	7	1,3%
2024	22	0,8%	7	0,5%	5	0,9%
2025	9	0,3%	4	0,3%	3	0,5%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

Em termos gerais, os resultados encontrados indicam que a lacuna alocativa representada pela TEC é sempre inferior a 2% do quantitativo total de Municípios pertencentes às três categorias de carência examinadas.

Resta saber, em complemento, o que se passa no “outro lado da moeda”, isto é, no universo dos Municípios menos carentes. Afinal, quando Municípios relativamente mais desenvolvidos recebem emendas, em detrimento dos mais carentes, isso configura uma incoerência alocativa em termos distributivos. Para avançar nessa análise, apura-se a Taxa de Inclusão de Municípios Desenvolvidos¹²⁷ (TID), cujo propósito é medir, como espelhamento da TEC, o percentual de cobertura das emendas entre Municípios dotados de maiores níveis de desenvolvimento socioeconômico, tal como exposto na Tabela 10.

Tabela 10 – Taxa de Inclusão de Municípios Desenvolvidos (TID) no Caso 1

Ano	Municípios mais desenvolvidos assistidos por emendas					
	2ª Metade		4º Quartil		10º Decil	
	Total	TID	Total	TID	Total	TID
2020	2.735	98,2%	1.367	98,1%	548	98,4%
2021	2.777	99,7%	1.387	99,6%	556	99,8%
2022	2.776	99,7%	1.389	99,7%	555	99,6%
2023	2.734	98,2%	1.363	97,8%	539	96,8%
2024	2.769	99,4%	1.384	99,4%	552	99,1%
2025	2.768	99,4%	1.386	99,5%	552	99,1%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

¹²⁷ Em termos relativos aos demais Municípios do País.

Os resultados obtidos a partir do cálculo da TID informam que é bastante elevado o grau de cobertura das emendas entre os Municípios mais desenvolvidos do País, sendo quase sempre superior a 98% em todas as três categorias de desenvolvimento. Isso aponta para a existência de incoerência alocativa em termos de equidade do gasto público, uma vez que alguns Municípios carentes são simultaneamente inalcançados por emendas.

A fim de conjugar os dados sobre a exclusão de Municípios carentes e a inclusão de Municípios desenvolvidos, a Tabela 11 apresenta, em desfecho, o Índice de Distorção Alocativa da Cobertura Espacial (IDACE), que resulta da soma dos valores da TEC e da TID, dividindo-se o resultado obtido por dois¹²⁸, conforme já esclarecido.

Tabela 11 – IDACE das emendas no Caso 1

Ano	IDACE			TEC			TID		
	Metades	Quartis	Decis	1ª Metade	1º Quartil	1º Decil	2ª Metade	4º Quartil	10º Decil
2020	50,0%	49,7%	49,6%	1,8%	1,3%	0,9%	98,2%	98,1%	98,4%
2021	49,9%	49,9%	50,2%	0,2%	0,2%	0,5%	99,7%	99,6%	99,8%
2022	50,3%	50,2%	50,2%	0,9%	0,7%	0,7%	99,7%	99,7%	99,6%
2023	49,9%	49,9%	49,0%	1,7%	1,9%	1,3%	98,2%	97,8%	96,8%
2024	50,1%	49,9%	50,0%	0,8%	0,5%	0,9%	99,4%	99,4%	99,1%
2025	49,9%	49,9%	49,8%	0,3%	0,3%	0,5%	99,4%	99,5%	99,1%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

Como se vê, os valores do IDACE são relativamente estáveis de 2020 a 2025, pois gravitam em torno de 50% em todos os anos e categorias de desenvolvimento. Esse patamar corresponde à metade do maior grau possível (100%) de distorção alocativa mensurada pelo indicador em análise. De um lado, isso se explica pelo fato de que a TID invariavelmente tangencia sua potencialidade máxima, pois, em regra, quase todos os Municípios desenvolvidos são beneficiados por emendas. De outro, em contraposição, o percentual de exclusão de Municípios carentes, medido pela TEC, situa-se em região muito próxima a zero. Desse modo, enquanto a TID atrai o IDACE para valores próximos a 100%, a TEC o direciona para o polo oposto. Como resultante dessas duas forças, o IDACE tende a 50%.

Ao quantificar a coexistência entre Municípios carentes desassistidos por emendas e Municípios desenvolvidos por elas agraciados, o IDACE se mostra capaz de apontar incoerências distributivas dignas de atenção, mas não necessariamente a ponto de revelar distorções alocativas financeiramente relevantes. Isso acontece porque o indicador em foco não

¹²⁸ A fim de que esse indicador varie de 0 a 100%.

é sensibilizado pela magnitude das transferências pesquisadas, e isso pode ensejar leituras ambivalentes.

Por esse motivo, a análise do IDACE é complementada pelo cálculo da Razão entre Extremos Federativos (REF), que avalia o nível médio de recursos angariados pelos Municípios nas mesmas categorias de carência anteriormente definidas. O valor do REF, como visto, é obtido pela simples divisão da média per capita das emendas transferidas aos Municípios carentes pela média de mesma natureza experimentada pelos Municípios desenvolvidos. Os valores dessa forma aferidos são demonstrados na Tabela 12.

Tabela 12 – Razão entre Extremos Federativos (REF) das emendas no Caso 1

Ano	REF			Valor médio de emendas per capita					
				Municípios mais carentes			Municípios menos carentes		
	Metades	Quartis	Decis	1ª Metade	1º Quartil	1º Decil	2ª Metade	4º Quartil	10% Decil
2020	1,2	1,4	1,4	188,8	184,7	171,7	153,3	134,0	123,3
2021	1,3	1,4	1,3	295,3	278,1	247,2	222,7	193,1	185,3
2022	1,3	1,5	1,5	250,6	252,3	244,0	192,6	168,7	158,1
2023	1,3	1,5	1,3	315,4	324,3	276,8	238,7	216,2	219,0
2024	1,3	1,5	1,4	371,1	395,1	372,2	282,0	269,6	267,3
2025	1,4	1,5	1,4	449,3	458,0	427,6	324,1	301,0	305,2

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

De acordo com o indicador em apreço, as emendas assumem uma feição mais positiva no que tange ao seu perfil distributivo. Isso corrobora a advertência anterior quanto às limitações do IDACE, pois, a despeito de gerarem distorções na forma de lacunas alocativas em Municípios carentes, fato é que, em termos agregados, as emendas são sistematicamente coerentes quando o foco de análise é redirecionado, pelas lentes do REF, aos montantes transferidos a Municípios carentes e desenvolvidos.

Afinal, em todas as situações observadas na Tabela 12, o valor apurado do REF é maior do que 1, de tal sorte que os recursos aportados em prol de Municípios carentes são persistentemente superiores aos transferidos para Municípios desenvolvidos. O que a métrica do REF sugere, em resumo, é que as emendas produzem algum efeito distributivo meritório entre os Municípios do País. Em face disso, o passo seguinte avalia a distribuição das emendas com base em indicador especificamente orientado à mensuração da progressividade do gasto público, a fim de que se possa extrair uma conclusão mais assertiva quanto a esse quesito no âmbito do Caso 1.

Passo 3) Progressividade das emendas pela ótica de Kakwani

O índice de Kakwani (K), descrito no Capítulo 3, indica o quanto determinado gasto público interfere, positiva ou negativamente, em uma dada realidade traduzida pelo coeficiente de Gini preexistente (*G ex ante*), representativo do *status quo*. Se a concentração do gasto público (C) for inferior à da renda, então o gasto pode ser reputado como progressivo. Do contrário, se não for neutro, seu efeito será regressivo. O valor de K, portanto, corresponde à diferença entre G e C, podendo variar, teoricamente, de -1 a 2, sob as ressalvas interpretativas sublinhadas no Capítulo 3 e no Apêndice 11.

Também se viu no citado capítulo que o índice de Kakwani é complementado, nesta pesquisa, pelo índice de Reynolds-Smolensky (RS), que mede o efeito redistributivo da intervenção pública a partir da diferença entre *G ex ante* e *G ex post*. Se o valor de RS for positivo, isso significa que a redistribuição da renda é progressiva, pois sua concentração diminuiu após a intervenção ($G \text{ ex post} < G \text{ ex ante}$). O índice RS, ademais, é também apurado em termos percentuais, de modo a expressar a intensidade relativa do efeito redistributivo e permitir a comparação entre os anos pesquisados.

A Tabela 13 apresenta os resultados consolidados obtidos para os índices de Kakwani (K) e Reynolds-Smolensky (RS) das emendas do Caso 1 no período de 2020 a 2025.

Tabela 13 – Índice de Kakwani e RS das emendas para o Caso 1

Indicadores	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. K (2-3)*	0,463	0,484	0,486	0,493	0,532	0,540
2. <i>G ex ante</i>	0,396	0,406	0,403	0,410	0,446	0,446
3. C	-0,067	-0,078	-0,083	-0,083	-0,085	-0,094
4. <i>G ex post</i>	0,393	0,401	0,399	0,405	0,441	0,440
5. RS (2-4)*	0,003	0,005	0,004	0,005	0,005	0,006
6. RS relativo (5/2)*	0,9%	1,3%	1,1%	1,2%	1,1%	1,3%

* Os números entre parênteses correspondem aos itens da própria tabela.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados expostos na Tabela 13 revelam que:

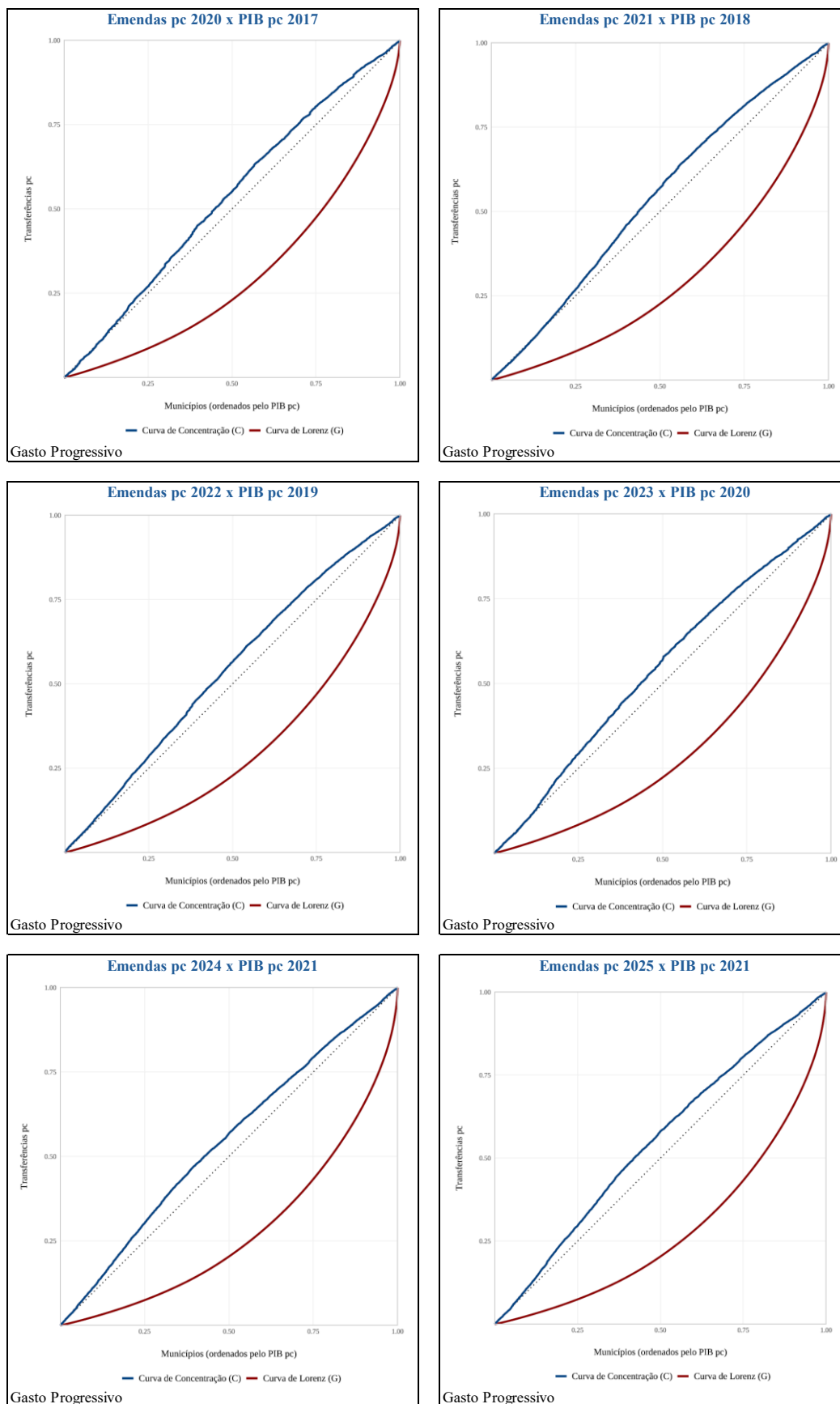
1. Os valores de K (índice de Kakwani) foram invariavelmente positivos e crescentes ao longo do período pesquisado, o que sugere que as emendas globais têm sido alocadas de forma cada vez mais progressiva. Essa sugestão é reforçada pelo fato de que os valores de C (concentração do gasto) são decrescentes a cada passagem de ano, ainda que de forma modesta. Isso significa que o gasto público promovido por emendas tem sido gradativamente mais direcionado em favor de Municípios carentes;

2. Além disso, a crescente progressividade das emendas, expressa pela queda de C, tem contribuído para atenuar a contínua elevação da concentração de renda medida por G (coeficiente de Gini) *ex ante* no mesmo período. Ao fim e ao cabo, porém, a concentração da renda média entre os Municípios (mensurada pelo PIB pc), em regra, tem se aprofundado ao longo dos anos, mas em menor intensidade do que teria ocorrido na ausência das emendas;
3. De outro lado, observa-se que os valores de C se mantêm em patamares bastante reduzidos, o que aponta para um impacto limitado das emendas no que tange à efetiva alteração do perfil de distribuição da renda média municipal;
4. Esse apontamento é confirmado pelo índice de Reynolds-Smolensky (RS), o qual revela que, em todos os anos pesquisados, o coeficiente de Gini só foi sensibilizado, para melhor, a partir da terceira casa decimal; e
5. Em termos proporcionais, percebe-se com maior clareza que a progressividade das emendas, de fato, situa-se em patamares muito reduzidos, visto que o RS relativo (item 6 da Tabela 13) gravita em torno de apenas 1% do potencial máximo de redução de desigualdades, atingível por políticas públicas teoricamente mais redistributivas.

As ponderações relativas aos itens 3 a 5, em particular, dialogam com uma importante advertência, já consignada no Capítulo 3, sobre a situação em que a concentração do gasto público (C) se aproxima de zero, em especial no contexto da Situação IV constante da tabela de limites teóricos de K, apresentada no referido capítulo. Em tal cenário, como visto, a curva do gasto público tende a aderir à reta positivamente inclinada em 45°, sem que isso represente algo positivo em termos de equidade do gasto público. Isso se explica pelo fato já realçado de que a linha de “igualdade perfeita” assume um significado muito específico para C, em razão da “ordenação cruzada” do gasto público (representado no eixo vertical) como função da renda (ordenada no eixo horizontal). Disso resulta que, quando a curva do gasto público coincide com a linha reta de 45°, o dispêndio é distribuído de forma meramente proporcional, ainda que haja algum grau de progressividade em face de G. No caso concreto desta pesquisa, isso significa que todos os Municípios receberiam um mesmo volume de recursos, independentemente de suas disparidades socioeconômicas. Uma distribuição dessa natureza, por certo, não representaria uma configuração desejável em termos de equidade do gasto público.

A pertinência dessa reflexão para a presente pesquisa pode ser percebida, de forma ainda mais clara, por meio da representação visual das curvas de concentração dos gastos oriundos de emendas, materializados na forma de transferências aos Municípios. Essa visualização gráfica é apresentada de forma consolidada pela Figura 1, que reúne o conjunto de seis gráficos anuais relativos às curvas de concentração de emendas (em azul) e de renda (em vermelho) no horizonte 2020-2025.

Figura 1 – Curvas de concentração das emendas no Caso 1



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em concordância com os dados apresentados na Tabela 13, os seis gráficos trazidos à baila ilustram nitidamente que: (i) de um lado, as curvas de concentração das emendas se situam sempre acima da curva de distribuição da renda, posição essa que confirma a progressividade do gasto público; e (ii) de outro, essas curvas se localizam acima da reta de igualdade perfeita, mas dela não se distanciam de forma significativa, o que traduz a ideia de que, embora as emendas produzam impacto progressivo sobre a distribuição de renda, esse efeito é muito modesto, ao encontro da expectativa associada à Hipótese H3.

Resta saber, então, sob qual configuração a curva de concentração do gasto público ofertaria sua melhor contribuição pela ótica redistributiva. Com esse objetivo em mente, as transferências oriundas de emendas são confrontadas, no passo seguinte, com as transferências que poderiam ter sido promovidas, contrafactualmente, a partir de critério universalista dotado de maior progressividade. Trata-se, portanto, de se analisar a progressividade do gasto público não mais pelas lentes do *status quo ante*, mas, no lugar disso, pela ótica do custo de oportunidade das alocações orçamentárias.

Passo 4) Progressividade das emendas pela ótica do custo de oportunidade

O que se busca conhecer, agora, é o quanto as curvas de distribuição das emendas, analisadas no passo anterior, se distanciam das curvas de distribuição ideal do gasto público. Essas últimas curvas, recorde-se, são derivadas do “Fator P” explicado no Capítulo 3, que é o critério de distribuição de recursos correspondente ao inverso do PIB per capita de cada Município. Quanto mais aquém das curvas ideais se situarem as curvas efetivas do gasto público, maior é a dissipação da progressividade que se poderia obter a partir do critério universalista ancorado no Fator P.

A Tabela 14 apresenta os resultados encontrados para todos os componentes que integram o cálculo do custo de oportunidade (CO) das emendas, todos eles já explicados no Capítulo 3 e nesta oportunidade representados por suas siglas. Ao final da citada tabela, apura-se o indicador de maior interesse analítico deste Passo 4, que é o Índice de Progressividade Dissipada (IPD), que traduz o CO em termos relativos.

Tabela 14 – Custo de oportunidade das emendas para o Caso 1

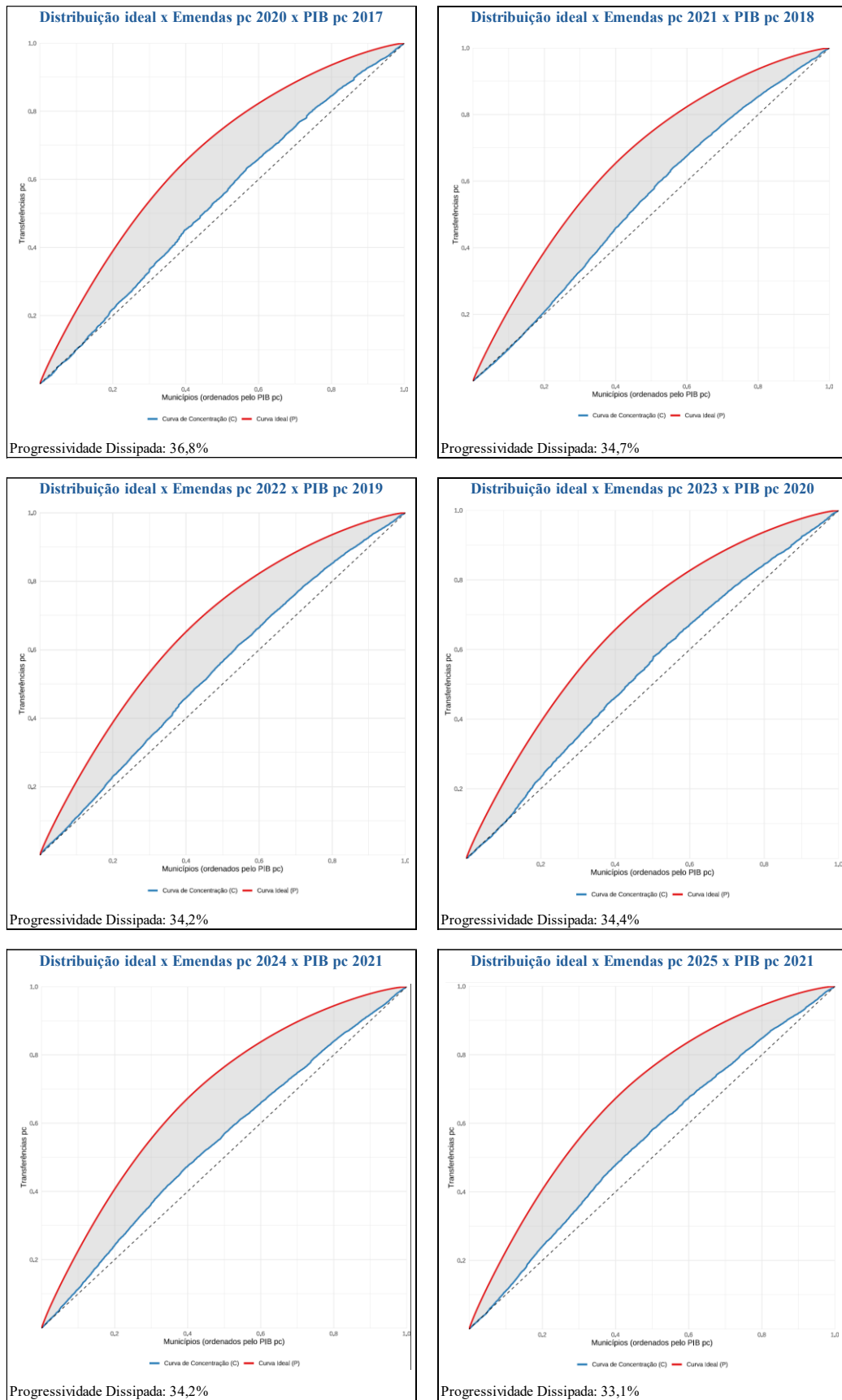
Indicadores	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. P	0,668	0,668	0,668	0,671	0,681	0,681
2. C	0,533	0,539	0,541	0,542	0,543	0,547
3. CO (1-2)	0,135	0,129	0,126	0,129	0,138	0,134
4. L	0,302	0,297	0,299	0,295	0,277	0,277
5. AP (1-4)	0,367	0,371	0,369	0,376	0,404	0,404
6. IPD (3/5)	36,8%	34,7%	34,2%	34,4%	34,2%	33,1%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados exibidos na Tabela 14 demonstram que o custo de oportunidade subjacente às transferências oriundas de emendas foi persistentemente elevado no horizonte 2020-2025. Em termos relativos, a progressividade dissipada medida pelo IPD, em média, foi de 34,6% nesse período, com discreta melhora ao longo dos anos. Esse patamar dissipativo indica que alocações contrafactualmente universalistas poderiam elevar substancialmente a equidade do gasto público.

Os custos de oportunidade em foco são visualmente retratados nos seis gráficos consolidados na Figura 2, na forma de áreas sombreadas em cinza.

Figura 2 – Concentração das emendas pela ótica do custo de oportunidade (Caso 1)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os gráficos apresentados ilustram, com meridiana clareza, que as curvas de concentração das emendas se situam bastante abaixo da curva de distribuição ideal, novamente corroborando a expectativa teórica de que a alocação politicamente motivada exhibe grau de progressividade sensivelmente inferior ao que seria alcançado mediante alocação de natureza universalista. Na esteira desse tensionamento, examina-se, a seguir, o impacto do fator político como condicionante das emendas no período 2020-2025.

Passo 5) Condicionantes macro das emendas

Conforme explicado no Capítulo 3, assume-se, nesta pesquisa, que os valores anualmente transferidos aos Municípios, via emendas, podem ser politicamente sensibilizados pelo grau de disputa eleitoral, mensurado pelo Índice de Taagepera (Índice T), observado nas eleições que antecedem o início do exercício dos mandatos parlamentares. Com base nesse entendimento, a Tabela 15 resume os resultados derivados do modelo econométrico concebido para a análise deste Passo 5 no período 2020-2025.

Tabela 15 – Condicionantes macro de emendas globais

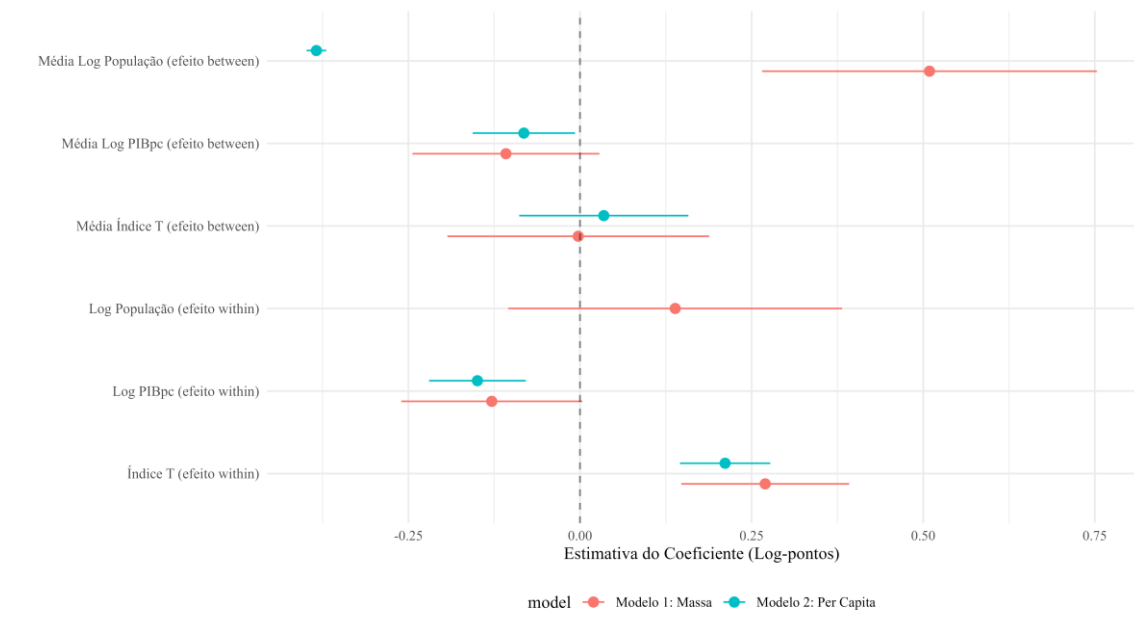
Indicadores	Modelo 1: ET	Modelo 2: E pc
Constante / Intercepto	10.320*** (0.207)	10.731*** (0.147)
Índice T (efeito <i>within</i>)	0.270*** (0.062)	0.211*** (0.034)
Log PIB pc (efeito <i>within</i>)	-0.129* (0.067)	-0.149*** (0.036)
Log População (efeito <i>within</i>)	0.139 (0.124)	
Média Índice T (efeito contextual)	-0.003 (0.097)	0.035 (0.063)
Média Log PIBpc (efeito contextual)	-0.108 (0.069)	-0.082** (0.038)
Média Log População (efeito contextual)	0.509*** (0.124)	-0.384*** (0.007)
N	33414	33414
R2 Marginal (fixo)	0.216	0.257
R2 Condicional (total)	0.368	0.519
ICC	0.19	0.35

Nota: * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por sua vez, o Gráfico 9 permite visualizar a amplitude dos coeficientes estimados para os Modelos 1 e 2.

Gráfico 9 – Coeficientes estimados para os condicionantes de emendas globais



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o bem da clareza expositiva, apresenta-se, adiante, uma interpretação segmentada dos resultados encontrados.

Fator político

Os resultados associados ao Modelo 1 indicam que, quando o Índice de Taagepera (Índice T) aumenta em um ponto (0 a 1), os Municípios tendem a receber 0,27 log-ponto (unidade logarítmica) a mais no volume total de emendas. De forma mais granular, e com maior significado prático, tem-se que, para cada 0,1 ponto de aumento no grau de dominância eleitoral, há um incremento esperado de 0,027 log-ponto para emendas, o que equivale a um crescimento de 2,7% em valores percentuais¹²⁹.

Esse efeito da dominância política local, ademais, manifesta-se tanto em termos longitudinais, comparando-se os Municípios com eles mesmos ao longo do tempo (efeito *within*), quanto em termos transversais (efeito *between*), cotejando-se os Municípios uns com os outros. Essa convergência é confirmada pela ausência de significância estatística da média

¹²⁹ Observe-se que os acréscimos percentuais não variam de forma perfeitamente linear à medida que o Índice T aumenta, pois a relação de semielasticidade do modelo foi estabelecida em termos logarítmicos.

temporal do Índice de Taagepera (diferencial de Mundlak)¹³⁰. Isso indica que o “prêmio orçamentário” derivado da dominância eleitoral independe de o Município ser um reduto eleitoral histórico ou uma formação política recente. Corrobora-se, assim, a Hipótese H2 de que redutos eleitorais atraem sistematicamente mais emendas do que localidades eleitoralmente menos concentradas.

Adicionalmente, os resultados do Modelo 2 indicam que, em valores por habitante, o prêmio orçamentário corresponde a 0,021 log-ponto para cada aumento de 0,1 ponto no Índice de Taagepera, o que equivale a um acréscimo de 2,1%. Isso revela que o impacto do fator político se expressa de forma convergente em ambas as óticas de análise, isto é, tanto em valores absolutos (volume total de emendas) quanto relativos (emendas per capita).

Poder explicativo dos modelos

Os modelos econométricos adotados neste Passo 5 mostram-se consistentes para a compreensão geral do fenômeno estudado. Mesmo com uma especificação parcimoniosa, os Modelos 1 e 2 explicam mais de 20% da variabilidade das emendas (R^2 marginais superiores a 0,2). Considerando-se a fotografia completa capturada por essas modelagens, o poder explicativo torna-se ainda mais expressivo. Em termos per capita, o Modelo 2 explica mais de 50% da variância total das emendas recebidas pelos Municípios (R^2 condicional de 0,519).

Como se vê, contudo, parte significativa da explicação mais abrangente está associada a heterogeneidades municipais não observadas, representativas de idiosincrasias locais. Isso pode ser potencialmente atribuído, por exemplo, a diferentes níveis de capacidade institucional burocrática e de articulações políticas específicas, como é o caso do poder de *lobby*. No caso das emendas per capita, o efeito dessas variáveis contextuais corresponde à diferença entre o R^2 condicional (0,519) e o R^2 marginal (0,257). Isso significa que 26% (51,9% - 25,7%) da variação das emendas per capita advém de características municipais não discriminadas pelo Modelo 2, mas por ele consideradas de forma implícita.

A natureza estrutural desses fatores contextuais é confirmada pelo coeficiente de correlação intraclasse (ICC)¹³¹, que, no Modelo 2, assume o valor de 0,35. Isso indica que 35% (cerca de um terço) da variância total das emendas per capita é creditável a diferenças estruturais entre os Municípios. Comparando-se esse valor do ICC (35%) com o diferencial entre os

¹³⁰ O diferencial de Mundlak testa a hipótese nula de que os efeitos *between* e *within* são iguais. Isso é viabilizado pelo fato de que, na parametrização adotada, o coeficiente associado à média temporal capta exatamente o efeito contextual, ou seja, a diferença entre os estimadores *within* e *between*. Sua não significância estatística, portanto, implica a não refutação da hipótese nula de igualdade, permitindo concluir que os efeitos longitudinais e transversais operam com a mesma magnitude e direção.

¹³¹ Sigla para Intraclass Correlation Coefficient.

coeficientes de determinação (26%), conclui-se que os fatores políticos e econômicos considerados no Modelo 2 explicam cerca de um quarto da variância estrutural entre os Municípios¹³².

Fatores demográfico e socioeconômico

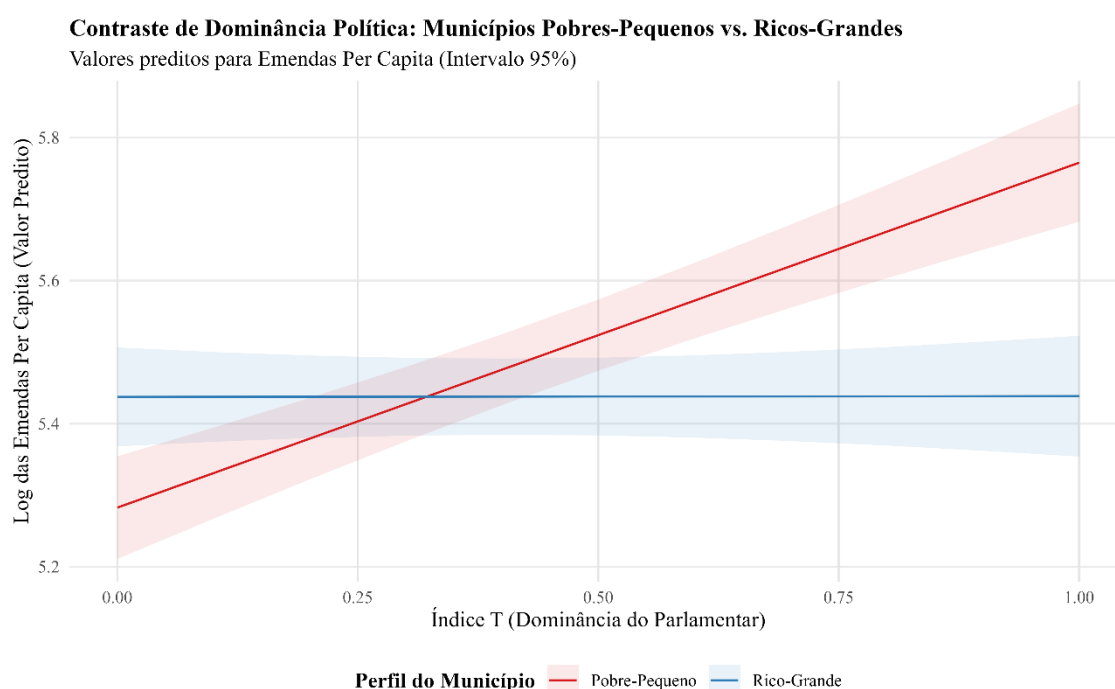
A escala demográfica também se apresentou como fator explicativo relevante do volume total de emendas endereçadas aos Municípios. De um lado, sem grandes surpresas, o Modelo 1 apenas confirma que, quanto maior for a população municipal, mais emendas totais o ente público tende a receber (coeficiente 0,509***). De outro, o Modelo 2 traz um achado analiticamente mais relevante, qual seja, o de que Municípios menores tendem a receber valores per capita mais elevados (coeficiente -0,384***). Além disso, o Modelo 2 indica que as emendas exercem algum efeito progressivo sob a ótica do PIB per capita (coeficiente -0,082**), o que também aponta para a priorização de Municípios mais carentes.

Considerando-se, porém, os diferentes perfis socioeconômicos e demográficos dos Municípios do País, convém conhecer, complementarmente, se o fator político tende a exercer maior impacto em Municípios mais carentes e de menor porte. Assume-se, nesse caso, que localidades menos desenvolvidas tendem a ser mais propensas à formação de vínculos políticos clientelistas, haja vista que Municípios economicamente menos desenvolvidos têm baixa arrecadação estrutural e são mais dependentes de transferências voluntárias federais. Agregue-se a isso o entendimento de que Municípios menores tendem a potencializar ainda mais esse processo. Conforme sustentado por Montini e Post (2025), Municípios de menor porte tendem a receber mais provisões particularistas porque têm maior visibilidade perante a sociedade e, desse modo, facilitam a reivindicação de crédito (*credit claiming*) pelos parlamentares patrocinadores dessas entregas. Há maiores incentivos, por conseguinte, para a transferência de recursos a essas regiões, visto que elas tendem a gerar dividendos eleitorais superiores aos observados em centros urbanos de maior escala. Tal aspecto, por sinal, alinha-se com evidências empíricas colhidas por: (i) Greggianin (2014), que, por meio de pesquisa de opinião junto a gabinetes parlamentares da Câmara dos Deputados, identificou que emendas individuais têm maior importância relativa para Municípios de menor porte; e (ii) Greggianin *et al.* (2023, p. 41), que, ao examinarem a execução das emendas no exercício de 2022, detectaram a presença de “maior montante per capita para municípios menores”.

¹³² Cálculo: (35%-26%)/35%.

Para operacionalizar essa análise, promove-se a segmentação dos Municípios, para fins meramente analíticos, em “ricos” e “pobres”, bem como em “grandes” e “pequenos”, com base nas medianas de PIB per capita e população municipal, conforme visto no Capítulo 3. Dessa forma, é possível avaliar se o “retorno” do fator político, em termos de emendas per capita, é condicionado pelo perfil socioeconômico e pela magnitude populacional dos Municípios, sendo mais pronunciado em localidades carentes e de menor porte. Com base nesse recorte, o Gráfico 10 captura a condicionalidade do fator político medido pelo Índice de Taagepera.

Gráfico 10 – Efeito condicional do Índice T em função da heterogeneidade municipal



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Gráfico 10 confirma¹³³ categoricamente que a dominância eleitoral não produz impactos homogêneos entre os Municípios do País. Seu efeito é visivelmente mais acentuado em Municípios pobres e pequenos, haja vista a inclinação da reta vermelha associada a esses entes, em contraposição à linha azul, indicativa de Municípios ricos e grandes, que assume formato praticamente plano.

Descortina-se, assim, a existência de duas dinâmicas alocativas nitidamente distintas no contexto do federalismo brasileiro. Como demonstrado na Tabela 16, enquanto em Municípios pobres e pequenos a dominância política (medida pelo Índice T) atua como um

¹³³ Em nomenclatura mais científica, não refuta a hipótese nula.

potencializador de emendas relevante e estatisticamente significativo (coeficiente 0,482***), em Municípios ricos e grandes ela pode ser considerada inócua (coeficiente 0,001).

Tabela 16 – Efeito condicional do Índice T em função da heterogeneidade municipal

Indicadores	Modelo Quadrantes
Intercepto (Base: Pobre-Pequeno)	10.243*** (0.236)
Índice T (efeito <i>within</i> - Pobre/Pequeno)	0.482*** (0.060)
Índice T (efeito <i>within</i> - Rico/Grande)	0.001 (0.056)
Quadrante Rico-Grande (efeito estrutural)	0.155*** (0.054)
Log PIB pc (efeito <i>within</i>)	-0.148*** (0.036)
N	33414
R2 Marg.	0.259
R2 Cond.	0.519
AIC	84650.4
BIC	84810.3
ICC	0.4
RMSE	0.71

Nota: * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

Fonte: Elaborado pelo autor.

É no solo politicamente fértil de Municípios “pobres” e “pequenos”, portanto, que o paroquialismo orçamentário se manifesta de modo mais evidente. Em tais localidades, o prêmio orçamentário, em termos de emendas per capita, se amplia em 4,9% (0,0482 log-ponto) para cada aumento de 0,1 ponto em T. Isso corresponde a mais que o dobro da média do prêmio atribuído ao conjunto dos Municípios, que, como visto, equivale a 2,1%. Essa distância em relação à média coaduna-se com o fato de que, em locais “ricos” e “grandes”, o efeito do fator político, em média, é irrelevante.

Depreende-se desses achados que a alocação orçamentária paroquialista, apesar de ser precipuamente motivada pela lógica da recompensa eleitoral, tende a emular uma política redistributiva orientada ao favorecimento de grotões federativos. Cumpre recordar, no entanto,

o fato já constatado nesta pesquisa de que a intensidade dessa progressividade é tímida e se situa em patamares substancialmente inferiores aos que poderiam ser alcançados por meio de critérios universalistas. Além disso, deve-se reconhecer que a alocação orçamentária pautada pela lógica paroquialista é perenemente dotada de uma vulnerabilidade intrínseca, na medida em que ela não necessariamente alcança todos os Municípios mais necessitados, tampouco de maneira equitativa. As localidades carentes mais beneficiadas, afinal, são aquelas caracterizadas como redutos políticos, e isso alimenta o constante risco de geração de desertos políticos¹³⁴.

A título ilustrativo, pode-se trazer à baila o que ocorreu em 2024 com o Município de Araiões, situado próximo ao Delta do Rio Parnaíba, no Maranhão. Muito embora esse ente detivesse o sexto menor PIB per capita¹³⁵ entre todos os Municípios do País, ele não foi contemplado por nenhum empenho decorrente de emenda naquele ano¹³⁶. Coincidentemente, seu Índice T relativo às eleições de 2022 correspondeu a 0,1097, número esse que o posicionava entre os 2,5% dos Municípios com menores níveis de dominância política. Ao mesmo tempo, diga-se de passagem, o Município de Catas Altas, situado em Minas Gerais, foi favorecido, em 2024, com R\$ 113,1 em empenhos por habitante derivados de emendas, mesmo ostentando o maior PIB per capita do País¹³⁷. À vista disso, cabe lembrar que, apesar das limitações inerentes ao PIB per capita, esse indicador pode ser tomado como *proxy* da capacidade fiscal municipal. E quanto maior for o potencial de arrecadação, menor é, em tese, a necessidade de recebimento de transferências voluntárias federais. Além disso, outras métricas socioeconômicas mais abrangentes, a exemplo do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), reafirmam que os Municípios em apreço ostentam realidades significativamente diversas. Em 2022, que é o ano de referência para o cotejamento desse último indicador com os empenhos de 2024¹³⁸, o IFDM de Catas Altas, no valor de 0,7037, situava-o na faixa de “desenvolvimento moderado”, enquanto o IFDM de Araiões, no valor de 0,3247, posicionava-o na faixa de “desenvolvimento crítico”¹³⁹. Disparidades dessa natureza reforçam a importância da análise concernente à cobertura e coerência distributiva das emendas, ancorada no Passo 2.

¹³⁴ Ou, no mínimo, de desproporcionalidades relevantes nos valores destinados a cada Município.

¹³⁵ Para análise do exercício financeiro de 2024, o PIB per capita a ele associado diz respeito ao ano de 2021, conforme indicado na Tabela 2 do Apêndice 5.

¹³⁶ Para comparações plurianuais, frise-se que os valores empenhados devem ser mantidos em termos per capita.

¹³⁷ Considerando-se, novamente, a mesma base de 2021 para o PIB per capita.

¹³⁸ Vide Tabela 2 do Apêndice 5.

¹³⁹ A escala do IFDM é apresentada na Figura 3 do Apêndice 5, cabendo recordar que, quanto mais próximo de 1 for o valor desse indicador, maior é o nível desenvolvimento municipal.

Constata-se, em suma, que a dinâmica alocativa do paroquialismo orçamentário dá azo a um perfil distributivo gerador de “progressividade seletiva”, em contraposição a um ideal de “progressividade universalista”, que, para ser alcançado, dependeria da observância de critérios técnicos orientadores de alocações orçamentárias.

Isso não implica, todavia, que a definição de critérios técnicos universalistas represente um processo alheio à atividade política. Ao contrário, o que se espera, em ambiente democrático, é que tais definições sejam submetidas ao escrutínio público, e, quando pertinente, estabelecidas em lei, à luz do debate parlamentar. Nesse contexto, também não se deve tomar pelo valor de face a pretensa superioridade de critérios universalistas, pois nada impede que eles apresentem fragilidades constitutivas. A atitude esperada, em tal situação, é a revisão desses critérios, tendo-se em mira, entre outros objetivos, o aumento da equidade do gasto público.

A propósito, o caso seguinte contribui para esse exame crítico ao comparar o desempenho das emendas Pix com o do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo critério distributivo, apesar de ser universalista, é reconhecidamente problemático no que tange à sua capacidade de mitigar desequilíbrios federativos do País.

4.2 Caso 2: Emendas Pix

Repete-se, neste Caso 2, a sequência dos quatro primeiros passos aplicados ao Caso 1, a começar pelos testes de correlações.

Passo 1) Correlação das emendas Pix com indicadores universalistas

Os valores anualmente empenhados em favor dos Municípios, via emendas Pix, foram confrontados com cada um dos sete indicadores universalistas (IUs) reunidos nesta pesquisa. Os resultados encontrados são evidenciados na Tabela 17, que informa os coeficientes de correlação (r) decorrentes desse cotejamento.

Tabela 17 – Correlação entre emendas Pix e indicadores universalistas

IU	Sigla	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	PIB pc	-0,009	-0,046***	-0,042**	-0,045***	-0,034*	-0,071***
2	PIB pc AD	-0,005	-0,056***	-0,053***	-0,064***	-0,069***	-0,094***
3	IDHM	-0,004	-0,074***	-0,094***	-0,115***	-0,142***	-0,147***
4	IVS	-0,016	0,038**	0,053***	0,077***	0,082***	0,089***
5	IFDM	-0,013	-0,086***	-0,110***	-0,106***	-0,129***	-0,157***
6	IPS	-	-	-	-	-	-0,148***
7	RCL pc	0,103***	0,096***	0,145***	0,132***	0,219***	0,190***

Nota: * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em primeiro lugar, constata-se que 2020 foi o único ano em que as correlações não são estatisticamente significativas, exceto quanto à RCL pc. Essa atipicidade pode estar relacionada ao fato de que 2020 foi o marco inaugural das emendas Pix, que, naquele momento, ainda assumiam caráter experimental. Desconsiderando-se esse ano, os resultados obtidos indicam que, embora as correlações encontradas, à exceção da RCL pc, sejam concordantes com o sentido esperado pela ótica universalista, elas são de intensidade “muito fraca” (valor inferior a 0,2, em módulo). A situação das emendas Pix, portanto, é diversa da observada no Caso 1, em que mais indicadores habitaram a faixa da correlação “fraca”. Essa comparação é resumida na Tabela 18, novamente estruturada sob a escala de Guilford (1956), mas, desta vez, com a exclusão da RCL pc¹⁴⁰.

Tabela 18 – Intensidade das correlações concordantes nos Casos 1 e 2

Valores de r	Força da correlação	Caso 1	Caso 2
$r = 0$	Nula	-	-
$0,0 < r < 0,2$	Muito fraca	Todos os IUs	Todos os IUs
$0,2 \leq r < 0,4$	Fraca	IDHM, IVS, IFDM, IPS	-
$0,4 \leq r < 0,7$	Moderada	-	-
$0,7 \leq r < 0,9$	Forte	-	-
$0,9 \leq r < 1,0$	Muito forte	-	-
$ r = 1$	Perfeita	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os coeficientes de correlação das emendas globais, em regra, são superiores aos das emendas Pix. Esse distanciamento é medido de forma individualizada na Tabela 19, que apresenta a diferença algébrica entre as correlações do Caso 1 (emendas globais) e as do Caso 2 (emendas Pix) com os indicadores socioeconômicos (IU 1 a 6)¹⁴¹, ao mesmo tempo que informa o nível de significância estatística dessas diferenças¹⁴².

¹⁴⁰ Assim como no Caso 1, a RCL pc novamente apresenta, neste Caso 2, correlações dissonantes com a expectativa universalista. A ressalva, mais uma vez, fica por conta do potencial de endogeneidade da RCL, já sublinhado no Caso 1, quando se indicou que esta pesquisa apenas lança luzes sobre tal questão, passível de aprofundamento em estudos futuros.

¹⁴¹ A RCL é desconsiderada em função das já apontadas limitações desse indicador para a presente análise.

¹⁴² Conforme citado no Capítulo 3, essa aferição é realizada com base no teste de Steiger.

Tabela 19 – Diferenças entre as correlações das emendas globais e emendas Pix

IU	Indicador	2021	2022	2023	2024	2025
1	PIB pc	-0,07***	-0,08***	-0,03***	-0,07***	-0,04***
2	PIB pc AD	-0,08***	-0,07***	-0,03***	-0,07***	-0,06***
3	IDHM	-0,16***	-0,14***	-0,08***	-0,13***	-0,13***
4	IVS	0,14***	0,15***	0,06***	0,11***	0,13***
5	IFDM	-0,16***	-0,15***	-0,07***	-0,12***	-0,13***
6	IPS	-	-	-	-	-0,10***

Fonte: Elaborado pelo autor.

Depreende-se com segurança estatística, então, que as emendas Pix apresentam desempenho consistentemente inferior ao do conjunto global das emendas no que tange à sensibilidade dessas transferências a indicadores universalistas. Esse achado corrobora o argumento de que a ausência do planejamento, representada pela dispensa da programação orçamentária das emendas Pix, tende a comprometer a equidade do gasto público.

Em complemento a essa análise, convém explorar, agora, como as referidas emendas se comportam em termos de cobertura territorial e coerência distributiva.

Passo 2) Cobertura das emendas Pix e coerência distributiva

A Tabela 20 apresenta, inicialmente, os valores apurados para a Taxa de Exclusão de Municípios Carentes (TEC), que, nesta ocasião, revela o percentual de lacunas das emendas Pix no universo dos Municípios menos desenvolvidos.

Tabela 20 – Taxa de Exclusão de Municípios Carentes (TEC) no Caso 2

Ano	Municípios mais carentes desassistidos por emendas					
	1ª Metade		1º Quartil		1º Decil	
	Total	TEC	Total	TEC	Total	TEC
2020	2.227	80,0%	1.152	82,8%	473	85,1%
2021	1.361	48,9%	793	57,0%	343	61,7%
2022	816	29,3%	461	33,1%	196	35,3%
2023	643	23,1%	368	26,4%	161	29,0%
2024	528	19,0%	262	18,8%	118	21,2%
2025	652	23,4%	339	24,4%	158	28,4%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

Mesmo que se desconsiderem os dois primeiros anos de vigência das emendas Pix, observa-se que a parcela de Municípios carentes inalcançados por essas emendas é bastante expressiva. Em 2025, por exemplo, essa lacuna foi superior a 20% em todas as separatrizes de PIB per capita. Para avaliar se esses hiatos configuram uma distorção alocativa propriamente dita, é imperioso saber se Municípios mais desenvolvidos também receberam emendas Pix.

Essa situação é detectada pela Taxa de Inclusão de Municípios Desenvolvidos¹⁴³ (TID), que, como espelhamento da TEC, afere o percentual de cobertura das emendas Pix entre os Municípios dotados de maiores níveis de desenvolvimento, conforme retratado na Tabela 21.

Tabela 21 – Taxa de Inclusão de Municípios Desenvolvidos (TID) no Caso 2

Ano	Municípios mais desenvolvidos assistidos por emendas					
	2ª Metade		4º Quartil		10º Decil	
	Total	TID	Total	TID	Total	TID
2020	768	27,6%	404	29,0%	150	26,9%
2021	1.504	54,0%	754	54,1%	274	49,2%
2022	2.114	75,9%	1.044	74,9%	387	69,5%
2023	2.157	77,5%	1.057	75,9%	393	70,6%
2024	2.307	82,8%	1.159	83,2%	446	80,1%
2025	2.012	72,2%	1.003	72,0%	381	68,4%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

Os resultados apurados indicam que é bastante elevado o grau de cobertura das emendas Pix entre os Municípios mais desenvolvidos do País. Desde 2022, os valores da TID são superiores, em regra, a 70% em todas as três categorias de desenvolvimento. Isso confirma a existência de incoerência alocativa em termos de equidade do gasto público, pois, enquanto alguns Municípios carentes são desapercibidos de emendas Pix, outros mais desenvolvidos são concomitantemente agraciados por tais recursos.

Essa confrontação entre a exclusão de Municípios carentes e a inclusão de Municípios desenvolvidos é consolidada na Tabela 22, que calcula, em desfecho, o Índice de Distorção Alocativa da Cobertura Espacial (IDACE) das emendas Pix.

Tabela 22 – IDACE das emendas Pix

Ano	IDACE			TEC			TID		
	Metades	Quartis	Decis	1ª Metade	1º Quartil	1º Decil	2ª Metade	4º Quartil	10º Decil
2020	53,8%	55,9%	56,0%	80,0%	82,8%	85,1%	27,6%	29,0%	26,9%
2021	51,4%	55,5%	55,4%	48,9%	57,0%	61,7%	54,0%	54,1%	49,2%
2022	52,6%	54,0%	52,4%	29,3%	33,1%	35,3%	75,9%	74,9%	69,5%
2023	50,3%	51,2%	49,8%	23,1%	26,4%	29,0%	77,5%	75,9%	70,6%
2024	50,9%	51,0%	50,6%	19,0%	18,8%	21,2%	82,8%	83,2%	80,1%
2025	47,8%	48,2%	48,4%	23,4%	24,4%	28,4%	72,2%	72,0%	68,4%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

¹⁴³ Face aos demais Municípios do País.

A distorção espacial indicada pelo IDACE se situa em patamar bastante expressivo, próximo ao observado no Caso 1, ou seja, não muito distante de 50%. Reafirme-se, porém, a ressalva de que o IDACE não é sensibilizado pela magnitude das transferências realizadas. Por isso, a análise desse indicador é complementada pelo cálculo da Razão entre Extremos Federativos (REF), que indica o valor médio dos recursos angariados pelos Municípios nas mesmas três categorias de carência, tal como demonstrado na Tabela 23.

Tabela 23 – Razão entre Extremos Federativos (REF) das emendas Pix

Ano	REF			Valor médio de emendas per capita					
				Municípios mais carentes			Municípios menos carentes		
	Metades	Quartis	Decis	1ª Metade	1º Quartil	1º Decil	2ª Metade	4º Quartil	10% Decil
2020	0,9	0,8	0,6	8,6	6,3	4,6	9,7	8,1	7,2
2021	1,2	1,2	1,0	30,1	24,4	19,3	24,7	20,6	18,6
2022	1,2	1,2	1,1	52,5	46,9	39,1	43,5	38,7	35,1
2023	1,3	1,4	1,2	108,7	107,7	87,3	84,3	75,0	73,4
2024	1,2	1,2	1,1	109,9	110,1	98,4	89,7	90,5	90,9
2025	1,3	1,4	1,2	110,9	102,9	90,5	84,3	74,3	78,6

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIGA Brasil.

Assim como no Caso 1, as emendas Pix também assumem configuração mais positiva pela métrica do REF, já que recursos per capita destinados a Municípios carentes são predominantemente superiores aos transferidos para Municípios desenvolvidos. Essa análise é refinada, no passo seguinte, com base em indicador específico acerca da progressividade do gasto público.

Passo 3) Progressividade das emendas Pix pela ótica de Kakwani

A Tabela 24 apresenta os resultados apurados para os índices de Kakwani (K) e Reynolds-Smolensky (RS) dos gastos relativos tanto às emendas Pix quanto ao FPM.

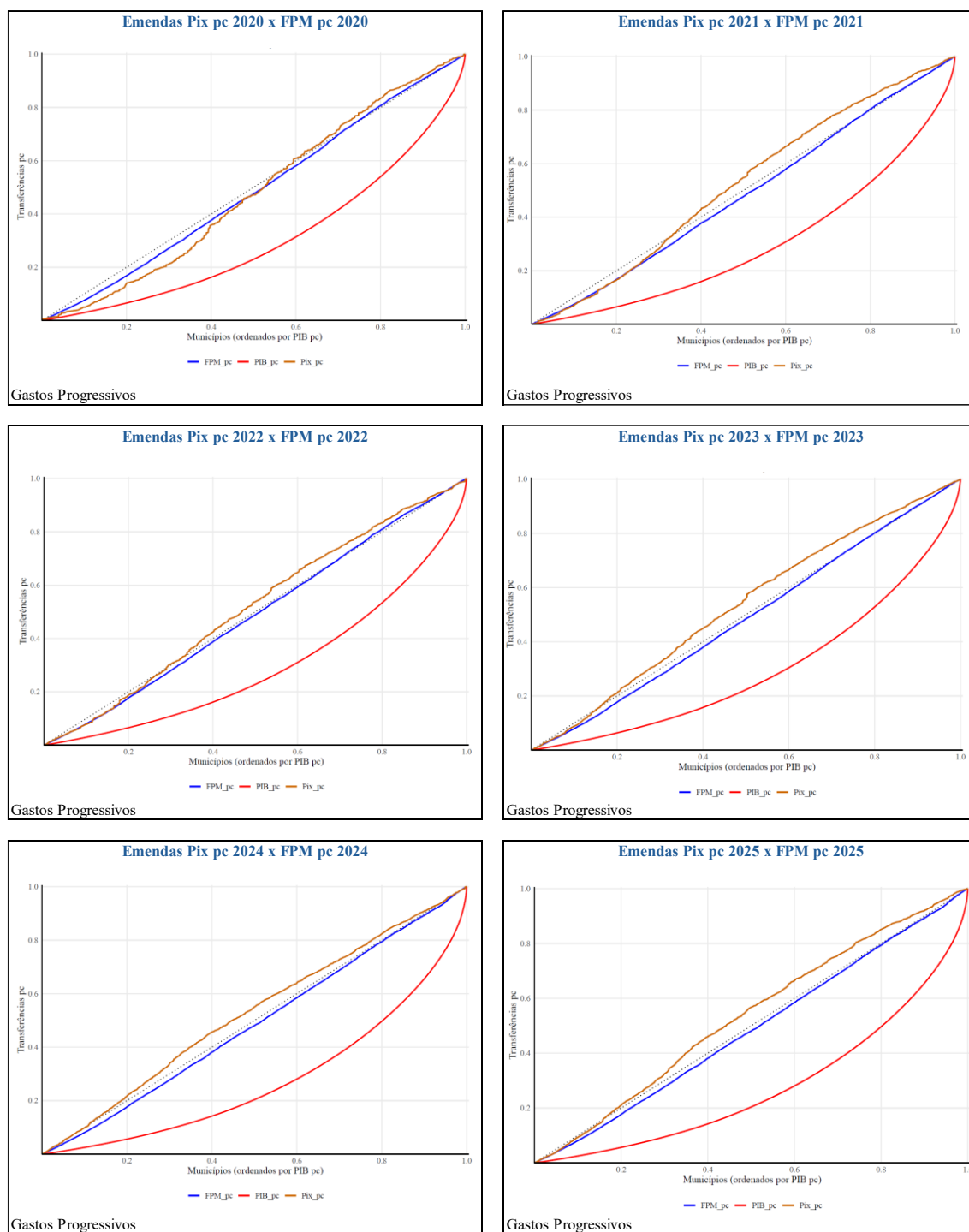
Tabela 24 – Índices de Kakwani e RS das emendas Pix e do FPM

Emendas Pix						
Indicadores	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. K (2-3)	0,355	0,448	0,437	0,477	0,498	0,515
2. G <i>ex ante</i>	0,396	0,406	0,403	0,410	0,447	0,447
3. C	0,041	-0,042	-0,034	-0,068	-0,052	-0,068
4. G <i>ex post</i>	0,396	0,406	0,402	0,408	0,445	0,445
5. RS (2-4)	0,0001	0,0005	0,0004	0,0021	0,0014	0,0015
6. RS relativo (5/2)	0,04%	0,13%	0,10%	0,50%	0,3%	0,3%
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)						
Indicadores	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. K (2-3)	0,367	0,373	0,387	0,386	0,418	0,418
2. G <i>ex ante</i>	0,396	0,406	0,403	0,410	0,447	0,447
3. C	0,029	0,033	0,016	0,024	0,029	0,029
4. G <i>ex post</i>	0,380	0,385	0,377	0,385	0,422	0,419
5. RS (2-4)	0,017	0,021	0,026	0,024	0,025	0,027
6. RS relativo (5/2)	4,2%	5,1%	6,5%	5,9%	5,5%	6,1%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os números em tela informam que, à semelhança do Caso 1, as emendas Pix e o FPM também são dotados de progressividade, com valores de K sempre positivos e crescentes ao longo dos anos. As emendas Pix, no entanto, detêm perfil mais progressivo de concentração do gasto (C), haja vista que, à exceção de 2020, os valores de C foram predominantemente negativos e decrescentes com o tempo. Essa última observação é importante porque, embora o FPM tenha apresentado índice Reynolds-Smolensky (RS) mais forte que o das emendas Pix, com maior impacto sobre o índice de Gini (G), deve-se considerar que os valores apurados são sensibilizados pela escala financeira dessas intervenções. Como o volume de recursos aportados aos Municípios via FPM é muito superior ao decorrente das emendas Pix, seu impacto sobre a distribuição de renda naturalmente se torna mais contundente. A par dessa limitação, uma comparação mais justa entre essas duas formas de intervenção pública, em termos de progressividade do gasto, pode ser obtida com base na visualização das suas respectivas curvas de concentração, adiante representadas de forma consolidada pela Figura 3.

Figura 3 – Curvas de concentração das emendas Pix e do FPM



Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com os gráficos ora expostos: (i) tanto as emendas Pix quanto o FPM apresentam curvas de concentração situadas acima das curvas de Lorenz, e por essa ótica ambos os gastos são progressivos; e (ii) à exceção de 2020¹⁴⁴, as curvas de concentração das emendas Pix situam-se sempre acima das curvas do FPM, o que demonstra que tais emendas têm um perfil distributivo mais progressivo que o do Fundo.

Vale recordar, todavia, que análises agregadas, por si só, não são suficientes para avaliar a equidade do gasto público. É necessário aquilatar as diversas métricas até então examinadas para que se possam extrair conclusões mais abalizadas. Se, por um lado, as emendas Pix apresentam maior progressividade agregada comparativamente ao FPM, por outro, elas contêm lacunas críticas que inexistem no caso do Fundo, que forçosamente alcança 100% dos Municípios. Basta recordar que, pelos resultados indicados no Passo 2, mais de 20% dos Municípios carentes foram desassistidos pelas emendas Pix em 2025.

Retome-se, também, a indispensável ressalva de que as conclusões a respeito da progressividade do gasto podem variar significativamente a depender do paradigma de análise. Relativamente à distribuição de renda entre os Municípios, tanto o FPM quanto as emendas Pix exibem progressividade visível. Já em relação à reta de igualdade perfeita (linha de 45°), a progressividade se reduz sobremaneira. Verifica-se, de fato, que: (i) exceto por 2020, as curvas de concentração das emendas Pix posicionam-se sempre sutilmente acima do parâmetro em foco, o que indica que a progressividade dessas emendas supera a mera proporcionalidade do gasto, mas de maneira tímida; e (ii) as curvas do FPM, por sua vez, são praticamente aderentes à linha de 45°, situando-se até mesmo pouco abaixo dela. Desse modo, embora o Fundo gere impacto progressivo sobre a distribuição de renda, ele basicamente se limita à mera proporcionalidade linear. Trata-se, no caso do FPM, de resultado previsível, uma vez que a distribuição de recursos desse Fundo é predominantemente guiada pela escala populacional, conforme frisado no Apêndice 9. Mais uma vez, então, torna-se necessário examinar a equidade do gasto com base em parâmetro mais sólido de progressividade, tal como exposto no passo seguinte.

¹⁴⁴ Como já esclarecido, 2020 foi um ano atípico por ter sido o marco inaugural das emendas Pix.

Passo 4) Progressividade das emendas Pix pela ótica do custo de oportunidade

A Tabela 25 apresenta os cálculos concernentes ao custo de oportunidade (CO) das emendas Pix, cabendo recuperar que o indicador de maior interesse analítico, nesse caso, é o Índice de Progressividade Dissipada (IPD).

Tabela 25 – Custo de oportunidade das emendas Pix

Indicadores	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. P	0,668	0,668	0,668	0,671	0,681	0,681
2. C	0,479	0,521	0,517	0,534	0,526	0,534
3. CO (1-2)	0,189	0,147	0,151	0,137	0,155	0,146
4. L	0,302	0,297	0,299	0,295	0,277	0,277
5. AP (1-4)	0,367	0,371	0,369	0,376	0,404	0,404
6. IPD (3/5)	51,5%	39,6%	40,8%	36,5%	38,3%	36,2%

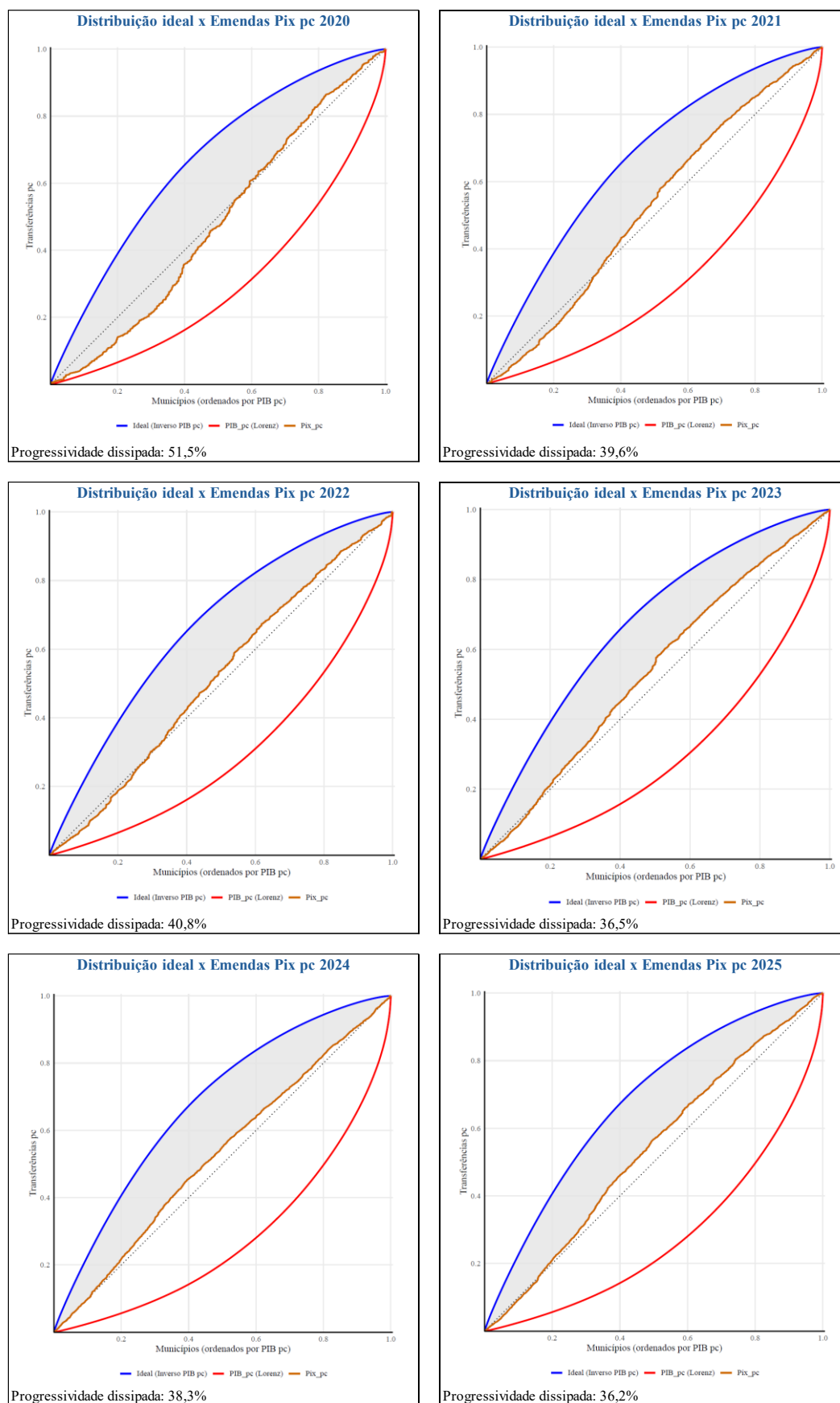
Fonte: Elaborado pelo autor.

Verifica-se que a dissipação de progressividade das emendas Pix, medida pelo IPD, foi de 38,3%, em média, no período 2021-2025¹⁴⁵, com sutil melhora ao longo dos anos. Novamente, observa-se desempenho inferior das emendas Pix comparativamente às emendas globais (Caso 1), que apresentaram IPD médio de 34,1% no mesmo período. Esses elevados níveis dissipativos reafirmam que alocações contrafactualmente guiadas por indicadores universalistas poderiam gerar ganhos substanciais em prol da equidade do gasto público.

A expressividade dos custos de oportunidade associados às emendas Pix, em particular, é espelhada na forma de áreas sombreadas em cinza, constantes dos seis gráficos consolidados na Figura 4.

¹⁴⁵ Desconsidera-se 2020 em razão da atipicidade desse ano inaugural das emendas Pix.

Figura 4 – Concentração das emendas Pix pela ótica do custo de oportunidade



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os gráficos em análise retratam nitidamente que as curvas de concentração das emendas Pix posicionam-se sempre muito abaixo da curva de distribuição ideal. Corroborando-se, assim, a expectativa de que a alocação politicamente guiada gera progressividade bastante aquém da que poderia ser obtida com base em critérios universalistas.

4.3 Caso 3: Emendas para infraestrutura educacional

No Caso 3, o foco de análise diz respeito à comparação do desempenho de “regimes orçamentários dominantes”, considerando-se: (i) o período de predominância das emendas (2020-2021); (ii) o período de transição (2022-2023); e (iii) o período de restabelecimento da preponderância do Executivo (2024-2025).

Como ponto de partida dessa análise, a Tabela 26 apresenta as correlações anuais dos empenhos per capita da ação 20RP com o Índice de Infraestrutura Física da Educação Básica (INEB), sob a defasagem temporal “t-1”, já explicada no Capítulo 3.

Tabela 26 – Correlações da ação 20RP com o INEB (2020 a 2025)

Ano	Predomínio	r (20RP pc, INEB)
2020	Emendas	-0.072***
2021	Emendas	-0.113***
2022	Transição	-0.051***
2023	Transição	-0.092***
2024	Executivo	-0.045***
2025	Executivo	-0.196***

Nota: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em todos os anos, verifica-se que as correlações são coerentes – em sentido – com a expectativa universalista, porém anêmicas. Recorde-se que, pela escala de força de Guilford (1956), a correlação é considerada “muito fraca” quando o coeficiente apurado é inferior a 0,2.

De todo modo, convém questionar, em termos comparativos, se as correlações experimentadas durante o predomínio das emendas (2020-2021) são mais ou menos fracas do que as observadas no período de dominância do Executivo (2024-2025). Essa comparação é estruturada sob três níveis de análise, por meio dos quais se confrontam: (i) as correlações de menor intensidade (mais fracas) de cada período; (ii) as correlações de maior intensidade (mais fortes) de cada período; e (iii) as correlações agregadas de cada biênio. Para viabilizar essa comparação, recorre-se ao teste de Steiger mencionado no Capítulo 3, de modo a apurar se existe diferença estatisticamente significativa entre as correlações confrontadas, desse modo fundamentando os resultados consolidados na Tabela 27.

Tabela 27 – Testes de Steiger para diferenças de correlações do Caso 3

Teste de Steiger	1. Mínimas 2020 x 2024	2. Máximas 2021 x 2025	3. Agregados Emendas x Exec
Z	1,4256	4,5058***	0,2537

Nota: A medida Z (z-score) reporta a estatística do Teste de Steiger para a diferença entre os coeficientes de correlação. A significância é avaliada com base na distribuição normal padrão, em que os marcadores indicam: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados encontrados revelam que as correlações mínimas e agregadas não apresentam diferenças estatisticamente significativas. O diferencial de tecnicidade alocativa – ou seja, de sensibilidade dos empenhos ao INEB – só é confirmado quando se comparam os anos de melhor desempenho de cada regime orçamentário. Nesse caso, verifica-se um salto relativamente significativo entre os períodos de picos, com a presença de correlação mais forte em 2025, sob a dominância do Poder Executivo. Tal resultado, contudo, merece ser relativizado pelo fato de que a maior correlação encontrada, ainda assim, não transcende a região de intensidade “muito fraca” da escala de Guilford.

Para expandir essa análise com maior robustez metodológica, avalia-se, a seguir, a sensibilidade dos empenhos da ação 20RP em relação ao INEB com a agregação do controle pelo PIB per capita municipal sob modelagem estatística mais refinada.

Teste econométrico de condicionantes da ação 20RP

Passa-se, agora, ao exame da progressividade da ação 20RP a partir dos modelos econométricos descritos no Capítulo 3, cujos resultados são apresentados na Tabela 28. A variável dependente desses modelos corresponde ao logaritmo das transferências per capita da ação 20RP.

Tabela 28 – Condicionantes das transferências relativas à ação 20RP (2020-2025)

Variáveis	Modelo 1 (Geral)	Modelo 2 (Confronto)
INEB (efeito <i>within</i>)	-0.0035 (0.0028)	-0.0140** (0.0058)
Média INEB (efeito <i>between</i>)	-0.0121*** (0.0030)	0.0011 (0.0060)
Deslocamento: Dominância do Executivo	-0.2468*** (0.0328)	0.8382** (0.3359)
Interação: INEB (<i>within</i>) × Executivo		0.0080 (0.0078)
Interação: Média INEB (<i>between</i>) × Executivo		-0.0183** (0.0080)
Observações	33408	33408

Nota: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Erros-padrão clusterizados por Município entre parênteses.

Fonte: Elaborado pelo autor.

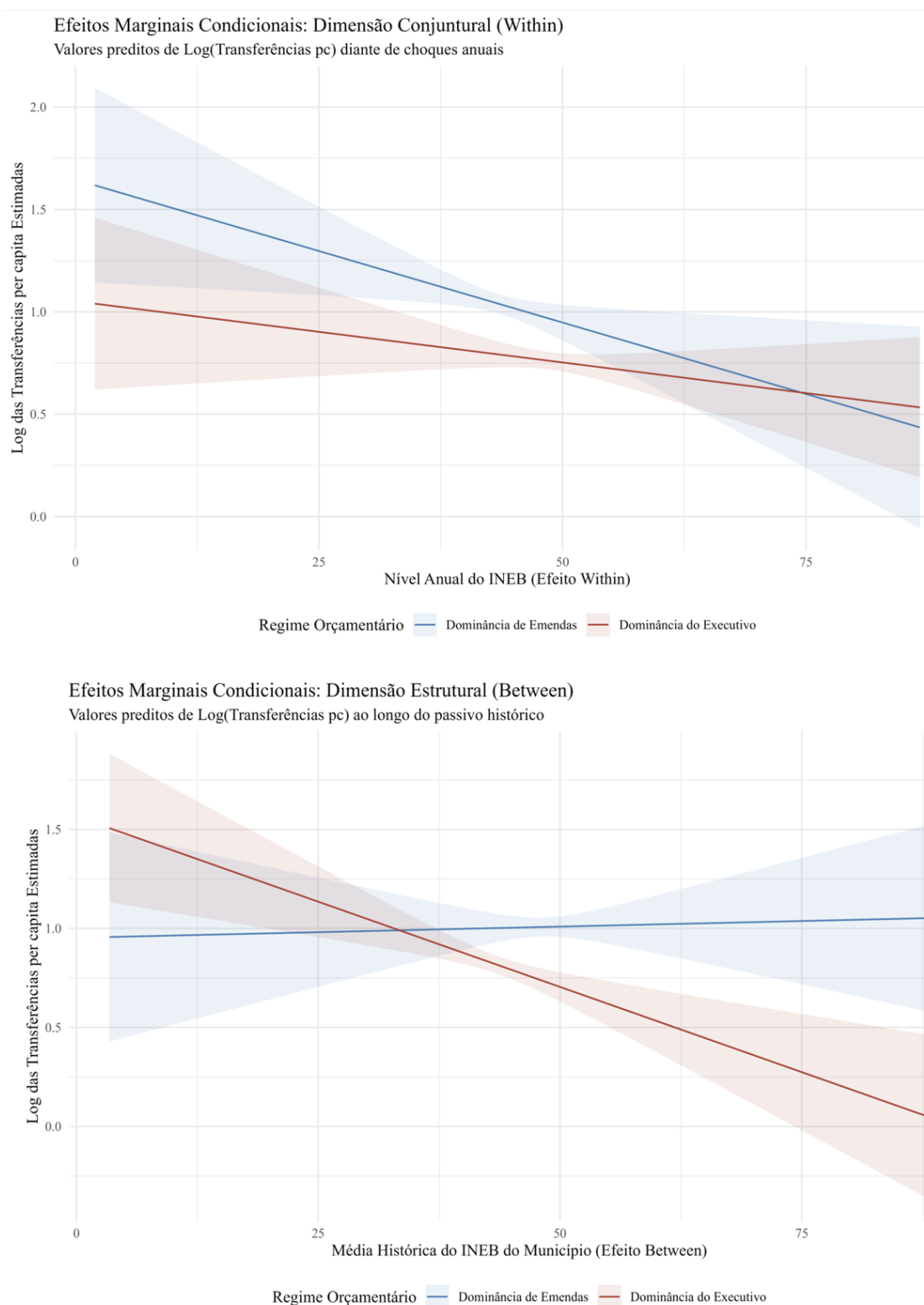
De acordo com os valores estimados pelo Modelo 1, que captura o comportamento médio de todo o período analisado, observa-se que as transferências per capita decorrentes da ação 20RP não respondem longitudinalmente a variações das condições de infraestrutura no âmbito de cada Município, uma vez que o coeficiente do INEB (efeito *within*) é estatisticamente não significativo (-0,0035). Por outro lado, a política pública mostra-se transversalmente progressiva, visto que o coeficiente associado à média temporal do INEB (efeito contextual) é estatisticamente significativo e negativo (-0,0121***). Isso denota que os Municípios estruturalmente mais precários tendem a receber valores mais elevados, e vice-versa. Aplicada a transformação exponencial pertinente, verifica-se que, *ceteris paribus*, Municípios dotados de um patamar médio de INEB 10 pontos superior são propensos a receber, em média, 11,4% a menos em transferências federais.

Por sua vez, o Modelo 2 evidencia que a racionalidade alocativa média (Modelo 1) oculta comportamentos deveras distintos entre os regimes orçamentários. Durante o período de dominância das emendas parlamentares (categoria base), o sistema era reativo apenas no curto prazo, haja vista que o coeficiente *within* do INEB foi negativo e estatisticamente significativo (-0,0140**), ao passo que o efeito *between* foi estatisticamente nulo (0,0011). Isso sugere que a lógica parlamentar respondia a flutuações conjunturais de infraestrutura, mas não era sensível à desigualdade estrutural entre os entes federativos.

O deslocamento em direção à dominância do Executivo provocou uma reorientação distributiva relevante. Primeiramente, nota-se uma mudança de volume: enquanto o coeficiente do Modelo 1 (-0,2468***) sugere retração no montante médio agregado (maior seletividade), o intercepto do Modelo 2 (0,8382**) revela que, para os Municípios focalizados, os valores per capita transferidos aumentaram substancialmente. Mais relevante, no entanto, é o impacto qualitativo dessa mudança. A interação entre o regime do Executivo e a média do INEB revelou-se negativa e estatisticamente significativa (-0,0183**). Isso demonstra que a ascensão do Poder Executivo não apenas superou a pulverização orçamentária típica das emendas, como também passou a priorizar Municípios com maiores déficits de infraestrutura educacional.

A visualização das previsões marginais condicionais corrobora graficamente os achados da tabela de regressão, em favor da Hipótese H1. Conforme demonstrado pela Figura 5, enquanto as retas preditivas para o efeito *within* apresentam comportamento semelhante entre os regimes (reação a choques de curto prazo), o gráfico condicional ao efeito *between* evidencia que o repasse sob dominância do Executivo assume uma inclinação acentuadamente negativa em relação às médias do INEB, materializando a reorientação redistributiva voltada aos entes federativos estruturalmente mais deficitários pela ótica desse indicador.

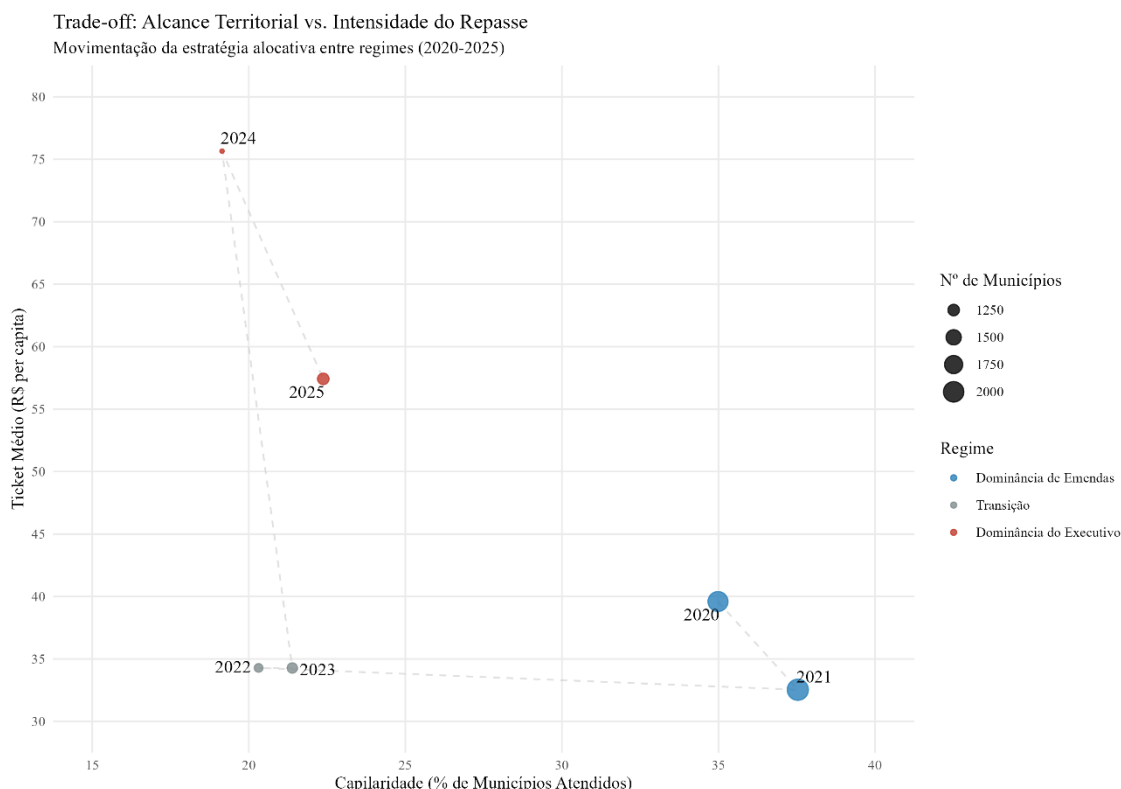
Figura 5 – Efeitos marginais condicionais do INEB sobre a ação 20RP



Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa interpretação é complementada pela identificação dos níveis de capilaridade e de valor per capita (*ticket* médio) das transferências realizadas sob os diferentes regimes orçamentários, tal como retratado no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Perfil distributivo da ação 20RP (2020-2025)



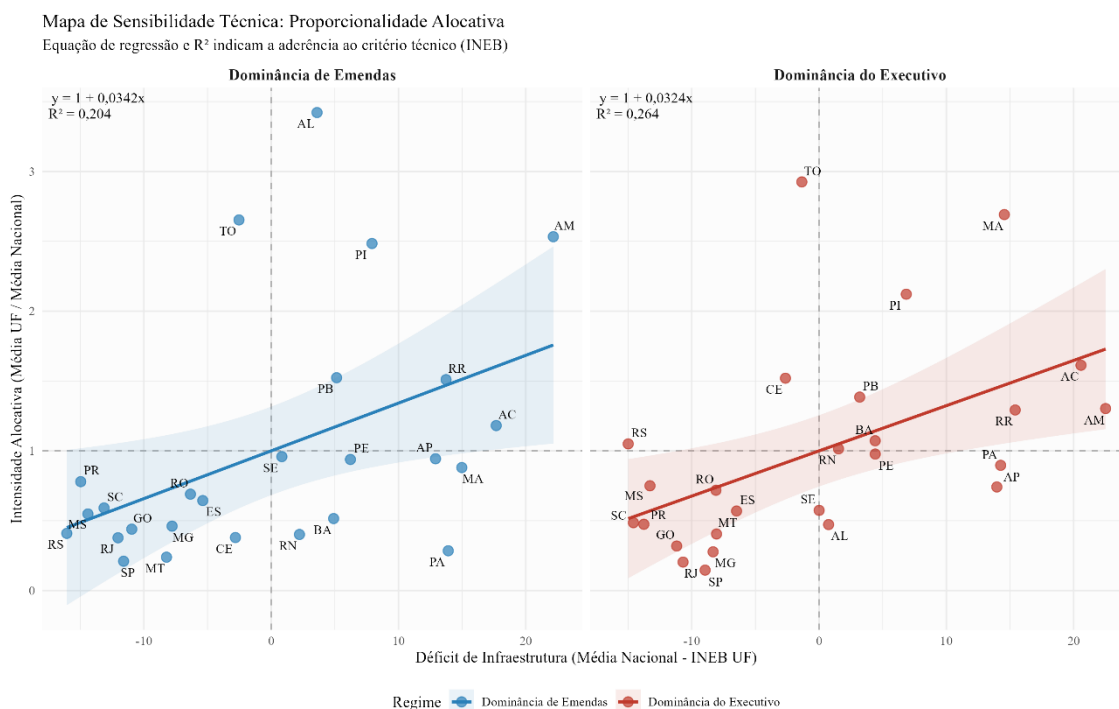
Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico em tela demonstra que há uma clara distinção entre os regimes orçamentários no tocante ao perfil distributivo das transferências derivadas da ação 20RP, a começar pelo fato de que, no período de primazia das emendas (2020-2021), as referidas transferências são mais pulverizadas ao longo do País. Ao encontro da lógica do paroquialismo orçamentário, esse padrão distributivo pode ser motivado pela dinâmica do “varejo político”, em que se busca atender ao maior número possível de bases eleitorais, ainda que em menor escala per capita.

Por fim, a maior responsividade das transferências sob a égide do Executivo também é corroborada por meio de análise agregada das transferências em nível estadual. Para isso, cotejam-se as dispersões observadas durante os períodos de predomínio das emendas e de preponderância do Executivo, considerando-se: (i) os valores per capita empenhados em favor de cada Estado em relação às médias nacionais desses empenhos; e (ii) os déficits de infraestrutura estadual igualmente em face das respectivas médias para o País. Conforme

explicado no Capítulo 3, esse cotejamento é realizado mediante regressão linear simples, com coeficientes de determinação (R^2) incluídos no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Perfil distributivo da ação 20RP por Estados (2020-2025)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conquanto o coeficiente angular estimado no biênio de prevalência das emendas (0,0342) apresente valor discretamente superior ao apurado no período de domínio do Poder Executivo (0,0324), os respectivos coeficientes de determinação (R^2) revelam que essa maior intensidade é eivada de volatilidade mais elevada. Isso está associado ao fato de que pontos muito “fora da curva” (*outliers*) influenciam a inclinação das retas observadas. Saliente-se, nesse sentido, que o R^2 aumenta de 0,204 no biênio de prevalência das emendas (2020-2021) para 0,264 no de dominância do Executivo (2024-2025). O significado disso é que a “bússola” do INEB passou a exercer maior influência sobre o padrão distributivo da ação 20RP no período de domínio do Executivo, circunstância em que esse indicador foi capaz de explicar pouco mais de um quarto (26,4%) da variabilidade na distribuição de recursos, ante cerca de um quinto (20,4%) no caso das emendas.

Isso não significa, porém, que o perfil alocativo verificado no período de dominância do Executivo não contenha vulnerabilidades. Tal como ocorre no contexto de domínio das emendas, as alocações predominantemente guiadas pelo citado Poder também incluem valores visivelmente atípicos, que, em ambos os casos, concentram-se em alguns poucos Estados, a exemplo de Tocantins, que persiste como ponto discrepante nas duas situações observadas. Trata-se, por sinal, de aspecto relevante passível de exploração por estudos futuros, que poderiam considerar, entre outros fatores, as conexões políticas subjacentes a essas atipicidades, bem como as capacidades institucionais burocráticas de cada ente.

5 SUBSÍDIOS PARA REFORMAS

Admitindo-se os argumentos desenvolvidos no Capítulo 2, de que o arcabouço institucional brasileiro incentiva o paroquialismo orçamentário, bem como as conclusões alcançadas no Capítulo 4, de que essa prática apresenta fragilidades no que tange à equidade do gasto público, importa conjecturar, então, que tipo de estrutura institucional tenderia a mitigar o paroquialismo ou, dito de outro modo, fomentar alocações orçamentárias mais universalistas.

Com esse objetivo em mente, ofertam-se neste Capítulo 5 alguns subsídios norteadores de eventual processo de redesenho institucional do País. Consideram-se, para tanto, as mesmas dimensões de análise adotadas no Capítulo 2, quais sejam: o modelo político brasileiro e as regras de emendamento orçamentário. Como espelhamento dessas dimensões, apresentam-se recomendações de reformas políticas e orçamentárias de teor universalista, cuja apreciação de conveniência e oportunidade, evidentemente, compete aos poderes constituídos.

Antes disso, no entanto, convém trazer à baila uma evidência histórica, eloquente e ao mesmo tempo inspiradora, de como um país logrou transmutar seu ambiente político de paroquialista para universalista.

5.1 O “segredo eficiente”: a mudança institucional do Reino Unido

Em seu livro intitulado *The Efficient Secret*, publicado em 1987, o cientista político estadunidense Gary Cox explica como o Reino Unido do século 19 logrou transitar de um modelo político predominantemente paroquialista para outro eminentemente universalista (Cox, 2005). Com esteio nessa obra, destacam-se, a seguir, algumas das mudanças institucionais que viabilizaram esse feito histórico.

Em um plano mais fundamental, até mesmo rudimentar para os tempos atuais, foram implementadas diversas reformas (*reform acts*) durante a Era Vitoriana com o objetivo de garantir a hígidez e a massificação do processo eleitoral no Reino Unido¹⁴⁶. Tais reformas perpassaram, por exemplo: a expansão do eleitorado, inicialmente restrito a uma pequena elite; a introdução de voto secreto¹⁴⁷; e a coibição de práticas eleitoreiras reprováveis, como o custeamento de despesas dos cidadãos votantes em dias de pleito¹⁴⁸. Esse conjunto de reformas

¹⁴⁶ A Era Vitoriana é demarcada pelo reinado da Rainha Vitória (1837-1901), que coincidiu com o auge da Revolução Industrial. Foi nesse período que o Reino Unido se tornou uma potência urbana e industrial, ao mesmo tempo em que deu origem a uma nova classe média e operária, demandantes de maior representação política. Esse contexto histórico catalizou as reformas eleitorais examinadas por Cox.

¹⁴⁷ Antes da reforma promovida pelo Ballot Act, de 1872, o voto era público e oral.

¹⁴⁸ A exemplo de transporte e alimentação em períodos de pleito eleitoral.

deu origem a um novo tipo de eleitorado, mais denso e menos vulnerável a práticas clientelistas ou corruptas.

Nesse contexto político repaginado, a conquista de votos passou a ser menos dependente da provisão de benefícios particularistas e mais receptiva ao debate de ideias. Não à toa, floresceram em tal época organizações partidárias capazes de mobilizar o eleitorado em torno de orientações ideológicas e plataformas programáticas concorrentes. Essa segunda camada de mudança, ademais, pouco a pouco transbordou sua dimensão local até alcançar escala nacional. Exemplo disso foi a criação da National Liberal Federation, em 1877, que nacionalizou o Caucus de Birmingham, inventado em 1865 como importante estrutura partidária de âmbito distrital.

Esse conjunto de “ajustes institucionais” redefiniu a lógica eleitoral do Reino Unido, que deixou de ser centrada na figura dos candidatos e tornou-se dominada pela rivalidade entre partidos políticos. Nesses termos, o sucesso eleitoral de postulantes a cargos políticos passou a depender, fundamentalmente, da sua identificação partidária, que também foi reforçada pela criação de uma cédula oficial padronizada, adotada a partir de 1872, na qual a logomarca e o nome dos partidos tornaram-se tão relevantes quanto – ou até mais do que – o nome dos candidatos. Tudo isso reduziu a relevância de práticas paroquialistas e abriu enorme espaço para agendas universalistas.

Uma terceira camada de análise, mais controversa, diz respeito à “fusão” entre os Poderes Executivo e Legislativo¹⁴⁹, experimentada pelo Reino Unido no transcorrer do século 19. Antes dessa mudança, os parlamentares atuavam na condição de “agentes livres” (*private members*) originadores de legislações e gastos paroquialistas. Com esse perfil de produção legislativa, considera-se que o modelo político daquela época era do tipo “ineficiente” (Shugart; Carey, 1992). Para alterar esse quadro, regras internas do parlamento (*standing orders*) foram alteradas para que o tempo legislativo fosse ocupado pela discussão das agendas de governo, sob o ideal de que assuntos governamentais (*government business*), coordenados pelo Gabinete (Cabinet), deveriam ser priorizados em detrimento de assuntos meramente locais (*private business*). Desse modo reorientado, o sistema político teria se tornado mais eficiente, visto que menos exposto ao paroquialismo e mais afeto ao universalismo.

¹⁴⁹ A controvérsia considera os riscos associados à concentração de poder que acompanha esse processo.

Foi essa estrita proximidade entre os Poderes Executivo e Legislativo, em particular, que deu origem à expressão “segredo eficiente”, inicialmente utilizada por Walter Bagehot¹⁵⁰ e posteriormente teorizada por Gary Cox. O elemento de destaque, nesse caso, foi o controle da agenda legislativa pelo Gabinete, ao mesmo tempo em que o parlamento se reposicionou estrategicamente como órgão de controle e fiscalização do Executivo. Essa é, com efeito, a pedra angular do chamado “modelo Westminster”, caracterizado pela quase completa “fusão” entre os citados poderes¹⁵¹.

Não foi pela benevolência dos parlamentares, entretanto, que eles renunciaram à ampla autonomia individual de que antes desfrutavam na arena legislativa. Essa renúncia foi guiada por uma perspectiva racional, quando perceberam que, ao aderirem a um organismo partidário, centrado em plataformas programáticas, teriam maior probabilidade de êxito eleitoral do que por meio da tradicional atuação provinciana. Em síntese, os parlamentares aderiram ao novo modelo político porque o mercado de votos havia mudado de configuração. Ele havia assumido um perfil mais universalista, de perfil partidário-programático.

A apreensão dessa racionalidade individual é importante para que se compreenda a real natureza da transformação histórica em análise. Ao encontro do que defende a teoria neoinstitucionalista, tanto as “instituições” como o comportamento guiado pelo “individualismo metodológico” importam¹⁵². Isso significa que a realidade política do Reino Unido não foi alterada em função de “boa vontade” dos parlamentares daquele país; foi preciso alterar as regras do jogo político, com atenção à perspectiva calculista dos agentes sociais.

É por essa angulação que se deveria conceber um segredo eficiente “à brasileira”, com respeito às especificidades culturais e institucionais deste País, sem qualquer acorrentamento histórico à experiência particular vivenciada pelo Reino Unido. Tenha-se claro, portanto, que não se recomenda “importar” soluções britânicas pretéritas para o Brasil atual, sob o risco de anacronismo em face do contexto institucional em vigor no País. Trata-se, apenas, de compreender que alterações das regras do jogo político, por meio do ajuste de ponteiros institucionais, têm o potencial de transformar a realidade de forma efetiva. Em poucas palavras, então, este seria o significado renovado do “segredo eficiente” que se busca prospectar: “um desenho institucional pró-universalismo”. Por esse enfoque, apresentam-se, adiante, alguns

¹⁵⁰ Cidadão inglês do século 19, Bagehot foi um célebre banqueiro, ensaísta e jornalista, também notabilizado como editor-chefe da revista *The Economist*. A expressão “segredo eficiente” foi utilizada por Bagehot em sua obra intitulada *The English Constitution*, publicada em 1867.

¹⁵¹ Originalmente, o vocábulo “Westminster” se refira ao local físico de reunião do parlamento britânico. Na ciência política, contudo, ele designa um modelo de governança política centrado na lógica da “eficiência via fusão”, ao final exportado para ex-colônias britânicas, a exemplo da Austrália e do Canadá.

¹⁵² Ou seja, são condicionantes-chave de processos sociais.

subsídios para reformas orientadas à criação de um ambiente político mais inclinado ao universalismo no Brasil.

5.2 Subsídios para reforma política

No Capítulo 2 foram expostos os motivos pelos quais o sistema de governo presidencialista, o sistema proporcional de lista aberta e o multipartidarismo fragmentado, todos eles praticados no Brasil, constituem vetores de dinamização do paroquialismo orçamentário, desse modo delineando um desenho institucional associável à ideia de “segredo ineficiente”¹⁵³, representativa de algo antagônico ao “segredo eficiente”. À vista disso, poder-se-ia deduzir que o contrário do modelo vigente resultaria em um ambiente mais favorável ao universalismo. Ocorre que uma “virada de chave” dessa magnitude não é algo que se possa realizar mediante guinadas institucionais mecânicas, descontextualizadas da realidade prática do País.

Esse alerta é importante porque qualquer empreendimento institucional da envergadura ora vislumbrada, para ser levado a termo, mereceria considerar, de forma mais holística, os diversos impactos de segunda ordem advindos das mudanças cogitadas. À vista dessa complexidade, a presente seção se dedica à análise introdutória de apenas um dos três componentes institucionais inicialmente citados, qual seja, o sistema eleitoral, com a oferta de subsídios para reforma das eleições legislativas¹⁵⁴.

A priorização da dimensão eleitoral se justifica por dois motivos. Em primeiro lugar, porque não há nada mais diretamente associável ao paroquialismo, como uma espécie de “causa raiz” desse fenômeno, do que o “voto pessoal”. Em segundo, porque a reforma eleitoral tende a irradiar positivamente sobre as demais esferas de análise, em favor do universalismo. Tal é o caso, por exemplo, do impacto do sistema eleitoral sobre o nível de fragmentação partidária, ao encontro do que prescreve a chamada Lei de Duverger, revisitada no tópico adiante, no qual se examina como a transição do sistema proporcional de “lista aberta” para o de “lista fechada”, eventualmente em conjunto com a adoção do voto distrital misto, poderia resultar, probabilisticamente, em maior propensão ao universalismo.

¹⁵³ Ora compreendido como um modelo propenso à provisão de políticas públicas do tipo *pork barrel*. Para uma análise crítica mais aprofundada sobre tal expressão, vide Amorim Neto e Santos (2003).

¹⁵⁴ O Apêndice 1, em adição, apresenta considerações subsidiárias a respeito do sistema de governo.

Sistema proporcional de lista fechada e voto distrital misto

O sistema proporcional de “lista aberta”, adotado para eleições legislativas no Brasil (em particular para a Câmara dos Deputados, no âmbito federal)¹⁵⁵, é desfavorável ao universalismo porque estimula o “voto pessoal”, desse modo encorajando o cultivo de provisões particularistas em favor das bases eleitorais dos parlamentares (*pork barrel*).

Em tal contexto, é pertinente refletir sobre o custo de oportunidade associado ao personalismo político. Quando se priorizam candidatos no lugar de partidos, tal como ocorre no sistema de lista aberta, o debate político tende a ser esvaziado do ponto de vista programático. Afinal, se a disputa eleitoral fosse travada entre partidos, eles tenderiam a disputar votos a partir da oferta de políticas públicas concorrentes, inclusive de alcance nacional¹⁵⁶. No lugar disso, o voto atomizado, centrado nos candidatos, desestimula esse tipo de debate mais universal e favorece a atuação paroquial. Como agravante, parece haver uma dificuldade adicional para o estabelecimento de vínculos estáveis entre eleitores e partidos políticos no Brasil, não apenas porque existe uma pletora de partidos, como também pelo fato de que muitos deles alteram suas identidades ao longo do tempo, com a modificação dos próprios nomes e siglas. Nada disso contribui para uma clara identificação de agendas programático-partidárias por parte dos eleitores¹⁵⁷.

Esse quadro poderia ser amenizado com a substituição da “lista aberta” pela “lista fechada”, pois, com isso, os eleitores deixariam de votar apenas na figura dos candidatos, passando a votar em listas partidárias preordenadas. A expectativa, nesse caso, é de que assim haveria maior estímulo para que partidos políticos concorressem entre si com base em suas plataformas programáticas, buscando persuadir os eleitores de que suas propostas seriam melhores para o País do que as dos partidos rivais. Simetricamente, os eleitores tenderiam a devotar maior atenção aos partidos, pois suas principais referências de voto passariam a ser listas partidárias, tomadas em bloco, e não mais uma miríade de parlamentares concorrentes entre si¹⁵⁸. Diante disso, poderia haver maior interesse em se conhecer a ideologia e o programa

¹⁵⁵ As eleições para o Senado Federal adotam o sistema majoritário de turno único.

¹⁵⁶ Cabendo dedicar atenção, também, aos incentivos estruturais para a consolidação de partidos fortes e programáticos. Afinal, a simples mudança da regra eleitoral, sem legendas internamente coesas, pode ser insuficiente para que o debate político seja efetivamente focado em propostas.

¹⁵⁷ Esse quadro geral, entretanto, não necessariamente afasta ocorrências em sentido contrário. Conforme salientado por Nicolau (2006, p. 700): “No Brasil, por exemplo, mesmo com um sistema altamente centrado no candidato, um partido (PT) conseguiu desenvolver mecanismos de reforço da reputação partidária”. Por meio de regras internas, que incluíam mecanismos mais rigorosos de fidelidade partidária, a citada agremiação teria construído “uma estrutura organizacional diferente da dos demais partidos brasileiros”.

¹⁵⁸ Tal competição é travada inclusive no âmbito intrapartidário, ou seja, entre candidatos correligionários.

de cada agremiação partidária, ampliando-se as chances, ao menos de forma probabilística, de que o “mercado de ideias” substituísse o “mercado de bens”.

Em consonância com esse argumento, evidências empíricas extraídas de estudos experimentais têm apontado que a adoção da lista aberta, no lugar da lista fechada, tende a enfraquecer partidos internamente coesos e beneficiar partidos politicamente mais heterogêneos (Blumenau *et al.*, 2017; Bräuninger *et al.*, 2022). Isso é prejudicial ao universalismo, em essência, porque desfavorece os partidos políticos programaticamente mais consistentes.

Como ponto de atenção, merece destaque o entendimento de que a adoção do sistema de lista fechada tende a produzir melhores resultados, em termos de “despersonalização do voto”, em distritos eleitorais de maior magnitude. De acordo com Chang e Golden (2006), isso ocorre porque, em tal caso, a reputação do partido tende a ofuscar as reputações individuais dos candidatos¹⁵⁹. Afinal, existindo muitos candidatos numa mesma jurisdição, haveria menores incentivos para que o eleitorado buscasse adquirir informações sobre perfis pessoais específicos. Desse modo, a primazia do rótulo partidário seria estabelecida em desfavor do personalismo.

A transição da lista aberta para a fechada, porém, não seria isenta de críticas. Uma delas é de que o fechamento da lista poderia concentrar poderes excessivos nas mãos de “caciques políticos”, restando pouca margem para renovação de quadros partidários. Outra crítica é a de que o sistema proporcional, por si só, já é um vetor de promoção da fragmentação partidária, de modo que a transição para a lista fechada não superaria esse problema. Vale recordar, quanto a esse quesito, que uma arena legislativa fragmentada eleva os custos de gestão das coalizões legislativas, as quais, nesse contexto, tendem a ser sustentadas, entre outros meios, pelo atendimento de demandas paroquiais dos parlamentares (*pork for policies*).

Pelas lentes teóricas da ciência política, de fato, o sistema proporcional pode ser reputado como indutor da pulverização partidária porque ele tende ao multipartidarismo. Esse entendimento foi teorizado na forma da chamada “Lei de Duverger”¹⁶⁰, a qual assevera, em resumo, que sistemas majoritários uninominais de turno único favorecem o bipartidarismo, ao passo que sistemas proporcionais¹⁶¹ fomentam o multipartidarismo (Duverger, 1967)¹⁶². Não à

¹⁵⁹ Vide, em adição, Carey e Shugart (1995).

¹⁶⁰ A palavra “lei”, nesse caso, deve ser tomada em sentido não determinístico, em concordância com a postura epistemológica preconizada no campo das ciências sociais. Um dado sistema eleitoral, afinal, não determina mecanicamente como será a estrutura partidária de cada país, que pode ser influenciada por diversas outras forças concorrentes, a exemplo de clivagens sociais e de trajetórias históricas diferenciadas.

¹⁶¹ Assim como os sistemas majoritários uninominais de dois turnos.

¹⁶² Simplificadamente, o mecanismo causal da Lei de Duverger está relacionado com o fato de que, nos sistemas proporcionais, não há “desperdícios de votos” típicos dos sistemas majoritários de turno único, nos quais os

toa, verifica-se que os EUA operam em ambiente bipartidário e o Brasil em contexto multipartidário, apenas para citar alguns exemplos¹⁶³. Esse padrão estilizado, todavia, não deve ser interpretado a ferro e fogo, pois diversos outros fatores podem influenciar o nível de atomização partidária.

Esses fatores complementares, por sinal, são bastante perceptíveis no Brasil contemporâneo, que, por meio de reforma eleitoral relativamente recente, alterou algumas das regras que antes agravavam sobremaneira a fragmentação em análise. Trata-se da reforma empreendida pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, que instituiu cláusula de desempenho (também conhecida como cláusula “de barreira”) como condição de acesso ao fundo partidário e ao “tempo de TV” pelos partidos, além de ter vedado coligações partidárias em eleições proporcionais. Esse endurecimento das regras do jogo eleitoral tem gerado impactos substanciais em favor da redução da dispersão partidária. Segundo Nicolau (2023), o Número Efetivo de Partidos (NEP) da Câmara dos Deputados havia experimentado aumentos sistemáticos nas duas primeiras décadas deste século, até alcançar seu ápice logo após as eleições de 2018¹⁶⁴, mas, depois das eleições de 2022, aquele indicador passou a apresentar queda expressiva como consequência da reforma eleitoral de 2017, que ainda tende a gerar resultados gradativos ao longo do tempo.

Em tal contexto, conviria aguardar os desdobramentos da citada reforma para que se possa concluir em que medida ela de fato contribuirá para a redução da dispersão partidária hoje reputada como crítica. De outro lado, seria oportuno avaliar, desde já, como o sistema distrital misto poderia eventualmente potencializar esse processo, até mesmo porque o referido sistema também é preconizado pela PEC nº 2, de 2025, a mesma que visa à instituição do semipresidencialismo no Brasil.

No sistema distrital misto, uma parcela das cadeiras legislativas (geralmente metade, a exemplo do modelo alemão) seria preenchida por meio de votações majoritárias uninominais, circunscritas a distritos definidos como subdivisões territoriais dos Estados¹⁶⁵; e a parcela restante pelo sistema proporcional de alcance estadual. A fração majoritária teria o objetivo de promover maior *accountability* eleitoral, visto que cada distrito elegeria um único parlamentar, que seria a figura mais diretamente “fiscalizada” em âmbito local. A fração proporcional de lista fechada, por sua vez, favoreceria a pluralidade representativa e estimularia o aprimoramento

partidos menos votados não ocupam nenhuma das vagas disputadas. Em razão disso, os eleitores se sentem mais “livres” para votar em partidos menores sob sistemas proporcionais, desse modo favorecendo o multipartidarismo.

¹⁶³ Os EUA adotam o sistema majoritário uninominal para a eleição de deputados federais.

¹⁶⁴ Quando o NEP na Câmara dos Deputados foi superior a 16.

¹⁶⁵ Evitando-se, assim, o risco do chamado “distritão”.

dos partidos políticos. Esse composto (*mix*) institucional, consubstanciado no sistema distrital misto, teria dois efeitos potencialmente positivos para o universalismo, mas não sem custos (*trade-offs*) associados. De um lado, ao encontro da Lei de Duverger, a metade majoritária contribuiria para a redução da pulverização partidária, mas ao custo de potencializar o voto pessoal. De outro, o voto proporcional de lista fechada dinamizaria a competição partidária, mas ao preço de maior fragmentação.

Ao fim e ao cabo, no entanto, para que o universalismo fosse internalizado de maneira efetiva na esfera do orçamento público, as mudanças institucionais delineadas neste tópico mereceriam ser acompanhadas da revisão de regras do jogo orçamentário, que são objeto de análise do tópico seguinte.

5.3 Subsídios para reforma orçamentária

Conforme sublinhado no Capítulo 2, a garantia de cotas impositivas para emendas individuais e a frágil conexão programática das emendas criam um ambiente institucional fértil para a ocorrência do paroquialismo orçamentário. Alternativamente a esse estado de coisas, propõe-se a adoção de um novo modelo de emendas, protagonizado pelas comissões temáticas permanentes. Trata-se, vale dizer, de abordagem reformista há tempos defendida por Tollini (2008), Bijos (2021) e Tollini e Bijos (2021), elaborada com vistas ao fortalecimento institucional do Congresso Nacional.

A filosofia subjacente a esse novo modelo é centrada na ideia de “dialética programática” entre os Poderes Executivo e Legislativo, que desde sempre deveria ter prevalecido. Para compreender como isso ocorreria na prática, convém recapitular que a elaboração dos orçamentos anuais já representa, em essência, um processo tipicamente dialético. Como ponto de partida, o Executivo apresenta sua “tese” alocativa por meio de projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Ato contínuo, cabe ao Legislativo avaliar essa proposta e, na medida em que julgar necessário, contrapor sua “antítese” por intermédio de emendas ao referido projeto. Como “síntese” desse processo, aprova-se uma lei orçamentária anual (LOA) a cada ano¹⁶⁶.

Ocorre que o modelo vigente não incentiva o efetivo exercício dessa dialética, muito menos de forma programática. Inicialmente, isso se deve ao fato de que o PLOA não é inteiramente abastecido com a tese alocativa do Poder Executivo, uma vez que nele se insere, a cada ano, uma “reserva” para emendas impositivas, tal como explicado no Capítulo 2. Em

¹⁶⁶ Considerando-se, também, a incidência de eventuais vetos presidenciais e apreciações desses vetos pelo Congresso Nacional.

razão disso, o Executivo deixa de programar algumas despesas na mesma medida do tamanho daquela reserva. O mais crítico, porém, é a repercussão disso sobre o comportamento parlamentar. Dispondo de espaço orçamentário não preenchido no PLOA, o Poder Legislativo pode simplesmente ocupá-lo sem o ônus de ter que escrutinar a proposta orçamentária como um todo, desobrigando-se de justificar por que algumas despesas deveriam ceder espaço para outras. Minam-se, assim, os incentivos à dialética alocativa.

Para que essa realidade fosse alterada, seria necessário, em primeiro lugar, restituir ao Poder Executivo sua prerrogativa de programar despesas no PLOA de forma integral, sem limitações impostas por reservas para emendas. Ele é, afinal, o ator político que detém a competência privativa de iniciar o processo legislativo orçamentário, consoante determinam os artigos 84, inciso XXIII, e 165, inciso III, da Constituição. Ao Poder Legislativo caberia avaliar a necessidade de ajustes nessa proposta, que, no mais das vezes, ocorreriam mediante emendas de “remanejamento”, ao encontro do que prescreve o art. 166, § 3º, inciso II, da Lei Magna¹⁶⁷. Ao mesmo tempo, recairia sobre o Legislativo o ônus informacional de fundamentar as realocações orçamentárias realizadas.

Em segundo lugar, para estimular uma dialética de natureza “programática”, a autoria das emendas deveria ser estruturalmente redefinida. No lugar de se perpetuar um modelo fragmentado, caracterizado pela elaboração de uma miríade de emendas não coordenadas entre si, de múltiplas autorias, passaria a haver apenas emendas de comissões temáticas permanentes¹⁶⁸. O substrato lógico dessa mudança reside no entendimento de que as comissões são as únicas instâncias congressuais vocacionadas à formulação de emendas com base em decisões colegiadas, especializadas e de alcance nacional.

Convém recuperar, nesse sentido, que, pelas lentes teóricas da vertente informacional do neoinstitucionalismo, a organização do Poder Legislativo com base no sistema de comissões está intimamente relacionada à necessidade de especialização e aquisição de informação com vistas à redução da incerteza quanto aos resultados de políticas públicas (Krehbiel, 1992)¹⁶⁹. Conforme realçado por Limongi (1994, p. 22), a especialização é de tal importância para a vertente informacional que, para essa escola teórica, uma organização legislativa “será dita

¹⁶⁷ Salvo no caso das emendas limitadas ao cancelamento de despesa.

¹⁶⁸ O modelo atual, como já explicado, contempla três tipos principais de emendas: individuais, de bancadas estaduais e de comissões permanentes. As emendas de relator, a princípio, não mais se confundem com emendas de mérito, limitando-se, em tese, à correção de erros e omissões.

¹⁶⁹ Ainda que Krehbiel (1992) tenha desenvolvido sua análise com base nas origens históricas do sistema do comissões nos EUA, a necessidade de especialização por parte do Poderes Legislativo se revela como argumento lógico extensível a de outras jurisdições.

eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização”. Nessa toada, Santos e Almeida (2011) salientam que:

A organização do Congresso em torno de comissões altamente especializadas seria um meio de atender às demandas dos congressistas por *expertise* – demanda que advém da tentativa de redução da incerteza que circunda necessariamente o trabalho de formulação e implementação de políticas públicas (Santos; Almeida, 2011, p. 23).

Em concordância com esse enfoque, Arnold (1990) apresenta exposição condensada bastante ilustrativa acerca do valor informacional das comissões legislativas:

O sistema de comissões é o principal veículo para coletar e analisar informações. As comissões especializam-se não apenas em políticas públicas, mas na política dessas políticas. Elas conduzem amplas audiências públicas para determinar os argumentos a favor e contra os programas propostos, identificar exatamente quem os apoia e a eles se opõe, e saber se a associação a um programa pode gerar problemas políticos para alguns legisladores. As comissões encorajam grupos de interesse e outras partes interessadas a testemunhar e enviar declarações, e estimulam burocratas e agências do Congresso a produzir ainda mais estudos. As audiências impressas e os relatórios resultantes da comissão e da minoria geralmente representam os melhores guias para a topografia política de um programa (Arnold, 1990, p. 85, tradução nossa).

Esse ativo informacional das comissões temáticas – inerentemente especializadas em áreas de políticas públicas – representa um dos principais alicerces do argumento em favor das emendas de comissões, que, por esse motivo, se apresentam como as fontes de intervenção legislativa mais qualificadas na elaboração dos orçamentos anuais, relativamente aos demais tipos de emendas.

Assinale-se que as emendas individuais, sendo elaboradas por um único autor, naturalmente não rivalizam com as emendas de comissões no que tange à sua capacidade informacional. Além disso, por serem de autoria individual, são umbilicalmente propensas ao paroquialismo. As emendas de bancadas estaduais, por sua vez, são concebidas de forma colegiada, porém com duas limitações. A primeira delas é não deterem especialização temática, a ponto de poderem incidir sobre quaisquer áreas de despesa. A segunda é seu foco estadual ou distrital, que lhes imprime viés localista nesse nível federativo. Em tese, portanto, apenas as emendas de comissões são triplamente credenciadas sob o prisma universalista, haja vista que são de natureza colegiada, especializadas em áreas de políticas públicas e ao mesmo tempo não localistas.

Cabe registrar que essa forma de distinguir os diferentes tipos de emendas foi exposta por este autor na Audiência Pública inicialmente citada nesta tese, realizada em junho de 2025,

no STF, sob condução do Ministro Flávio Dino (Brasil, 2025). Conforme esclarecido naquela ocasião, o modelo analítico de diferenciação das emendas foi amadurecido no contexto de um grupo de discussão liderado pelo então Deputado Rodrigo Maia, na condição de ex-Presidente da Câmara dos Deputados¹⁷⁰. O Quadro 3 resume como essa análise fundamenta a superioridade das emendas de comissões pela ótica universalista.

Quadro 3 – Perfil das emendas pela ótica universalista

Autorias de emendas	Instância		
	Colegiada	Especializada	Alcance nacional ¹
Individuais	Não	Não	Não
Bancadas estaduais	Sim	Não	Não
Comissões permanentes	Sim	Sim	Sim

1. Ou regional (art. 4º da Lei Complementar nº 210, de 2024).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em face desses predicados, depreende-se que um modelo de emendamento protagonizado pelas comissões permanentes tenderia a estimular a formulação de emendas mais alinhadas ao ideal da dialética programática. A título elucidativo, quando o PLOA fosse encaminhado ao Congresso Nacional, caberia às Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal avaliar a necessidade de modificações na programação orçamentária proposta para o Ministério da Educação, à luz de um debate parlamentar colegiado, especializado e de amplitude nacional.

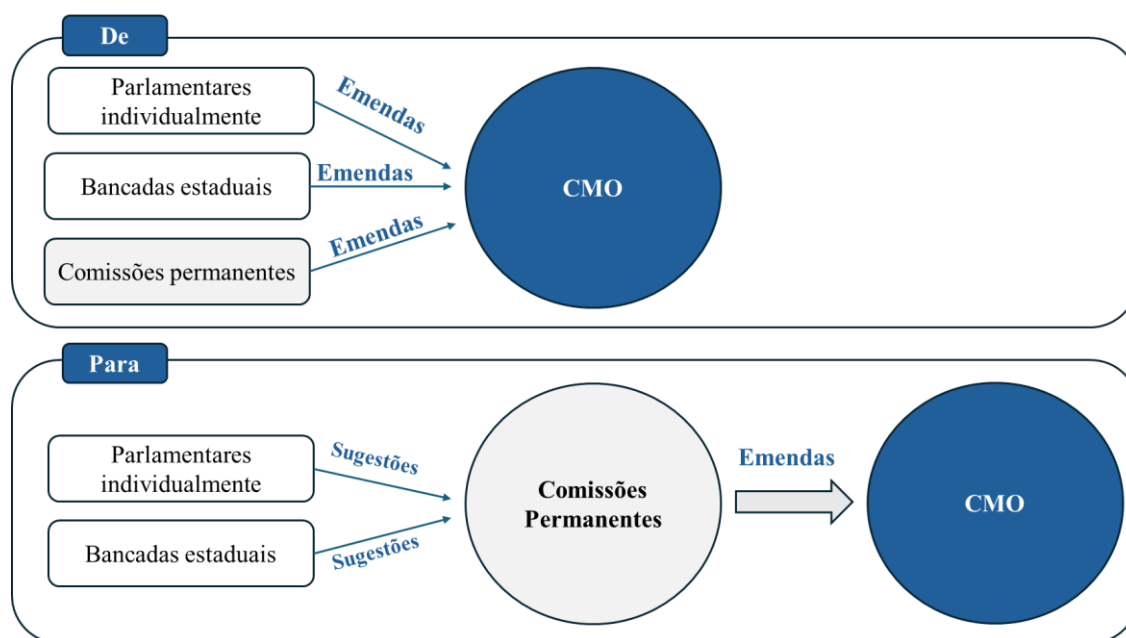
Isso não significa, entretanto, que a motivação política para a inclusão de gastos particularistas nos orçamentos anuais simplesmente deixaria de existir. A diferença fundamental é que essa propensão localista seria institucionalmente mitigada por um modelo de governança legislativa orçamentária inteiramente renovado. Nesse novo ambiente institucional, os pleitos localmente motivados deveriam ser inicialmente postulados perante as comissões temáticas, que os coordenariam a partir de deliberações colegiadas e especializadas em áreas de políticas públicas. Caso essas demandas prosperassem no âmbito das comissões, à luz de diagnósticos nacionais ou no mínimo regionais, elas poderiam ser estruturalmente modeladas na forma de emendas de comissões.

Note-se bem a diferença em relação ao modelo atual, no qual as emendas individuais e de bancadas estaduais são submetidas diretamente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos

¹⁷⁰ Esse grupo contou com a participação de dois Consultores de Orçamentos da Câmara dos Deputados, Hélio Tollini e este autor, que também defendiam, inclusive em coautoria, a adoção do modelo de emendas protagonizado pelas comissões temáticas (Tollini; Bijos, 2021).

Públicos e Fiscalização (CMO), sem a participação das comissões temáticas. No novo modelo, tais emendas primeiramente assumiriam a forma de “sugestões” de emendas, a serem defendidas no âmbito das comissões temáticas pertinentes, a quem competiria, com exclusividade, encaminhar emendas à CMO. Essa nova configuração também foi exposta por este autor na Audiência Pública supracitada com base no fluxograma gerencial adiante reproduzido pela Figura 6, que ilustra graficamente como a sistemática atual se distingue do novo modelo no que tange à dinâmica de apresentação de emendas ao PLOA. Complementarmente, consta do Apêndice 12 desta tese uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição apta a viabilizar a mudança institucional em discussão¹⁷¹.

Figura 6 – Transição para novo modelo de emendas



Fonte: Elaborado pelo autor.

É evidente que essa representação gráfica não encerra o conjunto maior de medidas que mereceriam ser acopladas ao modelo de emendamento capitaneado pelas comissões permanentes. Ao encontro da abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), também seria recomendável, por exemplo, que os debates alocativos travados no âmbito das comissões fossem subsidiados por audiências públicas e por informações oriundas da atividade de avaliação de políticas públicas, circuladas na forma de sumários executivos customizados para consumo parlamentar.

¹⁷¹ Assinale-se que a minuta de PEC apresentada nesta tese é uma derivação de versão original, bastante assemelhada, formulada por este autor em conjunto com o renomado especialista Hélio Tollini, à época Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados. Registre-se, portanto, o agradecimento ao referido especialista por essa importante contribuição propositiva.

Também seria desejável que as comissões permanentes se dedicassem à definição de critérios e fórmulas universalistas de alocação de recursos públicos. Trata-se de uma maneira potencialmente efetiva de se coordenar a multiplicidade de pleitos locais que, na ausência de uma diretriz alocativa comum, podem traduzir-se em distorções alocativas pela ótica da equidade. Para que se compreenda o real significado dessa proposta, é fundamental esclarecer que sua implementação em nada se confundiria com o “afastamento da política” do processo orçamentário. O que se propõe, tão somente, é uma alteração do perfil de atuação do Poder Legislativo na alocação de recursos públicos. A deliberação alocativa, ao fim e ao cabo, continuaria sendo política, mas com a diferença de que decisões atomizadas cederiam lugar à definição de parâmetros gerais, politicamente arbitrados, para a alocação de recursos públicos. No lugar de enfraquecer a atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário, portanto, essa nova perspectiva tenderia a fortalecê-lo institucionalmente, alçando suas intervenções alocativas a um patamar deliberativo mais estratégico.

Registre-se, por oportuno, que essa abordagem alocativa conta com importante precedente estabelecido em 2022 pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, por iniciativa do Deputado Kim Kataguirí, que à época a presidia. Motivada pelo estudo técnico mencionado durante a descrição do Caso 3 (Tanno, 2022), a referida Comissão julgou pertinente aprovar a Norma Interna nº 1, de 2022, com a previsão de que as “indicações”¹⁷² parlamentares no âmbito da ação de apoio à infraestrutura para educação básica (ação 20RP) deveriam priorizar, tanto quanto possível, os Municípios com piores indicadores de atendimento de infraestrutura escolar. Embora essa norma não seja estritamente vinculante, ela sugere que as comissões permanentes podem representar o locus congressional apropriado para decisões alocativas mais coordenadas. Sob um novo modelo de emendamento protagonizado pelas comissões, é razoável esperar que haveria chances ainda maiores de que decisões assemelhadas às da Comissão de Educação ocorressem de forma mais intensiva e disseminada.

Dito isso, também seria desejável que os critérios norteadores das transferências federais discricionárias aos entes subnacionais fossem aplicáveis a determinada política pública como um todo, de forma isonômica, independentemente de as suas dotações orçamentárias serem oriundas de emendas ou não. Desse modo, nem o Poder Executivo nem o Legislativo alocariam recursos à margem de balizadores comuns.

¹⁷² Vide Apêndice 4.

É evidente, entretanto, que a mudança em apreço não produziria um salto quântico orçamentário da noite para o dia, já que esse processo não é imune a tensões¹⁷³. Um caso interessante – que ilustra o quão desafiadora pode ser a consolidação de critérios objetivos na alocação de recursos públicos¹⁷⁴ – diz respeito ao programa estadunidense denominado Community Development Block Grant (CDBG), que compõe a parcela discricionária¹⁷⁵ do orçamento federal dos EUA, no âmbito do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (HUD)¹⁷⁶. Trata-se de um longo programa de transferências intergovernamentais, criado em 1974, que destina recursos para os entes subnacionais com vistas ao financiamento de projetos locais de infraestrutura, habitação e desenvolvimento econômico, prioritariamente voltados a populações de baixa renda (Jaroscak, 2014; Theodos; Stacy; Ho, 2017). As transferências aos entes federativos, nesse caso, são realizadas com base em fórmulas sociodemográficas definidas em lei (Richardson, 2005), ou seja, com a chancela do Poder Legislativo. Ocorre que, mesmo ostentando a condição de programa de transferência baseado em fórmula (*formula-based grant*), o CDBG ainda assim experimenta vulnerabilidades, pois o próprio Congresso tem alocado recursos, por meio de instrumento paralelo¹⁷⁷, de maneira alheia às fórmulas que regem o programa, em proporções que, nos últimos anos, praticamente se igualaram ao volume total do CDBG (Joice *et al.*, 2024).

Em que pesem as vicissitudes inerentes a esse processo, constata-se que, no contexto da realidade brasileira, mudanças institucionais recentes passaram a exigir a definição de critérios norteadores da execução orçamentária de despesas discricionárias. Em particular, a Lei Complementar nº 210, de 2024, requer que o próprio Poder Executivo estabeleça, de antemão, os parâmetros a serem observados na execução de programações discricionárias de alcance nacional ou regional, sejam elas decorrentes de emendas de comissões ou não, *in verbis*:

¹⁷³ Tal processo, ademais, não escaparia aos desafios de autocontenção dos Poderes, correlacionáveis com o brocardo latim “Quis custodiet ipsos custodes?” (Roberts; Dull, 2013).

¹⁷⁴ Em complemento, recomenda-se a leitura de Etzerodt e Pedersen (2024), que identificam percalços alocativos assemelhados no âmbito da realidade dinamarquesa.

¹⁷⁵ Embora instituído por lei, o CDBG integra as despesas discricionárias (*discretionary spending*) porque seu financiamento depende de dotações orçamentárias anualmente definidas. Essa exigência o diferencia das despesas obrigatórias (*mandatory spending*), a exemplo do Social Security, do Medicare e do Medicaid, que possuem garantia de financiamento contínuo amparada em legislação permanente. No contexto da realidade brasileira, cite-se como exemplo de situação jurídica análoga o recém-criado Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, que, embora tenha sido legalmente estabelecido (no Capítulo VII da Lei nº 15.388, de 2026), é dependente de alocações a serem discricionariamente definidas nas leis orçamentárias anuais.

¹⁷⁶ Department of Housing and Urban Development, frequentemente citado pela sigla HUD.

¹⁷⁷ Por meio de uma derivação do CDBG conhecida como Economic Development Initiatives (EDI).

Art. 4º [...]

§ 2º Os órgãos e unidades executores de políticas públicas publicarão em portarias dos respectivos órgãos, até 30 de setembro do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, os critérios e as orientações para a execução das programações de interesse nacional ou regional, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo (Brasil, 2024b).

O atual momento histórico, portanto, parece confluir para o entendimento de que critérios predefinidos merecem participar do processo de alocação discricionária de recursos públicos. Ao mesmo tempo, isso sinaliza que o ambiente político contemporâneo pode estar na iminência da aceitação de reformas estruturais orientadas à consolidação desse novo perfil alocativo. Em tal contexto, as comissões permanentes se apresentam como as instâncias congressuais mais apropriadas para a formulação de diretrizes alocativas universalistas, que poderiam ser definidas, a depender do caso, mediante conjugação de vontades entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse cenário, é forçoso reconhecer que, em um modelo de emendas protagonizado pelas comissões, fundamentado na ideia de especialização temática, a existência das emendas assemelhadas às “emendas Pix” não mais se justificaria, haja vista que elas são integralmente desprovidas de teor programático. Seria ilógico, afinal, que as comissões – na qualidade de órgãos especializados em áreas de políticas públicas – pudessem adicionar gastos não programados no orçamento, pois isso representaria uma contradição em termos. Nesse novo ambiente, o afastamento das emendas Pix poderia ser combinado, idealmente, com a revisão do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme sugerido adiante.

Revisão estrutural do FPM e afastamento das emendas Pix

Frisou-se, nesta tese, que as emendas Pix estão umbilicalmente ligadas, em sua origem, ao FPM¹⁷⁸. A ideia original de tais emendas, como visto, era a de que elas poderiam atuar como “ajustes finos” incidentes sobre as dotações orçamentárias do FPM. Seria de se esperar, então, que as emendas Pix contribuíssem, ao menos a título de externalidade positiva, para a promoção de maior justiça distributiva, reduzindo iniquidades municipais. Demonstrou-se nesta tese, contudo, que nem o próprio FPM, nem as emendas Pix, apresentam bom desempenho em termos de equidade. O Fundo é praticamente inócuo do ponto de vista redistributivo, uma vez que seu critério preponderante de distribuição de recursos é o tamanho populacional, e as emendas Pix pouco contribuem para a superação dessa apatia.

¹⁷⁸ Assim como ao Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Em face disso, instâncias congressuais como a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal poderiam liderar um processo de “reengenharia universalista” do FPM, de modo que seu critério distributivo, no lugar de ser predominantemente demográfico, fosse fundamentado, por exemplo, pelo inverso do PIB per capita municipal. Como consequência dessa revisão estrutural do gasto público, a sistemática vigente, caracterizada pela coexistência não coordenada de “FPM + emendas Pix”, seria substituída por um “FPM reformulado”, muito mais equitativo. Tal solução, a propósito, vem ao encontro da seguinte advertência manifestada pelo ex-Ministro da Fazenda Máilson da Nóbrega, em artigo de opinião publicado em dezembro de 2025, a respeito das emendas ao orçamento no contexto do federalismo fiscal brasileiro:

Se o atual federalismo fiscal apresenta problemas, então que ele seja reformado. As emendas não podem se apresentar como “solução” para um problema estrutural dessa natureza (Nóbrega, 2025).

De maneira ainda mais contundente, o citado autor questiona até mesmo a própria razão de ser das emendas em favor de governos subnacionais, que, em seu entendimento, deveriam ser financiados por arrecadação própria e por receitas estruturalmente compartilhadas pelos entes maiores com base no pacto federativo do País (Nóbrega, 2025).

Ainda que tal aspecto não seja examinado nesta tese, depreende-se que, de certo modo, ele converge para o argumento “sistêmico” em prol das emendas de comissões, que, por disposição legal expressa, devem ser de caráter nacional ou, no mínimo, regional¹⁷⁹. Espera-se, afinal, que o orçamento federal deva zelar, em primeiro lugar, pelas despesas públicas de competência típica da União¹⁸⁰. Para que o comportamento parlamentar fosse efetivamente alinhado a esse enfoque alocativo, no entanto, seria desejável que a transição para o novo modelo de emendas fosse acompanhada de reformas políticas voltadas à redução dos incentivos sistêmicos ao paroquialismo orçamentário, a exemplo das já sugeridas no presente capítulo.

¹⁷⁹ Art. 4º da Lei Complementar nº 210, de 2024.

¹⁸⁰ Tais como o próprio custeio administrativo de órgãos e entidades do governo federal (incluindo agências reguladoras), despesas com censos demográficos, contribuições a organismos internacionais, defesa nacional e com ciência e tecnologia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Preliminarmente, registra-se a percepção de que esta pesquisa foi beneficiada por um momento histórico bastante propício para a investigação empírica acerca do paroquialismo orçamentário no Brasil, uma vez que, a partir de 2020, os diferentes tipos de emendas existentes passaram a ser identificados de forma oficialmente expressa no orçamento federal¹⁸¹. Essa nova realidade viabiliza a identificação mais precisa dos Municípios destinatários das emendas durante o estágio da execução orçamentária, feito esse que, por limitações informacionais, não era factível no passado recente. Tornou-se possível, desse modo, mobilizar um conjunto robusto de microdados acerca das transferências federais aos Municípios no horizonte 2020-2025, com base nos quais se derivaram análises quantitativas relevantes.

De posse dessas evidências, a primeira e mais importante consideração metodológica a ser enfatizada, neste capítulo derradeiro, é a de que a dimensão de equidade do gasto público, adotada como lente analítica, revelou-se de grande valia para a compreensão dos efeitos distributivos do paroquialismo orçamentário no âmbito da federação brasileira. Utilizando-se de parâmetros alocativos universalistas, ancorados nos ideais da orçamentação por desempenho, esta pesquisa logrou identificar se as transferências oriundas de emendas são sensíveis a critérios técnicos indicativos de iniquidades municipais, sob diferentes ângulos de análise.

Os resultados obtidos permitem uma interpretação equilibrada acerca do fenômeno estudado, situado no contexto histórico contemporâneo. De um lado, observa-se que as emendas ao orçamento federal, materializadas na forma de transferências discricionárias aos Municípios, não se comportam de forma aleatória, ainda que elas derivem de um processo alocativo fragmentado e desprovido de coordenação sistemática. O que se verifica, em termos agregados, é que essas transferências guardam coerência com indicadores socioeconômicos municipais, ostentando correlações concordantes – em sentido – com as relações universalistas esperadas¹⁸². De outro lado, contudo, as correlações encontradas são de pálida intensidade, classificadas como “muito fracas” ou no máximo “fracas”, com valor sempre abaixo de 0,3, em módulo. Embora todas sejam estatisticamente significativas, nenhuma alcançou o patamar de força modular ao menos moderado (igual ou maior que 0,4), razão pela qual as referidas correlações não foram reputadas como relevantes.

¹⁸¹ Sob a ressalva de que apenas uma parcela residual das emendas continua indistinguível na lei orçamentária, conforme explicado no Apêndice 3.

¹⁸² Considerando-se as expectativas de correlações negativas ou positivas.

Outra fragilidade identificada decorre da análise desagregada desses dados. Nesse caso, constata-se que alguns poucos Municípios carentes são desassistidos por emendas, ao mesmo tempo que a grande maioria dos Municípios relativamente mais desenvolvidos é por elas alcançada. A coexistência de elevada cobertura de entes “desenvolvidos” e descobertura de alguns entes “carentes” caracteriza uma incoerência alocativa pelo prisma de equidade, ainda que essa situação paradoxal aflija apenas uma pequena minoria dos entes mais necessitados. Tal cenário revela a existência de alguns “desertos políticos” relegados pela lógica paroquialista, que, contrafactualmente, inexistiriam sob o manto universalista.

De todo modo, essa ressalva não afasta a conclusão de que, do ponto de vista agregado, as emendas se demonstraram sensíveis, em algum grau, a condições socioeconômicas municipais, conclusão esta que se apoia não na intensidade das correlações apuradas, reconhecidamente frágil, mas na convergência de seu sentido com as expectativas universalistas. Ela apenas reafirma a importância de que se dedique atenção à falácia da divisão, da qual se extrai a advertência de que não se deve inferir a parte com base no todo, isto é, de que as propriedades do todo não são transferidas automaticamente a cada uma de suas partes. Com efeito, embora a análise global das emendas indique que elas reagem, ainda que timidamente, às desigualdades municipais, alguns Municípios carentes são preteridos por Municípios mais desenvolvidos. A par dessa ressalva, adicione-se que o perfil pró-equidade das emendas é reforçado pela constatação de que, em média, os Municípios mais carentes tendem a receber valores per capita superiores aos endereçados a Municípios mais desenvolvidos.

O caráter progressivo das emendas globais também foi corroborado pelo Índice de Kakwani, por meio do qual se conclui que elas atuam positivamente no sentido de atenuar desigualdades de renda mensuradas pelo PIB per capita municipal. A ressalva maior, novamente, fica por conta da anemia desse efeito, que se torna ainda mais evidente quando a progressividade das emendas é cotejada com a progressividade contrafactual que resultaria da aplicação de critério universalista estruturado de forma inversamente proporcional à renda per capita municipal. À luz desse último critério, observa-se que as emendas dissipam, em média, cerca de um terço da progressividade que poderia ser anualmente alcançada sob a égide do universalismo, o que aponta para um elevado custo de oportunidade associado à lógica paroquialista de alocação de recursos públicos.

Outro achado relevante diz respeito à influência do fator político na definição dos Municípios beneficiados por emendas. Por meio de testes econométricos modelados com a presença do Índice de Taagepera, que mede o grau de desequilíbrio da disputa eleitoral em cada

ente, conclui-se que Municípios caracterizados como redutos políticos, ou seja, sujeitos a competição eleitoral menos acirrada, tendem a receber transferências oriundas de emendas em valores per capita mais elevados, desse modo corroborando a expectativa teórica do paroquialismo orçamentário. Isso ajuda a explicar, por exemplo, por que determinados Municípios carentes são inalcançados por emendas ou então as recebem em valores significativamente inferiores aos destinados a jurisdições de renda similar.

Igualmente importantes foram os achados derivados da desagregação dessa análise com base em recortes demográficos e econômicos fundamentados na elevada heterogeneidade da federação brasileira. Sob essa nova angulação, os resultados encontrados evidenciam que a dominância eleitoral não influencia a distribuição de emendas de maneira uniforme, haja vista que seu impacto é mais pronunciado em Municípios “pobres e pequenos”, sendo praticamente neutro em Municípios “grandes e ricos”. Isso indica, em resumo, que o paroquialismo orçamentário é fenômeno que se manifesta de forma mais contundente em grotões federativos do País. Em tal cenário, conquanto o padrão distributivo das emendas pareça positivo em termos de progressividade, isso não afasta a principal vulnerabilidade intrínseca ao paroquialismo, que é a sua propensão a provocar distorções localizadas em desfavor de Municípios carentes que, no limite, são integralmente desassistidos.

Como resumo da ópera, conclui-se que, embora as emendas ao orçamento federal apresentem efeitos distributivos positivos em âmbito municipal, elas delineiam um quadro de “progressividade seletiva”, pois enviesada em favor de redutos eleitorais. Além disso, a progressividade mensurada é de magnitude reduzida, sobretudo se cotejada com padrões contrafactuais ancorados em critérios universalistas de alocação de recursos públicos. Esse quadro geral aponta, portanto, para a importância de se repensar a atual sistemática das emendas, tendo-se em mira a transição para um modelo mais equitativo e ancorado em diagnósticos de alcance nacional.

Isso fica ainda mais claro quando se nota que o modelo vigente também é constituído por emendas inerentemente dissociadas da atividade de planejamento governamental. Trata-se das chamadas emendas Pix, que se fizeram presentes, nos orçamentos anuais da União, em todo o período pesquisado (2020-2025). As transferências aos Municípios delas decorrentes apresentam correlações com indicadores socioeconômicos ainda mais fracas do que as observadas no conjunto global das emendas, ao mesmo tempo em que se mostram mais dissipativas em face de alocações contrafactuais universalistas. Complementarmente, a análise empírica das emendas Pix ainda lançou luz sobre um problema alocativo de natureza diversa,

não menos importante, que é a nítida precariedade do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no que tange à progressividade do gasto público. Conforme assinalado nesta tese, o cotejamento dessas duas origens alocativas é relevante porque as emendas Pix foram originalmente idealizadas como instrumento de “ajuste fino” das transferências relativas ao FPM¹⁸³. Ocorre que dois erros não fazem um acerto. Quando critérios universalistas são mal desenhados, como ocorre no caso do FPM, a solução adequada consiste em reformulá-los. Do contrário, corre-se o risco institucional de se perenizar disfunções estruturais geradoras de intervenções conjunturais que, ao fim e ao cabo, são inefetivas para contornar as distorções preexistentes. Nesse sentido, recomenda-se a substituição do par “FPM-emendas Pix” por um FPM renovado, dotado de critérios distributivos ancorados no inverso do PIB per capita municipal.

Outro cotejamento relevante, explorado nesta pesquisa, voltou-se à comparação das transferências derivadas de emendas e de dotações originárias do Poder Executivo no âmbito da ação orçamentária 20RP, concernente ao financiamento da infraestrutura física educacional. Em ambos os casos, verifica-se que as transferências da União aos Municípios, realizadas no período 2020-2025, exibem correlações muito fracas com o indicador de infraestrutura física educacional das escolas públicas desses entes. Nada obstante, constata-se que, em seus melhores momentos, as correlações experimentadas por essas transferências durante o período de dominância do Executivo (2024-2025) são menos fracas que as registradas durante o intervalo de prevalência das emendas (2020-2021). Essa diferença de desempenho relativo é confirmada por teste econométrico, segundo o qual a menor progressividade do gasto público, no biênio de ascendência das emendas, também é acompanhada de maior pulverização de recursos. Esse padrão distributivo indica que o paroquialismo orçamentário incentiva a lógica alocativa do “varejo político”, que visa atender ao maior número possível de bases eleitorais, ainda que em detrimento da escala financeira transferida. No biênio de predomínio do Executivo, ao contrário, as transferências se revelaram mais focalizadas, dotadas de maior valor per capita e mais responsivas às condições de infraestrutura escolar municipal. Essa maior responsividade, ademais, foi igualmente observada em análise estruturada sob recorte estadual, com a ressalva de que, nos dois biênios supracitados, alguns Estados destoam dos demais como pontos visivelmente “fora da curva” (*outliers*) quando se comparam os valores per capita empenhados em favor desses entes com os respectivos déficits de infraestrutura física educacional. Isso sugere que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo são expostos

¹⁸³ Bem como do Fundo de Participação do Estados (FPE).

a fatores políticos geradores de iniquidades alocativas relevantes. Como argumentado no referencial teórico desta tese, o Executivo também se sujeita a conexões eleitorais próprias, que, ademais, podem ser potencializadas pela dinâmica do presidencialismo de coalizão.

Essa ponderação derradeira também comporta um desdobramento analítico relevante, na medida em que estimula a interpretação do paroquialismo orçamentário à luz do quadro institucional do País. Quanto a esse quesito, foi possível identificar alguns norteadores de eventual processo reformista de redesenho das instituições políticas e orçamentárias do País, orientado à mitigação do paroquialismo e, concomitantemente, à promoção do universalismo. Esse avanço institucional poderia ser alcançado, entre outros meios, a partir da substituição do atual sistema eleitoral proporcional de “lista aberta” pelo de “lista fechada”. Ao desestimular o voto pessoal e fomentar o voto partidário, essa medida reduziria o incentivo ao paroquialismo e fomentaria o debate eleitoral programático, favorecendo a priorização de alocações orçamentárias mais universalistas. Adicionalmente, avaliou-se como a adoção do sistema distrital misto poderia eventualmente impulsionar esse avanço pelo fato de que, em conformidade com a Lei de Duverger, ele tenderia a reduzir a fragmentação partidária, desse modo arrefecendo a propensão de uso político das emendas como ferramentas de formação de maiorias legislativas conjunturais, não raro construídas por meio do atendimento de pleitos localistas. Complementarmente, o atual modelo de emendamento da peça orçamentária também seria reformulado. Ao invés de se perpetuar o atual estado de coisas, caracterizado pela existência de múltiplos tipos de emendas, desconexos entre si e desprovidos de filtragem setorial especializada, um novo modelo de emendas, mais bem coordenado, seria protagonizado pelas comissões temáticas permanentes do Poder Legislativo, que representam instâncias congressuais colegiadas e especializadas, com maior probabilidade de connexionar orçamento e políticas públicas a partir de uma perspectiva nacional.

À luz de todo o exposto, conclui-se que esta pesquisa logrou lançar luzes sobre aspectos relevantes acerca do paroquialismo orçamentário no Brasil, com a demonstração objetiva de suas fragilidades no que tange à equidade do gasto público e com o aporte de reflexões reformistas orientadas à promoção do universalismo orçamentário. Nada obstante, algumas limitações merecem ser registradas de forma connexionada com uma agenda de pesquisa para estudos futuros, tal como exposto nos próximos parágrafos.

Uma primeira limitação desta pesquisa diz respeito ao seu intervalo temporal, que, em decorrência de peculiaridades informacionais já justificadas, restringiu-se ao horizonte de 2020 a 2025. Lapsos temporais mais dilatados, a serem potencialmente abrangidos por estudos

futuros, poderiam enriquecer a discussão proposta nesta tese com lastro em maior número de evidências empíricas. Nesse sentido, convém assinalar que essa extensão temporal não necessariamente dependeria da acumulação de exercícios financeiros vindouros, pois isso só seria requerido, em particular, quando se tivesse em mira a análise agregada das emendas, a exemplo do que ocorreu com o Caso 1 da presente pesquisa. Por sua vez, análises desagregadas dos diferentes tipos de emendas permitiriam a incorporação de dados pretéritos com o mesmo grau de precisão buscado nesta tese. Tal seria o caso das emendas individuais, que desde 2014 contam com um identificador orçamentário próprio, conforme esclarecido no Apêndice 3.

Nessa esteira, estudos futuros também poderiam expandir a comparação do desempenho dos diferentes tipos de emendas, e não apenas sob o prisma da equidade. Nesta pesquisa, afinal, tal tipo de análise comparada foi apenas tangenciada com a avaliação do desempenho relativo das emendas Pix em face do conjunto global das emendas, e tão somente sob a ótica da equidade. Nesse sentido, o aprofundamento de análises desagregadas permitiria cotejar, por exemplo, o desempenho das emendas individuais com o das emendas coletivas, ou então das emendas coletivas entre si, a fim de conhecer quais delas apresentam melhor desempenho em termos de equidade ou efetividade do gasto público, buscando-se identificar, também, as causas das diferenças eventualmente encontradas.

Outra limitação desta pesquisa diz respeito ao fato de ela ter sido estruturada em torno de apenas três estudos de casos, sendo que somente um deles dedicou-se a alguma área especializada de política pública, qual seja, a da infraestrutura educacional. Idealmente, pesquisas futuras poderiam alcançar diversas outras programações orçamentárias específicas, inclusive sob o recorte analítico de âmbito estadual, muito brevemente analisado nesta tese. Nessa toada, estudos futuros mereceriam revisitar a avaliação da equidade do gasto público com ênfase em outros indicadores de desempenho, visto que esta pesquisa fez uso mais intensivo do PIB per capita como balizador principal das análises realizadas. Considerando as limitações desse indicador no que toca à sua capacidade de capturar a multidimensionalidade das carências municipais, conviria explorar não apenas a adoção de indicadores socioeconômicos mais completos, a exemplo do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que foi utilizado nesta tese apenas para efeito de análises de correlações, como também indicadores setoriais especificamente aplicáveis às mais diversas áreas de políticas públicas, seja de forma individualizada ou então conjugada, neste último caso com base na identificação de matrizes de necessidades dos Municípios.

Por fim, pesquisas vindouras ainda poderiam expandir a análise comparativa de alocações originárias dos Poderes Executivo e Legislativo, de modo que se possa conhecer, com maior extensão, qual dessas abordagens alocativas apresenta melhor desempenho em termos de equidade do gasto público, entre outras dimensões avaliativas. Nesse passo, novos estudos ainda poderiam aprofundar a análise institucionalista subjacente aos subsídios reformistas preconizados nesta tese, em especial no que tange à dimensão política desse processo, com o exame crítico não apenas dos impactos do sistema eleitoral sobre o paroquialismo orçamentário, como também dos diferentes sistemas de governo, inclusive no que diz respeito à opção pelo semipresidencialismo, que já se faz presente no debate político nacional. Pesquisas dessa natureza, ademais, tenderiam a ser beneficiadas por estudos comparados que, com amparo em experiências internacionais, lograssem identificar os contextos institucionais, políticos e orçamentários com maior potencial de promoção do universalismo orçamentário.

7 REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, Acir. **Revertendo a delegação**: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. 56 p. (Texto para Discussão, n. 3163).
- ALMEIDA, Acir; DOMINGUEZ, Maria. **Gastos públicos por emendas orçamentárias**: uma revisão de literatura. Brasília: Ipea, 2025. 21 p.
- ALMEIDA, Dayson P.B. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, 2021.
- ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative exchange in Brazil. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, 2006.
- AMARAL, Ana R.V.P. **A relevância da produção legislativa brasileira de 1988 a 2017**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.
- AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. (org.). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L.J.W. (org.), **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/Iuperj/Faperj, 2002.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- ANDERSON, Barry. Institutional foundations of performance budgeting across the OECD. In: ARIZTI, Pedro; BRUMBY, Jim; MANNING, Nick; SENDEROWITSCH, Roby; THOMAS, Theo. **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.
- ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Steffen. **Mostly harmless econometrics**: an empiricist's companion. Princeton University Press, 2008.
- ARAUJO, Erica A.; OLIVEIRA, Paulo A.S. Desigualdades na carga tributária local (1996). **Informe BNDES**, Rio de Janeiro, n. 15, 2000.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de William Ross. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- ARNOLD, Douglas R. **The logic of congressional action**. New Haven & London: Yale University Press, 1990.

BAIÃO, Alexandre L. **Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado), Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G.; JUCÁ, Ivan C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 47-86, 2018.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G.; OLIVEIRA, Vanessa E. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, 2019.

BARTELS, Brandon L. Beyond “fixed versus random effects”: a framework for improving substantive and statistical analysis of panel, time-series cross-sectional, and multilevel data. *In: Political Methodology Conference*. Ann Arbor: University of Michigan, 2008.

BASTIAT, Frédéric. What Is Seen and What Is Not Seen. *In: _____*. **Selected Essays on Political Economy**. Tradução de Seymour Cain. Edição de George B. de Huszar. Irvington-on-Hudson: The Foundation for Economic Education, 1995. Disponível em: https://www.econlib.org/library/Bastiat/basEss.html?chapter_num=4#book-reader. Acesso em: 23 mai. 2026.

BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos (RIEL)**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 3-16, 2015.

BELL, Andrew; FAIRBROTHER, Malcolm; JONES, Kelvyn. Fixed and random effects models: making an informed choice. **Quality & Quantity**, v. 53, n. 5, p. 1051-1074, 2019.

BELL, Andrew; JONES, Kelvyn. Explaining fixed effects: random effects modeling of time-series cross-sectional and panel data. **Political Science Research and Methods**, v. 3, n. 1, p. 133-153, 2015.

BERSCH, Katherine; LOPEZ, Felix; TAYLOR, Matthew M. Patronage and presidential coalition formation. **Political Research Quarterly**, v. 76, n. 4, p. 1-16, 2022.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. **Governance, Oxford**, v. 31, n. 4, p. 701-720, 2018.

BERTHOLINI, Frederico; RENNÓ, Lucio; LEAL, João. **Pork para quem precisa?** Determinantes da alocação de emendas e efeitos em indicadores sociais no contexto de impositividade. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2026. (14º Prêmio SOF - 1º Lugar, Categoria Artigos).

BEZERRA, Marcos O. **Em nome das “bases”**: Política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BIJOS, Danilo. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 16, n. 44, p. 322–350, 2018.

BIJOS, Paulo R.S. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional**: incentivos institucionais e comportamento legislativo. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2020.

BIJOS, Paulo R.S. **Governança legislativa orçamentária**: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. 77 p. (Estudo Técnico, n. 8).

BIJOS, Paulo R.S. **Orçamentação por desempenho: um caso de *policy diffusion***. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. 23 p. (Textos para discussão, n. 48).

BITTENCOURT, Fernando M.R. **Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. 47 p. (Textos para discussão, n. 112).

BITTENCOURT, Fernando M.R.; SANTOS, Rita C.L.F. Para além da disciplina macrofiscal: aspectos (esquecidos) de eficiência e efetividade do gasto público presentes na lei de responsabilidade fiscal. *In*: Conorf (org.). **Lei de Responsabilidade Fiscal 25 anos: reflexões legislativas e propostas de aprimoramento**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

BLUMENAU, Jack; EGGERS, Andrew C.; HANGARTNER, Dominik; HIX, Simon. Open/Closed List and Party Choice: Experimental Evidence from the UK. **British Journal of Political Science**, v. 47, p. 809–827, 2017.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 120-157, 2010.

BORGES, André. **Política, burocracia e coordenação de políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. Brasília: Enap, 2020.

BORGES, André; RIBEIRO, Pedro F. Presidents, prime ministers and legislative behaviour: the conditional effect of presidential legislative powers on party unity. **Government and Opposition**, v. 58, n. 2, p. 227-248, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 21 de maio de 2015**. Altera o art. 166 da Constituição Federal, para autorizar a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 25, de 16 de março de 2022**. Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a elaboração de planos e orçamentos, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022.

BRASIL. **Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 2 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares e sobre critérios para a execução de programações discricionárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020**. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas – PAR. Brasília, DF: FNDE, 2020a.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública. **Relatório Final – Pesquisa Telefônica Flash – Reforma Política (29 jun. 2013)**. Brasília, DF: SECOM, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **STF referenda decisão que autorizou continuidade de emendas de relator com critérios de transparência**. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-referenda-decisao-que-autorizou-continuidade-de-emendas-de-relator>. Acesso em: 24 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Audiência Pública nº 44 – Debate sobre a obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares individuais e de bancada de caráter impositivo – ADIs 7.688, 7.695 e 7.697**. Apresentações. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Apresentac807a771oExpositoresEmendas5.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Levantamento. TC 019.806/2014-0**. Brasília, DF: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, DF: TCU, 2020b.

BRÄUNINGER, Thomas; DÄUBLER, Thomas; HUBER, Robert; RUDOLPH, Lukas. How open lists undermine the electoral support of cohesive parties. **British Journal of Political Science**, v. 52, p. 1931–1943, 2022.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, [S. l.], v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CARVALHO, Nelson R.E. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CHANG, Eric C. C.; GOLDEN, Miriam A. Electoral systems, district magnitude and corruption. **British Journal of Political Science**, v. 37, p. 115-137, 2006.

CORE, Fabiano G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: Enap, 2001. 43 p. (Texto para discussão, n. 44).

COSTA, Luis A.; SILVA, Napiê G. A.; TONDOLO, Vilmar A. G.; NOGUEIRA, Lauro. Indicadores socioeconômicos e receitas municipais: fatores explicativos da capacidade fiscal dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, e2024-0085, 2025.

COX, Gary W. **The efficient secret**: the Cabinet and the development of political parties in Victorian England. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

DANCEY, Christine P.; REIDY, John. **Statistics without maths for psychology**: using SPSS for Windows. 4. ed. Harlow: Pearson Education, 2007.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

ETZERODT, Søren F.; PEDERSEN, Niels J.M. **Formula-based grants as pork barrel politics**: targetability and the political-strategic use of grants. Munich: Technical University of Munich, 2024. (Munich Papers in Political Economy, Working Paper, n. 2/2024).

EVANS, Diana. **Greasing the wheels: using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress**. New York: Cambridge University Press, 2004.

EVANS, Diana. Pork Barrel Politics. In: EDWARDS, George C.; LEE, Frances E.; SCHICKLER, Eric (org.). **The Oxford Handbook of the American Congress**. Oxford Academic, 2011.

FERREIRA, Ivan F.S.; BUGARIN, Mauricio S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 271-300, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina M.C.; LIMONGI, Fernando M.P. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina M.C.; LIMONGI, Fernando M.P. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FILGUEIRAS, Sônia. **Comissão estuda novo rateio do Orçamento**. O Estado de São Paulo [Estadão], São Paulo, 24 dez. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,comissao-estuda-novo-rateio-do-orcamento,298832>. Acesso em: 5 jan. 2025.

FIRPO, Sergio; PONCZEK, Vladimir; SANFELICE, Viviane. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, n. 116, p. 186-198, 2015.

FRANCE, Guilherme. **As Filipinas são aqui**. Revista Piauí, Piauí, 18 ago. 2025.

FREITAS, Andréa M. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FURIATI, Alexandre Á. **Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação brasileira**. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) – Ipea, Brasília, 2019.

GALLAGHER, Michael. **Election indices**. Dublin: Trinity College Dublin, 2025.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2012.

GREGGIANIN, Eugênio. **Pesquisa de opinião junto aos gabinetes parlamentares da Câmara dos Deputados: emendas orçamentárias: importância para os municípios, execução das emendas, orçamento impositivo, orçamento participativo**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2014. (Estudo Técnico nº 16/14).

GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson P.; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago M. A. **Emendas orçamentárias e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), 2023. (Estudo Técnico nº 6/2023).

GREGGIANIN, Eugênio; RONCONI, Giordano B.A.; GOBBI JR., Vladimir. **Individualização e caráter estruturante das emendas de bancada estadual**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), 2025. (Estudo Técnico n. 5/2025).

GUILFORD, Joy P. **Fundamental statistics in psychology and education**. New York: McGraw-Hill, 1942.

- GUILFORD, Joy P. **Fundamental statistics in psychology and education**. 3. ed. New York: McGraw-Hill, 1956.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HENRIQUE, Anderson; BATISTA, Mariana. A politização dos desastres naturais: alinhamento partidário, declarações de emergência e a alocação de recursos federais para os municípios no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 522-555, 2020.
- INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta M. Instituições políticas no Brasil: de caso a teoria. In: BATISTA, Mariana; RIBEIRO, Ednaldo; ARANTES, Rogério (org.). **As teorias e o caso**. Santo André: Editora UFABC, 2021.
- JACQUES, Olivier; NOËL, Alain. Targeting within universalism. **Journal of European Social Policy**, p. 1-15, 2020.
- JAROSCAK, Joseph V. **Community development block grants and related programs: A Primer**. Washington, DC: Congressional Research Service (CRS), 30 abr. 2014.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.
- JOICE, Paul; KOME, Jessie Handforth; PARKER, Tennille; RICHARDSON, Todd. The community development block grant at 50. **Cityscape: A Journal of Policy Development and Research**, Washington, DC, v. 26, n. 3, p. 3-12, 2024.
- JORNALISMO TV CULTURA. “Eu acho que tem algum desvio aí” | JC avalia o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024. *Jornal da Cultura*, 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iTBJEK7u9oo>. Acesso em: 10 mai. 2025.
- KAKWANI, Nanak C. Measurement of tax progressivity: an international comparison. **The Economic Journal**, v. 87, p. 71-80, 1977.
- KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992.
- LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. Effective number of parties: a measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.
- LANCASTER, Thomas D. Electoral structures and pork barrel politics. **International Political Science Review**, v. 7, n. 1, Public policy and government structures, p. 67-81, 1986.
- LIMA, Vânia R.; NEAL, Thereza; SANTOS, Cláudia M.M.; FERRO, Rafael; HENRIQUE, Viviane S.M. Aspectos históricos da preparação da carne de lata no Vale do Paraíba e seu destino após a modernização da cozinha. In: **XXI Encontro Latino Americano de Iniciação Científica, XVII Encontro Latino Americano de Pós-Graduação e VII Encontro de Iniciação à Docência – Universidade do Vale do Paraíba**, 2017.
- LIMONGI, Fernando M.P. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multiparty system and democracy: the difficult equation. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia; SCHLEITER, Petra. Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. **Comparative Political Studies**, [S. l.], v. 48, n. 2, p. 231-264, 2015.

MARTINS, Ricardo. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2012.

MATAIS, Andreza; AFFONSO, Julia. **Lula favoreceu cidades de aliados com R\$ 1,4 bilhão**. Universo Online (UOL), 19 ago. 2024. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2024/08/19/lula-favoreceu-cidades-de-aliados-com-r-14-bilhao.htm>. Acesso em: 11 mai. 2025.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MEIRELES, Fernando. Política distributiva em coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 1, e20210135, 2024.

MONTINI, Isabella C.; POST, Alison E. **Size Matters**: pork politics and state presence in Brazilian municipalities. Berkeley: University of California, Berkeley, 2025. Working Paper.

MUNDLAK, Yair. Pooling of time-series and cross-section data. **Econometrica**, v. 46, n. 1, p. 69-85, 1978.

NICHTER, Simeon. **Votes for survival**: relational clientelism in Latin America. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge University Press, 2018.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional e a fragmentação partidária da Câmara dos Deputados brasileira (2014-2022). **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 22, n. 3, p. 217-241, 2023.

NÓBREGA, Mailson. **Contra emendas para Estados e municípios**. O Estado de São Paulo [Estadão], São Paulo, 24 dez. 2025. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/contra-emendas-para-estados-e-municipios>. Acesso em: 20 mar. 2026.

NORTH, Douglas C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NUNES, Felipe. O efeito condicional do *pork*: o uso estratégico da execução de emendas parlamentares para a construção de coalizões de governo no Brasil. In: Poder Legislativo: novos olhares. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting**. Paris: OECD Publishing, 2019.

PARSONS, Talcott. **The social system**. London: Routledge, 1991.

- SAMUELS, David J.; SHUGART, Matthew S. Presidentialism, elections and representation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 1, p. 33-60, 2003.
- SAMUELS, David J.; SHUGART, Matthew S. **Presidents, parties, and prime ministers: how the separation of powers affects party organization and behavior**. Cambridge University Press, 2012.
- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais no presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.
- SAPALA, Magdalena. **Performance budgeting: a means to improve EU spending**. Brussels: European Union, 2018.
- SATHLER, André R.; FERREIRA, Vinícius A.S. Patterns of spatial voting in 2014 and 2018 elections for the Brazilian Chamber of Deputies. **Anuario Latinoamericano - Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**, v. 17, p. 65-83, 2025.
- SCHICK, Allen. The metamorphoses of performance budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13, n. 2, 2014.
- SHEPSLE, Kenneth A. **The giant jigsaw puzzle**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Political preferences for the pork barrel: a generalization. **American Journal of Political Science**, v. 25, n. 1, p. 96-111, 1981.
- SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, Glauco P.; BIDERMAN, Ciro; AVELINO FILHO, George. Indicadores para avaliar o comportamento parlamentar como resultante de eleições. In: **33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 2009. Caxambu: ANPOCS, 2009.
- SILVA, José A. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.
- SKOCPOL, Theda. Politically viable policies to combat poverty. **Brookings Review**, v. 9, n. 3, p. 28-33, 1991.
- SOARES, Márcia M.; MELO, Bruno G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016.
- STEIGER, James H. Tests for comparing elements of a correlation matrix. **Psychological Bulletin**, v. 87, n. 2, p. 245-251, 1980.
- STEIN, Robert M.; BICKERS, Kenneth N. Congressional elections and the pork barrel. **The Journal of Politics**, v. 56, n. 2, p. 377-399, 1994.
- TAAGEPERA, Rein. Inequality, concentration, imbalance. **Political Methodology**, v. 6, n. 3, p. 275-291, 1979.
- TANNO, Cláudio R. **Ação orçamentária 20RP: apoio à infraestrutura para a educação básica (Estudo Técnico nº 7/2022)**. Brasília, DF: CONOF, 2022. 83 p. (Sumário Temático).
- THEODOS, Brett; STACY, Christina Plerhoples; HO, Helen. **Taking stock of the community development block grant**. Washington, DC: Urban Institute, abr. 2017.
- THOMPSON, Joel A. Bringing home the bacon: the politics of pork barrel in the North Carolina Legislature. **Legislative Studies Quarterly**, v. 11, n. 1, p. 91-108, 1986.

TOLLINI, Hélio M. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

TOLLINI, Hélio M.; BIJOS, Paulo R.S. **Por um novo modelo de emendas ao orçamento**. Brasil, Economia e Governo, 2021. Disponível em: <https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=3538>. Acesso em: 18 abr. 2026.

TULLOCK, Gordon. People are people: the elements of public choice. *In*: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Government failure**: a primer in public choice. Washington, DC: Cato Institute, 2002.

WALTON, Douglas N. **Lógica informal**. Tradução de Ana Lúcia R. Franco e Carlos A. L. Salum. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

WETERMAN, Daniel. **Transferência direta de recursos causa temor de 'cheque em branco' a prefeitos em ano eleitoral**. O Estado de São Paulo [Estadão], São Paulo, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,transferencia-direta-de-recursos-causa-temor-de-cheque-em-branco-a-prefeitos-em-ano-eleitoral,70003200733>. Acesso em: 11 mai. 2025.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. São Paulo: Cengage Learning, 2022.

ZUCCO, Cesar; AYRES, Bruna; REIS, Camila; POWER, Timothy. Fiscalismo e clientelismo. *In*: ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy J. (org.). **10ª Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB n. 10)**: relatório de resultados. Rio de Janeiro: FGV EBAPE; Oxford: University of Oxford, 2026.

Apêndice 1 – Emendas parlamentares em perspectiva comparada

Instituto civilizatório, o orçamento público constitui fenômeno universal nas democracias contemporâneas. Trata-se de diploma legal por meio do qual se autoriza a realização do gasto público inicialmente proposto, em regra, pelo Poder Executivo. Nesses moldes, em que o orçamento se consubstancia na forma de lei, o Poder Legislativo se apresenta como ator imprescindível do processo orçamentário, dele participando como coprotagonista, mas com perfis bastante heterogêneos mundo afora. Enquanto alguns parlamentos alteram substantivamente a proposta orçamentária formulada pelo Executivo, outros limitam-se a subscrevê-la, sem contestações. É o que se verifica, por exemplo, nos Estados Unidos da América (EUA) e no Reino Unido, reputados como casos polares. Nos EUA, o Congresso habitualmente redesenha a proposta orçamentária encaminhada pelo presidente, enquanto no Reino Unido, no mais das vezes, o parlamento apenas referenda o documento confeccionado pelo primeiro-ministro (Wehner, 2005).

A compreensão dessas diferenças requer que se revisitem, inicialmente, os fundamentos comuns de atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário, a começar pela fixação do preceito básico, já enfatizado, de que o gasto público depende de aprovação prévia em lei para que possa ser executado. Trata-se do chamado “poder da bolsa” (*power of the purse*) dos parlamentos, cuja raiz histórica remonta à Magna Carta de 1215. Em matéria de finanças públicas, esse marco embrionário das constituições modernas visava conter os arbítrios tributários da monarquia absolutista na Inglaterra medieval¹⁸⁴. A conversão dos orçamentos públicos em lei, portanto, é fruto de um longo processo político de consolidação do Estado Liberal e de seu respectivo sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os Poderes. Desde então, o Executivo não pode se aventurar a tributar e gastar sem antes contar com a aquiescência do Legislativo.

Esse processo autorizativo repete-se periodicamente, de forma dominante, em bases anuais. Sua deflagração ocorre a partir da elaboração de uma proposta orçamentária de autoria do Executivo, que a submete à apreciação do Legislativo. Ao apreciar essa proposição, o parlamento poderia proceder, em tese, da mesma forma como atua na produção de qualquer outra lei, com a possibilidade de aprovar ou rejeitar integralmente a proposta confeccionada pelo Executivo, bem como reformulá-la por completo ou modificá-la parcialmente, por meio

¹⁸⁴ Com foco inicial no controle da tributação mediante representação (*no taxation without representation*), o poder da bolsa passou a contemplar, em um segundo momento, a autorização para a realização do gasto público e, posteriormente, a fiscalização da execução do gasto autorizado.

de emendas ao projeto original. Em primeiro lugar, então, as emendas ao orçamento merecem ser interpretadas como instituto típico da produção legislativa em ambiente democrático.

Disso não resulta, entretanto, que os Legislativos de diferentes países compartilhem um mesmo perfil de atuação no processo orçamentário, em especial no que diz respeito ao poder de emendar o orçamento. O grau de interferência dos parlamentos na elaboração da peça orçamentária, como visto, é multiforme. Procede-se ao exame dessa heterogeneidade, agora, com vistas a situar a realidade brasileira em perspectiva comparada, percorrendo-se um caminho analítico progressivamente orientado à análise das emendas em conexão com o fenômeno do paroquialismo orçamentário.

O primeiro ponto a ser realçado diz respeito ao fato de que inexiste um padrão internacional de emendamento da proposta orçamentária. O que mais se aproxima de um denominador comum é apenas a previsão normativa de que o Legislativo tenha a prerrogativa de emendar a peça elaborada pelo Executivo. Em termos comparados, porém, até mesmo esse poder “de direito” não é homogêneo, haja vista que ele pode ser restringido ou expandido por meio de decisão política emanada pelos diferentes Estados soberanos. É o que se observa na tabela a seguir, que sumaria dados compilados pela Inter-Parliamentary Union (IPU) no âmbito de Câmaras Baixas ou de parlamentos unicamerais, em 160 países.

Tabela A1.1 – Panorama global da previsão normativa de emendar o orçamento

Situação dos parlamentos	Nº de países
1. Com poder de emendar o orçamento	145
Irrestrito	56
Condicionado à neutralidade fiscal	34
Condicionado à concordância do Executivo havendo inobservância à neutralidade fiscal	22
Apenas para redução de despesas ou receitas	16
Sujeito a regras específicas (não categorizadas)	17
2. Sem poder de emendar o orçamento (somente aprovar ou rejeitar a proposta)	15
3. Total (1+2)	160

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da IPU (2025).

À vista de toda essa diversidade, vale registrar que, entre os 15 parlamentos sem poderes de emendar o orçamento, nenhum deles se situa em país economicamente desenvolvido, de porte relevante e ao mesmo tempo democraticamente consolidado¹⁸⁵. Fora esses casos, a regra é que o Poder Legislativo possa apresentar suas emendas.

¹⁸⁵ Os países desenvolvidos sem poderes de emendas são Antígua e Barbuda, Mônaco e Seychelles, mas todos eles são microestados. Os 12 outros países, dentre os 15, são: Brunei, Fiji, Granada, Guiné Equatorial, Iêmen, Ilhas Salomão, Namíbia, Nepal, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas, Turcomenistão.

Reconhecida essa variabilidade normativa, há de se considerar, em adição, que o poder “de fato” de emendar o orçamento pode ser influenciado por inúmeros outros fatores institucionais¹⁸⁶, a exemplo do sistema de governo de cada país, conforme explicado a seguir.

Parlamentarismo x presidencialismo

Demonstrou-se anteriormente que, em regra, o Poder Legislativo é institucionalmente autorizado a emendar a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo. Acrescente-se, agora, que isso ocorre tanto em países presidencialistas como parlamentaristas, mas não sem distinções. A principal similitude é de ordem normativa, pois o direito de emendar o orçamento, apesar de variável, subsiste sob ambos os sistemas de governo. A diferença maior, por sua vez, reside no efetivo exercício desse direito, que, por razões intrínsecas, tende a ser menos intensivo em países parlamentaristas.

Essa dessemelhança pode ser compreendida a partir da teoria do agente-principal, segundo a qual a figura do “principal”, titular de determinada competência, delega poderes de ação para algum “agente” por ele escolhido. Sob esse constructo, Shugart e Carey (1992, p. 1) enfatizam que, no sistema presidencialista, os Poderes Executivo e Legislativo atuam como dois agentes independentes perante o povo (neste caso o principal), enquanto no sistema parlamentarista o Executivo se coloca como agente do parlamento (novo principal).

No sistema presidencialista, de fato, os Poderes Executivo e Legislativo ostentam “dupla legitimidade”, visto que ambos são eleitos pelo voto popular e de forma independente um do outro. Em razão disso, a relação entre tais poderes tende a ser mais combativa na arena legislativa, inclusive na formulação do orçamento. Consequentemente, cria-se um ambiente institucional mais propenso à modificação da proposta orçamentária por meio de emendas.

Já no sistema parlamentarista, os Poderes Executivo e Legislativo praticamente “fundem-se” entre si (Shugart; Carey, 1992; Shepsle; Bonchek, 1997), ao menos se o Legislativo for tomado, por simplificação, pela sua maioria organizada. Nesses termos, os parlamentos se tornam menos propelidos à intervenção legislativa por meio de emendas, pois, se o governo deriva do seio do parlamento, então não deveria haver grandes divergências entre um e outro poder, inclusive quanto à composição do orçamento. Nesse caso, há uma expectativa estrutural de que a proposta orçamentária formulada pelo governo, na qualidade de “agente” do parlamento, reflita as preferências dominantes da sua base parlamentar de sustentação.

¹⁸⁶ Acolhe-se aqui, contudo, a parcimoniosidade metodológica preconizada por Lijphart (1971) no âmbito de estudos comparados, dedicando-se ênfase, apenas, em variáveis-chave teoricamente fundamentadas, com atenção, também, ao correto intercâmbio de conceitos entre diferentes jurisdições (Sartori, 1991).

É evidente, porém, que países parlamentaristas não formam um bloco monolítico, de tal sorte que é preciso considerar o contexto no qual cada governo opera. Em ambientes multipartidários, por exemplo, a base de apoio governamental tende a se constituir na forma de coalizões mais fluidas, inclusive a partir de concessões orçamentárias negociadas entre o governo e partidos políticos com assento no parlamento. Uma vez consolidada essa base, entretanto, não deveria haver razões para modificações subsequentes em orçamentos previamente consensuados. Esse tipo de dinâmica política, a propósito, é ficcionalmente dramatizado, com maestria, pela série televisiva dinamarquesa intitulada *Borgen*, que, para fins didáticos, é abordada no Apêndice 2 desta tese.

Peculiaridades à parte, o esperado é que, em países parlamentaristas, a maioria dos legisladores já se veja contemplada, de partida, pela proposta orçamentária de autoria do Executivo. Em tais condições, não haveria razões para o Legislativo emendar a referida proposta. Quanto à oposição, espera-se que ela preserve a sua inerente motivação de contrapor-se ao governo, ainda que as emendas de sua autoria, ao fim e ao cabo, não possam prosperar sem a aquiescência da maioria parlamentar.

No contexto parlamentarista, portanto, a aprovação de emendas ao orçamento tende a equivaler a voto de desconfiança (*no confidence vote*) no governo. Isso porque, nesse caso, as emendas equivaleriam a uma espécie de “correção” de proposta orçamentária eivada de vício político, presumidamente desalinhada da sua base parlamentar de sustentação. Afinal, se o governo foi constituído sob as bênçãos da maioria parlamentar, por que a peça orçamentária por ela elaborada iria de encontro às predileções dessa mesma base majoritária? Diante de um desalinhamento dessa natureza, a “correção de rumos” por meio de emendas pode ocasionar a queda do governo em exercício. Não havendo concordância política em torno de uma agenda tão central como a do orçamento público, perde-se a confiança no governo como um todo.

Reitere-se, todavia, que países parlamentaristas não formam um grupo uniforme. A própria descrição até então apresentada, por exemplo, amolda-se com maior verossimilhança ao parlamentarismo do tipo Westminster, abordado no Capítulo 5 desta tese. Nesse modelo, recorde-se, a separação entre Executivo e Legislativo é extremamente fraca (Joyce, 2007; Posner; Park, 2007; Wehner, 2005, 2006), a ponto de se reconhecer que ocorre a efetiva “fusão” entre os referidos poderes (Guess; Savage, 2021). Em face disso, um par de contraste mais consistente talvez possa ser estabelecido entre “presidencialismo” e “parlamentarismo do tipo Westminster”, tal como ilustrado, adiante, por meio da comparação entre Estados Unidos da

América (EUA) e Reino Unido, que efetivamente representam casos díspares quanto à atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

EUA x Reino Unido

Muito embora compartilhem a cultura comum inglesa, estendida ao território estadunidense mediante colonização de povoamento, EUA e Reino Unido apresentam diferenças marcantes em seus sistemas de governo. No bojo de seu processo de independência, afinal, os EUA conceberam uma arquitetura política original, até então desconhecida de sua metrópole. Surgia, dessa forma, o sistema de governo presidencialista, posteriormente difundido para a América Latina e algumas outras partes do globo. Como parte desse novo desenho institucional, o Poder Legislativo estadunidense foi dotado de forte independência, a fim de evitar que o presidente eleito incorresse em vícios autoritários típicos da antiga monarquia europeia, não mais presente no Reino Unido daquela época, mas ainda vívido na memória política dos pais fundadores (*founding fathers*) dos EUA¹⁸⁷. Forjou-se, assim, um sistema robustamente renovado de freios e contrapesos, com repercussões relevantes sobre a dinâmica de produção legislativa.

Um efeito de alto impacto, derivado desse modelo, diz respeito ao fato de que, nos EUA, o Poder Executivo não detém a competência de iniciativa legislativa direta¹⁸⁸. Naquele país, os projetos de lei são confeccionados pelo próprio Legislativo, inclusive no que diz respeito à matéria orçamentária. Nos EUA, de fato, o presidente encaminha ao Congresso não exatamente um “projeto de lei” (*bill*), mas uma proposta (*draft*)¹⁸⁹ orçamentária anual que, ademais, pode ser inteiramente reformulada pelo Legislativo. É necessário, portanto, que haja moderação ao comparar-se a figura das emendas, tal como conhecidas no Brasil, com as intervenções legislativas dos EUA, onde a proposta orçamentária representa apenas um ponto de partida para a elaboração de projetos¹⁹⁰ de lei pelo próprio Congresso.

De toda sorte, existe nos EUA um tipo específico de intervenção legislativa que guarda paralelo com as emendas orçamentárias tradicionalmente praticadas no Brasil. Tal intervenção, ademais, tem longa tradição política naquele país, há muito habituado a transferir recursos

¹⁸⁷ Sobretudo em razão das tensões inerentes à relação “colônia-metrópole” entre EUA e Reino Unido.

¹⁸⁸ Em que pese a necessidade de interpretação mais sistemática, a Constituição dos EUA declara, em seu Artigo I, Seção I, que: “Todos os poderes legislativos aqui concedidos serão investidos em um Congresso dos Estados Unidos [...]” (Congresso dos Estados Unidos, 2026).

¹⁸⁹ Também designada de requerimento (*request*).

¹⁹⁰ “Projetos”, no plural, porque, nos EUA, não há apenas um, mas doze projetos de leis orçamentárias anuais. Naquele país, de fato, o orçamento é formalmente dividido (“fatiado”) em doze áreas de despesas (associadas às comissões temáticas congressuais), cada uma delas associada a um projeto de lei autônomo.

federais para redutos eleitorais dos congressistas. Trata-se, como explicado no Capítulo 2, da prática paroquialista coloquialmente designada pela locução *pork barreling*¹⁹¹, tecnicamente identificada como *earmarking* pelo Congresso dos EUA. Assim como ocorre no Brasil, esse tipo de gasto paroquialista, nos EUA, também é cercado de controvérsias, a ponto de as polêmicas em torno do tema serem insufladas até mesmo pela sociedade civil organizada, que promove o monitoramento crítico dos *porks*, entre outras frentes, por meio da associação Citizens Against Government Waste (CAGW).

O exemplo histórico talvez mais emblemático de *earmark* identificado como desperdício de recurso público, apontado pela CAGW como um dos *pork barrels* mais “infames” dos EUA (Paige, 2007), diz respeito ao famigerado projeto apelidado como “Ponte para Lugar Nenhum” (Bridge to Nowhere)¹⁹², incluído em legislação federal estadunidense aprovada em 2005, por iniciativa parlamentar, ao custo total inicialmente estimado de US\$ 223 milhões (Congresso dos Estados Unidos, 2005a)¹⁹³. A “emenda” que deu origem a esse projeto visava à construção de uma polêmica ponte no Estado do Alaska, que conectaria o “distrito”¹⁹⁴ de Ketchikan¹⁹⁵, com população próxima a 10 mil habitantes, à Gravina Island, uma ilha então povoada por cerca de apenas 50 pessoas, mas dotada de um aeroporto, que também era considerado, na prática, o aeroporto de Ketchikan¹⁹⁶. Até então, esses dois locais eram logisticamente interconectados por meio do transporte de balsa (*ferry service*), em trajeto com duração aproximada de 10 a 30 minutos, ao custo da ordem de US\$ 7 por veículo (Taxpayers for Common Sense, 2005; UTT, 2005).

Como se vê, essa obra beneficiaria uma população relativamente minúscula em face da escala demográfica dos EUA, enquanto seu custo, de altíssima monta, seria diluído em âmbito nacional. Com uma relação custo-benefício reputada como injustificável, esse projeto local restou cancelado, até mesmo porque ele se inseriu num contexto histórico que amplificou

¹⁹¹ Lindsay (1990), por exemplo, se refere expressamente a *parochialism* e *pork barreling* como sinônimos.

¹⁹² Oficialmente designado como Gravina Access Project.

¹⁹³ Acrescente-se que essa mesma legislação também propunha a construção de outra ponte controversa (Knik Arm Bridge) no Estado do Alaska, de menor repercussão perante a opinião pública, ao custo global estimado de US\$ 231 milhões.

¹⁹⁴ Divisão administrativa equivalente a “condado” em alguns outros estados dos EUA.

¹⁹⁵ Ketchikan Gateway Borough.

¹⁹⁶ A emenda em foco foi politicamente patrocinada por dois influentes congressistas republicanos representantes do Estado do Alaska: o Senador Ted Stevens e o Deputado Don Young, que presidiam, respectivamente, o Comitê de Apropriações do Senado (Senate Appropriations Committee) e o Comitê de Transportes e Infraestrutura da Câmara (House Transportation and Infrastructure Committee). Essa intervenção legislativa se deu no âmbito do extenso projeto de lei de autorizações plurianuais, H.R. 3, intitulado “Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users” (SAFETEA-LU), capitaneado por Don Young. Em sua versão final (*enrolled bill*), esse projeto foi aprovado pelo Congresso dos EUA em 29 de julho de 2005 e sancionado pelo presidente George W. Bush em 10 de agosto do mesmo ano, quando se deu origem à Lei (Public Law) 109-59.

ainda mais o seu “absurdismo”. Isso porque, em agosto de 2005, no mesmo mês de aprovação da lei autorizativa que albergava a caricata Bridge to Nowhere, o furacão batizado como Katrina havia devastado a cidade de Nova Orleans, situada no Estado de Louisiana, com ventos tempestuosos soprados a mais de 200 km/h, que deixaram um rastro superior a 1.500 mortos na região, além de danos severos à infraestrutura e à economia local. Ato contínuo, deflagrou-se uma busca emergencial por recursos voltados ao socorro e à reconstrução das áreas afetadas por esse evento climático extremo. Uma das medidas acionadas consistiu no escrutínio das propostas orçamentárias daquele ano, a fim de identificar se nelas havia a presença de projetos pouco prioritários ou até mesmo de despesas encaradas como desperdícios. Nesse passo, a Bridge to Nowhere fora denunciada como caso típico daquela natureza, o que motivou o Senador Republicano Tom Coburn, um parlamentar do Estado de Oklahoma tido como “fiscalista” e apelidado de “Dr. No”, a pugnar pelo cancelamento das dotações desse projeto, desta vez no âmbito do processo legislativo orçamentário¹⁹⁷, remanejando-as em favor do Estado de Louisiana com o intuito de restaurar a ponte Twin Spans de Nova Orleans, danificada pelo furacão Katrina (Congresso dos Estados Unidos, 2005b). Embora essa iniciativa não tenha prosperado, ela contribuiu para mobilizar a opinião pública nacional em torno do tema. Efetivamente, o encerramento do pitoresco projeto da Ponte para Lugar Nenhum só ocorreu em 2007, com a previsível celebração por parte do CAGW (Paige, 2007).

Para encerrar esse parêntese de teor anedótico¹⁹⁸, registre-se que o projeto da Ponte para Lugar Nenhum ainda previa sua integração a uma estrada (Gravina Island Highway), que de fato chegou a ser concluída, mas restou abandonada na disfuncional condição de rota sem saída (*dead end*), interrompida abruptamente por um balão de retorno (*cul-de-sac*) de frente para o mar, de onde se entrevia que aquela ponte desembocaria na ilha de Gravina, desde então guiando os trafegantes rumo ao aeroporto, e vice-versa. Essa inutilidade prática lhe rendeu a alcunha de Road to Nowhere (Kiel, 2008; Forgey, 2015), agudizando ainda mais o sentimento geral de desperdício de recursos públicos.

De fato, os *earmarks* despertaram tamanha polêmica que o próprio Congresso estadunidense decidiu, em 2011, pela moratória (suspensão) desse instituto. Somente dez anos depois, por decisão congressional de 2021, os *earmarks* foram reintroduzidos na vida parlamentar dos EUA, porém de forma repaginada e com governança aperfeiçoada, sob as designações de

¹⁹⁷ Nesse caso, em um dos doze projetos de leis orçamentárias anuais federais dos EUA, mais precisamente no projeto de lei de apropriações (*appropriation bill*) H.R. 3058, que, entre outras áreas de despesa, contemplava o setor de transportes.

¹⁹⁸ No sentido de se ter trazido à baila um único caso, desacompanhado de análise sistêmica.

Community Project Funding (CPF) na Câmara dos Representantes (House of Representatives) e de Congressionally Directed Spending (CDS) no Senado (Senate). Entre as novas regras congressuais de autolimitação dos *earmarks*, consta, por exemplo, a definição de que o montante global desses gastos deve sujeitar-se a um teto equivalente a 1% das despesas federais discricionárias (Lynch, 2021).

Já no Reino Unido, esse tipo de gasto paroquialista não se concretiza no orçamento público por meio de emendas. No modelo britânico, embora o parlamento detenha poderes “de direito” para emendar o orçamento, na prática a sua atuação é praticamente homologatória, muito embora subsista um estado perene de vigilância, na medida em que a alteração da peça orçamentária, pelo Legislativo, pode implicar a queda do governo. Conquanto o Reino Unido, nesse aspecto, situe-se no polo oposto dos EUA, disso não decorre que o presidencialismo seja uma causa determinística das emendas, já que outros fatores institucionais podem influenciar a ocorrência desse fenômeno, a exemplo do próprio ordenamento constitucional de cada país. Evidência contundente disso é o caso chileno, explorado no subitem seguinte.

Chile: presidencialismo com “zero emendas”

Por determinação expressa do art. 67 da constituição chilena, é simplesmente vedado ao Poder Legislativo daquele país incluir novas despesas, ou até mesmo realocá-las, no projeto de lei orçamentária submetido a sua apreciação. Ao Congresso Nacional chileno, de fato, só é conferida a faculdade de reduzir ou rejeitar despesas previstas em tal projeto (Blöndal; Curristine, 2004). Com essa configuração institucional, o Chile integra o grupo dos 16 países evidenciados na Tabela A1.1 deste Apêndice, cujos parlamentos detêm poder de emendar o orçamento, mas apenas no sentido de diminuir despesas ou receitas. Quem dá as cartas do “baralho orçamentário” no Chile, portanto, é o Poder Executivo. Parte dessa realidade, por sinal, foi testemunhada *in loco* por este autor mediante visita institucional¹⁹⁹, em 2024, à Dirección de Presupuestos (Dipres), que é o órgão responsável pela coordenação do processo orçamentário naquele país²⁰⁰.

Essa especificidade chilena guarda relação com o fato de que, ao contrário do Brasil, o Chile não inaugurou uma nova ordem constitucional após a redemocratização experimentada ao final da década de 80. Tampouco reformou sua constituição, posteriormente, no sentido de

¹⁹⁹ Organizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em articulação com equipes do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) do Brasil.

²⁰⁰ A Dipres é órgão congênere, em certo sentido, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com a ressalva de que a instituição chilena reúne competências muito mais amplas. Além de abranger a maior parte das atribuições do MPO, a Dipres também alcança parte das atuais competências dos Ministérios da Fazenda e da Gestão e Inovação, do Brasil.

dotar o Poder Legislativo de maiores poderes orçamentários. Desse modo, o Chile transitou do regime autoritário para o democrático preservando a centralidade do Poder Executivo no processo orçamentário, sob modelo político reconhecido como hiperpresidencialista.

As lentes das instituições formais, todavia, revelam apenas uma parte da realidade objetiva. Para apreendê-la de forma mais abrangente, cabe acessar retratos extraídos a partir de ângulos diversos, por vezes obtidos nos corredores da informalidade. Essa dimensão menos nítida do processo orçamentário chileno foi capturada por Araya (2013, 2014), que identificou instituições informais capazes de contornar a restrição constitucional às emendas. O autor esclarece que existe no Chile a figura dos “protocolos”²⁰¹, que são acordos firmados entre Executivo e Legislativo em barganhas orçamentárias. Tais expedientes viabilizam, entre outras demandas parlamentares, o aumento de despesas (mediante “especificações”) e a realocação de recursos (por meio de “notas marginais”) na proposta orçamentária apreciada pelo Congresso.

Segundo Araya (2013), os dribles congressuais contra a restrição constitucional às emendas são motivados pelo interesse dos parlamentares em direcionar recursos em favor de suas bases eleitorais. Tal motivação, evidentemente, não é novidade, pois isso é algo inerente à própria natureza do processo político. A questão que se coloca, novamente, é em que medida a estrutura institucional de cada país estimula ou restringe a inclusão de gastos paroquialistas nos orçamentos públicos. No Chile, como visto, a agregação de gastos particularistas, por iniciativa do Legislativo, só prospera por meio de “válvulas de escape” predominantemente informais, e isso ajuda a explicar por que as emendas orçamentárias naquele país são de intensidade praticamente irrisória relativamente ao Brasil. Aqui, afinal, não apenas inexiste vedação institucional às emendas, como é assegurada uma proporção mínima, constitucionalmente garantida, para que literalmente todos os parlamentares possam incluir novos gastos nos orçamentos anuais. Diante de características como essa, examina-se, adiante, se o Brasil de fato pode ser considerado como caso à parte em face de um conjunto maior de países.

²⁰¹ Além dos protocolos, o Congresso chileno também parece poder influenciar o orçamento por meio das chamadas *glosas*, apontadas como instruções textuais que detalham a forma de execução dos recursos orçamentários. Ao que consta, porém, esse canal de influência é de alcance mais limitado, na medida em que as referidas instruções são originalmente incluídas no projeto formulado pelo próprio Executivo, e suas alterações durante a tramitação legislativa dependem da concordância daquele poder (Vammalle, 2016).

Brasil: um país fora da curva?

Alega-se com frequência, possivelmente com razão, que o Brasil é “ponto fora da curva” em se tratando de emendas ao orçamento, ao menos quando comparado com democracias desenvolvidas²⁰². Esse parece ser, ademais, o sentimento geral, compartilhado por este autor, de especialistas brasileiros experimentados em fóruns internacionais sobre orçamento público, a exemplo dos conduzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na esfera acadêmica, todavia, fato é que ainda não foram elaborados estudos transversais de largo alcance sobre o tema, o que fragiliza a avaliação da realidade brasileira em perspectiva comparada. Apesar dessa lacuna, foi produzido, em 2024, um importante relatório de pesquisa intitulado “É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE”, de autoria de Tollini²⁰³ e Mendes (2024). Ao examinarem uma ampla variedade de aspectos concernentes às emendas, no âmbito de países integrantes da OCDE, os citados autores alcançaram o seguinte diagnóstico:

A principal conclusão é de que a forma como o Legislativo brasileiro atua no processo orçamentário é inusitada e, em termos de montante, muito superior ao observado nos demais países analisados. Não se justifica, portanto, a defesa da expansão das emendas parlamentares ao orçamento sob o argumento de que “no mundo todo é assim”. [...]

Em suma, a discrepância do papel do poder do Legislativo brasileiro sobre o orçamento em relação aos demais países estudados parece significar um sintoma de desarranjo de nosso sistema político-institucional, com consequências negativas para a qualidade do gasto público (Tollini; Mendes, 2024, p. 48-49).

De acordo com as evidências empíricas disponíveis, observa-se que o Brasil do presente parece ser, de fato, um caso atípico em matéria de intervenção do Legislativo no processo orçamentário. Isso envolve, entre outros aspectos, sua controversa interferência na etapa de execução orçamentária, revisitada no Apêndice 4.

Do que se tem conhecimento, com efeito, apenas em países menos desenvolvidos é possível identificar paralelos mais próximos da realidade orçamentária brasileira, com destaque para o caso das Filipinas, examinado a seguir.

²⁰² Mesmo nos EUA, onde ainda persiste a longa tradição do *pork barrel*, os gastos particularistas incluídos por iniciativa dos congressistas são atualmente limitados a 1% da despesa discricionária federal. Diferenças dessa natureza, entre Brasil e EUA, foram bem documentadas, por exemplo, por Tollini e Mendes (2024).

²⁰³ Trata-se, na visão deste autor, do especialista brasileiro com maior experiência internacional em orçamentação pública.

O caso das Filipinas: efeito Lambanog?

Diferentemente do que se constata no âmbito da OCDE, mapeamentos de pesquisadores do International Budget Partnership (IBP)²⁰⁴ detectam a existência de atuações orçamentárias mais intensivas por parte de legisladores situados em países menos desenvolvidos, principalmente nos continentes asiático e africano²⁰⁵. Tais estudos indicam que os referidos parlamentares conseguiam influenciar a transferência de recursos do governo central em prol de projetos de interesse local por meio dos chamados Constituency Development Funds (CDFs), mas não sem controvérsias. Entre os diversos pontos de tensão usualmente apontados, inclui-se o comprometimento da separação dos poderes, sob o entendimento de que, quanto maior é a ascendência dos parlamentares sobre o destino dos recursos públicos, menores são os incentivos do Poder Legislativo para fiscalizar a execução do orçamento (Tshangana, 2010; Van Zyl, 2010).

Nesse contexto, as Filipinas constituem caso paradigmático, com realce para o fato de que, em sua história recente, esse país experimentou um ciclo de judicialização assemelhado ao que se passa no Brasil do presente. Segundo France (2025), a prática do *pork barrel* se materializava nas Filipinas por intermédio do Fundo de Assistência para o Desenvolvimento Prioritário, em inglês designado de Priority Development Assistance Fund (PDAF), a partir do qual os parlamentares filipinos podiam destinar recursos a suas bases eleitorais. Após a revelação de escândalos de corrupção de grandes proporções em torno desse instrumento, a Suprema Corte das Filipinas, em 2013, declarou a inconstitucionalidade do PDAF, muito embora isso não tenha cessado por completo irregularidades dessa natureza (France, 2025)²⁰⁶. Especificidades à parte, não seria exagero conjecturar, em alusão ao chamado “efeito Orloff”²⁰⁷, que a realidade brasileira parece experimentar uma espécie de “efeito Lambanog”²⁰⁸, na medida em que o Brasil de hoje, de algum modo, remete às Filipinas de ontem.

Em termos de pesquisa científica, contudo, esse tipo de paralelo poderia ser desenvolvido, com maior rigor, por meio de estudos futuros que comparassem as similaridades

²⁰⁴ Vide Tshangana (2010) e Van Zyl (2010).

²⁰⁵ No continente americano, tal prática somente foi identificada em Honduras e na Jamaica. Os demais países mapeados, pertencentes aos continentes asiáticos e africanos, são: Butão, Gana, Ilhas Salomão, Índia, Malásia, Malawi, Namíbia, Nepal, Paquistão, Quênia, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda e Zâmbia (Tshangana, 2010; Van Zyl, 2010).

²⁰⁶ Os escândalos de corrupção à época identificados envolviam, por exemplo, a criação de Organizações Não Governamentais (ONGs) falsas e projetos fantasmas.

²⁰⁷ Trata-se de metáfora econômica entre Brasil e Argentina, inspirada na célebre peça publicitária da década de 80 sobre a vodka Orloff, em que se dizia: “Eu sou você amanhã”.

²⁰⁸ O lambanog é um destilado tradicional das Filipinas, produzido a partir da seiva das flores de palmeiras, em especial do coqueiro. Por esse motivo essa bebida também é apelidada como “vodka de coco”.

históricas e institucionais potencialmente explicativas da realidade orçamentária das Filipinas e do Brasil, tendo em vista, por exemplo, que ambos os países operam sob sistema presidencialista e elevada fragmentação partidária. Dito isso, cabe apenas um último acréscimo, em perspectiva comparada, para que se aborde, no Apêndice 2, a dinâmica política do parlamentarismo multipartidário na Dinamarca, com o suporte didático da série Borgen.

REFERÊNCIAS

- ARAYA, Ignacio A. Informal institutions and horizontal accountability: protocols in the Chilean budgetary process. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 4, p. 74-94, 2013.
- ARAYA, Ignacio A. Budgetary negotiations: how the Chilean Congress overcomes its constitutional limitations. **The Journal of Legislative Studies**, 2014.
- BLÖNDAL, J.; CURRISTINE, T. **Budgeting in Chile**. OECD Journal on Budgeting, v. 4, n. 2, 2004.
- CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS. **H.R. 3: Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users**. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2005a. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-109hr3enr/pdf/BILLS-109hr3enr.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2026.
- CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS. Senate. **Senate Amendment 2165 to H.R. 3058: Transportation, Treasury, Housing and Urban Development, the Judiciary, the District of Columbia, and Independent Agencies Appropriations Act, 2006**. Emenda proposta pelo Senador Tom Coburn. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2005b. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CREC-2005-10-20/pdf/CREC-2005-10-20-pt1-PgS11674.pdf#page=17>. Acesso em: 17 mai. 2026.
- CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS. **Constitution of the United States**. Washington, DC: U.S. Constitution Annotated (CONAN), 2026. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution>. Acesso em: 20 fev. 2026.
- FORGEY, Pat. **How a 'bridge to nowhere' became a road from nowhere to nowhere**. Anchorage Daily News, Anchorage, 17 nov. 2015. Disponível em: <https://www.adn.com/alaska-news/article/how-bridge-nowhere-became-road-nowhere/2015/11/17>. Acesso em: 17 mai. 2026.
- FRANCE, Guilherme. **As Filipinas são aqui**. Revista Piauí, Piauí, 18 ago. 2025.
- GUESS, George M.; SAVAGE, James D. **Comparative public budgeting: global perspectives on taxing and spending**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). **Parliamentary powers to amend the budget**. Genebra: IPU, 2025. Disponível em: <https://data.ipu.org/data-explorer>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- JOYCE, Philip G. Performance and budgeting under the separation of powers. *In*: ROBINSON, M. **Linking funding and results**. New York: Palgrave; Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.
- KIEL, Paul. **Palin defends construction of 'Road to Nowhere'**. ProPublica, 25 set. 2008. Disponível em: <https://www.propublica.org/article/palin-defends-construction-of-road-to-nowhere-925>. Acesso em: 17 mai. 2026.
- LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.
- LINDSAY, James M. Parochialism, policy, and constituency constraints: congressional voting on strategic weapons systems. **American Journal of Political Science**, v. 34, n. 4, p. 936-960, 1990.

LYNCH, Megan S. **Community Project Funding**: House Rules and Committee Protocols. R46722. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2021.

PAIGE, Leslie K. **CAGW Rejoices at Demise of “Bridge to Nowhere”**. Citizens Against Government Waste, 2007. Disponível em: <https://www.cagw.org/press/cagw-rejoices-at-demise-of-bridge-to-nowhere>. Acesso em: 18 mai. 2026.

POSNER, Paul; PARK, Chung-Keun. Role of the Legislature in the budget process: recent trends and innovations. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 3, p. 1-26, 2007.

SARTORI, Giovanni. Comparing and Miscomparing. **Journal of Theoretical Politics**, v. 3, n. 3, p. 243-257, 1991.

SHEPSLE, Kenneth A.; BONCHEK, Mark S. **Analyzing politics**: rationality, behavior, and institutions. New York: W. W. Norton & Company, 1997.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TAXPAYERS FOR COMMON SENSE. **The Gravina Access Project**: A Bridge to Nowhere. Washington, DC: TCS, 2005. Disponível em: <https://www.taxpayer.net/budget-appropriations-tax/the-gravina-access-project-a-bridge-to-nowhere>. Acesso em: 17 mai. 2026.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. 52 p. (Coleção de Policy Papers, Relatório de Pesquisa).

TSHANGANA, Alison H. **Constituency Development Funds**: scoping paper. Washington, D.C.: International Budget Partnership (IBP), 2010.

UTT, Ronald D. **The Bridge to Nowhere**: a national embarrassment. Washington, DC: The Heritage Foundation, 20 out. 2005. Disponível em: <https://www.heritage.org/budget-and-spending/report/the-bridge-nowhere-national-embarrassment>. Acesso em: 17 mai. 2026.

VAMMALLE, Camila. Budgeting in Chile. In: OCDE, **37th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials**, Stockholm, 9-10 June 2016.

WEHNER, Joachim H-G. Legislative arrangements for financial scrutiny: explaining cross-national variation. In: **The role of parliaments in the budget process**. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2005.

WEHNER, Joachim H-G. Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions. **Political Studies**, v. 54, n. 12, p. 767-785, 2006.

VAN ZYL, Albert. **What is wrong with the Constituency Development Funds?** Budget Brief, n. 10. Washington, D.C.: International Budget Partnership (IBP), 2010.

Apêndice 2 – *Realpolitik* na Dinamarca: a didática da série Borgen

Na Dinamarca, a funcionalidade do sistema parlamentarista tradicionalmente depende da formação de coalizões multipartidárias, pois é desse modo que governos minoritários se viabilizam politicamente. Ao que consta, essa dinâmica tem sido reiteradamente experimentada desde 1909, visto que, daquele ano em diante, nenhum partido político conquistou cadeiras suficientes a ponto de prevalecer no Folketinget, isto é, no parlamento unicameral dinamarquês (Denmark, 2026).

Estruturalmente exposta à necessidade de formação de consensos, a cultura política dinamarquesa parece ter assimilado o exercício de negociações pragmáticas como expediente inescapável, sem que isso se confunda com ausência de política programática e, muito menos, com “criminalização” da política. A par dessa ressalva, não deveria ser motivo de surpresa a constatação de que a vida política daquele país escandinavo também envolve, com certa frequência, dilemas típicos da *realpolitik*²⁰⁹, em que considerações de natureza ideológica cedem lugar a necessidades de ordem prática.

Tal cenário foi profusamente retratado pela aclamada série televisiva dinamarquesa intitulada Borgen²¹⁰, que, apesar de ficcional, não se resume a entretenimento político (*politicotainment*) superficial. Ao contrário, a série é reputada como refinada e verossímil, a ponto de se alegar que a interseção entre ficção e realidade, nesse caso, pode ter operado em via de mão dupla, com a vida imitando a arte²¹¹.

Ilações à parte, parece pouco controverso o entendimento de que a série Borgen é de grande valia didática para a compreensão de fenômenos políticos, inclusive sob perspectiva comparada. Na visão de Stenberg e Switek (2023, p. 342, tradução nossa), a referida série apresenta “ricos exemplos de instituições parlamentares em ação”, em especial nos dois primeiros episódios da sua temporada inaugural. Acrescente-se a eles, de modo ainda mais

²⁰⁹ Termo de origem alemã utilizado para designar a postura política realista em oposição à idealista, originalmente no contexto de política externa.

²¹⁰ A palavra dinamarquesa borgen significa castelo. Esse termo simboliza o Palácio de Christiansborg, que abriga o centro do poder político da Dinamarca, com destaque ao já citado Folketinget.

²¹¹ Lançada em 2010, a série retrata a inédita ascensão de uma primeira-ministra mulher na Dinamarca, filiada ao fictício partido centrista e pragmático denominado “Os Moderados” (De Moderate). Coincidência ou não, em 2011, Helle Thorning-Schmidt, membra do Partido Social-Democrata (Socialdemokratiet), centro-esquerda, porém mais ideológico, tornou-se a primeira mulher a ocupar a chefia de governo daquele país. De acordo com Adam Price, principal autor de Borgen, a aproximação entre ficção e realidade teria atingido seu ápice na terceira temporada, quando um determinado assunto abordado na série se transformou em proposta apresentada por um dos partidos reais no parlamento dinamarquês (Crampton, 2013). Essa percepção mais autoral, contudo, merece ser confrontada com fontes mais imparciais. Segundo Boukes, Aalbers e Andersen (2022), por exemplo, as evidências empíricas sugerem que os eventos ficcionais de Borgen teriam escasso impacto na definição da agenda pública (*agenda setting*) da Dinamarca.

enfático, o terceiro episódio da mesma temporada, pois ali se desentranham negociações de natureza eminentemente orçamentária. Sob tal recorte, destacam-se adiante alguns aspectos centrais aos três primeiros episódios, ambientados na Dinamarca do início deste século 21.

O primeiro episódio, intitulado “A virtude do meio” (*Dyden i midten*), demonstra o quão conjectural e imprevisível pode ser a definição de um novo líder político no contexto das eleições parlamentares. É nesse cenário que se introduz a protagonista Birgitte Nyborg, líder do partido centrista “Os Moderados”. Inicialmente caracterizada como candidata improvável, Birgitte encontra, aos poucos, um ambiente auspicioso para sua rápida ascensão, a ponto de ser reconhecida, ao final, como a principal vencedora das eleições, com a adição de 15 cadeiras para seu partido no parlamento²¹². A despeito disso, seu partido não alcança maioria parlamentar suficiente capaz de lhe alçar diretamente à condição de primeira-ministra.

Esse dificultoso salto é realizado no segundo episódio, nomeado “Conte até 90” (*Tæl til 90*), que ilustra o quão intrincada e conflituosa pode ser a formação de um novo governo quando nenhum dos partidos políticos, encabeçados pelas suas respectivas lideranças, torna-se majoritariamente vencedor das eleições parlamentares. Em tal circunstância, a formação de alianças torna-se um imperativo político. Abre-se, assim, um novo capítulo concorrencial, desta vez com vistas à definição da coalizão que chefeará o governo. Mas esse processo não é linear, tampouco antecipável. Alianças concorrentes e ao mesmo tempo instáveis buscam se impor perante as demais com maioria numérica parlamentar. Nesse caso, 90 é o “número mágico” do xadrez político a ser jogado, que também explica o título do episódio em foco, pois é com essa quantidade de assentos que se obtém maioria no Folketinget, composto por 179 cadeiras. Após uma sequência de reviravoltas aflitivas, e de múltiplos lances de bastidores, Birgitte finalmente alcança um acordo entre quatro partidos que lhe garante a base mínima de 90 parlamentares²¹³. Esse arco de alianças é viabilizado, pragmaticamente, por meio do compartilhamento de poder, mais especificamente na forma de distribuição de pastas ministeriais de seu gabinete.

Nessa esteira, o terceiro episódio, batizado como “A arte do possível” (*Det muliges kunst*), expõe as agruras de se governar com maioria tão estreita. Empossada como primeira-ministra, Birgitte Nyborg agora teria o desafio de aprovar sua primeira proposta orçamentária

²¹² O primeiro-ministro em exercício, Lars Hesselboe, do partido “Os Liberais” (De Liberale), era candidato à reeleição, mas foi duramente afetado pela descoberta de um escândalo político relacionado ao uso de fundos públicos para fins privados. Por sua vez, o principal líder de oposição, Michael Laugesen, do partido “Trabalhistas” (Arbejderpartiet), teve sua imagem abalada por ter revelado aquele mesmo escândalo de forma pouco escrupulosa. Surgiu, assim, um vácuo de liderança que catapultou ainda mais a ascensão de Birgitte, que já vinha ganhado realce em função de seu bom desempenho nos debates televisionados.

²¹³ Os quatro partidos são representados por sua própria agremiação, Os Moderados (De Moderate), juntamente com os Trabalhistas (Arbejderpartiet), os Verdes (Miljøpartiet) e a União Solidária (Solidarisk Samling).

anual. Se não superasse esse “teste de fogo” inaugural, seu governo recém-formado poderia colapsar. A solução política encontrada, novamente, foi pragmática. Assim como a concessão de ministérios se fez necessária para viabilizar o início do seu governo, a distribuição de recursos orçamentários, desta vez, foi condição de sua continuidade. A princípio, esse problema sequer deveria ter existido, visto que Birgitte já dispunha de uma base de sustentação no parlamento. Ocorre que essa estabilidade era apenas aparente. O governo patinava em gelo fino, pois sua frágil maioria poderia ser colocada em xeque a qualquer momento. E foi justamente isso o que ocorreu quando dois parlamentares dos Trabalhistas se insurgiram contra a orientação desse partido e optaram por tornarem-se independentes. A partir desse momento, eles passam a apresentar demandas de cunho localista, com foco inicial na construção de uma rodovia, como condição para votarem pela aprovação do orçamento.

Com muito esforço, um dos principais assessores de Birgitte, o veterano Bent Sejrø²¹⁴, conseguiu selar um acordo político capaz de financiar a construção da estrada peticionada. Nos termos pactuados, os Trabalhistas e as demais agremiações da coalizão consentiram, com muita relutância, em remanejar 6 bilhões de kroner, isto é, de coroas dinamarquesas (DKK)²¹⁵ em prol dos independentes. E aqui entra um detalhe importante. Por que motivo o valor supracitado precisou ser “remanejado”? Não poderia ter sido simplesmente “agregado” ao projeto orçamentário do governo? Esse movimento dificultoso apenas reforça a verossimilhança de Borgen, visto que, em consonância com a cultura de responsabilidade fiscal típica de países escandinavos, e de acordo com o modelo de governança fiscal e orçamentária da Dinamarca (Wolf, 1996), quaisquer alterações na proposta orçamentária deveriam ser fiscalmente neutras. Compensatoriamente, portanto, algumas das despesas inicialmente presentes no projeto original precisariam ceder espaço para a inclusão de novos gastos.

Essa solução, como visto, fora encontrada, e ato contínuo seria comunicada aos parlamentares independentes às vésperas da votação do orçamento. Antes disso, porém, outro assessor direto de Birgitte, o perspicaz Kasper Juul, estrategista de comunicação (*spin doctor*)²¹⁶, rapidamente percebeu que os referidos parlamentares não tinham em mira a estrada propriamente dita, e sim a queda da primeira-ministra. Essa suspeita foi confirmada quando, ao serem noticiados, pela própria Birgitte, de que os recursos necessários para a estrada haviam

²¹⁴ Esse personagem-chave também se destaca, na série, como confidente e mentor de Birgitte.

²¹⁵ Embora a Dinamarca integre a União Europeia, o país não aderiu ao Euro (€).

²¹⁶ Dotado de sagacidade quase ímpar em matéria de modelagem comunicacional, Kasper se revelou insubstituível aos olhos de Bent Sejrø e da própria primeira-ministra. Isso fica claro quando ele é pragmaticamente reconvocado por Birgitte logo após ela ter tido uma experiência frustrada com outro assessor, de perfil excessivamente acadêmico, desprovido da *street intelligence* de Kasper.

sido encontrados, eles arditosamente acrescentam que, para votarem pela aprovação do orçamento, agora precisariam, também, de um hospital.

Segura de que não mais poderia contar com os independentes, Birgitte promove uma guinada estratégica triunfal ao colocar em marcha uma das principais virtudes posicionais de um partido centrista, que é sua navegabilidade entre diferentes colorações ideológicas do espectro político. Desse modo, “fazendo do limão a limonada”, a primeira-ministra decide reconfigurar suas alianças com o apoio dos partidos de direita, que consentiram em votar a favor do orçamento desde que seus pleitos orçamentários fossem atendidos. Essa nova negociação, reputada como crível, foi travada de forma direta, num olho no olho à base de chá, entre a própria Birgitte e Yvonne Kjær, líder do partido Nova Direita (Vennefløjen), que nessa reunião também atuou como interlocutora de Lars Hesselboe, ex-primeiro-ministro e líder dos liberais. As demandas desses partidos se referiam a reforços orçamentários em benefício da polícia e das forças armadas, e à amenização de tributos incidentes sobre a poluição industrial. Como contraproposta à petição de natureza tributária, Birgitte sugeriu que o governo ajudasse a indústria a se tornar mais sustentável, ou seja, menos emissora de gases de efeito estufa. Encerrada essa dinâmica dialética, o foco da conversa se afunilou para a definição de valores. Após uma breve sucessão de lances iterativos, chegou-se ao montante consensual de 6 bilhões de DKK em favor das postulações da direita. Esse é, recorde-se, o mesmo valor anteriormente reservado para a construção da estrada reivindicada pelos independentes. Mas, como aquele acordo pretérito não prosperou, o governo agora poderia utilizar essa margem orçamentária na nova negociação, em igual montante.

Em tal contexto, o terceiro episódio atinge seu clímax criativo ao apresentar o diálogo derradeiro que se estabelece entre Birgitte Nyborg e Yvonne Kjær, imediatamente após concluírem a negociação exitosa que culminaria na aprovação do orçamento. A essa altura, a líder de direita intrigantemente indaga à primeira-ministra como ela teria encontrado espaço para os DKK 6 bilhões há pouco prometidos, ao que Birgitte responde, com sorriso de Mona Lisa, que os recursos foram retirados de uma rodovia que, no fim das contas, não mais iriam construir.

REFERÊNCIAS

BOUKES, Mark; AALBERS, Lotte; ANDERSEN, Kim. Political fact or political fiction? The agenda-setting impact of the political fiction series Borgen on the public and news media. **Communications**, v. 47, n. 1, p. 50-72, 2022.

CRAMPTON, Caroline. **Theartsdesk Q&A**: Borgen creator Adam Price. The Arts Desk, 14 dez. 2013. Disponível em: <https://theartsdesk.com/tv/theartsdesk-qa-borgen-creator-adam-price>. Acesso em: 14 fev. 2026.

DENMARK. **Government and politics**. Denmark.dk, 2026. Disponível em: <https://denmark.dk/society-and-business/government-and-politics>. Acesso em: 15 fev. 2026.

STENBERG, Matthew; SWITEK, Niko. Using television series to teach comparative and European politics. **European Political Science**, v. 22, n. 3, p. 325-348, 2023.

WOLF, Adam. Managing policy-making with coalition governments: the case of Denmark. In: OECD. **Budgeting and Policy Making**. Paris: OECD Publishing, 1996. p. 151-165. (SIGMA Papers, n. 8).

Apêndice 3 – Marcha de empoderamento orçamentário do Congresso

Segue neste Apêndice uma reconstituição analítica do que ora se denomina de marcha de empoderamento orçamentário do Congresso Nacional, iniciada em 2014. Como ponto de partida, convém rememorar que a Constituição de 1988 representa o marco jurídico fundamental sobre o qual essa marcha vem sendo erigida. Foi por meio da refundação do Estado Democrático de Direito, afinal, que o Congresso restaurou seu poder institucional de emendar o orçamento. Ocorre que o resgate dessa prerrogativa, por si só, não trouxe garantias de que, uma vez aprovadas, as emendas parlamentares teriam sua execução orçamentária levada a termo, pois cabia ao Poder Executivo decidir por executá-las ou não, com ampla discricionariedade. Tal faculdade, por sinal, era algo conveniente ao referido poder, pois isso fortalecia sua capacidade negocial com vistas à aprovação de matérias de seu interesse no âmbito do Poder Legislativo.

Insurgindo-se contra essa dominância do Executivo, o Congresso Nacional buscou alterar as regras do jogo orçamentário para cercar-se de maiores salvaguardas quanto à execução das emendas parlamentares. A principal estratégia adotada, em resumo, consistiu em conferir “impositividade” às emendas, ou ao menos a grande parte delas, tornando-as de execução obrigatória.

A gênese desse processo remonta à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2000, capitaneada pelo então Presidente do Senado Federal, Antônio Carlos Magalhães. Essa proposição é usualmente identificada como a iniciativa política mais relevante²¹⁷ voltada à transmutação do regime jurídico orçamentário de autorizativo para impositivo²¹⁸. Cabe ponderar, entretanto, que tal PEC não visava à proteção das emendas em particular, pois a mudança dela decorrente consistia em tornar obrigatória a execução das despesas discricionárias como um todo, fossem elas de autoria do Poder Executivo ou decorrentes de emendas²¹⁹. O pano de fundo dessa proposta, com efeito, parecia estar mais ligado à percepção de que o conteúdo das leis orçamentárias não se refletia de maneira consistente no estágio da execução orçamentária. Ainda assim, é razoável supor que a insatisfação parlamentar com a dificuldade de execução das emendas também tenha influenciado esse processo, uma vez que,

²¹⁷ Para uma contextualização histórica mais abrangente, vide Faria (2023) e Ferreira (2024).

²¹⁸ Ainda que haja margem interpretativa quanto à real natureza jurídica do modelo orçamentário delineado na Constituição de 1988, a prática orçamentária nacional, desde o início, acolheu o modelo autorizativo.

²¹⁹ A PEC nº 22, de 2000, propunha incluir o seguinte dispositivo no texto constitucional: “Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação” (Brasil, 2000).

sob a égide do modelo “autorizativo”, o Poder Executivo não se via obrigado a executar as despesas orçamentárias discricionárias²²⁰, das quais as emendas fazem parte. Em tal cenário, o clima de descontentamento com o modelo orçamentário à época vigente pode ser bem retratado pela seguinte passagem contida na justificção da PEC nº 22, de 2000:

As nossas leis orçamentárias, tal como vêm sendo postas em prática, não passam de uma grande ficção. Pouco, ou nada, valem os esforços de mobilização dos órgãos competentes para montagem de um projeto coerente a ser encaminhado ao Congresso Nacional; o tempo despendido pelas lideranças partidárias em intermináveis negociações para conciliar os justos e legítimos pleitos das bancadas com assento no Congresso Nacional, **nada disso é levado em consideração pelo Poder Executivo na hora de executar a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.** [...]

Na verdade, essa programação muitas vezes tem se prestado como instrumento de barganha política. [...] (Brasil, 2000, grifo nosso).

Após longo período de tramitação, a PEC nº 22, de 2000, foi unanimemente aprovada, em 2006, no âmbito do Senado Federal, sem que houvesse, porém, a subsequente aprovação pela Câmara dos Deputados, haja vista a relutância do Poder Executivo em relação a essa proposta. Iterativamente, então, o Congresso Nacional modificou sua estratégia inicial, passando a defender que a impositividade orçamentária deveria aplicar-se não à totalidade das despesas discricionárias, mas ao seu subconjunto relativo às emendas. Esse novo entendimento foi consubstanciado na PEC nº 22-A²²¹, protocolada em 2013, no Senado, de forma articulada com a Câmara²²², em contexto marcado pela crescente fragilização do Poder Executivo junto à opinião pública²²³. Foi justamente nesse ambiente de maior vulnerabilidade política governamental que a impositividade das emendas se consolidou, em definitivo, como pauta congressional prioritária. Recorde-se que, pouco antes, o mesmo tema já havia sido empunhado como bandeira de campanha à presidência da Câmara, em 2012, pelo Deputado Henrique Alves, que defendia o regime impositivo – com ênfase inicial nas emendas individuais – como solução ao chamado “conta-gotas” das emendas. Nas palavras do citado parlamentar:

Não é uma questão de arroubo nem de confronto. Vamos dialogar com o governo de maneira responsável, nada que comprometa o Orçamento da União. Mas não pode continuar essa humilhação ao parlamentar de ficar a conta-gotas aquilo que é direito dele, que é a emenda individual (EM, 2013).

²²⁰ As despesas obrigatórias, por sua vez, são de execução compulsória por sua própria natureza. Já a construção de uma praça ou ponte, por ilustração, é tipicamente uma despesa discricionária, que não deriva de obrigação legal, mas de alocação facultativa definida durante a elaboração dos orçamentos anuais.

²²¹ PEC nº 358, de 2013, na Câmara dos Deputados.

²²² A partir de Substitutivo da Câmara à PEC nº 22, de 2000.

²²³ Vide Pinto (2017).

Esse foi, em suma, o ambiente político deflagrador da marcha de empoderamento em estudo, que, desde então, passou a avançar em ciclos cumulativos coincidentemente trienais²²⁴. O primeiro ciclo tem início efetivo no orçamento de 2014, quando foi inaugurada a impositividade orçamentária no âmbito das emendas individuais, posteriormente consagrada mediante promulgação da EC nº 86, de 2015. O segundo, tracionado no orçamento de 2017²²⁵, estruturou o regime impositivo no âmbito das emendas de bancada estadual, com semelhante coroação ulterior promovida pela EC nº 100, de 2019. O terceiro, primeiramente materializado no orçamento de 2020, foi caracterizado pela forte presença das emendas de mérito²²⁶ dos relatores-gerais dos orçamentos, bem como pela estreia das chamadas emendas Pix, criadas pela EC nº 105, de 2019. Por fim, seguiu-se um quarto ciclo, a princípio ainda em aberto, a partir do orçamento de 2023, quando as emendas de comissão, de maneira um tanto quanto metamórfica, passaram a absorver os vultosos recursos anteriormente ocupados pelas emendas de relator, ao mesmo tempo em que as emendas individuais foram beneficiadas por cotas constitucionais garantidoras de montantes anuais mais generosos.

O quadro adiante apresenta uma compacta síntese dessas inovações orçamentárias desdobradas em ciclos trienais, representativos dos grandes marcos da marcha de empoderamento orçamentário do Congresso Nacional (CN).

Quadro A3.1 – Ciclos trienais da marcha de empoderamento orçamentário do CN

Ciclos	Inovações
1º Ciclo (início 2014)	Impositividade das emendas individuais (RP 6)
2º Ciclo (início 2017)	Impositividade de ¹ emendas de bancadas estaduais com marcador próprio (RP 7) ²
3º Ciclo (início 2020)	Emendas Pix (ação 0EC2), como nova modalidade de emenda individual
	Emendas de mérito de relator-geral com marcador próprio (RP 9) ³
4º Ciclo (início 2023)	Alavancagem das emendas individuais (RP 6) e de comissões permanentes (RP 8) ⁴

1. Subsiste, até hoje, uma parcela não impositiva de emendas de bancadas.

2. Embora a LDO para 2016 já previsse a impositividade para essas emendas, o marcador RP 7 só surgiu em 2017.

3. Trata-se da primeira vez em que tais emendas foram explicitadas na LOA.

4. Também identificadas pelos classificadores RP 2 e RP 3 a partir de 2025.

Fonte: Elaborado pelo autor.

À vista desse resumo, os subitens a seguir aprofundam a caracterização de cada um dos quatro ciclos em análise.

²²⁴ Em relação à cumulatividade desse processo, a ressalva fica por conta da declaração de inconstitucionalidade, em 2022, das emendas de relator à época identificadas como “RP 9”, no contexto da controvérsia judicial relativa ao polêmico “orçamento secreto”, tal como comentado mais adiante.

²²⁵ Quando as emendas de bancadas estaduais também passaram a contar com marcador próprio (RP 7).

²²⁶ Não estão incluídas, nesse caso, as emendas meramente formais, relativas à correção de erros ou omissões do PLOA, por exemplo.

1º ciclo: impositividade das emendas individuais (RP 6)

Em artigo de opinião intitulado “Orçamento respeitosamente impositivo”, publicado em 14 de abril de 2013, o Deputado Henrique Alves, já na condição de Presidente da Câmara dos Deputados, defendeu a impositividade das emendas individuais com a sinalização de que essa seria uma agenda prioritária da sua gestão, conforme se depreende dos seguintes excertos.

Historicamente, [...] essas emendas parlamentares individuais [...] não são empenhadas e executadas ao longo do ano. Ficam como se fossem letra morta na lei orçamentária, caracterizando desrespeito ao Poder Legislativo.

Em alguns casos, seus recursos só são empenhados nos últimos dias de dezembro em valores irrisórios, para que se transformem em restos a pagar e sejam executados no ano subsequente. [...]

Desde agosto de 2006, aguarda a análise da Câmara dos Deputados uma proposta de emenda constitucional (PEC), já aprovada pelo Senado, que pode alterar esse processo. Ela daria a palavra final sobre as emendas parlamentares individuais ao Congresso, cabendo ao Executivo cumpri-las tais como aprovadas no Legislativo. [...]

Nada mais do que isso, portanto. Um Orçamento apenas respeitosamente impositivo no que concerne ao Poder Legislativo, garantindo-se o respeito à atividade parlamentar e nos libertando do constrangimento enfrentado com a liberação de recursos a conta-gotas. Que frustra, principalmente, aqueles que o parlamentar representa (Alves, 2013).

Concretamente, a primeira providência adotada para implementar esse modelo impositivo foi a criação de uma comissão especial destinada a impulsionar a tramitação da já citada PEC nº 22-A, de 2000²²⁷. Nesse ínterim, de maneira mais expedita, o Congresso Nacional se utilizou do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) referente ao exercício de 2014, então em tramitação, para colocar em marcha a impositividade das emendas individuais (Volpe; Cambraia, 2015)²²⁸. Desse modo, a referida impositividade foi inicialmente introduzida no ordenamento jurídico por meio do seguinte dispositivo inscrito na LDO para 2014 (Lei nº 12.919, de 2013):

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (Brasil, 2013).

Sublinhe-se, com a merecida atenção, que esse comando legal não garantiu apenas a impositividade das emendas individuais, sob montantes parametrizados equivalentes a 1,2% da

²²⁷ Essa nova proposta, como visto, está associada à PEC nº 358, de 2013, da Câmara dos Deputados.

²²⁸ Segundo os citados autores, a reforma constitucional em análise experimentava enfrentava dificuldades, em 2013, em razão de um “impasse no que tange à inserção, no Senado Federal, do mínimo constitucional da Saúde com base na receita corrente líquida” (Volpe; Cambraia, 2015, p. 101).

receita corrente líquida (RCL) da União. Ao mesmo tempo, também estabeleceu que a execução dessas emendas deveria ser equitativa, ou seja, sem distinção entre parlamentares. Do ponto de vista político, essa nova “regra do jogo” teve uma implicação prática relevante para a gestão do presidencialismo de coalizão, em desfavor do Poder Executivo. De fato, embora a palavra “equidade”, a princípio, denote algo intrinsecamente positivo, em especial no âmbito da ciência jurídica, seu significado tende a assumir contorno mais questionável no campo da ciência política. Isso se deve ao fato de que, pela lógica de alianças, o esperado é que o poder não seja equitativamente compartilhado entre situação e oposição. Basta ver o que ocorre, por exemplo, no processo de escolha dos Ministros de Estado. O mais natural, nesse caso, é que as pastas ministeriais sejam distribuídas entre partidos aliados, que sustentam a formação de maiorias legislativas pró-governo. É isso o que ocorre, por sinal, em praticamente todas as democracias multipartidárias, inclusive nas mais maduras, quando governos minoritários dependem da formação de coalizões para se viabilizarem politicamente²²⁹. Essa mesma lógica de compartilhamento de poder, a princípio, seria extensível aos recursos orçamentários, que, analogamente, deveriam ser mais acessíveis para a situação do que para a oposição. Ocorre que a equidade orçamentária, delineada no comando normativo supracitado, simplesmente rompe essa lógica, na medida em que obriga o governo a executar emendas individuais sem qualquer distinção. As implicações disso, embora ainda pouco compreendidas no debate público, são bem identificadas por cientistas políticos familiarizados com a dinâmica orçamentária no contexto do presidencialismo de coalizão. A esse respeito, convém reproduzir os seguintes fragmentos do artigo de opinião intitulado “Amarras da equidade”, publicado em 2021 pelo cientista político Carlos Pereira²³⁰:

A obrigatoriedade na execução das emendas individuais e coletivas, em vez de ter sido um avanço nas relações entre Executivo e Legislativo, engessou o jogo e o tornou mais caro. No momento em que os legisladores perceberam que não precisavam mais votar de forma consistente com o Executivo para que suas emendas fossem executadas, o presidente teve de encontrar moedas alternativas de recompensa. [...]

Para proporcionar governabilidade, a destinação de recursos orçamentários pelo presidente não pode ser igualitária. Aos legisladores de partidos mais fiéis ao presidente é facultado o “prêmio” de mais emendas executadas em troca de apoio consistente no Legislativo. A oposição aceita jogar esse jogo na expectativa de fazer o mesmo assim que chegue a sua vez de ocupar a Presidência (Pereira, 2021).

²²⁹ Trata-se, vale dizer, de fato notório retratado até mesmo em representações culturais de linguagem cinematográfica, a exemplo da série *Borgen* abordada no Apêndice 2 desta tese.

²³⁰ Note-se que, em tal momento, a impositividade já havia se estendido para as emendas de bancadas estaduais.

Convém ter claro, portanto, que a marcha de empoderamento orçamentário do Poder Legislativo reúne diferentes aspectos que, embora nem sempre perceptíveis à primeira vista, podem ser de alto impacto para a dinâmica política do País. Tais aspectos, ademais, certamente transbordam a questão atinente aos montantes anualmente assumidos pelas emendas, que sequer representam o âmago do empoderamento em foco. Em primeiro lugar, foi o advento do regime impositivo em favor das emendas individuais, e não o aumento no valor dessas emendas, que ampliou os poderes orçamentários do Legislativo. Para que não restem dúvidas quanto a isso, basta registrar que o valor global das emendas individuais foi até mesmo ligeiramente reduzido de 2013 para 2014, quando passou de R\$ 17,4 bilhões para R\$ 16,1 bilhões, em ambos os casos a preços médios de 2025²³¹. A diferença fundamental é que, de um ano para outro, as referidas emendas se tornaram impositivas. Esse foi o cerne da questão, e não a evolução de seus montantes.

Reitere-se, porém, que a impositividade das emendas individuais (RP 6) foi inicialmente conquistada, em 2014, de forma relativamente precária, com base em norma temporária constante de LDO. Essa sistemática somente se consolidou de forma institucionalmente robusta quando foi normativamente alçada ao Texto Constitucional, mediante aprovação da EC nº 86, de 2015, derivada da PEC nº 22-A, de 2000.

2º ciclo: impositividade das emendas de bancadas (RP 7)

A assimilação da impositividade pelas emendas de bancadas estaduais seguiu roteiro análogo ao experimentado pelas emendas individuais. Num primeiro momento, o instrumento utilizado foi a LDO²³², que possibilitou a estreia das emendas impositivas de bancada, na LOA 2017, sob código RP 7. Posteriormente, essa nova roupagem foi constitucionalizada por meio da EC nº 100, de 2019, que também vinculou o montante dessas emendas a percentual da RCL, progressivo no tempo, até o valor de 1%.

Outra mudança relevante promovida pela EC nº 100²³³, de 2019, nem sempre interpretada com a merecida atenção, foi a inclusão do seguinte dispositivo na Lei Maior:

²³¹ Tais valores constam da Tabela 1, apresentada mais ao final deste Apêndice.

²³² Com previsão inicial na LDO 2016 (art. 68 da Lei nº 13.242, de 2015), mas com RP próprio apenas na LDO 2017 (Lei nº 13.408, de 2016). Na tramitação do PLOA 2016, identificam-se R\$ 3,3 bilhões de emendas impositivas de bancadas associadas à Seção I do Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2016, conforme discriminado no Anexo II-B do Parecer Preliminar ao aludido projeto (PLN nº 7, de 2015-CN).

²³³ Complementada pela EC nº 102, de 2019.

Art. 165 [...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Brasil, 2019).

Ao encontro da tese original da PEC nº 22, de 2000, esse novo mandamento constitucional tornou impositiva a execução de todo o orçamento discricionário da União, cabendo lembrar que as despesas obrigatórias, por sua própria natureza, são de execução intrinsecamente mandatória. Desde o advento do comando magno supracitado, então, o que mais distingue as despesas discricionárias, tomadas como um todo, das emendas parlamentares, não é mais a obrigatoriedade de execução em si mesma, mas, fundamentalmente, a garantia de cotas orçamentárias previamente parametrizadas²³⁴, a serem observadas tanto durante a elaboração quanto na execução dos orçamentos anuais. No universo das despesas discricionárias, com efeito, somente as emendas contam com parâmetros alocativos garantidores de dotações orçamentárias, enquanto as demais despesas discricionárias, em regra, sujeitam-se à disponibilidade de espaço fiscal para serem incluídas nos orçamentos anuais.

Oportuno esclarecer, em adição, que o dever de execução orçamentária – seja ele decorrente da impositividade das emendas ou da nova disciplina constitucional extensível a todas as despesas discricionárias – não afasta a possibilidade de contenção²³⁵ dessas mesmas despesas por força de restrições fiscais, conforme expressamente definido no § 11 do art. 165 da Constituição. Na prática, isso significa, por exemplo, que, mesmo sendo de execução obrigatória, as emendas ainda podem ser contingenciadas²³⁶, de modo que parte de suas dotações orçamentárias se tornem indisponíveis para empenho. Tal tipo de restrição à execução orçamentária, contudo, tornou-se mitigada desde a instituição do regime impositivo aplicável às emendas. Antes disso, ou seja, na ausência da impositividade, as emendas podiam ser contingenciadas em qualquer valor, a juízo do Poder Executivo e, no limite, simplesmente não serem executadas em sua integralidade. Já sob o manto da impositividade, as emendas individuais e de bancada estadual²³⁷ só podem ser contingenciadas, no máximo, na mesma proporção aplicável ao conjunto das demais despesas discricionárias, conforme prevê o § 18 do art. 166 da Lei Magna.

²³⁴ Como visto, na forma de percentuais da RCL definidos na própria Constituição.

²³⁵ A “contenção” de despesas pode se materializar, principalmente, na forma de “bloqueios”, com vistas à observância de limites de despesas primárias, ou de “contingenciamentos”, que visam ao cumprimento de metas de resultado primário.

²³⁶ O contingenciamento de despesas corresponde à limitação de empenho e movimentação financeira disciplinada pelo art. 9º da LRF.

²³⁷ Ressalvadas as emendas de bancada não impositivas, que não são classificadas como RP 7.

3º ciclo: emergência das emendas “RP 9” (de relator-geral) e das emendas Pix

Ao contrário do que se viu nos ciclos precedentes, as emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) não surgiram no bojo da discussão sobre a impositividade orçamentária e tampouco foram constitucionalizadas. O que ocorreu, formalmente, foi que tais emendas passaram a ser ineditamente discriminadas nos orçamentos, por meio do classificador “RP 9”, a partir da LOA 2020, com amparo na LDO que orientou sua elaboração naquele ano²³⁸.

Ressalte-se, portanto, que as referidas emendas de relator já existiam antes de 2020, sob duas modalidades. A primeira delas, mais típica e ainda admissível, é de natureza eminentemente formal e visa à correção de “erros ou omissões” contidos na proposta orçamentária submetida à apreciação do Congresso Nacional²³⁹. Isso se aplica, por exemplo, diante da necessidade de se corrigir o valor do salário mínimo inicialmente estimado no PLOA. Já a segunda modalidade, de natureza controversa e não mais existente, era a emenda “de mérito” do relator-geral, que visava à inclusão de programações novas ou ao aumento de dotações constantes da proposta formulada pelo Executivo. É dessa segunda modalidade que este 3º ciclo se ocupa. Feito esse esclarecimento, tal modalidade será doravante chamada, por simplificação, de “emenda de relator”.

Tais emendas, como dito, não surgiram em 2020. A diferença é que, até 2019, elas não eram claramente identificáveis, pois inexistia o classificador RP 9 ou qualquer outro marcador oficial que as discriminasse na peça orçamentária. Consequentemente, apenas de forma mais artesanal torna-se possível estimar os valores pretéritos dessas emendas²⁴⁰. Cite-se como exemplo o levantamento realizado por Faria (2023), que, em pesquisa sobre o tema, também descreve como as emendas de relator experimentaram uma progressiva ampliação de seu escopo programático, por meio de normas congressuais orientadoras do processo legislativo orçamentário²⁴¹. Desse modo, tais emendas passaram a incidir sobre uma ampla variedade de rubricas orçamentárias, em diferentes áreas de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, desperta atenção a insólita magnitude assumida pelas emendas de relator em 2020, comparativamente a anos anteriores. Em que pese a fragilidade já apontada

²³⁸ Vide Lei nº 13.898, de 2019 (art. 6º, § 4º, inciso II, alínea “c”, item 6).

²³⁹ Essa forma de intervenção legislativa na elaboração dos orçamentos anuais, por sinal, é autorizada pela Constituição de 1988, desde sua redação original, em seu art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a”.

²⁴⁰ Até 2019, no lugar de serem identificadas como RP 9, as emendas de relator se misturavam com as demais programações do PLOA sob os classificadores RP 2 ou RP 3, que são dissociados das emendas.

²⁴¹ Em particular, Resoluções do Congresso Nacional e Pareceres Preliminares aos projetos de leis orçamentárias anuais (Faria, 2023; Greggianin *et al.*, 2023).

quanto à elaboração de séries históricas relativas a essas emendas, fato é que, pelos levantamentos disponíveis, 2020 se destaca como caso atípico. Naquele ano, foram aprovados R\$ 30,1 bilhões (R\$ 40,9 bilhões a preços médios de 2025) em emendas de relator (àquela altura classificadas como RP 9), ante uma média anual estimada de R\$ 3,7 bilhões (R\$ 6,3 bilhões a preços médios de 2025) de 2011 a 2019²⁴².

A causa dessa expressiva mudança de patamar pode ser identificada pelas lentes da ciência política, pois, como visto anteriormente, o tratamento indistintamente equitativo entre parlamentares de situação e de oposição, no âmbito das emendas individuais, tenderia a encarecer os custos de gerenciamento do presidencialismo de coalizão. Como bem resumido por Pereira (2021), a impositividade indiscriminada das emendas “engessou o jogo [político] e o tornou mais caro”, de tal modo que, como contrapartida disso, “o presidente teve de encontrar moedas alternativas de recompensa”. Por essa ótica, a súbita elevação das emendas de relator, de 2019 para 2020, pode ser interpretada como uma das formas de materialização daquele tipo de recompensa alternativa, possivelmente encarecida, ademais, pela dificuldade de o novo governo daquela época – inicialmente refratário à prática do presidencialismo de coalizão – formar sua maioria no Congresso Nacional. Essa última hipótese parece ser corroborada pela seguinte leitura de Bertholini e Pereira (2017, p. 547), apresentada em estudo sobre os custos de gerenciamento do presidencialismo de coalizão: “Em um jogo multipartidário e fragmentado, os aliados da coalizão precisam de um gerente capaz de diminuir seus problemas de coordenação”, de modo que, quando o Presidente da República falha nessa gestão, “as maiorias legislativas tornam-se instáveis, caras e imprevisíveis e a crise política acaba por se tornar rotina”.

Outra fonte de notoriedade das emendas de relator foi a sua associação ao que se convencionou chamar, polemicamente, de “orçamento secreto”. Tal rótulo suscita controvérsias, pois, como antes assinalado, foi justamente a partir do momento em que as emendas de relator receberam um identificador orçamentário próprio (RP 9) que se promoveu maior transparência quanto a essa modalidade de intervenção legislativa no processo orçamentário. Mas a alcunha em destaque parece ter tido motivação diversa, pois, ao que consta, a expressão “orçamento secreto” fazia referência à opacidade quanto à autoria “de fato” das emendas RP 9, sob a premissa de que o relator-geral do orçamento seria apenas o autor “de direito” das referidas emendas.

²⁴² Assumindo-se a premissa de que os valores aprovados pelo Congresso Nacional para emendas de relator, de 2011 a 2019, não foram objeto de vetos presidenciais. Tal simplificação se justifica em razão da comentada ausência de classificador orçamentário próprio para tais emendas naquele período.

Admitindo-se ser esse o caso, a pluralidade de autorias não apenas reforça a percepção de que havia sido criada (ou, no mínimo, incrementada) uma camada alternativa de gestão do presidencialismo de coalizão, na forma de emendas não impositivas e não equitativas, como também sugere que o centro de gravidade desse gerenciamento teria se deslocado do Poder Executivo para o Legislativo. Afinal, enquanto a execução das emendas individuais e de bancadas estaduais estava sujeita à discricionariedade do Poder Executivo, era ele quem manejava essa ferramenta de formação de maiorias políticas. A partir do momento em que tais emendas se tornam impositivas, com o agravante da equidade (mais visível no âmbito das emendas individuais)²⁴³, as emendas de relator teriam se imposto como a nova ferramenta dominante²⁴⁴ na gestão de maiorias legislativas. Dessa vez, no entanto, sob maior influência do próprio parlamento, haja vista o fato já destacado de que o autor “de direito” das emendas de relator, necessariamente, é um único ator, qual seja, o próprio relator-geral do PLOA. Se essas premissas de análise forem corretas, seria possível deduzir que negociações antes fragmentadas, travadas entre o Poder Executivo e uma miríade de parlamentares (preocupados com a execução das suas emendas individuais), teriam cedido lugar a uma negociação política mais concentrada nas mãos do relator-geral do orçamento, que atuaria como ponte intermediária entre os parlamentares e o governo. Nesses termos, é defensável supor que tal movimento tenha consolidado ainda mais o poder orçamentário do Congresso Nacional, sem que se faça, nesta tese, qualquer juízo de mérito quanto a esse tipo de mudança institucional²⁴⁵. Mais do que isso, importa ter claro que nenhuma das colocações expressadas neste Apêndice deve ser confundida com críticas aos Poderes constituídos, tampouco com leituras tendentes à “criminalização da política”, pois nada permite prejulgar negociações inerentes à esfera política, que, *a priori*, podem ser reputadas como legítimas, ainda que pautadas pelo pragmatismo. Para além disso, qualquer outro tipo de conduta, a exemplo de *quid pro quo* eventualmente ilícito, simplesmente não participa do escopo desta tese.

Controvérsias à parte, constata-se no plano fático que as emendas de relator, ao final, foram declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte, em dezembro de 2022, na esteira da

²⁴³ Tendo em vista, por exemplo, que todos os parlamentares, indistintamente, contam com uma mesma cota individual para emendas, independentemente que comporem a base de apoio do governo. Cabe recordar, nesse sentido, que foi apenas a partir de 2023, por força da EC nº 126, de 2022, que passou a haver distinção de valores entre Deputados e Senadores, preservando-se, contudo, a perfeita equidade entre seus pares (um valor indistinto para Deputados e outro invariável para Senadores).

²⁴⁴ Ao menos de natureza orçamentária.

²⁴⁵ Sem prejuízo de análises técnicas relativas ao desempenho do gasto público, em especial pela ótica da equidade. Mas nada além disso.

polêmica relativa ao chamado “orçamento secreto”²⁴⁶. Consequentemente, tais emendas somente participaram dos orçamentos da União, sob o classificador RP 9, de 2020 a 2022, mas com uma singela ressalva. No rescaldo (*in the aftermath*) da decisão judicial que culminou na declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator, ainda houve um saldo remanescente de R\$ 9,85 bilhões autorizado pelo art. 8º da EC nº 126, de 2022, oriunda da chamada PEC da Transição. Esse montante foi efetivamente incluído na LOA de 2023, mas dessa vez sob o classificador RP 2, tal como ocorria, de forma similar, até 2019²⁴⁷.

A segunda inovação caracterizadora do 3º ciclo em análise foi a criação das emendas Pix, inicialmente materializadas na LOA 2020. Ao contrário do que ocorreu com as emendas de relator, as emendas Pix representaram uma novidade de fato, sem paralelo em anos pretéritos, e ainda continuam em vigor. Essa nova e inusitada modalidade de emenda individual, recorde-se, brotou no ordenamento jurídico mediante promulgação da EC nº 105, de 2019. Embora não tenham tido implicações sobre o montante total das emendas orçamentárias, fato é que as emendas Pix ampliaram substancialmente a liberalidade alocativa do Poder Legislativo no campo das transferências voluntárias aos entes subnacionais. Conforme já explicado no Capítulo 3, as emendas Pix simplesmente dispensam qualquer esforço de planejamento e de especificação do gasto público no momento de sua inclusão na LOA.

4º ciclo: alavancagem das emendas individuais e de comissões temáticas

Em contrapartida à extinção das emendas [de mérito] de relator, o espaço orçamentário por elas anteriormente ocupado foi deslocado, em boa medida, em favor das emendas individuais (RP 6), que passaram de 1,2% para 2% da receita corrente líquida (RCL) da União²⁴⁸, e das emendas de comissões permanentes (RP 8).

Pondere-se, porém, que a crítica quanto à opacidade das emendas RP 9 se mostrou extensível às emendas de comissões. Essa controvérsia assumiu maior relevância sobretudo a partir de 2025, quando as emendas de comissão passaram a ser constituídas por duas parcelas. A primeira é identificada pelo classificador RP 8, com a limitação de seu montante anual fixada pelo art. 11, §§ 3º e 4º, inciso II, da Lei Complementar nº 210, de 2024. Em 2025, esse limite

²⁴⁶ Vide Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, julgada em conjunto com as ADPFs nº 850, 851 e 1014.

²⁴⁷ Recorde-se que, até 2019 as emendas de relator se imiscuíam nos orçamentos anuais sob os classificadores RP 2 ou RP 3, que não dizem respeito a emendas.

²⁴⁸ Esse aumento foi promovido pela EC nº 126, de 2022, resultante da chamada “PEC da Transição”.

equivaleu a R\$ 11,5 bilhões, com atualização pelo IPCA para os anos seguintes²⁴⁹. A segunda parcela incide sobre os classificadores RP 2 e 3, que são típicos de programações de autoria do Poder Executivo, o que inviabiliza a clara identificação dessas emendas na lei orçamentária anual aprovada, bem como durante a sua execução²⁵⁰. Essa parcela “extra RP 8”, que em 2025 totalizou R\$ 8,5 bilhões, é apontada como precária em termos de transparência e rastreabilidade²⁵¹ (Transparência Brasil, 2025).

Ainda restam em aberto, porém, os desdobramentos da discussão judicial em torno do tema, travada no âmbito do STF. As decisões emanadas nesse fórum, ademais, ainda podem repercutir sobre as emendas Pix, em especial no que se refere a sua rastreabilidade no circuito federativo, que se inicia no orçamento federal e se completa na execução dos orçamentos subnacionais.

Prognósticos à parte, apresenta-se, mais adiante, a série histórica dos valores anualmente alocados por meio dos diversos tipos de emendas atualmente existentes. Isso permite visualizar a alavancagem experimentada pelas emendas individuais e de comissão a partir de 2023. Antes disso, porém, elabora-se uma breve síntese das mudanças institucionais ocorridas ao longo dos quatro ciclos até então examinados.

Síntese normativa da marcha de empoderamento: visão plurianual

A par de todo o exposto, o Quadro A3.2 resume as principais inovações normativas incidentes sobre as emendas materializadas a partir do orçamento de 2014, quando se inicia, no terreno prático, o primeiro ciclo da marcha de empoderamento do Congresso Nacional na seara orçamentária.

²⁴⁹ Já para as emendas impositivas individuais e de bancadas, o art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 2024, estabelece que a atualização de seus limites deve ser feita com base no fator de correção do limite de despesa primária fixado pelo Novo Arcabouço Fiscal, disciplinado pela Lei Complementar nº 200, de 2023.

²⁵⁰ Tende-se a indicar como fundamento dessa parcela o art. 11, § 5º, da Lei Complementar nº 210, de 2024.

²⁵¹ Vale esclarecer que essa crítica se faz presente em um contexto institucional em que o Poder Legislativo participa ativamente da execução dos orçamentos anuais. Assumindo-se que tal atribuição deveria restringir-se ao Poder Executivo, a ideia de “rastreabilidade” de emendas perderia seu sentido atual.

Quadro A3.2 – Novas características assumidas pelas emendas a partir de 2014

Emendas	Características	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Individuais	Impositividade e RP próprio (RP 6)	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Contingenciamento proporcional	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Cotas	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Modalidade "Pix"	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bancadas Estaduais*	Impositividade e RP próprio (RP 7)	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Contingenciamento proporcional	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Cotas	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Comissões Permanentes	Impositividade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	RP próprio (RP 8)	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Contingenciamento proporcional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Cotas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Relator-Geral	Existência formal (como RP 9)	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	-	-	-
	Impositividade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Contingenciamento proporcional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Cotas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

* As emendas não impositivas de bancada estadual acompanham as mesmas características das emendas de comissões permanentes.

Fonte: Elaborado pelo autor.

À vista desse sobrevoo normativo, detalha-se, adiante, a evolução dos montantes anuais das emendas aprovadas pelo Congresso Nacional, com a elucidação dos efeitos da impositividade sobre o potencial de execução orçamentária desses valores.

Montantes das emendas e o advento da impositividade

De plano, reitera-se que o principal atributo caracterizador da marcha de empoderamento iniciada em 2014 não é, propriamente, a capacidade de o Legislativo federal aprovar emendas de elevada monta, pois isso já acontecia mesmo antes daquele marco temporal. Tal afirmação é confirmada pela Tabela A3.1, que apresenta os valores das dotações oriundas de emendas, incluídas em cada projeto de lei orçamentária anual (PLOA), no período de 2011 a 2025²⁵². Adota-se como referência, nesse caso, a posição dos chamados “Autógrafos”²⁵³, que são os Substitutivos²⁵⁴ aprovados em definitivo pelo Congresso e encaminhados ao Presidente da República para sanção ou veto.

²⁵² O marco inicial de 2011 foi escolhido por representar o ano inaugural do primeiro mandato da então presidente Dilma Rousseff, ao fim do qual se inicia, efetivamente, a marcha de empoderamento ora em estudo.

²⁵³ Essa referência tem a limitação de não considerar valores vetados pelo Presidente da República e não restituídos por derrubada de veto pelo Congresso Nacional. De toda sorte, é suficiente para revelar que a capacidade de o Congresso emendar o orçamento é algo que precede o advento o regime da impositividade.

²⁵⁴ Substitutivos aos PLOAs originalmente encaminhados pelo Poder Executivo.

Tabela A3.1 – Emendas aprovadas pelo Congresso nos orçamentos de 2011 a 2025

R\$ milhões de 2025					
PLOA	Individuais ¹	Bancadas Est. ²	Comissões ³	Relator-Geral ⁴	Total Geral
2011	16.941,4	22.033,2	7.435,6	9.594,3	56.004,6
2012	18.545,9	24.074,4	7.077,8	8.982,8	58.680,9
2013	17.435,0	23.445,9	7.203,1	2.637,0	50.721,1
2014	16.083,4	18.220,1	6.066,1	469,1	40.838,8
2015	16.369,3	17.618,3	6.983,0	8.552,0	49.522,6
2016	14.170,9	13.868,2	4.988,7	5.151,7	38.179,5
2017	13.701,2	18.039,0	7.011,4	8.868,2	47.619,9
2018	12.745,2	10.708,4	2.349,6	10.716,1	36.519,2
2019	12.804,4	11.772,2	2.367,9	2.096,8	29.041,3
2020	12.846,5	11.157,0	932,5	40.871,1	65.807,1
2021	12.114,5	11.427,2	1.805,3	23.213,5	48.560,6
2022	12.530,5	8.228,7	4.239,1	18.915,3	43.913,5
2023	23.286,3	11.398,1	8.917,0	10.795,9	54.397,4
2024	26.326,2	12.118,1	17.600,9	-	56.045,1
2025	24.598,5	14.945,0	20.048,7	-	59.592,2

1. Identificadas como RP 6 a partir da LOA 2014.

2. Identificadas como RP 7 a partir da LOA 2017. Incluem classificadores RP 2 e RP 3.

3. Identificadas como RP 8 a partir da LOA 2020. Incluem retorno de RP 2 e RP 3 em 2025 (art. 11, § 5º, da LC nº 210, de 2024).

4. Identificadas como RP 9 apenas de 2020 a 2022.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em: (i) dados do SIGA Brasil para emendas individuais, de bancada, de comissões, de relator RP 9 (de 2020 a 2022) e de relator RP 2 em 2023²⁵⁵; e (ii) Faria (2023)²⁵⁶ para estimativas de emendas de relator classificadas com RP 2 ou 3, de 2011 a 2019.

Observe-se que, mesmo antes de 2014, as dotações orçamentárias decorrentes de emendas já eram até mesmo superiores a R\$ 50 bilhões, a valores de 2025. Não foi o advento da impositividade, portanto, a novidade que permitiu ao Congresso aprovar emendas de tal magnitude na peça orçamentária. O que a impositividade trouxe de novo, e de mais essencial, foi a obrigatoriedade de execução de parcela substantiva dessas emendas, atualmente representada pela totalidade das emendas individuais (desde 2014 identificadas como RP 6) e pela maioria das emendas de bancadas (que, quando impositivas, são classificadas como RP 7).

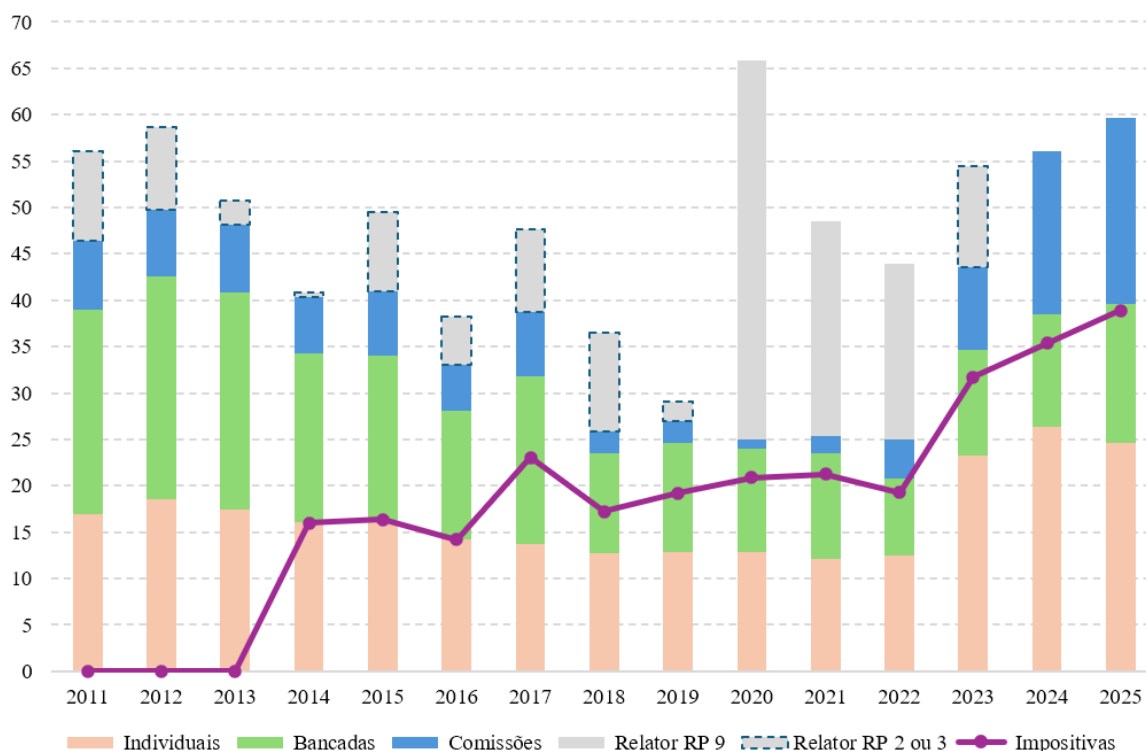
O Gráfico A3.1 sintetiza esse quadro por meio da combinação dos valores expostos na Tabela A3.1, desta vez representados por barras verticais empilhadas, com os montantes totais das emendas impositivas, ora evidenciados na forma de linha. Em ambos os casos, os valores informados se referem aos constantes dos Autógrafos anualmente aprovados pelo Congresso e submetidos à apreciação do Presidente da República.

²⁵⁵ Incluídas no PLOA para 2023 com amparo no art. 8º da EC nº 126, de 2022.

²⁵⁶ Registre-se o agradecimento ao referido autor pela generosa disponibilização dos valores originais por ele levantados. Isso viabilizou a atualização monetária de tais valores, nesta tese, para preços médios de 2025.

Gráfico A3.1 – Emendas aprovadas pelo CN nos PLOAs de 2011 a 2025

(R\$ bilhões de 2025)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em: (i) dados do SIGA Brasil para emendas individuais, de bancada, de comissões, de relator RP 9 (de 2020 a 2022) e de relator RP 2 em 2023; e (ii) Faria (2023) para estimativas de emendas de relator classificadas com RP 2 ou 3, de 2011 a 2019.

O que se pretende reafirmar, em suma, é que já havia um expressivo volume de emendas aprovadas mesmo antes de 2014, quando inexistia o regime da impositividade. Ao desconsiderar esse fato, o debate público frequentemente incorre no equívoco de retratar a evolução das emendas tomando-se por base apenas as emendas impositivas, representadas pela linha roxa do gráfico em foco. Talvez por uma questão de maior facilidade de acesso aos dados²⁵⁷, o que geralmente se faz é contabilizar as emendas somente à medida que elas recebem um classificador específico, o que simplifica sobremaneira as consultas orçamentárias em sistemas informatizados²⁵⁸. Tal procedimento, todavia, é inapropriado para a composição de séries históricas, pois torna inverossímeis as magnitudes das emendas, na mesma medida em que se omitem valores relevantes.

²⁵⁷ A extração dos dados completos é realizada de forma tradicionalmente mais dificultosa e dependente de conhecimento relativamente especializado do sistema SIGA Brasil.

²⁵⁸ Esses classificadores específicos são: (i) RP 6 para emendas individuais, desde 2014; (ii) RP 7 para emendas de bancadas estaduais, desde 2017; (iii) RP 8 para emendas de comissões, desde 2020; e (iv) RP 9 para emendas de relator-geral, de 2020 a 2022.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Henrique E. **Orçamento respeitosamente impositivo**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 14 abr. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/henrique-eduardo-alves-2013-2014/artigos/henrique-eduardo-alves-orcamento-respeitosamente-impositivo>. Acesso em 11 mai. 2026.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.
- BRASIL. **Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 6 de junho de 2000**. Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 Distrito Federal (ADPF 854)**. Relator: Min. Flávio Dino. Decisão de 26 fev. 2025. Brasília, DF: STF, 2025.
- ESTADO DE MINAS (EM). **Henrique Eduardo Alves promete lutar pelo orçamento impositivo**. Reprodução de matéria da Agência Estado (AE). Estado de Minas, Política, Minas Gerais, 17 jan. 2013. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/01/17/interna_politica,344161/henrique-eduardo-alves-promete-lutar-pelo-orcamento-impositivo.shtml. Acesso em: 11 mai. 2026.
- FARIA, Rodrigo O. Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão. In: CONTI, José M. (org.). **Série Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2023.
- FERREIRA, Francisco G.B.C. Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade. In: CONTI, José M. (org.). **Série Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2024.
- GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson P.; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago M. A. **Emendas orçamentárias e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), 2023. (Estudo Técnico nº 6/2023).
- PEREIRA, Carlos E.F. **Amarras da equidade**. O Estado de São Paulo [Estadão], São Paulo, 15 nov. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/carlos-pereira/amarras-da-equidade>. Acesso em 13 fev. 2026.
- PINTO, Céli R.J. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). **Lua Nova**, v. 100, p. 119-153, 2017.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Emendas de comissão “paralelas” repetem prática do orçamento secreto em 2025**. São Paulo: Transparência Brasil, mai. 2025. 20 p.
- VOLPE, Ricardo Alberto; CAMBRAIA, Túlio. A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 5, n. 2, 2015.

Apêndice 4 – Indicações de beneficiários na execução orçamentária

A lei orçamentária anual (LOA), conforme já esclarecido nesta tese, não regionaliza a despesa autorizada de forma pormenorizada. É apenas no estágio da execução orçamentária, com efeito, que se passa a conhecer com maior precisão quais são os entes da federação alcançados por recursos federais. Acrescente-se que essa definição mais precisa dos entes destinatários dos empenhos, no caso das emendas, é mediada pelo procedimento de “indicações” de beneficiários²⁵⁹ por parte do parlamento. Para compreender o significado desse instituto legislativo, convém observar as seguintes disciplinas, praticamente idênticas, constantes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), *in verbis*:

RICD

Art. 113. **Indicação** é a proposição através da qual o deputado:

I - **sugere** a outro Poder a adoção de providência, **a realização de ato administrativo ou de gestão**, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva; (Brasil, 2026, grifos nossos).

RISF

Art. 224. **Indicação** é a proposição por meio da qual o Senador ou a comissão:

I – **sugere** a outro Poder a adoção de providência, **a realização de ato administrativo ou de gestão** ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva; (Brasil, 2025b, grifos nossos).

Depreende-se desses dispositivos, em síntese, que a indicação representa um instrumento de comunicação entre os Poderes da República, por meio do qual as Casas Legislativas apresentam suas “sugestões” a outros Poderes, objetivando que adotem providências para a consecução de atividades de suas alçadas. Essa é a natureza conceitual da indicação dos beneficiários a serem contemplados nas programações oriundas de emendas no estágio da execução orçamentária, que é de competência do Poder Executivo.

No campo operacional, o rito de indicação de beneficiários é recorrentemente disciplinado pelas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) de cada exercício financeiro. Nessas leis têm sido estabelecidos os procedimentos e prazos para que autores das emendas indiquem os seus beneficiários e a ordem de prioridade a ser observada na execução dessas programações. Nos termos da Subseção III da LDO 2025 (Lei nº 15.080, de 2024), por exemplo, as indicações

²⁵⁹ Embora não componham o escopo desta tese, as indicações também podem especificar os “objetos” das despesas derivadas de emendas, a exemplo de máquinas ou equipamentos.

relativas a emendas individuais deveriam ocorrer por intermédio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), enquanto as indicações concernentes a emendas de bancadas estaduais e de comissões permanentes deveriam ser endereçadas ao Poder Executivo mediante ofícios dos respectivos autores²⁶⁰.

As indicações também passaram a ser regulamentadas em norma permanente desde o advento da Lei Complementar nº 210, de 2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Esse novo diploma dispõe que as indicações de beneficiários das emendas de bancadas e de comissões devem ser consignadas em atas publicadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)²⁶¹.

A par dessa compreensão mais geral, pondere-se que, conceitualmente, as indicações orçamentárias não deveriam assumir caráter cogente, no sentido de vincular a atuação do Poder Executivo durante a etapa da execução orçamentária. Nesse sentido, Greggianin *et al.* (2023, p. 10) advertem que tal procedimento “não deve ser considerado estritamente vinculante, sob risco de ser considerado inconstitucional”, uma vez que a “participação do Poder Legislativo no processo decisório de alocação dos recursos públicos encerra-se com a edição da lei orçamentária”. No mesmo diapasão, Bittencourt (2022, p. 9) assevera que “qualquer tentativa nesse sentido significaria usurpar uma responsabilidade constitucional exclusiva do Executivo, em afronta à cláusula pétrea da independência dos Poderes”.

Considere-se, em adição, que a formação de enclaves legislativos no território da execução orçamentária, pertencente ao Executivo, ressoa como algo inusitado na experiência internacional, ao menos no contexto de países desenvolvidos. Em pesquisa comparada sobre a atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário, no âmbito de países integrantes da OCDE, Tollini e Mendes (2024) enfatizam que:

Também destoa da experiência internacional o fato de o Legislativo brasileiro ter interveniência na fase de execução da despesa, quando envia ofícios ao Executivo determinando as prioridades de pagamentos de emendas e seus destinatários. A prática corrente no mundo é de que a execução do orçamento seja prerrogativa exclusiva do Poder Executivo (Tollini; Mendes, 2024, p. 3).

Tal diagnóstico, por sinal, parece ter ecoado no campo judicial, conforme se depreende do seguinte excerto de decisão proferida pelo Ministro Flávio Dino no âmbito da já citada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854:

²⁶⁰ Tendo-se como destinatários órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações orçamentárias.

²⁶¹ Os modelos de atas para elaboração e indicação de emendas são definidos no Regimento Comum do Congresso Nacional, em seus Anexos I a IX (Brasil, 2025a).

Com efeito, estamos diante de algo singular no mundo: essa novidade institucional brasileira em que se amplia a incursão do Poder Legislativo **na execução orçamentária**, com emendas impositivas que alcançam dezenas de bilhões de reais, ano a ano, fazendo migrar fortemente competências do Poder Executivo para o Poder Legislativo, no que se refere à escolha específica de obras e ações administrativas, **indo muito além da clássica elaboração orçamentária** (Brasil, 2025c, p. 2-3, grifos do autor).

Uma questão conceitual crítica a ser considerada, nesse contexto, diz respeito ao possível efeito colateral da participação intensiva do Poder Legislativo na execução orçamentária, qual seja, o desincentivo ao exercício da sua função fiscalizatória, visto que, no caso das emendas, isso corresponderia a uma espécie de autocontrole, em prejuízo à efetividade do sistema de freios e contrapesos da República.

Outro aspecto preocupante, sob o prisma universalista, refere-se ao elevado grau de incerteza quanto ao perfil distributivo de programações orçamentárias genéricas, que só passa a ser conhecido *ex post*, à medida que a execução da despesa se materializa. Isso ocorre, como visto, sob forte influência das indicações parlamentares, que podem ser definidas de maneira *ad hoc* no transcurso de cada exercício financeiro.

Deve-se ponderar, contudo, que a fragilidade da indefinição programática não necessariamente se limita a despesas derivadas de emendas, podendo ser extensível, também, a programações de autoria do Poder Executivo. Tal situação reafirma a importância de que ambos os Poderes definam critérios gerais orientadores da alocação de recursos públicos, ao encontro da proposta já apresentada nesta tese, que, no âmbito do Poder Legislativo, recomenda o protagonismo das comissões permanentes nesse processo.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Fernando M.R. Inconstitucionalidade das “indicações parlamentares” em emendas ao orçamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 12, 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 1970-CN**. Regimento Comum. Brasília, DF: Senado Federal, 2025a.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2025b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 Distrito Federal (ADPF 854)**. Relator: Min. Flávio Dino. Decisão de 26 fev. 2025. Brasília, DF: STF, 2025c.

GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson P.; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago M. A. **Emendas orçamentárias e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), 2023. (Estudo Técnico nº 6/2023).

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. 52 p. (Coleção de Policy Papers, Relatório de Pesquisa).

Apêndice 5 – Detalhamento dos indicadores universalistas

Detalham-se, a seguir, os sete indicadores universalistas (IUs) de alcance geral adotados nesta tese para a avaliação das emendas ao orçamento pela ótica da equidade. O oitavo indicador utilizado na pesquisa, de natureza setorial, é detalhado no Apêndice 8.

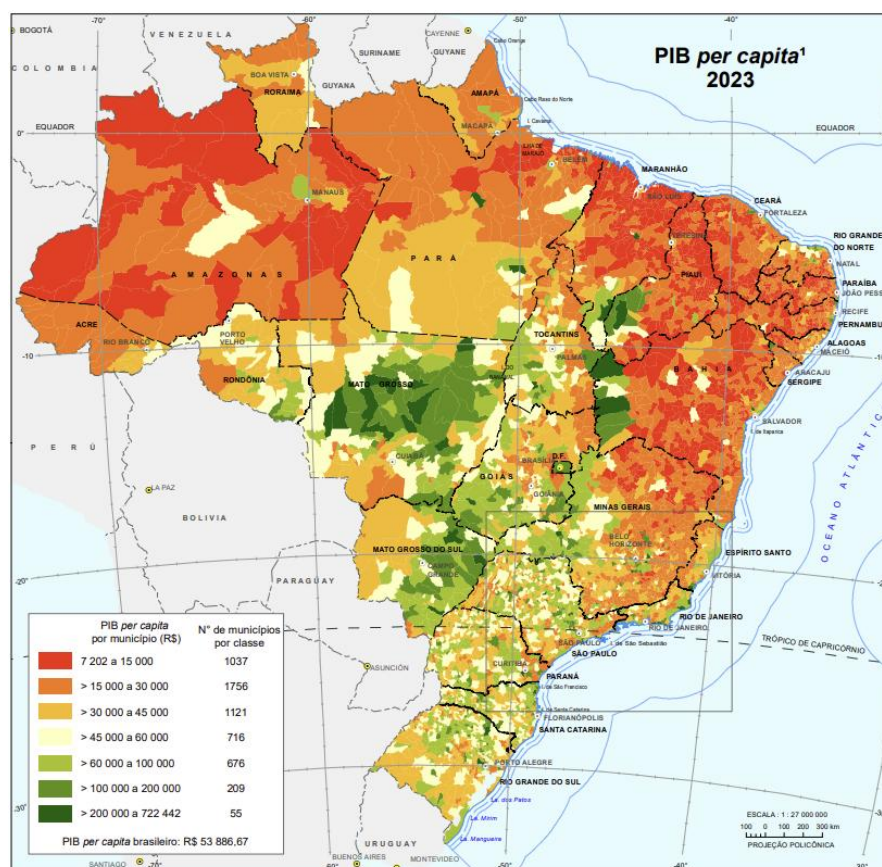
IU 1: PIB pc

O indicador de desenvolvimento econômico mais clássico e tradicional, aferido não apenas em âmbito nacional, mas também em nível municipal, é o PIB per capita (PIB pc). Os valores municipais anuais desse indicador são estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a preços correntes, e disponibilizados para consulta pública por meio de bases de dados digitais de livre acesso²⁶².

Conforme revelam os últimos dados disponíveis para esse indicador, relativos a 2023, nota-se que há enorme amplitude e variabilidade dos valores de PIB pc entre os Municípios brasileiros. O menor PIB pc observado naquele ano foi de R\$ 7,2 mil, no Município de Manari-PE; o maior valor, de R\$ 722,4 mil, no Município de Saquarema-RJ. A distância é de 100 vezes entre esses extremos. Registre-se, ademais, que tais valores flutuam em torno de um PIB pc nacional médio de R\$ 53,9 mil. Essa heterogeneidade é bem retratada pelo mapa de calor apresentado na Figura A5.1 a seguir.

²⁶² As estimativas do IBGE baseiam-se na distribuição, entre os Municípios, do valor adicionado bruto das atividades econômicas, obtido pelo Sistema de Contas Regionais (SCR).

Figura A5.1 – PIB per capita dos Municípios no Brasil (2023)



Fonte: IBGE.

Pela ótica universalista, considera-se nesta tese que, quanto maior for o valor do PIB pc municipal, menor seria, a princípio, a necessidade de aporte de recursos federais a determinada localidade. O oposto disso, por sua vez, corresponderia a uma distorção alocativa. De fato, basta imaginar uma situação hipotética na qual todas as transferências voluntárias federais fossem dirigidas às municipalidades sombreadas em verde no mapa acima, que são as dotadas de maior PIB pc. Tal distribuição configuraria uma opção alocativa flagrantemente incongruente pelo prisma da equidade.

Importa esclarecer, porém, que não se pretende estabelecer, nesta tese, uma relação determinística entre as variáveis em estudo, até mesmo porque inexiste um “fator único” que deva ditar a alocação de recursos públicos. Essa mesma ressalva, aliás, aplica-se igualmente aos demais indicadores arrolados nesta pesquisa. Em todos os casos, o que se pretende conhecer, tão somente, é se as transferências discricionárias da União aos Municípios do País guardam relação com indicadores objetivos de equidade regional.

Em complemento a essa ressalva, deve-se reconhecer, ainda, que sequer faria sentido lógico utilizar o PIB pc como critério exclusivo de alocação de recursos, ainda mais quando se

tem em vista a dimensão da equidade. Afinal, embora esse indicador tenha a virtude de representar o nível geral de desenvolvimento local, ele não é sensibilizado pela desigualdade na distribuição de renda. É o que ocorre, por exemplo, quando dois Municípios A e B desfrutam de nível similar de PIB pc, mas apresentam realidades socioeconômicas deveras distintas entre si. Basta considerar, hipoteticamente, que a renda do Município A seja excessivamente concentrada em uma pequena minoria, e que a renda do Município B seja relativamente mais bem distribuída entre sua população. Do ponto de vista da equidade, a situação da segunda municipalidade é muito melhor que a da primeira. Em tese, portanto, o Município A mereceria ser priorizado no processo de transferência de recursos federais, mas isso não seria observado se o único parâmetro considerado fosse a renda média por habitante. Com vistas a superar essa limitação mais elementar do PIB pc, foi adicionado um segundo indicador universalista de renda, explicado adiante.

IU 2: PIB pc AD

O indicador ora denominado de “PIB per capita ajustado à desigualdade” (PIB pc AD) resulta da combinação do PIB per capita com o índice de Gini, que é o indicador por excelência de desigualdade na distribuição de renda²⁶³. Pragmatically, concebe-se a seguinte fórmula, nesta tese, para o cálculo do indicador em destaque²⁶⁴:

$$\text{PIB pc AD} = \text{PIB per capita} \times (1 - \text{índice de Gini})$$

Trata-se de fórmula simples e direta, capaz de ajustar a renda à desigualdade de forma bastante intuitiva. Afinal, como o índice de Gini varia de 0 a 1, a fórmula em exame permite que o valor do PIB pc seja tão mais “penalizado” quanto maior for o índice de Gini, ou seja, quanto maior for a desigualdade na distribuição de renda. Imagine-se, para fins meramente didáticos, duas situações-limite hipotéticas, a começar pela análise do que ocorreria com um Município X teoricamente desprovido de qualquer desigualdade na distribuição de renda entre seus habitantes, isto é, com índice de Gini virtualmente igual a 0. Nesse caso, o fator de ajuste “(1 - índice de Gini)” seria neutro e o resultado da fórmula equivaleria ao próprio PIB pc do Município X, que se manteria inalterado no resultado da equação em foco. Noutra ponta, se um

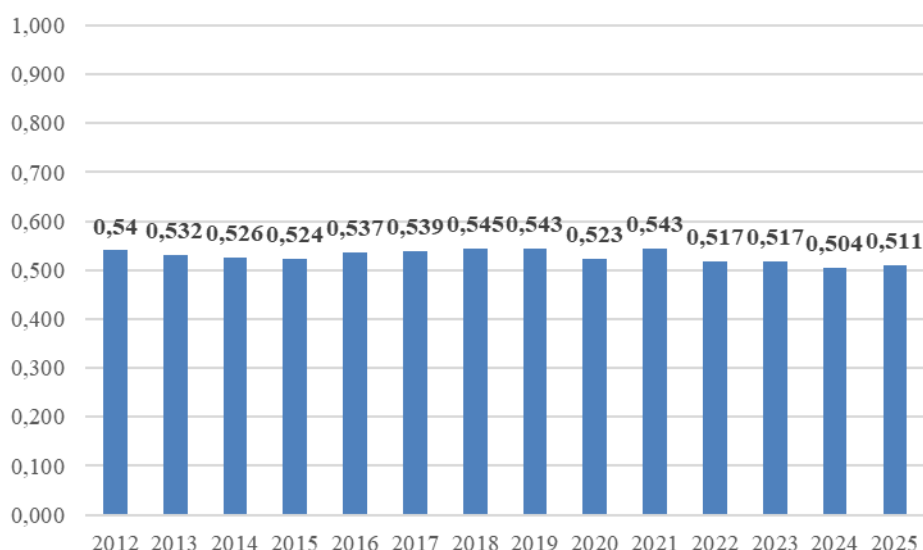
²⁶³ O índice de Gini foi concebido pelo estatístico e sociólogo italiano Corrado Gini (1884–1965), que apresentou esse indicador em sua obra *Variabilità e Mutabilità* (Variabilidade e Mutabilidade), publicada em 1912.

²⁶⁴ Anote-se que, embora o PIB pc AD não represente uma novidade conceitual propriamente dita, não se identificou base de dados que disponibilize esse indicador em nível municipal, conforme explicado mais adiante durante a descrição do indicador subsequente (IU 3), denominado IDHM. Em face disso, optou-se, nesta tese, pelo desenvolvimento da fórmula simplificada ora apresentada, em que $\text{PIB pc AD} = \text{PIB pc} \times (1 - \text{índice de Gini})$. Acrescente-se, por oportuno, não ter sido possível identificar se tal fórmula já foi utilizada em estudos anteriores, ao menos de forma explicitamente especificada.

Município Y tivesse sua renda concentrada em apenas um habitante, com índice de Gini teoricamente igual a 1, o mesmo fator de ajuste tornaria seu PIB pc “retificado” igual a zero. Já de forma mais intermediária, e mais realista, um Município Z com índice de Gini de 0,5 teria seu PIB pc reduzido à metade quando ajustado à desigualdade.

Na vida prática, evidentemente, os valores-limite do índice de Gini não se situam de forma tão próxima a 0 e 1. Ainda assim, os polos desse indicador são bastante afastados entre si em países notoriamente desiguais como o Brasil, cujo índice de Gini²⁶⁵, em termos agregados, tem se situado em patamar próximo a 0,5 na história recente do País, conforme retratado no gráfico seguinte.

Gráfico A5.1 – Índice de Gini agregado do Brasil (2012-2025)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do IBGE (2026).

Essa pontuação agregada, por si só, já revela a magnitude da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, frequentemente identificado como um dos países mais desiguais do mundo em ranqueamentos internacionais. De acordo com o relatório Global Wealth Report 2025, publicado pelo banco suíço UBS²⁶⁶, o Brasil apresentou o pior índice de Gini em um grupo de 32 países pesquisados (UBS, 2025). Mesmo em levantamentos mais amplos, a situação do País permanece crítica. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano²⁶⁷ publicado em 2025 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)²⁶⁸, o

²⁶⁵ Do rendimento domiciliar per capita.

²⁶⁶ Sigla para Union Bank of Switzerland (UBS).

²⁶⁷ Em informações adicionais arroladas na “Table 3. Inequality-adjusted Human Development Index”.

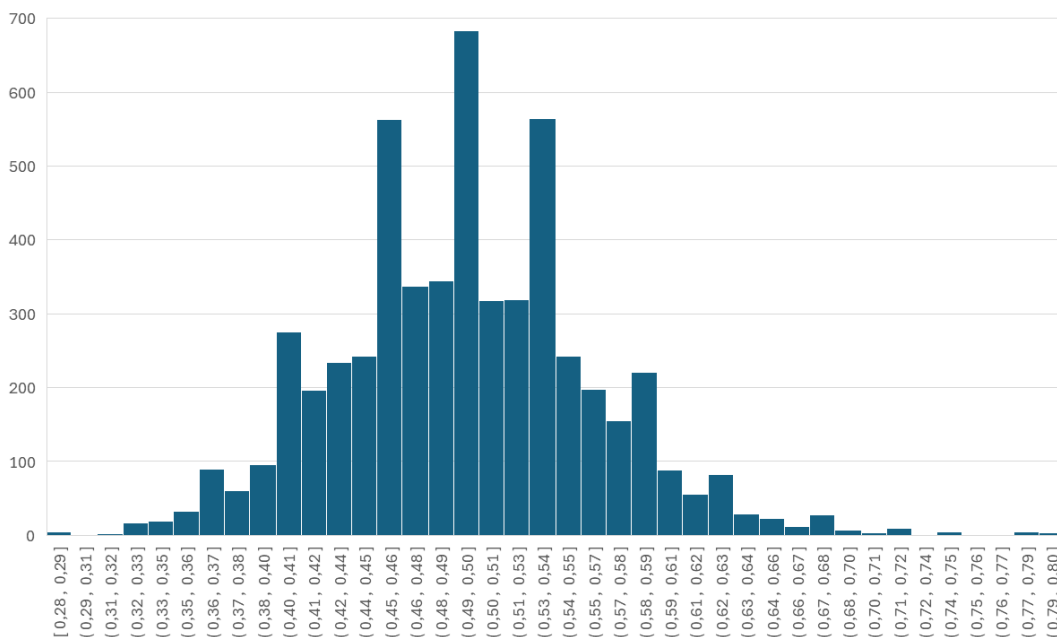
²⁶⁸ O PNUD é uma rede da Organização das Nações Unidas (ONU), sediada em Nova Iorque, que visa à erradicação da pobreza, à redução de desigualdades e ao desenvolvimento sustentável dos países.

Brasil ocupou a sexta pior posição na distribuição de renda entre 161 países (PNUD, 2025). No mesmo sentido, o Brasil foi identificado como o quinto país mais desigual do mundo entre 216 países abrangidos pelo Relatório da Desigualdade Global 2026, elaborado pela rede do World Inequality Lab (Canzian, 2025; Chancel *et al.*, 2025).

Inequidades socioeconômicas agudas, com efeito, constituem uma chaga nacional persistente, frequentemente associada a expressões simbólicas representativas de um país profundamente desigual, a exemplo do epíteto “Belíndia”, popularizado na década de 70 pelo economista Edmar Bacha²⁶⁹. É amplamente reconhecido, de fato, que coexistem múltiplos “Brasis” neste território de proporções continentais, povoado sob formações históricas bastante heterogêneas.

Em termos práticos, interessa a esta pesquisa reconhecer que a desigualdade na distribuição de renda brasileira também se manifesta na elevada amplitude do índice de Gini no nível municipal, que varia de 0,28 a 0,80. No extremo inferior, a menor concentração de renda do País é atribuída aos Municípios de Botuverá-SC e São José do Hortêncio-RS, que igualmente ostentam índice de Gini de 0,28. Já no extremo superior, a maior concentração de renda é localizada nos Municípios de Itamarati e São Gabriel da Cachoeira, pertencentes ao Estado do Amazonas, que compartilham o valor de 0,8 para esse indicador. A expressiva heterogeneidade do indicador em comento é retratada no Gráfico A5.2, na forma de histograma elaborado com base nos últimos dados disponíveis para o índice de Gini em âmbito municipal, relativos a 2010.

²⁶⁹ O termo “Belíndia” simboliza a interpretação de que o Brasil albergava, sob radical contraste, ilhas riqueza similares à “Bélgica” e bolsões de pobreza típicos da “Índia”. Essa alcunha foi apresentada na fábula intitulada O Rei da Belíndia, publicada por Edmar Bacha em 1974 (Bacha, 2012).

Gráfico A5.2 – Distribuição do índice de Gini entre Municípios do Brasil (2010)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Ipea²⁷⁰.

Vale registrar, como parêntese, que até mesmo em nível intramunicipal é possível detectar desigualdades socioeconômicas abissais no País, a exemplo do que se verifica no Município de São Paulo, constituído por 96 distritos. De acordo com o levantamento anual intitulado Mapa da Desigualdade de São Paulo, é de 20 anos a diferença de idade média ao morrer entre o melhor e o pior distrito nesse quesito. Enquanto em Alto de Pinheiros essa média etária corresponde a 82 anos, em Cidade Tiradentes ela equivale a 62 anos, considerando-se os valores relativos a 2024 (Instituto Cidades Sustentáveis; Rede Nossa São Paulo, 2026).

Parênteses à parte, os valores do índice de Gini em nível municipal são calculados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a partir de dados censitários do IBGE, e disponibilizados em bases digitais de livre acesso²⁷¹. Ao contrário do que ocorre com o PIB per capita, contudo, a periodicidade do índice de Gini dos Municípios não é anual, pois sua atualização depende da realização dos censos populacionais a cargo do IBGE. É por esse motivo que os últimos dados disponíveis do índice de Gini em nível municipal referem-se a 2010. Encontram-se em apuração, no momento de elaboração desta tese, os valores mais atualizados baseados no último censo populacional, relativo a 2022.

²⁷⁰ No contexto do Atlas da Vulnerabilidade Social dos Municípios Brasileiros (Brasil, 2015).

²⁷¹ No âmbito da plataforma do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), também é utilizado como indicador de equidade nesta tese.

No que tange ao mérito da relação universalista esperada para este IU 2, tem-se que, quanto maior for o valor do PIB pc AD, menor seria, a princípio, a necessidade de aporte de recursos federais aos Municípios. Reitera-se, porém, a ressalva já consignada de que a alocação de recursos públicos é atividade complexa que não se guia por um único fator. Nesse sentido, em que pese representar um indicador mais refinado que o PIB per capita (IU 1), o PIB pc AD (IU 2), ainda assim, preserva a limitação de lidar apenas com dados de renda. A fim de transcender essa métrica, foram selecionados mais quatro indicadores socioeconômicos dotados de novas variáveis, conforme descrito adiante.

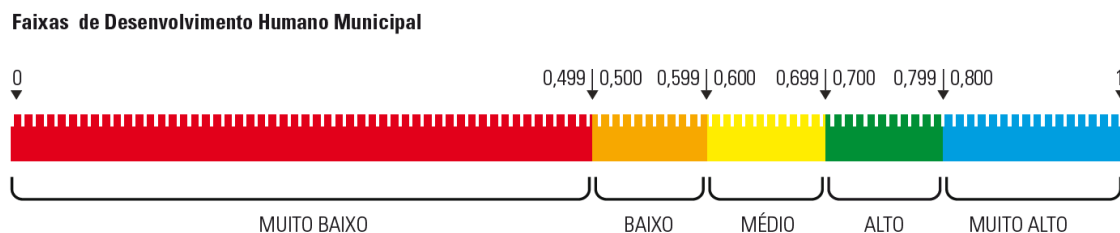
IU 3: IDHM

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma derivação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que, por sua vez, é indicador sintético internacional gerenciado desde 1990 pelo já citado PNUD, vinculado à ONU. O IDH foi concebido, à época, para complementar o PIB per capita com informações básicas sobre o nível de bem-estar humano em cada país, reunindo, para tanto, não apenas dados de renda, como também de longevidade e educação²⁷².

Igualmente conhecido como “IDH Global”, esse indicador internacional sintético teve sua metodologia adaptada para mensurar o nível de desenvolvimento dos Municípios brasileiros na forma do IDHM, sob iniciativa do PNUD Brasil em conjunto com o Ipea e a Fundação João Pinheiro (FJP), por meio do projeto denominado Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Tal como ocorre com o IDH Global, o IDHM varia entre 0 e 1, com escala ilustrada na Figura A5.2. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento humano local. Pela ótica universalista, portanto, quanto maior for o valor do IDHM de um Município, menor seria, em tese, a necessidade de recebimento de recursos da União.

²⁷² A idealização do IDH é creditada aos economistas Mahbub ul Haq, paquistanês, e Amartya Sen, indiano.

Figura A5.2 – Escala do IDHM

Fonte: Atlas BR (2013, p. 27).

Pontue-se, sob parênteses, que o projeto Atlas também apura o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Ajustado à Desigualdade (IDHMAD), que, à semelhança do IU 2 (PIB pc AD), recalibra o valor do IDHM em função da desigualdade na distribuição de renda. Tal indicador, entretanto, não atendeu ao requisito imprescindível desta pesquisa, que é o da granularidade municipal. De fato, quando esta pesquisa foi realizada, os dados apurados para o IDHMAD somente se referiam ao País como um todo, aos Estados e ao Distrito Federal e às Regiões Metropolitanas, que representavam seu menor nível de desagregação.

Cabe esclarecer que a articulação de dados orçamentários com o IDHM, nesta pesquisa, adotou como referência as informações disponíveis²⁷³ para esse indicador no período 2020-2025, que constavam do Atlas supracitado, publicado em 2013, com dados mais recentes referentes a 2010. O relatório mais recente, conhecido como o segundo Radar IDHM, foi publicado em maio de 2026²⁷⁴ (PNUD; FJP; IBGE, 2026)²⁷⁵.

Outro esclarecimento diz respeito ao fato de que, embora o IDHM ostente boa reputação em pesquisas sobre equidade, sua transcendência em relação à renda limita-se à inclusão de dados sobre longevidade e educação. Em razão disso, esse indicador não é sensibilizado por outras dimensões de desenvolvimento, a exemplo do nível de infraestrutura urbana das cidades brasileiras. Para superar essa limitação, foram agregados três outros indicadores de maior abrangência, tal como explicado a seguir.

²⁷³ Sob a premissa de que indicadores de desempenho disponíveis poderiam subsidiar decisões alocativas.

²⁷⁴ Com dados relativos ao período 2012-2024.

²⁷⁵ Nesta ocasião com o IBGE no lugar do Ipea.

IU 4: IVS

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é um indicador sintético criado pelo Ipea que oferece um retrato relativamente holístico acerca da vulnerabilidade social do País em diferentes escalas territoriais, inclusive em âmbito municipal. O referido holismo é objetivamente representado na forma de 16 indicadores²⁷⁶ que compõem o IVS, distribuídos em três dimensões de análise, quais sejam: infraestrutura urbana; capital humano; e renda e trabalho. Nesses moldes, o indicador abrange uma considerável variedade de aspectos, a exemplo de: (i) percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; (ii) percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola; e (iii) proporção de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo. O quadro a seguir arrola o conjunto completo das três dimensões e dos 16 indicadores que integram o IVS.

Quadro A5.1 – Dimensões e indicadores do IVS

IVS	
IVS infraestrutura urbana	Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados.
	Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo.
	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho.
IVS capital humano	Mortalidade até 1 ano de idade.
	Percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola.
	Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola.
	Percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos.
	Percentual de mães chefes de família sem ensino fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade no total de mulheres chefes de família.
	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade.
	Percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo.
IVS renda e trabalho	Percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (2010) na população total dessa faixa etária.
	Proporção de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (2010).
	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade.
	Percentual de pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal.
	Percentual de pessoas em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (2010) e dependentes de idosos.
	Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade.

Fonte: Ipea (Brasil, 2018, p. 8).

²⁷⁶ Os dados utilizados para alimentar tais indicadores são obtidos por meio de pesquisas a cargo do IBGE, sobretudo Censos Demográficos e Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs).

A escala do IVS varia de 0 a 1, de modo que, quanto mais elevado o seu valor, maior é a vulnerabilidade social de determinado território, ou seja, mais precárias são as condições de vida da população observada. Pela ótica universalista, então, quanto maior for o valor do IVS, maior seria, *a priori*, a necessidade de transferências federais.

IU 5: IFDM

O Índice Firjan²⁷⁷ de Desenvolvimento Municipal (IFDM) mede o nível de desenvolvimento dos Municípios brasileiros em torno de três eixos de análise: emprego e renda, saúde e educação. Em que pese sua aparente similaridade constitutiva com o IDH, o IFDM é composto, tal como o IVS, por variáveis mais detalhadas do que as do IDH, conforme sumariado no quadro adiante.

Quadro A5.2 – Componentes do IFDM

IFDM		
Emprego & Renda	Saúde	Educação
▪ Absorção da mão de obra formal ▪ Proporção de desligamentos voluntários ▪ PIB per capita ▪ Participação dos salários no PIB ▪ População pobre ou de baixa renda ▪ Diversidade Econômica	▪ Internações por condições sensíveis à atenção básica ▪ Óbitos infantis evitáveis ▪ Proporção de 7+ consultas pré-natal ▪ Médicos a cada mil habitantes ▪ Cobertura Vacinal ▪ Gravidez na adolescência ▪ Internações relacionadas ao saneamento inadequado	▪ Taxa de matrículas em creches ▪ Adequação da formação docente no Ensino Fundamental e Médio ▪ Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental e Médio ▪ IDEB nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental ▪ Taxa de Abandono no Ensino Fundamental e Médio ▪ Educação Integral no Ensino Fundamental e Médio

Fonte: Firjan (2025, p. 6).

O IFDM varia de 0 a 1, com escala indicada na Figura A5.3. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento municipal. Sendo assim, quanto maior for o valor do IFDM, menor seria, em tese, a necessidade de transferências de recursos da União para Municípios brasileiros.

²⁷⁷ Sigla para Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

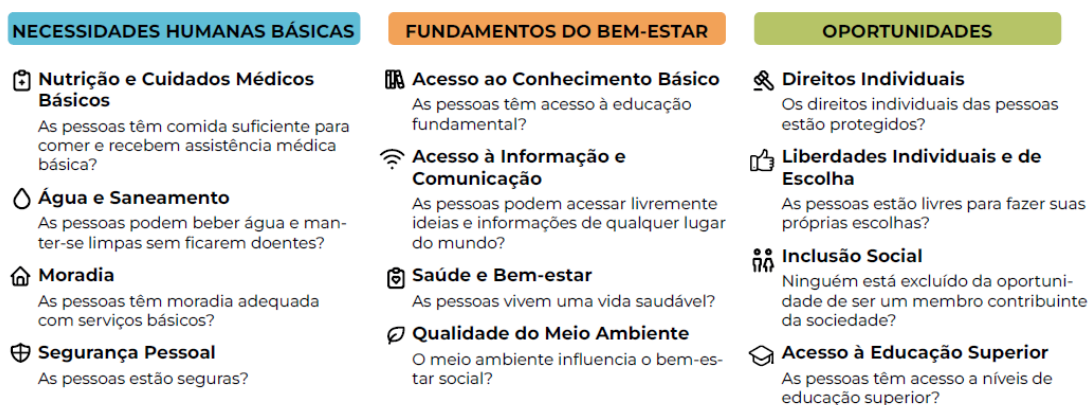
Figura A5.3 – Escala do IFDM

- Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4: **Desenvolvimento Crítico;**
- Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6: **Desenvolvimento Baixo;**
- Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8: **Desenvolvimento Moderado;**
- Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0: **Desenvolvimento Alto.**

Fonte: Firjan (2025, p. 7).

IU 6: IPS

O Índice de Progresso Social (IPS), de uso mais recente no Brasil, é um indicador criado²⁷⁸ pela organização internacional Social Progress Imperative (SPI). Apesar de disponibilizar dados para diversos países desde 2014, o IPS só passou a abranger os Municípios brasileiros a partir de 2024, quando foi lançada a edição inédita desse relatório local, então denominado IPS Brasil 2024²⁷⁹. Produzido no Brasil sob liderança do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), em parceria com a própria SPI e outras organizações, o IPS Brasil tem periodicidade anual, já havendo atualização referente a 2025. Nessa edição mais recente, o IPS abrange 57 indicadores sociais e ambientais distribuídos em três dimensões – necessidades humanas básicas, fundamentos do bem-estar e oportunidades – que reúnem um total de 12 componentes, conforme detalhado nesta figura:

Figura A5.4 – Estrutura geral do IPS

Fonte: Wilm *et al.* (2024, p. 13).

²⁷⁸ Com o suporte de acadêmicos da Harvard Business School e do MIT Sloan School of Management.

²⁷⁹ Título completo: Índice de Progresso Social Brasil 2024: Qualidade de vida nos 5.570 municípios do Brasil (Wilm *et al.*, 2024).

A escala do IPS varia de 0 a 100, sendo que, quanto mais elevado seu valor, melhor a situação de determinado Município em termos de progresso social. Por isso, quanto maior o valor do IPS, menor seria, a princípio, a necessidade de recebimento de transferências federais.

O IPS completa o elenco de seis indicadores socioeconômicos selecionados nesta tese. Ato contínuo, agrega-se, a seguir, um sétimo e último indicador, desta feita associado à capacidade fiscal dos Municípios.

IU 7: RCL_{pc}

O objetivo do presente indicador é o de expressar a capacidade fiscal dos Municípios, medida em termos de volume de receitas públicas por habitante. Adota-se como referência, nesse caso, a Receita Corrente Líquida (RCL)²⁸⁰, que se consolidou como parâmetro clássico em matéria de finanças públicas nacionais, sobretudo por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que o adota como critério de controle em diversos de seus dispositivos.

Cabe observar que a RCL considera não apenas as receitas diretamente arrecadadas pelos Municípios, como também as decorrentes de transferências obrigatórias realizadas pela União (a exemplo do FPM) ou pelos Estados (tal como a repartição de receitas do ICMS²⁸¹), além das transferências voluntárias oriundas da União e dos Estados. Quanto às transferências obrigatórias, não há dúvida de que elas devam compor um indicador representativo da capacidade fiscal dos Municípios, pois tais fontes de receitas compõem o quadro de referência de receitas estruturais desses entes. O questionamento fica apenas por conta das transferências voluntárias, já que elas se sujeitam à discricionariedade alocativa. Em face disso, pode-se considerar, à primeira vista, que tais transferências deveriam ser excluídas do cômputo da RCL. Há de se considerar, porém, que, ao fim e ao cabo, elas se somam ao conjunto de receitas efetivamente auferidas pelos Municípios, desse modo podendo influenciar a percepção dos alocadores de recursos públicos acerca da situação fiscal mais imediata desses entes.

Outro argumento potencial em favor da exclusão das transferências voluntárias do cálculo da RCL seria a alegação de que, de um ponto de vista estático, a RCL “cheia” (ou seja, com a inclusão das citadas transferências) atrai problemas de endogeneidade. No caso das emendas, isso se deve ao fato de que elas representam um subconjunto das transferências

²⁸⁰ Definida pelo art. 2º, inciso IV, da LRF, como o “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”, deduzido, no caso dos Municípios, “a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição” (Brasil, 2000).

²⁸¹ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

voluntárias, que, por sua vez, constituem uma parte da própria RCL. Ocorre que, nesta pesquisa, as variáveis em foco são articuladas com defasagem temporal, de tal sorte que a RCL é tomada como *proxy* da posição fiscal pretérita dos Municípios. Nesses termos, as emendas não são “comparadas consigo mesmas”, pois as emendas executadas em determinado exercício “*t*” são cotejadas com a RCL auferida em exercício anterior (“*t-1*”). Desse modo se afasta, ou ao menos se mitiga, o problema da endogeneidade em sentido estrito, visto que a RCL é interpretada como dada, servindo de parâmetro de comparação com emendas futuras.

A fonte dos dados para a RCL Municipal é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que disponibiliza dados desse indicador por intermédio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), mais especificamente no banco de dados denominado Finanças do Brasil (Finbra). O valor consultado, no caso, consiste na RCL anual de cada Município. Pragmaticamente, a única operação complementar, estritamente necessária para tornar a RCL comparável entre os Municípios, consiste em dividir a RCL anual de cada um deles pelos respectivos números de habitantes, com base em dados populacionais disponibilizados pelo IBGE. Chega-se, assim, ao indicador IU 7 denominado RCL per capita (RCL pc).

Pela ótica universalista, considera-se que, quanto maior o valor da RCL pc, menor seria, em tese, a necessidade de transferências federais aos Municípios, cabendo observar que, pela lógica intrínseca da RCL “cheia”, relações em sentido contrário podem sinalizar um componente inercial de transferências voluntárias que eventualmente sigam dependências de trajetória (*path dependence*) em favor de localidades anteriormente beneficiadas pelas mesmas transferências.

Cobertura dos indicadores universalistas

Também merece registro o grau de cobertura dos indicadores descritos neste Apêndice, em termos de quantidade de Municípios por eles abrangidos, conforme sumariado na tabela seguinte.

Tabela A5.1 – Número de Municípios cobertos pelos indicadores universalistas

Indicador	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6
PIB pc (início em 2017)	5.569	5.569	5.569	5.569	5.569	5.569
PIB pc AD (fixo em 2010)	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564
IDHM (fixo em 2010)	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564
IVS (fixo em 2010)	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564	5.564
IFDM (início em 2018)	5.535	5.544	5.544	5.545	5.547	5.549
IPS (somente 2024)	-	-	-	-	-	5.569
RCL (início em 2019)	5.504	5.514	5.531	5.538	5.538	5.523

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conexão temporal entre emendas empenhadas e indicadores universalistas

Por fim, passa-se aos esclarecimentos sobre como os indicadores universalistas em análise se conectam aos dados de execução orçamentária sob defasagens temporais próprias. De fato, todos os referidos indicadores precedem, no tempo, os dados relativos às emendas empenhadas em favor dos Municípios. Essa concatenação cronológica assenta-se na premissa de que o processo de alocação de recursos públicos pode ser subsidiado por indicadores que, no momento da tomada de decisão, se referem a exercícios pretéritos, não necessariamente relativos a anos imediatamente anteriores. É o que ocorre, por exemplo, com o PIB per capita, cujos dados disponíveis mais recentes sempre se distanciam em mais de um ano relativamente ao exercício financeiro da execução orçamentária, em regra sob defasagem “t-3”.

As defasagens utilizadas, desse modo, foram decididas caso a caso, uma vez que as variáveis em estudo têm periodicidades próprias de atualização, com situações específicas bastante evidentes. Exemplo disso é o que ocorre com o IDHM, cujos últimos dados disponíveis, nesta pesquisa, corresponderam ao ano de 2010. A par desse entendimento, a tabela adiante resume os vínculos temporais estabelecidos nesta pesquisa, com subsequentes explicações individualizadas.

Tabela A5.2 – Associação temporal entre as variáveis dos Casos 1 a 3

Indicador	Referências¹	Emp.² 2020	Emp. 2021	Emp. 2022	Emp. 2023	Emp. 2024	Emp. 2025
IU 1: PIB pc	t-3	2017	2018	2019	2020	2021	2021
IU 2: PIB pc AD	t-3	2017	2018	2019	2020	2021	2021
IU 3: IDHM	Ano fixo	2010	2010	2010	2010	2010	2010
IU 4: IVS	Ano fixo	2010	2010	2010	2010	2010	2010
IU 5: IFDM	t-2	2018	2019	2020	2021	2022	2023
IU 6: IPS	t-1	-	-	-	-	-	2024
IU 7: RCLA pc	t-1	2019	2020	2021	2022	2023	2024

1. Regras gerais passíveis de ajustes finos.

2. "Emp." equivale a valores empenhados, confrontados com os indicadores desta tabela.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para valores de PIB pc municipal (IU 1), considera-se, em regra, a defasagem de três anos (“t-3”) em relação ao ano de referência, ou seja, ou exercício financeiro em que ocorre a execução orçamentária. Esse distanciamento temporal se justifica porque, de praxe, o IBGE divulga nos meses de dezembro – ou seja, no último mês de cada ano – os valores de PIB per capita dos Municípios relativos a dois anos anteriores. Em função disso, durante praticamente todo o exercício financeiro, o dado disponível mais atualizado desse indicador refere-se a três anos precedentes. Tome-se como exemplo o que ocorreu no exercício de 2020. De janeiro a novembro daquele ano, somente se tinha conhecimento do PIB Municipal de 2017 (“t-3”), visto que os valores referentes a 2018 só seriam divulgados pelo IBGE em dezembro de 2020.

Apenas o ano de 2025 não acompanha essa regra “t-3”, visto que, por força dos fatos, sujeitou-se a defasagem de quatro anos (“t-4”). A razão dessa atipicidade foi o adiamento²⁸², pelo IBGE, da divulgação do PIB Municipal concernente a 2022, que, no lugar de ocorrer em dezembro de 2024, somente veio a público em dezembro de 2025, juntamente com dados relativos a 2023. Sendo assim, de janeiro a novembro de 2025, os dados mais atualizados de PIB per capita municipal referiram-se a 2021, conforme consta na Tabela A5.2. Cabe esclarecer, nesse contexto, que o PIB Municipal de 2023, divulgado em dezembro de 2025, não participa desta pesquisa porque representa subsídio decisório para a execução orçamentária de 2026, quando se restaura o critério “t-3”. O horizonte temporal desta tese, repise-se, encerra-se em 2025.

Por sua vez, o PIB pc AD (IU 2) apresenta valores fixos para cada Município no período de 2020 a 2025. Tais valores são congelados em 2010 porque o cálculo desse indicador depende de dados concernentes ao índice de Gini em âmbito municipal, que, por sua vez, dizem respeito àquele mesmo ano, sem atualizações posteriores. O mesmo ocorre com o IDHM (IU 3) e o IVS (IU 4), cujos valores são invariavelmente relativos a 2010, uma vez que nenhum desses dois indicadores foi atualizado no intervalo temporal pesquisado, encerrado em 2025. Essa imutabilidade deve-se ao fato de que os indicadores em comento são alimentados por dados oriundos dos Censos Demográficos conduzidos pelo IBGE, que, em regra, são de atualização decenal²⁸³. Os últimos Censos, com efeito, ocorreram em 1991, 2000, 2010 e 2022, cabendo mencionar que a mais recente edição, inicialmente prevista para 2020, foi reprogramada no contexto da pandemia da Covid-19. No período pesquisado nesta tese, os valores mais

²⁸² Justificado pela necessidade de atualizações metodológicas associadas à mudança de “ano-base” do Sistema de Contas de 2010 para 2021.

²⁸³ De acordo com a Lei nº 8.184, de 1991, os Censos Demográficos deveriam ser realizados com periodicidade não superior a 10 anos.

atualizados dos três indicadores supracitados haviam sido sensibilizados somente pelo Censo de 2010. No horizonte 2020-2025, com efeito, os dados mais atuais disponíveis para o IDHM, como já esclarecido, haviam constado no Atlas do Desenvolvimento Humano publicado em 2013. O mesmo ocorreu com o IVS, cuja última atualização figurou no Atlas da Vulnerabilidade Social dos Municípios Brasileiros, publicado em 2015 pelo Ipea (Brasil, 2015).

Para o IFDM (IU 5), adota-se como referência o segundo ano precedente (“t-2”) ao da execução orçamentária, tal como ocorre com o ano-base inerente a esse indicador. O IFDM divulgado em 2025, por exemplo, teve como ano-base o exercício de 2023. Essa opção se mostrou razoável porque, até onde se pode verificar, os valores desse indicador são geralmente divulgados ainda durante o primeiro semestre de cada ano. Nesses termos, ao contrário do que ocorre com o PIB per capita, o IFDM tem maiores condições de influenciar, em tempo hábil, a execução orçamentária ao longo de determinado exercício financeiro.

O IPS (IU 6) constitui caso à parte porque esse indicador somente passou a ser divulgado com granularidade municipal, de forma inédita, a partir de 2024. Por esse motivo, o IPS somente foi cotejado com dados orçamentários de 2025, com defasagem “t-1”, ou seja, utilizando-se o IPS relativo a 2024. Cabe observar, porém, que o IPS não informa expressamente o ano-base ao qual se refere, de modo que se considera, como referência temporal, o próprio ano de publicação dos dados atualizados desse indicador.

Por fim, a RCL per capita (IU 7) também segue o critério “t-1”, mas, nesse caso, os dados consultados efetivamente se referem aos valores apurados no exercício financeiro imediatamente anterior àquele em que ocorre a execução orçamentária. Em 2025, por exemplo, os dados consultados dizem respeito à RCL de fato auferida em 2024. A escolha do critério “t-1” é coerente com o dinamismo desse indicador, que, em verdade, é apurado em bases mensais. No início de cada ano, por conseguinte, já se conhece o valor da RCL per capita anual relativa ao exercício findo.

Tecidas essas considerações, cabe adicionar uma breve nota para explicar por que motivo se considera como ano de referência para a decisão alocativa, nesta pesquisa, o próprio exercício financeiro em que ocorre a execução orçamentária, e não o exercício financeiro precedente, em que se elabora o orçamento a ser executado. Poder-se-ia alegar, afinal, que o destino das transferências voluntárias da União seria decidido no momento de formulação dos orçamentos, e não no ano de execução orçamentária. Embora essa alegação possa parecer razoável à primeira vista, não é essa a realidade do processo orçamentário federal, pois nem sempre o ano em que se planeja o orçamento coincide com o ano em que se decide o destino

específico do gasto público. Como já explicado anteriormente, o que ocorre, no mais das vezes, é que as dotações orçamentárias são aprovadas de forma aberta²⁸⁴ na lei orçamentária anual (LOA), sem que haja a regionalização do gasto em nível municipal para todas as programações. Por esse motivo, subsiste um elevado grau de discricionariedade para a especificação de Municípios beneficiados por transferências voluntárias durante a fase de execução dos orçamentos anuais, mais especificamente no estágio do empenho da despesa²⁸⁵.

Elegeu-se, portanto, a despesa empenhada como variável orçamentária a ser cotejada com os indicadores reunidos nesta pesquisa. A fonte precípua de dados consultados, desagregados em nível Municipal, é o sistema informatizado SIGA Brasil, administrado pelo Senado Federal. Complementarmente, para dados agregados, utilizou-se também o sistema SIOP, gerenciado pela Secretaria de Orçamento Federal. Em face dessa escolha, convém justificar por que o “empenho” da despesa representa uma métrica adequada para esta pesquisa. Para isso, deve-se ter claro, inicialmente, o motivo pelo qual a despesa paga em determinado exercício (inclusive de forma conjugada com restos a pagar inscritos em exercícios anteriores) não representaria uma medida mais consistente. Em primeiro lugar, isso se justifica pelo fato de que as despesas pagas “puras”, derivadas de empenhos realizados em um determinado exercício, teriam o vício metodológico de não captar todo o impacto da decisão alocativa tomada em um determinado ano, visto que parte do valor empenhado pode ser inscrita em restos a pagar. Prestigia-se nesta pesquisa, desse modo, o enfoque analítico “patrimonial” no lugar do “financeiro”, sob a premissa de que os montantes empenhados representam valores análogos a “ativos” dos Municípios, que, em algum momento, abastecem os cofres municipais²⁸⁶. Em segundo lugar, porque os pagamentos “totais” realizados no ano, que incluem a quitação de restos a pagar, seriam metodologicamente eivados do vício de se reunir, numa mesma variável, decisões tomadas em diferentes exercícios financeiros, já que os restos a pagar, por definição, decorrem de empenhos realizados em anos anteriores. Por mais de um motivo, então, os pagamentos tenderiam a romper o elo temporal entre atos orçamentários e decisões alocativas, fragilizando a articulação das variáveis pesquisadas em um determinado exercício financeiro. Os empenhos, ao contrário, refletem com maior precisão a intencionalidade das destinações alocativas politicamente definidas em cada exercício financeiro.

²⁸⁴ Nas emendas individuais, por exemplo, é comum que suas dotações sejam autorizadas na LOA com abrangência estadual, mais especificamente em favor do Estado em que cada parlamentar foi eleito. Na execução dessas emendas, os mesmos parlamentares podem indicar os Municípios a serem beneficiados.

²⁸⁵ De acordo com o art. 61 da Lei nº 4.320, de 1964, cada ato de empenho deve ser acompanhado de um documento denominado “nota de empenho”, na qual se indica o nome do credor, a especificação e a importância da despesa.

²⁸⁶ Sem prejuízo, é evidente, da possibilidade de cancelamentos de empenhos.

REFERÊNCIAS

- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (Atlas BR). **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.
- BACHA, Edmar L. **Belíndia 2.0: fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Métodos e conceitos para o cálculo do índice de vulnerabilidade social com base nas PNADs e desagregações**. Relatório Institucional. Brasília, DF: Ipea, 2018.
- CANZIAN, Fernando. **Brasil é o 5º país mais desigual do mundo, diz estudo da equipe de Thomas Piketty**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 9 dez. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/12/brasil-e-o-5o-pais-mais-desigual-do-mundo-diz-estudo-da-equipe-de-thomas-piketty.shtml>. Acesso em: 6 jan. 2026.
- CHANCEL, Lucas; GÓMEZ-CARRERA, Ricardo; MOSHRIF, Rowaida; PIKETTY, Thomas. **World Inequality Report 2026**. World Inequality Lab, 2025.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Firjan). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) 2025**. Rio de Janeiro: Firjan, 2025.
- INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS; REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade 2025**. São Paulo: Instituto Cidades Sustentáveis, 2026.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório sobre o desenvolvimento humano 2025**. Nova Iorque: PNUD, 2025.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Radar IDHM: evolução do IDHM e de seus componentes: período de 2012 a 2024**. Brasília, DF: PNUD, 2026.
- UNION BANK OF SWITZERLAND (UBS). **Global Wealth Report 2025**. Zurique: UBS, 2025.
- WILM, Melissa; SANTOS, Daniel; VERÍSSIMO, Beto; MOSANER, Marcelo; SEIFER, Paulo; MARANGONI, Sérgio; COELHO, Luana; SILVA, Caíque; ALBUQUERQUE, Roberta; VILHENA, Agatha; VERÍSSIMO, Ricardo P. **Índice de Progresso Social Brasil 2024: qualidade de vida nos 5.570 municípios do Brasil**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2024.

Apêndice 6 – Infraestrutura escolar e qualidade do ensino básico

Segundo a literatura especializada, a infraestrutura física das escolas integra o conjunto de fatores relevantes que influenciam o processo de aprendizagem e o desempenho escolar, sobretudo no âmbito de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil (Albernaz; Ferreira; Franco, 2002; Duarte; Gargiulo; Moreno, 2011; Garcia, 2015; Castro, 2018; Batista; Siqueira; Alves, 2023). Essa relação é bem sintetizada por Albernaz, Ferreira e Franco (2002, p. 470), nos seguintes termos: “Quanto melhor for a infraestrutura escolar, melhor será o ambiente de estudo para os alunos, o que irá favorecer o seu desempenho”.

O panorama da infraestrutura educacional pública no Brasil, contudo, é crítico. Em alguns casos, isso reflete a própria precariedade da infraestrutura nacional como um todo, caracterizada pela acentuada privação de uma adequada rede de esgoto. De acordo com o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025, coordenado pelas organizações Todos pela Educação, Fundação Santillana e Editora Moderna, embora a grande maioria das escolas públicas brasileiras já disponha de itens básicos de infraestrutura, como água potável, energia elétrica, banheiros e cozinha, “apenas 79% das escolas são atendidas por serviço de coleta de lixo e somente 48,2% estão conectadas à rede pública de esgoto”²⁸⁷.

A provisão de uma infraestrutura física escolar minimamente adequada, portanto, não é questão adstrita apenas à temática do desempenho escolar. Trata-se, também, de uma etapa do processo civilizatório coordenado pelo Estado, cabendo reconhecer, nesse sentido, que a educação gera “importantes externalidades sociais” em prol do “desenvolvimento humano de uma sociedade” (Barros; Mendonça, 1997, p. 7).

Mesmo em relação aos itens de cobertura mais elevada, não se deve perder de vista que a situação da infraestrutura escolar é bastante heterogênea ao longo do País. Conforme salientado pelo Anuário supracitado: “Entre as regiões do Brasil, os números são mais baixos no Norte: a água potável está presente em 62,9% dos estabelecimentos no Acre; no estado de Roraima, apenas 72,3% contam com banheiros”²⁸⁸. Para além dos itens mais elementares de infraestrutura, o Anuário em comento também destaca que:

Em 2024, apenas 41% das escolas públicas de Educação Infantil contavam com parque infantil. Nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, menos da metade (47,2%) dispunham de biblioteca ou sala de leitura. Já entre as escolas dos Anos Finais, só 46,8% possuíam laboratório de Informática e, no Ensino Médio, 46,9% tinham laboratório de Ciências. [...]

²⁸⁷ Todos Pela Educação; Fundação Santillana; Editora Moderna (2025).

²⁸⁸ Ibidem.

Embora 95,4% das escolas públicas tenham acesso à internet, apenas 44,5% são conectadas de acordo com parâmetros adequados para o uso pedagógico em sala de aula, o que limita o uso efetivo nos processos de ensino e aprendizagem (Todos Pela Educação; Fundação Santillana; Editora Moderna, 2025).

Outro fator relevante, associado ao desafio climático contemporâneo, diz respeito à privação de infraestrutura de climatização em salas de aula. Quanto a esse quesito, o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025 sublinha que:

apenas 38,7% das salas em uso contam com algum tipo de equipamento, como ar-condicionado, aquecedor ou climatizador. Esse dado merece atenção, especialmente diante das evidências que comprovam o impacto negativo do calor no desempenho dos estudantes. Em um cenário de crise climática, oferecer condições adequadas de conforto térmico é um suporte essencial ao processo de aprendizagem (Todos Pela Educação; Fundação Santillana; Editora Moderna, 2025).

Vulnerabilidades dessa natureza, por sinal, já haviam sido apontadas pela chamada Operação Educação, realizada em 2023 por 32 Tribunais de Contas do País sob coordenação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). Trata-se de levantamento promovido em todos os 26 Estados do País, além do Distrito Federal, que verificou *in loco* 1.088 escolas estaduais, municipais ou distritais situadas em 537 cidades brasileiras. Foi constatado naquela ocasião, por exemplo, que 57% das salas de aula visitadas eram inadequadas, e que os principais problemas encontrados diziam respeito a “Janelas, ventiladores e móveis quebrados e iluminação e ventilação insuficientes” (Atricon, 2023).

Prospectivamente, registre-se o fato de que a dimensão da infraestrutura escolar foi destacadamente disciplinada pelo novo Plano Nacional da Educação (PNE), de vigência decenal, aprovado pela Lei nº 15.388, de 2026. Entre as suas disposições mais específicas sobre o tema, sobressai a criação do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar (PNIE), que é disciplinado em capítulo próprio na referida lei, adiante transcrito com realces pertinentes a esta pesquisa.

CAPÍTULO VII

DO PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR

Art. 21. Fica criado o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar [...].

Art. 22. O Programa terá como objetivos:

I – garantir, até o final do terceiro ano de vigência deste PNE, as condições mínimas de infraestrutura de funcionamento e salubridade de todas as escolas públicas de educação básica, com vistas à superação de situações críticas;

II – reduzir continuamente as desigualdades nas condições de oferta de infraestrutura escolar, entre redes públicas de ensino e no âmbito de cada uma delas;

III – garantir, até o final do decênio, em todas as instituições públicas de educação básica, o atendimento de padrões nacionais de qualidade de infraestrutura escolar pactuados nacionalmente em regime de colaboração; [...]

Art. 23. Constituem fontes de recursos do Programa: [...]

II – as dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;

Art. 24. As ações financiadas, as quais destinarão, no mínimo, 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos do Programa a iniciativas voltadas à educação básica, compreenderão:

I – melhoria da infraestrutura escolar existente, mediante reformas, adequações e modernizações; e

II – expansão da infraestrutura escolar, mediante construção de novas unidades ou ampliações estruturais significativas.

Art. 25. Para acessar os recursos do Programa, o ente federativo deverá a ele aderir e pactuar a trajetória de cumprimento das metas deste PNE.

§ 1º Serão definidas, no âmbito do Programa, etapas de avanço progressivo da infraestrutura escolar que incorporem patamares crescentes de qualidade.

§ 2º **O Ministério da Educação editará ato para dispor sobre:**

I – definição de **patamares progressivos de oferta de infraestrutura escolar**, desde as situações críticas até patamares superiores, **a partir de critérios técnicos**;

II – formas de adesão, pactuação e acompanhamento da trajetória de cumprimento das metas deste PNE, em cada etapa do programa;

III – **critérios de priorização dos recursos, assegurada a busca pela equidade entre entes federativos.**

§ 3º Terão prioridade, sem a necessidade da pactuação prevista no *caput*, as ações destinadas a superar situações críticas de infraestrutura escolar que comprometam as condições mínimas de funcionamento e salubridade das escolas públicas de educação básica. [...]

Art. 27. A execução das ações financiadas pelo Programa poderá ocorrer:

I – diretamente pela União; ou

II – pelo ente federativo beneficiário, mediante transferência de recursos, com assistência técnica da União (Brasil, 2026, grifos nossos).

Note-se que o PNIE prevê, expressamente, que caberá ao Ministério da Educação definir critérios de priorização dos recursos com ênfase na busca pela equidade federativa, tudo isso no contexto da infraestrutura escolar. Trata-se, portanto, de vetor normativo que reforça de maneira contundente a relevância do objeto de análise do Caso 3 desta pesquisa.

Um segundo indicativo da relevância política assumida pela infraestrutura escolar é o Projeto de Lei Complementar nº 265, de 2025, que visa excluir as despesas realizadas no âmbito do PNIE tanto dos limites de despesa primária estabelecidos pelo Regime Fiscal Sustentável instituído pela Lei Complementar nº 200, de 2023, também conhecido como Novo Arcabouço Fiscal, como das metas de resultado primário anualmente fixadas por meio de leis de diretrizes orçamentárias²⁸⁹.

Esse novo cenário, em suma, aponta para uma tendência de aumento nos aportes de recursos direcionados à infraestrutura física escolar. Em tal contexto, é de suma importância que tais acréscimos sejam associados a indicadores de desempenho, considerando-se o propósito republicano de bom uso dos recursos públicos. Isso pode ser traduzido, de forma operativa, nos termos da abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), que, entre outras perspectivas de análise, ocupa-se da dimensão da equidade do gasto público, ao encontro do que se propõe nesta tese.

²⁸⁹ Não se adentra, aqui, no mérito dessa proposta, cabendo ponderar, apenas, que, do ponto de vista da gestão fiscal do País, medidas dessa natureza tendem a fragilizar a efetividade das regras fiscais em vigor.

REFERÊNCIAS

- ALBERNAZ, Ângela; FERREIRA, Francisco H.G.; FRANCO, Creso. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 3, 2002.
- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon). **Operação Educação**: fiscalização ordenada nacional. Brasília, DF: Atricon, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/operacao-educacao>. Acesso em: 7 out. 2025.
- BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 525).
- BATISTA, Maria L.B.; SIQUEIRA, Rogério M.; ALVES, Christiane L.B. Análise da infraestrutura das escolas dos anos iniciais do ensino fundamental público cearense. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 54, n. 1, p. 8-30, 2023.
- BRASIL. **Lei nº 15.388, de 2026**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: Presidência da República, 2026.
- CASTRO, Elianice S. **A infraestrutura escolar brasileira como indicador para políticas públicas e para um padrão de qualidade em educação**. 2018. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, 2018.
- DUARTE, Jesús; GARGIULO, Carlos; MORENO, Martín. **School infrastructure and learning in Latin American elementary education**: an analysis based on the SERCE. Inter-American Development Bank, 2011.
- GARCIA, Paulo S. Contribuições para a melhoria das escolas: o caso das escolas eficazes. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. 30, 2015.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO; FUNDAÇÃO SANTILLANA; EDITORA MODERNA. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2025**. 12. ed. São Paulo: Todos Pela Educação / Fundação Santillana / Editora Moderna, 2025.

Apêndice 7 – Plano de Ações Articuladas

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é um instrumento plurianual de diagnóstico, planejamento e gestão das redes de ensino público da educação básica, que orienta as transferências voluntárias da União aos demais entes nessa área de atuação²⁹⁰.

Originalmente²⁹¹, o PAR foi criado como um componente do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso)²⁹², instituído pelo Decreto nº 6.094, de 2007²⁹³. Essa norma infralegal estabeleceu que a assistência técnica e financeira da União, de caráter suplementar e voluntário, às redes públicas de educação básica dos entes subnacionais, dar-se-ia, quando cabível, mediante a elaboração de Plano de Ações Articuladas (PAR), à época definido como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e à observância das suas diretrizes” (Brasil, 2007). Posteriormente, esse tema foi disciplinado de forma mais abrangente pela Lei nº 12.695, de 2012, que passou a vincular o PAR ao Plano Nacional de Educação (PNE), definindo, entre outras providências, que:

- (i) o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos entes subnacionais, de forma geral, deve ser feito mediante a pactuação de PAR (art. 1º), cujo objetivo é “promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação” (art. 1º, parágrafo único);
- (ii) o PAR deve ser elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, considerando, entre outras, a dimensão “infraestrutura física e recursos pedagógicos” (art. 2º, § 1º, inciso IV);
- (iii) a União, por intermédio do Ministério da Educação, é autorizada a transferir recursos aos demais entes federados para prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato (art. 4º);
- (iv) essa transferência direta deve ser executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de forma condicionada ao cumprimento de termo de compromisso (art. 4º, § 1º); e
- (v) o Conselho Deliberativo do FNDE deve fixar, por meio de resolução, regras e procedimentos complementares para a execução das ações previstas no termo de compromisso (art. 9º). (Brasil, 2012).

²⁹⁰ Em termos práticos, o PAR é elaborado pelos entes subnacionais e operacionalizado por meio da plataforma denominada Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (SIMEC), gerenciada pelo Ministério da Educação (MEC), com a intermediação do FNDE.

²⁹¹ Quanto ao contexto histórico subjacente à criação do PAR, vide Fernandes e Nogueira (2020).

²⁹² Nos termos do art. 1º desse diploma normativo, o “Compromisso” foi definido como a “conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (Brasil, 2007).

²⁹³ Editado no contexto de lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do qual também se derivou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Também merece registro o fato de que o PAR é sistematizado em torno de ciclos plurianuais, que, em regra, são de duração quadrienal²⁹⁴. Para o horizonte relevante desta tese (2020-2025), observa-se a presença dos seguintes marcos: (i) terceiro ciclo (2016-2020); (ii) quarto ciclo (2021-2024); e (iii) quinto ciclo (2025-2028). O quarto ciclo, como se vê, foi o de maior incidência no período coberto por esta pesquisa. Nesse contexto, destaca-se que a Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020, editada pelo Conselho Deliberativo do FNDE, havia definido para o quarto ciclo do PAR que:

- (i) a assistência técnica e financeira da União estaria sujeita às diretrizes de programas e ações das secretarias do Ministério da Educação (MEC) e diretorias do FNDE (art. 1º, § 3º);
- (ii) a assistência federal realizada por meio do PAR deveria observar, entre outros critérios, a capacidade operacional e a situação de vulnerabilidade socioeconômica dos entes federados, observado o Índice de Desenvolvimento Humano (art. 3º);
- (iii) caberia ao FNDE construir um ranking²⁹⁵ estadual e outro municipal dos entes a serem prioritariamente atendidos por meio do PAR, com base em modelo estatístico que considerasse, no mínimo, os critérios acima indicados (art. 3º, § 1º); e
- (iv) os referidos critérios não se aplicariam aos entes beneficiados com recursos provenientes de emendas impositivas individuais e de bancada (Brasil, 2020).

Como se vê, critérios técnicos deveriam condicionar as transferências voluntárias da União a cargo do FNDE, inclusive no que tange à dimensão da equidade, mas tais critérios não se aplicam, por força de previsão normativa expressa, às emendas impositivas.

Em termos prospectivos, há indicativos²⁹⁶ de que o “Novo PAR”, referente ao quinto ciclo (2025-2028), buscará, entre outros propósitos, “promover a equidade na distribuição dos recursos discricionários da União”, com a criação de “metodologia de ordenamento e transparência” para que “os recursos sejam direcionados para onde são mais necessários, considerando as desigualdades históricas e sociais que ainda marcam a educação no Brasil” (Brasil, 2025), com a priorização das redes “que mais precisam da assistência da União” (Brasil, 2024).

²⁹⁴ O primeiro ciclo compreendeu o quadriênio de 2007 a 2010; o segundo, o de 2011 a 2014.

²⁹⁵ Não se identificou, contudo, a existência de tal *ranking*, ao menos na forma de documento de acesso público.

²⁹⁶ Não se detectou, no momento de elaboração deste Apêndice (maio de 2026), ato normativo que tenha instituído formalmente o Novo PAR.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 4, de 4 de maio de 2020**. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas – PAR. Brasília, DF: FNDE, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Apresentação Novo PAR: ciclo 2025-2028**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/novo-par/documentos/apresentacaonovoparfinal.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Como funciona o Novo PAR**. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/novo-par/como-funciona>. Acesso em: 14 mai. 2026.

FERNANDES, José H.P.; NOGUEIRA, Jaana F.F. Plano de ações articuladas: melhoria da educação e redução das desigualdades. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda M.; MOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia P. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

Apêndice 8 – Índice de Infraestrutura Física da Educação Básica (INEB)

Embora inexista um “indicador oficial” de infraestrutura escolar do ensino básico, o Censo Escolar da Educação Básica, anualmente conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), disponibiliza um amplo conjunto de microdados pertinentes ao tema. Com base nessa fonte de dados, entre outras, diversos autores têm formulado índices consolidados de infraestrutura escolar, cada qual à sua maneira, a exemplo de Schneider (2012), Soares Neto *et al.* (2013) e Vasconcelos *et al.* (2021)²⁹⁷. Como parte desse contexto, o estudo citado na exposição do Caso 3 elaborou, pragmaticamente, um índice constituído por 32 itens de infraestrutura física reputados como essenciais para a oferta adequada de ensino básico, desde água potável até internet de banda larga (Tanno, 2022). Esse índice foi sensibilizado de forma binária, computando-se a ausência ou presença de cada um dos seus 32 itens, com pesos idênticos. Sendo assim, se determinado Município contasse com 16 desses itens, em média, nas suas escolas, então seu índice apurado teria como resultado o valor de 50%.

Na esteira desse modelo geral, mas, também, com amparo na literatura supracitada, concebeu-se nesta pesquisa, de forma categorizada, o Índice de Infraestrutura Física da Educação Básica (INEB), constituído por 45 itens de infraestrutura, distribuídos em torno destas cinco dimensões: (1) Serviços Básicos; (2) Ambientes Administrativos; (3) Ambientes Pedagógicos; (4) Infraestrutura e Lazer; e (5) Tecnologia e Equipamentos. A estrutura completa do INEB é apresentada no Quadro A8.1, que também informa os códigos das variáveis consultadas no Censo Escolar de 2024, que foi o último disponível no horizonte do Caso 3.

²⁹⁷ Cite-se, também, o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) do Ministério da Educação (MEC).

Quadro A8.1 – Composição do INEB

Dimensão	Item	Código do item no Censo 2024
Serviços Básicos	Coleta de lixo	IN_LIXO_SERVICO_COLETA
	Energia elétrica por rede pública	IN_ENERGIA_REDE_PUBLICA
	Água potável	IN_AGUA_POTAVEL
	Água por rede pública	IN_AGUA_REDE_PUBLICA
	Esgotamento sanitário por rede pública	IN_ESGOTO_REDE_PUBLICA
Ambientes Administrativos	Sala de diretoria	IN_SALA_DIRETORIA
	Secretaria	IN_SECRETARIA
	Sala de professores	IN_SALA_PROFESSOR
	Almoxarifado	IN_ALMOXARIFADO
	Despensa	IN_DESPENSA
	Sala para Atendimento Educacional Especializado (AEE)	IN_SALA_ATENDIMENTO_ESPECIAL
Ambientes Pedagógicos	Sala de leitura	IN_SALA_LEITURA
	Sala multiuso (música, dança e artes)	IN_SALA_MULTIUSSO
	Sala de artes	IN_SALA_ATELIE_ARTES
	Sala de música	IN_SALA_MUSICA_CORAL
	Sala de repouso dos alunos	IN_SALA_REPOUSSO_ALUNO
	Biblioteca	IN_BIBLIOTECA
	Laboratório de informática	IN_LABORATORIO_INFORMATICA
	Laboratório de ciências	IN_LABORATORIO_Ciencias
Infraestrutura e Lazer	Banheiro	IN_BANHEIRO
	Banheiro exclusivo para funcionários	IN_BANHEIRO_FUNCIONARIOS
	Cozinha	IN_COZINHA
	Banheiro para PNE	IN_BANHEIRO_PNE
	Refeitório	IN_REFEITORIO
	Pátio coberto	IN_PATIO_COBERTO
	Pátio descoberto	IN_PATIO_DESCOBERTO
	Corrimão	IN_ACESSIBILIDADE_CORRIMAO
	Quadra de esportes coberta	IN_QUADRA_ESPORTES_COBERTA
	Parque infantil	IN_PARQUE_INFANTIL
	Banheiro para educação infantil	IN_BANHEIRO_EI
	Área verde	IN_AREA_VERDE
	Auditório	IN_AUDITORIO
	Quadra de esportes descoberta	IN_QUADRA_ESPORTES_DESCOBERTA
	Sinal Sonoro	IN_ACESSIBILIDADE_SINAL_SONORO
Tecnologia e Equipamentos	Computadores	IN_COMPUTADOR
	Acesso à internet	IN_INTERNET
	Aparelho de televisão	IN_EQUIP_TV
	Internet de Banda larga	IN_BANDA_LARGA
	Equipamento de Som	IN_EQUIP_SOM
	Projeto multimídia (<i>data show</i>)	IN_EQUIP_MULTIMIDIA
	Impressora	IN_EQUIP_IMPRESSORA
	Copiadora	IN_EQUIP_COPIADORA
	Internet para alunos	IN_INTERNET_ALUNOS
	Scanner	IN_EQUIP_SCANNER
	Tablet para alunos	IN_TABLET_ALUNO

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cogitou-se, inicialmente, a adoção de pesos diferenciados para cada item, mas essa escolha metodológica se revelou problemática. Em primeiro lugar, porque ela dá margem a interpretações subjetivas sobre a essencialidade dos componentes de infraestrutura escolar²⁹⁸. Em segundo, porque métodos objetivos de ponderação diferenciada, como a Análise de Componentes Principais (ACP)²⁹⁹, requerem que se arbitrem paradigmas temporais de

²⁹⁸ Tal aspecto, aliás, tende a ser em breve objetivado por força da Lei nº 15.388, de 2026, que aprovou o novo Plano Nacional da Educação (PNE). De acordo com o art. 25 da referida lei, caberá ao Ministério da Educação editar ato com a definição de patamares progressivos de infraestrutura escolar, com a delimitação de “situações críticas” e de “patamares superiores” (Brasil, 2026).

²⁹⁹ Em inglês: Principal Component Analysis (PCA).

referência, mas disso decorre que, ou se “congela” a realidade de determinado período para a obtenção de um “peso fixo”, ou apuram-se “pesos dinâmicos” ao longo dos anos. Ocorre que cada uma dessas opções tem um custo analítico associado, pois pesos fixos não captam mudanças de realidade de um ano para outro, e pesos dinâmicos podem comprometer a comparabilidade do indicador ao longo do tempo. Vale lembrar que, no Caso 3 desta tese, os empenhos anuais da ação 20RP, adstritos ao horizonte 2020-2025, são cotejados com dados de infraestrutura escolar mediante defasagem “t-1”, razão pela qual o INEB deve estar disponível para o período 2019-2024.

Diante desses dilemas metodológicos, considerou-se como opção mais segura a atribuição de pesos iguais para os 45 itens do INEB, equivalentes a 2,22%³⁰⁰. Isso confere elevada objetividade e inteligibilidade ao indicador, que também passa a ser plenamente comparável em termos plurianuais. Mas para que o INEB não variasse simplesmente de 0 a 45, seu cálculo foi ajustado para que ele se situe forçosamente entre 0 e 100, como se variasse de 0% a 100% em termos de cobertura dos seus itens constitutivos. A apuração do INEB de determinado Município em um dado ano, portanto, é dada pela seguinte fórmula:

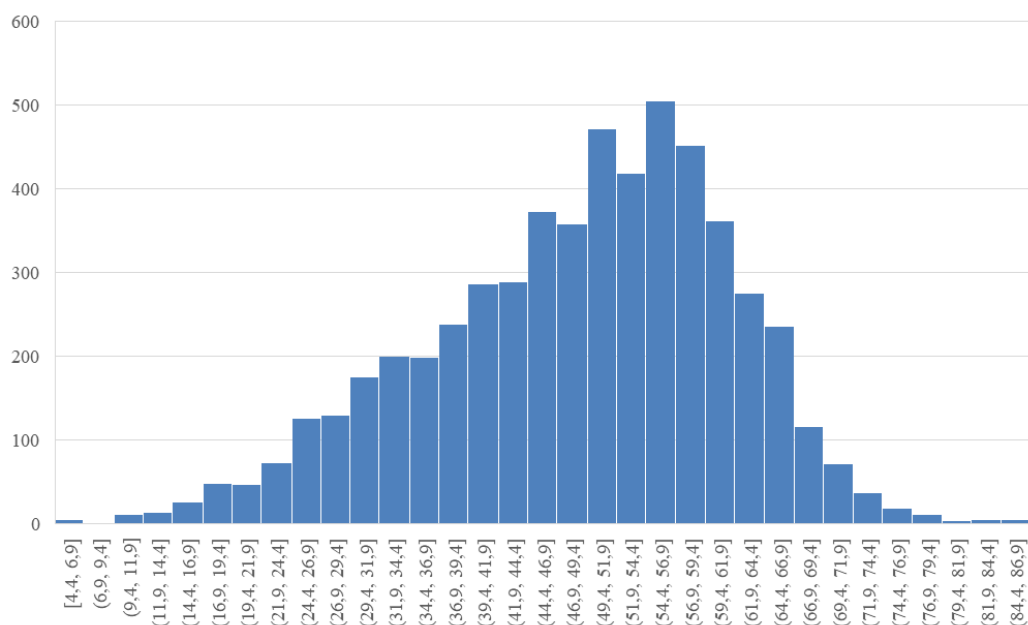
$$INEB = \frac{\text{Média de itens por escola, no Município}}{45} \times 100$$

O numerador da fórmula corresponde à média aritmética simples da quantidade de itens de infraestrutura presentes nas unidades escolares de um determinado Município. Seu valor é obtido da seguinte forma: (i) inicialmente, calcula-se o somatório das 45 variáveis binárias (0 ou 1) de cada escola individualmente; e (ii) em seguida, extrai-se a média desses somatórios para o conjunto total das escolas.

Nesses termos, o INEB é apto a apresentar informações simples e diretas, porém bastante ricas analiticamente. Afirmar, por exemplo, que as escolas públicas de um dado Município, em média, têm apenas 4,4% dos itens de infraestrutura, e que as de outro ente dispõem de 86,7%, já é dizer muita coisa sobre a desigualdade no País. Esses são, diga-se de passagem, os valores extremos efetivamente observados em 2024, que são colocados em perspectiva no histograma do Gráfico A8.1.

Registre-se que, como filtros básicos de dados censitários, foram selecionadas, apenas, as escolas públicas “em atividade” pertencentes à “rede municipal”, que em 2024 totalizaram cerca de 107 mil unidades. Na linguagem do Censo Escolar, esses filtros são: (i) “TP_SITUACAO_FUNCIONAMENTO” = 1; e (ii) “TP_DEPENDENCIA” = 3.

³⁰⁰ Como resultado da divisão de 100% por 45 (itens).

Gráfico A8.1 – Histograma do INEB em 2024

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa heterogeneidade de condições de infraestrutura das escolas públicas municipais também pode ser observada no nível de agregação estadual. Sob esse recorte, a Tabela A8.1 apresenta os valores consolidados do INEB por Estado no decênio 2015-2024.

Tabela A8.1 – INEB estadual de 2015 a 2024

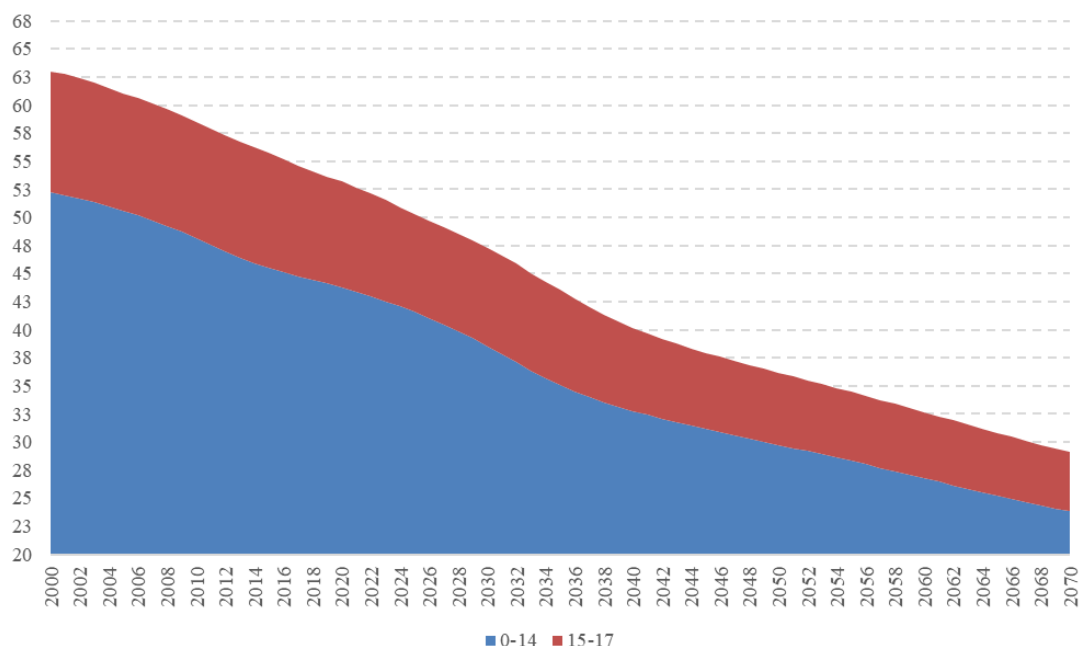
Estado	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Amazonas	10,8	11,3	11,5	12,0	16,7	17,6	18,2	19,4	20,7	21,5
Acre	15,8	16,3	16,4	16,7	21,3	21,9	21,9	22,3	23,1	22,9
Roraima	19,3	20,1	19,7	20,1	25,0	26,1	26,1	26,8	27,5	28,9
Maranhão	17,1	17,7	18,1	18,7	23,9	24,7	25,4	26,9	28,4	29,7
Amapá	20,9	21,1	21,1	20,6	25,9	26,9	27,5	27,8	29,4	29,9
Pará	18,3	19,0	19,4	19,7	25,0	25,7	26,3	27,3	28,7	30,0
Piauí	20,8	22,2	23,1	23,8	30,8	32,0	33,0	34,4	36,0	37,5
Bahia	23,8	24,8	25,7	26,5	33,9	34,9	35,6	37,0	38,5	39,9
Pernambuco	23,0	23,9	24,5	25,6	32,6	33,6	34,7	36,6	38,4	39,9
Paraíba	22,9	24,1	25,1	26,0	33,6	34,7	35,9	37,5	39,5	41,4
Rio Grande do Norte	26,9	28,1	28,3	29,1	36,6	37,6	38,7	40,3	41,5	42,6
Alagoas	26,6	27,6	27,1	27,8	35,0	36,4	37,9	39,4	41,8	43,9
Sergipe	27,2	28,1	28,7	29,5	37,9	39,1	40,5	41,5	42,9	44,3
Tocantins	31,2	32,2	32,8	33,9	41,2	42,4	43,2	43,8	44,6	45,3
Ceará	32,4	33,5	34,0	34,5	41,7	42,5	43,0	44,0	45,5	47,0
Espírito Santo	34,4	35,4	36,1	36,5	43,9	45,4	46,7	47,8	49,5	50,6
Mato Grosso	34,9	36,1	36,6	37,6	47,1	47,9	49,0	50,1	50,8	52,5
Rondônia	32,8	33,9	34,3	35,3	44,5	46,8	48,2	49,4	50,7	52,7
Minas Gerais	36,0	36,9	37,7	38,4	46,5	47,7	48,5	49,6	51,1	52,8
São Paulo	43,2	44,0	42,7	43,9	51,0	50,8	50,1	52,0	52,1	53,0
Rio de Janeiro	41,7	42,3	42,9	43,3	51,0	51,7	52,2	52,5	53,9	54,7
Goiás	39,6	40,4	40,9	41,4	49,7	50,8	51,8	53,2	54,3	55,3
Mato Grosso do Sul	45,0	45,6	45,7	44,7	53,2	54,2	55,2	55,9	56,6	57,1
Paraná	43,8	43,6	43,7	44,8	53,5	55,0	54,8	55,7	57,0	57,7
Santa Catarina	39,6	40,6	41,2	42,0	51,7	53,1	52,4	53,3	57,7	58,7
Rio Grande do Sul	43,7	44,4	44,9	45,6	54,9	55,8	56,6	57,0	58,3	58,9

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pela ótica universalista de alocação de recursos públicos, quanto menor o valor do INEB, maior seria, em tese, a necessidade de recebimento de transferências federais por intermédio da ação orçamentária 20RP. A correlação normativa esperada, portanto, é negativa.

Assinale-se, entretanto, que essa prescrição normativa tem em vista um horizonte alocativo de curto e médio prazo. No longo prazo, o planejamento estratégico dos aportes financeiros em favor da infraestrutura das escolas públicas também deve levar em consideração, entre outros fatores, a necessidade de oferta de vagas para o ensino básico *vis-à-vis* à rápida transição demográfica em curso no País. Segundo o IBGE (Brasil, 2024), a população brasileira de 0 a 17 anos deverá se reduzir mais do que pela metade ao longo do século 21, passando de 63 milhões de pessoas, em 2000, para 29,1 milhões, em 2070, que é o último ano projetado. Esse acentuado encolhimento da população jovem é ilustrado no Gráfico A8.2, que segrega o referido contingente nas faixas etárias de 0 a 14 anos e de 15 a 17 anos.

Gráfico A8.2 – População jovem no Brasil de 2000 a 2070 (milhões de pessoas)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do IBGE (Brasil, 2024).

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação: 2000-2070**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- BRASIL. **Lei nº 15.388, de 2026**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: Presidência da República, 2026.
- SCHNEIDER, Gabriela. **Política educacional e instrumentos de avaliação: pensando um índice de condições materiais da escola**. Curitiba: Prismas, 2012.
- SOARES NETO, Joaquim J.; JESUS, Girlene R.; KARINO, Camila A.; ANDRADE, Dalton F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013.
- TANNO, Cláudio R. **Ação orçamentária 20RP: apoio à infraestrutura para a educação básica (Estudo Técnico nº 7/2022)**. Brasília, DF: CONOF, 2022. 83 p. (Sumário Temático).
- VASCONCELOS, Joyciane C.; LIMA, Patrícia V.P.S.; ROCHA, Leonardo A.; KHAN, Ahmad S. Infraestrutura escolar e investimentos públicos em educação no Brasil: a importância para o desempenho educacional. **Ensaio. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 113, p. 874-898, 2021.

Apêndice 9 – Fragilidades do FPM

Como parte do modelo de repartição tributária adotado no Brasil, a Constituição da República estabelece, em seu art. 159, que a União deve entregar ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) 25,5% da arrecadação líquida³⁰¹ do imposto sobre renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI)³⁰². Em 2025, a título exemplificativo, a União transferiu R\$ 198 bilhões ao FPM com base nessa regra. O que mais importa para esta tese, contudo, não é a origem ou o montante do FPM, mas seu critério de distribuição regional, pois isso permite avaliar a equidade do gasto público.

Quanto a esse quesito, o Código Tributário Nacional³⁰³ prevê, desde 1967³⁰⁴, que, do total de recursos do FPM, 10% devem ser distribuídos às capitais dos Estados e 90% aos demais Municípios do País, que são os situados no interior. No primeiro caso (10% do FPM), os recursos são rateados entre as capitais com base em coeficientes individuais de participação definidos em função de dois fatores: tamanho da população do Município (como proporção da população agregada de todas as capitais) e renda per capita do Estado ao qual pertence³⁰⁵. Já no segundo (90% do FPM), os recursos são preponderantemente rateados entre os Municípios do interior apenas com base em seus respectivos números de habitantes³⁰⁶. Segue desse fato que o critério dominante de rateio do FPM é o tamanho da população municipal, uma vez que apenas a menor parte de seu agregado é sensível à renda per capita e, ainda assim, à do Estado, não à do próprio Município. Em face disso, conclui-se que o FPM não representa um bom critério de distribuição de recursos sob a ótica da equidade do gasto público.

As distorções provocadas pelo FPM, de fato, são um tanto quanto óbvias, uma vez que o critério populacional, por si só, não serve de parâmetro para a redução de desigualdades. Basta imaginar a situação de dois Municípios do interior de um mesmo Estado, dotados de similar número de habitantes, mas com níveis de PIB per capita acentuadamente diferentes. Pelas

³⁰¹ Consideradas as deduções legais pertinentes, a exemplo dos recursos distribuídos aos Estados em favor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

³⁰² Considere-se, também, o imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, criado no bojo da reforma tributária instituída pela EC nº 132, de 2023.

³⁰³ Vide art. 91 da Lei nº 5.172, de 1966.

³⁰⁴ Registre-se que o FPM fora originalmente criado, com essa designação, pela EC nº 18, de 1965, embora a Constituição de 1946, em seu art. 15, §§ 4º e 5º, também já previsse mecanismo similar.

³⁰⁵ Mais especificamente, considerando-se o inverso da renda per capita.

³⁰⁶ Isso porque, do total de 90%, a maior parcela, de 86,4%, segue estritamente o critério populacional. Apenas a diferença residual, de 3,6%, é sensível à renda per capita (do Estado ao qual o Município pertence) e se destina à constituição de uma reserva (criada pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 1981) para a suplementação de Municípios interioranos de maior porte (com população igual ou superior a 142.633 habitantes), a exemplo de São José dos Campos, pertencente ao Estado de São Paulo.

regras do FPM, o Município relativamente mais “rico” receberia o mesmo valor de recursos do comparativamente mais “pobre”, o que certamente não contribui para atenuar desigualdades.

Tome-se como exemplo um caso emblemático localizado no Estado de São Paulo. De acordo com dados relativos a 2023, disponibilizados pelo IBGE, seu Município à época mais rico, Paulínia³⁰⁷, tinha população próxima a 110 mil habitantes e PIB pc anual da ordem de R\$ 606,7 mil. Outro Município de porte similar, Itanhaém, contava com cerca de 112 mil habitantes, mas seu PIB pc era de apenas R\$ 26,3 mil anuais, o que representa menos de 5% do PIB pc de Paulínia. Independentemente disso, porém, ambos os Municípios receberam da União o exato mesmo valor a título de FPM em 2025, qual seja, de R\$ 90,6 milhões³⁰⁸.

Distorções dessa natureza ainda podem ser agravadas, em âmbito nacional, em decorrência de um aspecto capcioso inerente à metodologia de cálculo do FPM. Ao contrário do que se poderia imaginar à primeira vista, o rateio do Fundo entre Municípios do interior não considera a totalidade desses entes de forma simultânea. Antes disso, há um passo intermediário, de nível estadual. Em primeiro lugar, os recursos do FPM são repartidos por Estados com base nos coeficientes de participação estipulados no Anexo II da Resolução TCU³⁰⁹ nº 242, de 1990, editada com amparo na Lei Complementar nº 62, de 1989. Essa repartição obedece a proporções históricas congeladas, que se descolaram da dinâmica demográfica real há mais de três décadas. Apenas depois disso é que os recursos são rateados entre os Municípios de cada Estado. Meandros operacionais à parte, cabe reproduzir adiante um exemplo de distorção do FPM constante em estudo de autoria da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), publicado em 2019, que também levou em conta a capacidade de geração de receitas próprias dos Municípios:

De fato, sob a ótica estadual, na média, os municípios de AC, AL, AM, AP, BA, CE, MA, PA, PE, RO, RR e SE têm tanto FPM quanto receitas geradas pela economia local (ambos em termos per capita) abaixo da média dos municípios brasileiros. Isso significa que, apesar de terem dificuldades para gerar receitas, essas cidades recebem menos recursos do FPM do que a média nacional. [...]

³⁰⁷ Situada pouco ao norte de Campinas-SP, Paulínia se destaca economicamente, entre outras razões, por albergar a maior refinaria de petróleo do País, pertencente à Petrobras, que é a Refinaria de Paulínia (Replan), inaugurada em 1972.

³⁰⁸ Essa exatidão decorre do fato de que, pela sistemática do FPM, o critério populacional não representa uma variável contínua. No lugar disso, existem faixas populacionais que resultam em patamares horizontais sequenciados na forma de “degraus”. Tal descontinuidade, ademais, produz alguns incentivos indesejáveis, a exemplo do estímulo à proliferação de Municípios de pequeno porte e da judicialização em torno de resultados demográficos.

³⁰⁹ Por força do art. 161, parágrafo único, da Constituição, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) efetuar o cálculo das cotas referentes ao FPM. Para tanto, a Corte de Contas utiliza dados do IBGE sobre população municipal e renda per capita estadual, que anualmente alimentam fórmulas matemáticas resultantes dos critérios legalmente definidos para a distribuição de recursos do Fundo.

Sob a ótica populacional, a cidade menos populosa do país (786 habitantes), Serra da Saudade (MG), recebeu em 2018 a maior parcela do FPM em termos per capita (R\$ 9.158), enquanto a economia local gerou para a prefeitura R\$ 2.568 por habitante. Ao compararmos esse caso com a situação observada em Miguel Leão (PI) - cidade que se encontra na mesma faixa populacional de Serra da Saudade, com 1.250 habitantes - em termos per capita, o valor de FPM do município (R\$ 4.735) foi quase metade daquele recebido por Serra da Saudade, enquanto as receitas geradas localmente foram 13 vezes menores (R\$ 197). [...]

Se o propósito do FPM é a promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes, seria esperado que Miguel Leão recebesse uma parcela per capita do fundo superior à recebida por Serra da Saudade, de forma a compensar sua menor capacidade de geração de receitas locais (Firjan, 2019).

Essas fragilidades estruturais do FPM, de fato, são amplamente reconhecidas pela literatura especializada, que também identifica alternativas melhores para o desenho do Fundo. Cite-se como exemplo a proposta há tempos formulada por Mendes, Miranda e Cosio (2008), que preconizaram um novo modelo de FPM com o objetivo precípuo de redução do hiato fiscal entre os Municípios do País. De acordo com a sugestão à época concebida pelos autores, os critérios de partilha do FPM deveriam considerar não apenas indicadores da capacidade fiscal municipal, como também variáveis que pressionam a demanda por bens e serviços públicos locais e seus respectivos custos de provisão, a exemplo da “alta densidade demográfica, ritmo acelerado de crescimento da população, tamanho absoluto da população e percentual de população vivendo em área urbana” (Mendes; Miranda; Cosio, 2008, p. 105).

Outra opção, mais simples, porém não menos desejável, consistiria em reformar o FPM com foco na correção de duas grandes distorções desse Fundo, quais sejam: (i) a preponderância do critério demográfico como principal fator distributivo; e (ii) a presença dos famigerados “degraus” resultantes da definição de faixas populacionais fixas, que incentivam a contestação estatística de dados censitários, conforme apontado por Rocha, Mendes e Lisboa (2023). Ao encontro do que sugerem os referidos autores³¹⁰, esses problemas poderiam ser resolvidos, de forma singela, se o critério do FPM fosse continuamente sensível ao inverso do PIB per capita municipal, tal como ocorre com o parâmetro universalista contrafactual adotado no Caso 2 desta tese.

³¹⁰ Que preconizam “acabar com as faixas populacionais na definição das cotas, passando a defini-las por meio de uma regra progressiva, na qual o aumento de apenas um habitante na população local implicasse o acréscimo proporcional no valor do coeficiente” (Rocha; Mendes; Lisboa, 2023).

REFERÊNCIAS

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Firjan). **Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF**, ed. 2019. Análise. Rio de Janeiro: Firjan, 2019.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério B.; COSIO, Fernando B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. 44 p. (Textos para discussão, n. 111).

ROCHA, Alexandre; MENDES, Marcos; LISBOA, Marcos. **A tortuosa (e perversa) partilha do dinheiro dos municípios**. Brazil Journal, 2023. Disponível em: <https://braziljournal.com/a-tortuosa-e-perversa-partilha-do-dinheiro-dos-municipios>. Acesso em: 29 jun. 2026.

Apêndice 10 – Atualização monetária por preços médios

Registra-se neste Apêndice, de forma sintética, o método de atualização monetária adotado nesta tese. Em todos os casos, as séries históricas referem-se a valores anuais que precisavam ser trazidos a “valores presentes” (mais recentes) para fins de comparabilidade. É o que ocorreu, por ilustração, na comparação dos valores empenhados de 2014 com os de 2025. No universo orçamentário, de fato, é bastante comum que se trabalhe com dados anualmente agregados, sem que haja desdobramento temporal mais analítico, por exemplo, em bases mensais.

Em face disso, foi invariavelmente utilizado, nesta pesquisa, o método dos “índices médios” para a atualização monetária de valores históricos anuais. O primeiro passo desse método consiste em extrair a média anual dos números índices mensais de determinado índice de preço. Nesta tese, foi adotado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo IBGE, cujo número índice é divulgado com base 100 fixada em dezembro de 1993. À guisa de exemplo, a Tabela A10.1 informa os valores mensais observados em 2014 para o número índice (NI) do IPCA, juntamente com sua média anual naquele ano.

Tabela A10.1 – Valores mensais de número índice do IPCA em 2014

Mês	NI IPCA
jan/14	3.836,4
fev/14	3.862,8
mar/14	3.898,4
abr/14	3.924,5
mai/14	3.942,6
jun/14	3.958,3
jul/14	3.958,7
ago/14	3.968,6
set/14	3.991,2
out/14	4.008,0
nov/14	4.028,4
dez/14	4.059,9
Média	3.953,2

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do IBGE.

De posse do NI médio de cada ano, o passo seguinte consiste em calcular os respectivos fatores de atualização monetária para o ano de referência, que, nesta tese, corresponde a 2025. Para isso, basta dividir o NI médio de 2025 pelo NI médio do ano correspondente ao valor a ser atualizado. Em 2014, por exemplo, esse fator correspondeu a 1,847, como resultado da divisão do NI médio de 2025 (7.300,8) pelo NI médio de 2014

(3.953,2). A Tabela A10.2 consolida os valores dessas variáveis para o período de 2011 a 2025, que corresponde ao horizonte máximo contemplado nesta tese³¹¹.

Tabela A10.2 – Fatores anuais de atualização monetária com base no IPCA

Ano	NI Índice Médio	Fator 2025	Fórmula
2011	3.321,2	2,198	NI 2025 / NI 2011
2012	3.500,7	2,086	NI 2025 / NI 2012
2013	3.717,8	1,964	NI 2025 / NI 2013
2014	3.953,2	1,847	NI 2025 / NI 2014
2015	4.310,1	1,694	NI 2025 / NI 2015
2016	4.686,8	1,558	NI 2025 / NI 2016
2017	4.848,3	1,506	NI 2025 / NI 2017
2018	5.026,0	1,453	NI 2025 / NI 2018
2019	5.213,6	1,400	NI 2025 / NI 2019
2020	5.381,1	1,357	NI 2025 / NI 2020
2021	5.827,8	1,253	NI 2025 / NI 2021
2022	6.368,6	1,146	NI 2025 / NI 2022
2023	6.661,2	1,096	NI 2025 / NI 2023
2024	6.952,1	1,050	NI 2025 / NI 2024
2025	7.300,8	1,000	NI 2025 / NI 2025

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do IBGE.

Por fim, como terceiro e último passo, basta multiplicar os valores históricos anuais a serem atualizados pelos respectivos fatores da Tabela A10.2. Exemplificativamente, a Tabela A10.3 a seguir demonstra como se deu a atualização dos valores anualmente empenhados pelas emendas, originalmente consultados em termos nominais, a preços médios de 2025, tal como apresentado no início do Capítulo 3 desta tese.

Tabela A10.3 – Atualização dos empenhos anuais de emendas para valores de 2025

Ano	Emp. nominal	Fator 2025	Emp. valores 2025
2014	6,1	1,847	11,3
2015	3,4	1,694	5,8
2016	7,3	1,558	11,3
2017	10,7	1,506	16,2
2018	11,3	1,453	16,4
2019	13,0	1,400	18,2
2020	35,4	1,357	48,0
2021	33,4	1,253	41,8
2022	25,5	1,146	29,2
2023	35,4	1,096	38,8
2024	44,9	1,050	47,1
2025	47,1	1,000	47,1

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SIOP e do IBGE.

³¹¹ Embora o período abrangido nesta pesquisa se restrinja a 2020-2025, o Apêndice 3, concernente à marcha de empoderamento legislativo no processo orçamentário, apresenta série histórica iniciada em 2011.

Apêndice 11 – Detalhamentos do Índice de Kakwani

A apuração do índice de Kakwani, ou simplesmente “K”, é tradicionalmente operacionalizada da seguinte forma:

$K = C - G$, em que:

C = coeficiente de Concentração (da política pública)

G = coeficiente de Gini (*ex ante*)

Recorde-se que, graficamente, o coeficiente de Gini³¹² (G) é calculado a partir de um gráfico bidimensional em que se combina: no eixo vertical, a renda acumulada sob escala de 0 a 1 (ou 0 a 100%); e, no eixo horizontal, a população acumulada ordenada pela renda (igualmente em escala de 0 a 1). Quando a renda é teoricamente distribuída de forma equitativamente perfeita, o resultado gráfico é uma linha reta positivamente inclinada em 45°, que serve de referência para o cálculo de G. Quanto mais abaixo dessa linha reta se situar a distribuição real da renda (também chamada de curva de Lorenz³¹³), maior é a concentração da renda e, conseqüentemente, o coeficiente de Gini, que, por convenção, também varia de 0 a 1. Sendo assim, o valor de G equivale, geometricamente, ao dobro da área situada entre a linha de igualdade perfeita (de 45°) e a linha de distribuição real da renda (curva de Lorenz).

O cálculo do coeficiente de concentração (C) de determinada política pública é similar ao do coeficiente de Gini, mas conta com algumas adaptações. No eixo vertical, a renda acumulada é substituída pela variável de política pública estudada (tradicionalmente, um tributo). No eixo horizontal, entretanto, a população continua sendo crescentemente ordenada pela renda. Essa ordenação cruzada tem uma implicação relevante para os valores possíveis de C e G, pois, enquanto a curva de Lorenz necessariamente se situa abaixo da linha de 45°, a curva de concentração pode posicionar-se acima ou abaixo dessa referência³¹⁴. Como consequência disso, o valor de G é forçosamente circunscrito ao intervalo de 0 a 1, ao passo que o de C pode oscilar entre -1 e 1. Em função disso, embora o Gini siga sua apuração geométrica tradicional, o coeficiente de concentração é estimado nesta pesquisa via covariância, pois esse método captura com maior precisão a correlação entre o volume de recursos e a posição socioeconômica do ente beneficiário.

A interpretação sobre os valores possíveis de C e de K, porém, deve ser desenvolvida com diligência. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que, embora o índice de Kakwani seja

³¹² Desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini (Pellegrino, 2024).

³¹³ Concebida pelo economista estadunidense Max Otto Lorenz (Lorenz, 1905).

³¹⁴ Isso ocorre porque, no caso da curva de Lorenz, a população é crescentemente ordenada com base no próprio parâmetro de análise, que é a renda.

predominantemente utilizado em estudos sobre tributação, ele pode ser generalizado para analisar a progressividade de políticas públicas realizadas tanto pelo lado da receita como da despesa. É o que ocorre, no último caso, quando a intervenção pública se materializa por meio de gastos diretos, por exemplo, na forma de transferências ou benefícios sociais.

Em que pese essa dupla utilidade analítica, o que se observa, na prática, é que a aplicação do índice de Kakwani é relativamente escassa em pesquisas sobre a progressividade do gasto público. Ademais, não se tem conhecimento de que o referido índice tenha sido utilizado na análise de transferências voluntárias, tal como no caso de emendas ao orçamento, razão pela qual a presente tese aparenta inovar nesse quesito.

A despeito dessa escassez de pesquisas pelo lado da despesa, parece haver uma tendência, ora compartilhada por este autor, de inversão dos termos da fórmula tradicional do índice de Kakwani, ao encontro do que preconizam, por exemplo, Lambert (1992) e Enami, Larroulet e Lustig (2022), acompanhados, respectivamente, por Hoffmann (2007) e Souza (2025). A ideia subjacente a essa inversão é de que o gasto direto “corresponde a um imposto negativo” (Hoffmann, 2007, p. 185). Além disso, o cálculo invertido tem a vantagem comunicacional de preservar a interpretação original do índice de Kakwani, no sentido de que, quanto maior for o valor de K, maior é a progressividade da intervenção pública. Acompanhando esse enfoque, apura-se K, nesta tese, com base na seguinte fórmula.

$$K = G - C$$

O que está em análise por meio dessa fórmula, reitera-se, é a progressividade do gasto público, não de tributos. Nesse contexto, considerando-se que o foco específico desta pesquisa são as transferências voluntárias da União aos Municípios, o termo “transferência” será doravante utilizado neste Apêndice 11, por convenção, em substituição a “gasto público”. Logo, os coeficientes de Concentração (C) a serem empiricamente apurados, nos Casos 1 a 3, dirão respeito à concentração das referidas transferências entre os Municípios do País. Depreende-se, portanto, que a unidade populacional, nesta pesquisa, corresponde a Municípios, e não pessoas. Matematicamente, então, o valor de C é obtido por meio da seguinte fórmula³¹⁵:

$$C = \frac{2}{\mu} \cdot cov(g, r)$$

³¹⁵ Para fins de concisão, a fórmula em destaque se expressa por meio da covariância, mas cabe esclarecer que ela naturalmente contempla, implicitamente, a totalidade dos entes federativos pesquisados, com pesos iguais para cada Município, tal como ocorre com o cálculo do coeficiente de Gini. Desse modo, a pluralidade municipal é capturada no cálculo de C pela distribuição dos dados em relação à média e ao posicionamento socioeconômico de cada ente, sem ponderação demográfica.

Em que:

g^{316} = valor das transferências per capita recebidas por cada Município

μ = média das transferências per capita recebidas pelos Municípios

r^{317} = ranqueamento relativo de cada Município com base no PIB per capita

$cov(g, r)$ = covariância entre o valor das transferências per capita e as posições ordinais dos Municípios pela escala do PIB per capita

Para fins analíticos e gerenciais, a Tabela A11.1 apresenta uma análise combinatória dos valores teoricamente mínimos e máximos de G e C, a fim de se deduzir os limites igualmente teóricos de K, aplicáveis tanto para o gasto público em geral como, em particular, para as transferências em estudo nesta tese. Ao mesmo tempo, incluem-se as combinações entre C e G nas hipóteses em que C é igual a zero, a fim de se enriquecer a interpretação da progressividade de determinada intervenção pública, medida por K.

Tabela A11.1 – Limites teóricos de K para o caso de gasto público (transferências)

Situação	C	G	$K = G - C$	Interpretação de efeitos potenciais (sob limites teóricos)
I	$\rightarrow 1$	$\rightarrow 0$	$\rightarrow -1$	Regressividade máxima sob mínima desigualdade ($G > 0$)
II	$\rightarrow 1$	$\rightarrow 1$	$\rightarrow 0$	Neutralidade sob máxima desigualdade
III	$\rightarrow 0$	$\rightarrow 0$	$\rightarrow 0$	Neutralidade sob mínima desigualdade ($G > 0$)
IV	$\rightarrow 0$	$\rightarrow 1$	$\rightarrow 1$	Proporcionalidade progressiva sob máxima desigualdade
V	$\rightarrow -1$	$\rightarrow 0$	$\rightarrow 1$	Progressividade máxima sob mínima desigualdade ($G > 0$)
VI	$\rightarrow -1$	$\rightarrow 1$	$\rightarrow 2^*$	Progressividade máxima sob máxima desigualdade

* Aplicável apenas para políticas pelo lado da despesa. Para tributos, tal situação inexistente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Deriva-se, em resumo, o seguinte intervalo de valores possíveis para o índice de Kakwani: $-1 < K < 2$. À vista desse intervalo aberto, deve-se observar que, embora os valores de K, no limite, sejam teoricamente “tendentes” ($\rightarrow$) a -1 e 2, na prática, o esperado é que se distanciem desses extremos, já que os valores mínimos e máximos de C (-1, 1) e G (0, 1) são virtualmente inatingíveis. Além disso, há um aspecto particular a ser considerado quanto ao coeficiente de Gini, visto que o cálculo de K seria inaplicável na hipótese de G ser igual a zero. Afinal, se não preexistisse um cenário de desigualdade, então o resultado de determinada intervenção pública, se não fosse neutro, simplesmente produziria uma desigualdade *ex post* desprovida de base de comparação no que tange à progressividade da intervenção que lhe deu origem. No limite teórico em que G fosse igual a zero, em suma, a lógica do índice de Kakwani simplesmente colapsaria.

³¹⁶ Em referência a “gasto público”.

³¹⁷ Representativa de “renda”.

A par dessas ressalvas, apresenta-se adiante uma interpretação individualizada acerca das seis situações elencadas na Tabela 1, sempre sob os pressupostos de que: (i) o valor de G é maior do que zero ($G > 0$); e (ii) os efeitos associados a cada uma das referidas situações são apenas “potenciais” no que tange à análise da progressividade do gasto público³¹⁸. O que se oferta a seguir, portanto, são norteadores conceituais não conclusivos para a interpretação de casos concretos.

Na Situação I (K tendente a -1), as transferências tendem a ser totalmente concentradas na unidade populacional “mais rica” (C tendente a 1), enquanto a renda é distribuída sob condição próxima à de igualdade perfeita (G tendente a 0). Nesse caso, as transferências exercem efeito regressivo máximo em cenário de mínima desigualdade no que tange à distribuição de renda.

Já na Situação II (K tendente a 0), as transferências também tendem a ser totalmente concentradas na unidade populacional mais abastada (C tendente a 1), mas, desta vez, isso ocorre em ambiente no qual a renda já é distribuída sob condição de máxima desigualdade (G tendente a 1). Relativamente à distribuição da renda, então, as transferências apresentam impacto neutro, preservando inalterado o valor de G do ponto de vista *ex post*, ou seja, após as transferências.

A Situação III (K também tendente a 0) guarda paralelismo com a Situação II, mas em sentido oposto. Desta feita, afinal, as transferências são igualmente neutras, mas isso se deve ao fato de que tendem a ser distribuídas de forma igualitária (C tendente a 0) em cenário no qual a renda já é distribuída sob condição de mínima desigualdade (G tendente a 0).

Já na Situação IV (K tendente a 1), as transferências continuam sendo distribuídas de forma praticamente igualitária (C tendente a 0), mas, neste caso, isso ocorre num contexto em que a renda é distribuída da maneira mais desigual possível (G tendente a 1). Em tal situação, as transferências assumem “proporcionalidade progressiva” sob condições de máxima desigualdade.

A Situação V (K novamente tendente a 1), por sua vez, combina transferências quase totalmente concentradas na unidade populacional “mais pobre” (C tendente a -1) com distribuição de renda minimamente desigual (G tendente a 0). Sendo assim, as transferências exercem efeito progressivo “máximo” sob condição de mínima desigualdade³¹⁹.

³¹⁸ Adota-se, por exemplo, a premissa de que as transferências são sempre direcionadas de forma mais intensiva em prol dos estratos municipais mais vulneráveis.

³¹⁹ Ressalte-se, contudo, que esse extremo teórico tende a ser acompanhado por um paradoxo conceitual, pois, ao concentrar recursos de forma absoluta em um cenário de igualdade prévia quase perfeita, a intervenção tenderia a desequilibrar a distribuição original, introduzindo novas assimetrias *ex post*. A superação analítica dessa distorção

Na Situação VI (K tendente a 2), em desfecho, a progressividade das transferências é ainda maior que a observada na situação antecedente, pois, embora elas também incidam, quase que integralmente, em favor da unidade populacional mais carente (C tendente a -1), isso ocorre num ambiente em que a renda é distribuída sob condição de máxima desigualdade (G tendente a 1). Sob tal configuração, as transferências desconcentram a renda da maneira mais acentuada possível.

REFERÊNCIAS

- ENAMI, Ali; LARROULET, Patricio; LUSTIG, Nora. How accurate is the Kakwani index in predicting whether a tax or a transfer is equalizing? An empirical analysis. **Journal of Income Distribution**, v. 31, n. 3-4, 2022.
- HOFFMANN, Rodolfo. Medindo a Progressividade das Transferências. In: BARROS, Ricardo P.; FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel (org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007.
- LAMBERT, Peter J. The distribution and redistribution of income. In: JACKSON, Peter M. (ed.). **Current issues in public sector economics**. London: Macmillan, 1992.
- LORENZ, Max O. Methods of Measuring the Concentration of Wealth. **Publications of the American Statistical Association**, v. 9, n. 70, p. 209-219, 1905.
- PELLEGRINO, Simone. **The Gini coefficient: its origins**. Turin: Department of Economics, Social Studies, Applied Mathematics and Statistics, University of Turin, 2024. 31 p. (Working Papers, n. 70, v. 2).
- SOUZA, Victor B. **Ensaio de incidência fiscal: O papel do Estado na redução da desigualdade e pobreza no Brasil, nas grandes regiões e no Rio de Janeiro (2017-2018)**. 2025. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2025.

exige que a progressividade direcional (medida por K) não seja interpretada de forma isolada, mas sim conjugada com a escala financeira do repasse e com o índice de Reynolds-Smolensky (RS), o qual garante a aferição do efeito redistributivo global, tal como estruturado na matriz metodológica desta pesquisa.

Apêndice 12 – Minuta de PEC orientadora de novo modelo de emendas

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº DE 202X

(Do(a) Sr(a) [...])

Altera o art. 166 e revoga o art. 166-A da Constituição Federal.

As MESAS da CÂMARA DOS DEPUTADOS e do SENADO FEDERAL, nos termos do art. 60, § 3º, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 166 da Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 166

§ 9º As emendas que visarem à alteração ou à inclusão de programações no projeto de lei orçamentária anual ou nos projetos que o modifiquem somente poderão ser propostas por comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, em suas respectivas áreas de atuação, na forma do regimento comum;

§ 10. É vedada a constituição de reservas para o atendimento de emendas no projeto de lei orçamentária anual;

§ 11. Ao relator-geral do projeto de lei orçamentária anual serão permitidas apenas emendas voltadas à correção de erros ou omissões de caráter técnico do projeto;

.....” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos constitucionais:

I – no art. 166, os atuais §§ 9º a 14 e os §§ 16 a 20; e

II – o art. 166-A.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto nos §§ 1º a 3º.

§ 1º O art. 1º e o art. 2º, inciso I, desta Emenda Constitucional terão vigência a partir do início da primeira legislatura subsequente à sua promulgação pelo Congresso Nacional.

§ 2º O art. 2º, inciso II, desta Emenda Constitucional terá vigência a partir do exercício financeiro ao qual se referir o primeiro projeto de lei orçamentária anual enviado ao Congresso Nacional após a promulgação desta Emenda.

§ 3º As emendas individuais e de bancadas estaduais já incluídas nos orçamentos sob as normas constitucionais em vigor permanecerão válidas e não terão sua execução orçamentária e financeira prejudicada pelo disposto nesta Emenda Constitucional, inclusive quanto aos saldos remanescentes de restos a pagar.

JUSTIFICAÇÃO

Esta Proposta de Emenda à Constituição (PEC) tem por objetivo reformular a atual sistemática de emendas aos orçamentos anuais, instituindo um novo modelo de governança legislativa orçamentária protagonizado pelas comissões temáticas congressuais.

Nesse contexto, caberá às comissões permanentes, em suas respectivas áreas de atuação, avaliar as propostas orçamentárias anuais elaboradas pelo Poder Executivo e, a partir disso, formular as emendas que julgarem pertinentes. Nesses moldes, emendas na área da educação, por exemplo, passarão a ser propostas pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, na forma regimental.

Para que essa dialética alocativa se materialize de forma efetiva, esta PEC veda a constituição de reservas para emendas no projeto de lei orçamentária anual, visto que elas desincentivam o escrutínio do orçamento como um todo pelo Legislativo. Sem a reserva para emendas, o Executivo passará a submeter ao parlamento, a cada ano, a sua tese alocativa integral. Caberá ao Congresso, na extensão em que entender adequado, contrapor sua antítese alocativa. Disso resultará, como síntese, a confecção de orçamentos anuais mais expostos ao contraditório e, portanto, democraticamente mais sólidos.

Além disso, a transição para o novo modelo de emendas tenderá a agregar maior valor programático às emendas, na medida em que as alterações orçamentárias promovidas pelo Congresso Nacional passarão a decorrer de formulações colegiadas e especializadas, de caráter nacional ou regional. Desse modo seriam superadas as atuais proposições fragmentadas e localistas, que, embora legítimas, fragilizam a especialização temática e o planejamento nacional equilibrado.

Os demais tipos de emendas à despesa, por conseguinte, não mais subsistirão. Nesse cenário, demandas de caráter local poderão ser pleiteadas perante as comissões, mas nesse locus deverão ser avaliadas à luz de diagnósticos nacionais ou regionais, ao encontro do que se espera do orçamento federal. Somente na hipótese de serem acolhidos pelas referidas comissões é que esses pleitos se integrariam às emendas a serem por elas apresentadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Nessa toada, nossa proposta também reafirma o entendimento já consolidado de que compete ao relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, tão somente, a correção de erros ou omissões de caráter técnico do referido projeto.

Ao promover esse redesenho institucional, esta PEC robustecerá a atuação do Congresso Nacional no âmbito do processo orçamentário, em prol da qualidade do gasto público e do desenvolvimento nacional.

Nesses termos, contamos com o imprescindível apoio de nossos Pares para o aperfeiçoamento e a aprovação da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em de de 202X.

Deputado(a)/Senador(a) [...]