

# CAPACIDADES LOCAIS E FEDERALISMO COOPERATIVO: O PAPEL DO TRANSFEREGOV NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Dionaldo Pereira de Souza Júnior

## RESUMO

A gestão das transferências voluntárias da União, operacionalizada por meio da plataforma TransfereGov, constitui um eixo estratégico da governança federativa no Brasil. No contexto do desenvolvimento sustentável, a capacidade institucional local é decisiva para a concretização de políticas inclusivas e ambientalmente responsáveis. Assim, a plataforma TransfereGov deve ser compreendida não apenas como ferramenta de controle, mas como potencial instrumento de indução de capacidades e de fortalecimento do federalismo cooperativo. Este artigo investiga a relação entre o uso do TransfereGov e a capacidade estatal burocrática de 30 municípios paulistas, selecionados com base em critérios de porte, distância da capital e influência regional. A análise é sustentada pela coleta de dados do Portal da Transparência da CGU e pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/TCE-SP). A pesquisa aponta que municípios com maior nota no IEG-M tendem a apresentar melhor desempenho na execução de convênios, sugerindo que a qualidade da burocracia influencia diretamente a efetividade das transferências. Além disso, os achados indicam que o porte populacional, embora relevante, não é determinante, reforçando a importância da profissionalização da gestão local.

**Palavras-chave:** Federalismo. Capacidade Estatal. Sustentabilidade. Transferegov.

## RESUMO EXPANDIDO

A gestão das transferências voluntárias da União é um dos elementos centrais na organização federativa brasileira, especialmente em um país marcado por desigualdades estruturais entre os entes subnacionais. Nesse contexto, a plataforma TransfereGov — sistema federal que centraliza a formalização, execução e prestação de contas de convênios — surge como uma ferramenta institucional que busca racionalizar, padronizar e dar transparência aos fluxos de recursos públicos entre esferas de governo. Este artigo tem como objetivo investigar como a utilização do TransfereGov se relaciona com a capacidade estatal burocrática dos municípios paulistas, a partir de uma análise empírica envolvendo 30 municípios selecionados com base em critérios de porte populacional, influência regional e distância da capital.

Com isso, a escolha por fundamentar a análise nas capacidades estatais burocráticas se justifica pelo entendimento de que a boa governança e a efetiva implementação de políticas públicas dependem não apenas de diretrizes legais ou de inovações tecnológicas, mas de estruturas administrativas sólidas. Conforme Gomide e Pires (2016), as capacidades estatais devem ser compreendidas como o conjunto de competências político-administrativas e organizacionais que permitem aos governos formular, coordenar, implementar e avaliar

políticas públicas. Dentre as diferentes dimensões dessas capacidades, a dimensão burocrática refere-se à existência de recursos humanos qualificados, instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e mecanismos de monitoramento e avaliação, conforme também reforçado por Grin *et al.* (2021).

No Brasil, a assimetria dessas capacidades é evidente entre os entes subnacionais, especialmente entre municípios de pequeno e grande porte. Muitas vezes, municípios menores não conseguem sequer acessar recursos disponíveis via transferências voluntárias por dificuldades técnicas e burocráticas, desde a elaboração de projetos, passando pelo acompanhamento da execução, até a prestação de contas (Pires; Gomide, 2021). Nesse sentido, a plataforma TransfereGov, embora seja um avanço tecnológico e de controle, também exige um nível mínimo de capacidade administrativa para sua plena utilização, o que pode aprofundar desigualdades se não for acompanhada de suporte técnico e institucional adequado.

No campo do desenvolvimento sustentável, a operacionalização de políticas públicas voltadas à inclusão social, à proteção ambiental e à sustentabilidade econômica exige uma gestão pública coordenada, transparente e responsiva (Cingolani, 2013; Grin *et al.*, 2021). É nesse ponto que a dimensão federativa se entrelaça com a agenda do desenvolvimento sustentável: sem municípios bem estruturados e capacitados para acessar, executar e prestar contas de recursos públicos de maneira eficaz, os compromissos assumidos em nível nacional e internacional dificilmente se concretizarão no nível local (Souza, 2017). Assim, a governança multinível, nesse sentido, requer um redesenho das relações entre União e municípios sob uma lógica de cooperação estruturante, superando a lógica de mera transferência vertical de recursos e promovendo a construção compartilhada de capacidades institucionais (Faria, 2020; Abramovay, 2012).

Diante disso, foram selecionados 30 municípios do estado de São Paulo, contemplando diferentes portes e regiões — desde metrópoles como São Paulo e Campinas até municípios interioranos como Registro e Votuporanga. Os dados foram coletados por meio da API do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, e envolvem indicadores como número de convênios ativos, valor total repassado, percentual de execução financeira e taxa de inadimplência. Posteriormente, esses dados foram cruzados com indicadores de capacidade estatal disponíveis no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), produzido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), que avalia aspectos como planejamento, gestão fiscal, saúde, educação e tecnologia da informação.

Após a aplicação da metodologia, os resultados preliminares indicam que há uma correlação positiva entre a nota geral do IEG-M dos municípios e o percentual de execução dos recursos recebidos via TransfereGov. Uma vez que municípios com notas mais altas no índice tendem a executar uma maior proporção dos valores recebidos, além de apresentarem

menor inadimplência e maior frequência de prestação de contas regular. Por exemplo, São Paulo, Ribeirão Preto e Sorocaba apresentam simultaneamente notas elevadas no IEG-M (acima de 0,75) e taxas de execução superiores a 75%. Por outro lado, municípios com nota IEG-M abaixo de 0,6, como São José dos Campos ou Bauru, apresentaram desempenho inferior, tanto em execução quanto em regularidade nas etapas burocráticas dos convênios.

Além disso, o cruzamento dos dados também revela que o porte populacional, embora relevante, não é o único fator explicativo para o bom desempenho na gestão de convênios. Há casos de municípios médios com desempenho superior a municípios grandes, o que indica que a qualidade da administração local e a profissionalização da burocracia são fatores mais determinantes do que o tamanho em si. Isso corrobora a visão de Cingolani (2013) de que a capacidade transformadora do Estado está ligada não apenas à escala administrativa, mas à qualidade da burocracia e ao uso estratégico dos recursos disponíveis.

Com base nesses achados, pode-se afirmar que a utilização de plataformas como o TransfereGov, embora seja um avanço em termos de controle e transparência, não pode ser dissociada de uma estratégia mais ampla de fortalecimento das capacidades estatais locais. Como argumenta Souza (2017), o Estado só é capaz de cumprir seu papel redistributivo e promotor de bem-estar quando possui burocracias organizadas, profissionais e capacitadas para gerir políticas públicas complexas. Assim, políticas de apoio técnico, capacitação continuada e incentivo à profissionalização da gestão são essenciais para que municípios com menor capacidade possam também acessar e utilizar de forma eficiente os recursos públicos.

Diante disso, o estudo aponta caminhos para que a agenda da transparência, da cooperação federativa e do desenvolvimento inclusivo e sustentável avance de forma mais equitativa no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril, 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º**. Brasília, DF: CGU, 2022.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Helsinki: UNU-WIDER Working Paper, n. 2013/053, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Governança multinível e políticas públicas no Brasil: um olhar a partir do federalismo**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). Democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2020.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: elementos analíticos para estudos sobre implementação de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (org.). Capacidades estatais e democracia. Brasília: Ipea, 2016.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. **Capacidades estatais e burocracias públicas no Brasil:** avanços e limites da profissionalização da gestão pública federal. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (org.). Capacidades estatais e democracia. Brasília: Ipea, 2017.

GRIN, E. J. et al. **Capacidades estatais no Brasil:** diagnósticos e propostas de ação. São Paulo: Fundação Dom Cabral, 2021.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Governança e capacidades estatais:** uma análise comparativa da implementação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2021.

SOUZA, C. **Estado e políticas públicas:** como enfrentar as desigualdades sociais. São Paulo: Cortez, 2017.