

Mendes, Constantino Cronemberger; Vasconcellos, Ronaldo Ramos; Colombo, Luciléia Aparecida; Araujo, Erika Amorim; Arantes, Manuel

Working Paper

Capacidade fiscal e desenvolvimento no território: Bases para a articulação federativa

Texto para Discussão, No. 3146

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Mendes, Constantino Cronemberger; Vasconcellos, Ronaldo Ramos; Colombo, Luciléia Aparecida; Araujo, Erika Amorim; Arantes, Manuel (2025) : Capacidade fiscal e desenvolvimento no território: Bases para a articulação federativa, Texto para Discussão, No. 3146, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3146-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/331443>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA
DISCUSSÃO

3146

**CAPACIDADE FISCAL E
DESENVOLVIMENTO NO
TERRITÓRIO: BASES PARA A
ARTICULAÇÃO FEDERATIVA**

**CONSTANTINO CRONEMBERGER MENDES
RONALDO RAMOS VASCONCELLOS
LUCILÉIA COLOMBO
ERIKA ARAUJO
MANUEL ARANTES**

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3146
Brasília, julho de 2025

CAPACIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO: BASES PARA A ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

CONSTANTINO CRONEMBERGER MENDES¹
RONALDO RAMOS VASCONCELLOS²
LUCILÉIA COLOMBO³
ERIKA ARAUJO⁴
MANUEL ARANTES⁵

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail:* constantino.mendes@ipea.gov.br.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* ronaldo.vasconcelos@ipea.gov.br.

3. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* lucileia.colombo@ipea.gov.br.

4. Pesquisadora bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* erika.araujo@ipea.gov.br.

5. Analista do Banco Central do Brasil (BCB).

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura (substituto)**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Capacidade fiscal e desenvolvimento no território : bases para a articulação federativa / Constantino Cronemberger Mendes ... [et al.]. – Brasília, DF: Ipea, 2025.

109 p.: il., gráf., mapas. – (Texto para Discussão ; n. 3146).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Federalismo Brasileiro. 2. Capacidade Fiscal. 3. Governança Territorial. I. Mendes, Constantino Cronemberger. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 342.042

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

MENDES, Constantino Cronemberger et al. **Capacidade fiscal e desenvolvimento no território: bases para a articulação federativa**. Brasília, DF: Ipea, jul. 2025. 109 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3146). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3146-port>

JEL: H71; H77; R58.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 OFERTA E DEMANDA DE BENS E DE SERVIÇOS LOCAIS: ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E PRODUTIVOS	9
2.1 Dinâmica demográfica municipal no Censo 2022.....	9
2.2 Estrutura produtiva setorial das municipalidades	13
2.3 Dinâmica demográfico-produtiva local intercensitária 2010-2022	15
3 CAPACIDADES FISCAIS E NECESSIDADES SOCIAIS: (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE OFERTA E DEMANDA LOCAIS.....	26
4 PADRÃO SOCIOECONÔMICO DOS GRUPOS E IMPLICAÇÕES NOS ARRANJOS FEDERATIVOS	39
4.1 Grupo AA: modelo para os demais grupos de municípios?	39
4.2 Grupo BB: vulnerabilidade fiscal-financeira e socioeconômica	51
4.3 Grupo BA: maior eficiência, eficácia e efetividade no uso de recursos públicos?	62
4.4 Grupo AB: por que a alta receita não reverte em desenvolvimento local?	72
5 A VIRADA EPISTEMOLÓGICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: DAS INSTITUIÇÕES PARA OS ARRANJOS.....	82
5.1 O território, as capacidades e o desenvolvimento: transformações recentes	84
5.2 O que podem formalmente os consórcios públicos?	90
5.3 O que fazem na prática os consórcios públicos? Quais são as principais limitações para a sua atuação e para a avaliação de sua efetividade?	95
5.4 Qual é a importância e os possíveis incentivos para os consórcios públicos atuarem no campo do desenvolvimento territorial?	97
6 CONCLUSÕES	101
REFERÊNCIAS	103

SINOPSE

A pesquisa busca compreender como a capacidade de oferta de bens e de serviços públicos dos municípios se relaciona com as demandas sociais em contextos territoriais diversos. O estudo identifica quatro situações municipais, combinando receita e desenvolvimento: alto-alto, baixo-baixo, alto-baixo e baixo-alto, presentes em todo o território nacional. Cada situação requer estratégias e políticas públicas específicas, com destaque para a necessidade de um sistema nacional de equalização fiscal que compatibilize capacidades de arrecadação com demandas socioeconômicas locais. Apesar do protagonismo municipal promovido pela Constituição de 1988, muitos municípios, especialmente no Norte e no Nordeste, enfrentam limitações na arrecadação e na implementação de políticas públicas. A pesquisa defende a valorização do território como unidade de ação pública complementar ao município, por meio de arranjos, como consórcios intermunicipais e interestaduais. Conclui-se que a construção de um federalismo mais cooperativo e equitativo depende da superação de lacunas institucionais e do fortalecimento da governança regional. A pesquisa sugere que novos estudos explorem temas como a participação efetiva da União em consórcios, o impacto do federalismo assimétrico e o uso de tecnologias para a formulação de políticas públicas territorializadas e inclusivas.

Palavras-chave: federalismo brasileiro; capacidade fiscal; governança territorial.

ABSTRACT

This study aims to analyze how the municipal capacity to provide public goods and services relates to social demands across diverse territorial contexts in Brazil. The research identifies four municipal typologies based on the intersection of fiscal capacity (per capita revenue) and sustainable development levels (IDSC): high-high, low-low, high-low, and low-high. These categories are distributed throughout the national territory and reflect distinct socioeconomic realities, each requiring tailored public policy approaches. The findings highlight the critical need for a national fiscal equalization system capable of aligning local revenue-generating capacities with socioeconomic demands. Despite the enhanced role granted to municipalities by the 1988 Federal Constitution, many – particularly in the North and Northeast regions – continue to face significant limitations in revenue collection and public policy implementation.

The study advocates for recognizing the territory as a complementary unit of public action beyond the municipality itself, emphasizing the potential of intermunicipal and interstate consortia as cooperative governance arrangements. It concludes that the advancement of a more cooperative and equitable federalism hinges on overcoming institutional gaps and strengthening regional governance capacities. Finally, the research encourages further investigation into critical themes such as the effective participation of the federal government in public consortia and the broader implications of asymmetric federalism on policy design, coordination, and delivery at the subnational level.

Keywords: Brazilian federalism; fiscal capacity; territorial governance.

1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro ora se comporta de maneira cooperativa ora concorrencial. Ademais, ele se faz, às vezes, de forma descentralizada, apoiado nas ações dos entes subnacionais e, às vezes, de maneira fortemente centralizada no nível da União. Os modelos pelos quais passou a prática do federalismo no Brasil, contudo, deixou latente um problema essencial: as desigualdades socioeconômicas e regionais. Após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a estrutura federativa se tornou mais complexa, na medida em que os municípios foram incluídos como entes autônomos e independentes. Os três níveis de governo dividem funções públicas em diferentes escalas territoriais, com os limites das suas responsabilidades até hoje questionadas, bem como os instrumentos de cooperação federativa das ações públicas, ainda sem a devida regulamentação.

As referidas funções públicas dizem respeito às obrigações dos entes federativos de ofertarem bens e serviços públicos por meio de políticas públicas, usando receitas fiscais e financeiras¹ próprias e compartilhadas, com o objetivo de atender às demandas da sociedade presente nos territórios sob suas responsabilidades constitucionais. A coordenação e a cooperação entre os entes federativos compreendem diversos arranjos (a exemplo dos consórcios públicos) que permitem maior efetividade da ação pública.

Como se dá o confronto entre a capacidade de oferta governamental e o atendimento às necessidades sociais de bens e de serviços públicos? Como devem proceder as três instâncias de governo no contexto territorial marcado por altos níveis de desigualdade e de heterogeneidade socioeconômica? O estudo pretende responder a essas questões por meio da análise das capacidades fiscais dos entes municipais (*receita bruta per capita*) em relação a indicadores socioeconômicos locais, aqui adotando o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC),² referente a 2022. A avaliação intertemporal das despesas públicas *per capita* e por função entre 2010 e 2022 utiliza-se de indicadores socioeconômicos distintos, Índice de Vulnerabilidade Social – IVS (2010) e IDSC (2022), já que o IVS não foi atualizado com as informações do Censo Demográfico 2022 e o IDSC não está calculado para 2010.

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

2. O IDSC (disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>) é iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis (disponível em: <https://icidadessustentaveis.org.br/>) no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis, em parceria com a Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável (Sustainable Development Solutions Network – SDSN) e com o apoio do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

TEXTO para DISCUSSÃO

Os dados de receita e de despesa públicas são obtidos do Sistema de Finanças Municipais (Finbra),³ da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto o IDSC (*proxis* da demanda por serviços públicos) é obtido do Instituto de Cidades Sustentáveis. Os indicadores de população (Censo 2010 e 2022)⁴ e de valor adicionado bruto – VAB⁵(2021) são provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O método de otimização de Jenks,⁶ que reduz a variância dentro das classes e maximiza a variância entre as classes, é utilizado para a definição dos grupos municipais. Por fim, índices de autocorrelação espacial (índice de Moran/Geary) são aplicados para captar as externalidades territoriais, indicando possibilidades de ações comuns entre os entes federativos. O IVS é retirado da plataforma do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).⁷

As diferenças regionais e em todos os estados são observadas nas diversas situações fiscais e de desenvolvimento das cidades, que estabelecem (des)incentivos à implantação de atividades produtivas e aos deslocamentos da população no território. É suposto que municípios com baixa capacidade de receita própria, advinda de uma estrutura produtiva deficiente, podem encontrar dificuldades maiores em ofertar os bens e os serviços que atendam às necessidades dos seus cidadãos, podendo, ainda, manter baixo o seu desenvolvimento, estimulando a emigração da população. Na realidade, o estudo demonstra quatro situações envolvendo a combinação entre receita bruta *per capita* e IDSC, em relação às médias nacionais aqui caracterizadas como grupos: alto-alto (AA); baixo-baixo (BB); alto-baixo (AB); e baixo-alto (BA).

As situações refletem cenários socioeconômicos distintos, sugerindo estratégias diferenciadas e políticas públicas adaptadas a cada contexto específico, tendo em vista a redução de desigualdades e um maior desenvolvimento. Em vez de quatro “brasis”, as quatro situações estão presentes em todo o território nacional, reforçando a defesa por uma política nacional de desenvolvimento regional. Idealmente, municípios com alta receita *per capita*, alto IDSC, estrutura produtiva dinâmica e crescimento populacional constituem um ambiente propício ao maior bem-estar social. Contudo, as diversas

3. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

4. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatísticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

5. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatísticas/económicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html>.

6. Um método de classificação estatística de dados que partitiona dados numéricos em classes, ou intervalos de classe, usando um algoritmo que minimiza o desvio médio por classe de sua média e maximiza o desvio por classe das médias de todas as outras classes. As figuras geradas a partir daí são elaboradas com Philcarto: <http://philcarto.free.fr>.

7. Informações disponíveis em: <https://ivs.ipea.gov.br/#/atlas>.

situações encontradas no país ajudam a qualificar esse cenário ideal, considerando as diferentes capacidades governativas e condições socioeconômicas heterogêneas e desiguais, tendendo a limitar a convergência para uma média nacional de desenvolvimento sustentável, disseminando o bem-estar social. A necessidade de um sistema de equalização das receitas *per capita*, adequando-as às demandas socioeconômicas locais, propicia a convergência de bem-estar ou de desenvolvimento, reduzindo a desigualdade entre as diferentes situações.

Essa convergência para uma média nacional constitui uma situação na qual as políticas públicas sejam capazes, dentro de suas restrições fiscais, de cumprir suas funções constitucionais e de atender às necessidades prioritárias da sociedade sob responsabilidade de cada ente federativo. Não se trata de homogeneização territorial. Em termos ideais, a capacidade de oferta pública deve tender a um “equilíbrio” com a demanda pública no território nacional, constituindo situações convergentes em termos de provisão e de acesso aos bens e aos serviços públicos capazes de reduzir as desigualdades regionais e de construir uma sociedade mais justa.

A análise sugere que um sistema de equalização fiscal, para além do mecanismo distorcivo de transferências constitucionais existente no país, e o acesso adequado a bens e a serviços públicos são elementos fundamentais para reduzir as desigualdades regionais e para proporcionar maior desenvolvimento no Brasil. Um sistema de equalização fiscal reduziria as disparidades entre as capacidades financeiras próprias dos entes federativos, enquanto arranjos federativos promovem a adequada oferta de bens e de serviços públicos, capaz de atender às diferentes demandas sociais presentes no território nacional.

Teoricamente, as políticas públicas buscam um equilíbrio entre a oferta pública e a demanda social, considerando-se as restrições fiscais. Esse equilíbrio é essencial para que a ação pública seja adaptada às condições socioeconômicas específicas no território nacional. Este estudo pretende contribuir para a compreensão dos desafios do federalismo brasileiro, fornecendo *insights* para a formulação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às realidades locais.

O estudo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das conclusões. Na seção 2, é realizada uma contextualização recente dos aspectos demográficos e produtivos locais. Na seção 3, há uma análise sobre a compatibilidade ou não entre capacidades fiscais e necessidades sociais no território nacional. Na seção 4, resultados e discussão são apresentados sobre as situações específicas em cada região do país. Na seção 5, é empreendida uma discussão sobre os arranjos federativos passíveis de serem implantados dentro de uma lógica territorial e federativa da ação pública. Por fim, na seção 6, são expostas as conclusões deste trabalho.

TEXTO para DISCUSSÃO

2 OFERTA E DEMANDA DE BENS E DE SERVIÇOS LOCAIS: ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E PRODUTIVOS

2.1 Dinâmica demográfica municipal no Censo 2022

A dinâmica demográfica leva à compreensão de que os movimentos populacionais, entre outros aspectos, envolvem escolhas por lugares que atendam a interesses pessoais e sociais. Contudo, diversos aspectos associados ao ambiente local – onde indivíduos e a comunidade compartilham recursos naturais e produtivos, oportunidades de lazer e emprego e condições ambientais que proporcionam bem-estar, segurança e qualidade de vida – afetam os fluxos populacionais. A busca de melhores condições e oportunidades econômicas, de acesso a serviços públicos, de integração cultural ou até mesmo de uma fuga de adversidades, como desastres naturais e violência, revelam as complexidades da interação entre a população e o território⁸ onde ela vive, se desloca e busca satisfazer suas necessidades cotidianas.

O estudo clássico de Tiebout (1956) sugere que os indivíduos “votam com os pés”, escolhendo diferentes locais com base na provisão de bens e de serviços públicos bem como na estrutura de impostos locais. O modelo concorrencial dos municípios de Tiebout leva a uma alocação eficiente de recursos públicos, fazendo com que os governos locais ajustem suas políticas, para prover bens e serviços públicos, atendendo às demandas dos cidadãos. Em um ambiente com mobilidade perfeita, as pessoas escolhem os lugares que maximizem seu bem-estar, tornando desnecessária a ação do governo federal para equalizar receitas fiscais e bens e serviços públicos no território. As hipóteses do modelo de Tiebout não são completamente aplicáveis ao mundo real e fatores como desigualdades regionais, custos de mobilidade, informação imperfeita, externalidades territoriais e restrições orçamentárias afetam os seus resultados teóricos ideais.

O Censo Demográfico é uma fotografia da situação populacional de lugares em determinado momento, que pode ser comparada com outra fotografia nos mesmos lugares em momentos diferentes (em geral, com diferença de 10 anos). O Censo 2022 revela a fotografia demográfica do país, nos estados e municípios naquele ano, e em relação à fotografia do Censo 2010, pode-se buscar revelar a dinâmica demográfica ocorrida no período. O ano de 2022 é um ano de recuperação da situação socioeconômica após a pandemia de covid-19, visto como um ponto de inflexão na dinâmica

8. Santos e Silveira (2002, p. 19-22) defendem que território, como espaço demarcado da história humana, é o recorte de mundo ao qual pertencemos como experiência real e concreta das relações em que estamos imersos.

demográfica nacional. As taxas de (de)crescimento populacional nesses doze anos sugerem processos de migração de pessoas entre as unidades federadas, entre os demais recortes territoriais ou dentro deles (nascimento e morte), estabelecidos por limites municipais, estaduais e (inter)nacionais. Esses movimentos dependem, como referido, de diversos fatores ou interesses culturais, sociais, econômicos, políticos, ambientais, entre outros, que influenciam as escolhas individuais e coletivas por determinado local para viver e morrer.

Uma análise preliminar dessa dinâmica demográfica e dos seus efeitos no federalismo nacional (Mendes et al., 2022) observa a distribuição populacional no território nacional; o crescimento; a estabilidade e a queda populacional diferenciadas nas diversas faixas da população nos municípios do país (tabela 1). O baixo número de cidades com população acima de 100 mil habitantes (5,7% do total de municípios no país) é compensado pelo grande estoque de pessoas (56,9% da população total do país) nas capitais dos estados,⁹ especialmente. Quase a mesma quantidade de cidades (médias) é encontrada na faixa de 50 mil a 100 mil habitantes, que concentra apenas 11,6% da população nacional, enquanto um terço da população nacional está distribuída entre cidades com menos de 50 mil habitantes, 88% do total de localidades no país.

Essa configuração municipal retrata, de um lado, o alto grau de concentração populacional em poucas cidades grandes (em geral, capitais de estados) e médias, acima de 50 mil habitantes, enquanto, de outro, ocorre uma dispersão da população no território em pequenos municípios, especialmente abaixo de 10 mil habitantes, com pouco incentivo para atrair pessoas. A concentração populacional está relacionada com a concentração de atividades produtivas, criadoras de emprego e de renda bem como com a disponibilidade de recursos fiscais e financeiros, além de bens e de serviços públicos e privados, como discutido adiante.

A alta aglomeração de pessoas e de atividades econômicas em cidades maiores implica a necessidade de aplicação de recursos públicos vultosos para dar conta das amplas, diversas e complexas demandas socioeconômicas. Isso acaba criando um ciclo vicioso, no qual há pouco incentivo para uma maior descentralização territorial no país, seja produtiva seja populacional, sugerindo ações públicas compensatórias

9. Das quinze cidades com mais de 1 milhão de habitantes, treze são capitais de estados: São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ, Brasília-DF, Fortaleza-CE, Salvador-BA, Belo Horizonte-MG, Manaus-AM, Curitiba-PR, Recife-PE, Goiânia-GO, Porto Alegre-RS, Belém-PA e São Luís-MA, com população total de 40,5 milhões de habitantes. Na faixa de 500 mil a 1 milhão de habitantes, das vinte e seis cidades, oito são capitais: Maceió-AL, Campo Grande-MS, Teresina-PI, João Pessoa-PB, Natal-RN, Cuiabá-MT, Aracaju-SE e Florianópolis-SC. A faixa populacional com maior número de cidades é a de 100 mil a 200 mil habitantes (167), com população de 22,5 milhões de habitantes.

TEXTO para DISCUSSÃO

conjuntas, entre os vários níveis de governo. Nos municípios menores, a tendência é de que a baixa economia de escala na oferta de bens e de serviços públicos, dada a pouca aglomeração, torne os custos maiores e os recursos públicos sempre insuficientes para construir uma infraestrutura adequada para contrapor as forças concentradoras nos grandes centros urbanos. Nestes, ocorre algo semelhante, em que deseconomias de aglomeração promovem custos maiores para o atendimento da demanda socioeconômica crescente e complexa.

Contudo, a dinâmica demográfica tem lógica própria, na medida em que ocorrem fluxos populacionais em todas as cidades. A maioria delas (3.189 ou 57% do total do país) apresentou taxas de crescimento positivas ou (poucas) nulas (tabela 1), indicativas de escolhas individuais por locais com melhores condições de vida e/ou com crescimento vegetativo positivo. Os locais nas faixas populacionais *ad hoc* de 50 mil a 100 mil habitantes e, principalmente, acima de 100 mil habitantes, onde se concentram quase 70% da população do país, cresceram proporcionalmente mais, 86% e 88%, respectivamente.¹⁰

TABELA 1
Municípios por faixa populacional e dinâmica populacional (2010-2022)

Faixas populacionais (1 mil hab.)	Nº de cidades (A)	% (A/TOT)	População (hab.) (C)	% (C/TOT)	Crescimento (B)	% (B/TOT)	% (B/A)	Queda (D)	% (D/TOT)	% (D/A)
> 100	319	5,7	115.643.935	56,9	280	8,8	87,8	39	1,6	12,2
< 100 > 50	338	6,1	23.477.248	11,6	292	9,2	86,4	46	1,9	13,6
< 50 > 30	477	8,6	17.933.330	8,8	335	10,5	70,2	142	6,0	29,8
< 30 > 20	576	10,3	14.026.641	6,9	389	12,2	67,5	187	7,8	32,5
< 20 > 10	1.366	24,5	19.221.709	9,5	766	24,0	56,1	600	25,2	43,9
< 10	2.494	44,8	12.777.893	6,3	1.127	35,4	45,2	1.367	57,4	54,8
Total	5.570	100,0	203.080.756	100,0	3.189	100,0	57,2	2.381	100,0	42,8

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Elaboração dos autores.

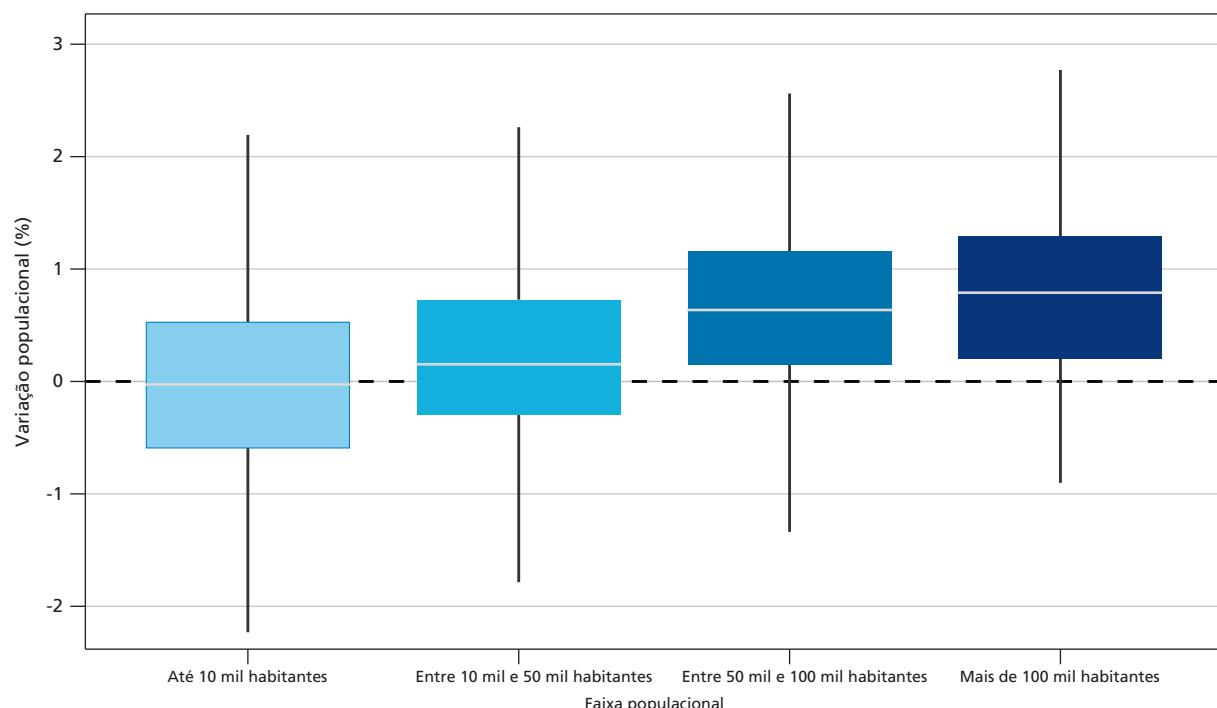
As cidades com menos de 10 mil habitantes tiveram as parcelas absoluta (57%) e relativa (55%) maiores do total dos locais que tiveram queda populacional. As faixas acima de 10 mil habitantes tiveram as parcelas maiores de municípios que cresceram. Ou seja, a maioria dos municípios muito pequenos têm dificuldade em atrair ou em reter população frente às restrições da estrutura produtiva; às condições sociais e de infraestrutura desfavoráveis; e à oferta inadequada de bens e de serviços públicos.

10. A maioria dos municípios (1.792 – 56% dos que cresceram; 32% do total do país) cresceu acima da média nacional (0,52% ao ano – a.a.).

Em termos da mediana de crescimento, não afetada por dados extremos, a variação aumenta conforme a maior faixa populacional dos municípios (gráfico 1), indicativo da tendência à concentração demográfica. Municípios menores, de até 50 mil habitantes, apresentaram mediana de crescimento menor entre 2010 e 2022 que aqueles com mais de 50 mil habitantes, ou seja, considerados médios e grandes.

GRÁFICO 1

Mediana do crescimento dos municípios brasileiros por faixa populacional (2010-2022)



Fonte: Censo Demográfico 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Elaboração dos autores.

Quais são as causas e os efeitos locais, estaduais e regionais dessa dinâmica populacional? A saída de pessoas de determinado local pode estar associada, por exemplo, à baixa oferta de emprego ou de novos empregos (devido à fragilidade da estrutura produtiva ou à decadência produtiva) ou às condições socioambientais negativas. Em contrapartida, a entrada ou permanência de outras pessoas em determinado local pode estar associada, por exemplo, à existência de oportunidades de trabalho, aos bons serviços públicos disponíveis e às amenidades ambientais. Quais são os efeitos desse fluxo na estrutura produtiva e na gestão pública local?

TEXTO para DISCUSSÃO

2.2 Estrutura produtiva setorial das municipalidades

O campo teórico da geografia econômica (Thisse, 2011) permite tratar das causas da localização ou da concentração das atividades produtivas no território. Assim como nas hipóteses do modelo de Tiebout, aplicado aos municípios, o modelo econômico neoclássico concorrencial não é completamente aplicável ao mundo real, na medida em que fatores como economias de escala e de aglomeração, desigualdades sociais e regionais, custos de transporte (mobilidade), informação imperfeita, externalidades interpessoais e territoriais, existência de bens e de serviços públicos bem como restrições fiscais afetam os seus resultados ideais.

As bases econômicas e da capacidade tributária locais são sua estrutura produtiva (produção) e de renda (consumo). A partir daí, os municípios e demais entes federativos recolhem taxas e impostos para a alocação de recursos fiscais e financeiros na provisão de bens e de serviços públicos assim como na atração de investimentos, de atividades produtivas e de pessoas. A dinâmica produtiva sustentável e a gestão pública adequada garantem retornos sociais, econômicos e ambientais, com maior possibilidade de os lugares alcançarem bem-estar e desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista da estrutura produtiva local, o informativo sobre as Contas Nacionais nº 96 (IBGE, 2023) revela os principais aspectos da concentração e da distribuição das atividades econômicas no território brasileiro. Existe uma distribuição concentrada territorialmente das atividades econômicas, em geral, analisadas pelo seu VAB.

O IBGE (2023, p. 12)¹¹ revela que, em 2021, a atividade de demais serviços apresentou maior relevância em 3.075 cidades (55% do total de municípios). Contudo, a característica regional do setor, segundo o relatório do IBGE (2023, p. 14), mostra resultados melhores nos locais mais desenvolvidos: “as 48 municipalidades de maior participação nesse setor (exceto administração, defesa, educação e saúde públicas e segurança social) acumulavam ½ do total do país, sendo 21 capitais de estados”. Na região Norte, somente as capitais dos estados do Amazonas (Manaus) e do Pará (Belém) estão incluídas, enquanto, na região Nordeste, apenas não figura, entre as elencadas, a capital do estado de Sergipe (Aracaju). Todas as capitais das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste constavam entre as que registraram os maiores valores de tais serviços. O relatório destaca que

11. Para essa pesquisa do IBGE, as atividades econômicas têm a seguinte classificação: agropecuária, indústria e (demais) serviços – além de administração, defesa, segurança social, educação e saúde públicas, aqui considerados administração pública.

16 dos 48 Municípios eram paulistas, enquanto, excluindo-se os municípios das capitais e dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, os mais bem posicionados foram, ainda, das regiões Sul e Sudeste: Itajaí (SC) e Uberlândia (MG), na 21^a e 24^a posições do *ranking*, respectivamente. As demais 1.956 municipalidades de menor participação naquele setor somavam apenas 1,0% desses serviços (IBGE, 2023, p. 14).

Ou seja, a concentração setorial se dá nos centros administrativos estaduais, que reflete na atividade administrativa, em que os governos estaduais exercem papel fundamental na prestação de bens e de serviços públicos locais.

O setor de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social (administração pública) predominava em 43% (2.409) dos municípios brasileiros, revelando aspectos regionais e o papel preponderante, ainda, do setor público para grande parte das municipalidades, em especial, daquelas menos desenvolvidas. Em alguns estados das regiões Norte (Amazonas, Roraima e Amapá) e Nordeste (Paraíba), esse percentual foi maior de 90%, enquanto o Paraná apresentou percentual de apenas 6,3%.

Em seguida, a atividade da agricultura, inclusive apoio à agricultura e à pós-colheita, aparece como principal atividade em 1.272 municipalidades (23% do total). Na comparação com o ano anterior (2020), destaca-se o aumento do número de municipalidades com agricultura como atividade principal (1.049), que reflete a dinâmica da atividade decorrente da valorização de alguns dos seus produtos. O IBGE (2023, p. 12, grifo nosso) observa que, em 2021, aproximadamente 25% do VAB da agropecuária brasileira estava concentrado em apenas 106 municípios, dos quais 57 (53,8%) localizavam-se na Região Centro-Oeste, com destaque para áreas fortemente voltadas à produção de *commodities* agrícolas, especialmente grãos e algodão herbáceo. Os cinco municípios com os maiores valores naquele ano foram, em ordem decrescente, Sapezal-MT, Sorriso-MT, São Desidério-BA, Diamantino-MT e Campo Novo do Parecis-MT, que responderam no conjunto por 3,6% do VAB agropecuário nacional naquele ano.

Segundo o IBGE (2021 *apud* IBGE, 2023, p. 12, grifo nosso), “o Estado de Mato Grosso obteve o maior percentual de municipalidades em que a agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita figurou como a atividade de maior destaque (56,0%), seguido pelos Estados de Mato Grosso do Sul (53,2%) e Rio Grande do Sul (48,9%)”.

Em contrapartida, quanto ao setor indústrias de transformação como atividade principal, em 2021, o IBGE (2021, p. 13) lista 358 municípios onde ele é dominante, sendo que “293 (81,8%) destes municípios estavam concentrados nas Regiões Sudeste e Sul”. Ou seja, a atividade industrial apresenta uma concentração regional maior que os setores anteriores. O relatório do IBGE (2021) conclui que,

TEXTO para DISCUSSÃO

em 2021, os 16 Municípios de maior valor adicionado bruto da Indústria concentravam 25% do valor total nacional; com mais 61 municipalidades, chega-se a 50% da Indústria. No outro extremo, nota-se que 2.931 Municípios com os menores valores neste setor responderam por apenas 1,0% do valor agregado total industrial.

Contudo, a dinâmica produtiva ocorre com mudanças locacionais e (re)concentrações regionais ao longo do tempo. O IBGE (2021, p. 13) observa que

vê-se, pela primeira vez, desde o início da série histórica, em 2002, que a capital paulista não esteve na primeira posição do *ranking*. No seu lugar, surge o Município de Maricá (RJ), que, em 2021, concentrou 3,3% do valor adicionado bruto da Indústria em decorrência da extração de petróleo e gás. Além de São Paulo (SP), na segunda posição, com peso de 3,1%, teve destaque também o Município do Rio de Janeiro (RJ), em terceiro lugar, com participação de 2,3%. Na quarta posição, apareceu Parauapebas (PA), com 2,0%, Município com economia fortemente voltada para a extração de minério de ferro, e, na quinta posição, Manaus (AM), com 1,9%, devido à Zona Franca. A nível macrorregional, vê-se que, entre os 20 Municípios de maior participação no valor adicionado da Indústria de transformação, em 2021, 14 pertenciam à Região Sudeste, dos quais seis eram fluminenses; cinco, paulistas; e três, mineiros. Três pertenciam à Região Norte, sendo eles Parauapebas (PA), Manaus (AM) e Canaã dos Carajás (PA) e dois pertenciam à Região Sul, Curitiba e Araucária, ambos do Estado do Paraná. A Região Nordeste tinha um Município nesse *ranking*: Camaçari (BA).

Em suma, os resultados indicam uma predominância da atividade de demais serviços na maioria dos municípios do país, em grande parte, decorrente de sua integração aos demais setores da economia. Contudo, a estrutura produtiva apresenta suas particularidades regionais, estaduais e locais. Certamente, a dinâmica produtiva e a ação pública têm efeitos sobre os fluxos demográficos entre cidades, na medida em que as pessoas se movimentam em busca de oportunidades de emprego e de renda, bem como de acesso a bens e a serviços privados e públicos. Nesse sentido, os vários níveis de governos precisam acompanhar (monitorar) as mudanças na estrutura produtiva e demográfica, uma vez que são fatores que influenciam o planejamento governamental e as ações públicas nas diversas escalas territoriais.

2.3 Dinâmica demográfico-produtiva local intercensitária 2010-2022

As teorias populacionais (migração) e produtivas (localização) evoluíram em paralelo, na tentativa de explicar que o desenvolvimento socioeconômico não ocorre de maneira uniforme no território, mas a partir de polos dinâmicos, que concentram atividades e

impulsionam a migração de pessoas. As teorias econômicas geográficas – dos polos de crescimento, da localização, das vantagens comparativas, da aglomeração (nova geografia), do desenvolvimento endógeno, dos novos centros de crescimento baseados em inovação, entre outras – avançam na identificação das causas da localização das atividades produtivas e da concentração populacional (Thisse, 2011), influenciando políticas públicas e estratégias empresariais.

Uma análise sobre a relação entre a dinâmica populacional e a estrutura produtiva nos municípios que tiveram maior crescimento, acima de 1,5% a.a. (figura 1), e naqueles com maior queda populacional, menos de -1% a.a. (figura 2), no período 2010-2022, destaca o ambiente socioeconômico local com o qual as três instâncias governamentais lidam, para adequar as capacidades fiscais e financeiras e as demandas por bens e por serviços públicos, segundo aspectos detalhados na seção seguinte.

No primeiro caso, 548 municípios são destacados com alto crescimento populacional, caracterizados segundo faixas populacionais (tabela 2) e posições na hierarquia da rede urbana (tabela 3). Esse conjunto representa apenas cerca de 17% do total daqueles que tiveram crescimento populacional ou 10% do total de municípios do país, com até 724 mil habitantes (tabela 2). As únicas capitais de estados presentes são Florianópolis-SC (metrópole), Palmas-TO (capital regional B) e Boa Vista-RR (capital regional C).

TABELA 2

Municípios com crescimento populacional acima de 1,5% a.a. por faixa populacional total (2022)

Faixas populacionais (1 mil hab.)	Nº de municípios (A)	%	População total	Total de municípios (B)	A/B (%)	Crescimento dos municípios (C)	A/C (%)
≤ 10	135	24,6	814.008	2.494	5,4	1.127	12,0
> 10 ≤ 20	110	20,1	1.561.503	1.366	8,0	766	14,4
> 20 ≤ 30	77	14,1	1.909.817	576	13,4	389	19,8
> 30 ≤ 50	82	15,0	3.167.529	477	17,2	335	24,5
> 50 ≤ 100	69	12,6	4.837.069	338	20,4	292	23,6
> 100 (máx. 723.682 hab.)	75	13,7	16.343.058	293	25,6	280	26,8
Total	548	100,0	28.632.984	5.544	9,9	3.189	17,2

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

TEXTO para DISCUSSÃO

A despeito da predominância absoluta de pequenas localidades e de centros locais na hierarquia urbana, nota-se a presença significativa de municípios “médios” – em arranjos populacionais (28%) ou conurbados, centros sub-regionais (15,6%) e capitais regionais (18%), conforme a tabela 3 – que exercem papéis relevantes nas suas regiões geográficas imediatas (RGIs) de influência. Proporcionalmente, o número de cidades com até 50 mil habitantes, com crescimento acima de 1,5%, é baixo (8%), diante de 20% e de 25% daquelas entre 50 mil e 100 mil e, principalmente, acima de 100 mil até 724 mil habitantes, respectivamente.

O crescimento populacional acima de 1,5% a.a. está associado a lugares com atividades predominantes (VAB) de demais serviços (187 municípios) – com distribuição mais uniforme no território, em arranjos populacionais – e de administração pública (125 municípios) – mais concentrada nos centros locais do Norte e do Nordeste (figura 1). Em seguida, o setor agrícola (91), nos centros locais, e a indústria de transformação (81), em arranjos populacionais, aparecem no Centro-Oeste e no Sudeste-Sul, respectivamente.

TABELA 3
Municípios com crescimento populacional acima de 1,5% a.a. na hierarquia urbana, segundo o Regic (2022)

Hierarquia	Nº de municípios (A)	%	Total de municípios (B)	% (A/B)	Demais serviços	Administração pública	Agricultura	Indústria	Outros
Centros locais	259	47,3	4.037	6,4	60	88	57	22	32
Arranjos populacionais	187	34,1	671	27,9	78	30	12	42	25
Centros sub-regionais (A/B)	55	10,0	352	15,6	30	4	10	7	4
Centros de zona (A/B)	30	5,5	398	7,5	5	2	12	10	1
Capitais regionais (B/C)	16	2,9	89	18,0	13	1	-	-	2
Metrópole (Florianópolis/SC)	1	0,02	12	8,3	1	-	-	-	-
Total	548	100,0	5.559¹	9,8	187	125	91	81	64

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

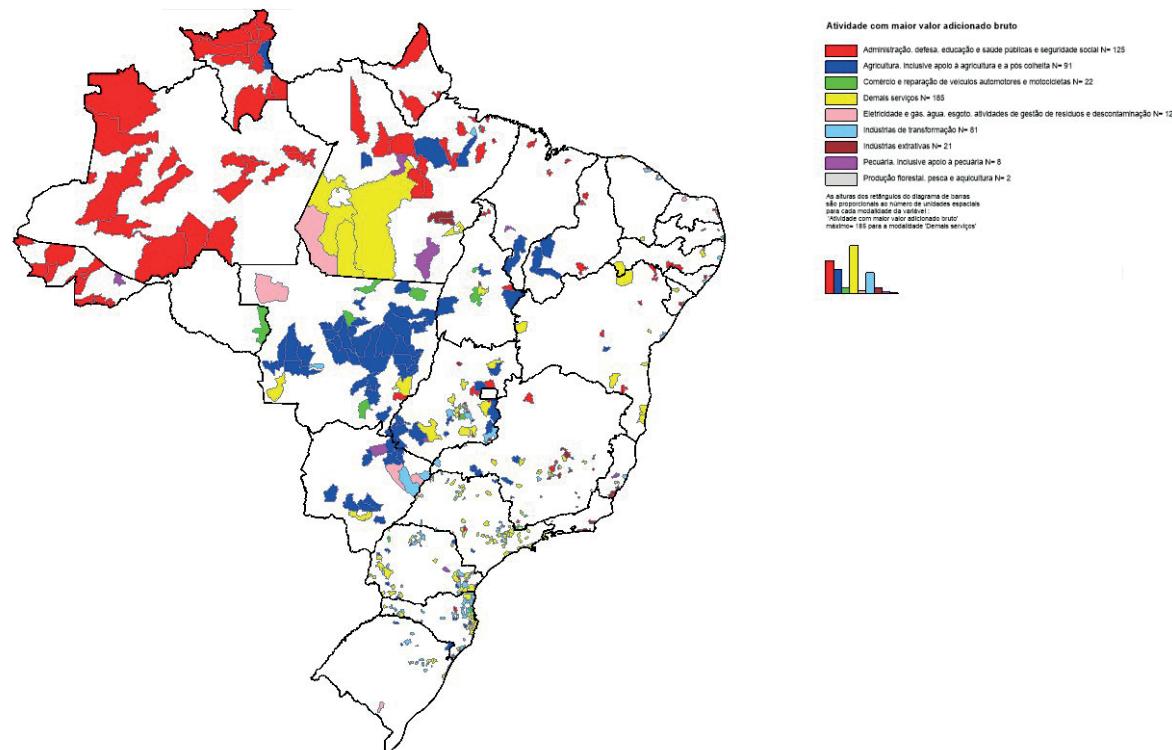
Nota: ¹ Restando oito capitais regionais A, duas metrópoles nacionais e uma grande metrópole nacional.

Obs.: Regic – Regiões de Influência das Cidades.

Os municípios com destaque e as principais atividades produtivas consistem em: Abadia de Goiás-GO (demais serviços), Extremoz-RN (administração pública), arranjo populacional na RGI de Natal e Querência-MT (agricultura), centro local na RGI de Água Boa e Senador Canedo-GO (indústria de transformação). Note-se que os dois municípios de Goiás estão em arranjo populacional, pertencentes à RGI da capital do estado, Goiânia.

FIGURA 1

Atividades principais (VAB) dos municípios com crescimento populacional acima de 1,5% a.a. (2010-2022)



Fontes: IBGE (2023) e Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nos demais setores, os municípios de destaque, na maioria, centros locais, são: Canaã dos Carajás-PA (indústrias extractivas), centro local da RGI de Parauapebas, Barra Velha-SC (comércio e reparação de veículos), em arranjo populacional na RGI de Itajaí, Jacareacanga-PA (eletricidade, gás, água, esgoto, resíduos), centro local na RGI de Itaituba, Brasil Novo-PA (pecuária), centro local na RGI de Altamira, e São Miguel do Tocantins-TO (produção florestal, pesca), centro local na RGI de Araguatins.

TEXTO para DISCUSSÃO

Essa estrutura produtiva mostra, em geral, as especializações regionais e a maior dependência do setor público (administração pública) naquelas regiões menos desenvolvidas (Norte e Nordeste) e nos centros locais. Entretanto, ao mesmo tempo, indica uma reorganização produtiva agrícola do Sul-Sudeste para o Centro-Oeste e para a região do Matopiba (limites de Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia) e dentro das várias regiões, haja vista a situação naquelas localidades com forte queda populacional, tratada a seguir.

No sentido inverso, 467 cidades tiveram alta queda populacional (tabela 4), abaixo de 1,0% a.a., consistindo em 20% do total do conjunto com queda populacional no país, envolvendo uma população de quase 4 milhões de habitantes, concentrada nos municípios com menos de 20 mil habitantes. Não há cidades acima de 65.418 habitantes com queda populacional expressiva.

TABELA 4

Municípios com crescimento populacional abaixo de -1,0% a.a. por faixa populacional total (2022)

Queda > 1,0% – Faixas populacionais	Nº de municípios (A)	%	População total	Total de municípios (B)	A/B (%)	Municípios decrescentes (C)	% A/C
< 10 mil hab.	318	68,1	1.489.636	2.494	12,8	1.361	23,4
≥ 10 mil ≤ 20 mil hab.	108	23,1	1.423.710	1.367	7,9	600	18,0
> 20 mil ≤ 30 mil hab.	18	3,8	365.980	575	3,1	187	9,6
> 30 mil ≤ 50 mil hab.	19	4,1	431.634	477	4,0	142	13,4
> 50 mil (máx. 65.418 hab.)	4	0,8	178.552	160	2,5	46	8,7
Total	467	100,0	3.889.512	5.073	9,2	2.336	20,0

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Os centros locais predominam de forma absoluta (94%) e relativa (11%), concentrados nas atividades de administração pública e agricultura (tabela 5), em contraponto aos outros anteriores, com mesma base produtiva, mas que tiveram alto crescimento populacional (tabela 3). Os possíveis fatores associados a esses diferentes resultados em localidades semelhantes, de mesmo porte, são relacionados às capacidades fiscais e financeiras dos municípios e ao nível de desenvolvimento local, o que será discutido adiante.

TABELA 5

Municípios com queda populacional abaixo de -1,0% a.a.: hierarquia urbana, segundo o Regic, e atividades produtivas (2022)

Hierarquia	Nº de municípios	%	Total de municípios	%	Demais serviços	Administração pública	Agricultura	Indústria	Outros
Centros locais	438	93,8	4.037	10,8	12	243	118	1	64
Arranjos populacionais	14	3,0	671	2,1	4	7	2	1	-
Centro sub-re-regional (B)	1	0,2	256	0,4	1	-	-	-	-
Centros de zona (A/B)	14	3,0	398	3,5	1	8	3	-	2
Total	467	100,0	5.362	8,7	18	258	123	2	66

Fontes: IBGE (2023) e Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

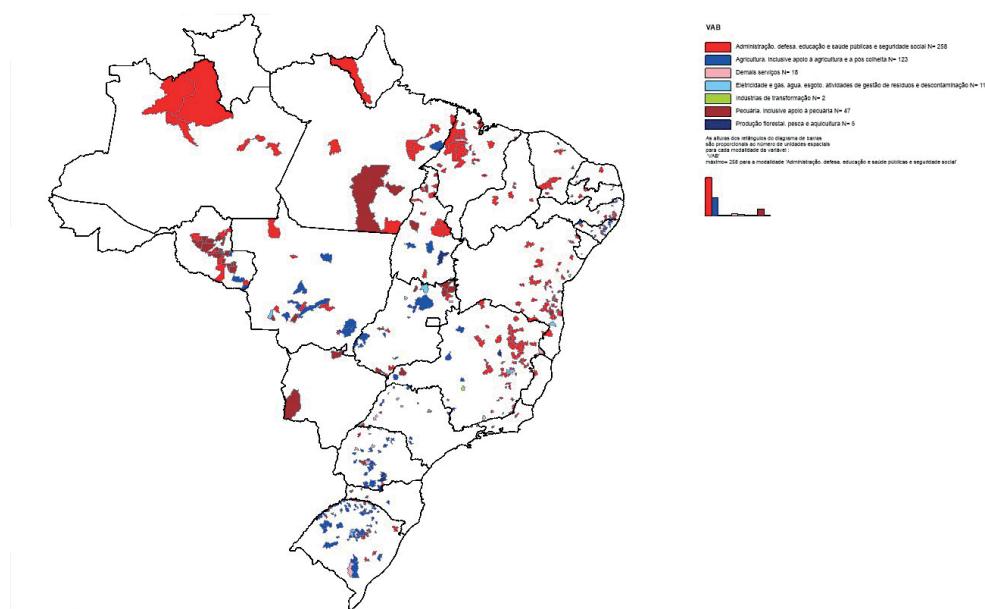
A figura 2 mostra a localização territorial dos 467 municípios com forte queda populacional, cuja estrutura produtiva principal é associada à administração pública (258 municípios), concentrada nas regiões Norte e Nordeste e centros locais; e à agricultura (123 municípios), concentrada nas demais regiões e nos centros locais. Os municípios com maior queda populacional nas diversas atividades são: Catarina-CE, no centro local na RGI de Iguatu, na administração pública; Ministro Andreatta-RO, no centro local na RGI de Cacoal, na agricultura; Gastão Vidigal-SP, no centro local na RGI de Araçatuba, em demais serviços; e Candeias-BA, em arranjos populacionais na RGI de Salvador, na indústria de transformação.

Nos demais segmentos produtivos, estão os seguintes municípios: Campo Novo de Rondônia-RO, no centro local na RGI de Ariquemes, na pecuária; Joanésia-MG, no centro local na RGI de Ipatinga, no setor de eletricidade; General Carneiro-PR, no centro local na RGI de União da Vitória, na produção florestal; Arapoema-TO, no centro local na RGI de Araguaína, na construção; Córrego Danta-MG, no centro local na RGI de Formiga, no comércio; e Pilar de Goiás-GO, no centro local na RGI de Ceres-Rialma-Goianésia, na indústria extrativa.

TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 2

Atividades principais (VAB) dos municípios com queda populacional abaixo de 1,0% a.a. (2010-2022)



Fontes: IBGE (2023) e Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os dois fluxos populacionais (altamente positivo e altamente negativo) relacionados às estruturas produtivas específicas nos lugares constituem dois lados da mesma moeda. A possibilidade de ganhos fiscais com o aumento populacional – com impacto nas transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – e a maior dinâmica produtiva podem ter, em contrapartida, o aumento da demanda por bens e por serviços públicos e, por conseguinte, dos custos na provisão de bens e de serviços mais complexos. Em outra situação, a redução de ganhos tributários com a queda populacional e uma estrutura produtiva pouco dinâmica podem aumentar os custos, associados com uma menor escala, na oferta de bens e de serviços públicos.¹² Ao mesmo tempo, contudo, não há nada que indique que haja um processo de convergência nas condições locais de bem-estar em função desse

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

processo de alocação produtiva e de circulação de pessoas, como tratado na teoria de Tiebout (1956), indicando livre mobilidade de recursos e de fatores econômicos (concorrência).

A dinâmica populacional, juntamente com a estrutura produtiva local, constitui um ambiente sobre o qual o setor público municipal atua, de um lado, contando com uma capacidade fiscal própria (complementada pelas transferências da União e dos estados) e, de outro, com uma despesa pressionada por impactos no nível e nos custos dos bens e dos serviços públicos ofertados. Nesse sentido, o setor público realiza uma estratégia capaz de conciliar ou de equilibrar a capacidade de oferta (receitas) e a demanda potencial (despesas) de bens e de serviços públicos locais, reflexo do equilíbrio orçamentário e financeiro.

Esses resultados sugerem grandes desafios para os governos dessas municípalidades, na medida em que a demanda social (necessidade de serviços públicos e de infraestrutura) cresce, não necessariamente na mesma proporção das capacidades governativas municipais (receitas próprias e disponíveis). Ademais, a presença significativa de municípios em arranjos populacionais (34%), particularmente, configura uma realidade supralocal, sinalizando a necessidade de articulação federativa para políticas públicas comuns. A presença, ainda, de centros relevantes na hierarquia urbana (sub-regionais, de zona e capitais regionais) reforça a ideia de articulação federativa para uma organização territorial com desenvolvimento regional.

Do ponto de vista da capacidade financeira local, o Relatório Multi Cidades (FNP, 2024, p. 7, grifo nosso) informa que

em 2022, a *receita total* [ou bruta] dos municípios registrou um salto de 10%, chegando à marca de R\$ 1,028 trilhão. Tanto as receitas correntes quanto as de capital apuraram um bom desempenho. As primeiras obtiveram ampliação de 9,1%, para atingir R\$ 987,77 bilhões, ao passo que as segundas [tiveram] alta de 35% [R\$ 40,83 bilhões] sobre o ano anterior, [com] valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2022.

Em complemento, o relatório prossegue (FNP, 2024, p. 10).

Analizando-se o desempenho da receita corrente de acordo com o porte populacional dos municípios, os melhores resultados foram obtidos pelos de menor porte, em decorrência do expressivo desempenho do FPM [para esta faixa populacional]. Conforme pode-se observar [...] naqueles com até 50 mil habitantes, o aumento da receita corrente foi próximo a 14% e situou-se entre 11% e 12% nos municípios de 50 mil a 200 mil habitantes. Influenciada pela redução mais

TEXTO para DISCUSSÃO

intensa da quota-parte municipal no ICMS e por um desempenho relativamente pior que os demais municípios nas receitas tributárias próprias (ISS, IPTU e ITBI), a receita corrente das cidades com mais de 500 mil moradores captou alta de apenas 3,7%. Nos municípios que compõem o g100,^[13] a variação ficou em 8%.

Por sua vez, as receitas de capital no total dos municípios deram um salto de 35%, para R\$ 40,8 bilhões, em 2022. Esse incremento foi fomentado, sobretudo, pelo substancial aporte de recursos dos estados. Com as finanças mais equilibradas, marcadas por excedentes de caixa e devido ao ano eleitoral, os governos estaduais destinaram R\$ 16,71 bilhões aos municípios, para serem aplicados na infraestrutura local.

No lado das despesas, o valor total cresceu 16,2% em 2022, em relação a 2010 – ritmo mais acelerado que a elevação das receitas, que foi de 10% –, em particular, as despesas de custeio. Esse comportamento das finanças municipais afeta, de diversas formas, as condições locais, em termos produtivos, de emprego, de investimentos e de provisão de bens e de serviços públicos.

A despeito da dificuldade de identificar integralmente as causas e os efeitos advindos desse movimento populacional e das receitas públicas, as escolhas individuais (de ficar ou de sair) bem como a estrutura produtiva local produzem impactos específicos, positivos e negativos, nos vários lugares. As instituições locais precisam se adaptar a qualquer das situações, seja para minimizar e superar os efeitos negativos, de um lado, seja para manter e maximizar os efeitos positivos, de outro. Nesse sentido, é possível lançar hipóteses sobre as escolhas das pessoas por estarem em determinado local, influenciadas pela estrutura produtiva, pelas capacidades governativas e pelos níveis de desenvolvimento locais.

A distribuição populacional e produtiva está refletida em uma estrutura ou rede de cidades, dentro de uma hierarquia regida pela influência de polos ou centros urbanos em diversas escalas territoriais. A proposta de divisão regional do Brasil, logo após a CF/1988, em micro e mesorregiões geográficas (IBGE, 1990), procurou adequar a organização territorial ao novo pacto federativo nacional em face das competências dos entes federativos sobre os seus respectivos territórios de atuação pública.

13. Municípios g100: em 2009, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) denominou g100 um grupo de municípios caracterizados por terem mais de 80 mil habitantes, baixos níveis de receita pública *per capita* e alta vulnerabilidade socioeconômica.

Posteriormente, o IBGE (2017, p.18) incorporou ao processo de regionalização do país a noção de arranjos federativos no território, ao observar que

[t]al divisão, pautada na malha político-administrativa, constitui, por sua vez, outra forma de configurar o Território Nacional no sentido de servir de referência tanto à divulgação da informação estatística, quanto, eventualmente, à ação do governo para alocação de recursos e implementação de projetos e, mais recentemente, à conjugação de interesses comuns por parte de municípios vizinhos.

O novo modelo de divisão regional do Brasil, lançado em 2017 (Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias), avança em relação ao anterior, configurando a ideia de que

[a] região torna-se, por meio dessa opção, uma construção do conhecimento geográfico, delineada pela dinâmica dos processos de transformação ocorridos recentemente e operacionalizada a partir de elementos concretos (rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros), capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas (IBGE, 2017).

Para além dessa distinção, o novo modelo compreende um avanço para quem pretende constituir um sistema nacional de políticas públicas pautado na articulação federativa no território nacional. Não significa que essas regiões sejam determinantes dos arranjos.

Nos termos do Relatório do IBGE (2017, p. 20, grifo nosso),

as Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros. As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Preferencialmente, buscou-se a delimitação das Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de Metrópoles ou Capitais Regionais (REGIÕES..., 2008). Em alguns casos, principalmente onde não existiam Metrópoles ou Capitais Regionais, foram utilizados centros

TEXTO para DISCUSSÃO

urbanos de menor dimensão que fossem representativos para o conjunto das Regiões Geográficas Imediatas que compuseram as suas respectivas Regiões Geográficas Intermediárias. As Regiões Geográficas Intermediárias organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade.

A proposta de regionalização do território brasileiro baseada na identificação de cidades-polo e dos municípios a elas vinculados pressupõe que o território, para além de um espaço contínuo (território-zona), incorpora movimentos ou fluxos (território-rede) de pessoas, comerciais etc. Contudo, essa interdependência de lugares envolve, ainda, impactos de lugares sobre outros, que refletem em como eles se articulam entre si, por meio de ações públicas, para enfrentar problemas comuns associados aos fluxos existentes entre eles e às capacidades governativas de cada um.

Portanto, a análise da relação entre as capacidades governativas e as necessidades socioeconômicas recai na ação conjunta dos entes federativos envolvidos tanto nos fluxos quanto nas estruturas produtivas vigentes. No caso dos pequenos municípios, tal forma de ação possibilita a redução dos custos de provisão, enquanto do lado dos grandes municípios, possibilita o espraiamento dos serviços públicos, evitando o alto congestionamento ou centralização da sua oferta, permitindo a permanência de população em cidades menos populosas.

A oferta de bens e de serviços públicos nos vários municípios do país deve ser acompanhada de novos critérios na descentralização de recursos públicos e/ou de atividades econômicas, capazes tanto de dotar os menores núcleos de capacidade arrecadatória própria quanto de compatibilizar as capacidades locais às demandas socioeconômicas específicas. Não se trata de proporcionar uma convergência no tamanho das cidades, mas de permitir que pequenos e médios municípios ganhem mais autonomia na elaboração e na implementação de políticas públicas bem como na constituição de arranjos federativos ao desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a análise sobre a compatibilidade (ou não) entre as capacidades governativas e as demandas sociais por bens e por serviços públicos permite constatar as diferentes realidades locais assim como as possíveis intervenções capazes de compatibilizar esses elementos e de reduzir as heterogeneidades e as desigualdades sociais, econômicas e ambientais existentes no país. De maneira particular, a ação pública compartilhada entre os entes federativos indica um caminho possível para o atendimento das diversas situações socioeconômicas no país.

3 CAPACIDADES FISCAIS E NECESSIDADES SOCIAIS: (IN)COMPATIBILIDADE ENTRE OFERTA E DEMANDA LOCAIS

A aplicação imperfeita dos modelos concorrenceis destacados anteriormente sugere um papel importante da ação estatal. As forças imperfeitas de mercado (sistema de preços) e da mobilidade de fatores produtivos requerem ações públicas corretivas. A economia do setor público (Stiglitz, 2000) busca discutir como equilibrar a capacidade fiscal e financeira com a despesa realizada nas funções (setores) públicas e com o atendimento das demandas sociais por bens e por serviços públicos, contrapartida real do conceito contábil de *orçamento equilibrado* (Musgrave, 1959). O orçamento público (Brasil, 2024) é um instrumento de planejamento, capaz de promover a articulação entre os entes federativos, na medida em que representa os ingressos de recursos financeiros (receitas públicas) e as suas aplicações (despesas públicas) em áreas ou setores na oferta de bens e de serviços públicos, pelos três níveis de governo, para atender às demandas sociais nas diversas escalas territoriais.

Do ponto de vista do setor público, a receita fiscal é a base da capacidade do Estado de ofertar bens e serviços públicos no atendimento de demandas sociais (Abreu, Mendes e Souza, 2024). As receitas públicas refletem nas despesas, com padrões diferenciados no território, alocadas para demandas em diversos setores (funções orçamentárias),¹⁴ estimadas por meio de indicadores socioeconômicos (Mendes e Sousa, 2006). A composição desses indicadores serve, inclusive, para a “clusterização” dos municípios (Carvalho, Da Mata e Resende, 2007), aproximada dos conceitos de micro e mesorregiões geográficas ou homogêneas (IBGE, 1990), mas que não consideram as implicações dessa homogeneidade no contexto federativo específico.

Outro método compreende a definição de polos urbanos com influências em áreas envolvendo vários municípios. O IBGE (2017) trata esses polos por meio de regiões de influência imediata e intermediária. Estudos (Brasil, 2007; Motta e Egler, 2023) apontam alguns “polos” ou “centros médios”, próximos ao conceito das regiões intermediárias do IBGE (2017), que têm esse mesmo papel de influência favorecendo políticas de desenvolvimento regional, mas sem levar em conta, também, o contexto federativo nacional ou regional.

14. Portaria SOF/Seto/ME nº 42, de 14 de abril de 1999, atualizada pela Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022.

TEXTO para DISCUSSÃO

Nesse caso, o estudo utiliza o IDSC¹⁵ – 2022, relacionado às condições socioeconômicas e ambientais locais, frente às capacidades fiscais (receita bruta *per capita*, como valor amplo da disponibilidade total de recursos por habitante) dos municípios, em 2022, para avaliar a compatibilidade entre oferta e demanda públicas. O contexto federativo está associado ao uso da RGI (IBGE, 2017), dada a importância do território para arranjos darem conta de problemas comuns nas diversas situações identificadas. Essa relação sugere, ainda, caminhos para um sistema de equalização fiscal¹⁶ capaz de ajudar no processo de convergência (não se trata de homogeneidade territorial) entre os níveis de receita total e de condições socioeconômicas locais.

A relação entre oferta e demanda local é tratada em quatro situações (figura 3), comparadas às médias nacionais de receita *per capita* (R\$ 6.880,37) e do IDSC¹⁷ (46,925): i) AA – alta receita *per capita* e alto IDSC; ii) BB – baixa receita *per capita* e baixo IDSC; iii) AB – alta receita *per capita* e baixo IDSC; e iv) BA – baixa receita *per capita* e alto IDSC.

A heterogeneidade está presente nas próprias RGIs, mesmo dentro de cada situação, indicando diferentes dinâmicas socioeconômicas e ajustes nos instrumentos das políticas públicas para as realidades territoriais específicas. As quatro situações procuram levar ao debate político não apenas o problema das desigualdades regionais em todo o território nacional mas também a necessidade de alocação de recursos públicos – federais, estaduais e municipais – não regida por normas legais uniformes e compatível com as diferentes capacidades locais e com as demandas socioeconômicas no território nacional.

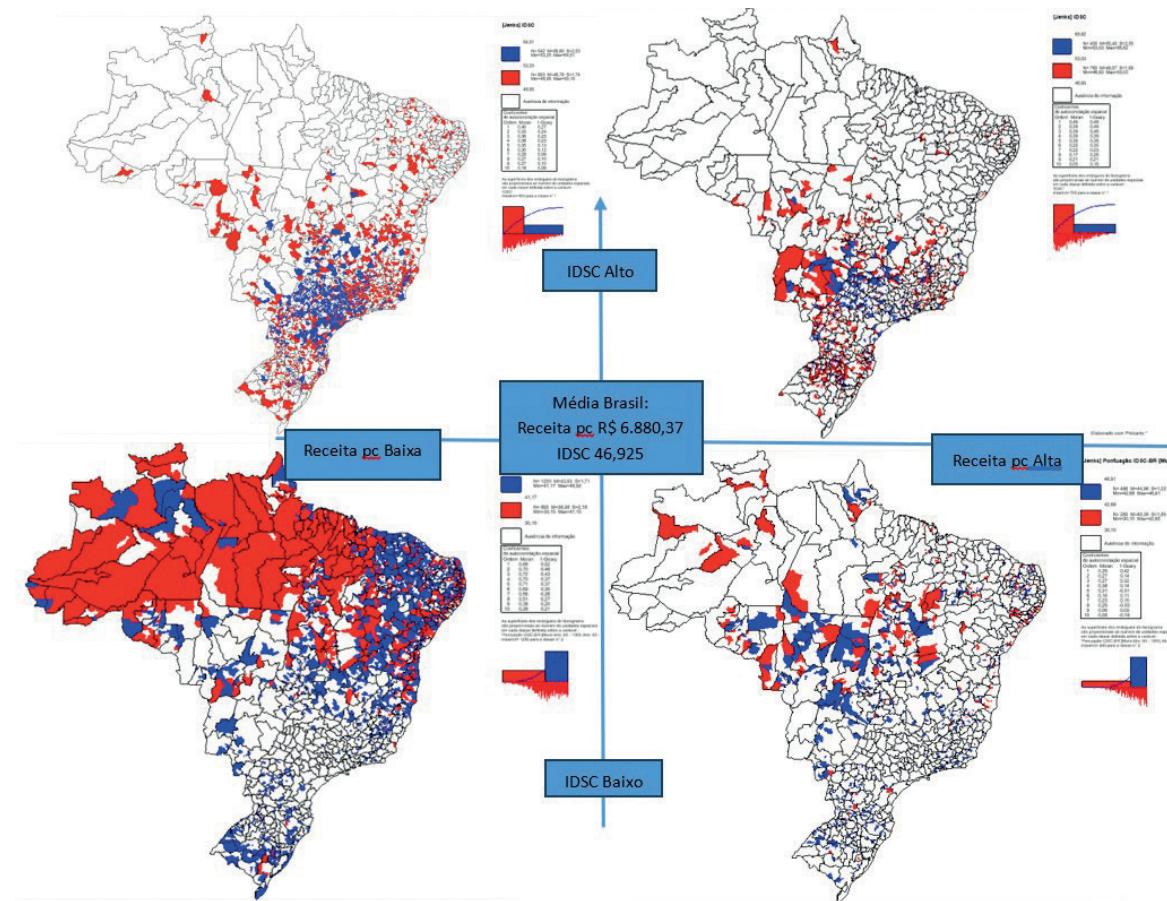
15. O IDSC é uma iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS) no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis (PCS). O IDSC é composto por 100 indicadores, referentes às várias áreas de atuação da administração pública. A pontuação do IDSC é atribuída no intervalo entre 0 e 100 e pode ser interpretada como a porcentagem do desempenho ótimo (100). A metodologia do IDSC-BR foi elaborada pela SDSN, das Nações Unidas. O objetivo é orientar a ação política nos municípios, definir referências e metas com base em indicadores e facilitar o monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em nível local. Há um índice para cada objetivo e outro para o conjunto dos 17 ODS, de modo que seja possível avaliar os progressos e desafios dos municípios brasileiros para o cumprimento da Agenda 2030. Para mais detalhes: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/inicial/home>.

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

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

FIGURA 3

Receita per capita e IDSC: relações AA, BB, BA e AB (2022)



Fontes: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>; IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A presença de autocorrelação espacial (externalidade) positiva em todas as situações, especialmente no grupo BB, em condição vulnerável, remete a problemas comuns (supralocais) e, consequentemente, à necessidade de ações conjuntas entre os entes federativos. A construção de arranjos federativos, a exemplo dos consórcios públicos, pode constituir instrumento importante para estratégias políticas comuns entre municípios vizinhos com problemas comuns, estados e União, modulando as capacidades fiscais dos entes, a oferta de bens e de serviços públicos no território, de acordo com as demandas socioeconômicas específicas. Cada situação envolve estruturas e dinâmicas demográficas e produtivas que afetam as capacidades fiscais e financeiras dos municípios e a execução das políticas públicas, consideradas adiante.

TEXTO para DISCUSSÃO

Há predominância (tabela 6) da situação BB (38,5%) no total de municípios do país, enquanto a maior parcela da população (56%) está concentrada na situação BA. Ou seja, os dois grupos incluem municípios com receita *per capita* baixa, abaixo da média nacional (R\$ 6.880,37), porém apenas o segundo atinge níveis mais altos de desenvolvimento. Esse resultado (grupo BA) revela uma relação virtuosa entre baixa capacidade fiscal e alto IDSC, refutando a hipótese de que apenas alta capacidade fiscal permita maior desenvolvimento, o que é atestado, ainda, pela situação AB, em que as cidades têm alta capacidade fiscal, mas baixo desenvolvimento.

Do total de municípios no país, a maioria (3.189 ou 57,3%) apresentou crescimento populacional positivo (tabela 6), entre 2010 e 2022, com destaque para aqueles dos grupos BA e AA, nos quais os setores de serviços e de agricultura destacam-se como atividades principais, respectivamente. De forma diferente, observa-se que, nos municípios dos grupos BB e AB, nas duas situações, crescimento e queda, a predominância da atividade de administração pública indica uma maior dependência do setor público, como será discutido com mais detalhes adiante.

TABELA 6

Características dos grupos: dinâmica demográfica entre 2010 e 2022 e estrutura produtiva (2021)

Situação (grupos)	Nº de municípios	%	População (1 milhão)	%	Crescimento populacional	%	Atividade predominante	Queda populacional	%	Atividade predominante
Alto-alto	1.221	22,0	28,1	13,8	689	56,5	Agricultura	532	43,6	Agricultura
Baixo-baixo	2.146	38,5	55,9	27,5	1.141	53,2	Administração pública	1.005	46,8	Administração pública
Baixo-alto	1.437	25,6	113,2	55,7	1.048	73,0	Demais serviços	389	27,1	Serviços
Alto-baixo	766	13,8	5,9	2,9	311	40,6	Administração pública	455	59,4	Administração pública
Total	5.570	100,0	203,1	100,0	3.189	57,3	—	2.381	42,7	—

Fontes: Censo Demográfico 2022/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>); e PIB dos Municípios 2021/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>).

Elaboração dos autores.

Comparando as quatro situações em termos médios de receita total *per capita*, de IDSC e de crescimento populacional (tabela 7), o grupo BB tem a menor receita *per capita*, 30% abaixo da média nacional (R\$ 6.880,37), menor IDSC, 89% da média nacional (46,9), e crescimento abaixo da média nacional (0,52% a.a.).

TABELA 7**Características dos grupos: receita *per capita*, IDSC e dinâmica populacional (2022)**

Situação	Receita <i>per capita</i> média ¹ (R\$)	%	IDSC médio ¹	%	Crescimento médio ¹	%
Alto-alto	10.772,76	156,6	52,1	111,1	0,26	113,0
Baixo-baixo	4.869,36	70,7	41,6	88,7	0,12	52,2
Baixo-alto	5.253,48	76,4	52,4	111,7	0,57	247,8
Alto-baixo	9.361,94	136,0	43,3	92,3	-0,13	-56,5
Média Brasil	6.880,37	100,0	46,9	100,0	0,23	100,0

Fontes: Finbra/STN (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>); IDSC (disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>); e Censo Demográfico 2022/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatísticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Média simples.

Em contrapartida, a despeito de uma receita *per capita* 36% acima da média nacional, o grupo AB alcança 92% da média do IDSC brasileiro, um pouco acima do grupo BB, com taxa de crescimento médio negativa. Nas outras situações, o grupo BA tem uma receita *per capita* 76,4% da média nacional, mas tem os maiores IDSC médio e crescimento populacional, ambos acima do grupo AA.

Como dito antes, a situação BA sugere uma relação virtuosa entre os indicadores; mesmo os 445 municípios (tabela 8) com renda *per capita* abaixo da média do grupo BB (R\$ 4.869,36) têm um IDSC acima da média nacional (tabela 9), o que provavelmente reflete na maior taxa de crescimento populacional, advinda de um ambiente produtivo dinâmico, baseado predominantemente em serviços, diretamente associados às atividades agrícolas e à indústria de transformação, como será discutido adiante.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 8

Receita total *per capita* por grupos em relação à média nacional e à dos próprios grupos (2022)

Grupo	AA	AB	BA	BB
Nº de municípios	455	154		
Média AA		R\$ 10.772,76		
Nº de municípios	187	128		
Média AB		R\$ 9.361,94		
Nº de municípios	578	484		
		Média Brasil (R\$ 6.880,37)		
Nº de municípios			786	814
Média BA				R\$ 5.253,48
Nº de municípios			206	273
Média BB				R\$ 4.869,36
Nº de municípios			445	1.059

Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

Os municípios nos grupos BB e AB apresentam baixo desenvolvimento (IDSC), a despeito de o segundo contar com alta receita *per capita*, inclusive acima da média do grupo AA (R\$ 10.772,76), refletindo no baixo crescimento populacional médio (negativo, no caso do grupo AB), ambos baseados em estruturas produtivas com predominância na administração pública, o que será tratado, também, adiante.

TABELA 9

IDSC original dos grupos em relação à média do Brasil (2022)

	IDSC original	AA	BA	BB	AB
Muito alto	80-00	-	-	-	-
Alto	60-79,99	52	64	-	-
Médio	50-59,99	712	870	-	-
Baixo	46,925-49,99	457	503	-	-
Média Brasil	46,925	-	-	-	-
Baixo	40-46,925	-	-	1.495	665
Muito baixo	0-39,99	-	-	651	101

Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

Elaboração dos autores.

Do ponto de vista regional e estadual (tabela 10), encontra-se, de forma predominante, a situação: BA, no Sudeste; AA, no Sul; AB, no Centro-Oeste; e BB, no Nordeste e no Norte. Dentro de cada região e em praticamente todos os estados, as diversas situações estão presentes. Contudo, a situação AA não está presente nos seguintes estados: Maranhão, Sergipe e Pernambuco, no Nordeste; Acre (no qual também está ausente AB), Amazonas, Pará e Roraima, no Norte. No caso da situação BA, não há locais nos estados: Maranhão (Nordeste), Amapá e Pará (Norte).

No Sudeste, São Paulo e Minas Gerais contrastam com mais cidades nos grupos AA-BA e BB-AB, respectivamente. No Sul, o Rio Grande do Sul é o estado mais heterogêneo, com mais municípios nos grupos AA, BB e AB. No Centro-Oeste, Goiás é o mais heterogêneo, com locais nos grupos AA, BB e BA. No Nordeste, Bahia e Paraíba contrastam nas situações BB-BA e AA-AB, respectivamente. Na região Norte, Tocantins é o estado mais heterogêneo, com mais municípios nas situações AA, BA e AB. Ou seja, o “problema regional” (Monastério, 2009) ocorre em todo o território nacional,¹⁸ requerendo políticas públicas compatíveis com as situações específicas e ações coordenadas e cooperativas entre os três níveis de governo.

TABELA 10
Grupos de municípios por macrorregião e UF: receita per capita versus IDSC (2022) e consórcios públicos (2023)

Região/UF	Total de municípios (A)	AA	BB	BA	AB	Consórcios
Sudeste	1.668	566	212	789	101	242
São Paulo	645	273	4	367	1	68
Minas Gerais	853	242	182	344	85	147
Rio de Janeiro	92	35	11	33	13	12
Espírito Santo	78	16	15	45	2	15
Sul	1.191	495	150	418	128	170
Paraná	399	128	37	194	40	61
Santa Catarina	295	127	29	105	34	64
Rio Grande do Sul	497	240	84	119	54	45
Centro-Oeste	467	118	107	89	153	56
Mato Grosso	141	23	29	16	73	30
Mato Grosso do Sul	79	36	14	14	15	7
Goiás	246	60	64	58	65	17
Distrito Federal	1	-	-	1	-	2

(Continua)

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

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Região/UF	Total de municípios (A)	AA	BB	BA	AB	Consórcios
Nordeste	1.794	37	1.358	130	268	157
Alagoas	102	1	43	3	55	9
Bahia	417	4	342	42	29	52
Ceará	184	5	145	28	6	47
Paraíba	223	11	146	7	59	10
Piauí	224	7	167	12	38	2
Rio Grande do Norte	167	9	100	18	40	9
Maranhão	217	-	201	-	16	8
Sergipe	75	-	57	2	16	5
Pernambuco	185	-	157	19	9	15
Norte	450	5	319	10	116	18
Acre	22	-	21	1	-	1
Amazonas	62	-	55	1	6	-
Amapá	16	1	9	-	6	-
Pará	144	-	132	-	12	3
Rondônia	52	1	26	3	22	3
Roraima	15	-	11	1	3	-
Tocantins	139	3	65	4	67	11
Total	5.570	1.221	2.146	1.437	766	643

Fontes: Finbra/STN (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>); IDSC (disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>); Censo Demográfico 2022/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatísticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>); e CNM (disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>).

Elaboração dos autores.

Obs.: UF – Unidade da Federação.

Nesse sentido, nota-se a existência de consórcios públicos em todas as regiões e em praticamente todos os estados (exceto Amazonas, Amapá e Roraima), com predominância no Sudeste (Minas Gerais), Sul (Santa Catarina), Nordeste (Bahia) e Norte (Tocantins). O instrumento de consorciamento (CNM, 2023), discutido posteriormente, é considerado importante, dado o papel que ele desempenha na coordenação e na cooperação federativa das políticas públicas, no ordenamento da oferta de bens e de serviços públicos, no atendimento de demandas setoriais específicas e no desenvolvimento da região sob sua influência, em desenhos que podem ser setoriais ou multi-finalitários (multissetoriais).

A predominância de consórcios nas regiões Sudeste e Sul sugere correlações positivas com as situações prevalecentes (AA e BA). Assim, o uso desse instrumento nos municípios e nos estados ou nas regiões nas situações AB e BB pode compatibilizar a capacidade financeira ao atendimento dos problemas comuns em territórios com altas necessidades socioeconômicas, elevando o desenvolvimento na região em questão.

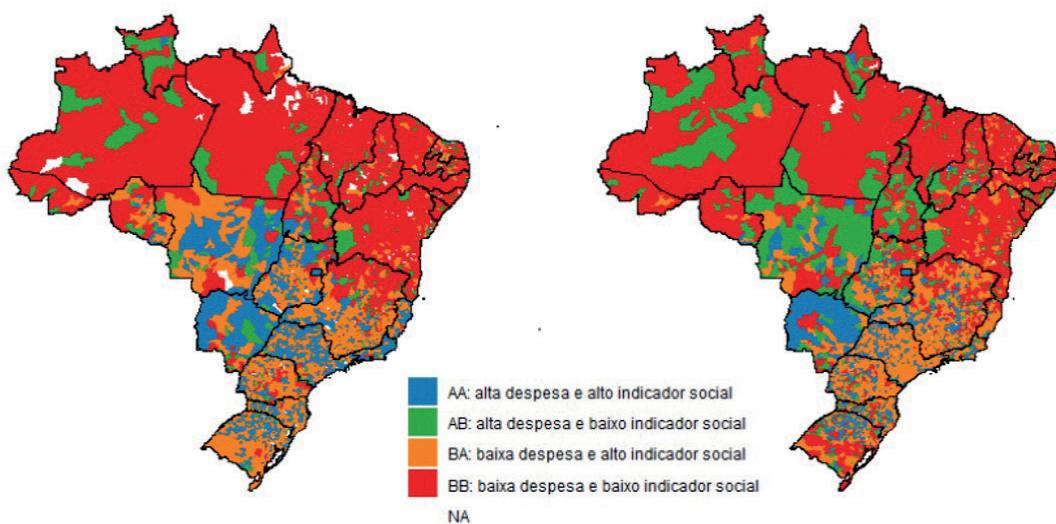
No caso da despesa *per capita* municipal (figuras 4A e 4B; gráficos 2A e 2B), o IVS¹⁹ é aplicado como referência para 2010, por não existir IDSC para o ano; e, para 2022, o IDSC é utilizado como referência, considerando que o IVS não foi atualizado, ainda, para o último ano.

FIGURA 4

Despesa *per capita* por grupos AA, AB, BA e BB

4A – 2010

4B – 2022



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A despesa *per capita* é altamente correlacionada com a receita *per capita*. A despeito de não ser conveniente realizar uma análise comparativa direta entre 2010 e 2022, é possível identificar, também, uma alta correlação entre os indicadores IVS-2010 e IDSC-2022. A configuração territorial das despesas (figuras 4A e 4B) segue o padrão anterior nas quatro situações. Na comparação temporal (gráficos 2A e 2B), entre 2010 e 2022, observam-se algumas alterações nas situações no Centro-Oeste, em Mato Grosso (de AA para AB); no Sudeste, em Minas Gerais (de BB para BA); e no Sul, no Rio Grande do Sul (de BA para BB).

19. O IVS é obtido pelo cálculo da média aritmética dos subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, cada um deles com o mesmo peso. Os subíndices são calculados a partir de uma cesta de indicadores obtidos através de variáveis presentes nas pesquisas do IBGE (censos demográficos e Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNADs), sendo possível ainda o cálculo desses indicadores ou de *proxies* por meio de registros administrativos. Para a construção de cada dimensão do IVS, aplicando os pesos equivalentes para cada indicador, utilizam-se parâmetros máximos e mínimos, para transformá-los em um indicador padronizado, com valores variando de 0,000 a 1,000. Para mais detalhes: <https://ivs.ipea.gov.br/#/>.

TEXTO para DISCUSSÃO

A despesa *per capita* por faixa populacional (gráficos 3 e 4) alcança maiores valores nos municípios menores, até 10 mil habitantes, com destaque nas regiões Centro-Oeste e Sul, mas com maior IDSC no Sudeste, compatível com o comportamento nas receitas, antes apresentado. A região Nordeste apresenta despesa *per capita* inferior às demais regiões, dada a menor receita *per capita*, em todas as faixas populacionais, mas com níveis de IDSC um pouco melhores do que o Norte, em todas as faixas populacionais.

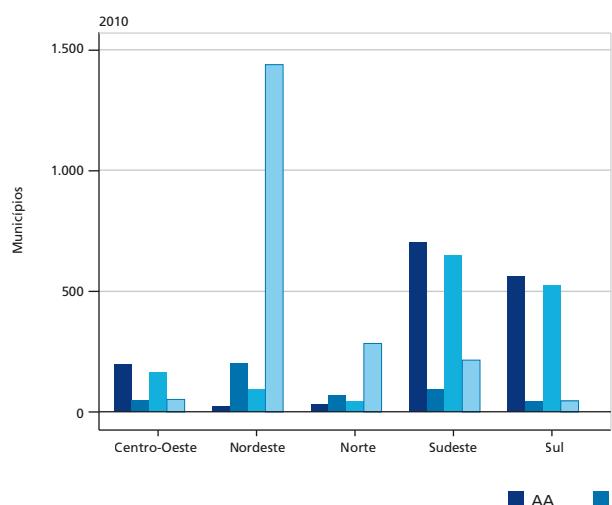
A despesa *per capita* pode ser entendida como a contrapartida de bens e de serviços públicos ofertados pelos municípios, nas funções públicas (setores). As regiões Norte e Nordeste apresentam gastos por pessoa inferiores em contextos de baixo desenvolvimento social. Em 2022, em particular, o padrão da despesa é semelhante ao da receita, considerada anteriormente, com a situação BB predominante nas regiões Norte e Nordeste, enquanto as situações BA e AA predominam no Sudeste-Sul e AA e AB, no Centro-Oeste.

Esse resultado é associado tanto ao papel considerado limitado e distorcivo das transferências obrigatórias (FPM, em especial) quanto aos maiores custos de provisão de bens e de serviços públicos em pequenas localidades, com baixa economia de escala, com reverso nas cidades maiores em função de deseconomias de aglomeração (Mendes e Sousa, 2006). Ou seja, um território ou uma região entre essas duas situações pode alcançar economias de escala (aglomeração) com custos de provisão menores.

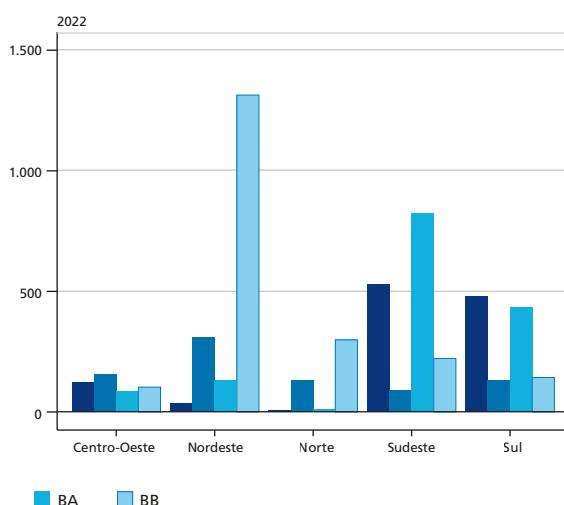
GRÁFICO 2

Número de municípios em cada grupamento por macrorregião (2010 e 2022)

2A – 2010



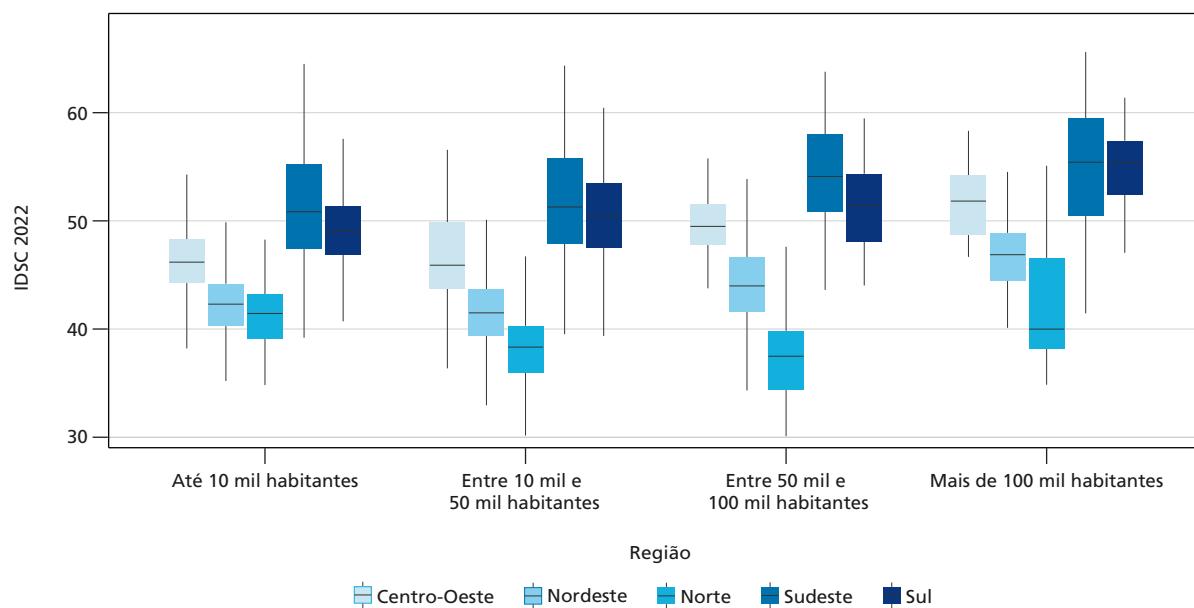
2B – 2022



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
IDSC por faixa populacional e região (2022)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

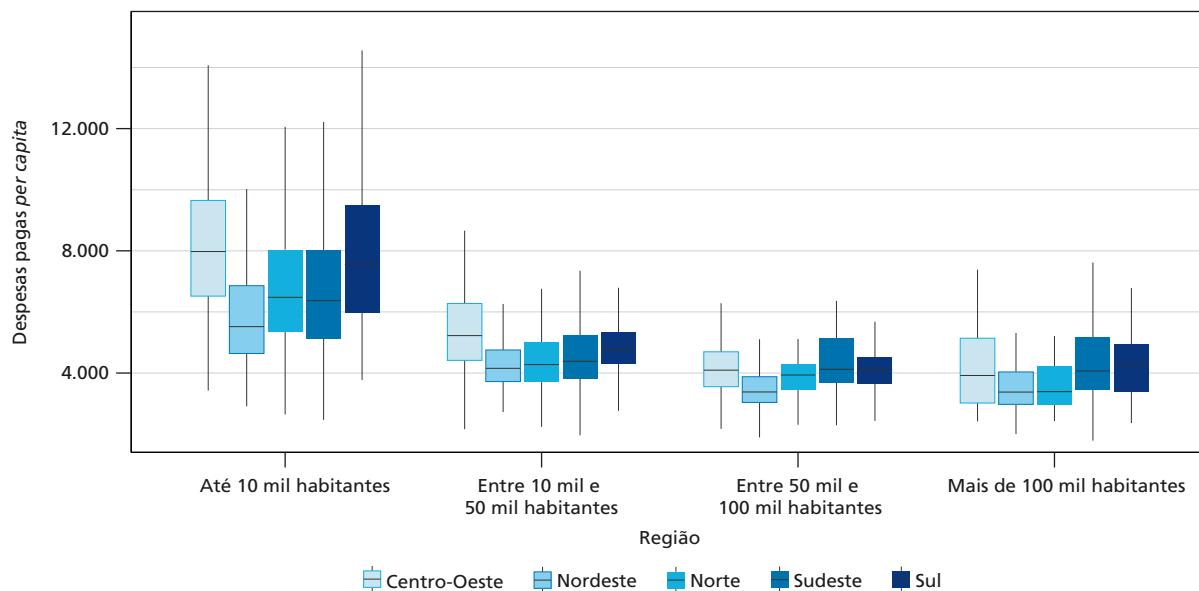
A relação entre capacidades fiscais e financeiras, despesas públicas e necessidades socioeconômicas municipais mostra realidades distintas nas quatro situações. Não se trata de diferentes “brasis” (regiões homogêneas), mas de diversas realidades socioeconômicas que ocorrem em todo o território nacional, em todas as regiões e em todos os estados. Essas diferenças estão diretamente relacionadas às capacidades de arrecadação tributária própria e disponível dos municípios, da estrutura produtiva local e das condições socioeconômicas e ambientais específicas.

O uso dos recursos fiscais e financeiros na provisão de bens e de serviços públicos, como saúde, educação, saneamento, infraestrutura etc., é determinante para a maior dinâmica produtiva e a elevação no grau de desenvolvimento e de bem-estar social. Municípios que conseguem alocar seus recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva, alinhando suas despesas às demandas prioritárias da população e às características socioeconômicas locais, tendem a apresentar melhores índices de desenvolvimento (IDSC).

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 4

Despesa total *per capita* por faixa populacional (2022)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

O engessamento do orçamento público dificulta a alocação adequada de recursos públicos voltada ao atendimento de demandas diferenciadas da sociedade. Mesmo em setores com dotações obrigatórias, a exemplo da saúde e da educação, os vários níveis de governo encontram dificuldades em conciliar a capacidade de oferta e a demanda por serviços públicos, dada a rigidez orçamentária e a legislação uniforme no território nacional. As diversas funções do Estado²⁰ se convertem nas políticas setoriais, nos programas e nos projetos contidos no orçamento dos entes federativos, visando atender a demandas específicas da sociedade. A avaliação periódica dos resultados das ações públicas permite ajustar a alocação de recursos públicos à dinâmica socioeconômica no território. A ação pública, da forma setorial e isolada de cada ente, não permite a concepção de articulação federativa capaz de ofertar bens e serviços públicos de acordo com as demandas diferenciadas e heterogêneas no território.

20. As 28 funções (Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999) são: i) legislativa; ii) judiciária; iii) essencial à justiça; iv) administração; v) defesa nacional; vi) segurança pública; vii) relações exteriores; viii) assistência social; ix) previdência social; x) saúde; xi) trabalho; xii) educação; xiii) cultura; xiv) direitos da cidadania; xv) urbanismo; xvi) habitação; xvii) saneamento; xviii) gestão ambiental; xix) ciência e tecnologia; xx) agricultura; xxi) organização agrária; xxii) indústria; xxiii) comércio e serviços; xxiv) comunicações; xxv) energia; xxvi) transporte; xxvii) desporto e lazer; e xxviii) encargos especiais.

Não é apenas o volume de recursos disponíveis que determina os resultados, haja vista a existência das situações AB e BA, aparentemente contraditórias do senso comum, que associa mais (menos) recursos a melhores (piores) resultados. É, sobretudo, a gestão pública, juntamente com a capacidade de planejar e de executar ações conjuntas (intersetoriais e interfederativas), respondendo às necessidades socioeconômicas locais, que permite a efetividade, a eficácia e a eficiência na alocação de recursos públicos.

A caracterização das quatro situações é relevante justamente por ter potencial de identificar como os recursos públicos disponíveis estão relacionados aos gastos nos diversos setores para o atendimento das demandas específicas locais. O desempenho dos municípios, dos estados e do governo federal em promover o bem-estar social depende de como suas capacidades governativas estejam compatíveis com as necessidades socioeconômicas locais, diferenciadas e heterogêneas no território.

Portanto, a compatibilidade entre as capacidades financeiras, as despesas públicas e as necessidades socioeconômicas e ambientais locais prevê o alinhamento entre o quanto de recurso é disponibilizado e gasto, como é gasto e para quem é gasto, avaliando os resultados alcançados na disponibilidade de bens e de serviços públicos para a população envolvida. Esse alinhamento pode ser, ainda, catalisador de empreendimentos produtivos, de emprego e renda e de um desenvolvimento local mais sustentável e inclusivo.

Os arranjos federativos (a exemplo do consorciamento) aumentam a capacidade de oferta de bens e de serviços públicos, permitindo melhor atender às necessidades socioeconômicas no território, de acordo com as demandas específicas locais ou regionais, sejam sociais ou produtivas. Note-se que os consórcios públicos existentes no país não têm (necessariamente) uma configuração regional semelhante às regiões intermediárias ou imediatas do IBGE (2017) ou mesmo àquela definida em torno dos polos urbanos (médios). Porém, esses instrumentos territoriais permitem orientar a ação pública nos diversos níveis de governo e nas suas várias áreas de atuação bem como na adequação das capacidades governativas dos entes ou das instituições às múltiplas demandas socioeconômicas presentes nas diversas situações apresentadas.

TEXTO para DISCUSSÃO

4 PADRÃO SOCIOECONÔMICO DOS GRUPOS E IMPLICAÇÕES NOS ARRANJOS FEDERATIVOS

4.1 Grupo AA: modelo para os demais grupos de municípios?

A situação AA corresponde àquela acima-direita na figura 3 e detalhada nas figuras 5 e 6. O grupo AA é constituído por 1.221 municípios (tabela 11), 22% do total no país (5.570), liderado em termos absoluto e relativo, por São Paulo-SP, a grande metrópole nacional. Considerando sua RGI,²¹ outros seis municípios integram o grupo AA, em arranjos populacionais, exceto Guararema (centro local): São Bernardo do Campo, Barueri, São Caetano do Sul, Santana de Parnaíba e Cajamar. Esse resultado reflete realidades associadas às regiões metropolitanas,²² no caso da cidade de São Paulo, assim como sinaliza para uma gestão regional particular, por meio de arranjos federativos envolvendo os vários níveis de governo.

O grupo AA – por região, estado e porte municipal (tabela 11) – concentra-se (87%) nas regiões Sudeste, em especial, em São Paulo (48% dos seus 645 municípios integram o grupo), e Sul, em especial, no Rio Grande do Sul (48% dos seus 497 municípios no grupo AA), nos seus menores municípios. Não há município AA nos estados: Maranhão, Pernambuco e Sergipe (região Nordeste); Acre, Amazonas, Pará e Roraima (região Norte).

TABELA 11
Municípios do grupo AA por região, UF e faixas populacionais (2022)

Região/UF	Total de municípios (A)	% (A) Total	Nº de municípios AA (B)	% (B) Total	(B)/(A) (%)	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
						≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
Sudeste	1.668	29,9	566	46,4	33,9	26	17	97	426
São Paulo	645	11,6	273	22,4	42,3	14	9	47	203
Minas Gerais	853	15,3	242	19,8	28,4	4	6	18	214
Rio de Janeiro	92	1,7	35	2,9	38,0	7	1	23	4
Espírito Santo	78	1,4	16	1,3	20,5	1	1	9	5

(Continua)

21. Os municípios do grupo AA estão distribuídos em 287 RGIs no país, do total de 510 RGIs existentes. A RGI de São Paulo é composta de 39 municípios, incluída a capital, todos em arranjos populacionais, exceto Juquitiba e Guararema (centros locais).

22. Seis municípios inseridos na região metropolitana de São Paulo são considerados na região imediata de Santos-SP: Santos, Guarujá, Cubatão, Bertioga, Praia Grande e São Vicente, com os dois últimos não integrantes do grupo AA.

(Continuação)

Região/UF	Total de municípios (A)	% (A) Total	Nº de municípios AA (B)	% (B) Total	(B)/(A) (%)	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
						≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
Sul	1.191	21,4	495	40,5	41,6	5	4	61	425
Paraná	399	7,2	128	10,5	32,1	2	-	22	104
Santa Catarina	295	5,3	127	10,4	43,1	3	3	25	96
Rio Grande do Sul	497	8,9	240	19,7	48,3	-	1	14	225
Centro-Oeste	467	8,4	118	9,7	25,3	2	3	27	86
Mato Grosso	141	2,5	23	1,9	16,3	-	2	5	16
Mato Grosso do Sul	79	1,4	36	2,9	45,6	1	1	16	18
Goiás	246	4,4	60	4,9	24,4	1	-	6	52
Nordeste	1.794	32,2	37	3,0	2,1	-	3	2	32
Alagoas	102	1,8	1	0,1	1,0	-	-	-	1
Bahia	417	7,5	4	0,3	1,0	-	1	2	1
Ceará	184	3,3	5	0,4	2,7	-	1	-	4
Paraíba	223	4,0	11	0,9	4,9	-	1	-	10
Piauí	224	4,0	7	0,6	3,1	-	-	-	7
Rio Grande do Norte	167	3,0	9	0,7	5,4	-	-	-	9
Norte	450	8,1	5	0,4	1,1	-	-	-	5
Amapá	16	0,3	1	0,1	6,3	-	-	-	1
Roraima	52	0,9	1	0,1	1,9	-	-	-	1
Tocantins	139	2,5	3	0,2	2,2	-	-	-	3
Total	5.570	100,0	1.221	100,0	21,9	33	27	187	974

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

No Sudeste, dos 566 municípios, que representam 46,4% do total do grupo AA no país e 34% do total de municípios da região, 426 (75%) têm menos de 10 mil habitantes. A região Sul vem em seguida com 495 municípios, que constituem 40,5% do total de AA no país e 42% do total regional, que é de 1.191, dos quais 425 (86%) têm menos de 10 mil habitantes. O Centro-Oeste tem 118 municípios, que representam 9,7% do total AA e 25% do total da região, que é de 467, sendo 86 (73%) com menos de 10 mil habitantes. Nesta região, o estado de Mato Grosso do Sul se destaca: dos seus 79 municípios, 45,6% são integrantes do grupo AA e a metade destes (18) tem menos

TEXTO para DISCUSSÃO

de 10 mil habitantes. Nos poucos municípios AA do Nordeste, 37, do total de 1.794 na região, 32 têm menos de 10 mil habitantes, enquanto no Norte, os 5 do grupo AA, do total de 450 na região, têm menos de 10 mil habitantes.

A grande concentração de cidades do grupo AA e de pequeno porte nas regiões Sudeste e Sul constitui um resultado aparentemente contraditório, tendo em vista a forte concentração populacional nas cidades maiores. Contudo, o fato de contar com alta receita *per capita* e com alto desenvolvimento (IDSC), as cidades menores podem constituir ambientes dinâmicos produtivos e sociais, como considerado a seguir.

O grupo AA reúne uma população de 28 milhões de habitantes (14% do total do país, que tem 203,1 milhões de habitantes), concentrada (66%) em 33 municípios com mais de 100 mil habitantes,²³ em particular, em São Paulo, com 11,4 milhões de habitantes (40,8% do total AA), mas com presença significativa daqueles 203 locais em arranjos populacionais, reforçando o caráter supralocal para a ação pública (tabela 12).

TABELA 12
Grupo AA: municípios por faixa populacional e hierarquia urbana (2022)

Faixas populacionais (1 mil hab.)	Total de municípios	Municípios AA	% AA	População (1 mil hab.)	%	Capital regional	Centros de zona	Centro local	Capital sub-regional	Metrópole	Arranjo populacional	Média nacional
≥ 100	319	33	2,7	18,5	65,8	7	-	-	9	1	15	1
≥ 50 < 100	338	27	2,2	1,9	6,8	-	2	4	10	-	11	-
≥ 30 < 50	477	32	2,6	1,2	4,3	1	8	8	3	-	12	-
≥ 10 < 30	1.942	155	12,7	2,6	9,2	-	13	111	2	-	29	-
< 10	2.494	974	79,8	3,9	13,9	-	6	832	-	-	136	-
Total	5.570	1.221	100,0	28,1	100,0	8	29	955	23	1	203	1

Fontes: Censo Demográfico 2022/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>) e Regic/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-reegioses-de-influencia-das-cidades.html>).

Elaboração dos autores.

23. O Brasil tinha, em 2022, 319 cidades com mais de 100 mil habitantes. Das 33 presentes no grupo AA, 26 estão na região Sudeste, sendo: 14 em São Paulo, 7 no Rio de Janeiro, 4 em Minas Gerais e 1 no Espírito Santo. Outras 7 cidades estão nas regiões Sul e Centro-Oeste: 3 em Santa Catarina e 1 no Paraná, 1 em Goiás e 1 em Mato Grosso do Sul.

A maioria absoluta dos municípios no grupo AA (974, ou quase 80%) tem população abaixo de 10 mil habitantes, com contingente populacional significativo de 4 milhões de habitantes (14% do total do grupo), acima do constatado nas demais faixas até 100 mil habitantes. Contudo, a presença de 16 capitais, regionais (7) e sub-regionais (9), 1 metrópole (Vitória-ES) e 15 municípios em arranjos populacionais mostra a ocorrência de diversos centros com influências no seu entorno (RGIs) capazes de realizar articulações federativas para o desenvolvimento regional.

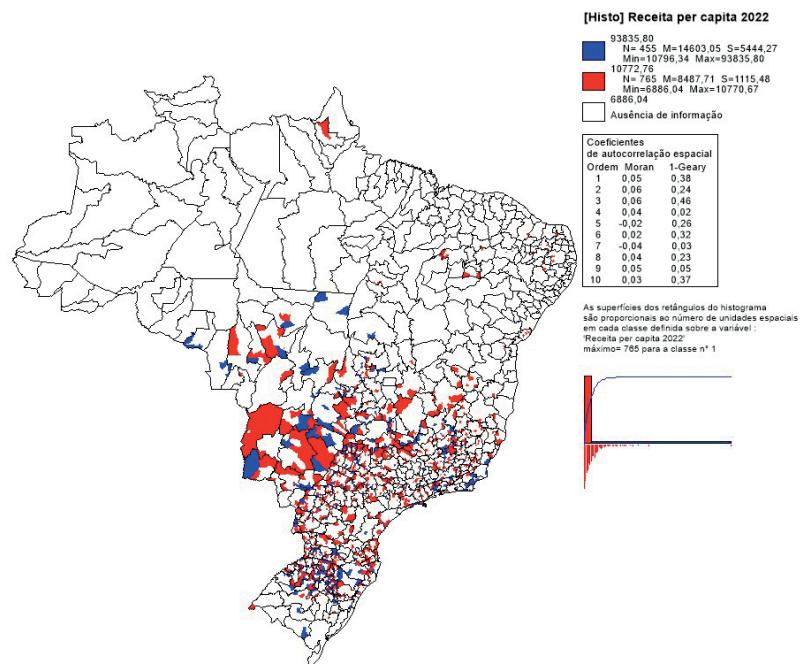
A receita *per capita* do grupo AA (figura 5) é dividida em dois grupos de municípios: os que estão acima (azul) e os que estão abaixo (vermelho) da média do grupo, de R\$ 10.772,76, sendo distribuídos nas respectivas RGIs. Diferentes situações, em termos de receita *per capita* e IDSC, estão presentes nas várias RGIs, revelando diferenças entre elas e sugerindo especificidades ao processo de convergência regional.

A maioria dos municípios do grupo AA (63%), em todas as regiões (exceto Norte) e faixas populacionais, têm receita *per capita* abaixo da média do grupo (R\$ 10.772,76). Dos 456 municípios (37%) com receita *per capita* acima da média do grupo AA, apenas 20 (4,4%) têm mais de 50 mil habitantes (tabela 13). Dos demais municípios (765) que estão abaixo dessa média, apenas 40 têm mais de 50 mil habitantes. Assim, os pequenos municípios tendem a ter maior receita *per capita*, advinda dos critérios de divisão dos recursos fiscais presentes no FPM – este, discutido no relatório da FNP (2023) – que lhes proporcionam melhores condições de desenvolvimento. A maior parte dos municípios do Nordeste apresentam receita *per capita* abaixo da média do grupo – apesar de acima da média nacional (R\$ 6.880,37) –, concentrada nos pequenos municípios. Por sua vez, São Paulo aparece na 961^a colocação, com receita *per capita* de R\$ 7.769,64; em contrapartida, o município está em 15º lugar em termos do IDSC (62,1), considerado alto, mesmo nos critérios originais do índice (60-79,99), conforme tratado adiante.

TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 5

Receita *per capita* alta (IDSC alto), por faixa acima e abaixo da média AA¹ (2022)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Média do grupo AA: R\$ 10.772,76.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 13

Grupo AA: receita *per capita* em relação à média do Brasil, por faixa populacional (2022)

Receita <i>per capita</i>	Nº de municípios	%	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
								≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
> Média AA	456	37,4	3	5	49	186	213	12	8	33	403
Média AA (R\$ 10.772,76)	-	-						-	-	-	-
< Média AA	765	62,6	2	32	69	380	282	21	19	154	571
Média Brasil (R\$ 6.880,37)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1.221	100,0	5	37	108	566	495	33	27	187	974

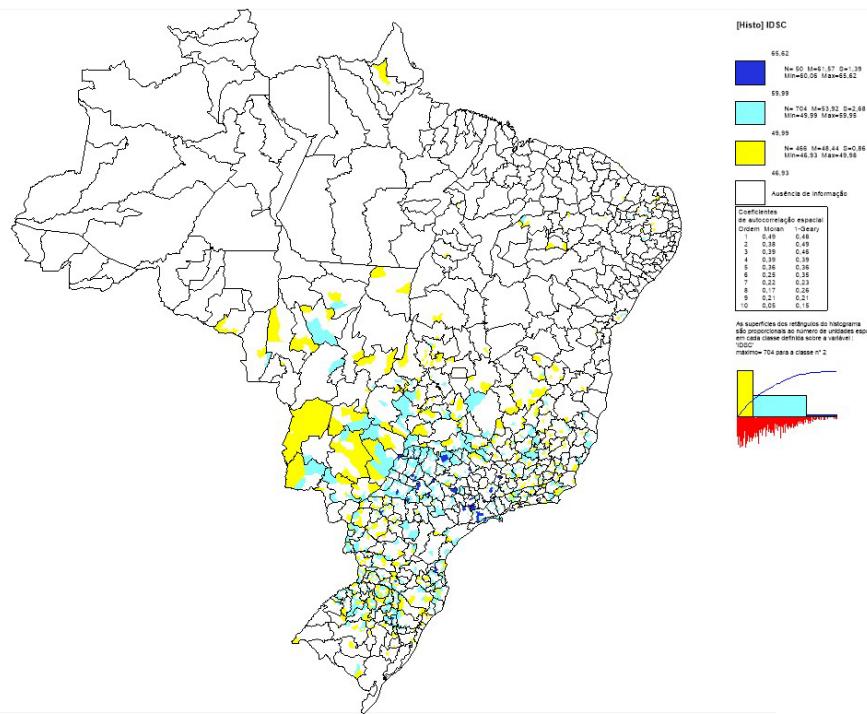
Fontes: Finbra/STN (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>) e IDSC (disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>).

Elaboração dos autores.

O IDSC alto (figura 6) – com receita *per capita* alta (grupo AA), acima da média nacional – concentra os maiores níveis nas regiões Sudeste e Sul, com destaque no estado de São Paulo. A despeito de 456 municípios apresentarem as mais altas receitas *per capita* (acima da média do grupo AA), sendo 403 na faixa de menos de 10 mil habitantes, o IDSC original alto está restrito a apenas 52 cidades (tabela 14), não aparecendo, porém, nenhum município no nível muito alto do IDSC original (faixa 80-100).

FIGURA 6

IDSC alto (receita *per capita* alta), por faixas do IDSC original (2022)



Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Considerando o IDSC original (tabela 14), a maioria dos municípios (58%) está no nível médio (faixa 50-59,99), em todas as faixas populacionais, com destaque para os que têm menos de 50 mil habitantes. Poucos municípios pequenos (29), na faixa inferior a 10 mil habitantes, conseguiram níveis altos de desenvolvimento, mesmo que se considere a receita *per capita* acima da média do grupo AA (tabela 12). Apenas o subgrupo de 52 municípios AA (4,3%) apresenta índice alto no critério original do IDSC; destes, 41 são paulistas e 13 têm 100 mil habitantes, incluindo São Paulo. Com IDSC original baixo (faixa de 46,925 a 49,99), mas acima da média nacional (46,925), estão 466 municípios (38% do grupo AA); destes, 407 estão na faixa populacional de menos

TEXTO para DISCUSSÃO

de 10 mil habitantes, reforçando o argumento sobre a dificuldade de pequenos municípios alcançarem alto desenvolvimento.

TABELA 14

Grupo AA: IDSC original em relação à média do Brasil e por faixa populacional (2022)

IDSC original ¹	Faixas	Nº de municípios	%	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
				≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
Alto	60-79,99	52	4,3	13	6	4	29
Médio	50-59,99	702	57,5	16	15	137	535
Baixo (≥ Média Brasil)	46,925-49,99	466	38,2	4	6	49	407
Média Brasil IDSC (Baixo)	46,925	-	-	-	-	-	-
Total		1.221	100,0	33	27	190	971

Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ No Brasil, não há qualquer município com valor de IDSC original muito alto (80-100).

Essa composição receita-IDSC do grupo AA constitui um ambiente atrativo do ponto de vista produtivo e social, estimulando a concentração da atividade econômica e populacional, especialmente nas grandes cidades, mas constrói desigualdades regionais e socioeconômicas no seu entorno. A autocorrelação espacial positiva do IDSC é maior em relação às receitas *per capita*, tratada anteriormente, conferindo um efeito maior de espraiamento territorial do desenvolvimento para cidades menores.

Mesmo em condições privilegiadas, os municípios do grupo AA são rodeados por outros em situações menos favoráveis ou mesmo desfavoráveis, como aquelas nos demais grupos tratados a seguir. O espraiamento das condições socioeconômicas desse grupo privilegiado pode ser ampliado a partir de ações públicas que induzem a um maior desenvolvimento regional, por meio de arranjos federativos, a partir de centros relevantes que exerçam influência no seu entorno (regiões imediatas). No caso das regiões Norte e Nordeste, onde a situação AA é restrita (tabela 12), sobressai o papel de alguns centros relevantes na RGI (IBGE, 2017) dos municípios, tais como: Atalaia-AL, Porto Grande-AP e Vilhena-RO.²⁴

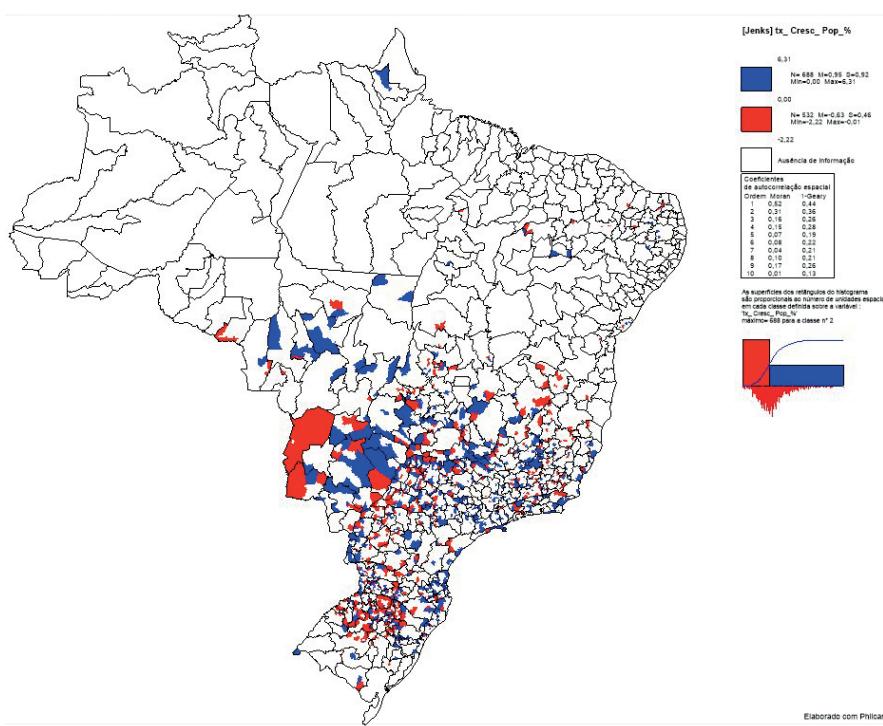
24. Entre os demais municípios dos estados das regiões Norte e Nordeste presentes no grupo AA (tabela 12) é, também, possível identificar aqueles representativos das RGIs (IBGE, 2017).

Do ponto de vista da dinâmica demográfica (figura 7) no grupo AA, a despeito de o estoque populacional ser maior nas grandes cidades, o fluxo de pessoas mais intenso envolve municípios menores, menos aglomerados. Nas RGIs, polarizadas por cidades com influência regional, a autocorrelação espacial é positiva. Esse fluxo interno decorre, fortemente, da presença dos municípios em arranjos populacionais, cuja conurbação envolve movimento de pessoas e de mão-de-obra nas diversas atividades econômicas, requerendo ações públicas supralocais.

FIGURA 7

Grupo AA: taxa de (de)crescimento populacional (2010-2022)

(Em % a.a.)



Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pode ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

De todos os municípios do grupo AA, 56,4% (689) tiveram crescimento populacional (tabela 15), incluídos 4 estagnados (0,0% a.a.); sendo que 33,6% (410) cresceram acima da média nacional (0,52% a.a.) e 22,8% (279) cresceram abaixo dessa média. Apenas 53 municípios passaram de 50 mil habitantes (7,7% dos municípios que tiveram aumento populacional). Mesmo em situação privilegiada, o grupo AA apresenta 532 municípios

TEXTO para DISCUSSÃO

(43,6%) com queda populacional, dos quais apenas 1,3% (7) com mais de 50 mil habitantes. O número de municípios na faixa inferior a 10 mil habitantes que cresceu é praticamente o mesmo que caiu, em termos populacionais. Ou seja, os dados sugerem um fluxo da população envolvendo municípios com menos de 50 mil habitantes – e, mais fortemente, com menos de 10 mil habitantes²⁵ – em torno das médias e grandes cidades (acima de 50 mil habitantes), que polarizam as respectivas RGIs.

TABELA 15

Grupo AA: taxa de (de)crescimento populacional por faixa populacional (2010-2022)

Taxa de (de)crescimento	Nº de municípios	%	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
			≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
> Média Brasil	410	33,6	22	24	101	263
Média Brasil (0,52% a.a.)	-	-	-	-	-	-
< Média Brasil ¹ e ≥ 0,0% a.a.	279	22,8	6	1	47	225
Negativo	532	43,6	5	2	39	486
Total	1.221	100,0	33	27	187	974

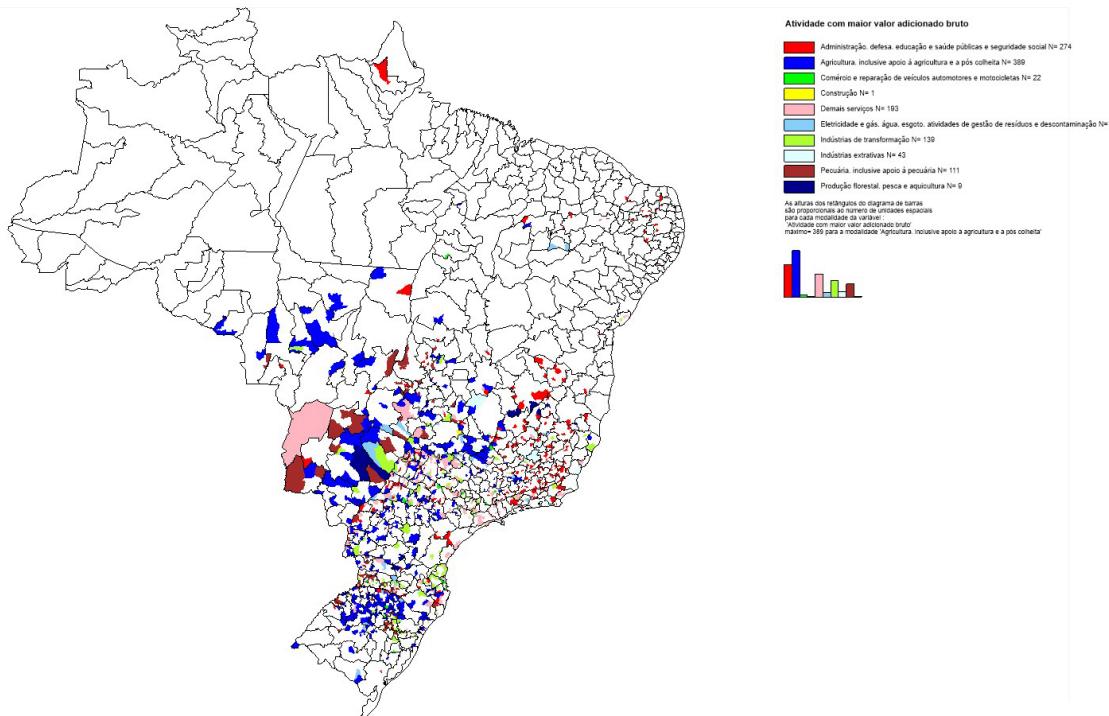
Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Incluídos quatro municípios estagnados, com taxa de crescimento de 0,0% a.a.

Nas atividades principais do grupo AA (figura 8 e tabela 16), observa-se a presença agrícola predominante em 389 municípios (32% do grupo e 38% dos 1.020 locais no país com atividade principal agrícola), seguida da administração pública (22% do grupo e 11% dos 2.409 locais com atividade principal administrativa), demais serviços (15,8% do grupo e 15,6% dos 1.234 locais com atividade principal em serviços) e indústria de transformação (11% do grupo e 38% dos 358 locais com atividade principal industrial). Os outros setores (comércio, pecuária, produção florestal etc.) estão presentes em 18,5% do grupo ou 41% do total de municípios com essas atividades principais no país.

25. As capitais dos estados de São Paulo (São Paulo) e do Espírito Santo (Vitória) tiveram o menor crescimento populacional do grupo AA, 0,15% a.a. e 0,08% a.a., respectivamente. O município de Itapoá-SC, com cerca de 30 mil habitantes, foi o que teve maior crescimento populacional (6,3% a.a.), seguido de Extrema-MG (53 mil habitantes) e Lucas do Rio Verde-MT (84 mil habitantes), com 5,35% e 5,21%, respectivamente. Entre os demais municípios com mais de 50 mil habitantes, os seguintes tiveram queda populacional: Santos-SP, Guarujá-SP, Niterói-RJ, Angra dos Reis-RJ, Cubatão-SP, Corumbá-MS e Candeias-BA.

FIGURA 8**Grupo AA: atividade principal (VAB) municipal (2021)**

Fonte: PIB dos Municípios 2021/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os municípios com menos de 10 mil habitantes concentram o maior número dessas atividades: 91% na agricultura, 95% na administração pública, 56% nos demais serviços e 60% na indústria de transformação. As atividades de administração pública e de demais serviços predominam nos municípios dos estados de Minas Gerais e São Paulo, respectivamente. A predominância da administração pública sugere uma dependência maior do setor público nos municípios menores.

Dos 689 municípios com crescimento populacional, 25,7% estão associados com atividade principal agrícola, com 30 localizados no Rio Grande do Sul. Dos 532 municípios que tiveram queda populacional, 39,8% estão associados com mesma atividade principal (agricultura), com 101 localizados, também, no Rio Grande do Sul. Esses resultados fortalecem a noção de que existe uma reorganização produtiva entre cidades nos próprios estados, mesmo em atividades semelhantes, assim como deslocamentos de atividades e populacionais entre regiões, particularmente entre Sul e Centro-Oeste.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 16

Atividade produtiva principal (VAB) do grupo AA: destaque para locais com população abaixo de 10 mil habitantes (2021)

Atividade principal (VAB)	Total de municípios (A)	Nº de municípios (B)	% B/ Total	% B/A	Municípios < 10 mil hab. (C)	% C/B	Região/estado dominante
Agricultura	1.020	389	31,9	38,1	354	91,0	Sul = 214 (RS = 131)
Administração pública	2.409	274	22,4	11,4	261	95,3	Sudeste = 181 (MG = 125)
Demais serviços	1.234	193	15,8	15,6	108	56,0	Sudeste = 75 (SP = 66)
Indústria da transformação	358	139	11,4	38,4	83	59,7	Sul = 45 (RS = 25)
Outros	549	226	18,5	41,2	168	74,3	-
Total	5.570	1.221	100,0	21,9	974	79,8	-

Fonte: PIB dos Municípios 2021/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html>.

Elaboração dos autores.

A despeito de a atividade agrícola predominar no Centro-Oeste (ver seção 2.1), o Rio Grande do Sul apresenta o maior número de municípios dentro da situação AA com essa atividade como principal. Nesse sentido, o aspecto regional é relevante nos resultados. No caso dos municípios da região Centro-Oeste com VAB principal agrícola no grupo AA, estão presentes 55 municípios, sendo 17 no Mato Grosso, entre os quais Sapezal e Diamantino, considerados locais de maior VAB regional, tendo, ainda, Sorriso (grupo BA), Campo Novo do Parecis e São Desidério (grupo AB). Assim, mesmo dentro dos estados, são encontradas situações municipais distintas, em termos de desenvolvimento (IDSC) e de capacidade fiscal (*receita per capita*), o que denota diferentes capacidades fiscais e financeiras ou formas distintas de gestão governamental.

No caso das indústrias de transformação como atividade principal, em 2021, o IBGE listou a concentração em 358 municípios no país, sendo que 293 (82%) estão nas regiões Sudeste e Sul. Observa-se que 139 municípios (39%) constam na situação AA, com 94,2% destes (131), concentrados nessas regiões. Isso denota não apenas a forte concentração regional da indústria, mas qual é o seu reflexo na capacidade fiscal e financeira, no desenvolvimento local e no fluxo de pessoas em busca de acesso a bens e a serviços públicos, de condições de trabalho, de renda e de bem-estar.

Na despesa pública por função (gráfico 5 e figura 9), observa-se o gasto *per capita* maior na agricultura (código da função nº 20), atividade predominante no grupo AA, e na administração pública (código 4), como na análise da receita *per capita* e do VAB

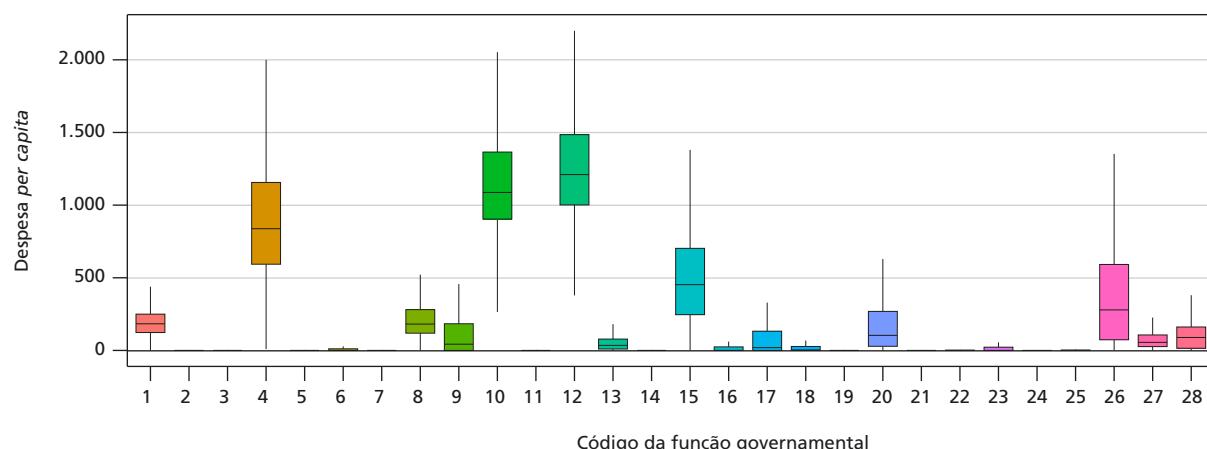
de 2021, mas invertendo-se a predominância setorial quanto ao resultado de 2010. Nota-se uma maior despesa *per capita*, especialmente, nas funções transporte (26) e urbanismo (15), preponderantes nas cidades mais desenvolvidas. As despesas em educação (12) e saúde (10) são mais altas em face da obrigatoriedade constitucional.

GRÁFICO 5

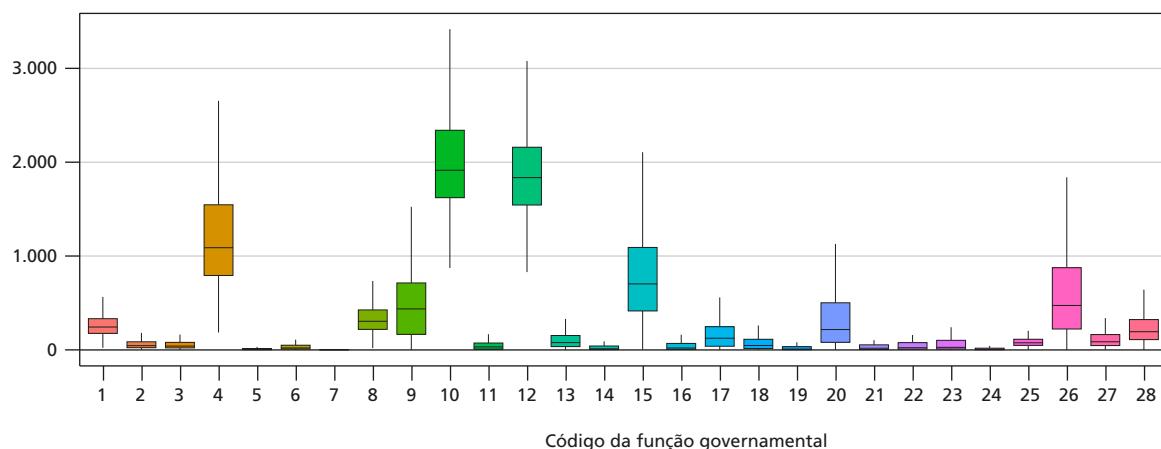
Grupo AA: despesa *per capita* por função (2010 e 2022)

(Em R\$ de 2022)

5A – 2010



5B – 2022



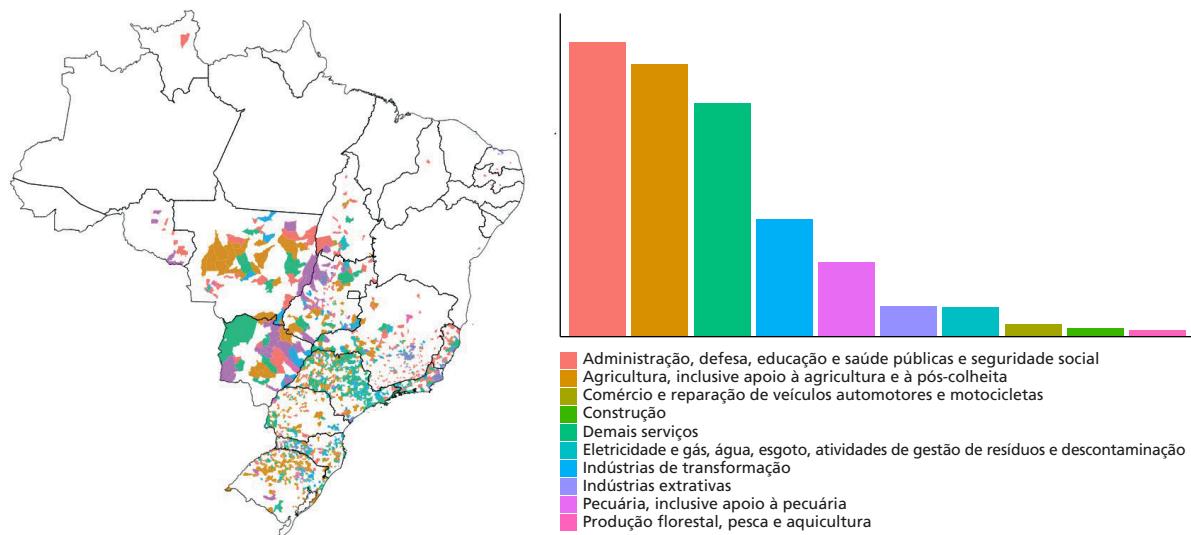
Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 9

Grupo AA: atividades produtivas predominantes (VAB) (2010)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

4.2 Grupo BB: vulnerabilidade fiscal-financeira e socioeconômica

Na situação oposta à anterior, o grupo BB, correspondente àquele abaixo-esquerda na figura 3 e detalhado nas figuras 10 e 11 a seguir, é constituído (tabela 17) pelo maior número de municípios (2.146 ou 38% do total do país)²⁶ e segundo contingente populacional (tabela 18), com 56 milhões de habitantes (28% do total nacional), atrás apenas do grupo BA, tratado a seguir. É considerado o grupo mais vulnerável, com baixa receita *per capita* e baixo índice de desenvolvimento (IDSC), abaixo das médias nacionais, com reflexos na dinâmica populacional e produtiva, como será discutido adiante.

O caráter regional e estadual da situação BB (tabela 17) mostra a maioria das localidades concentrada nas regiões Nordeste (1.358 municípios, ou 63% do total BB; e 76% do total de municípios da região), em especial, na Bahia e no Maranhão, incluída a capital deste, São Luís. No Norte, apesar de presença absoluta menor (319 municípios, ou 15% do grupo), 71% dos municípios da região estão na situação BB, em especial, no Pará e no Acre, incluídas as capitais de estados: Belém-PA, Porto Velho-RO e Macapá-AP.

26. Os municípios do grupo BB estão distribuídos em 377 RGIs no país, do total de 510 RGIs existentes.

TABELA 17

Grupo BB: municípios por região, UF e faixas populacionais (2022)

Região/UF	Total de municípios (A)	Nº de municípios BB (B)	(B) %	B/A	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
					≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
Nordeste	1.794	1.358	63,3	75,7	33	82	884	359
Maranhão	217	201	14,8	92,6	10	12	147	32
Piauí	224	167	12,3	74,6	1	2	51	113
Ceará	184	145	10,7	78,8	4	20	108	13
Rio Grande do Norte	167	100	7,4	59,9	1	4	47	48
Paraíba	223	146	10,8	65,5	2	3	68	73
Pernambuco	185	157	11,6	84,9	8	17	122	10
Alagoas	102	43	3,2	42,2	1	4	35	3
Sergipe	75	57	4,2	76,0	2	3	37	15
Bahia	417	342	25,2	82,0	4	17	269	52
Norte	450	319	14,9	70,9	21	40	201	57
Acre	22	21	6,6	95,4	-	1	17	3
Amapá	16	9	2,8	56,2	2	-	5	2
Amazonas	62	55	17,2	88,7	2	8	45	-
Pará	144	132	41,4	91,7	14	26	85	7
Rondônia	52	26	8,2	50,0	2	4	17	3
Roraima	15	11	3,4	73,3	-	-	10	1
Tocantins	139	65	20,4	46,8	1	1	22	41
Sudeste	1.668	212	9,9	12,7	9	5	112	86
Espírito Santo	78	15	7,1	19,2	1	-	12	2
Minas Gerais	853	182	85,8	21,3	2	2	94	84
Rio de Janeiro	92	11	5,2	12,0	5	3	3	-
São Paulo	645	4	1,9	0,6	1	-	3	-
Sul	1.191	150	7,0	12,6	1	10	79	60
Santa Catarina	295	29	19,3	9,8	-	-	14	15
Paraná	399	37	24,7	9,3	-	-	24	13
Rio Grande do Sul	497	84	56,0	16,9	1	10	41	32
Centro-Oeste	467	107	5,0	22,9	2	1	71	33
Goiás	246	64	59,8	26,0	2	1	33	28
Mato Grosso	141	29	27,1	20,6	-	-	25	4
Mato Grosso do Sul	79	14	13,1	17,7	-	-	13	1
Total	5.570	2.146	100,0	38,5	66	138	1.347	595

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Nas demais regiões, 107 municípios do grupo BB estão no Centro-Oeste (5% do grupo, 23% da região), sendo a maioria em Goiás (64); 212 municípios, no Sudeste (10% do grupo, 13% da região), a maioria em Minas Gerais (182); e 150, na região Sul (7% do grupo, 13% da região), a maioria no Rio Grande do Sul (84).

TEXTO para DISCUSSÃO

Essa configuração expõe realidades municipais extremas de vulnerabilidade nas várias regiões e, também, dentro dos vários estados no país. Isso demonstra o caráter nacional das políticas de desenvolvimento regional, focadas nas regiões mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que revela a heterogeneidade e as desigualdades das realidades territoriais, dentro das várias RGIs, indicando diferentes formas de ação pública e arranjos para os três níveis de governo.

Uma característica diferenciada da situação AA é a presença de 1.346 municípios BB na faixa de 10 mil a 50 mil habitantes,²⁷ 63% do total do grupo e mais da metade (56%) do total de locais nessa faixa no país (2.419), com metade do contingente populacional do grupo. Essa predominância sugere a maior disponibilidade de bens e de serviços públicos (básicos) e/ou presença de atividades econômicas mais dinâmicas – não presentes, ainda, nas cidades da faixa abaixo de 10 mil habitantes, que, na situação anterior (AA), apresentavam condições satisfatórias de receita fiscal *per capita* e de desenvolvimento (IDSC).

Na rede urbana (tabela 18), a presença significativa de localidades BB em arranjos populacionais, capitais regionais, centros sub-regionais e, ainda, centros de zona, permite considerar seus papéis na organização territorial, a partir de suas regiões imediatas (RGIs), como vetores de desenvolvimento regional.

TABELA 18

Grupo BB: municípios por faixa populacional e hierarquia urbana (2022)

Faixas populacionais (1 mil hab.)	Nº de municípios	%	População (1 milhão hab.)	%	Capital regional	Centros de zona	Centro local	Capital sub-regional	Metrópole	Arranjos populacionais
≥ 100	66	3,1	14,4	25,8	14	2	1	19	1	29
≥ 50 < 100	138	6,4	9,4	16,8	-	18	46	57	-	17
≥ 10 < 50	1.346	62,7	28,0	50,1	-	159	1.092	22	-	73
< 10	596	27,8	4,0	7,2	-	5	564	-	-	27
Total	2.146	100,0	55,9	100,0	14	184	1.703	98	1	146

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

27. A faixa de 10 mil a 20 mil habitantes compreende 1.366 municípios.

As condições socioeconômicas mais frágeis dessas localidades demandam ações públicas compensatórias e mais coordenadas e cooperativas entre os entes federativos, estimulando a adoção de instrumentos de articulação federativa, a exemplo dos consórcios públicos, tratados adiante. Os indicadores de consorciamento (tabela 10), porém, não indicam uma presença ampliada nas regiões Norte e Nordeste. A predominância de municípios pequenos em situação de fragilidade financeira e com problemas socioeconômicos comuns sugere políticas públicas focadas no território imediato (RGI), atribuindo papéis relevantes a centros urbanos com capacidades de organização das ações públicas conjuntas.

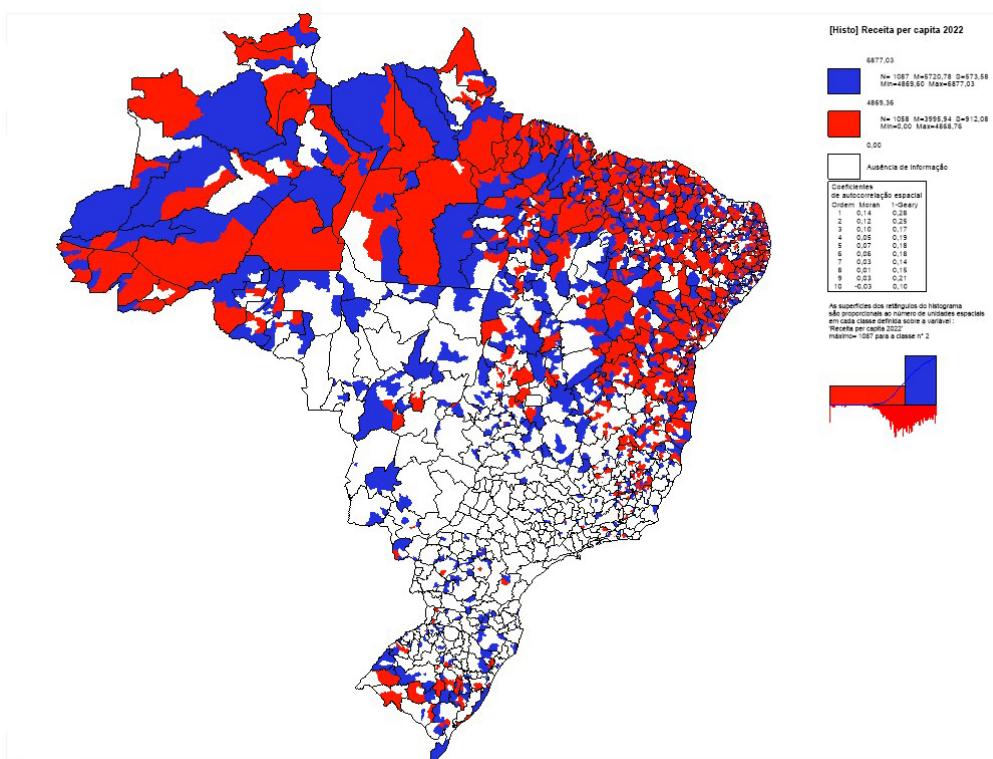
A figura 10 mostra os municípios do grupo BB, com receita *per capita* e IDSC abaixo da média nacional, divididos entre aqueles acima (azul) e abaixo (vermelho) da receita *per capita* média do próprio grupo, de R\$ 4.869,36. Apesar das regiões Nordeste e Norte se destacarem, é possível perceber a presença de muitos municípios em situações extremas (em vermelho) nas demais regiões, particularmente nos estados de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

As vulnerabilidades ocorrem não apenas do ponto de vista regional tradicional, mas dentro dos vários estados, indicando distorções nos critérios de alocação de recursos fiscais (ICMS, FPE e FPM, por exemplo) e políticas públicas diferenciadas no território. Um novo padrão de equalização fiscal e de regionalização das ações públicas e de seus instrumentos precisa ser adaptado aos contextos territoriais regionais e estaduais específicos. Na escala municipal, as restrições fiscais e a baixa capacidade governativa, associadas às carências estruturais e socioeconômicas, sugerem coordenação de políticas locais e articulação federativa, como instrumentos para superação de problemas comuns (supralocais) entre os municípios.

TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 10

Receita *per capita* baixa (IDSC baixo), por faixa acima e abaixo da média BB¹ (2022)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Média do grupo BB: R\$ 4.869,36.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Do ponto de vista da capacidade fiscal e financeira municipal (tabela 19), por faixa populacional, a receita *per capita* acima da média do grupo BB (R\$ 4.869,36) predomina nas cidades abaixo de 50 mil habitantes, a despeito das transferências de recursos públicos por meio de fundos de participação e de desenvolvimento regional, que se mostram insuficientes para atender às demandas socioeconômicas (infraestrutura, atividades produtivas, emprego e renda) e gerar um desenvolvimento sustentável nas suas localidades.

TABELA 19

Grupo BB: receita *per capita* em relação à média do Brasil, por faixa populacional (2022)

Receita <i>per capita</i>	Nº de municípios	%	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
			≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
Média Brasil (R\$ 6.880,37)	-	-	-	-	-	-
> Média BB	1.087	50,6	7	21	576	483
Média grupo BB (R\$ 4.869,36)	-	-	-	-	-	-
< Média BB	1.059	49,4	59	117	770	113
Total	2.146	100,0	66	138	1.346	596

Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

Apesar de a maior parcela dos municípios BB (50,6%) estar acima da média do grupo, a maioria das cidades acima de 10 mil habitantes têm receita *per capita* abaixo das médias nacional e do grupo, envolvendo uma população de 38,5 milhões de pessoas. Isso demonstra uma alta demanda potencial por bens e serviços públicos e privados, em situação de carência de capacidades fiscais e financeiras dos governos locais em localidades de porte médio e grande, com papéis relevantes no contexto da rede urbana estadual e regional, revelando as distorções dos instrumentos de transferências de recursos públicos.

No caso do IDSC original (tabela 20), o nível de desenvolvimento predominante no grupo BB é de muito baixo (0 a 39,99) em 651 municípios (30% do grupo) e baixo (de 40 à média nacional – 46,925) nos demais 1.495 municípios (70% do grupo). A correlação espacial (positiva) é significativa no IDSC (figura 11), mostrando que, em geral, municípios com baixo índice de desenvolvimento estão próximos de outros semelhantes, tornando a articulação federativa e a coordenação/cooperação intermunicipal instrumentos importantes para a superação das restrições locais de capacidades fiscais e financeiras e para a solução de problemas socioeconômicos comuns.

TEXTO para DISCUSSÃO

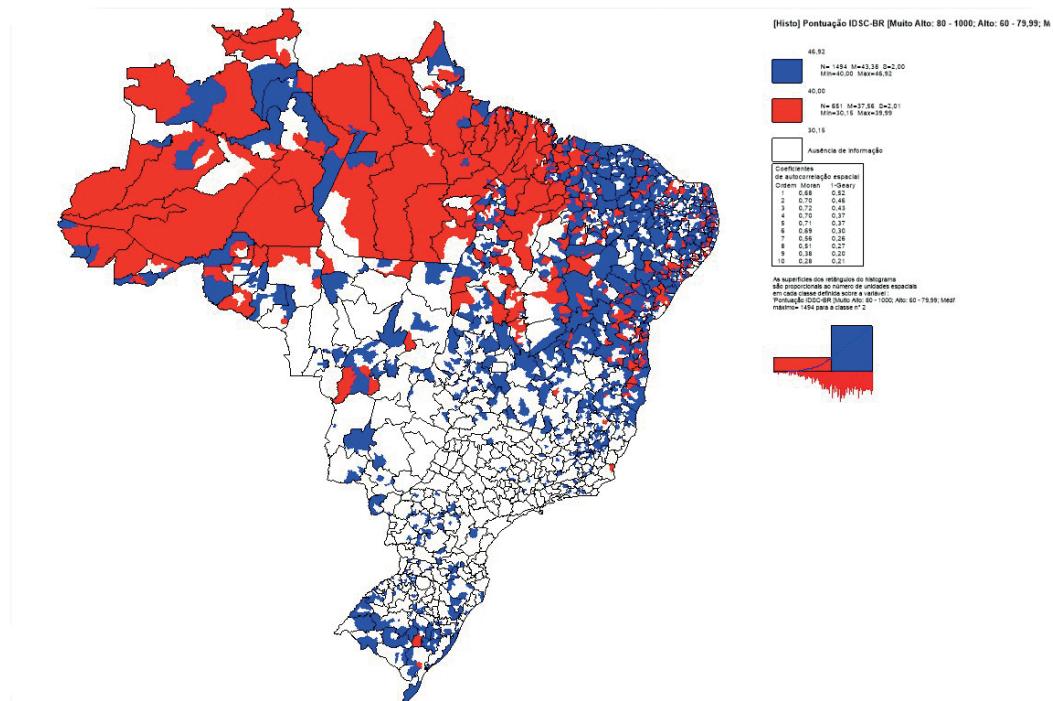
TABELA 20 IDSC original: grupo BB e faixas de desenvolvimento (2022)

IDSC original	Faixas do grupo BB	Nº de municípios	%
Média Brasil IDSC (baixo)	46,925	-	-
Baixo (40-49,99)	40,0-46,925	1.495	69,7
Muito baixo (0-39,99)	30,15-39,99	651	30,3
Total		2.146	100,0

Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

Elaboração dos autores.

FIGURA 11 IDSC baixo (receita *per capita* baixa), por faixa de IDSC original (2022)



Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esse estado de carência de recursos públicos e de desenvolvimento tem reflexo na dinâmica demográfica local. Do total de municípios do grupo BB, 1.005 (46,8%) tiveram queda populacional (tabela 21 e figura 12) entre 2010 e 2020, com 301 (30%) detendo IDSC original muito baixo (0 a 39,99), com destaque para Bahia (67, de 417) e Maranhão (79, de 217); apenas um município (Parintins-AM), do total de dezenas presentes nesse subgrupo, tem mais de 80 mil habitantes.

Trata-se de um esvaziamento de lugares muito pequenos em direção a centros maiores, particularmente na faixa de 10 mil a 50 mil habitantes, com condições melhores de atendimento de demandas sociais básicas, em face da estrutura produtiva pouco diversificada, tornando necessária a presença ativa (dependência) da administração pública, o que é tratado adiante.

TABELA 21

Grupo BB: taxa de (de)crescimento por faixa populacional (2010 e 2022)

Taxa de (de)crescimento	Nº de municípios	%	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
			≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
> Média Brasil	582	27,1	43	71	363	105
Média Brasil (0,52% a.a.)	-	-	-	-	-	-
< Média Brasil e ≥ 0,0% a.a.	559	26,1	21	57	547	89
Negativo	1.005	46,8	10	29	619	347
Total	2.146	100,0	69	146	1.389	460

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

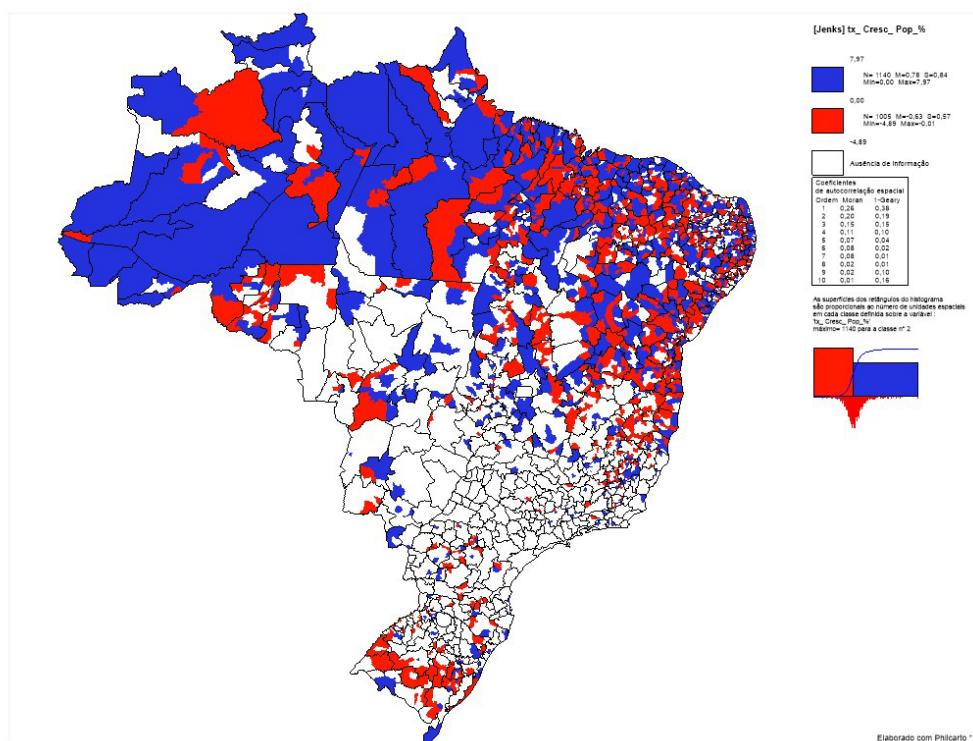
Elaboração dos autores.

A maior parcela dos municípios que tiveram (de)crescimento populacional concentra-se na faixa entre 10 mil e 50 mil habitantes, onde vive o maior contingente populacional. A maioria das cidades com mais de 50 mil habitantes teve crescimento populacional, enquanto a maioria daqueles com menos de 10 mil habitantes teve queda populacional. Esses resultados mostram uma tendência de esvaziamento de lugares menores em direção a centros maiores, com rearranjos naqueles com maior população, possivelmente atribuídos ao contexto produtivo local, como tratado a seguir.

TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 12

Grupo BB: taxa de (de)crescimento populacional (2010-2022)
(Em % a.a.)



Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Do ponto de vista produtivo (tabela 22 e figura 13), a atividade predominante no grupo BB é administração pública, presente em 1.542 municípios (72%), seguida de agricultura e pecuária (267) e demais serviços (212). A indústria de transformação predomina em apenas 43 municípios (2,0%), acompanhada da indústria extrativa, em 17 localidades (0,8%).

Dada a predominância dos municípios entre 10 mil e 50 mil habitantes (tabela 18), dos 1.346 municípios dessa faixa populacional, 984 (73%) têm a administração pública como atividade principal. Esse resultado indica a dependência que esse grupo tem da presença do Estado na economia, no sentido de que existe uma necessidade maior da ação do setor público em um contexto tradicionalmente carente de uma (infra) estrutura produtiva mais diversificada e dinâmica.

TABELA 22

Atividades principais (VAB) nos municípios do grupo BB entre 10 mil e 50 mil habitantes (2021)

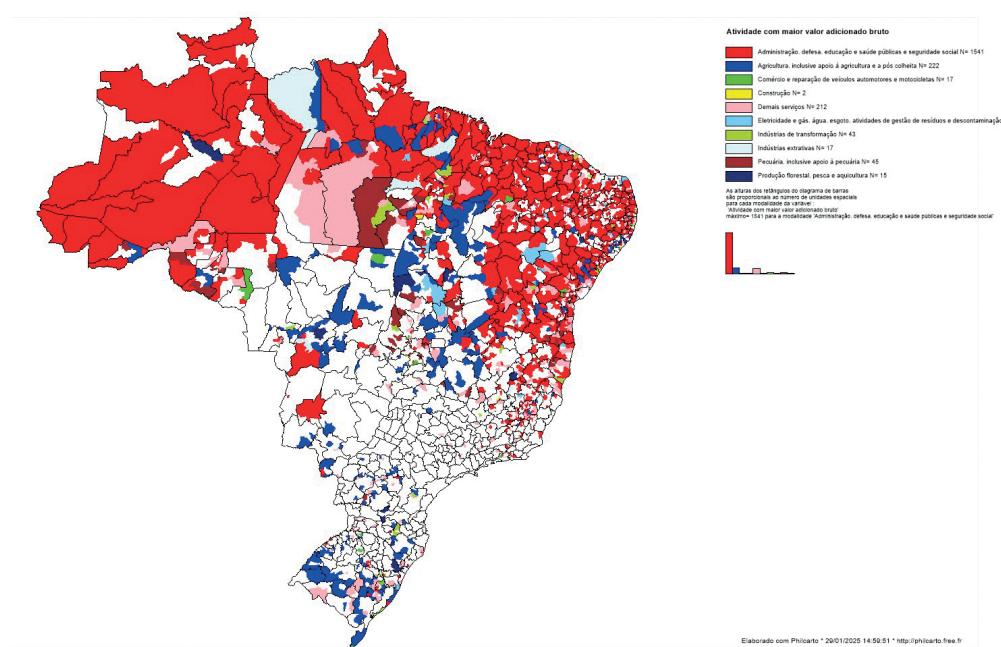
Atividade principal (VAB)	Nº de municípios	%	Municípios 10 mil-50 mil hab.	%	Região/estado dominante
Agricultura	222	10,3	147	10,9	Sul (RS = 21)
Pecuária	45	2,1	17	1,3	Norte (PA = 5)
Administração pública	1.542	71,9	984	73,1	Nordeste (BA = 210)
Demais serviços	212	9,9	118	8,8	Sudeste (MG = 27)
Indústria de transformação	43	2,0	25	1,9	Nordeste/Sudeste/Sul (BA = MG = RS = 3)
Indústria extrativa	17	0,8	11	0,8	Nordeste (MA = 3)
Demais	65	3,0	44	3,3	Nordeste (BA = 10)
Total	2.146	100,0	1.346	100,0	-

Fonte: PIB dos Municípios 2021/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html>.

Elaboração dos autores.

FIGURA 13

Grupo BB: atividade principal (VAB) municipa (2021)



Fonte: PIB dos Municípios 2021/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TEXTO para DISCUSSÃO

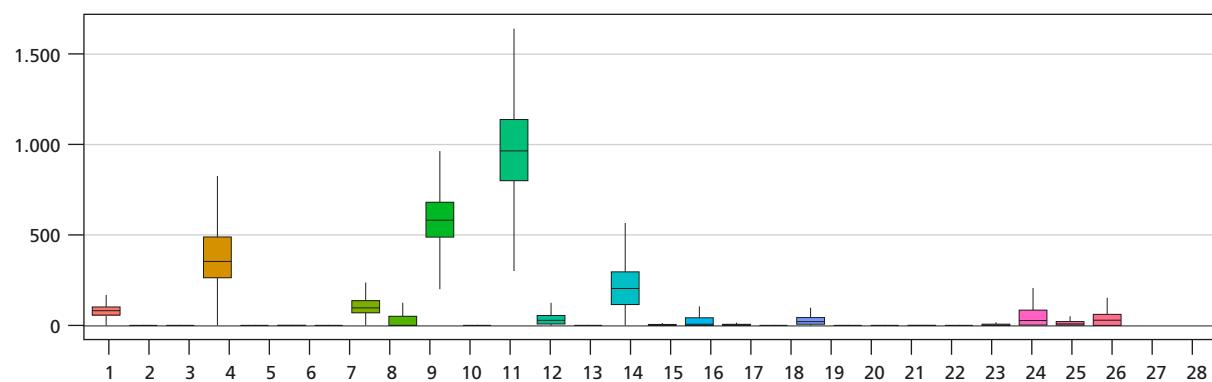
As despesas *per capita* por função (gráfico 6 e figura 14) no grupo BB mostram um padrão temporal maior na função de administração (código 4), mantido o padrão produtivo de 2010, como esperado, apenas inferior aos valores de educação (código 12) e de saúde (código 10), atribuídos ao seu caráter obrigatório. Urbanismo (código 15) é uma área relevante, mas com gasto *per capita* inferior àquele no grupo AA, antes apresentado.

GRÁFICO 6

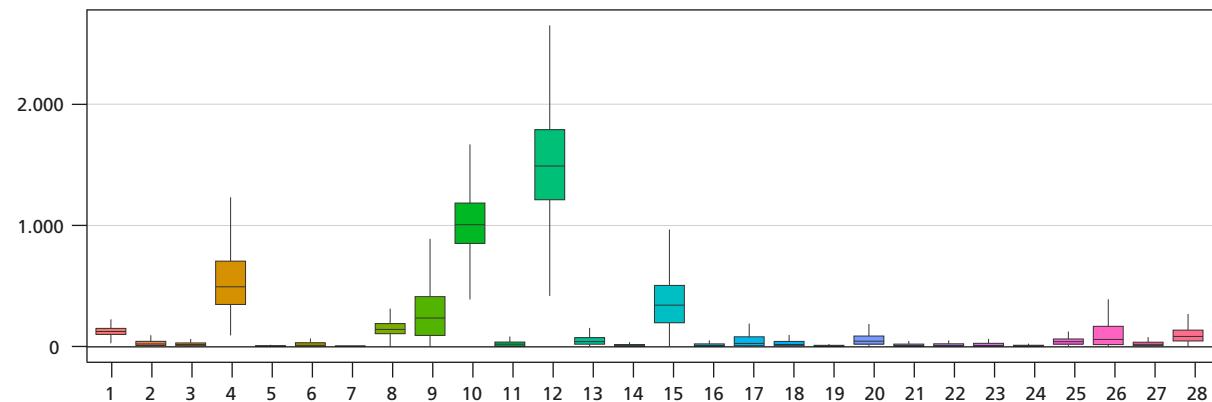
Grupo BB: despesas *per capita* por função (2010 e 2022)

(Em R\$ de 2022)

6A – 2010



6B – 2022

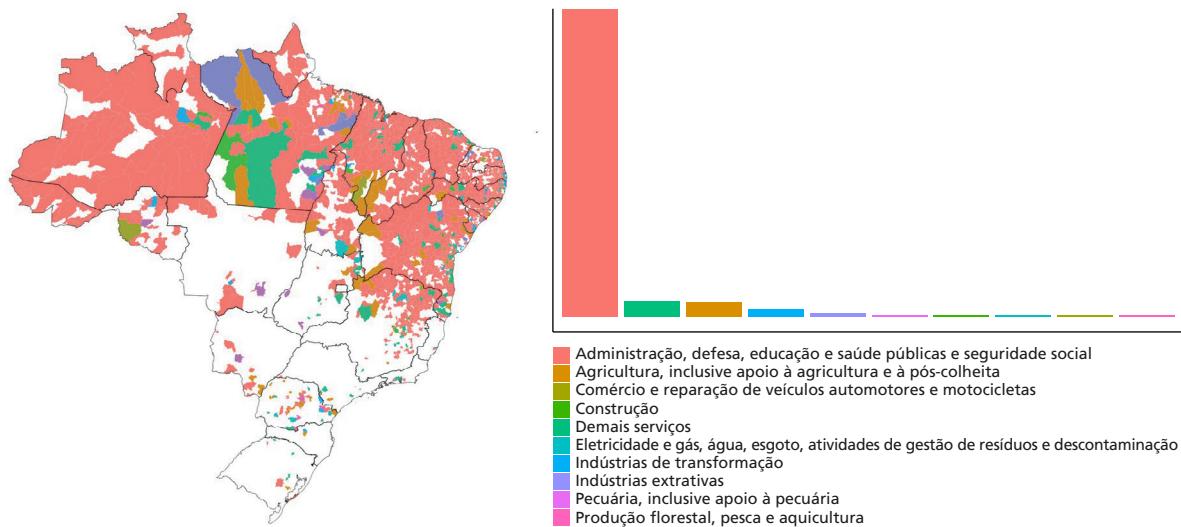


Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

FIGURA 14

Grupo BB: atividades produtivas principais – VAB (2010)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

Os incentivos para que os municípios desse grupo BB pudessem sair dessa situação desfavorável poderiam advir, como sugerido antes, da adoção de arranjos federativos envolvendo o papel de cidades com influência regional. Mesmo aqueles poucos municípios (4) do estado de São Paulo, presentes no grupo BB (tabela 18), poderiam alcançar melhores resultados por meio de arranjos federativos envolvendo suas regiões imediatas; nesses casos, polarizadas pelos municípios de Ribeirão Preto (São Simão), São João da Boa Vista (Aguai) e São Paulo (Região Metropolitana – Francisco Morato e Pirapora do Bom Jesus).

4.3 Grupo BA: maior eficiência, eficácia e efetividade no uso de recursos públicos?

O grupo BA, correspondente àquele acima-esquerda na figura 3 e detalhado nas figuras 15 e 16, é composto (tabela 23) por 1.437 municípios (25,6% do total do país),²⁸ concentrando 54% da população total²⁹ (tabela 24). O grupo BA é o segundo com maior número de municípios, abaixo do grupo BB, e o primeiro em termos populacionais.

28. Os municípios do grupo BA estão distribuídos em 359 RGIs no país, do total de 510 RGIs existentes.

29. Alguns municípios foram excluídos por falta de informação sobre receita, podendo estar nos grupos AA ou BA: Brasília-DF, Fernando de Noronha-PE, Carlópolis-PR, Guaraçá-SP, Nova América da Colina-PR, Pitangueiras-PR, Carmo-RJ, Lacerdópolis-SC, Duas Barras-RJ, São José do Vale do Rio Preto-RJ, Santa Inês-PR, Brunópolis-SC e Sumidouro-RJ.

TEXTO para DISCUSSÃO

Vinte capitais de estado estão presentes no grupo BA, as demais são:³⁰ São Paulo-SP e Vitória-ES (grupo AA); Belém-PA, Macapá-AP, São Luiz-MA e Porto Velho-RO (grupo BB). Não há município BA nos seguintes estados: Maranhão, Amapá e Pará.

TABELA 23

Grupo BA: municípios por região, UF e faixas populacionais (2022)

Região/UF	Total de municípios (A)	Nº de municípios BA (B)	(B) %	B/A (%)	Faixas populacionais (1 mil hab.)				
					≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10	
Nordeste	1.794	130	100,0	7,2	31	21	64	15	
Maranhão	217	-	-	-	-	-	-	-	
Piauí	224	12	9,2	5,4	1	1	5	5	
Ceará	184	28	21,5	15,2	4	7	17	-	
Rio Grande do Norte	167	18	13,8	10,8	3	1	9	5	
Paraíba	223	7	5,4	3,1	2	2	3	-	
Pernambuco	185	19	14,6	10,3	4	2	11	2	
Alagoas	102	3	2,3	2,9	1	2	-	-	
Sergipe	75	2	1,5	2,7	2	-	-	-	
Bahia	417	42	32,3	10,1	14	6	19	3	
Norte	450	10	100,0	2,2	4	3	3	-	
Acre	22	1	10,0	4,5	1	-	-	-	
Amapá	16	-	-	-	-	-	-	-	
Amazonas	62	1	10,0	1,6	1	-	-	-	
Pará	144	-	-	-	-	-	-	-	
Rondônia	52	3	30,0	5,8	-	1	2	-	
Roraima	15	1	10,0	6,7	1	-	-	-	
Tocantins	139	4	40,0	2,9	1	2	1	-	
Sudeste	1.668	789	100,0	47,3	114	84	417	174	
Espírito Santo	78	45	5,7	57,7	7	1	35	2	
Minas Gerais	853	344	43,6	40,3	28	30	183	103	
Rio de Janeiro	92	33	4,2	35,9	16	3	14	-	
São Paulo	645	367	46,5	56,9	63	50	185	69	
Sul	1.191	418	100,0	35,1	49	41	230	98	
Santa Catarina	295	105	25,1	35,6	11	15	59	20	
Paraná	399	194	46,4	48,6	20	13	112	49	
Rio Grande do Sul	497	119	28,5	23,9	18	13	59	29	

(Continua)

30. Apesar de Brasília-DF não ter informação sobre receita, a capital do país apresenta IDSC de 57,5 (médio) e taxa de crescimento populacional de 0,76% a.a. No caso do IDSC (e da taxa de crescimento), os municípios da nota de rodapé 29 estão incluídos.

(Continuação)

Região/UF	Total de municípios (A)	Nº de municípios BA (B)	(B) %	B/A (%)	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
					≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
Centro-Oeste	467	89	100,0	19,1	21	14	45	9
Goiás	246	58	65,2	23,6	12	7	31	8
Mato Grosso	141	16	18,0	11,3	6	5	4	1
Mato Grosso do Sul	79	14	15,7	17,7	2	2	10	-
Distrito Federal	1	1	1,1	100,0	1	-	-	-
Total	5.570	1.437	-	25,8	219	163	759	296

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

As regiões Sudeste – destacando-se Espírito Santo (proporcional) e São Paulo (absoluto) – e Sul – Paraná, em termos absoluto e relativo – concentram, assim como no grupo AA, tanto em termos absolutos como relativos, as maiores quantidades de municípios presentes nesse grupo BA (tabela 24), predominantemente na faixa de 10 mil a 50 mil habitantes. Proporcionalmente, o Centro-Oeste tem mais municípios (19%) nesse grupo do que o Norte e o Nordeste. Em se tratando dos poucos municípios de alguns estados da região Norte presentes nesse grupo (tabela 25), a adoção de instrumentos de articulação federativa está associada às próprias situações das capitais (Manaus-AM, Boa Vista-AC e Rio Branco-RR) e a seus papéis nas suas regiões de influência imediata.

A forte presença de capitais e centros regionais e, particularmente, de municípios em arranjos populacionais (tabela 24) confere a esse grupo uma ampla capacidade de articulação territorial, superando a relativa baixa capacidade fiscal e financeira dos municípios e proporcionando níveis satisfatórios de desenvolvimento ao seu redor. Ao mesmo tempo, predominam municípios na faixa populacional entre 10 mil e 30 mil habitantes, apesar de 75% da população total do grupo se concentrarem em cidades com mais de 100 mil habitantes, nas capitais regionais ou em arranjos populacionais.

TABELA 24
Grupo BA: municípios por faixa populacional e população (2022)

Faixas populacionais (1 mil hab.)	Nº de municípios	População (1 mil hab.)	%	Capital regional	Centros de zona	Centro local	Centro sub-regional	Metrópole	Média nacional	Arranjo populacional
≥ 100	219	82,5	74,8	72	-	-	55	10	2	80
≥ 50 < 100	163	11,5	10,4	3	13	2	109	-	-	36
≥ 30 < 50	185	7,1	6,4	-	63	39	44	-	-	39

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Faixas populacionais (1 mil hab.)	Nº de municípios	População (1 mil hab.)	%	Capital regional	Centros de zona	Centro local	Centro sub-regional	Metrópole	Média nacional	Arranjo populacional
≥ 10 < 30	574	10,1	9,2	-	88	396	16	-	-	74
< 10	296	2,1	1,9	-	8	239	-	-	-	49
Total	1.437	110,3	100,0	75	172	676	224	10	2	278

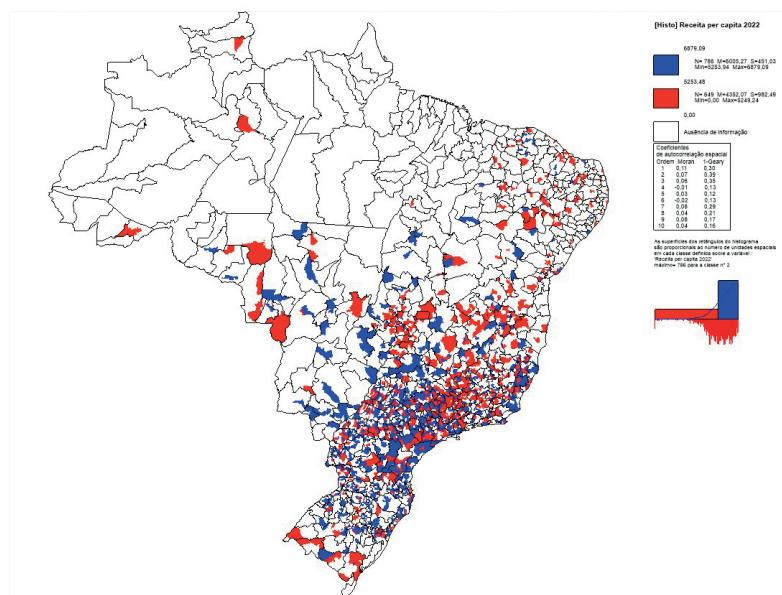
Fontes: Censo Demográfico 2022/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>); e Regic (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>).

Elaboração dos autores.

A maioria dos municípios BA (figura 15 e tabela 25) apresentam receita *per capita* acima da média do grupo (R\$ 5.253,48) e abaixo da média nacional (R\$ 6.880,37). Mesmo aqueles abaixo da receita *per capita* do grupo apresentam IDSC alto, ou seja, têm níveis de desenvolvimento superiores à média nacional.

FIGURA 15

Receita *per capita* baixa (IDSC alto), por faixa acima e abaixo da média BA¹ (2022)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Média do grupo BA: R\$ 5.253,48.

Obs.: A ilustração não pode ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 25

Grupo BA: receita *per capita* em relação à média do Brasil e do grupo, por região e faixa populacional (2022)

Receita <i>per capita</i>	Nº de municípios	%	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
								≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
Média do Brasil (R\$ 6.880,37)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
> Média do grupo BA	786	54,7	5	35	40	420	286	72	60	418	236
Média do grupo BA (R\$ 5.253,48)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
< Média do grupo BA	651	45,3	5	96	49	369	132	147	103	341	60
Total	1.437	100,0	10	131	89	789	418	219	163	759	296

Fontes: Finbra/STN (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>); e Censo Demográfico 2022/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>).

Elaboração dos autores.

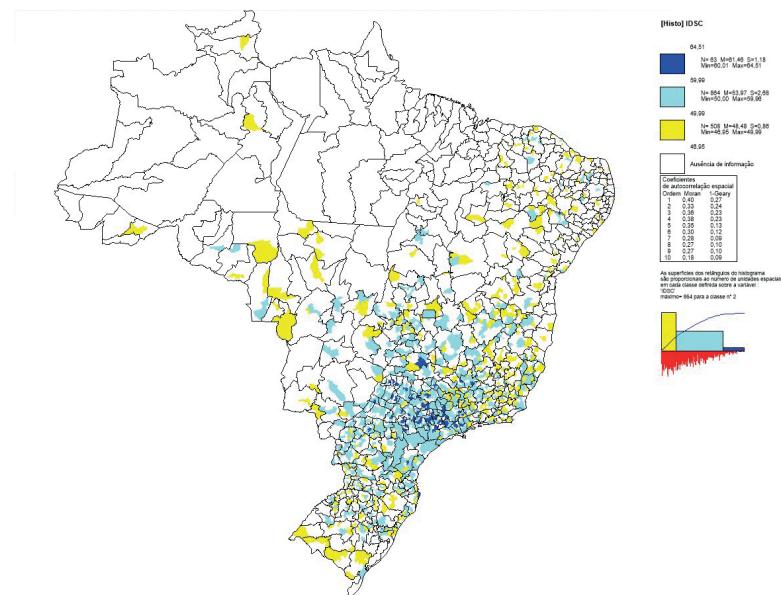
A despeito da receita *per capita* abaixo da média nacional, é possível defender que a eficiência, a eficácia ou a efetividade alcançadas no uso de recursos nesses municípios permitem atingir níveis razoáveis de bens e de serviços públicos, possibilitando níveis superiores de desenvolvimento (IDSC). Ou seja, não há uma causalidade *a priori* entre maior/menor receita *per capita* e maior/menor índice de desenvolvimento.

Todos os municípios desse grupo têm IDSC (figura 16) acima da média nacional (46,925), considerado alto neste estudo. No critério original do índice, apenas 64 municípios (4,5%) do grupo BA apresentam IDSC alto (60-79,99), concentrados nas regiões Sudeste (53 em São Paulo e 7 em Minas Gerais) e Sul (2 no Paraná e 1 em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul), incluídas as capitais Curitiba-PR e Florianópolis-SC.

TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 16

IDSC alto (receita *per capita* baixa), por faixa do IDSC original (2022)



Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Enquanto isso, 870 municípios (61,1%) estão no nível médio (50-59,99), incluídas 12 capitais de estado (Rio de Janeiro-RJ, Fortaleza-CE, Salvador-BA, Belo Horizonte-MG, Manaus-AM, Recife-PE, Goiânia-GO, Porto Alegre-RS, Campo Grande-MS, João Pessoa-PB, Cuiabá-MT e Palmas-TO). Finalmente, os demais municípios (503) estão no nível baixo original, mas acima da média nacional, no qual estão as demais capitais, todas das regiões Nordeste e Norte: Maceió-AL, Teresina-PI, Natal-RN, Aracaju-SE, Boa Vista-RR e Rio Branco-AC.

TABELA 26

Grupo BA: IDSC original dos municípios (2022)

IDSC original ¹	Faixas	Nº de municípios	%
Alto	60-69,99	64	4,5
Médio	50,0-59,99	870	60,5
Baixo	46,925-49,99	503	35,0
Média Brasil IDSC (baixo)	46,925	-	-
Total		1.437	100,0

Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

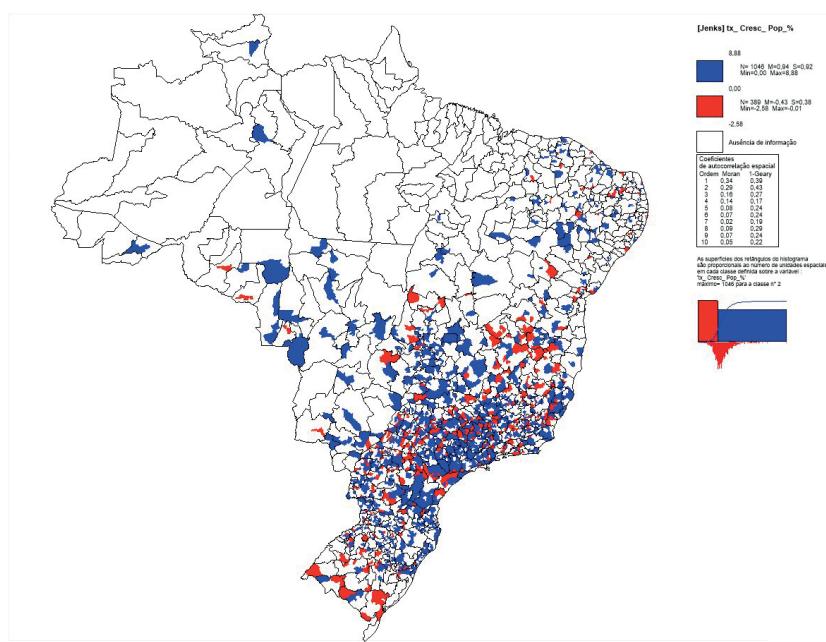
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ No Brasil, não há qualquer município com valor de IDSC original muito alto (70-100).

Nesses municípios do grupo BA, os resultados sugerem uma realidade particular capaz de conciliar – ou, pelo menos, de proporcionar um ambiente propício para isso – menor capacidade financeira com maiores índices de desenvolvimento. Isso sugere que a estrutura e a dinâmica produtivas assim como a gestão local podem ter influências relevantes nos resultados, inclusive em termos de crescimento populacional. Do total de municípios do grupo BA, 1.048 (72,9%) tiveram crescimento populacional entre 2010 e 2022 (figura 17 e tabela 27) – em 631 (43,9%) destes, esse crescimento foi acima da média nacional –, a maior parcela entre os quatro grupos analisados.

FIGURA 17

Grupo BA: taxa de crescimento populacional (2010-2022)



Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ou seja, a despeito da receita *per capita* abaixo da média nacional, o IDSC alto serve como atrativo para o empreendedorismo e para o crescimento populacional das cidades. Contudo, a pressão exercida pelo aumento populacional afeta o fornecimento de bens e de serviços públicos, dada a demanda crescente e a baixa capacidade fiscal local. Apesar de haver grande estoque populacional nas maiores cidades, o fluxo demográfico tem indicado uma desconcentração ou interiorização, no sentido de cidades menos aglomeradas e capazes de condições de vida mais atrativas.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 27

Grupo BA: taxa de crescimento populacional por faixa populacional (2022)

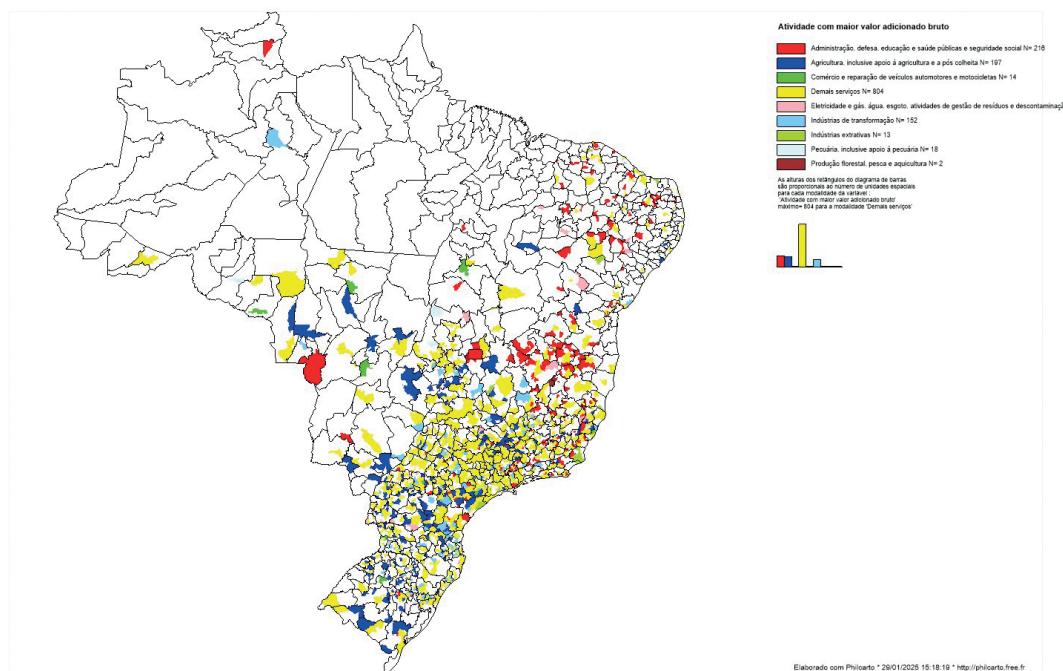
Taxa de (de)crescimento	Nº de municípios	%	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
			≥ 100 mil	$\geq 50 < 100$ mil	$\geq 10 < 50$ mil	< 10 mil
> Média Brasil	631	43,9	147	99	299	86
Média Brasil (0,52% a.a.)	9	0,6	3	-	4	2
< Média Brasil e $\geq 0,0\%$ a.a.	408	28,4	45	52	235	76
Negativo	389	27,1	24	12	221	132
Total	1.437	100,0	219	163	759	296

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

FIGURA 18

Grupo BA: atividade principal (VAB) municipal (2021)



Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Do ponto de vista produtivo (figura 18 e tabela 28), a atividade predominante no grupo BA é a de demais serviços, em 804 municípios (56,5%), seguida de administração pública (em 216), agricultura (em 197) e indústria de transformação (em 152 localidades). O grupo apresenta uma diversidade produtiva, apoiada predominantemente em serviços, associados ao demais setores da economia, o que indica uma relação positiva com o maior grau de desenvolvimento municipal.

TABELA 28

VAB municipal (atividade principal) no grupo BA: destaque para locais de 10 mil a 50 mil habitantes (2021)

Atividade principal VAB	Nº de municípios	%	Municípios 10 mil-50 mil hab.	%	Região/estado dominante
Agricultura	197	13,7	106	14,0	Sul/PR (64/33)
Pecuária	18	1,2	9	1,2	Sul/SC-PR (6/2)
Administração pública	217	15,1	105	13,8	Sudeste/MG (89/30)
Demais serviços	805	56,0	413	54,4	Sudeste/SP (291/148)
Indústria de transformação	152	10,6	97	12,8	Sudeste-Sul/MG-SC (33/23)
Indústria extrativa	13	0,9	10	1,3	Sudeste/MG (4/3)
Demais	36	2,5	19	2,5	Sul-Sudeste/PR-MG (7/4-4)
Total	1.438	100,0	759	100,0	-

Fonte: PIB dos Municípios 2021/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html>.

Elaboração dos autores.

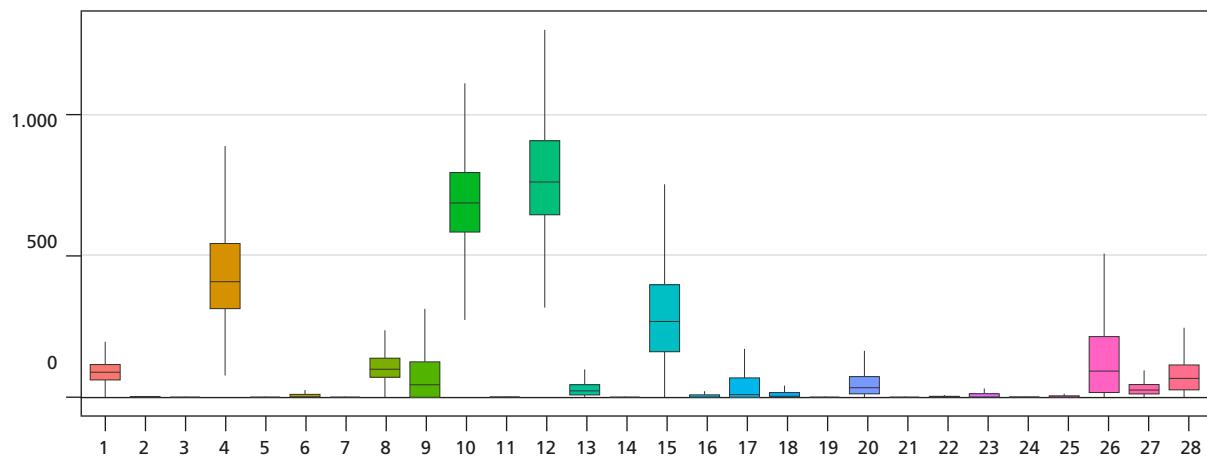
A despesa *per capita* por função no grupo BA (gráfico 7 e figura 19) acompanha o comportamento do grupo AA, porém com destaque de gastos públicos em outras áreas, como: segurança pública (código 6), assistência social (8), cultura (13), urbanismo (15), saneamento (17), gestão ambiental (18), agricultura (20), energia (25) e transporte (26). Esse perfil reflete esforços dos governos locais para diversificar a aplicação dos recursos públicos nas diversas áreas públicas, adequando-as à rápida expansão populacional e às demandas por infraestrutura e serviços compatíveis.

TEXTO para DISCUSSÃO

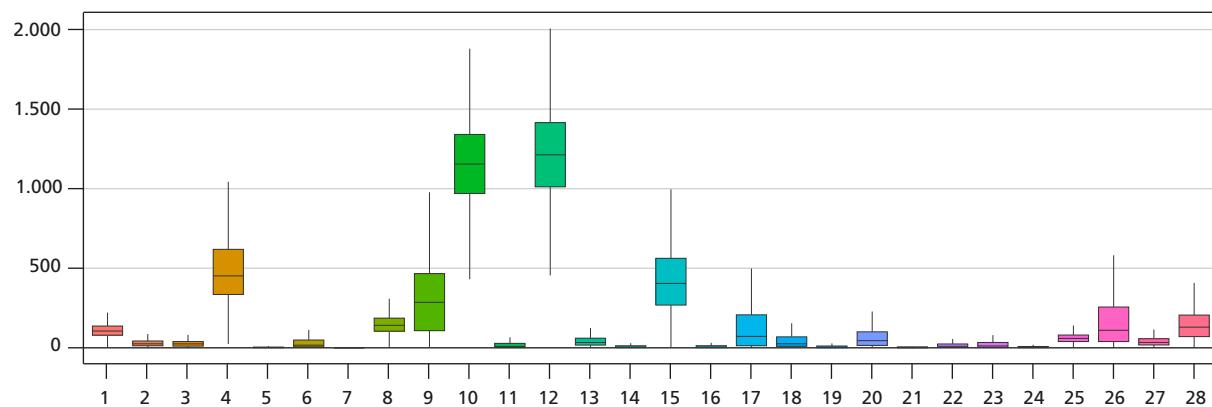
GRÁFICO 7

Grupo BA: despesa per capita por função (2010 e 2022)
(Em R\$ de 2022)

7A – 2010

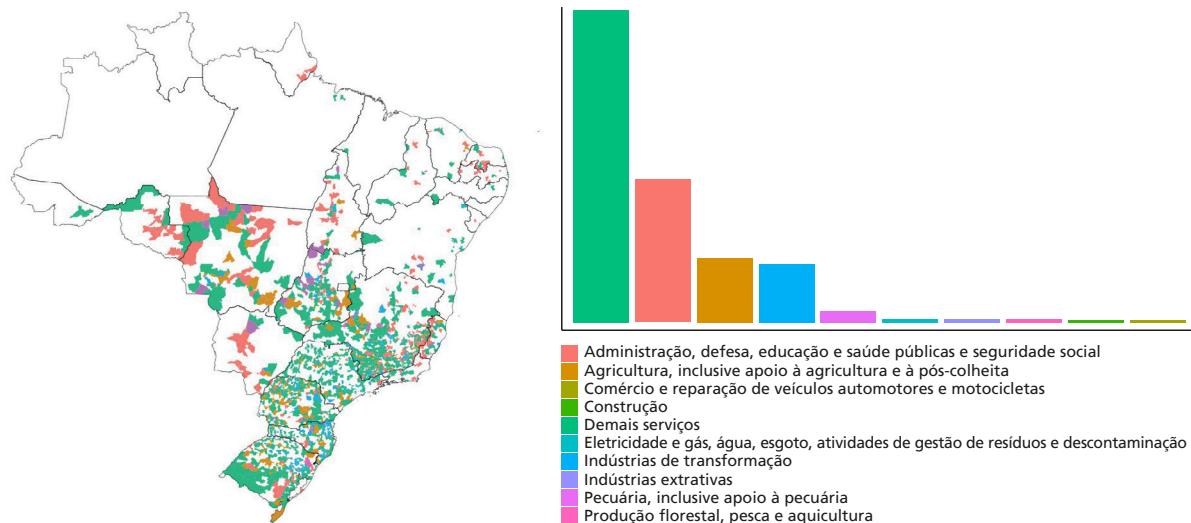


7B – 2022



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

FIGURA 19**Grupo BA: atividades produtivas (VAB) predominantes (2010)**

Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

4.4 Grupo AB: por que a alta receita não reverte em desenvolvimento local?

O grupo AB, por fim, corresponde àquele abaixo-direita na figura 3 e detalhado nas figuras 20 e 21, a seguir. Ele contém apenas 766 municípios (14% do total),³¹ com população de 6 milhões de habitantes (3% do total). Portanto, o grupo é o menor dos quatro analisados, apresentando uma relação aparentemente contraditória entre receita *per capita* e desenvolvimento (IDSC), divergente da situação anterior, indicando possíveis fatores negativos de governança local e/ou de internalização de ganhos de renda.

A distribuição regional e estadual dos municípios do grupo AB (tabela 29) é relativamente equilibrada, apesar de a concentração absoluta ser maior na região Nordeste, com destaque proporcional para Alagoas (53% dos seus municípios) e, proporcionalmente maior (33%) na região Centro-Oeste, principalmente em Mato Grosso, com 52% dos seus municípios na situação AB. Na região Norte, o estado de Tocantins tem quase metade dos seus municípios nessa situação. Não há município AB no estado do Acre.

31. Os municípios do grupo AB estão distribuídos em 278 RGIs no país, do total de 510 RGIs existentes.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 29

Grupo AB: municípios por região, UF e faixas populacionais (2022)

Região/UF	Total de municípios (A)	Nº de municípios AB (B)	(B) %	B/A %	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
					≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
Nordeste	1.794	268	100,0	14,9	-	5	49	214
Maranhão	217	16	6,0	7,4	-	-	6	10
Piauí	224	38	14,2	17,0	-	-	2	36
Ceará	184	6	2,2	3,3	-	1	1	4
Rio Grande do Norte	167	40	14,9	24,0	-	-	3	37
Paraíba	223	59	22,0	26,5	-	-	1	58
Pernambuco	185	9	3,4	4,9	-	2	-	7
Alagoas	102	55	20,5	53,9	-	2	24	29
Sergipe	75	16	6,0	21,3	-	-	3	13
Bahia	417	29	10,8	7,0	-	-	9	20
Norte	450	116	100,0	25,8	1	2	17	96
Acre	22	-	-	-	-	-	-	-
Amapá	16	6	5,2	37,5	-	-	3	3
Amazonas	62	6	5,2	9,7	-	1	3	2
Pará	144	12	10,3	8,3	1	1	5	5
Rondônia	52	22	19,0	2,3	-	-	4	18
Roraima	15	3	2,6	0,0	-	-	2	1
Tocantins	139	67	57,8	8,2	-	-	-	67
Sudeste	1.668	101	100,0	6,1	-	2	14	85
Espírito Santo	78	2	2,0	2,6	-	-	1	1
Minas Gerais	853	85	84,2	0,0	-	-	4	81
Rio de Janeiro	92	13	12,9	4,1	-	2	9	2
São Paulo	645	1	1,0	0,2	-	-	-	1
Sul	1.191	128	100,0	10,7	-	-	9	119
Santa Catarina	295	34	26,6	1,5	-	-	3	31
Paraná	399	40	31,3	10,0	-	-	1	39
Rio Grande do Sul	497	54	42,2	10,9	-	-	5	49
Centro-Oeste	467	153	100,0	32,8	-	1	38	114
Goiás	246	65	42,5	26,4	-	1	2	62
Mato Grosso	141	73	47,7	51,8	-	-	27	46
Mato Grosso do Sul	79	15	9,8	9,0	-	-	9	6
Total	5.570	766	-	13,8	1	10	127	628

Fonte: População/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>.
Elaboração dos autores.

Em todas as regiões, prevalecem as cidades com menos de 50 mil habitantes no grupo AB, contrastando com a predominância das situações AA e BA. Nesse sentido, outros fatores podem estar atuando no baixo desenvolvimento local, como a dinâmica produtiva e a gestão local. Em contrapartida, a presença maior de consorciamentos no Sudeste-Sul (tabela 10) favorece a ação pública intermunicipal, com os estados e com o governo federal, para superar essas condições de menor desenvolvimento relativo.

Apenas onze municípios (1,4%) têm mais de 50 mil habitantes, com grande parte deles (82%) sendo centros locais (tabela 30). Sob essa perspectiva, o Relatório Multi Cidades (FNP, 2023, p. 10) observa: “analisando-se o desempenho da receita corrente de acordo com o porte populacional dos municípios, os melhores resultados foram obtidos pelos de menor porte, em decorrência do expressivo desempenho do FPM. Observa-se, naqueles com até 50 mil habitantes, o aumento da receita corrente próximo a 14%, que se situou entre 11% e 12% nos municípios de 50 mil a 200 mil habitantes”; estes, no grupo AB, formam um quantitativo bem pequeno.

TABELA 30

Grupo AB: municípios por faixa populacional, população e hierarquia urbana (2022)

Faixas populacionais (1 mil hab.)	Nº de municípios	%	População (1 mil hab.)	%	Centros de zona	Centro local	Capital sub-regional	Arranjos populacionais
≥ 100	1	0,1	267,8	4,5	-	-	1	-
≥ 50 < 100	10	1,3	671,2	11,3	1	3	4	2
≥ 30 < 50	14	1,8	498,3	8,4	1	11	-	22
≥ 10 < 30	113	14,8	1.743,1	29,5	8	95	1	9
< 10	628	82,0	2.738,3	46,3	3	594	-	31
Total	766	100,0	5.918,7	100,0	13	703	6	64

Fontes: Censo Demográfico 2022/IBGE (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>); e Regic (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>).

Elaboração dos autores.

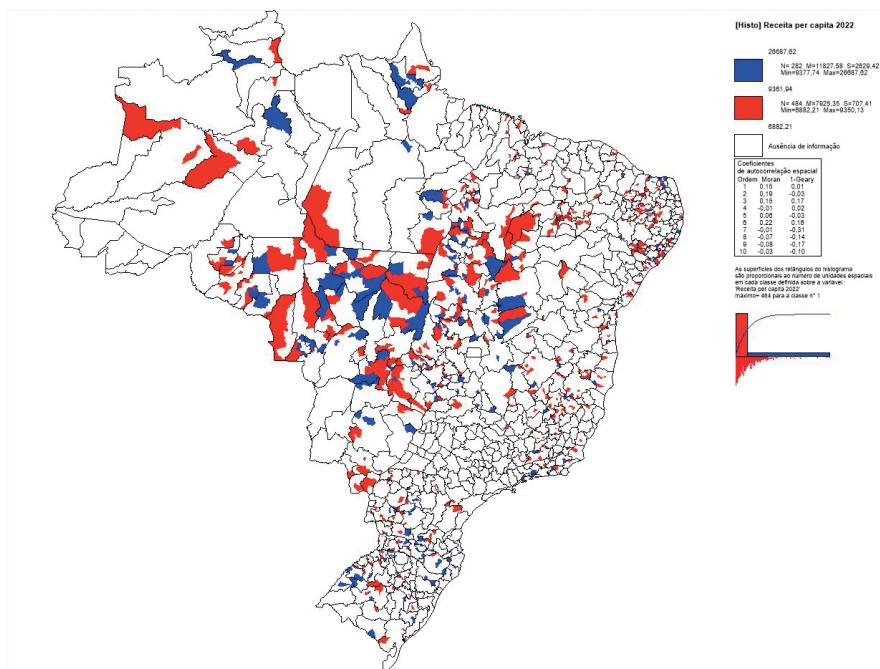
A presença significativa de municípios em arranjos populacionais indica uma realidade supralocal (externalidades territoriais) e a possibilidade de articulação federativa que tratem os problemas comuns. Alguns centros regionais presentes no grupo podem, também, ter papéis relevantes na organização do território sob suas influências, constituindo polos para o desenvolvimento produtivo e regional.

TEXTO para DISCUSSÃO

O grupo AB apresenta receita *per capita* alta (figura 20 e tabela 31), acima da média nacional (de R\$ 6.880,37), enquanto detém um IDSC baixo (abaixo da média nacional – figura 22 e tabela 32).

FIGURA 20

Receita *per capita* alta (IDSC baixo), por faixa acima e abaixo da média AB¹ (2022)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Média da receita *per capita* do grupo AB: R\$ 9.361,94.

Obs.: A ilustração não pode ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A maioria dos municípios do grupo está, porém, abaixo da média da receita *per capita* do grupo, de R\$ 9.361,94, assim como ocorre nas faixas populacionais; apenas na região Sul, ocorre o contrário. A região Nordeste sobressai no número de municípios nessa situação, a maior parte abaixo da média nacional.

TABELA 31

Grupo AB: receita *per capita* em relação à média do Brasil e do próprio grupo, por região e faixa populacional (2022)

Receita <i>per capita</i>	Nº de municípios	%	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Faixas populacionais (1 mil hab.)			
								≥ 100	≥ 50 < 100	≥ 10 < 50	< 10
> Média AB	282	36,8	45	74	64	32	67	1	3	26	252
Média AB (R\$ 9.361,94)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
< Média AB	484	63,2	71	194	89	69	61	-	7	101	376
Média Brasil (R\$ 6.880,37)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	766	100,0	116	268	153	101	128	1	10	127	628

Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

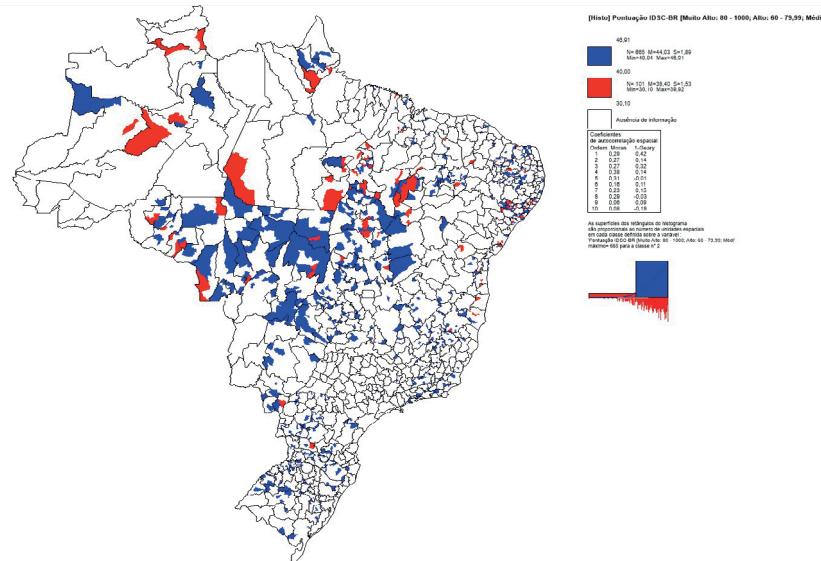
Elaboração dos autores.

No critério original do IDSC, a maior parte dos municípios (87%) está no nível baixo (figura 21), enquanto 101 municípios (tabela 32) atingem nível muito baixo (0-39,99), concentrados nas regiões Norte (35) e Nordeste (56). Trata-se de um resultado aparentemente contraditório, mas que pode ser entendido como uma falha na governança local na oferta de bens e de serviços públicos adequados ou na internalização dos ganhos das atividades produtivas em termos de produção, emprego e renda. Não é um problema de disponibilidade de recursos fiscais ou financeiros nos municípios, mas indica que eles não parecem estar sendo revertidos (internalizados) em bens e em serviços públicos compatíveis com as demandas socioeconômicas locais, limitando melhorias nos níveis de desenvolvimento social.

TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 21

IDSC Baixo (receita per capita alta), por faixa IDSC original (2022)



Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 32

Grupo AB: IDSC original dos municípios em relação à média do Brasil (2022)

IDSC original ¹	Faixas	Nº de municípios	%
Média Brasil IDSC (baixo)	46,925	-	-
Baixo	40-46,925	665	86,8
Muito baixo	0,0-39,99	101	13,2
Total		766	100,0

Fonte: IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>.

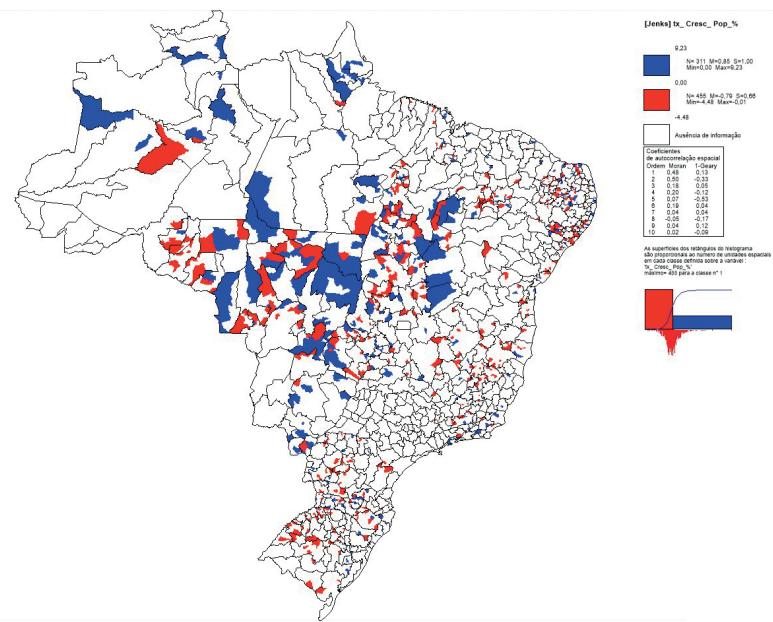
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ No Brasil, não há qualquer município com valor de IDSC original muito alto (70-100).

Do total do grupo AB, 311 municípios (40,6%) apresentaram crescimento populacional (figura 22 e tabela 33). Canaã dos Carajás-PA, com população de 77 mil habitantes, apresentou a maior taxa (9,2% a.a.) do país; nessa cidade, destaca-se a atividade de extração mineral (cobre), tendo a mineradora Vale – através da Mineração Serra do Sossego (subsidiária) – como principal promotora da atividade econômica municipal. Apenas 21% dos municípios do grupo tiveram crescimento acima da média nacional; a maioria (59,4%) teve queda populacional, associada ao pequeno porte das cidades, ao baixo desenvolvimento local e às condições produtivas locais restritivas.

FIGURA 22

Taxa de (de)crescimento populacional (2010-2022)
(Em % a.a.)



Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 33

Taxa de (de)crescimento populacional em relação à média do Brasil (2010-2022)

Médias	Nº de municípios	%	Taxa de (de)crescimento (% a.a.)				
			≥ 100 mil hab.	≥ 50 mil < 100 mil hab.	< 50 mil hab.	≥ 10 mil < 50 mil hab.	< 10 mil hab.
> Média Brasil	159	21,0	1	5	51	102	
Média Brasil (0,52% a.a.)	2	-	-	-	-	-	2
< Média Brasil e ≥ 0,0% a.a.	150	19,6	-	2	26	122	
Negativo	455	59,4	-	3	50	402	
Total	766	100,0	1	10	127	628	

Fonte: Censo Demográfico 2022/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>.

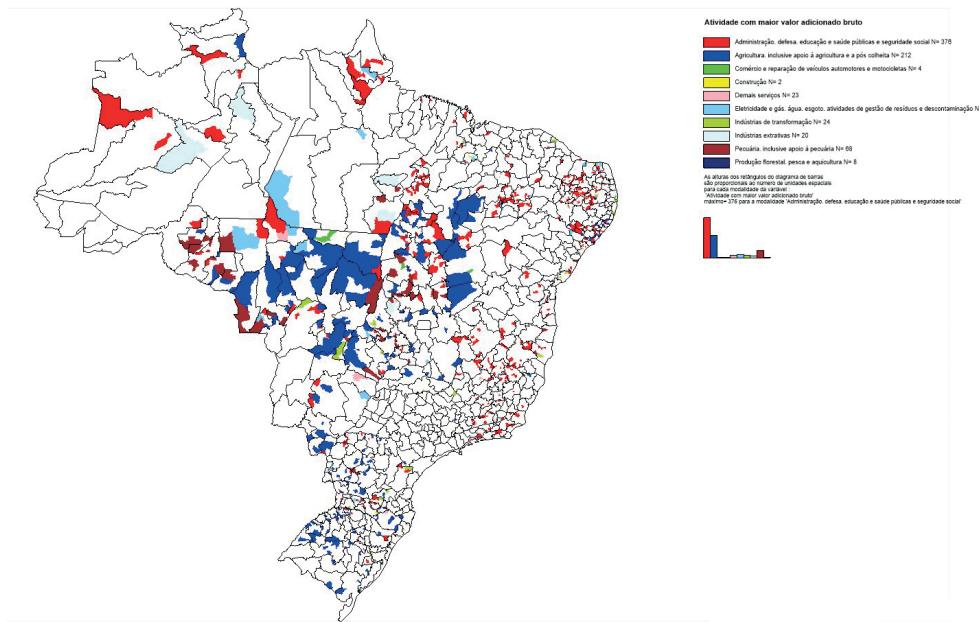
Elaboração dos autores.

Do ponto de vista produtivo (figura 23 e tabela 34), a atividade predominante é administração pública, em 376 municípios (49,1% do total do grupo), seguida da agricultura,

TEXTO para DISCUSSÃO

em 212 localidades (27,7%). Assim como no grupo BB, o setor público está mais presente em situação de baixo desenvolvimento, compensando uma estrutura econômica pouco diversificada e dinâmica, a despeito de uma crescente presença da atividade agrícola (considerando o ano de 2010) na região Centro-Oeste, em especial. A baixa atratividade por atividades produtivas dinâmicas e diversificadas parece estar afetando negativamente o fluxo populacional e o comportamento deficiente dos governos locais.

FIGURA 23
Grupo AB: atividade principal (VAB) municipal (2021)



Fonte: PIB dos Municípios 2021/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A ilustração não pôde ser padronizada nem revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

TABELA 34
Grupo AB: atividade principal (VAB) municipal (2021)

Atividade principal VAB	Nº de municípios	%	Municípios < 10 mil hab.	%	Região/estado dominante
Agricultura	212	27,7	168	26,8	Sul/RS (37)
Pecuária	68	8,9	64	10,2	Centro-Oeste/GO (19)
Administração pública	376	49,1	332	52,9	Sudeste/MG (70)
Demais serviços	23	3,0	15	2,4	Sul/SC (5)
Indústria da transformação	24	3,1	11	1,8	Sul/SC (4)

(Continua)

(Continuação)

Atividade principal VAB	Nº de municípios	%	Municípios < 10 mil hab.	%	Região/estado dominante
Indústria extrativa	20	2,6	7	1,1	Nordeste/RN (2) SE (2)
Demais	43	5,6	31	4,9	Nordeste/RN (7)
Total	766	100,0	628	100,0	-

Fonte: PIB dos Municípios 2021/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municípios.html>.

Elaboração dos autores.

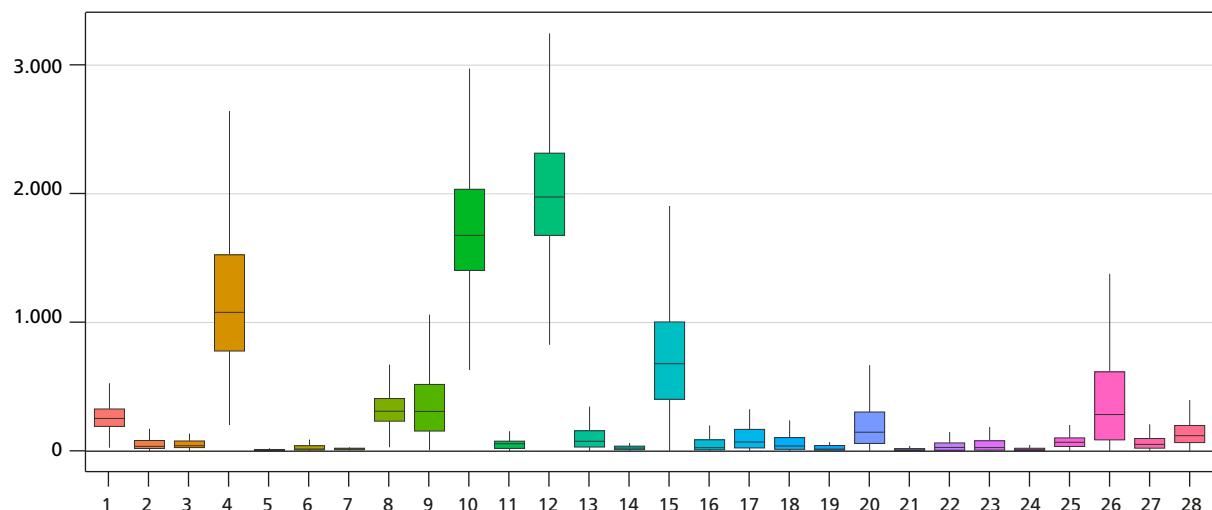
Finalmente, na alocação da despesa *per capita* por função (gráfico 8 e figura 24), o grupo AB acompanha o padrão do grupo BB, particularmente com a predominância de gastos no setor de administração (código 4), mas com diferenciais superiores quanto às despesas em: urbanismo (15), agricultura (20) e transporte (26), dado o relativo peso maior do setor agrícola.

GRÁFICO 8

Grupo AB: despesa *per capita* por função (2010 e 2022)

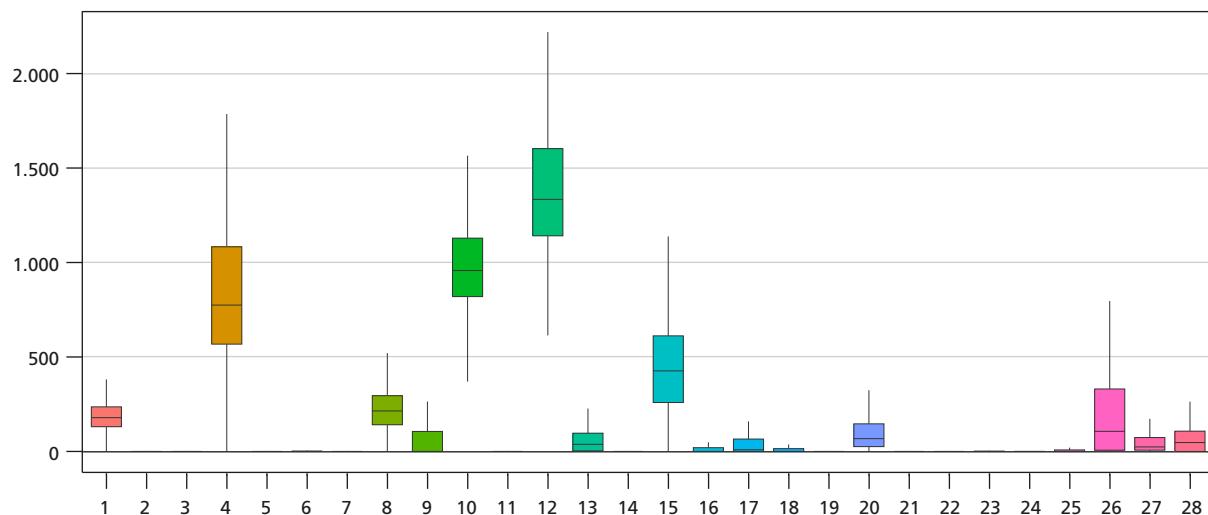
(Em R\$ de 2022)

8A – 2010



TEXTO para DISCUSSÃO

8B – 2022

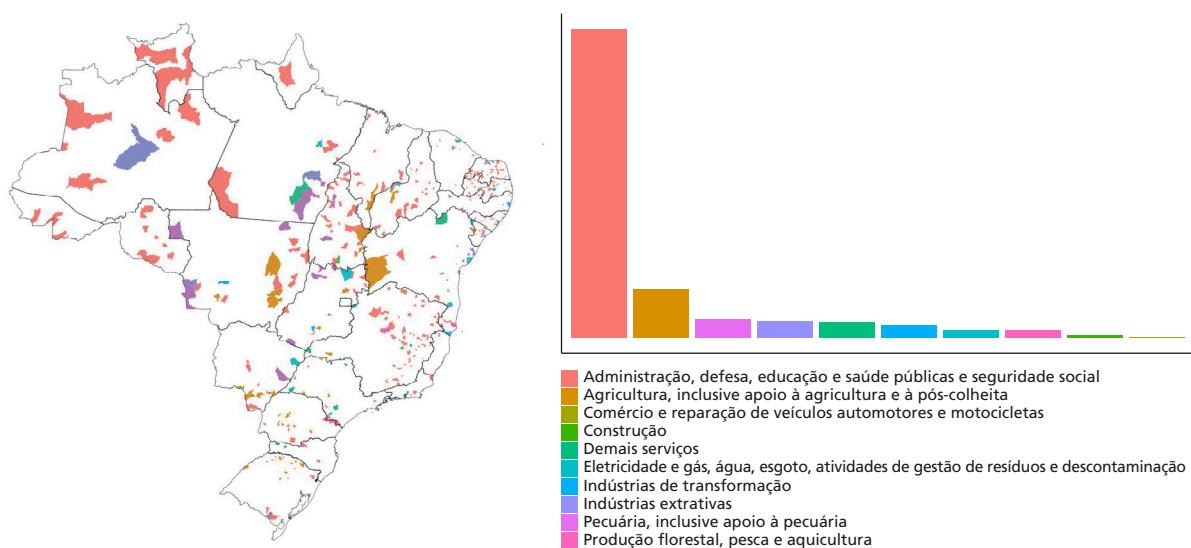


Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

FIGURA 24

Grupo AB: atividades produtivas predominantes nos municípios (2010)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municípios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>.

Elaboração dos autores.

A constituição de arranjos federativos para a superação de baixo desenvolvimento dos municípios no grupo AB é favorecida pela maior capacidade fiscal e financeira. Nesse caso, tomando como exemplo os municípios dos estados (tabela 30) de São Paulo (Barra do Chapéu) e Espírito Santo (Águia Branca e Atílio Vivácqua), torna-se relevante o papel dos centros importantes na hierarquia urbana estadual (Itapeva-SP, Colatina-ES e Cachoeiro do Itapemirim-ES) para o desenvolvimento regional. O processo de articulação federativa tem, contudo, uma evolução que envolve não somente um relacionamento institucional mas também uma construção de instrumentos capazes de conciliar os interesses e as ações dos três níveis de governo.

5 A VIRADA EPISTEMOLÓGICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: DAS INSTITUIÇÕES PARA OS ARRANJOS

Vem crescendo, desde a CF/1988, a importância dos municípios como entes federados representativos para a implementação das políticas públicas, especialmente pela proximidade que têm com o cidadão; no entanto, seguindo a tendência da característica do federalismo brasileiro, de diferenças substantivas entre os entes, os municípios têm diferentes capacidades estatais tanto para a formulação como para a implementação e para o monitoramento de suas políticas; majoritariamente, observamos, nos itens anteriores deste trabalho, que o padrão BB se localiza predominantemente nas regiões Nordeste – em 1.358 municípios, ou 63,3% do total do grupo no país, sendo 75,7% do total da região, ocorrendo, em especial, na Bahia e no Maranhão – e Norte – em 319 municípios, ou 14,9% do grupo no país, representando 70,9% do total da região, ocorrendo, em especial, no Pará e no Acre –, incluídas quatro capitais de estado: São Luís-MA, Belém-PA, Porto Velho-RO e Macapá-AP. Ou seja, é um padrão que ocorre em municípios com baixa receita *per capita* e com baixo índice de desenvolvimento (IDSC), abaixo das médias nacionais.

Apesar de despertar curiosidade e de representar uma novidade institucional na CF/1988, há, recentemente, novas estratégias para considerar a consolidação das políticas públicas, com enfoque nos territórios. Tal mudança de percepção advém do reconhecimento das limitações do nível local na articulação para o desenvolvimento e, fundamentalmente, da compreensão de que o território passou a compor a agenda governamental, tornando-se um *locus* para a implementação das políticas públicas descentralizadas. Ademais, é preciso considerar que, se o município foi exaltado na CF/1988, adquirindo o *status* de ente federativo, em contrapartida, nos anos 1990, houve o reconhecimento de suas limitações no que tange às forças locais como promotoras unicamerais do desenvolvimento.

TEXTO para DISCUSSÃO

Assim, passam a conviver, no ideário dos governos, as unidades do município e do território como setores interdependentes de formulação e de implementação de políticas públicas; entretanto, considerando o federalismo assimétrico que o Brasil tem como característica principal, o território começa a despertar a atenção dos *policy makers*, especialmente pela sua capacidade de criação de uma identidade entre os moradores de determinada região, com as políticas públicas ofertadas. Tal identidade auxilia na consolidação de políticas públicas que sejam mais aderentes às populações que recebem os benefícios dessas ações governamentais, tornando o consenso uma parte importante dessa relação, que se torna mais estreita e menos elástica.

Nesse sentido, uma das formas de refletir acerca de como as políticas públicas ressoam nos territórios – que, muitas vezes, são formuladas de maneira *top down* – é analisar três vias principais: i) como a governança é absorvida pelos territórios; ii) se as políticas públicas implementadas obedecem às particularidades de cada contexto territorial, valorizando o contexto local; e iii) se a maneira como as políticas públicas são implementadas colabora para o desenvolvimento econômico e social dessas localidades.

Essas premissas assinaladas partem da constatação de que nem todos os territórios conseguem estabelecer conexões com o rol das políticas públicas disponíveis, o que acaba gerando um grande déficit social, além de não disporem de mecanismos estratégicos para o desenvolvimento ou para a redução das desigualdades regionais. Além disso, repensar o território – que não é um ente federado e é constitucionalmente delimitado, mas que representa uma unidade privilegiada das ações ou inações governamentais – é um fator preponderante para realimentar a concepção de um Estado planejador *vis-à-vis* as demandas populares de cada localidade distinta.

Para atender a essas demandas específicas, de caráter eminentemente territorial, estados e municípios são provocados a produzirem arranjos institucionais específicos, como é o caso dos consórcios intermunicipais ou interestaduais no Brasil. Porém, a existência de arranjos institucionais não produz automaticamente ambiente institucional propício à formulação e à implementação de políticas. Concordamos com Lotta e Favareto (2016), que sugerem que os arranjos institucionais podem variar de acordo com suas ações de promoção à intersetorialidade; com a forma gerencial adotada; com as relações estabelecidas com e entre os entes federados; com a interlocução com a sociedade civil; e, ao que interessa diretamente a este trabalho, com o êxito dos territórios em promover a articulação com as políticas públicas. Para os autores, os territórios podem ser interpretados através da intermunicipalidade, especialmente com o planejamento dos investimentos, com ações coordenadas entre estados e municípios, em uma perspectiva intersetorial, capaz de articular os diferentes interesses existentes e promover a governança e a capacidade estatal de produção de políticas públicas, além de estimular a participação social nas decisões coletivas tomadas.

Na esteira de tais argumentações, Pires e Gomide (2016) buscam promover diferenciações entre os arranjos institucionais e o ambiente institucional. Assim, este pode ser interpretado como o conjunto de parâmetros sobre os quais é realizado todo o processo decisório das políticas públicas; já aqueles buscam construir estratégias que permitam a articulação entre os atores sociais envolvidos e destes com as instituições existentes, que devem ser capazes de promover o desenvolvimento.

Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas (Pires e Gomide, 2016, p. 19).

Dessa forma, os arranjos oferecem condições para que o Estado implemente políticas públicas, enquanto o ambiente institucional pauta as regras dessas conexões.

5.1 O território, as capacidades e o desenvolvimento: transformações recentes

O conceito e o uso do território como unidade para formulação e implementação de políticas públicas não é recente; desde os apontamentos de Santos (1994), é possível considerar o território como o espaço por excelência da luta de classes e das contradições do Estado moderno e das desigualdades produzidas pelo capitalismo. Muitas foram as alterações nas políticas de desenvolvimento, atreladas ao território: nos anos 1950, o reconhecimento das desigualdades regionais era realizado principalmente via instituições, como a Sudene, a Sudeco e a Sudam; nos anos 1990, o desenvolvimento era alicerçado na concepção da instalação de grandes complexos industriais nas regiões menos favorecidas economicamente, ideário que associava o crescimento econômico ao desenvolvimento regional; em meados de 1990, o desenvolvimento territorial passou a ser inserido nas concepções de integração, com programas voltados para tal, como os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

TEXTO para DISCUSSÃO

No início dos anos 2000, a necessidade de fomentar o federalismo cooperativo deu início a uma maior integração entre estados e municípios, especialmente com os consórcios interestaduais (Consórcio Nordeste, Consórcio do Brasil Central, da Amazônia Legal e Consórcio Sul e Sudeste) e, também, por iniciativas do governo federal, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Todas essas movimentações impulsionaram os *policy makers* para a constatação de que o território não deve ser desprezado como unidade analítica, capaz de formular e de implementar ações governamentais.

Todas essas transformações no protagonismo dos territórios acompanham *pari passu* as transformações no federalismo brasileiro, que, desde a CF/1988, prevê formas cooperativas de inter-relacionamento entre os entes, conforme apontam os dispositivos constitucionais a seguir.

Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (...) Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988).

Esses dispositivos, que já preconizaram a existência e a consolidação dos consórcios públicos como arranjos institucionais privilegiados para a cooperação territorial e regional, foram aprimorados pela Lei Federal nº 11.107/2005, que trata da criação desses agrupamentos de municípios ou destes com os estados e com a União. Recentemente, os consórcios públicos permitem uma série de articulações federativas que fogem ao que é tradicionalmente garantido pelas vias constitucionais, especialmente através de mecanismos horizontais e verticais, tendo um objetivo geral, que é o desenvolvimento de territórios específicos.

Nesse sentido, o território representa um espaço privilegiado para a análise das políticas públicas, porque condensa dois principais movimentos: é possível que seja observado se as políticas públicas formuladas estão sendo implementadas e, em caso afirmativo, se elas têm identificação com os respectivos atores que delas fazem parte; é no território também que evidenciamos se a descentralização das políticas, produzida entre os entes federados, é eficaz e um instrumento de cooperação interfederativa.

No bojo das inovações produzidas a partir da CF/1988, foram criados arranjos, nos quais as políticas públicas deveriam ser implementadas, e, consequentemente, com o intuito latente do aperfeiçoamento da democracia nascente, houve a necessidade de

produção de uma maior aderência e identificação da sociedade ao Estado. As relações entre os setores público e privado se alteraram completamente a partir de então, com a priorização da governança como elemento unificador dessas alterações. É comum observarmos que o conceito de governança está atrelado a diversos programas governamentais ou políticas públicas; entretanto, o termo ainda gera dúvidas, embora tanto o setor privado como o público se comprometam com o uso da governança nos mais variados procedimentos. A governança também se refere a outros princípios comuns à administração pública, como transparência, integridade e prestação de contas.

No final dos anos 1980, o Estado brasileiro passou por diversas transformações, com demandas sociais que orbitavam em torno da necessidade do fortalecimento do seu papel, reivindicando a fiscalização da eficiência das políticas públicas implementadas. Esse contexto favoreceu a inserção da governança e das boas práticas públicas no cotidiano das organizações e das instituições brasileiras. Além de a CF/1988 ser uma balizadora do conteúdo da governança, *a posteriori*, também foram incluídos alguns dispositivos importantes que auxiliaram na organização do Estado brasileiro, como o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização e a Lei de Acesso à Informação, iniciativas que asseguram a transparência das ações dos órgãos públicos, além de favorecer o estreitamento da relação Estado-sociedade. Dessa perspectiva, a governança é o elo entre essas duas esferas, além de abarcar as relações intergovernamentais com os entes federados, pautando como tais estruturas podem garantir o bom funcionamento da democracia e da governabilidade, englobando a maneira pela qual as políticas públicas são produzidas. Segundo o manual do Tribunal de Contas da União (TCU), a governança “pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas” (TCU, 2014, p. 24).

Nessa perspectiva, a governança garante que as ações do setor público sejam ordenadas de acordo com o interesse da sociedade, especialmente a partir da crise do *welfare state* e de como o Estado altera a sua responsabilidade: se anteriormente o Estado tinha a prerrogativa *sine qua non* de oferecer serviços públicos, a partir do final dos anos 1980 e no contexto das reformas estatais, há a prerrogativa estatal da garantia da oferta dessas políticas, a qual pode ser subsidiada em parcerias público-privadas. Ou seja, Estado e mercado agora atuam em conjunto, para oferecer serviços aos cidadãos.

Os territórios, a partir de então, passam a atrelar o princípio da governança com a oferta das políticas públicas, especialmente com a valorização do desenvolvimento local, com o protagonismo dos municípios nesse movimento.

Mas, afinal, diante do cenário observado, quais os principais diagnósticos para a superação do dilema histórico que essas regiões apresentam? Para responder a essa

TEXTO para DISCUSSÃO

pergunta, não existe um caminho único, tampouco simples, mas a teoria da autoridade regional, desenvolvida por Hooghe, Marks e Schakel (2010), é um dos meios pelos quais podemos supor algumas saídas válidas. A autoridade regional considera que as regiões são dotadas de poder – mas não necessariamente de autoridade – e este é manifesto através de propósitos coletivos, dentro de lógicas próprias de autonomia. A proposta de autoridade regional tem relações intrínsecas com a concepção de federalismo moderno, especialmente no que concerne à concepção da união voluntária de unidades autônomas, que mantêm seus graus de autonomia e de liberdade em nome de um pacto comum (Elazar, 1987).

Um dos princípios que envolvem o conceito de federalismo contemporâneo é o autogoverno e o governo compartilhado, que, no caso brasileiro, pode ser interpretado como a autonomia de estados e de municípios, mas também através do compartilhamento de responsabilidades pelas políticas públicas nos três entes federados. Nesse ínterim, também podemos localizar a influência da descentralização ou da centralização, as quais indicam até que ponto a autoridade é regida pelo governo central ou pelos entes subnacionais; no Brasil, a autoridade regional pode ser localizada no modo como cada região desenvolve o autogoverno e o governo compartilhado, em comparação com o todo, nacional.

Para Hooghe, Marks e Schakel (2010), o conceito de autoridade regional abrange quatro dimensões: o que é institucionalizado (as regras comuns e publicizadas), o que é circunscrito (especificando quem tem autoridade sobre quem e para quê), os códigos e normativas que designam funções específicas a cada ente, e, finalmente, a dimensão territorial, acompanhada da delimitação clara de competência de atuação de cada ente federado. A principal abordagem desenvolvida pelos autores reside em elucidar se e como uma região específica pode influenciar a tomada de decisão no nível nacional.

No bojo desse questionamento central, os autores desenvolvem outros elementos que podem auxiliar na reflexão sobre o caso brasileiro, especificamente as regiões aqui em destaque, do Norte e do Nordeste, a partir da conceituação e da atuação dessas regiões no que tange ao autogoverno (*self-rule*). Uma das maneiras de determinar o grau de autonomia das regiões é verificar a possibilidade de implementarem políticas autônomas, que tenham relações territoriais estreitas com a população, com ações independentes do governo central. Uma segunda possibilidade de observar a autonomia regional é analisar o desenho das políticas, examinando se têm como objetivo e meta as necessidades das pessoas que residem naquela região, especificamente. Um terceiro elemento é observar se há a capacidade da região para a arrecadação de seus próprios tributos, ou ainda para aumento das suas receitas, a partir de ações individuais de captação de recursos e que tenham independência em relação às transferências do governo central.

Com relação às regras compartilhadas (*shared-rules*), podemos observar se as regiões têm a competência para dialogar com o governo local, especialmente na capacidade de propor uma agenda governamental, a partir da priorização dos territórios. Na centralidade da formação dessa agenda, existe uma gama de políticas que podem indicar a presença maior ou menor da autoridade regional, segundo algumas categorias estabelecidas por Hooghe, Marks e Schakel (2010): i) a capacidade de propor política econômica, que pode incluir: desenvolvimento regional, serviços públicos, além de políticas de infraestrutura, como transportes e política energética; ii) capacidade de desenvolver políticas culturais e educacionais, incluindo a construção e a manutenção de escolas e de universidades e de instituições de formação profissional; iii) o incentivo às políticas de bem-estar, incluindo saúde, assistência social, políticas urbanas e habitacionais; e iv) o fomento à política institucional-coercitiva, que inclui o fortalecimento das políticas de segurança pública, o controle da criminalidade e a atuação das polícias no nível local.

A partir do exposto, é possível pensar a autoridade regional especialmente a partir da formação dos consórcios públicos, os quais funcionam como arranjos institucionais privilegiados, organizados horizontalmente, com a possibilidade de serem formados entre os municípios ou de envolverem os estados e o governo federal. De acordo com o Observatório dos Consórcios Públicos, a região Nordeste apresenta atualmente 163 registros de consórcios públicos, ocupando a terceira posição, precedido do Sudeste, com 276, e do Sul, com 192. O Centro-Oeste tem 68 consórcios e o Norte, apenas 25. O número de municípios consorciados também varia, dependendo dos estados selecionados, conforme demonstra a tabela 35.

TABELA 35
Número de consórcios públicos (2023)

35A – Região Nordeste

Estados	Nº de consórcios	Nº de municípios consorciados
Alagoas	9	101
Bahia	54	414
Ceará	48	184
Maranhão	9	120
Paraíba	10	143
Pernambuco	16	175
Piauí	3	48
Rio Grande do Norte	9	106
Sergipe	5	74

TEXTO para DISCUSSÃO

35B – Região Norte

Estados	Nº de consórcios	Nº de municípios consorciados
Acre	2	6
Amapá	0	1
Amazonas	0	0
Pará	7	70
Rondônia	3	51
Roraima	0	0
Tocantins	13	83

Fonte: CNM. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>.

Elaboração dos autores.

Essa discrepância observada na capacidade de formação desses arranjos institucionais desperta o interesse sobre quais motivações uma região tem para o desenvolvimento de mecanismos cooperativos de atuação, em detrimento de outras, que não seguem o mesmo exemplo, como as regiões Norte e Nordeste, que, como evidenciado, têm baixa capacidade de implementação de políticas e de geração de receita.

Um diagnóstico que pode ser observado nessa indagação é a possibilidade da existência da governança regional, o ponto de partida para avaliarmos essas desinformidades: “a governança sustenta a reprodução individual e comunitária ao fornecer a este grupo (mas não àquele) a capacidade de tomar decisões coletivamente vinculantes. Em resumo, a governança é o meio pelo qual uma comunidade adquire capacidade estratégica” (Hooghe e Marks, 2016, p. 152, tradução nossa).³² A concepção de governança regional extrapola a teoria federalista, porque observa padrões, para além daqueles delimitados constitucionalmente ou administrativamente. Isso porque países não federais também podem apresentar governança regional em múltiplos níveis, composta pelos seus executivos regionais, priorizando a capacidade de implementação de políticas públicas, especialmente daquelas que tenham ressonância em seus territórios.

A ideia da governança extrapola os limites territoriais, bem como a contemplação do federalismo como elemento explicativo, especialmente porque permite o desenvolvimento da capacidade de autogoverno, com a concomitante aptidão para que as regiões sejam capazes de tomar decisões coletivas acerca dos problemas que as circundam. Essa possibilidade de dividir a autoridade governamental, priorizando as regiões, a estas

32. No original: “governance sustains individual and community reproduction by providing this group (but not that group) with the ability to make collectively binding decisions. Governance, in short, is the means by which a community gains a capacity for strategy”.

confere alternativas de formas de organização que ultrapassem aquelas desenvolvidas pelo governo central, de forma *top down*. A governança regional possibilita repensar a capacidade de autonomia dos territórios na determinação de novos trajetos e rotas, bem como de delimitar seus espaços de atuação: “regiões diferenciadas possuem algumas características semelhantes às de um Estado, mas existem dentro dos Estados. A maioria exerce autoridade sobre amplas áreas de políticas, incluindo desenvolvimento econômico, infraestrutura de comunicações e governo local” (Hooghe e Marks, 2016, p. 155, tradução nossa).³³

Desse modo, a partir da observação da formação desigual dos consórcios públicos, que não apresentam números significativos nas regiões com baixo desenvolvimento, podemos interpretar que existem desigualdades estabelecidas também na capacidade desses territórios na geração da governança regional, com a concomitante dificuldade de estabelecerem a autoridade regional, capaz de dotar essas localidades de uma verdadeira autonomia para a formulação e para a implementação de suas políticas.

5.2 O que podem formalmente os consórcios públicos?

A tentativa de superar os constrangimentos da prestação descentralizada de serviços em meio ao vazio institucional deixado pela CF/1988 levou à formação de diversos arranjos de articulação federativa, como os consórcios intermunicipais.

A ação consorciada começou a tomar corpo na década de 1990, quando os municípios foram induzidos pelo aparato legal e financeiro do Sistema Único de Saúde (SUS) a adotar estratégias de cooperação. A normatização do SUS mencionou expressamente a formação de consórcios administrativos intermunicipais como alternativa para a prestação dos serviços em uma escala adequada. Municípios de pequeno porte deveriam se associar, devido à impossibilidade de oferecer isoladamente todo o leque de serviços. Além de essas prefeituras não contarem com recursos suficientes, era necessário reduzir custos, evitando a ociosidade das redes de atendimento.

A expansão dos consórcios para outras áreas ou setores de atuação pública enfrentou dois grandes obstáculos. O primeiro residia na ausência de um fundo público que incentivasse a ação cooperada tal como ocorreu na saúde. O segundo dizia respeito a um problema comum a todas as áreas: a ausência de um aparato legal que fosse capaz de garantir que os acordos firmados gerassem compromissos entre as partes.

33. No original: “differentiated regions have some state-like qualities, but they exist within states. Most exercise authority over broad areas of policy, including economic development, communications infrastructure, and local government”.

TEXTO para DISCUSSÃO

A situação começou a mudar em 1998, quando a Emenda Constitucional nº 19/1998 introduziu o conceito de consórcio público como uma associação de entes federativos, com personalidade jurídica própria, voltada à gestão e à prestação associada de serviços. O consórcio adquiriu natureza contratual, implicando direitos e obrigações.

Entretanto, a mudança efetiva só teve início quase uma década depois, com o estabelecimento de normas para a constituição e para o funcionamento dos consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007). O marco legal foi considerado uma grande inovação, na medida em que fixou as bases institucionais, não apenas para o fortalecimento das ações conjuntas entre municípios, mas também para a coordenação e para a cooperação de todos os entes federados.

Em nome da realização de objetivos de interesse comum, a legislação dos consórcios estabeleceu regras que conferiram segurança jurídica para a formalização de associações horizontais, constituídas exclusivamente por municípios ou estados, bem como para a configuração de arranjos verticais por meio da associação de distintos níveis de governo.³⁴

O consorciamento intermunicipal pode ocorrer sem presença de uma instância superior de governo e não precisa estar circunscrito a municípios vizinhos ou pertencentes ao mesmo estado da Federação. Os consórcios interestaduais ou regionais também podem prescindir da figura de uma instância superior de governo. No que tange às associações interfederativas, cabe ressaltar que a União somente pode participar de consórcios com os municípios, se também fizerem parte do arranjo os estados em cujos territórios estejam situadas as prefeituras consorciadas.

É importante destacar que, mesmo nos casos em que os estados e a União não integrem formalmente um consórcio público, é possível sua participação na iniciativa por meio da prestação de apoio técnico e financeiro, por exemplo.

Os avanços na legislação dos consórcios geraram a expectativa de que seria possível superar a atuação pública fragmentada, que termina pulverizando recursos e comprometendo a efetividade da ação do Estado na provisão de bens e de serviços ao cidadão. Como apontam Machado e Palotti (2015), anuncia-se promissor o intento de revisitlar problemas que pautaram as primeiras e fundadoras abordagens que caracterizaram o federalismo brasileiro no período pós-redemocratização.

34. Cherubine e Trevas (2013) organizaram uma publicação com contribuições de vários autores a respeito do papel dos consórcios públicos na agenda de debates do Estado brasileiro.

Com personalidade jurídica própria, mas subordinados às orientações dos entes federados, os consórcios adquiriram a prerrogativa de agir em seu nome em diversas situações, que estão listadas no art. 3º do Decreto nº 6.017/2007 (Brasil, 2007).

- I – a gestão associada de serviços públicos;
- II – a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- III – o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- IV – a produção de informações ou de estudos técnicos;
- V – a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;
- VI – a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;
- VII – o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- VIII – o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
- IX – a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;
- X – o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.717, de 1998;
- XI – o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- XII – as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e
- XIII – o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

TEXTO para DISCUSSÃO

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

De acordo com informações da Rede Nacional de Consórcios Públicos, desde 2019, têm avançado no Legislativo federal tratativas para possibilitar que os convênios com a União sejam feitos diretamente por meio do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do consórcio público.³⁵ Em maio de 2023, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal aprovou um projeto³⁶ que visava à criação de fundos para os consórcios públicos estaduais e municipais financiarem programas, obras de infraestrutura ou compra de bens e contratação de serviços.

Está previsto que os consórcios poderão: i) arrecadar taxas em função do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; ii) receber recursos, entre outras opções, por dotações orçamentárias e/ou convênios com outros entes, de organismos nacionais e internacionais e de pessoas físicas e jurídicas, além de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS); e iii) contratar empréstimos nos Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

Do exposto até aqui, depreende-se que formalmente os consórcios públicos podem muito. O marco legal, os avanços legislativos recentes bem como a revisão da literatura sugerem que os consórcios têm o potencial para atuar em diversas frentes e em distintos níveis de complexidade.

Os consórcios públicos destacam-se como ferramenta para a negociação de ações cuja normatização, financiamento ou execução requerem o envolvimento de mais de uma esfera de governo. Nessa matéria, o papel dos consórcios para a organização da prestação descentralizada dos serviços públicos de saúde é um caso exemplar.

Os consórcios podem servir como instrumento de planejamento e de gestão para porções do território que partilhem realidades semelhantes, mas são específicas em suas demandas, quando comparadas com outras partes do Brasil. Outras formas de

35. Mais informações disponíveis em: <https://www.rncp.org.br/noticia/cuomara-aprova-projetos-sobre-consuarcios/1>.

36. Mais informações disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/09/consorcios-publicos-poderao-criar-fundos-para-financiar-programas-aprova-cae#:~:text=A%20op%C3%A7%C3%A3o%20de%20sa%C3%ADda%20do%20cons%C3%B3rcio%20por,podendo%20transferir%20para%20eles%20total%20ou%20parcialmente%2C>.

associativismo territorial também podem servir de referência para a formulação e para a implementação de programas adequados às particularidades locais/regionais, como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, regiões integradas de desenvolvimento e arranjos produtivos locais. Entretanto, os consórcios públicos representam o instrumento de atuação conjunta cuja legislação se encontra em estágio mais avançado.

Os consórcios públicos não substituem as três esferas de poder, mas poderiam atuar em nome delas, facilitando a distribuição de custos e de benefícios de iniciativas cujas externalidades tendem a ultrapassar os limites administrativos dos municípios e, em alguns casos, dos próprios estados.

Os consórcios podem atuar como veículo para a articulação de investimentos em áreas como habitação, saneamento básico, gestão de resíduos sólidos, transportes, conservação e pavimentação de estradas vicinais, bem como de vias urbanas. Ações dessa natureza, aliadas a outros programas indutores de melhorias na infraestrutura urbana e social de estados e municípios, favorecem a dinâmica produtiva e têm impactos positivos sobre a redução das disparidades no nível de recursos à disposição das esferas subnacionais para atender as demandas sociais.

Como apontam Laczynski e Abrucio (2013), os consórcios, além de atuarem na oferta de serviços diretos ao cidadão, como é o caso da saúde, também precisam ser vistos como instrumentos para impulsionar o desenvolvimento local, em especial no plano redistributivo. Embora o governo federal desempenhe um papel importante na redução das desigualdades regionais, as esferas subnacionais, particularmente por meio de parcerias territoriais, podem (e devem) atuar em prol da equidade.

No campo do desenvolvimento territorial, a ação consorciada pode contribuir para a criação de novos canais de articulação federativa que levem em conta as diferentes necessidades e capacidades estaduais e municipais. Projetos estruturantes com incentivos conjuntos para a atração de investimentos e de programas de capacitação de mão-de-obra, entre outros exemplos, poderiam superar dificuldades técnicas, gerenciais e financeiras, auxiliando a implementação de programas voltados à redução das assimetrias socioespaciais.

Os consórcios públicos, em resumo, têm potencial para atuar como instrumento facilitador da operacionalização de programas pautados pela regionalização e pela territorialização de políticas públicas.

TEXTO para DISCUSSÃO

5.3 O que fazem na prática os consórcios públicos? Quais são as principais limitações para a sua atuação e para a avaliação de sua efetividade?

Se, de um lado, a literatura aponta diversas potencialidades para os consórcios, de outro lado, a realidade aponta que o instrumento é subutilizado no Brasil. A prática do consorciamento tem se apresentado como um fenômeno predominantemente municipal, destacando-se o seu uso na área da saúde. Os municípios se associam quando o ônus de não cooperar é muito alto. No caso da saúde, a associação é incentivada pela necessidade de alcançar economias de escala. Razões semelhantes podem induzir ao consorciamento nas áreas que envolvem a prestação de serviços coletivos, como a coleta e o tratamento de resíduos sólidos.

Mapeamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2023) apontou a existência de 723 consórcios intermunicipais no Brasil. O levantamento identificou que 4.783 municípios (85,9% do total de prefeituras) declaram participar de pelo menos um consórcio. A pesquisa defende que a expressividade dos consórcios públicos é uma realidade, reafirmando o instrumento como uma alternativa efetiva de gestão de competências comuns. Contudo, a pesquisa reconhece que não há informações suficientes para averiguar se os consórcios intermunicipais cumprem, na prática, suas atividades finalísticas.

Os consórcios regionais ganharam relevância no período recente, mas não está claro em que medida as associações, embora multifinalitárias em seus objetivos, se prestam a resolver problemas conjunturais ou a exercer pressões políticas em torno de interesses econômicos particulares.

José Eduardo Filho (2024) – secretário-executivo do Consórcio Brasil Central (BrC), que abrange a associação de sete estados (Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Roraima e Tocantins) – abordou o tema a partir de uma perspectiva operacional, apontando as vantagens da ação consorciada para trazer benefícios econômicos a estados cujos territórios são atravessados por uma atividade produtiva comum.

Entre as orientações expressas na missão e na visão do BrC, destacam-se os objetivos de promover um polo de referência em desenvolvimento econômico, sustentável e de inovação, com base nas potencialidades únicas dos entes consorciados. Existe a preocupação em formular programas orientados à melhoria da competitividade da região. Não está claro, contudo, de que forma o consórcio pretende atingir os objetivos pretendidos, assim como em que medida o arranjo de cooperação procura estabelecer canais de comunicação e parcerias com os municípios abrangidos pelos estados associados.

Em que pese os governos federal, estaduais e municipais atuarem concomitantemente sobre diversas áreas, é digno de nota que a União e os estados venham mostrando pouco interesse em participar de consórcios interfederativos.

As informações, qualitativas e quantitativas, relativas ao estado da arte do consorciamento são imprecisas e pouco confiáveis, não fornecendo maiores detalhes a respeito das razões para subutilização do instrumento em todas as suas potencialidades.

Henrichs (2023, p. 9) ressaltou que a quantidade de municípios consorciados não é indicador suficiente para a percepção dos resultados obtidos por esse tipo de arranjo federativo: “não obstante tenham sido formalizadas diversas entidades deste gênero no país, remanesce a percepção de que não existem evidências concretas dos resultados obtidos e do reflexo na melhoria dos serviços públicos prestados à população”.

Henrichs (2024) resumiu os custos do consorciamento público, entendidos como limitações para a sua prática, em seis pontos: i) falta de entendimento do papel estratégico dos consórcios em ambientes federativos; ii) ausência de coordenação e de planejamento de programas de cunho territorial; iii) debilidade do planejamento sobre adequação de meios e de fins; iv) financiamento insuficiente/desequilibrado; v) heterogeneidade dos entes consorciados; e vi) ausência de institucionalização do tema dos consórcios nas estruturas estatais e personalização do tema em cada uma das três esferas de governo e nos órgãos de controle.

As limitações à prática do consorciamento estão mais bem detalhadas em Henrichs (2023) e não diferem muito dos apontamentos de outros autores que trataram do tema em períodos mais distantes.³⁷

Para Caldas e Cherubine (2013), o marco legal dos consórcios públicos fixou uma institucionalidade mínima para que a cooperação federativa viesse a ocorrer de forma robusta. Entretanto, ressaltam os autores que a cooperação via consórcios é uma construção de longo prazo sujeita a diversas variáveis, como a alternância dos dirigentes nas eleições municipais, as dinâmicas regionais e os recursos disponíveis para o custeio das ações consorciadas.

O estímulo ao consorciamento pode vir das esferas superiores de governo por meio da edição de normativos que incentivem a ação cooperada e, principalmente, por meio da garantia de um fluxo de recursos estáveis e suficientes para financiar as atividades planejadas. As prefeituras aceitam consorciar-se, quando percebem que a cooperação pode otimizar seus ganhos.

37. Além dos autores citados a seguir, ver também Abrucio *et al.* (2016) e Abrucio e Sano (2013).

TEXTO para DISCUSSÃO

A construção de arranjos de cooperação também está relacionada à capacidade prévia dos municípios, de seus agentes políticos e de atores sociais de estabelecerem laços e relações de confiança mútua. Importa ainda a capacidade de gestão e a presença de uma liderança territorial com legitimidade para capitanejar o processo de implementação de políticas em nível regional.

A percepção de que a formação de consórcios é capaz de melhorar a qualificação do corpo técnico e a capacidade de elaborar bons projetos, por meio da troca de experiências e da sistematização de dados e de informações, é importante para que os prefeitos entendam a ação cooperada como uma inovação no campo da gestão, com efeito maximizador sobre os impactos positivos das políticas públicas.

Sem a construção de um pacto político consistente e de esquemas de financiamento adequados, as atividades consorciadas terminam circunscritas a áreas de baixa complexidade e/ou são descontinuadas.

Outro aspecto limitante à ação consorciada presente na literatura reside no comportamento oportunista dos agentes (*free rider*). Existe o risco de quebra do pacto entre as partes e de insolvência da associação, se pelo menos uma parte dos gestores perceber que o usufruto dos serviços e dos benefícios advindos do consórcio poderia ser parcialmente mantido sem sua adesão financeira (Teixeira, 2007).

Losada (2024) e Henrichs (2024) concordam que um grande problema para analisar os custos, assim como a própria efetividade dos consórcios públicos, reside na falta de transparência; na ausência de métodos ou de indicadores para monitoramento e para avaliação das ações; e na ausência de banco de dados oficial que reúna as informações dos consórcios em atividade. Problemas semelhantes já haviam sido detectados por Mendes *et al.* (2022).

5.4 Qual é a importância e os possíveis incentivos para os consórcios públicos atuarem no campo do desenvolvimento territorial?

Os avanços legislativos recentes concorrem para a percepção de que os consórcios públicos contam com amparo institucional para atuarem como ferramenta para a regionalização e para a territorialização de iniciativas voltadas ao desenvolvimento socioprodutivo e ambiental. Um *mix* de políticas, que procure articular investimentos com vistas à melhoria da capacidade dos entes federados de prover bens e serviços em consonância com as carências e com as particularidades locais, é fundamental para o encurtamento das assimetrias socioespaciais.

Em um contexto de restrição orçamentária, é preciso encontrar caminhos que aumentem a eficiência das ações públicas, tanto em termos de redução dos custos das políticas quanto em relação aos efeitos multiplicadores da aplicação de escassos recursos para investimentos públicos. Também é preciso atrair investimentos privados em compasso com as aplicações governamentais. Em tais circunstâncias, os consórcios públicos poderiam desempenhar um importante papel.

O caso do Corredor Logístico do Tapajós, trazido por Albuquerque (2024), ilustra uma situação na qual a formação de consórcios interfederativos poderia auxiliar o enfrentamento dos desafios presentes na Amazônia Legal.

A criação de uma autoridade pública, formalizada em um consórcio integrado pelas três esferas de governo, estaria mais bem posicionada para lidar com as inúmeras questões que emergem em porções do território afetadas por grandes projetos de investimento (hidrelétricas, infraestrutura de transportes etc.) e de exploração de recursos naturais.

Além de atuar na governança de territórios isolados geograficamente das instâncias legais de poder, a autoridade pública também teria maior capacidade de identificar oportunidades e requisitos para o aproveitamento, em benefício das comunidades locais, das externalidades advindas da exploração econômica da região.

Em múltiplos contextos, os consórcios públicos podem servir de ferramenta para o fomento de arranjos produtivos locais, o que incluiria diversas modalidades de apoio, desde a etapa de produção até a comercialização de mercadorias, como: construção de sistemas de crédito adequados às realidades locais, capacitação institucional e de mão-de-obra, provisão de infraestrutura para armazenamento e para escoamento da produção etc.

Para Machado e Andrade (2014), consórcios intermunicipais de desenvolvimento, que intencionam atrair para o seu território centros de pesquisa e de produção de determinados bens e serviços, necessitam superar a lógica de mercado para a distribuição de custos e de benefícios. Esse tipo de associação demanda a transposição dos acordos voluntários em direção a escolhas políticas mais abrangentes, que nem sempre os gestores municipais estão aptos ou dispostos a fazer.

Dallabrida e Zimermann (2009) consideram que os consórcios intermunicipais podem se constituir em institucionalidades de planejamento tático e operacional das políticas de desenvolvimento subnacionais, mas a ampliação desse papel requer a articulação com estruturas de governança territorial e deve ser estimulada pelos estados.

TEXTO para DISCUSSÃO

Em que pesem as inovações institucionais e as potencialidades trazidas pelo marco legal dos consórcios, não há razão para esperar que a legislação, em si mesma, seja capaz de gerar planos de desenvolvimento regional de caráter transversal em substituição às políticas conduzidas por ministérios setoriais.

Da mesma forma, não há por que supor que a permissão para que os entes federados se consorciem, naturalmente, contenha em si os estímulos necessários para a coordenação e para a cooperação em escala intra (horizontal) e intergovernamental (vertical). Não se deve perder de vista que as relações federativas brasileiras, historicamente, primam pela independência, assumindo, muitas vezes, um caráter autárquico. A fragilidade de uma cultura de cooperação termina prejudicando a ação conjunta em torno da implementação de programas que envolvam maior grau de complexidade e a necessidade de pactuação entre as três esferas de governo.

As disparidades entre os 5.570 municípios, de um lado, sugerem que esses entes poderiam obter melhores resultados, caso se associassem, não apenas para reduzir o custeio de suas ações, mas também para atuar no campo do desenvolvimento. De outro lado, é essa mesma assimetria que cria obstáculos ao planejamento compartilhado de políticas capazes de minimizar as desigualdades territoriais.

A imensa maioria das prefeituras brasileiras corresponde a unidades de micro e pequeno porte, com população inferior a 20.000 habitantes. Tais prefeituras, embora possam contar com mais recursos *per capita* que municípios maiores, não costumam ter capacidade técnica nem gerencial para dar conta de todos os procedimentos necessários para a formação de arranjos federativos mais complexos, como os consórcios multifinalitários – mais afeitos aos objetivos do desenvolvimento socioprodutivo e ambiental. Tampouco é de esperar que surja desses municípios a figura de um empreendedor político capaz de mobilizar os gestores locais em prol desses objetivos.

A edição de normativos nacionais para a oferta de determinados serviços, aliada à falta de escala para o atendimento de demandas locais, induz os municípios ao consorciamento em busca de uma redução significativa de custos médios operacionais. Na mesma direção, atuam as pressões da sociedade civil e dos órgãos de controle para cumprimento de metas e de prazos. Os vínculos cooperativos na área da saúde bem como para a adoção de soluções adequadas para a disposição final de resíduos sólidos não decorrem de uma ação coordenada inerente ao pacto federativo, mas são fruto principalmente dos desafios enfrentados por municípios para a execução de políticas públicas cuja competência lhes é atribuída através de dispositivos legais (Linhares, Messenberg e Ferreira, 2017; Henrichs, 2023).

Outro fator de indução é a expectativa de que o consorciamento possa auxiliar os municípios a acessarem recursos federais e estaduais. Diante do anúncio de que as esferas superiores de governo estão dispostas a participar do financiamento de atividades executadas por meio de consórcios, prefeituras se associam ou mudam os estatutos de consórcios vigentes para se habilitarem à captação de transferências. Contudo, como nem sempre há um compromisso com a continuidade do fluxo de recursos, os consórcios existem formalmente, mas não necessariamente são efetivos em relação às atividades finalísticas para as quais foram criados (Henrichs, 2023).

A literatura sugere que os consórcios públicos poderiam atuar como instrumentos catalisadores, entre outros exemplos, de programas de investimentos em infraestrutura urbana e social, de medidas de fortalecimento das estruturas produtivas locais e regionais e de programas de cunho ambiental. Por outro lado, para que sejam logrados êxitos nessa matéria, é fundamental o envolvimento da União e dos estados no estímulo à formatação de consórcios voltados à implementação de medidas inscritas no rol de políticas de desenvolvimento territorial. Esse envolvimento pode se processar de forma direta, com a participação dos governos federal e estaduais em consórcios interfederativos, ou de forma indireta, com essas esferas de poder oferecendo apoio técnico, financeiro e gerencial para estruturação de projetos.

O reconhecimento do papel estratégico dos consórcios públicos para a formulação e para a implementação de medidas que levem em conta as demandas e as capacidades territoriais é essencial para que a ferramenta cumpra suas potencialidades no campo do desenvolvimento. Como sugere Henrichs (2023, p. 32), “a falta de um debate consistente e esclarecedor sobre o papel dos consórcios no federalismo brasileiro também repercute em uma base legal que dá margem para interpretações dúbias e orientações conflitantes de cunho jurídico, contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial que alimentam o ciclo de desinformação”.

É provável que as lacunas quanto ao papel estratégico dos consórcios no contexto federativo estejam na raiz de problemas relatados pelos municípios, conforme os exemplos citados a seguir.

Apesar de a contração de empréstimos já ter sido autorizada há mais de seis anos pelo Senado, a Rede Nacional de Consórcios Públicos relata dificuldades para habilitação de linhas de financiamento para os consórcios públicos. Em julho de 2024, representantes da Rede se reuniram com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil, para tentar viabilizar linhas de financiamento para custear projetos em áreas

TEXTO para DISCUSSÃO

como geração de energia por meio de reciclagem de resíduos sólidos.³⁸ Também não foi adiante uma tentativa anunciada pelo BNDES, em julho de 2023, de apoiar municípios consorciados a efetuar concessões no setor de resíduos sólidos urbanos.³⁹

O reconhecimento das esferas superiores de governo a respeito da importância dos consórcios públicos para a viabilização de projetos de investimento faz-se necessário para que as inovações institucionais trazidas pelo instrumento se cumpram na prática. Eventuais aperfeiçoamentos na legislação dos consórcios precisam ser acompanhados de melhoria no ambiente de articulação federativa. Ações integradas entre estados e municípios são necessárias para o envolvimento e para a capacitação dos gestores locais no desenho de carteiras de projetos. Uma articulação federativa mais robusta precisa superar discussões conjunturais, muitas vezes pautadas essencialmente pela distribuição vertical de recursos. O propósito deveria ser a criação de cultura de coordenação e de cooperação por meio do uso de uma ferramenta de planejamento estratégico setorial-regional nos termos defendidos por Mendes (2012).

6 CONCLUSÕES

O trabalho aborda as transformações e os desafios enfrentados pelos municípios e pelos territórios brasileiros desde a CF/1988, pelo menos, no que tange à formulação, à implementação e ao monitoramento de políticas públicas, com destaque para a desigualdade regional e para a evolução de arranjos institucionais. A CF/1988 fortaleceu os municípios como entes federados, destacando sua autonomia e importância para a descentralização das políticas públicas. Contudo, os municípios apresentam grandes desigualdades em termos de capacidade estatal, especialmente no Norte e no Nordeste, onde predominam padrões de baixa receita bruta, de baixa despesa *per capita* e de desenvolvimento inferior à média nacional.

Apesar do protagonismo adquirido pelos municípios, há um reconhecimento crescente das limitações locais em articular políticas públicas eficazes, especialmente em contextos de baixa capacidade estatal. A receita bruta *per capita*, que inclui as transferências constitucionais, apresenta grande variação nas quatro situações analisadas, sugerindo bases para um sistema de equalização fiscal capaz de compatibilizá-las com as demandas socioeconômicas específicas por bens e serviços públicos.

38. Disponível em: <https://www.rncp.org.br/noticia/audiencia-com-bancos-puoblicos-para-linha-de-cruodito-para-os-consuarcios-puoblicos/72>.

39. Disponível em: <https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/residuos-solidos-urbanos-bnDES-caixa-e-seppi-apoiara-109-municípios-organizados-em-9-consorcios>.

O território emerge como um lócus (instrumento) alternativo e complementar ao município para a formulação e para a implementação de políticas públicas, promovendo maior articulação entre diferentes atores e escalas de governo. Os consórcios intermunicipais e interestaduais são destacados como arranjos institucionais que promovem a cooperação entre municípios, estados e o governo federal, especialmente em regiões específicas. Há uma disparidade significativa na formação desses consórcios entre regiões: enquanto o Sudeste e o Sul lideram em números, o Norte e o Nordeste, apesar de terem maior necessidade, enfrentam dificuldades na consolidação desses arranjos. Essa desigualdade reflete a disparidade na governança regional, que limita a capacidade dessas regiões de exercerem autogoverno e de compartilharem responsabilidades com o governo central.

A governança é entendida como um elo essencial entre o setor público e a sociedade, promovendo transparência, eficiência e participação social na formulação e na execução de políticas públicas. Regiões com maior capacidade de governança conseguem formular estratégias coletivas mais eficazes, enquanto regiões com baixa governança enfrentam maiores déficits sociais e institucionais. O conceito de autoridade regional destaca que a autonomia das regiões depende de fatores como capacidade tributária, formulação de políticas autônomas e influência na agenda governamental nacional. O federalismo cooperativo, previsto na CF/1988, propõe a integração entre os entes federados para promover o desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. A criação de consórcios públicos, incentivada pela Lei Federal nº 11.107/2005, é vista como um mecanismo promissor para enfrentar as desigualdades regionais e para fortalecer a governança intermunicipal e interestadual. Contudo, arranjos federativos não garantem, por si sós, um ambiente institucional propício. Eles devem ser acompanhados por estratégias efetivas de articulação entre os atores envolvidos e pela construção de capacidades locais.

A baixa adesão de municípios do Norte e do Nordeste aos consórcios públicos reflete uma dificuldade estrutural dessas regiões em gerar governança regional e autoridade local. Para superar esses desafios, é necessário fortalecer as capacidades locais de arrecadação, de planejamento e de execução de políticas, promovendo maior autonomia e alinhamento com as demandas territoriais. A governança regional deve extrapolar os limites administrativos e buscar soluções inovadoras e integradas, capazes de articular interesses diversos e fomentar o desenvolvimento sustentável.

Em suma, o estudo evidencia a importância de repensar o papel do território e da governança no contexto do federalismo brasileiro, especialmente em regiões menos desenvolvidas. A consolidação de arranjos institucionais eficazes, como os consórcios públicos, e o fortalecimento das capacidades estatais em bases próprias são

TEXTO para DISCUSSÃO

elementos-chave para reduzir as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento sustentável. No entanto, a superação dessas desigualdades requer esforços contínuos, tanto do governo central quanto dos entes subnacionais, para construir um federalismo mais equitativo e cooperativo. O mapeamento da CNM (2023) apontou 723 consórcios públicos ativos no Brasil, sendo que, do total dos 5.570 municípios brasileiros, identificou-se que 4.783 (86%) participam de, pelo menos, um consórcio. Contudo, questiona-se o fato de que “118 consórcios em que o estado assinou e ratificou o protocolo de intenções, 332 informaram que o estado não ratificou e 273 não responderam. Por outro lado, não se identificou nenhum consórcio em que a União participe como ente consorciado” (CNM, 2023, p. 9).

Com base nesse panorama, novos estudos podem explorar algumas lacunas e expandir o debate em diferentes direções: quais são os motivos para que os estados da Federação e, principalmente, a União não participem ativamente dos consórcios públicos? Quais são os fatores que determinam o sucesso ou o fracasso dos consórcios públicos em diferentes regiões do Brasil? Como o contexto local influencia na sua implementação e governança? Como o federalismo assimétrico brasileiro impacta a capacidade dos municípios e dos territórios em planejar, implementar e monitorar políticas públicas? Em que medida a participação social contribui para o fortalecimento da governança regional e para a formulação de políticas públicas mais adequadas às necessidades dos territórios? Que lições podem ser aprendidas de contextos internacionais? Como ferramentas tecnológicas podem ser utilizadas para melhorar a governança e a formulação de políticas públicas nos territórios? Como a territorialização de políticas públicas influencia a criação de uma identidade regional e o engajamento dos atores locais? Como melhorar a capacidade de arrecadação e a sustentabilidade econômica dos municípios em regiões de baixo desenvolvimento?

REFERÊNCIAS

ABREU, W.; MENDES, C. C.; SOUZA, T. S. e. Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 75, n. 2, p. 245-265, abr.-jun. 2024.

ABRUCIO, L. F. et al. Desenvolvimento territorial e cooperação intermunicipal: a via dos consórcios públicos. In: BADALOTTI, R. M.; COMERLATTO, D. (Org.). **Território, territorialidades e estratégias do desenvolvimento regional**. Passo Fundo: Editora Imed, 2016.

ABRUCIO, L. F.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: Editora IABS, 2013.

ALBUQUERQUE, E. B. de. As decisões interfederativas de políticas públicas nas escala do território e a dinâmica de desenvolvimento local. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NA AGENDA GOVERNAMENTAL ATUAL: ATORES E INSTITUIÇÕES EM INTERAÇÃO, 2024, Brasília. **Resumos...** Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/noticias/PDF/240920_esther_bermeguy.pdf.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento**. 8. ed. Brasília: MPO, ago. 2024.

CALDAS, E. de L.; CHERUBINE, M. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 55-70. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/consorcios-publicos-e-as-agendas-do-estado-brasileiro/>.

CARVALHO, A. X. Y.; DA MATA, D.; RESENDE, G. M. (2007). Clusterização dos municípios brasileiros. In: CARVALHO, A. X. Y. et al. (Org.). **Dinâmica dos municípios**. Brasília: Ipea, 2007.

CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/editora/livro/consorcios-publicos-e-as-agendas-do-estado-brasileiro/>.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consorcios_brasil_2023.pdf.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMERMANN, V. J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 3-28, set.-dez. 2009. Disponível em: <http://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/247/172>.

EDUARDO FILHO, J. Consórcio Brasil Central. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NA AGENDA GOVERNAMENTAL ATUAL: ATORES E INSTITUIÇÕES EM INTERAÇÃO, 2024, Brasília. **Resumos...** Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/noticias/PDF/240920_jose_eduardo.pdf.

TEXTO para DISCUSSÃO

ELAZAR, D. J. (Ed.). **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS. **Anuário Multi Cidades**: finanças dos municípios do Brasil – ano 18. Brasília: FNP, 2023. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/1009-multicidades-ano-18-2023>.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS. **Anuário Multi Cidades**: finanças dos municípios do Brasil – ano 19. Brasília: FNP, 2024. Disponível em: <https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/1119-multicidades-ano-19-2024>.

HENRICHES, J. A. **Cooperação interfederativa**: aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2023. (Texto para Discussão, n. 2831). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11678/3/TD_2831_web.pdf.

HENRICHES, J. A. Arranjos federativos: o que podem os consórcios regionais e municipais? In: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NA AGENDA GOVERNAMENTAL ATUAL: ATORES E INSTITUIÇÕES EM INTERAÇÃO, 2024, Brasília. **Resumos...** Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/noticias/PDF/240920_joanni_henriches.pdf.

HOOGHE, L.; MARKS, G. **Community, scale, and regional governance**: a postfunctionalist theory of governance. Nova York: Oxford University Press, 2016. v. 2.

HOOGHE, L.; MARKS, G.; SCHAKEL, A. H. **The rise of regional authority**: a comparative study of 42 democracies. Abingdon: Routledge, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=22269>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2100600>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 118 p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto interno bruto dos municípios, Brasil 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. (Informativo – Contas Nacionais n. 96). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102057>.

LACZYNISKI, P.; ABRUCIO, L. F. Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 71-80. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/editora/livro/consorcios-publicos-e-as-agendas-do-estado-brasileiro/>.

LINHARES, P. de T.; MESSENBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 67-74, jul.-dez. 2017.

LORENA, G. de. Espaço, paisagem, lugar, região e território: uma revisão introdutória sobre conceitos geográficos. **Caderno Intersaber**, Curitiba, v. 11, n. 35, p. 159-171, 2022.

LOSADA, P. R. Arranjos federativos: o que podem os consórcios regionais e municipais? In: SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS NA AGENDA GOVERNAMENTAL ATUAL: ATORES E INSTITUIÇÕES EM INTERAÇÃO, 2024, Brasília. **Resumos...** Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/noticias/PDF/240920_paula_losada.pdf.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 695-720, maio-jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KNSNqcTP5hsk45yXZsgCwMC/?format=pdf&lang=pt>.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. de M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-83, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/BRzZtt5b3MP-JkZZpxqC54br/?format=pdf&lang=pt>.

MENDES, C. C. O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do Nordeste. In: LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANSE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. v. 8, p. 89-112. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

MENDES, C. C.; SOUSA, M. da C. S. de. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 3, p. 281-296, jul.-set. 2006.

MENDES, C. C. et al. **Consórcios públicos interfederativos no Brasil**: descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares. Brasília: Ipea, jul. 2022. (Nota Técnica Dirur, n. 31). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11270/1/NT_31_Dirur_Consorcios_Publicos.pdf.

TEXTO para DISCUSSÃO

MONASTÉRIO, L. M. O que é um problema regional? Uma nota preliminar. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 3, p. 7-13, dez. 2009.

MOTTA, D. M. da.; EGLER, C. A. G. Rede urbana e cidades médias do Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 30, p. 171-179, jul.-dez. 2023.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**: a study in public economy. Nova York: McGraw-Hill, 1959.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

STIGLITZ, J. E. **Economia do setor público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública – versão 2. Brasília: TCU, 2014.

TEIXEIRA, L. da S. **Ensaios sobre consórcios intermunicipais de saúde**: financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. (Série Temas de Interesse do Legislativo).

THISSE, J.-F. Geografia econômica. In: CRUZ, B. de O. et al. (Org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. p. 17-42.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALVAREZ, E. K.; HENRICHES, J. A. **Consórcios públicos intermunicipais**: como e para que cooperar? Brasília: CNM, 2020. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf.

ARAUJO, E. A. **O papel dos consórcios públicos como instrumento de governança federativa e desenvolvimento regional** – pesquisa realizada no âmbito do projeto PNUD_BRA 06024: federalismo fiscal e crescimento econômico. 2018. Mimeografado.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: regiões de referência. Brasília: MPO, 2008. v. 3, 146 p.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Consórcios Públicos Intermunicipais**: uma alternativa à gestão pública. Brasília: CNM, 2016. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/2214>.

CRUZ, B. de O. et al. (Org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. 406 p.

DIEGUEZ, R. C. **Autonomia, accountability e coesão interna**: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais. 2011. 317 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia e Política, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

ERBSEN, A. Horizontal federalism. **Minnesota Law Review**, Minnesota, v. 93, p. 493-584, 2008.

FORTUNATO, A. L.; HENRICHES, J. A. **Financiamento dos consórcios públicos**: o que observar para alcançar eficiência do gasto público. Brasília: CNM, 2022. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/4672>.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. **Economia espacial**: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo. São Paulo: Futura, 2002.

HENRICHES, J. A.; LIMA, D. V.; CUNHA, M. V. **Consórcios públicos intermunicipais**: estrutura, prestação de contas e transparência. 2. ed. Brasília: CNM, 2020. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/4082>.

LACZYNSKI, P. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades**: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. 2012. 229 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/patricia_laczynski_de_souza.pdf.

LINHARES, P. de T.; CUNHA, A. dos S.; FERREIRA, A. P. L. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. v. 8, p. 37-54. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

TEXTO para DISCUSSÃO

LINHARES, P. de T.; MESSENBERG, R. P. Consórcios e características municipais: avanços na cooperação federativa? **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 61-67, 2014.

MALLOY, J. **Authoritarianism and corporatism in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977.

MENDES, C. C. et al. Consórcios públicos: arranjo federativo e desenvolvimento regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 79-82, jul.-dez. 2018.

PRATES, Â. M. Q. **Federalismo no Brasil**: os consórcios públicos intermunicipais no período recente. 2012. 210 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 5. ed. São Paulo: Livros Studio Nobel, 2000.

SANTOS, M. H. de C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: Enap, out. 2001. (Texto para Discussão, n. 11).

STRELEC, T. C. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. 2011. 201 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/7d83fc15-afe7-4ab3-a9c5-d86d301bbbda/content>.

VINHAS, L. P.; TUPINAMBÁ, J. C. D. Cooperação intergovernamental em busca do desenvolvimento regional. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2011.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 416, n. 1, p. 1-16, nov. 1974.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Alice Souza Lopes

Revisão

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Letycia Luiza de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.