



Prêmio SOF

14ª edição

2ª Menção Honrosa

Categoria Artigos

Entre emendas e entregas: capacidades estatais e execução de obras custeadas pelas emendas parlamentares nos municípios brasileiros

João Marcos Lopes Viotti

João Coelho Brasil

Brasília - DF, 2026

14º Prêmio SOF

Tema: Emendas parlamentares e o processo orçamentário

ENTRE EMENDAS E ENTREGAS: CAPACIDADES ESTATAIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E ALOCAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

RESUMO

Nos últimos anos, com o fenômeno da impositividade das emendas parlamentares, muito tem sido discutido sobre a alocação desses recursos no financiamento de políticas públicas nos municípios, mas ainda se sabe pouco sobre sua aderência às capacidades estatais locais, apesar de suas implicações diretas para a efetividade do gasto público. Este artigo parte da perspectiva das capacidades estatais para analisar se a alocação discricionária das emendas parlamentares individuais apresenta aderência às condições institucionais dos municípios beneficiários. A pesquisa adota uma abordagem descritiva e exploratória, analisando 5.244 emendas individuais pagas diretamente a municípios entre 2015 e 2025, com dados do SIOP e do Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Os resultados indicam que, nas transferências fundo a fundo, mais condicionadas e vinculadas a políticas setoriais, há associação positiva e estatisticamente significativa entre capacidades estatais e o volume de recursos recebidos. Em contraste, nas transferências especiais, caracterizadas por menor vinculação e condicionalidade, a relação entre capacidades municipais e alocação de recursos é quase inexistente. Esses achados sugerem que a expansão de modalidades menos condicionadas amplia o descompasso entre critérios políticos de alocação e capacidades estatais locais, com potenciais efeitos negativos sobre a execução das emendas e a qualidade do gasto público.

Palavras-chave: capacidades estatais, emendas individuais, transferências especiais, fundo a fundo

INTRODUÇÃO

No panorama do federalismo fiscal brasileiro, a crescente centralidade do Poder Legislativo no orçamento federal, marcada pelo volume inédito de recursos alocados via emendas parlamentares, gerou um paradoxo desafiador para a qualidade do gasto público: a capacidade de obter o recurso nem sempre corresponde à capacidade de executá-lo. A Constituição Federal de 1988, ao descentralizar a provisão de políticas públicas e conferir atribuições complexas aos municípios, criou um gargalo estrutural, principalmente em função de déficits nas estruturas administrativas locais, o que dificultou a manutenção dos novos papéis, comprometendo as condições institucionais propostas (GRIN, *et al.*, 2018). Nesse contexto, a exigência de uma qualificação da gestão municipal, visando à adaptação das novas demandas, veio acompanhada de carências de capacidades estatais (SEGATTO; LUI; GRIN, 2023), o que comprometeu a efetividade da entrega de serviços e bens públicos. Aplicado ao contexto atual, a superação desse desafio passa, essencialmente, por compreender a dinâmica do financiamento de políticas públicas em função de um crescente volume

de transferências federais, nesse caso das emendas parlamentares, menos condicionadas à infraestrutura gerencial dos governos locais, um ponto frequentemente negligenciado na alocação de recursos que privilegia critérios políticos sobre o rigor técnico.

Nos últimos anos, o cenário de financiamento das políticas públicas assumiu novos contornos com a consolidação da impositividade das emendas parlamentares individuais (Emenda Constitucional nº 86/2015) e de bancada (Emenda Constitucional nº 100/2019), a criação das transferências especiais (Emenda Constitucional nº 105/2019), popularmente conhecidas como as “emendas pix”, aumento do percentual de crescimento das emendas vinculado à receita corrente líquida (Emenda Constitucional nº 126/2022), a retomada das emendas de relator-geral, além de outras mudanças no nível operacional, configurando-se, desde 2013, como um momento de forte protagonismo orçamentário do Congresso (FARIA, 2023). Não obstante, essa trajetória de robustecimento institucional não se limitou ao âmbito das prerrogativas orçamentárias, refletindo, na verdade, uma reconfiguração mais abrangente da posição do Poder Legislativo no cenário deliberativo nacional. A maior centralidade do Congresso no arranjo político brasileiro pode ser interpretada como a consequência de transformações endógenas e estruturais significativas ocorridas internamente (ALMEIDA, 2015). Conforme apontado por Almeida (2015), ao longo da última década, o Parlamento experimentou uma diminuição notável na dependência e na utilização de ferramentas que historicamente conferiam domínio ao Poder Executivo — notadamente as medidas provisórias e as solicitações de urgência constitucional. Simultaneamente, verificou-se um fortalecimento das comissões temáticas permanentes, permitindo ao Legislativo conquistar maior margem decisória.

Com recursos significativos, que em alguns casos superam o orçamento anual de pequenos municípios, os entes locais se tornaram responsáveis pela execução de um volume crescente de despesas federais com regras e especificidades próprias. Esta dinâmica cria um paradoxo digno de investigação: a maior facilidade de acesso a recursos federais via emendas pode não estar associada às capacidades dos municípios para efetivamente executar e concluir determinados projetos propostos pelos parlamentares. Diante disso, esperava-se que o legislador, no processo de alocação de emendas parlamentares, deveria internalizar e avaliar criticamente essas condições prévias no momento da seleção da entidade ou localidade beneficiária. Apesar da exigência subjacente, o arcabouço normativo atual carece de mecanismos de verificação e controle específicos que assegurem, de maneira eficaz, a aderência real entre a capacidade técnica do proponente (o município) e os requisitos do projeto a ser financiado. A conformidade é frequentemente baseada em uma mera declaração unilateral por parte da(o) prefeita(o) beneficiário do recurso¹, a Declaração de Capacidade Técnica e

¹ Os convênios e contratos de repasse somente poderão ser celebrados com órgãos e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para execução de objetos relacionados às suas atividades e que disponham de condições técnicas e

Gerencial. Essa discricionariedade no processo alocativo das emendas orçamentárias, ou seja, na seleção do local e do objeto da emenda, destituída de um rigoroso *compliance check* da capacidade técnica e gerencial, pode gerar um descompasso significativo entre a intenção do financiamento (a emenda) e as condições operacionais concretas necessárias para a bem-sucedida conclusão e sustentabilidade do projeto público.

A predominância de critérios políticos para seleção dos beneficiários em detrimento da distribuição de recursos com base em critérios técnicos, como ocorre por meio de outras transferências intergovernamentais, como o SUS e o SUAS, estabelece uma vulnerabilidade sistêmica que pode comprometer a qualidade do gasto público. A ausência de critérios alocativos implica um risco elevado de ineficiência operacional e desperdício financeiro, manifestado em diferentes dimensões. Primeiramente, a seleção de localidades ou projetos com base na conveniência eleitoral, e não na capacidade institucional ou na viabilidade técnica atestada, resulta na alocação de verbas para entes federativos que podem não possuir o *know-how* gerencial ou a estrutura de engenharia necessários. Isso poderia se traduzir em obras paralisadas, atrasos crônicos, estouros de orçamento e a entrega de ativos de qualidade inferior. Ademais, quando a escolha da intervenção reflete a agenda política imediata, em vez das necessidades socioeconômicas prioritárias e de longo prazo da população, a efetividade da política pública pode ser mitigada. A ausência de mecanismos mais consistentes de aderência à capacidade técnica, portanto, não é apenas uma falha processual, mas geradora de externalidades negativas no ciclo da política pública, que pode culminar na erosão da confiança social nas instituições e na legitimidade do gasto governamental, frente ao contexto de forte conflito entre Poderes.

Diante deste panorama, a questão central que guia este estudo é de identificar se, primeiramente, as emendas orçamentárias são destinadas para municípios de maior ou menor capacidade estatal e quais as principais capacidades dos beneficiários dessas emendas. Logo, o objetivo deste artigo é identificar o nível de capacidade dos municípios beneficiados pelas emendas orçamentárias e analisar de que forma a discricionariedade dos parlamentares para seleção dos beneficiários apresenta aderência com as capacidades estatais dos municípios, gerando implicações sobre a efetividade na aplicação dos recursos.

O presente estudo adota uma abordagem descritiva para avaliar a aderência entre a alocação das emendas parlamentares individuais e as capacidades estatais dos municípios brasileiros beneficiários. A análise utiliza uma amostra de 5.244 emendas pagas diretamente aos municípios entre 2015 e 2025, com dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Ministério do Planejamento e Orçamento. O estudo examina a distribuição dos recursos segundo

operacionais para executá-los, constante no art. 5º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023, que dispõe sobre a operacionalização de recursos federais pelos entes subnacionais.

diferentes modalidades de transferência e níveis de capacidade estatal municipal, operacionalizados por meio do Índice de Gestão Municipal (i-GeM), identificando padrões de associação entre volume e quantidade de emendas e as dimensões de capacidade.

Numa perspectiva teórica, o trabalho contribui para o debate sobre emendas parlamentares e a efetividade das políticas públicas ao testar a relevância do conceito multidimensional de capacidades estatais no contexto das emendas, que estão inseridas em um debate crescente sobre suas regras e de relevante impacto fiscal e social. Em termos práticos, o estudo lança luz sobre a dinâmica do gasto público federal descentralizado, oferecendo subsídios para que a SOF e outros órgãos de gestão orçamentária possam aprimorar as regras relacionadas à alocação e execução de recursos, além de subsidiar as políticas de apoio à gestão municipal, de forma a mitigar o risco de projetos financiados pelas emendas não executados ou com baixa execução. Por fim, é importante ressaltar que o objetivo deste trabalho não é defender a restrição do repasse de recursos a municípios com menor capacidade estatal, mas evidenciar a necessidade de investimentos sistemáticos no fortalecimento dessas capacidades, de modo a ampliar as condições de execução, efetividade e sustentabilidade das políticas públicas financiadas.

CAPACIDADES ESTATAIS

A discussão sobre capacidades estatais, associada inicialmente ao debate sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social, vem se desenvolvendo a partir de meados da década de 70 e ganhado cada vez mais destaque na literatura internacional. Com o passar dos anos, a discussão se ampliou e passou a englobar a entrega de políticas públicas e a noção de governança (PIRES; GOMIDE, 2024). Nesse sentido, a literatura tem proposto diferentes abordagens e delimitações conceituais, o que torna o conceito abrangente e multidimensional (SOUZA, 2024). Entretanto, é possível traçar linhas conceituais de convergência: construir capacidades aumenta o desempenho governamental e requer reforçar atributos de competência gerencial, técnica e administrativa (GRIN *et al.*, 2018). Neste trabalho, tomamos como referência a definição proposta por Wu, Ramesh e Howlett (2015), sendo capacidades estatais o conjunto de competências e recursos necessários para performar políticas públicas.

Nas últimas décadas, o conceito de capacidades estatais têm começado a encontrar raízes na agenda de pesquisa nacional. Com as mudanças na dinâmica federativa com a Constituição Federal de 1988, a provisão de políticas públicas passou a ser compartilhada entre os entes federativos, incluindo os municípios, uma novidade até então. No entanto, ao assumir atribuições novas, que até então eram da União e dos estados, a lógica da descentralização passou a ter como premissa o desenvolvimento de capacidades estatais (SEGATT; LUI; GRIN, 2023). À vista disso, Grin *et al.*

(2018), argumenta que no Brasil a tendência de alterações nas estruturas municipais de gestão é estimulada por exigência federal para aprimorar sua capacidade organizacional visando gerenciar e executar os recursos das transferências intergovernamentais. Vale, no entanto, pontuar que no caso das emendas parlamentares, a indicação dos recursos, em especial aquelas via transferências especiais, acompanha menos condicionantes de aplicação, diferentemente do que ocorre nas transferências voluntárias repassadas por meio de convênios e em muitas transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo. Essa característica as coloca em contraste com as transferências voluntárias tradicionais e com muitas transferências obrigatórias fundo a fundo, que são tipicamente vinculadas a políticas setoriais e exigem conformidade, servindo como instrumentos de indução federativa pela União. A ausência desse monitoramento e alinhamento direto por parte do governo federal pode, portanto, colocar em cheque as capacidades construídas via indução federativa. Nessa direção, estudos como o de Grin *et al.* (2018) reforçam a relevância das transferências mais tradicionais, demonstrando que os valores *per capita* obtidos por meio de convênios com o governo federal são um fator explicativo importante para a performance da gestão fiscal local.

Avançando na discussão, as capacidades podem ser associadas com a performance fiscal municipal (GRIN *et al.*, 2018). Nesse cenário, ainda é possível fazer um paralelo que caminha ao lado da noção de gestão fiscal: as capacidades estatais importam na execução de despesas. E sobretudo, a literatura argumenta que construir capacidades é uma condição necessária para que os governos viabilizem escolhas políticas e gerenciais, na medida em que um Estado pode atingir suas metas se for dotado de fundamentos como burocracia profissionalizada e recursos financeiros (SKOCPOL, 2002).

A operacionalização das capacidades estatais, entretanto, tem se mostrado um desafio na medida em que por ser um conceito fundamentalmente multidisciplinar, se constitui como um conceito que é operacionalizado através de desagregação (SOUZA, 2024). Nesse sentido, Marengo, Abulatif e Bruxel (2025) propõem operacionalizar as capacidades estatais municipais por meio de duas dimensões constitutivas, desdobradas em cinco categorias. A dimensão dos recursos infraestruturais envolve: (i) capacidade técnica, (ii) capacidade administrativa e (iii) capacidade informacional. A dimensão dos recursos estratégicos abrange: (iv) capacidade regulatória e (v) arranjos institucionais. A operacionalização, em si, será apresentada mais à frente neste trabalho.

A capacidade técnica, intrinsecamente ligada à estrutura burocrática, é mensurada pela combinação entre vínculos empregatícios e nível de escolaridade do corpo de servidores públicos municipais. Essa categoria visa, sobretudo, aferir a autonomia, a resiliência e a continuidade da qualificação técnica do quadro, considerando tanto os servidores estatutários quanto aqueles em cargos sem vínculo permanente, e, ainda, a dinâmica de capacitação desse pessoal. A categoria administrativa, por sua vez, referente à existência de órgãos administrativos responsáveis pela gestão

municipal, tem seu foco direcionado para o alcance territorial na execução de políticas públicas na escala local. Nesse sentido, a implementação das políticas públicas depende diretamente das capacidades informacionais, ligadas à qualidade e à disponibilidade das informações utilizadas na tomada de decisão pelos gestores municipais (como, por exemplo, a demanda da população em idade escolar não atendida) (MARENCO; ABULATIF; BRUXEL, 2025).

Já a capacidade regulatória associa-se aos instrumentos normativos (como, por exemplo, o Plano Diretor) que orientam a ação dos agentes e favorecem a implementação de políticas. Esses instrumentos constroem as ações de agentes individuais e ampliam o potencial para a concretização das políticas públicas. Por fim, a dimensão estratégica das capacidades ainda é potencializada pelos chamados arranjos institucionais, que fortalecem a governança local e a articulação com atores sociais. Isso se dá, por exemplo, por meio da existência de conselhos nas diversas áreas de políticas públicas e da cooperação governamental multinível daquele município em específico (MARENCO; ABULATIF; BRUXEL, 2025).

Diante desse cenário, o argumento central deste estudo postula que se as capacidades estatais dos municípios não são determinantes na alocação das emendas parlamentares, ou seja, se elas não são consideradas no cálculo dos deputados federais e senadores para seleção dos municípios beneficiários dos recursos, a efetividade das políticas públicas as quais essas emendas parlamentares foram vinculadas pode ser comprometida. A lógica subjacente é que a alocação de recursos via emendas, embora possa suprir a carência fiscal, não substitui a necessidade de capacidades estatais para gerenciar e implementar projetos. A execução de uma obra pública, por exemplo, é um processo inerentemente multifásico, que exige um conjunto de competências específicas, desde a fase inicial de elaboração do projeto básico (engenharia e licitação) até as etapas de fiscalização e conclusão. Portanto, a execução desses recursos pode ser comprometida na ausência de capacidades estatais, como com a inexistência de um corpo técnico qualificado, a falta de legislações específicas, a fragilidade dos mecanismos de comunicação e articulação com a sociedade civil, entre outros fatores correlatos.

ALOCAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES E CAPACIDADE ESTATAIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O financiamento de projetos públicos no Brasil está intimamente ligado à Lei Orçamentária Anual (LOA) e é historicamente central para a política fiscal e de desenvolvimento do país. Tradicionalmente, o financiamento de projetos pelos entes subnacionais é de interesse nacional e é custeado por recursos alocados diretamente pelos ministérios, programas setoriais ou por empresas estatais, seguindo uma lógica de planejamento e prioridade técnica estabelecida pelo Poder

Executivo, constituindo a política distributiva brasileira. Contudo, nas últimas décadas, as emendas parlamentares ganharam peso crescente, alterando a dinâmica da alocação e gestão orçamentária.

Com a progressiva obrigatoriedade de execução das emendas (impositividade), uma parcela significativa do orçamento federal, que antes dependia de decisão exclusiva do Poder Executivo, passou a ser direcionada diretamente por membros do Poder Legislativo para projetos específicos em seus estados e municípios, usualmente com base no interesse eleitoral dos parlamentares. Este mecanismo garante que o repasse de recursos seja determinado por uma lógica de alocação discricionária ou política, e não apenas por critérios técnicos ou de planejamento central ou setorializado. Para o orçamento público, essa mudança implica que os recursos destinados a projetos de alcance nacional sejam fragmentados em milhares de convênios e instrumentos congêneres de menor porte repassados a entes subnacionais cuja decisão sobre qual local receberá a o recurso cabe ao parlamentar². Esta fragmentação orçamentária e a discricionariedade política sobre o mérito técnico criam um ambiente propício para as vulnerabilidades de gestão, confrontando a facilidade da alocação de recursos com a capacidade real dos municípios de convertê-los em entregas concretas.

O crescente volume de recursos provenientes das emendas parlamentares insere um elemento de complexidade na gestão orçamentária local. Tais instrumentos, embora concebidos para alocar recursos em políticas públicas, frequentemente atraem críticas por serem caracterizados como “despesas paroquiais” (BIJOS, 2021), alocadas sem aderência a critérios técnicos e, portanto, potencialmente desalinhadas das necessidades locais mais prioritárias (GREGGIANI et al., 2023). O debate sobre os efeitos dessas emendas na efetividade das políticas públicas é central para a administração pública, especialmente porque o financiamento, desacompanhado de mecanismos rigorosos de indução de capacidade, pode gerar ineficiência e desperdício. No cenário das emendas, a maior facilidade de acesso a recursos federais via emendas parlamentares pode não estar associada à capacidade administrativa, técnica, informacional e regulatória e aos arranjos institucionais do município beneficiário da emenda para efetivamente executar e concluir os projetos propostos pelos deputados federais e senadores.

A influência da lógica política transcende a relação direta entre o Legislativo e o Executivo federal, estendendo-se às esferas subnacionais através de uma cooperação vertical. O êxito na aprovação e na subsequente execução dos recursos de emendas é facilitado pelo alinhamento partidário entre o parlamentar autor e o chefe do Executivo (governador ou prefeito) do ente beneficiário (FERREIRA; BUGARIN, 2007). Essa cooperação vertical é reforçada pela atuação de agentes intermediários: ministros pertencentes a partidos aliados demonstram uma propensão a

² À título de reflexão, cada parlamentar pode alocar 25 emendas individuais por LOA. Como são 513 parlamentares federais, se cada um alocasse uma de suas emendas no ano, seriam 12.825 projetos financiados em todo o território nacional em uma única lei orçamentária anual.

beneficiar seus correligionários com a liberação de recursos custeados por emendas parlamentares (BATISTA, 2015; BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2017). Essa rede de solidariedade estabelece um circuito preferencial na alocação de recursos que visa, sobretudo, o fortalecimento dos partidos. Estudos setoriais ratificam essa tendência: na saúde, por exemplo, deputados favorecem municípios cujos prefeitos pertencem ao mesmo partido (BAIÃO; COUTO; OLIVEIRA, 2019), um movimento que pode ser interpretado como uma estratégia para consolidação de bases eleitorais e reforço do capital político dos atores envolvidos.

Em contrapartida à essa dimensão estritamente política, a sensibilidade dos membros do Congresso às preferências e necessidades de seus representados pode figurar como um fator motivador primário na distribuição de recursos (LAZARUS, 2010; ALMEIDA, 2021). No contexto nacional, diversas análises confirmam que as emendas parlamentares, são direcionadas a localidades que manifestam maior carência socioeconômica. Pesquisas apontam que os repasses da União, inclusas as emendas, são de importância crítica para entes federativos com menor capacidade fiscal e menor nível de renda *per capita* (FERREIRA; BUGARIN, 2007). Além disso, municípios que possuem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo recebem, em média, volumes superiores de emenda *per capita* (GREGGIANI et al., 2023), assim como aqueles mais vulneráveis em aspectos socioeconômicos (BERTOLHINI et al., 2018).

Ademais, essa alocação responsiva não se restringe a uma questão de justiça distributiva, mas se insere em uma lógica de eficácia política. Investimentos locais viabilizados por emendas, frequentemente associados a políticas do tipo *pork barrel*³, têm demonstrado um impacto positivo em indicadores sociais concretos, como a diminuição da mortalidade infantil e a melhoria do desempenho educacional (BERTHOLINI et al., 2018). Essa eficácia descentralizada, que se traduz em maior bem-estar quando comparada às alocações gerenciadas diretamente pela União (ALMEIDA, 2021), reforça o papel das emendas como um mecanismo de descentralização com potencial responsivo. No entanto, é imperativo analisar as nuances da distribuição: embora a carência seja um preditor relevante, a alocação nem sempre é equitativa. Há evidências de que recursos de emendas destinadas à saúde, por exemplo, podem ser concentrados em locais com menor necessidade segundo determinados indicadores da área (BAIÃO; COUTO; OLIVEIRA, 2019). Além disso, fatores demográficos também exercem influência, sendo observado que municípios com menor densidade populacional frequentemente recebem montantes superiores à média nacional de emendas (GREGGIANI et al., 2023), o que sugere um possível favorecimento de nichos eleitorais com uma base populacional menos numerosa a demandar serviços públicos.

³ São estratégias políticas onde governantes alocam fundos públicos (como as emendas orçamentárias) para projetos específicos em seus distritos eleitorais, visando beneficiar eleitores locais, garantir apoio e facilitar a reeleição, mesmo que os projetos não sejam as prioridades nacionais, gerando custos difusos para benefícios concentrados.

DADOS E MÉTODOS

Para este trabalho, optou-se por uma análise exploratória de caráter descritivo, orientada por uma lógica eminentemente empírica. Dada a natureza recente do fenômeno investigado, as recentes mudanças nas regras orçamentárias e as limitações de validade que ainda caracterizam grande parte dos dados sistematizados sobre a execução das emendas parlamentares, priorizou-se a investigação da dinâmica de alocação das emendas individuais pagas aos municípios e da presença (ou não) de capacidades estatais locais. Ainda assim, espera-se que este estudo contribua para a agenda de pesquisa ao abrir espaço para análises futuras mais aprofundadas, especialmente aquelas voltadas à execução física dessas emendas.

Com o objetivo de operacionalizar o conceito de capacidades estatais, recorreu-se ao Índice de Gestão Municipal (i-GeM), desenvolvido pelo INCT-QualiGov, que oferece uma definição sistematizada, multidimensional e mais granular do conceito. O índice é construído a partir de 71 indicadores disponibilizados pela MUNIC/IBGE e está organizado em cinco *scores* de capacidades estatais, conforme mencionado anteriormente: (i) capacidade técnica, (ii) capacidade administrativa, (iii) capacidade informacional, (iv) capacidade regulatória e (v) arranjos institucionais. Ao considerar simultaneamente recursos infraestruturais e recursos estratégicos, o i-GeM apresenta duas vantagens metodológicas relevantes para a concepção adotada neste trabalho: evita a circularidade conceitual ao analisar os “meios” de ação de forma dissociada dos resultados e, ao incorporar a noção de recursos estratégicos, reconhece a dimensão relacional do poder expressa nos arranjos institucionais.

Nesse sentido, buscou-se identificar padrões nos repasses destinados aos municípios por meio de sua segmentação em quartis, considerando o conjunto dos 5.570 municípios brasileiros e tomando como referência o índice geral de capacidades estatais do i-GeM. A distribuição dos municípios nos quartis ocorreu da seguinte forma:

Tabela 1 - Valores médios dos grupos (quartis) de municípios segundo *score* de capacidades

Grupo	N*	Técnico	Administrativo	Informacional	Regulatório	Arranjos	Geral
Baixa	1.393	0.341	0.597	0.435	0.369	0.345	0.418
Média-Baixa	1.392	0.401	0.625	0.522	0.570	0.398	0.503
Média-Alta	1.392	0.432	0.652	0.580	0.783	0.439	0.577
Alta	1.393	0.498	0.723	0.702	0.905	0.541	0.673

Fonte: Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Elaborado pelos autores.

*Total de municípios que pertencem ao grupo.

Em relação aos dados referentes às emendas parlamentares, utilizou-se o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Considerando que o objetivo deste trabalho é analisar a alocação dos recursos no nível municipal, foram filtradas exclusivamente as emendas individuais pagas destinadas diretamente aos municípios. Cumpre destacar que a base do SIOP utilizada nesta análise contempla transferências decorrentes de 5.244 emendas individuais, sendo 4.098 transferências fundo a fundo e 1.156 transferências especiais, destinadas a apenas 2.150 municípios, a partir de 2015, repassadas por meio de transferências fundo a fundo ou por meio de transferências especiais. Esses municípios foram identificados com base no localizador da emenda.

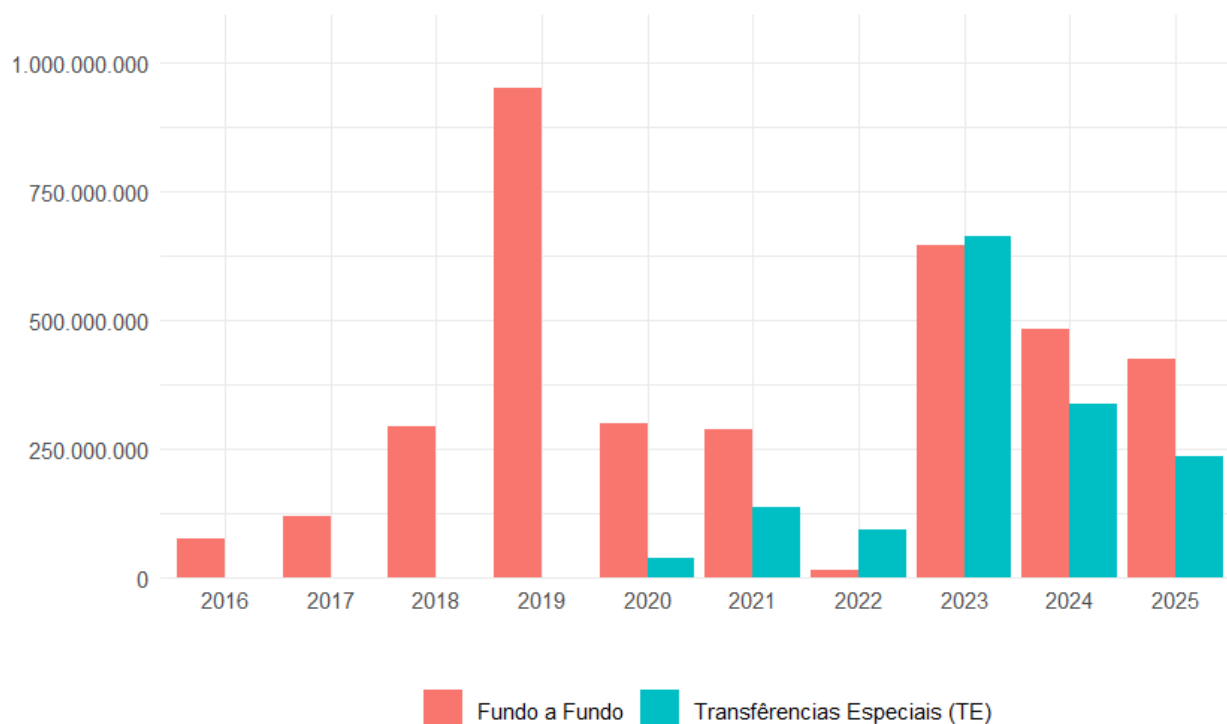
Tal delimitação não implica que apenas esses municípios tenham sido beneficiados, uma vez que, nessa modalidade de pagamento direto, parte das emendas apresenta localizadores genéricos, o que impossibilita a identificação precisa do ente municipal destinatário. Devido à esse recorte por localizador, as emendas individuais formalizadas via convênios não foram contempladas, já que não é possível garantir a exatidão do recorte territorial dos beneficiários. Ademais, é possível que os municípios recebam recursos federais por intermédio dos estados, hipótese para a qual não é possível aferir com precisão quais municípios foram efetivamente contemplados. Essa estratégia de recorte da amostra garante que os municípios analisados sejam de fato os beneficiários das emendas e, assim, seja válido a mensuração das suas respectivas capacidades estatais.

RESULTADOS

Em primeiro lugar, observa-se que as transferências fundo a fundo concentram a maior parcela dos valores pagos ao longo de praticamente todo o período analisado, ainda que com certa volatilidade (Gráfico 1). Naturalmente, isso ocorre na medida em que as transferências especiais foram criadas apenas em 2019 e começaram a ser operacionalizadas a partir de 2020. As transferências especiais, por sua vez, apresentam valores sistematicamente inferiores até 2022, com crescimento mais pronunciado a partir de 2023, o que reforça a interpretação de que há uma mudança relevante no padrão de execução das emendas no período mais recente, com maior protagonismo de modalidades menos vinculadas a políticas setoriais específicas⁴.

⁴ As transferências especiais não são vinculadas às ações orçamentárias finalísticas dos órgãos federais setoriais, mas a uma ação orçamentária específica do Ministério da Fazenda - MF, o que compromete sua capacidade de vinculação do gasto ao planejamento governamental brasileiro.

Gráfico 1 - Distribuição Anual dos Pagamentos (R\$) de Emendas



Fonte: SIOP. Elaborado pelos autores.

Entre 2015 e 2019, registraram-se 2.279 emendas dentre as aqui analisadas, todas executadas por meio de transferências fundo a fundo. A distribuição das emendas, com base no recorte dos grupos (quartis) apresentado na Tabela 1, organizou-se da seguinte forma:

Tabela 2 - Média de emendas e de valor pago na modalidade fundo a fundo (2015-2019)

Grupo	Fundo a Fundo		
	N*	Emendas	Pago (R\$)
Baixa	211	1,22	498.772,27
Média-Baixa	269	1,33	618.324,98
Média-Alta	316	1,58	924.518,89
Alta	520	2,24	1.683.551,57

Fonte: SIOP e Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Elaborado pelos autores.

*Total de municípios beneficiados que pertencem ao grupo analisado.

Nessa perspectiva, historicamente, mesmo antes da criação das transferências especiais, as emendas individuais repassadas via fundo a fundo, beneficiam notadamente mais os municípios de alta capacidade. Além de alcançarem mais que o dobro de municípios em comparação aos de baixa capacidade, esses municípios apresentam um número médio de emendas igualmente superior e um volume de recursos pagos mais de três vezes maior. Por fim, se analisarmos testes de hipótese sobre

a Correlação de Pearson (que mede a força e direção da relação linear entre duas variáveis quantitativas, variando de -1 a +1) entre os *scores* de capacidades e os valores pagos, o único *score* que não possui significância estatística é o técnico. Os demais *scores* possuem correlação muito semelhante entre si. A Tabela 3 apresenta esses resultados.

Tabela 3 - Correlação de Pearson entre quantidade de emendas/valor pago e capacidades estatais nas emendas de modalidade fundo a fundo (2015 - 2019)

Modalidade	Coefficiente de Pearson	Significância Estatística (<i>p_valor</i> < 0,05)
Valor Pago ~ <i>Score</i> Geral	0,229	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Técnico	0,027	Não
Valor Pago ~ <i>Score</i> Administrativo	0,232	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Informacional	0,239	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Regulatório	0,158	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Arranjos Institucionais	0,142	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Geral	0,264	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Técnico	0,04829143	Não
Emendas ~ <i>Score</i> Administrativo	0,271	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Informacional	0,276	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Regulatório	0,167	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Arranjos Institucionais	0,172	Sim

Fonte: SIOP e Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Elaborado pelos autores.

Avançando na análise descritiva, é possível perceber como a dinâmica no acesso aos recursos federais se diversifica com a criação das transferências especiais, a partir de 2020:

Tabela 4 - Média de emendas e de valor pago segundo modalidade de aplicação (2020-2025)

Grupo	Fundo a Fundo			Transferências Especiais		
	N*	Emendas	Pago (R\$)	N*	Emendas	Pago (R\$)

Baixa	167	1,36	953.894,57	142	1,57	1.802.306,32
Média-Baixa	204	1,39	1.060.692,34	165	1,47	1.831.182,61
Média-Alta	222	1,57	1.375.330,64	179	1,51	1.717.428,64
Alta	368	2,58	4.008.459,27	254	1,65	2.529.031,81

Fonte: SIOP e Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Elaborado pelos autores.

*Total de municípios beneficiados que pertencem ao grupo analisado.

Nas transferências fundo a fundo, os municípios com alta capacidade receberam desde 2020, em média, R\$4,01 milhões e 2,58 emendas, enquanto os com baixa capacidade receberam nos mesmo período, em média, R\$0,95 milhões e 1,36 emendas. Essa diferença reforça a hipótese de que as condicionantes inerentes a essa modalidade importam na alocação das emendas, já que municípios com mais capacidade recebem em média quase o dobro de emendas e mais que o quádruplo de valor, além de manter o padrão observado no período de 2015 a 2019, quando não existiam as transferências especiais. Em linha com essa observação, a Correlação de Pearson entre as capacidades e a quantidade de emendas recebidas confirma essa tendência, apresentando-se positiva e estatisticamente significativa, o que valida a associação entre maior capacidade estatal e maior volume de emendas destinadas. Ademais, é possível constatar que municípios com mais capacidade são mais ativos para o recebimento de recursos, na medida em que mais que o dobro de municípios de capacidade alta receberam recursos em relação aos de baixa capacidade.

Tabela 5 - Correlação de pearson entre quantidade de emendas/valor pago e capacidades estatais nas emendas de modalidade fundo a fundo (2020 - 2025)

Modalidade	Coefficiente de Pearson	Significância Estatística (<i>p_valor < 0,05</i>)
Valor Pago ~ <i>Score</i> Geral	0,236	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Técnico	0,050	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Administrativo	0,224	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Informacional	0,236	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Regulatório	0,151	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Arranjos Institucionais	0,169	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Geral	0,246	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Técnico	0,060	Sim

Emendas ~ <i>Score</i> Administrativo	0,237	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Informacional	0,253	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Regulatório	0,150	Sim
Emendas ~ <i>Score</i> Arranjos Institucionais	0,171	Sim

Fonte: SIOP e Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Elaborado pelos autores.

No entanto, o cenário de distribuição de recursos federais muda drasticamente ao analisarmos a modalidade de transferências especiais. Os dados descritivos demonstram que os municípios com alta capacidade receberam em média R\$2,53 milhões e 1,65 emendas, enquanto os com baixa capacidade captaram quase R\$1,8 milhões e 1,57 emendas. A diferença observada é de apenas 1,40 vez no valor médio, contrastando fortemente com a disparidade superior a quatro vezes registrada na modalidade fundo a fundo. De modo semelhante, a diferença no número de emendas alocadas é de aproximadamente 1,05 vez, em contraste com a modalidade fundo a fundo, na qual se observa cerca do dobro de emendas destinadas aos municípios de maior capacidade. A análise da Correlação de Pearson reforça estatisticamente essa constatação (Tabela 6). A correlação entre as capacidades estatais e o valor de emendas recebido, é estatisticamente significativa apenas no *Score* Geral, *Score* Administrativo e no *Score* Informacional, entretanto, é muito fraca e beira a irrelevância prática. Mais revelador ainda é o resultado para a quantidade de emendas recebidas, que não apresenta correlação significativa com nenhuma categoria de capacidade municipal. Entretanto, ainda sim mais municípios de alta capacidade recebem transferências especiais, em comparação aos municípios de baixa capacidade, mesmo que não na mesma proporção da modalidade fundo a fundo.

Tabela 6 - Correlação de pearson entre quantidade de emendas/valor pago e capacidades estatais nas emendas via transferências especiais (2020 - 2025)

Modalidade	Coefficiente de Pearson	Significância Estatística (<i>p_valor</i> < 0,05)
Valor Pago ~ <i>Score</i> Geral	0,088	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Técnico	0,017	Não
Valor Pago ~ <i>Score</i> Administrativo	0,076	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Informacional	0,095	Sim
Valor Pago ~ <i>Score</i> Regulatório	0,054	Não

Valor Pago ~ <i>Score</i> Arranjos Institucionais	0,062	Não
Emendas ~ <i>Score</i> Geral	0,035	Não
Emendas ~ <i>Score</i> Técnico	-0,031	Não
Emendas ~ <i>Score</i> Administrativo	0,053	Não
Emendas ~ <i>Score</i> Informacional	0,051	Não
Emendas ~ <i>Score</i> Regulatório	0,012	Não
Emendas ~ <i>Score</i> Arranjos Institucionais	0,053	Não

Fonte: SIOP e Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a aderência entre a alocação discricionária de emendas parlamentares individuais e as capacidades estatais dos municípios brasileiros beneficiários, confrontando o crescente protagonismo do Poder Legislativo no orçamento federal com o desafio estrutural das carências administrativas locais. Os resultados apontam para uma divergência relevante na dinâmica do gasto descentralizado, determinada pela modalidade de transferência. Nas transferências fundo a fundo, que são tipicamente mais vinculadas a políticas setoriais e apresentam mais condicionantes para o repasse, verificou-se uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre a capacidade estatal municipal e o volume e valor de recursos recebidos. Isso sugere que, para essa modalidade, as condicionantes de aplicação inerentes funcionam como um filtro, favorecendo municípios com maior *know-how* técnico, que receberam, em média, mais que o dobro de emendas e mais que o quádruplo do valor pago em comparação com os de baixa capacidade.

Por conseguinte, o principal ponto da análise reside na modalidade de transferências especiais, as popularmente conhecidas como “emendas pix”, cujo cenário de alocação se transforma substancialmente. Nestas transferências, iniciadas em 2020 e com crescimento notável a partir de 2023, a correlação entre as capacidades estatais e o valor ou quantidade de emendas recebidas é estatisticamente insignificante para a quantidade de emendas e muito fraca, beirando a irrelevância prática, para o valor. Isso se deve ao fato de as transferências especiais serem caracterizadas pela ausência de vinculação a políticas setoriais e por terem menos condicionantes de aplicação. Tal achado reforça o argumento de que a lógica de alocação discricionária e política, destituída de condicionalidades relacionadas às capacidades estatais, opera com um significativo descompasso em relação às condições operacionais concretas dos municípios. A alocação de recursos sem a devida

aderência à capacidade técnica não é apenas uma falha processual, mas uma vulnerabilidade sistêmica que pode comprometer a efetividade da entrega de serviços e bens públicos, gerando o risco de projetos não executados ou com baixa performance.

Em termos práticos, este estudo lança luz sobre a urgência de aprimorar as regras de alocação e execução de recursos federais descentralizados, subsidiando políticas de apoio à gestão municipal, conforme sugerido à SOF e outros órgãos de gestão orçamentária. A principal implicação é clara: a maior facilidade de acesso ao recurso (financiamento) não supre a necessidade de capacidade estatal para gerenciá-lo e implementá-lo. Como agenda de pesquisa futura, sugerimos a transição da análise de alocação para a de execução física das emendas, notadamente nas transferências especiais. É fundamental investigar se o descompasso na alocação se traduz em um ciclo de vida do projeto ineficiente ou em uma maior taxa de obras paralisadas e desperdício financeiro nos municípios com menor capacidade estatal, para, assim, testar a relevância do conceito de capacidades estatais na efetividade das políticas públicas custeadas pelas emendas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Acir dos Santos. Processo legislativo: mudanças recentes e desafio. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, v. 07, p. 43-50, 2015.

ALMEIDA, D. P. B. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, e239518, 2021.

BAIÃO, Alexandre; COUTO, Claudio; JUCÁ, Ivane. Individual Budget Amendments Spending: Role of Ministers, Leadership Positions and Fiscal Rules. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. 25, p. 47-86, 2018.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 71, 2019.

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**, [s. l.], n. 4, 2015.

BERTHOLINI, Frederico et al. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. **Governance**, Oxford, v. 31, n. 4, p. 701-720, out. 2018.

BIJOS, Pedro. **Estudo Técnico nº 8/2021 - Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.
- FERREIRA, I.; BUGARIN, M. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, 2007.
- GREGGIANIAN, G. et al. **Estudo Técnico nº 6/2023 - Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023.
- GRIN, Eduardo José et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: [Acesso em: 15/12/2025].
- LAZARUS, Jeffrey. Giving the People What They Want? The Distribution of Earmarks in the U.S. House of Representatives. **American Journal of Political Science**, [s. l.], v. 54, n. 2, p. 338-353, abr. 2010.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 32, e022, 2024.
- SEGATTO, Catarina Ianni; LUI, Lisandro; GRIN, Eduardo José. Cooperação intermunicipal na educação: a trajetória das ADE. In: SEGATTO, Catarina Ianni et al. (org.). **Arranjos de Desenvolvimento da Educação: o que podemos aprender com as suas trajetórias?**. Curitiba: Instituto Positivo, 2023. Cap. 1, p. 31-54.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 2002. p. 3-41.
- SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. (Cadernos Enap, n. 133).
- WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s. l.], v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.