

**CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E O DESEMPENHO NA GESTÃO DE  
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO: LIÇÕES PARA O  
FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

**Autores(as):**

**Pedro Lucas de Moura Palotti**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest/DF).

**Paulo de Tarso Frazão Linhares**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest/RJ).

**Anderson Henrique da Silva**

Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea (Diest/DF).

**Cidade:**

Brasília/DF

**Editora:**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano:**

2026

**Edição:**

1ª

**JEL:**

H77; D73; C31.

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

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.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

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**

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

**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

Palotti, Pedro Lucas de Moura

Capacidades estatais municipais e o desempenho na gestão de transferências intergovernamentais da União : lições para o federalismo fiscal brasileiro (Publicação Expressa) / Pedro Lucas de Moura Palotti, Paulo de Tarso Frazão Linhares, Anderson Henrique da Silva. – Brasília, DF: Ipea, 2026.

43 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3199).

Inclui Bibliografia.

Capacidade Estatal. 2. Transferências Voluntárias da União. 3. Governança Federativa. 4. Gestão Pública Subnacional. 5. Federalismo Brasileiro. I. Linhares, Paulo de Tarso Frazão. II. Silva, Anderson Henrique da. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 338.9

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

**Como citar:**

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; SILVA, Anderson Henrique da. **Capacidades estatais municipais e o desempenho na gestão de transferências intergovernamentais da União**: lições para o federalismo fiscal brasileiro. Brasília, DF: Ipea, 2026. 43 p. (Texto para Discussão, n. 3199 – Publicação Expressa).

JEL: H77; D73; C31.

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.

# CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E O DESEMPENHO NA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO: LIÇÕES PARA O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO<sup>12</sup>

## SINOPSE

Qual a associação entre as capacidades estatais e a gestão das políticas públicas de transferências voluntárias e legais da União? A hipótese central deste estudo propõe que níveis mais elevados de capacidade estatal estão associados a melhores desempenhos institucionais dos entes federativos na gestão das transferências intergovernamentais da União (IDTRU). O conceito de capacidade estatal é tratado de maneira multidimensional, incorporando elementos organizacionais, técnicos, políticos e federativos. A análise empírica baseou-se na aplicação de regressão linear para identificar padrões de associação entre capacidades estatais e o IDTRU com dados da STN, do Portal Transferegov, da RAIS e do IBGE. Os resultados indicam que: (1) servidores permanentes com ensino superior e (2) a articulação com consórcios públicos estão fortemente associadas ao melhor desempenho institucional. A efetividade das transferências voluntárias e legais da União depende das capacidades preexistentes dos entes subnacionais, o que pode reforçar desigualdades institucionais no federalismo brasileiro.

**Palavras-chave:** Capacidade Estatal; Transferências Voluntárias da União; Governança Federativa; Gestão Pública Subnacional; Federalismo Brasileiro.

**JEL:** H77; D73; C31.

---

<sup>1</sup> O presente Texto para Discussão é um dos produtos da cooperação técnica do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 18, de 25 de outubro de 2023, celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

<sup>2</sup> Os autores agradecem a todos os especialistas e colegas da Diest/Ipea pelas valiosas contribuições e interlocuções ao longo do processo de elaboração e aprimoramento deste trabalho, em especial a Roberto Pires, debatedor de uma versão inicial do projeto no Seminário Diest de 30 de outubro de 2024, e a Natália Koga, debatedora da versão final apresentada no Seminário Diest de 8 de outubro de 2025. Todos os comentários apresentados nesse espaço de interlocução interna da diretoria foram fundamentais para o aperfeiçoamento do presente Texto para Discussão. Destacamos, ainda, as interlocuções com os colegas da Diretoria de Transferências e Parcerias da União (DTPAR), da Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI): Tâmara da Conceição Carvalho de Castro; Flávia da Fonseca Medeiros; Juciara Mônica Diniz; Celso Fabrício Correia de Souza; Esaú Mendes Sirqueira; Hugo Carvalho Marques; e Karlen Oliveira. Agradecemos, adicionalmente, a participação nessas interlocuções da colega Ellen Benedetti, da Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado. Na etapa inicial de formulação, registramos também nosso reconhecimento à então diretora Regina Lemos e à então assessora do gabinete da Seges, Luana Passos de Souza. Por fim, agradecemos ao colega Felix Garcia Lopez Júnior o apoio e interlocução para disponibilização de dados do Atlas do Estado Brasileiro, essenciais para a viabilidade da pesquisa, e ao colega Mauro Santos Silva, pelos esclarecimentos sobre questões de federalismo fiscal. Ressaltamos que eventuais erros e omissões remanescentes são de exclusiva responsabilidade dos autores.

## **ABSTRACT**

What is the relationship between state capacity and the management of federal voluntary and mandatory transfers in Brazil? The hypothesis of this study is that higher levels of state capacity are associated with stronger institutional performance by subnational governments in managing federal intergovernmental transfers (IDTRU). State capacity is conceptualized multidimensionally, incorporating organizational, technical, political, and federal dimensions. The empirical analysis applies linear regression to identify patterns of association between state capacities and IDTRU, drawing on data from the National Treasury Secretariat (STN), the Transferegov Portal, RAIS, and IBGE. The results show that (1) the proportion of permanent civil servants with higher education and (2) participation in intermunicipal consortia are strongly associated with better institutional performance. The effectiveness of federal voluntary and mandatory transfers thus depends on preexisting subnational capacities, a dynamic that may reinforce institutional inequalities within Brazilian federalism.

**Keywords:** State Capacity; Federal Voluntary Transfers; Federative Governance; Subnational Public Management; Brazilian Federalism.

**JEL:** H77; D73; C31.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição de 1988 ampliou significativamente o papel dos municípios brasileiros, atribuindo-lhes uma gama crescente de responsabilidades e recursos, especialmente em áreas como saúde, fiscal, educação e assistência social. No entanto, essa maior autonomia também revelou disparidades substanciais na capacidade de gestão entre os municípios, que variam enormemente em termos de recursos, infraestrutura, e qualificação do corpo técnico e administrativo (Klering; Kruehl; Stranz, 2012). Devido a isso, foram criados mecanismos constitucionais para diminuir tais disparidades horizontais e verticais, como os fundos de participação de municípios e estados nas áreas da educação, por meio do então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e posteriormente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e na saúde, pelo estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, além das diversas transferências intergovernamentais.

Segundo a legislação brasileira, as transferências intergovernamentais realizadas pela União, por meio de aportes financeiros e não financeiros, de forma direta ou indireta, destinam-

se aos demais entes federados e a organizações da sociedade civil. Seu intuito é cumprir basicamente dois objetivos: a) assegurar a execução descentralizada de serviços, programas e projetos que compõem distintas políticas públicas; e b) repartir receitas com o intuito de minorar as acentuadas desigualdades territoriais no país.

O presente Texto para Discussão pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: Qual a associação entre as capacidades estatais e a gestão das transferências voluntárias e legais da União? A hipótese central do trabalho é a de que níveis mais elevados de capacidade estatal estão associados a melhores desempenhos institucionais dos entes federativos na gestão das transferências intergovernamentais da União, medidas a partir do Índice de Desempenho das Transferências da União (IDTRU) para 5.352 municípios brasileiros com dados disponíveis para o ano de 2023. Em termos metodológicos, a pesquisa articulou procedimentos estatísticos robustos, incluindo estatística descritiva, análise múltipla de dados, através de modelos de Regressão Linear (MQO), além de aplicação de técnicas redução dimensional, por meio de Análise Fatorial, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Portal Transferegov, da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Após esta breve introdução, discutiremos a definição do que se entende por capacidade estatal, sua relação com os resultados de políticas públicas e o contexto de execução das transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro. Na próxima seção, focada no método de pesquisa, serão apresentadas as variáveis e técnicas de pesquisa empregadas no estudo. A seção seguinte fará a descrição dos principais resultados de pesquisa, apresentando os testes às hipóteses de pesquisa a partir de um conjunto de variáveis de controle inseridas no modelo de regressão linear. Por fim, discutiremos as implicações da pesquisa para o federalismo fiscal brasileiro sob o ponto de vista das capacidades estatais municipais.

## **2 CAPACIDADE ESTATAL E EXECUÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS**

A autonomia adquirida pelos entes subnacionais, sobretudo municípios, revelaram-se importantes na formulação e implementação de políticas públicas em diversas áreas como saúde, educação e habitação (Souza, 2001; Arretche, 2010; 2012). Nesse contexto, a compreensão das diferentes dimensões da capacidade estatal em nível municipal é fundamental

para identificar os fatores que promovem ou limitam a eficácia das políticas públicas, assim como, quais são os possíveis determinantes para o seu sucesso. Este estudo, como desenvolveremos a seguir, examina três principais dimensões da capacidade estatal, conforme estabelecidas pela literatura acadêmica: capacidade administrativa, capacidade política e capacidade financeira.

A capacidade estatal é um conceito central para análise de políticas públicas e governança, especialmente, em contextos como o brasileiro, no qual a descentralização e a autonomia municipal desempenham papéis importantes desde a redemocratização de 1988 (Souza, 2001; Arretche, 2012). Podemos definir capacidade estatal como a habilidade dos governos em planejar, implementar e gerir políticas públicas de forma eficaz, eficiente e efetiva (Grin *et al.*, 2018; 2021). No Brasil, essa discussão é particularmente relevante devido à ampla diversidade regional, o arranjo federalista descentralizado e ao papel destacado que os municípios desempenham na execução de políticas públicas (Grin *et al.*, 2018).

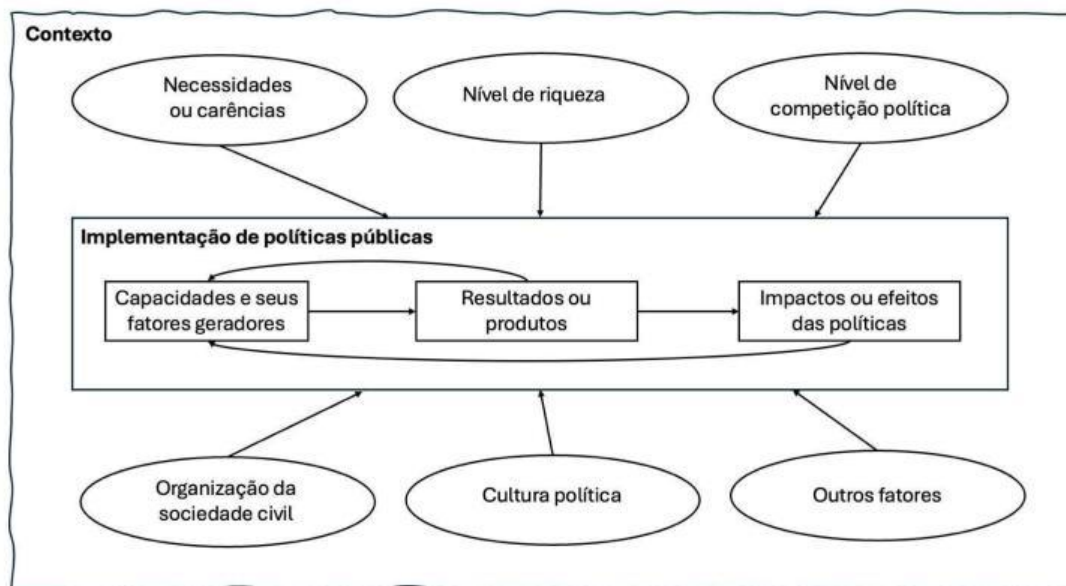
## **2.1. Capacidade Estatal e Resultados das Políticas Públicas: o que há de diferente e o que há de complementar?**

A capacidade estatal e os resultados das políticas públicas, embora conceitualmente distintos, apresentam uma intrínseca inter-relação. A capacidade estatal, entendida como o conjunto de recursos, estruturas e competências institucionais que permitem ao Estado formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas (Rossi *et al.*, 2003), representa o potencial de ação governamental. Em contrapartida, os resultados das políticas públicas referem-se aos efeitos empiricamente observáveis das ações estatais, abrangendo desde os produtos gerados até os impactos produzidos na sociedade.

A capacidade estatal eficaz constitui um fator crucial para a obtenção de resultados positivos nas políticas públicas, entendidos como o alcance de metas predefinidas e a efetiva transformação do *status quo*. Contudo, a mera existência de capacidade estatal não assegura, por si só, a consecução dos resultados almejados. Variáveis exógenas, como crises econômicas, instabilidade política, eventos climáticos extremos, conflitos e a cultura política institucional (Enriquez e Centeno, 2012; Gomide e Pires, 2014), podem impactar tanto a formação da capacidade estatal quanto a efetividade das políticas. Assim, mesmo políticas públicas elaboradas com rigor técnico e implementadas sob condições favoráveis de governança podem apresentar resultados insatisfatórios em contextos adversos.

A Figura 1 resume sinteticamente o contexto no qual as políticas públicas e capacidades estão orientadas. Nesse sentido, os resultados são condicionados a variáveis internas e externas à gestão pública.

**Figura 1 – Esquema da Influência de Fatores Internos e Externos na Produção de Capacidade Estatal e Resultados da Políticas Públicas**



**Fonte:** Elaboração própria.

## **2.2. A Importância das Transferências Intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**

A alocação de recursos públicos no Brasil segue uma lógica de concentração geográfica que reflete interesses políticos e eleitorais. Conforme destaca Batista (2015), as transferências voluntárias, em particular, são moldadas pelo alinhamento político entre os níveis de governo. Essa prática demonstra como a política se transforma em um instrumento de distribuição estratégica, em que correligionários alinhados têm maior acesso aos recursos federais (Arretche e Rodden, 2004; Amorim Neto e Simonassi, 2013; Batista, 2015; Meireles, 2019; Henrique e Batista, 2021; Meireles, 2023; Novaes, 2018; Meireles e Bueno, 2025).

A dinâmica das transferências federais no Brasil é um tema central para compreender as relações intergovernamentais e o funcionamento do federalismo no país (Arretche e Rodden, 2004; Amorim Neto e Simonassi, 2013). Essas transferências, essenciais à execução de políticas

públicas em estados e municípios, adquirem especial relevância em um contexto de concentração tributária na União. Tal centralização gera, por um lado, dependência financeira dos entes subnacionais (Batista, 2015) e, por outro, assimetrias econômicas inter-regionais (Amorim Neto e Simonassi, 2013). O desenho desse sistema e os mecanismos que orientam a alocação dos recursos refletem não apenas critérios técnicos, mas também estratégias políticas e partidárias que moldam a governança local e a capacidade administrativa dos municípios no acesso a recursos (Meireles, 2019; 2023), além de acirrar a competição política local (Brollo e Nannicini, 2012).

No Brasil, o federalismo fiscal está estruturado de forma a concentrar a maior parte da arrecadação tributária na União, o que deixa estados e municípios com menor capacidade de geração de receitas próprias. Para compensar essa desigualdade, existem dois tipos principais de transferências federais: constitucionais, obrigatórias por lei, e voluntárias, que dependem da celebração de convênios e contratos entre os entes federados (Novaes, 2018). As transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo, são alocadas com base em critérios demográficos e regionais, buscando promover equilíbrio entre os entes. Por outro lado, as Transferências Voluntárias da União (TVU) permitem maior discricionariedade e, conseqüentemente, são mais suscetíveis a influências políticas.

As transferências voluntárias representam um instrumento de negociação entre o governo federal e os governos locais, podendo ter um impacto significativo na qualidade das políticas públicas que são ofertadas (Batista, 2015). Elas são frequentemente utilizadas para garantir apoio político ou para direcionar recursos a áreas prioritárias da agenda governamental federal. Essa prática reflete o caráter híbrido do presidencialismo de coalizão no Brasil, onde o Executivo busca equilibrar demandas locais com a necessidade de articulação partidária em nível nacional.

O alinhamento político entre prefeitos e o governo federal desempenha um papel importante na definição do acesso aos recursos federais, especialmente no caso das transferências voluntárias. Estudos recentes, como o de Meireles (2019), apontam que prefeitos alinhados com o partido do presidente ou com partidos da base governista submetem mais propostas de convênios e, como consequência, recebem maior volume de recursos. Esse alinhamento não apenas facilita o acesso à burocracia federal, mas também cria incentivos para que prefeitos invistam esforços políticos na obtenção desses recursos.

Novaes (2018) complementa essa análise ao mostrar que ministérios liderados por partidos da coalizão governista favorecem prefeituras de prefeitos alinhados, evidenciando um viés distributivo no sistema de transferências. Esse viés não é apenas um reflexo de preferências

políticas, mas também de um desenho institucional que privilegia a relação intrapartidária e o papel central do Executivo na articulação federativa.

Embora as transferências federais sejam essenciais para a execução de políticas públicas nos municípios, sua gestão apresenta desafios significativos. Batista (2015) destaca que a alta dependência dos municípios em relação a esses recursos cria vulnerabilidades administrativas e financeiras. Muitos municípios têm dificuldade em cumprir os requisitos técnicos para acessar transferências voluntárias, o que reforça desigualdades regionais (Amorim Neto e Simonassi, 2013; Batista, 2015). Além disso, a ausência de planejamento de longo prazo compromete a sustentabilidade das ações financiadas por esses recursos.

Outro desafio está relacionado à transparência e à prestação de contas. As Transferências Voluntárias da União (TVU), em particular, são frequentemente criticadas por sua opacidade e pelo potencial de captura política. A falta de critérios claros para a alocação dos recursos dificulta a avaliação de sua eficácia e aumenta os riscos de corrupção e má gestão (Meireles, 2019; Novaes, 2018).

Para fortalecer o sistema de transferências federais no Brasil, é necessário adotar reformas que reduzam a dependência dos municípios em relação à União e promovam maior transparência e equidade na distribuição dos recursos. Batista (2015) sugere a criação de mecanismos de monitoramento que assegurem que as transferências voluntárias sejam direcionadas com base em critérios técnicos, e não apenas políticos. Além disso, é fundamental fortalecer as capacidades administrativas dos municípios, garantindo que eles tenham condições de acessar e gerir os recursos de forma eficiente.

Uma alternativa proposta por Novaes (2018) é a ampliação de instrumentos de planejamento intergovernamental, como os consórcios públicos, que permitem maior coordenação entre municípios e União. Esses arranjos podem contribuir para a implementação de políticas públicas de forma mais integrada e eficiente, especialmente em áreas como saúde e educação.

As transferências federais são um componente essencial do federalismo brasileiro, mas seu desenho e execução apresentam desafios que impactam diretamente a governança local. A relação entre alinhamento político e acesso a recursos evidencia como o sistema atual privilegia aspectos partidários em detrimento de critérios técnicos, comprometendo a eficácia das políticas públicas. Para superar essas limitações, é imprescindível fortalecer as capacidades institucionais dos municípios e promover reformas que garantam maior transparência, equidade e sustentabilidade no uso dos recursos federais. As reflexões da literatura destacam a

importância de uma abordagem mais técnica e colaborativa para a gestão federativa no Brasil (Batista, 2015; Meireles 2019; 2023; Novaes, 2018).

**Quadro 1 – Comparativo na Literatura dos Principais Aspectos das Transferências Federais da União**

| <b>Aspecto</b>                       | <b>Descrição</b>  | <b>Principais Referências</b>  |
|--------------------------------------|---|--|
| <b>Constitucionais e voluntárias</b> | As primeiras são distribuídas com base em critérios demográficos; as segundas, por convênios                  | Batista (2015); Soares e Melo (2016).  |
| <b>Influência Política</b>           | O alinhamento partidário entre prefeitos e governo federal afeta o número de propostas submetidas e aprovadas | Arretche e Rodden (2004); Meireles (2019; 2023); Henrique e Batista, 2021; Novaes (2018); Meireles e Bueno (2025). |
| <b>Desafios Técnicos</b>             | Falta de capacitação técnica em municípios menores para atender exigências burocráticas                       | Batista (2015); Meireles (2023).   |
| <b>Desigualdade Regional</b>         | Ministérios aliados priorizam regiões onde seus partidos possuem maior controle político                      | Amorin Neto e Simonassi (2008); Brollo e Nannicini (2012); Novaes (2018); Meireles (2019).                         |

Fonte: Elaboração própria.

### **2.3. Definição teórica de capacidades estatais**

A partir da revisão de literatura realizada nas duas subseções anteriores, observamos a existência de ao menos três dimensões centrais para definição das capacidades estatais pertinentes à execução das transferências intergovernamentais no Brasil: 1) capacidade administrativa; 2) capacidade política; e 3) capacidade financeira. A seguir iremos analisar a definição de cada uma dessas capacidades do ponto de vista teórico, fundamento que será mobilizado para sua operacionalização posterior.

#### **2.3.1. Capacidade Administrativa**

A capacidade administrativa é fundamental para o bom funcionamento das políticas públicas e para a manutenção da governança. Essa capacidade refere-se, essencialmente, à habilidade das administrações municipais de planejar, coordenar, implementar e monitorar suas atividades e serviços de maneira eficiente. Dentro dessa dimensão, destacam-se fatores

importantes presentes na sua concepção: a burocrática, a qualidade técnica dos procedimentos e os fatores institucionais.

### *Importância da Burocrática*

Podemos nos referir a capacidade administrativa tanto à eficiência, quanto a eficácia da estrutura burocrática de um município ser organizada e gerida. Envolve aspectos como a quantidade e qualificação dos servidores públicos, a estabilidade dos vínculos empregatícios e a existência de processos administrativos bem definidos. Esta dimensão é crucial porque um corpo burocrático bem estruturado e qualificado é visto como essencial para a implementação eficaz das políticas públicas (Grin *et al.*, 2018; Marengo, 2017). De acordo com Grin *et al.* (2018), “a capacidade administrativa é um dos pilares fundamentais para o bom funcionamento das administrações municipais, impactando diretamente a qualidade dos serviços prestados à população”.

Nos municípios brasileiros, a capacidade administrativa varia amplamente. Em muitos municípios de menor porte, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, a administração pública é caracterizada por vínculos empregatícios precários, baixa qualificação dos servidores e alta rotatividade, o que prejudica a continuidade e a qualidade dos serviços públicos (Sártyro, Cunha, Campos, 2016). Essas fragilidades são exacerbadas pela falta de incentivos para a capacitação dos servidores e pela ausência de carreiras estruturadas que possam atrair e reter profissionais qualificados. Marengo (2017, p. 1045) ressalta que a falta de uma burocracia profissionalizada dificulta a implementação consistente das políticas públicas, resultando em um desenvolvimento desigual entre os municípios.

Ademais, nessa dimensão é também importante analisar a questão técnica que engloba o conhecimento, as habilidades especializadas e os recursos tecnológicos disponíveis para a execução de políticas públicas. Qualificação técnica é particularmente importante em áreas que exigem alta especialização, como saúde, educação e assistência social. Uma administração pública com alta capacidade técnica é capaz de planejar, executar e monitorar políticas de forma mais eficaz, resultando em resultados de política pública mais satisfatórios para a população. A capacidade técnica não se limita à qualificação dos profissionais, mas também inclui a infraestrutura tecnológica e informacional que suporta a administração pública (Grin *et al.*, 2018).

A desigualdade regional no Brasil também se reflete na distribuição da capacidade técnica entre os municípios. Municípios localizados em regiões mais desenvolvidas, como o

Sudeste e o Sul, tendem a possuir maior infraestrutura tecnológica e acesso a profissionais mais qualificados. Por outro lado, municípios nas regiões Norte e Nordeste enfrentam dificuldades significativas devido à escassez de recursos e à falta de pessoal técnico capacitado (Sártyro; Cunha; Campos, 2016). Essa disparidade é exacerbada pela falta de investimentos contínuos em tecnologia e pela baixa atratividade das carreiras públicas nessas regiões. Além disso, sem uma base técnica sólida, os municípios ficam vulneráveis a ineficiências e à implementação inadequada de políticas, o que pode perpetuar as desigualdades regionais (Marenco, 2017).

### *Habilidades Institucionais*

Na dimensão administrativa, também temos que observar o fator institucional. Este refere-se à estrutura organizacional e aos processos que sustentam a administração pública. Uma capacidade institucional forte é fundamental para garantir que as políticas públicas sejam implementadas de forma contínua e eficiente, independentemente das mudanças na administração política (Gomide e Pires, 2014). Esse fator envolve a capacidade dos órgãos gestores de desenvolver e manter processos administrativos sólidos, que incluem desde a criação de regulamentos até a implementação de procedimentos operacionais padronizados.

Os desafios enfrentados pelos municípios na construção dessa capacidade são numerosos. A falta de continuidade administrativa devido a frequentes mudanças de governo pode desestabilizar as estruturas institucionais, prejudicando a implementação das políticas públicas. Além disso, muitos municípios carecem de uma cultura organizacional que valorize a inovação e a adaptabilidade, o que é essencial para responder às mudanças no ambiente externo e às novas demandas sociais. O fortalecimento da capacidade institucional exige não apenas a criação de normas e procedimentos, mas também, o desenvolvimento de uma cultura administrativa que valorize a eficiência, a transparência e a *accountability* (Gomide e Pires, 2014). A capacidade administrativa é, portanto, essencial como um componente mais amplo da capacidade estatal.

### **2.3.2 Capacidade Política**

A capacidade política refere-se à habilidade dos gestores públicos de articular interesses, negociar com outros níveis de governo e engajar a sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas (Grin *et al.*, 2018). Essa dimensão é essencial para garantir que as políticas públicas sejam implementadas de maneira que reflitam as necessidades e sejam sustentáveis a longo prazo, levando em consideração também os ciclos políticos. A ideia de que a capacidade política, quando analisada em conjunto com outras dimensões da capacidade

estatal, oferece uma visão mais holística e precisa da eficácia governamental (Hanson e Sigman, 2021).

A capacidade política dos municípios brasileiros é frequentemente limitada pela fragmentação política e pela falta de articulação entre diferentes esferas de governo. Municípios menores, especialmente, enfrentam dificuldades para engajar a sociedade civil de forma efetiva, e para negociar com outras esferas governamentais, devido a restrições de recursos e à pressão de interesses locais conflitantes (Grin *et al.*, 2018). São presentes nessas capacidades os fatores que englobam a participação social e organizações de conselhos e de consórcios públicos, além de outras articulações em rede.

#### *Importância da Participação Social e de Conselhos de Políticas Públicas*

Podemos definir a participação social como a habilidade dos governos de engajar a sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. Segundo Fernandes *et al.* (2021), a participação social é vital para assegurar que as políticas reflitam as reais necessidades da população.

Nesse sentido, os conselhos locais, que funcionam como espaços de deliberação e controle social, desempenham um papel crucial nesse processo. Entretanto, a efetividade desses conselhos depende da capacidade do governo local de fomentar um ambiente de diálogo e cooperação com a sociedade civil. Em muitos municípios, a participação social ainda enfrenta desafios significativos, como a falta de estrutura para a operação dos conselhos e a baixa mobilização da comunidade. Além disso, podemos também destacar políticas públicas importantes que refletem essa subdimensão que é a adoção do orçamento participativo, por exemplo. Esse ao engajar socialmente as comunidades locais para decidirem quais políticas mais latentes precisam de intervenção.

#### *Organização de Consórcios Públicos e articulações em Rede*

Outro fator importante na capacidade estatal política é a questão relacional federativa e as suas organizações. Podemos tratar essa subdimensão através das relações entre os entes federados, como municípios, estados e a União, bem como da participação em consórcios intermunicipais e estaduais. Grin *et al.* (2021) destacam que a capacidade de cooperação federativa é crucial para a implementação de políticas públicas em áreas que demandam coordenação entre diferentes níveis de governo, como saúde, educação, limpeza urbana e meio ambiente.

No âmbito municipal, a participação em consórcios intermunicipais é uma estratégia que permite aos municípios menores superar limitações de escala e recursos, possibilitando a implementação de políticas mais abrangentes e eficazes. No entanto, a eficácia dessas parcerias depende da capacidade dos municípios de negociar e manter relações cooperativas com outros entes federativos.

Essa subdimensão tomou outra proporção com a criação de consórcios locais de saúde durante a pandemia de COVID-19, na qual se viu a junção de municípios em prol de um problema comum. Além de alinharem políticas e ações, os consórcios também serviram para ampliar as conexões entre serviços e atividades em comum. Em particular para a compreensão das transferências governamentais, será muito relevante considerar a organização da Rede de Parcerias no âmbito da plataforma Transfere.Gov.

### **2.3.3 Capacidade Financeira**

A capacidade financeira dos municípios é um dos pilares da capacidade estatal, determinando diretamente a viabilidade e a sustentabilidade da execução das políticas públicas. Podemos assim caracterizá-la como as habilidades dos governos para tributar, gerenciar e alocar recursos financeiros de maneira eficiente e eficaz. No Brasil, a capacidade financeira dos municípios brasileiros é frequentemente limitada pela baixa arrecadação própria e pela dependência de transferências intergovernamentais, o que se torna um fator decisivo para a autonomia e eficácia da gestão local (Sátyro; Cunha; Campos, 2016:297).

É importante destacar que ao analisar a capacidade financeira em conjunto com outras dimensões da capacidade estatal, como a capacidade administrativa, para entender melhor a eficácia geral da gestão pública (Hendrix, 2010; Hanson, Sigman, 2021). Assim, essa dimensão tem dois aspectos: orçamentária e fiscal.

#### *Aspectos Orçamentários Locais da Gestão*

A questão orçamentária refere-se à capacidade de planejar e executar seus orçamentos próprios de maneira eficiente e eficaz, seja ele por meios próprios ou advindos de transferências intergovernamentais. A qualidade da eficiência orçamentária é essencial para evitar déficits e garantir que os recursos sejam alocados de maneira que maximizem os benefícios para a população e a durabilidade das políticas públicas (Pires e Gomide, 2016).

A elaboração de um orçamento equilibrado, que reflita as prioridades e assegure a sustentabilidade fiscal, pode ser um desafio constante para muitos municípios, especialmente

aqueles com menor capacidade administrativa e técnica. Por outro lado, a má gestão dos recursos disponíveis, causada por falta de planejamento ou problemas administrativos, pode resultar em ineficiências significativas, agravando ainda mais a situação financeira (Marengo, 2017).

### *Instrumentos de Políticas Fiscais Locais*

Em relação ao fator fiscal, essa subdimensão pode abranger a habilidade dos entes de arrecadar receitas, gerenciar suas contas públicas e garantir a sustentabilidade fiscal. Cialdini *et al.* (2021) destacam que a capacidade de arrecadação é um dos principais indicadores da autonomia financeira dos municípios. Em muitas localidades, a baixa capacidade de arrecadação própria, aliada à dependência das transferências intergovernamentais e emendas parlamentares, limita a capacidade de investimento em políticas públicas. A eficiência na gestão fiscal também envolve o controle rigoroso dos gastos, a manutenção do equilíbrio fiscal e a gestão eficaz das dívidas.

A capacidade fiscal dos municípios brasileiros é altamente desigual, refletindo as disparidades regionais e socioeconômicas. Enquanto grandes centros urbanos possuem sistemas de arrecadação bem desenvolvidos e acesso a uma base tributária sólida, muitos municípios de menor porte e mais pobres enfrentam dificuldades significativas para arrecadar receitas. Isso limita sua capacidade de oferecer serviços públicos de qualidade e de realizar investimentos necessários para o desenvolvimento local. Além disso, a falta de um controle fiscal rigoroso pode levar ao endividamento excessivo, comprometendo a sustentabilidade financeira a longo prazo. Fortalecer a capacidade fiscal dos municípios exige uma abordagem multifacetada, que inclua a modernização dos sistemas de arrecadação, o fortalecimento dos mecanismos de controle fiscal e a promoção de uma cultura de responsabilidade fiscal entre os gestores públicos.

A habilidade de acessar financiamento externo em condições favoráveis e de renegociar dívidas é fundamental para a saúde fiscal a longo prazo, pois pode mostrar a força que o gestor e a burocracia podem negociar fora do âmbito político, como linhas de créditos com órgãos internacionais. Essa capacidade envolve tanto aspectos técnicos, como a negociação de termos financeiros, quanto aspectos políticos, como a manutenção de boas relações com credores, com outras esferas de governo e organismos.

Muitos municípios brasileiros, especialmente os menores, podem enfrentar dificuldades significativas para acessar crédito em condições favoráveis, o que pode limitar sua capacidade

de investimento. Além disso, a falta de expertise em negociações financeiras muitas vezes resulta em acordos que não são vantajosos para o município, comprometendo sua capacidade de realizar investimentos necessários para o desenvolvimento local. A capacidade institucional, nesse sentido, não se restringe apenas à habilidade técnica de negociar, mas também à construção de relações de confiança com credores e parceiros, que possam facilitar a obtenção de condições mais favoráveis.

Para fortalecer a capacidade financeira dos municípios, é essencial promover a capacitação dos gestores financeiros e a criação de estruturas organizacionais que suportam negociações eficazes. Incluindo a formação de equipes técnicas especializadas em finanças públicas e a criação de processos de transparência, como a implementação de políticas públicas como a Lei de Acesso à Informação (LAI).

### **3 METODOLOGIA**

O exercício empírico realizado para os municípios ( $n = 5.352$ ) baseou-se em dados disponíveis para o ano de 2023, reunindo informações que contemplam as três dimensões de análise estabelecidas: administrativa, política e financeira. As variáveis foram selecionadas com base na sua relevância teórica, disponibilidade pública e compatibilidade com o conceito de capacidade estatal voltado à gestão de transferências da União.

Na dimensão administrativa, foram consideradas duas variáveis centrais: a proporção de servidores com vínculo permanente e escolaridade de nível superior ou pós-graduação, proveniente do Atlas do Estado Brasileiro (Ipea/RAIS); e a pontuação do município no programa GestãoGov, fornecida pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), medida em uma escala de 1 a 100. Essa segunda variável expressa, de maneira padronizada, a maturidade institucional em dimensões como planejamento, liderança, controle e gestão de pessoas.

A dimensão política foi composta por dois indicadores: a participação em consórcios públicos intermunicipais, calculada com base na razão entre os recursos orçamentários destinados a consórcios e o total de despesas do município (dados da STN/SICONFI); e a adesão à Rede de Parcerias da União, registrada pelo MGI, codificada como variável binária (1 = aderiu; 0 = não aderiu). Esses indicadores expressam a capacidade dos municípios de estabelecer arranjos cooperativos e se inserir institucionalmente nas estruturas de transferência federativa.

A dimensão financeira incluiu quatro variáveis estruturais extraídas da Pesquisa MUNIC/IBGE (2019), ainda válidas como aproximações para 2023: presença de planta genérica de valores informatizada, cadastro imobiliário informatizado, cadastro de ISS informatizado e o ranking fiscal do SICONFI. Essas variáveis refletem a infraestrutura arrecadatória disponível nos municípios e sua capacidade de organização tributária.

Além disso, incorporou-se como variável de controle o porte do município segundo o PIB, com base na tipologia proposta pelo Índice de Governança Municipal (IGM) do Conselho Federal de Administração (CFA). Essa variável permite controlar o efeito do tamanho econômico local sobre a capacidade estatal, especialmente no que se refere à disponibilidade de recursos humanos, técnicos e financeiros.

Esse modelo teve como variável dependente o IDTRU (Índice de Desempenho das Transferências da União) no nível municipal, e como variáveis independentes os escores das três dimensões principais, acrescidos do índice GestãoGov e da variável de porte econômico. Além de aplicar efeitos fixos de porte municipal para controlar a variação de espaço. A regressão foi estimada com base na matriz de dados consolidada para o ano de 2023, permitindo avaliar a associação entre capacidade estatal e desempenho na gestão das transferências federais. As variáveis e suas respectivas mensurações podem ser encontradas no Quadro 2 a seguir.

**Quadro 2 - Variáveis de Interesse no modelo MQO**

| <b>Nome da variável</b>                                | <b>Mensuração</b>   | <b>Fonte</b>                           |
|--|---|--|
| Proporção de servidores permanentes com nível superior | % de servidores estatutários ou celetistas com curso superior ou pós-graduação (mestrado e doutorado) em relação ao total de servidores | Atlas do Estado Brasileiro (Ipea/RAIS) |
| Ranking STN  | Escore padronizado de desempenho fiscal   | SICONFI/STN                            |
| Participação em consórcios públicos                    | Variável binária, assumindo 1 – se o município teve algum gasto registrado na rubrica de consórcio e 0 - quando não.                    | SICONFI/STN                            |

| <b>Nome da variável</b>                  | <b>Mensuração</b>  | <b>Fonte</b>                            |
|--|--|---|
| Pontuação GestãoPublicaGov               | Escore de maturidade institucional (1 a 100)   | DTPAR /Ministério da Gestão (MGI)       |
| Força do Executivo                       | Quantidade de TVUs recebidas pelo ente no ano  | Portal TransfereGov (MGI)               |
| Adesão à Rede de Parcerias da União      | Indicador binário: 1 = aderiu; 0 = não aderiu  | DTPAR /Ministério da Gestão (MGI)       |
| Planta Genérica de Valores Informatizada | Indicador binário: 1 = possui; 0 = não possui  | MUNIC/IBGE (2019)                       |
| Cadastro Imobiliário Informatizado       | Indicador binário: 1 = possui; 0 = não possui  | MUNIC/IBGE (2019)                       |
| Cadastro de ISS Informatizado            | Indicador binário: 1 = possui; 0 = não possui  | MUNIC/IBGE (2019)                       |
| Arrecadação Própria                      | Receita Tributária / Receitas Correntes Totais   | SICONFI/STN                             |
| Investimento                             | Despesas com Investimentos / (Despesas Correntes + Despesas de Capital)  | SICONFI/STN                             |
| Porte municipal pelo PIB                 | Classificação do município em 9 categorias, levando em consideração o tamanho (grande, médio e pequeno porte) e riqueza (alta e baixa renda) conforme tipologia do CFA | Conselho Federal de Administração (CFA) |

**Fonte:** Elaboração própria.

Um *gap* ou limitação significativa enfrentada foi a disponibilidade temporal desigual das variáveis, especialmente aquelas provenientes da MUNIC, que tem periodicidade anual, exceto anos de censo demográfico, porém observando temáticas variadas em cada pesquisa. Para lidar com essa questão e garantir comparabilidade ao longo do tempo, foi adotado um procedimento de imputação de dados, realizado em duas etapas: (1) Quando os valores ausentes

das variáveis representavam menos de 20% do total, foi aplicada imputação por média ou mediana, com base na distribuição das variáveis; (2) Para ausências superiores a 20%, recorreu-se ao método MICE (*Multiple Imputation by Chained Equations*) e imputação por Regressão Linear (MQO), técnicas iterativas baseada em regressões condicionais, amplamente reconhecida por manter a estrutura estatística dos dados originais e reduzir vieses de seleção (van Buuren; Groothuis-Oudshoorn, 2011; Hair *et al.*, 2009).

Nesse sentido, as variáveis Planta Genérica de Valores Informatizada, Cadastro Imobiliário Informatizado e Cadastro de ISS Informatizado, todas oriundas da última edição disponível da pesquisa MUNIC (2019), foram consideradas válidas para projeção, tendo sido imputadas para 2023 com base nas técnicas descritas anteriormente. De forma análoga, a variável porte municipal pelo PIB, segundo a tipologia do Índice de Governança Municipal (IGM) do Conselho Federal de Administração (CFA), também foi projetada para 2023 com base em dados anteriores disponibilizados pelo próprio conselho. Essa estratégia permitiu manter a coerência metodológica e preservar a comparabilidade entre os municípios no ano de análise, assegurando que todos os casos contassem com um conjunto completo de informações.

Após a construção da base consolidada com as variáveis imputadas e padronizadas, foi aplicada a técnica de Análise Fatorial (AF), que busca identificar fatores subjacentes não observáveis a partir das correlações entre as variáveis observadas<sup>3</sup>. Essa técnica foi empregada com o intuito de compreender se haveria condições para proposição de um indicador composto de capacidades estatais locais a partir das variáveis independentes mobilizadas.

No presente estudo, a retenção dos componentes na AF seguiu três critérios clássicos: (1) autovalores superiores a 1 (regra de Kaiser); (2) variância explicada superior a 10% por componente; e (3) inspeção visual do *scree plot*, conforme recomendações de Hair *et al.* (2009). Os escores fatoriais extraídos foram posteriormente normalizados para o intervalo de 0 a 1, permitindo a comparação entre diferentes entes da federação e ao longo do tempo. Como etapa de validação interna, foi calculado o Alfa de Cronbach para cada conjunto de variáveis associadas a um mesmo componente, a fim de aferir sua consistência interna. Seguindo o

---

<sup>3</sup> No processo de redução de dados para a elaboração do índice, empregou-se a Análise Fatorial (AF) como técnica principal, bem como a Análise de Componentes Principais (ACP), uma vez que o conjunto de variáveis do estudo inclui tanto indicadores binários associados a variáveis latentes quanto variáveis numéricas contínuas de outra natureza. Entretanto, a Análise Fatorial mostrou-se mais adequada para a extração dos fatores latentes, considerando o tipo de mensuração das variáveis analisadas. Ademais, Henrique *et al.* (2026) abordam que para a construção de indicadores compostos as técnicas de AF e ACP são as mais recomendadas, respeitando, as naturezas e características das variáveis utilizadas. Essas técnicas multivariadas são recomendadas e detalhadas na Parte 2 do *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, publicado pela OECD (2008).

critério amplamente aceito na literatura, considerou-se satisfatória a confiabilidade dos fatores cuja estimativa do alfa foi igual ou superior a 0,70 (Hair *et al.*, 2009), assegurando que as variáveis agrupadas medem de forma coesa o mesmo construto latente.

Em seguida, para análise dos múltiplas de dados, utilizou-se a técnica de Regressão Linear (MQO) como etapa fundamental de validação externa dos índices construídos e estimação dos efeitos das variáveis independentes de capacidades estatais. Essa análise teve como objetivo verificar a associação entre os escores dos componentes extraídos (representando a capacidade estatal) e o desempenho efetivo dos entes nas transferências voluntárias da União, mensurado pelo Índice de Desempenho de Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União<sup>4</sup> (IDTRU). Para tanto, foram ajustados modelos de regressão do tipo:

$$IDTRU_i = \beta_0 + \beta_1 Cap. Administrativa_i + \beta_2 Cap. Política_i + \beta_3 Cap. Financeira_i + \beta_n Controles_i + \varepsilon_i$$
$$IDTRU_i = \beta_0 + \beta_1 Cap. Administrativa_i + \beta_2 Cap. Política_i + \beta_3 Cap. Financeira_i + \beta_n Controles_i + \varepsilon_i$$

A Regressão Linear (MQO) permitiu avaliar a significância estatística e o poder explicativo ( $R^2$ ) de cada dimensão da capacidade estatal sobre os resultados de desempenho pelo IDTRU. Todas as análises foram conduzidas no ambiente estatístico R (versão 4.18), com uso dos pacotes *psych*, *FactoMineR*, *GPArotation*, *fixest*, *dplyr*, *performance* e *corrplot*, garantindo rastreabilidade e reprodutibilidade dos resultados.

## 4 RESULTADOS

A presente seção será dedicada a apresentar os testes estatísticos realizados nas regressões realizadas com o IDTRU para identificação das capacidades pertinentes à execução das transferências realizadas pela União.

---

<sup>4</sup> O IDTRU é um índice composto criado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para medir o desempenho na gestão das transferências da União — discricionárias e legais — envolvendo órgãos federais repassadores e entes subnacionais recebedores, com foco nas etapas de planejamento, execução e prestação de contas dos instrumentos. Sua primeira versão é de 2018. É atualizado mensalmente com base em dados extraídos do Transferegov.br e de registros públicos, sendo estruturado em três blocos (Planejamento e Preparação; Execução das Transferências; Prestação de Contas e Transparência), cuja pontuação geral resulta de uma média ponderada de indicadores normalizados entre 0 e 1. Nesta pesquisa, o IDTRU foi utilizado como variável dependente no estudo por captar os resultados esperados das dimensões centrais do desempenho institucional na gestão e execução das transferências, embora apresente limitações por não medir diretamente os impactos sociais nem a qualidade dos serviços entregues à população.

## 4.1 Estatística Descritiva

Como etapa inicial da análise, foi realizada a estatística descritiva das variáveis que compõem o banco de dados da pesquisa. As estatísticas completas, incluindo medidas de tendência central, dispersão, distribuição dos valores e proporção de dados válidos, estão detalhadas no Anexo I. Essa etapa teve como objetivo fornecer uma visão geral da distribuição das variáveis utilizadas nos modelos analíticos subsequentes, além de identificar eventuais padrões de *missing* e possíveis distorções.

Dentre os indicadores relacionados à capacidade administrativa, destaca-se a variável referente à proporção de servidores com vínculo permanente (CLT ou estatutário) e ensino superior ou mais, que apresentou uma média de 25,9% (desvio padrão de 11,6), com ampla variação entre os municípios (de 0% a 88,2%). A distribuição foi assimétrica positiva, com mediana de 25% e coeficiente de variação (CV) moderado de 0,4. Essa heterogeneidade revela disparidades significativas na qualificação técnica do corpo burocrático entre os entes locais.

Quanto aos instrumentos institucionais de gestão fiscal e arrecadação, o Cadastro Imobiliário Municipal e a Planta Genérica de Valores estão presentes, respectivamente, em 87,8% e 93,7% dos municípios analisados, indicando uma cobertura relativamente ampla desses instrumentos básicos de arrecadação tributária. O Cadastro de ISSQN, por sua vez, é ainda mais prevalente, presente em 99,5% dos casos, o que pode refletir exigências legais relacionadas à arrecadação do imposto sobre serviços.

Em termos de desempenho financeiro, a variável percentual de investimento teve média de 9,9% ( $dp = 5,7$ ), com valores variando de -0,4% a 61,1%, revelando desde municípios com baixa ou mesmo negativa capacidade de investimento até casos com altos índices de alocação de recursos para fins não correntes. Já a arrecadação própria, medida como proporção da receita total, apresentou uma média de apenas 0,1 ( $dp = 0,1$ ), com CV de 0,8, o que evidencia elevada dependência de transferências intergovernamentais para o custeio municipal.

No que diz respeito à capacidade financeira, a variável *Ranking* da STN apresentou média de 0,8 ( $dp = 0,2$ ), com distribuição relativamente concentrada e variação de 0 a 1, indicando um desempenho geral positivo na gestão contábil e fiscal segundo os critérios da Secretaria do Tesouro Nacional. A adesão a consórcios intermunicipais é uma prática comum: cerca de 66,2% dos municípios participam formalmente de algum tipo de consórcio, o que sugere um esforço coletivo para ampliar a escala de ação e reduzir custos operacionais em áreas

compartilhadas. Em contraste, a participação na Rede de Parcerias Federais é ainda incipiente, presente em apenas 0,5% dos entes.

A variável Gestão Pública GOV.br, que avalia o desempenho em práticas de gestão pública com base nos critérios do programa federal, apresentou uma média de 29,3 pontos (dp = 24,7) em uma escala de 0 a 100, sendo observada apenas em 3,3% dos municípios (n = 184). Essa baixa cobertura pode estar associada à adesão voluntária ao programa.

Por fim, o Índice de Desempenho na Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União (IDTRU) exibiu uma média de 55,9 pontos (dp = 11), com variação de 0 a 100 e coeficiente de variação baixo (0,2), o que demonstra relativa homogeneidade, embora existam municípios com níveis muito baixos de desempenho. A ampla cobertura dessa variável (99,9%) reforça sua importância como um indicador robusto da qualidade da gestão e da prestação de contas relacionadas ao desempenho na gestão das transferências da União.

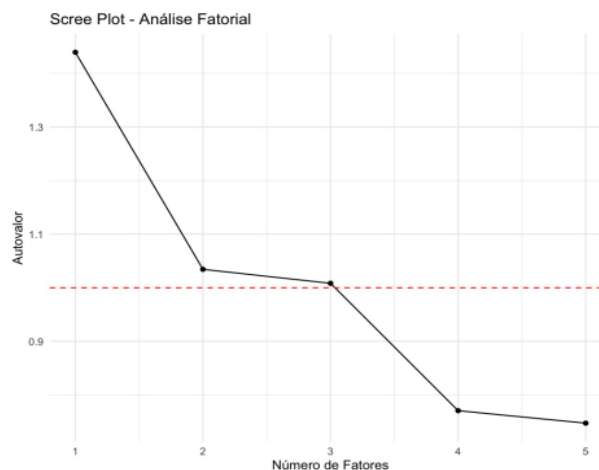
#### **4.2 Tentativa de Redução de Índice por Análise Fatorial**

Na segunda etapa da análise, buscou-se sintetizar diferentes dimensões da atuação estatal local em um indicador composto de capacidade municipal, conforme diretrizes propostas por Figueiredo Filho *et al.* (2010, 2014), para mensuração de construtos latentes em pesquisas empíricas. A construção do índice foi orientada por três dimensões teóricas recorrentes na literatura: (i) capacidade administrativa, medida pela qualificação do corpo de servidores (qualidade da burocracia); (ii) capacidade fiscal, representada pelo desempenho no ranking da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e (iii) capacidade política, expressa pela participação do município em consórcios públicos intermunicipais. Adicionalmente, indicadores complementares foram utilizados para reforçar a validade do construto, como a presença na rede de parcerias e a nota final do programa GestãoPublicaGov.

Primeiramente, para avaliar a adequação dos dados à técnica de análise fatorial, foram realizados os testes preliminares exigidos pela literatura. O índice de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) foi de 0,57, situando-se no limite inferior considerado aceitável para extração de fatores, conforme o critério de Hair *et al.* (2009) e Figueiredo Filho *et al.* (2010), que recomendam valores acima de 0,50 como indicativo de adequação mínima. Já o teste de esfericidade de Bartlett apresentou significância estatística elevada ( $\chi^2 = 811,80$ ;  $p < 0,001$ ), o que confirma a existência de correlação suficiente entre as variáveis observadas para justificar a redução de dimensionalidade.

Os resultados da Análise Fatorial com rotação Varimax revelaram a extração de três componentes principais com autovalores superiores a 1, como pode ser vista no gráfico abaixo, que explicam conjuntamente 42% da variância total dos dados (ML1 = 12,1%, ML2 = 17,9%, ML3 = 22,0%).

**Gráfico 1 – Scree Plot dos Autos Valores Criados na Análise Fatorial com os Dados Municipais**



**Fonte:** Elaboração própria.

No entanto, conforme a literatura metodológica recomenda (Hair *et al.*, 2009; Figueiredo Filho *et al.*, 2014), para que uma variável seja retida em um fator, é necessário que apresente uma carga fatorial igual ou superior a 0,40 em apenas um componente, demonstrando convergência clara com uma única dimensão latente. Ao examinar os as cargas, observa-se que nenhuma das variáveis atingiu esse critério de forma consistente. A maioria das variáveis apresenta cargas dispersas e abaixo do ponto de corte recomendado: por exemplo, a variável “% de Servidores Permanentes com Ensino Superior” apresenta carga de apenas 0,348 no terceiro fator; o indicador “rede de parcerias” atinge 0,400 no segundo fator, mas nenhuma outra variável compartilha essa mesma estrutura. “GestãoPúblicaGov” apresenta cargas fracas e cruzadas (0,330, 0,357, 0,112), o que indica baixa unidimensionalidade. Apenas “consórcio municipal” se aproxima do limiar desejável, com carga de 0,537 no primeiro fator, mas de forma isolada. No quadro a seguir segue as informações compiladas.

**Quadro 3 - Cargas fatoriais e avaliação de convergência unidimensional (nível municipal)**

| Variável   | Fator 1 | Fator 2 | Fator 3 | Cumpre o critério ( $\geq 0,40$ em apenas um fator)? |
|--|---------|---------|---------|--|
| % de Servidores Permanentes com Ensino Superior e mais | –       | –       | 0,348   | Não  |
| Rede de Parcerias                                      | –       | 0,400   | –       | Não (sem outras variáveis no mesmo fator)            |
| Gestão Pública Gov                                     | 0,330   | 0,357   | 0,112   | Não (cargas cruzadas e abaixo do ponto de corte)     |
| Consórcio Municipal                                    | 0,537   | –       | –       | Sim (mas de forma isolada, sem reforço dimensional)  |

**Fonte:** Elaboração própria com base em Hair et al. (2009) e Figueiredo Filho *et al.* (2014)

Esses resultados comprometem a validade da estrutura fatorial, uma vez que não se identifica um conjunto coerente de variáveis com cargas fortes agrupadas em um único fator. Segundo Figueiredo Filho *et al.* (2014), uma solução fatorial válida requer não apenas cargas superiores a 0,4 em um componente, mas também a ausência de cargas cruzadas relevantes em outros. A dispersão observada evidencia que as variáveis selecionadas não compartilham uma dimensão latente comum suficientemente forte para justificar a construção de um índice fatorial unidimensional de capacidade municipal.

Portanto, conclui-se que os resultados da AF não sustentam a agregação das variáveis em um único indicador sintético com base em análise fatorial. Como alternativa metodológica, a literatura sugere a possibilidade de utilizar abordagens de construção de índice por média ponderada ou técnicas de modelagem de classes latentes, que são mais tolerantes à baixa correlação entre os indicadores (Figueiredo Filho; Silva Jr., 2010; Hair *et al.*, 2009).

Em termos de confiabilidade interna, a análise de consistência (Alfa de Cronbach) resultou em um valor bruto de 0,066, com  $\alpha$  padronizado de 0,34 e G6 de 0,31, apontando baixa consistência interna entre os itens. Isso indica que, embora os indicadores se relacionem teoricamente com o construto de capacidade municipal, não parecem formar um único fator coerente, o que sugere que o uso de um índice unidimensional pode não ser adequado neste caso. Esse achado é compatível com o alerta de Figueiredo Filho *et al.* (2014), segundo os quais,

em situações de baixa confiabilidade, o uso de análises fatoriais exploratórias pode revelar mais de uma dimensão subjacente ao fenômeno em estudo, exigindo soluções multidimensionais ou abordagens alternativas de agregação.

Diante desses resultados, optou-se por manter a distinção analítica entre as dimensões administrativa, política e financeira na etapa seguinte do trabalho, avaliando individualmente seu impacto sobre os resultados de políticas públicas e sobre o acesso a instrumentos federais. A baixa unidimensionalidade estatística do conjunto de variáveis reforça a necessidade de considerar a complexidade empírica da capacidade estatal local, evitando abordagens excessivamente simplificadoras, como advertem Figueiredo Filho et al. (2010) ao discutir os limites da redução de dados sem fundamentação teórica adequada.

#### **4.3 Análise Múltipla de Dados: Efeito das Capacidades Estatais Municipais no IDTRU**

Com o objetivo de avaliar se variáveis relacionadas à capacidade estatal municipal influenciam o desempenho na gestão de recursos voluntários da União, estimou-se um modelo de regressão linear múltipla tendo como variável dependente o Índice de Desempenho na Gestão de Transferências Discricionárias e Legais da União (IDTRU). Esse índice expressa, em escala contínua de 0 a 100, o nível de transparência ativa e capacidade de operação do ente municipal no que se refere ao uso de transferências federais discricionárias, sendo construído a partir de critérios técnicos de avaliação definidos pelo governo federal.

**Tabela 1 – Modelos de Regressão Linear (MQO) do Efeito das Capacidades Estatais Municipais no IDTRU**

| <b>Variável</b>   | <b>Modelo 1<br/>(apenas ‘Rede de Parceria’)</b> | <b>Modelo 2<br/>(apenas ‘Gestão Pública GOV’)</b> | <b>Modelo 3<br/>(Completo)</b> |
|---|---|---|--------------------------------|
| % de Servidores Permanentes com Ensino Superior ou mais | -   | -   | 0.040***<br>(0.013)            |
| Ranking STN   | -   | -   | 1.065                          |

| <b>Variável</b>                           | <b>Modelo 1<br/>(apenas ‘Rede<br/>de Parceria’)</b> | <b>Modelo 2<br/>(apenas<br/>‘Gestão Pública GOV’)</b> | <b>Modelo 3<br/>(Completo)</b> |
|---|---|---|--------------------------------|
|   |   |   | (0.913)                        |
| Participação em Consórcio<br>Municipal    | -   | -   | 1.683***<br>(0.312)            |
| Participação na Rede de<br>Parceria (MGI) | 0.005<br>(2.096)                                    | -   | -0.057<br>(2.097)              |
| Gestão Pública GOV (MGI)                  | -   | -0.005<br>(0.021)                                     | -0.008<br>(0.021)              |
| Cadastro ISSQN                            | 0.361<br>(1.935)                                    | 0.350<br>(1.935)                                      | 0.149<br>(1.929)               |
| Planta Genérica de Valores                | -0.273<br>(0.591)                                   | -0.272<br>(0.591)                                     | -0.284<br>(0.589)              |
| Cadastro Imobiliário de<br>Valores        | -0.137<br>(0.436)                                   | -0.138<br>(0.435)                                     | -0.089<br>(0.434)              |
| Força do Prefeito (Qtd de<br>TVUs)        | -0.092***<br>(0.029)                                | -0.092***<br>(0.029)                                  | -0.093***<br>(0.029)           |
| Arrecadação própria                       | 5.549**<br>(2.786)                                  | 5.578**<br>(2.786)                                    | 3.981<br>(2.799)               |
| Investimento                              | 0.222***<br>(0.025)                                 | 0.222***<br>(0.025)                                   | 0.211***<br>(0.025)            |
| Grupo 2: Pequenos e Alta<br>Renda         | 5.598***<br>(0.363)                                 | 5.597***<br>(0.363)                                   | 5.259***<br>(0.366)            |

| <b>Variável</b>                           | <b>Modelo 1<br/>(apenas ‘Rede<br/>de Parceria’)</b> | <b>Modelo 2<br/>(apenas<br/>‘Gestão Pública GOV’)</b> | <b>Modelo 3<br/>(Completo)</b> |
|---|---|---|--------------------------------|
| Grupo 3: Médios Pequenos e<br>Baixa Renda | -1.522***<br>(0.511)                                | -1.517***<br>(0.511)                                  | -1.445***<br>(0.510)           |
| Grupo 4: Médios Pequenos e<br>Alta Renda  | 2.030***<br>(0.576)                                 | 2.033***<br>(0.576)                                   | 1.758***<br>(0.576)            |
| Grupo 5: Médios Grandes e<br>Baixa Renda  | -3.775***<br>(0.841)                                | -3.768***<br>(0.842)                                  | -3.761***<br>(0.839)           |
| Grupo 6: Médios Grandes e<br>Alta Renda   | 0.047<br>(0.919)                                    | 0.071<br>(0.923)                                      | -0.371<br>(0.925)              |
| Grupo 7: Grandes e Baixa<br>Renda         | -4.547***<br>(0.940)                                | -4.529***<br>(0.942)                                  | -4.533***<br>(0.942)           |
| Grupo 8: Grandes e Alta<br>Renda          | -2.004*<br>(1.059)                                  | -1.956*<br>(1.073)                                    | -2.309**<br>(1.079)            |
| Constante                                 | 51.682***<br>(2.002)                                | 51.691***<br>(2.001)                                  | 49.235***<br>(2.129)           |
| R <sup>2</sup>                            | 0.113   | 0.113   | 0.120                          |
| R <sup>2</sup> ajustado                   | 0.111   | 0.111   | 0.117                          |
| Erro padrão residual                      | 10.325  | 10.325  | 10.290                         |
| F Estatística                             | 48.542***   | 48.547***   | 40.268***                      |

Nota: Níveis de significância: \*p-valor<0.1; \*\*p-valor<0.05; \*\*\*p-valor<0.01.

**Fonte:** Elaboração própria.

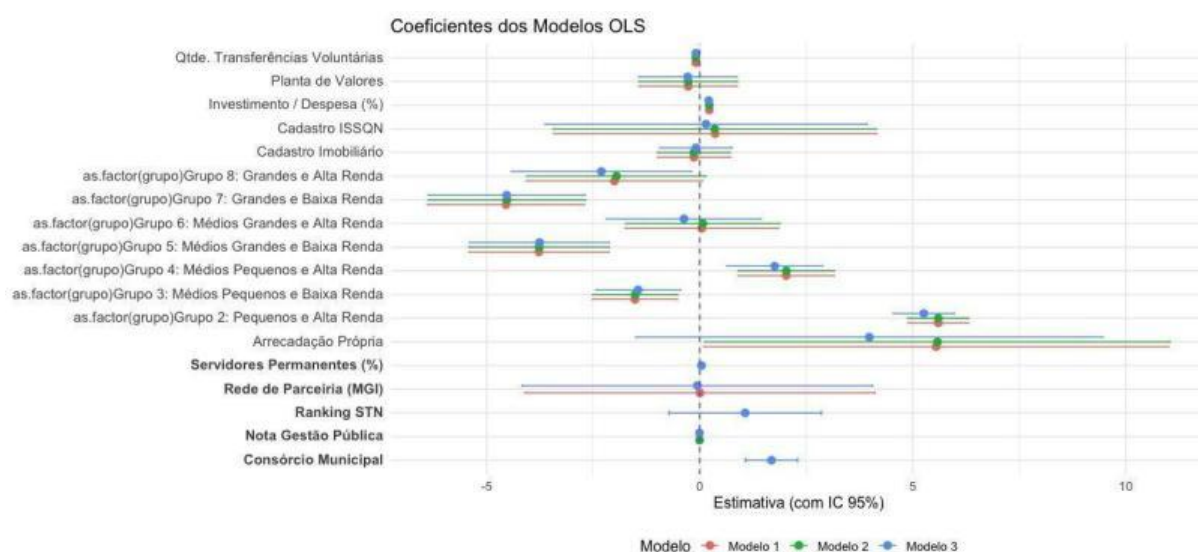
No modelo 1, foram incluídas variáveis institucionais básicas como presença de instrumentos cadastrais (ISSQN, planta genérica, cadastro imobiliário), bem como indicadores de engajamento federativo como a adesão à Rede de Parcerias (*rede\_parceria*) e o programa Gestão Pública GOV (*gestaopublicagov*). Os resultados apontaram que essas duas variáveis não apresentaram associação estatisticamente significativa com o IDTRU. A adesão à Rede de Parcerias do MGI teve coeficiente positivo muito pequeno ( $\beta = 0,005$ ) e não significativo, sugerindo que a simples formalização da adesão à plataforma não implica, por si só, em ganhos práticos de desempenho. De modo semelhante, a pontuação no programa Gestão Pública GOV também não apresentou efeito significativo ( $\beta = -0,005$ ;  $p\text{-valor} > 0,05$ ), levantando hipóteses sobre sua efetividade como mecanismo direto de indução de capacidades. Esses achados sugerem que tais instrumentos, embora relevantes do ponto de vista normativo, estão em processo de desenvolvimento, carecendo de internalização e apropriação institucional nos municípios.

No modelo 2, manteve-se a estrutura anterior com a inclusão da variável programa Gestão Pública GOV, mas sem incorporar ainda as variáveis centrais de capacidade estatal (administrativa, financeira ou política). Novamente, o *GestãoPublicaGOV* não apresentou efeito significativo ( $\beta = -0,008$ ;  $p\text{-valor} > 0,05$ ), reforçando a hipótese de que sua influência direta é limitada, ao menos no curto prazo ou no período avaliado. As demais variáveis institucionais (como cadastro imobiliário, planta genérica e arrecadação própria) mantiveram sinais semelhantes, mas apenas o percentual de investimentos públicos sobre a despesa total continuou apresentando forte associação positiva e estatisticamente significativa com o IDTRU ( $\beta = 0,222$ ;  $p < 0,01$ ), sugerindo que municípios mais orientados a investimentos estruturais tendem a apresentar melhor desempenho na gestão das transferências.

O modelo 3 é o mais completo e introduz diretamente as variáveis que representam as três dimensões da capacidade estatal: burocrática, fiscal e política-institucional. Entre elas, destaca-se o percentual de servidores permanentes com nível superior ( $\beta = 0,040$ ;  $p < 0,01$ ) como um relevante preditor positivo do desempenho, apontando para a importância da qualificação técnica da burocracia local. A variável de capacidade político-institucional, representada pela participação em consórcios municipais, apresentou o efeito expressivo e significativo ( $\beta = 1,683$ ;  $p < 0,01$ ), evidenciando que estruturas de cooperação intermunicipal fortalecem a institucionalidade e ampliam a capacidade dos municípios no trato com as transferências voluntárias. Já o ranking da STN, utilizado como *proxy* de capacidade fiscal, embora com sinal positivo, não foi estatisticamente significativo ( $\beta = 1,065$ ), sugerindo que

esse tipo de avaliação macrofiscal não capta adequadamente a capacidade operacional cotidiana exigida na gestão das transferências voluntárias da União. O Gráfico 2 a seguir sumariza as informações dos três modelos analisados.

**Gráfico 2 – Visualização dos Modelos de Regressão Linear (MQO) Completo no âmbito Municipal**



**Fonte:** Elaboração própria.

As variáveis de controle mantiveram padrões consistentes ao longo dos modelos. O percentual de investimento sobre o total das despesas permaneceu positivo e altamente significativo ( $\beta = 0,211$ ;  $p < 0,01$ ), reforçando a tese de que o compromisso com o gasto estruturante está associado à boa gestão. A variável de arrecadação própria, embora significativa nos modelos anteriores, perdeu significância estatística no modelo completo, possivelmente em razão de sobreposição com a variável de qualificação da burocracia. Por sua vez, a variável quantidade de transferências voluntárias celebradas ( $qt\_TVU$ ) apresentou coeficiente negativo e estatisticamente significativo ( $\beta = -0,093$ ;  $p < 0,01$ ), o que pode indicar sobrecarga administrativa ou aumento do risco de inadimplência e irregularidades em municípios que concentram muitos convênios simultâneos.

Os efeitos por grupo de municípios, controlando para porte populacional e renda, mantiveram-se significativos. Municípios pequenos e de alta renda para o seu porte

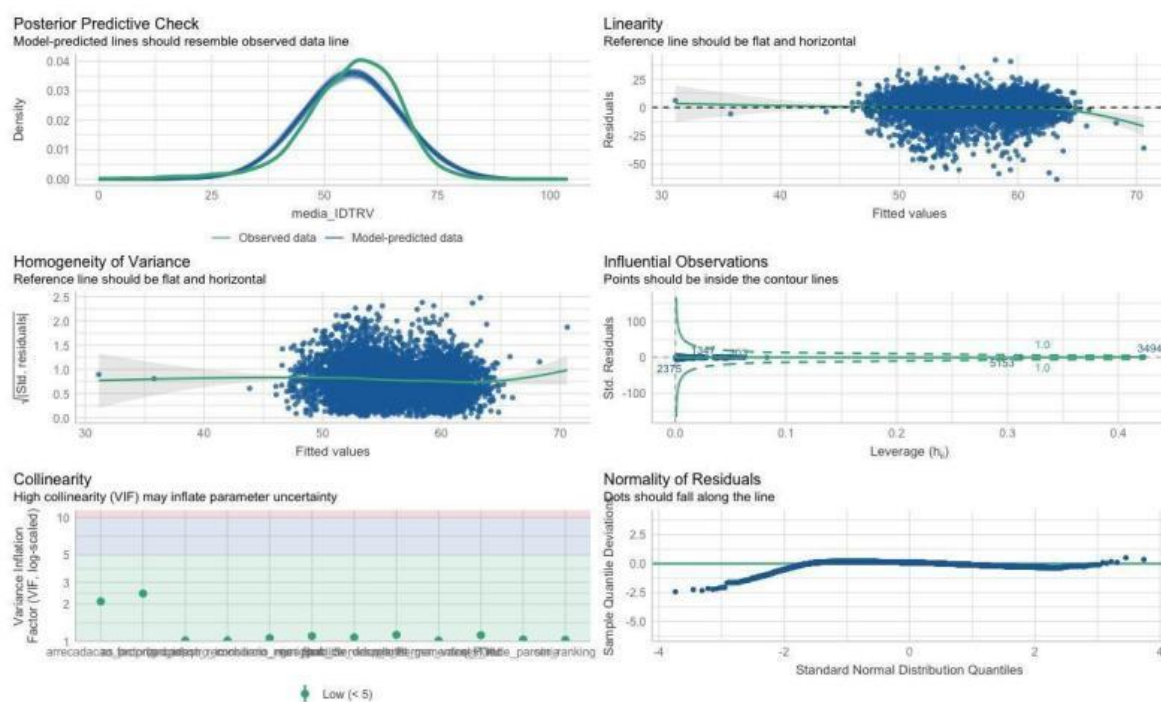
populacional apresentam desempenho significativamente melhor ( $\beta \approx 5,26$  a  $5,59$ ), enquanto os grandes e de baixa renda para o seu porte populacional têm performance significativamente inferior ( $\beta \approx -4,53$ ). Isso confirma que desigualdades estruturais, tanto de escala, quanto fiscais, condicionam fortemente a capacidade de gestão local.

Em síntese, os resultados apontam que a qualificação da burocracia permanente e a articulação política via consórcios intermunicipais são os principais fatores associados ao bom desempenho na gestão das transferências federais. Por outro lado, indicadores agregados de responsabilidade fiscal (como o ranking STN) e instrumentos de adesão institucional (como Rede de Parcerias e Gestão Pública GOV) não demonstraram efeitos significativos, sugerindo que a capacidade estatal se expressa principalmente por servidores ou empregados públicos com boa formação educacional e redes cooperativas do que em adesões formais ou avaliações normativas externas. Tais achados estão em consonância com os argumentos de Grin *et al.* (2021), que destacam a importância da dimensão organizacional e da coordenação horizontal como elementos centrais da governança pública local.

#### **4.4 Verificação dos Pressupostos e Robustez do Modelo**

Para garantir a validade estatística dos resultados e a confiabilidade das inferências feitas a partir do modelo completo (modelo 3), foram realizados testes diagnósticos gráficos e estatísticos a fim de avaliar os pressupostos da regressão linear. As verificações incluíram análise da normalidade e homocedasticidade dos resíduos, linearidade, influência de observações extremas e colinearidade entre preditores.

**Figura 2 – Diagnósticos de robustez do modelo 3 (Completo)**



**Fonte:** Elaboração própria.

Conforme mostra a Figura 2, o ajuste do modelo apresentou desempenho satisfatório em todas as dimensões avaliadas:

- *Posterior Predictive Check:* a linha de densidade dos valores previstos (em azul) acompanha adequadamente a distribuição dos dados observados (em verde), indicando bom ajuste global do modelo aos dados empíricos.
- *Linearidade:* o gráfico de resíduos em função dos valores ajustados não apresenta curvaturas sistemáticas relevantes. A linha de tendência está próxima da horizontal, sugerindo que a relação entre os preditores e o IDTRU é linear, como exige o modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO).
- *Homocedasticidade dos resíduos:* a distribuição dos resíduos padronizados em relação aos valores ajustados não mostra padrão em funil (*fanning pattern*), o que indica homogeneidade da variância (homocedasticidade). Pequena variabilidade em faixas específicas de valores não compromete a validade geral do modelo.

- . Influência de observações: o gráfico de leverage mostra que a maioria das observações está bem dentro da área de influência aceitável (abaixo das curvas de *Cook's Distance*). Apenas poucos casos apresentam valores levemente elevados de alavancagem, mas sem afetar significativamente os coeficientes do modelo.
- . Colinearidade: os valores do Fator de Inflação da Variância (VIF) estão todos abaixo do ponto de corte de 5, com a grande maioria abaixo de 2. Isso indica ausência de multicolinearidade severa entre os preditores, garantindo estabilidade das estimativas.
- . Normalidade dos resíduos: a distribuição dos resíduos segue razoavelmente a linha de referência da distribuição normal padrão. Apesar de pequenas distorções nas caudas, a maior parte dos resíduos está concentrada em torno da média esperada, o que valida o uso de inferência paramétrica com erros padrão robustos (HC3), como adotado no modelo.

O Modelo 3, que incorpora todas as variáveis do estudo, apresenta um  $R^2$  de 11%, indicando uma capacidade explicativa moderada, mas relevante. Os testes de robustez realizados confirmam a solidez estatística do modelo, que atende adequadamente aos pressupostos da regressão linear. A utilização de erros padrão robustos amplia a confiabilidade das inferências, protegendo contra possíveis heterocedasticidades e outras formas menores de especificação incorreta.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura revisada demonstra que o conceito de capacidade estatal percorreu um caminho significativo de ampliação e sofisticação ao longo das últimas décadas. Inicialmente associado a uma abordagem mais restrita e funcionalista, centrada na burocracia racional-weberiana, o conceito dizia respeito fundamentalmente à existência de uma administração pública profissionalizada, racional-legal, hierarquicamente estruturada e guiada por critérios de mérito, impessoalidade e previsibilidade. Nesse modelo, a capacidade do Estado estava diretamente ligada à sua aptidão para exercer o monopólio legítimo da coerção, garantir a ordem e implementar as decisões políticas de forma eficiente e imparcial.

A análise das capacidades estatais no contexto federativo brasileiro traz à tona implicações decisivas para o entendimento da governança pública e da efetividade das políticas intergovernamentais. A literatura aponta que, em sistemas federativos como o do Brasil, não

basta avaliar a capacidade isolada de cada ente. É igualmente essencial examinar a qualidade das relações entre os níveis de governo, ou seja, o grau de cooperação, coordenação e alinhamento entre União, estados e municípios.

A existência de competências concorrentes e repartição funcional fragmentada em diversas áreas de políticas públicas (como saúde, educação e assistência social) cria um ambiente de interdependência entre os entes. Contudo, essa interdependência nem sempre é acompanhada de mecanismos eficazes de coordenação, resultando em sobreposição de esforços, dispersão de recursos e lacunas de cobertura. Em contextos de baixa capacidade, esse arranjo se agrava ainda mais, pois a falta de instrumentos de cooperação institucionalizada impede que governos locais menos estruturados consigam articular suas demandas ou acessar políticas nacionais de forma efetiva.

Outro fator destacado pela literatura é a heterogeneidade na profissionalização das burocracias subnacionais, o que influencia diretamente na qualidade da implementação de políticas. Enquanto alguns estados e capitais desenvolveram carreiras estruturadas e sistemas de gestão por resultados, muitos municípios enfrentam altos níveis de rotatividade, politização excessiva de cargos e escassez de quadros técnicos, o que compromete a continuidade administrativa e a capacidade de planejamento de médio e longo prazos.

Nas últimas décadas, observa-se um esforço significativo na literatura voltada à mensuração empírica das capacidades estatais, por meio da construção de indicadores, índices compostos e tipologias que tentam captar as diferentes dimensões da atuação pública. Essa busca reflete a crescente demanda por instrumentos que auxiliem diagnósticos, comparações territoriais e avaliações de políticas públicas em contextos complexos.

Este trabalho apresentou evidências empíricas relevantes sobre os determinantes do desempenho estatal na gestão de transferências intergovernamentais, com base na análise do Índice de Desempenho de Gestão Transferências Voluntárias e Legais da União (IDTRU) e na aplicação de modelos estatísticos para dados provenientes dos municípios. O estudo permitiu demonstrar que capacidades estatais influenciam significativamente a performance desses entes federados na interface com o governo federal.

No nível municipal, destacam-se a importância da qualificação do corpo técnico (servidores permanentes com ensino superior) e da cooperação horizontal via participação de consórcios públicos, indicando que o capital técnico-operacional local e a densidade institucional são determinantes para o desempenho federativo.

Em última instância, este estudo reforça a ideia de que o desempenho federativo na gestão de recursos públicos é, em alguma medida, função da qualidade institucional dos entes federados. O fortalecimento das capacidades estatais, especialmente nos níveis subnacionais, não deve ser tratado apenas como uma questão técnica, mas como um eixo estratégico da construção de um federalismo mais equitativo, responsivo e eficaz. Para que isso ocorra, é fundamental que iniciativas de aperfeiçoamento das capacidades estatais locais avancem de ações pontuais para estratégias e políticas estruturantes e sustentáveis, amparadas por dados confiáveis, avaliação contínua e pactuação federativa.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, O., & SIMONASSI, A. G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Brazilian Journal of Political Economy**, 33(4), 704–725, 2013.
- ARRETCHE, M., & RODDEN, J. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, 47(3), 549–576, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, p. 587-620, 2010.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.
- BATISTA, Mariana. Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, p. 345-370, 2015.
- BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy’s hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.
- CIALDINI, A.; AFONSO, J. R.; e LEÃO, S. “Finanças públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios”. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 2021.
- ENRIQUEZ, Elaine; CENTENO, Miguel Angel. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. **International and multidisciplinary journal of social sciences**, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.
- FERNANDES, A. S.; TEIXEIRA, M. A.; ZUCCOLOTTO, R. “Participação social, controle institucional e accountability no nível municipal brasileiro”. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 2021.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião pública**, v. 16, p. 160-185, 2010.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto et al. ANÁLISE FATORIAL GARANTIDA OU O SEU DINHEIRO DE VOLTA: UMA INTRODUÇÃO À REDUÇÃO DE DADOS<sup>1</sup> 2. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.

GRIN, Eduardo José et al. SOBRE DESCONEXÕES E HIATOS: UMA ANÁLISE DE CAPACIDADES ESTATAIS E FINANÇAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-337, 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz; DEMARCO, Diogo Joel. “O que o livro ensina sobre a construção das capacidades estatais municipais no Brasil”. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 2021.

HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

HANSON, Jonathan K.; SIGMAN, Rachel. Leviathan’s latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. **The Journal of Politics**, v. 83, n. 4, p. 1495-1510, 2021.

HENDRIX, Cullen S. Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

HENRIQUE, Anderson; BATISTA, Mariana. A politização dos desastres naturais: alinhamento partidário, declarações de emergência e a alocação de recursos federais para os municípios no Brasil. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, 2020.

HENRIQUE, Anderson; BATISTA, Mariana; PORTO, Lucas; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **O Estado em Números: construindo bons índices e interpretações de capacidade estatal**. In: “**Reformar o Estado: Como Fazer?**”. Ed. ENAP – Brasília/DF, 2026. (No prelo).

KLERING, Luis Roque; KRUEL, Alexandra Jochims; STRANZ, Eduardo. Os pequenos municípios do Brasil—uma análise a partir de índices de gestão. **Análise—Revista de Administração da PUCRS**, v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista De Administração Pública**, 53(1), 173–194, 2019.

MEIRELES, F. Política distributiva em coalizão. **Dados**, v. 67, 2023.

MEIRELES, Fernando; BUENO, Natalia. **Coordination advantage: how partisan favoritism persists under accountability institutions**. Rio de Janeiro; Emory University, 2025.

NOVAES, L. M. Disloyal brokers and weak parties. **American Journal of Political Science**, 62(1), 84-98, 2018.

OECD; EUROPEAN UNION; EUROPEAN COMMISSION – JOINT RESEARCH CENTRE. **Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide**. Paris: OECD Publishing, 2008. Disponível em: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/08/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide\\_g1gh9301/9789264043466-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/08/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_g1gh9301/9789264043466-en.pdf)

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

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: A systematic approach**. Sage publications, 2003.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, p. 286-317, 2016.

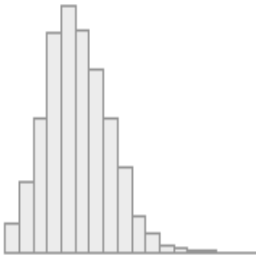

SOARES, M., & MELO, B. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, 50(4), 539-562, 2016.

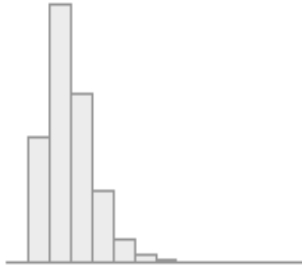
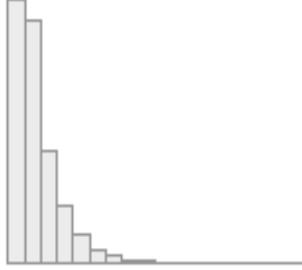
SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 5-28, 2001.



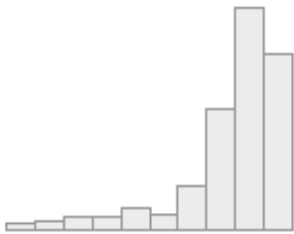

VAN BUUREN, S., & GROOTHUIS-OUDSHOORN, K. mice: Multivariate Imputation by Chained Equations in R. **Journal of Statistical Software**, 45(3), 1–67, 2011.

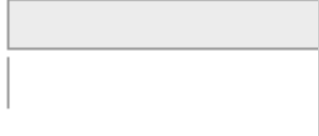
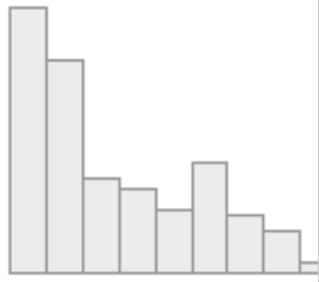
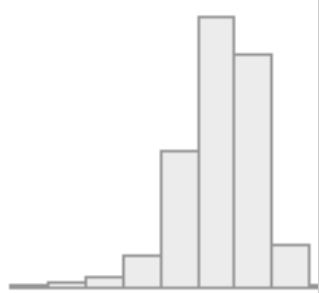
## ANEXO I

### Quadro I.1 – Estatística Descritiva das Variáveis

| Variável  | Estatísticas / Valores  | Freqs (% de Válidos)               | Gráfico  | Válido        | Faltante |
|---|---|------------------------------------|--|---------------|----------|
| % de Servidores Permanentes (CLT + Estatutários) com Ensino Superior e mais [numeric] | Média (dp): 25.9 (11.6)<br>mín < mediana < máx: 0 < 25 < 88.2<br>IQE (CV): 15.6 (0.4) | 5555 valores distintos             |   | 5565 (100.0%) | 0 (0.0%) |
| Cadastro Imobiliário [numeric]  | Mín: 0<br>Média: 0.9<br>Máx: 1  | 0: 679 ( 12.2%)<br>1: 488 ( 87.8%) |  | 5565 (100.0%) | 0 (0.0%) |

| Variável                              | Estatísticas / Valores   | Freqs (% de Válidos)   | Gráfico  | Válido        | Faltante    |
|---------------------------------------|--|------------------------|--|---------------|-------------|
| % de Investimento Municipal [numeric] | Média (dp): 9.9 (5.7)<br>mín < mediana < máx: -0.4 < 8.9 < 61.1<br>IQE (CV): 7 (0.6) | 1923 valores distintos |    | 5367 (96.4 %) | 198 (3.6 %) |
| Arrecadação Própria [numeric]         | Média (dp): 0.1 (0.1)<br>mín < mediana < máx: 0 < 0.1 < 0.9<br>IQE (CV): 0.1 (0.8)   | 5356 valores distintos |  | 5356 (96.2 %) | 209 (3.8 %) |

| Variável                                      | Estatísticas / Valores  | Freqs (% de Válidos)                        | Gráfico  | Válido            | Faltante    |
|---|---|---|--|-------------------|-------------|
| Cadastro Planta Genérica Municipal [numeric]  | Mín: 0<br>Média: 0.9<br>Máx: 1  | 0: 349 ( 6.3) %<br>1: 521 ( 93.7) %<br>6 %  |    | 5565<br>(100.0 %) | 0<br>(0.0%) |
| Cadastro ISSQN [numeric]                      | Mín: 0<br>Média: 1<br>Máx: 1  | 0: 29 ( 0.5) %<br>1: 553 ( 99.5) %<br>6 %   |    | 5565<br>(100.0 %) | 0<br>(0.0%) |
| Ranking do STN [numeric]                      | Média (dp): 0.8 (0.2)<br>mín < mediana < máx:<br>0 < 0.8 < 1<br>IQE (CV): 0.2 (0.2) | 4718 valores distintos                      |  | 5563<br>(100.0 %) | 2<br>(0.0%) |
| Participação em Consórcio Municipal [numeric] | Mín: 0<br>Média: 0.7<br>Máx: 1  | 0: 188 ( 33.8) %<br>1: 368 ( 66.2) %<br>3 % |  | 5565<br>(100.0 %) | 0<br>(0.0%) |

| Variável                     | Estatísticas / Valores   | Freqs (% de Válidos)                       | Gráfico  | Válido               | Faltante            |
|------------------------------|--|--|--|----------------------|---------------------|
| Rede de Parceria [numeric]   | Mín: 0<br>Média:<br>0<br>Máx: 1  | 0: 553 ( 99.5)<br>9 %<br>1: 26 ( 0.5)<br>% |    | 5565<br>(100.0<br>%) | 0<br>(0.0%<br>)     |
| Gestão Pública GOV [numeric] | Média (dp):<br>29.3<br>(24.7)<br>mín < mediana < máx:<br>0 < 20 < 100<br>IQE<br>(CV):<br>40.8<br>(0.8) | 180 valores distintos                      |   | 184<br>(3.3%)        | 5381<br>(96.7<br>%) |
| IDTRV [numeric]              | Média (dp):<br>55.9<br>(11)<br>mín < mediana < máx:  | 5550 valores distintos                     |  | 5559<br>(99.9<br>%)  | 6<br>(0.1%<br>)     |

| Variável | Estatísticas / Valores                           | Freqs (% de Válidos) | Gráfico | Válido | Faltante |
|----------|--|----------------------|---------|--------|----------|
|          | 0 < 57 <<br>100<br>IQE<br>(CV):<br>13.4<br>(0.2) |                      |         |        |          |

Fonte: Elaboração própria, gerado pelo pacote no R “[summarytools](#)” 1.1.4 (R versão 4.3.2).

## **ANEXO II**

### **Declaração de IA e tecnologias assistidas por IA no processo de pesquisa**

Durante a elaboração deste trabalho, os autores utilizaram o ChatGPT (versão 4o) e o Vertex AI para a realização de ajustes e aperfeiçoamentos textuais, bem como como apoio à execução de testes estatísticos. Após a utilização dessas ferramentas, os autores procederam à revisão e à edição integral do conteúdo, assumindo total responsabilidade pelo material publicado.