



PALOMA DIAS VILAS BÔAS

**GOVERNANÇA E CONTROLE FINANCEIRO EM
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**LAVRAS-MG
2026**

PALOMA DIAS VILAS BÔAS

**GOVERNANÇA E CONTROLE FINANCEIRO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz

Orientador

LAVRAS – MG

2026

**Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração
de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com
dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Dias Vilas Bôas, Paloma.

Governança e Controle Financeiro em Municípios do Estado de Minas Gerais /
Paloma Dias Vilas Bôas. - 2026.

88 p.

Orientador: Janderson Martins Vaz

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2026.
Bibliografia.

1. Governança Pública. 2. Finanças Públicas. 3. Controle Financeiro. I. Martins
Vaz, Janderson. II. Universidade Federal de Lavras. III. Título.

PALOMA DIAS VILAS BÔAS

**GOVERNANÇA E CONTROLE FINANCEIRO EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

**GOVERNANCE AND FINANCIAL CONTROL IN MUNICIPALITIES IN THE
STATE OF MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Pública, Tecnologias e Inovação, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 26 de fevereiro de 2026.
Prof. Dr. Edimilson Eduardo da Silva - UFVJM
Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira - UFLA

Prof. Dr. Janderson Martins Vaz
Orientador

LAVRAS – MG
2026

À minha amada avó, Dona Silva, que me ensinou que o amor atravessa a tênue linha da vida e, assim, perdura; a Deus, fonte de sabedoria e luz; e aos amigos da jornada, que despertaram em mim a paixão pela administração pública.

Dedico

“Não é o muito saber que sacia e satisfaz a alma, mas o sentir e saborear intensa e internamente o pouco que se sabe.” (Santo Inácio de Loyola)

RESUMO

Os municípios brasileiros enfrentam desafios significativos relacionados à capacidade administrativa, à limitação de recursos financeiros e à efetividade da gestão pública local. Nesse contexto, práticas de controle financeiro e mecanismos de governança pública tornam-se relevantes para o fortalecimento institucional e para a melhoria da gestão municipal. O presente estudo teve como objetivo analisar a relação entre as práticas de controle financeiro dos municípios do estado de Minas Gerais e seus respectivos níveis de governança pública. Para isso, foram utilizados o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA) e os indicadores do Pilar 1 da metodologia *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), voltados à avaliação da credibilidade orçamentária. A pesquisa adotou abordagem quantitativa, descritiva e documental, com base em dados dos 853 municípios mineiros referentes aos exercícios financeiros de 2022, 2023 e 2024. Foram aplicados testes estatísticos e análise de correlação para examinar a associação entre o índice consolidado de controle financeiro e os níveis de governança municipal. Os resultados indicaram que os municípios mineiros apresentam níveis intermediários de credibilidade orçamentária e governança pública. Entretanto, a análise de correlação revelou ausência de associação linear significativa entre as variáveis analisadas ($r \approx -0,01$), sugerindo que o controle financeiro, quando considerado isoladamente, não é suficiente para explicar as diferenças nos níveis de governança municipal. Conclui-se que a governança pública possui caráter multidimensional, sendo influenciada por fatores institucionais, administrativos e socioeconômicos que extrapolam a dimensão estritamente fiscal-orçamentária. O estudo contribui para o debate sobre gestão pública municipal ao evidenciar a importância do controle financeiro como componente relevante, embora insuficiente isoladamente, para o fortalecimento da governança pública local.

Palavras-chave: governança pública; finanças públicas; controle financeiro.

ABSTRACT

Brazilian municipalities face significant challenges related to administrative capacity, limited financial resources, and the effectiveness of local public management. In this context, financial control practices and public governance mechanisms become relevant for institutional strengthening and the improvement of municipal management. This study aimed to analyze the relationship between financial control practices adopted by municipalities in the state of Minas Gerais and their respective levels of public governance. For this purpose, the Municipal Governance Index developed by the Federal Council of Administration (IGM-CFA) and the indicators of Pillar 1 of the Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) methodology, focused on budget credibility assessment, were used. The research adopted a quantitative, descriptive, and documentary approach based on data from the 853 municipalities of Minas Gerais for the fiscal years 2022, 2023, and 2024. Statistical tests and correlation analysis were applied to examine the association between the consolidated financial control index and the levels of municipal governance. The results indicated that the municipalities of Minas Gerais present intermediate levels of budget credibility and public governance. However, the correlation analysis revealed the absence of a significant linear association between the analyzed variables ($r \approx -0.01$), suggesting that financial control, when considered in isolation, is not sufficient to explain differences in municipal governance levels. It is concluded that public governance has a multidimensional character, being influenced by institutional, administrative, and socioeconomic factors that go beyond the strictly fiscal-budgetary dimension. The study contributes to the debate on municipal public management by highlighting the importance of financial control as a relevant, although individually insufficient, component for strengthening local public governance.

Keywords: public governance; public finances; financial control.

INDICADORES DE IMPACTO

A presente pesquisa representa uma contribuição relevante para as políticas públicas de gestão e governança municipal, especialmente no que se refere à eficiência do controle financeiro, ao possibilitar a compreensão de como práticas de credibilidade orçamentária se associam a níveis de governança nos 853 municípios do Estado de Minas Gerais. Seus impactos manifestam-se no campo social, institucional e tecnológico, ao oferecer subsídios técnicos para gestores públicos, formuladores de políticas e órgãos de controle na adoção de práticas mais eficientes de planejamento, execução e monitoramento orçamentário, com potencial de fortalecimento da transparência, da accountability e da capacidade institucional dos governos locais. Os resultados contribuem para a qualificação do debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas mais orientadas por evidências, podendo influenciar processos decisórios em diferentes contextos municipais. O estudo apresenta caráter extensionista em potencial ao dialogar com demandas concretas da administração pública municipal, envolvendo indiretamente gestores, técnicos e a sociedade beneficiária dos serviços públicos aprimorados. Os impactos abrangem o território mineiro e podem ser replicados em outros contextos subnacionais, com benefícios potenciais para a população atendida pelos municípios analisados. A pesquisa se insere principalmente nas áreas temáticas de Tecnologia e Produção e Trabalho, conforme a Política Nacional de Extensão, e alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, especialmente aos ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e ODS 17 (Parcerias e Meios de Implementação), ao promover o fortalecimento institucional, a governança e a gestão responsável dos recursos públicos.

IMPACT INDICATORS

This research represents a relevant contribution to public policies on municipal management and governance, particularly regarding the efficiency of financial control, by enabling an understanding of how budget credibility practices are associated with governance levels across the 853 municipalities of the state of Minas Gerais. Its impacts manifest in the social, institutional, and technological dimensions, as it provides technical support for public managers, policymakers, and oversight bodies in adopting more efficient practices of planning, budget execution, and financial monitoring, with potential to strengthen transparency, accountability, and institutional capacity at the local government level. The results contribute to advancing academic debate and to the formulation of evidence-based public policies, with potential influence on decision-making processes in different municipal contexts. The study presents potential extensionist relevance by addressing concrete demands of municipal public administration, indirectly involving managers, technical staff, and society as beneficiaries of improved public services. The impacts encompass the territory of Minas Gerais and may be replicated in other subnational contexts, with potential benefits for the population served by the analyzed municipalities. The research is primarily classified within the thematic areas of Technology and Production and Work, according to the National Extension Policy, and aligns with the United Nations Sustainable Development Goals, particularly SDG 16 (Peace, Justice and Strong Institutions) and SDG 17 (Partnerships for the Goals), by promoting institutional strengthening, governance, and responsible public financial management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Demonstração do Controle Financeiro através das Execuções Orçamentárias e Financeiras	42
Figura 2 - Divisão do território de Minas Gerais	47
Figura 3 – Mapa dos extremos do IGM	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Federalismo e o "Federalismo que preserva o mercado"	24
Quadro 2 - Revisão de Literatura sobre Governança Pública	28
Quadro 3 - Resumo de Governança Pública através do estudo de Oliveira e Resende (2020)	30
Quadro 4 - Os 10 princípios recomendados pelo Conselho de Governança Orçamentária	34
Quadro 5 - Os 12 princípios de governança orçamentária de Barcelos adaptados por Elinor Ostrom	36
Quadro 6 - Indicadores PEFA	48
Quadro 7 - Indicadores e Dimensões Utilizados na Mensuração do PEFA	50
Quadro 8 - Conversão das classificações PEFA em pontuações numéricas	53
Quadro 9 - Classificação segundo PEFA	53
Quadro 10 – Classificação agregada dos municípios mineiros no indicador PI - 1	55
Quadro 11 – Classificação e Critério segundo PEFA (2016)	56
Quadro 12 – Classificação do indicador PI-3: Receitas totais efetivas segundo a metodologia PEFA	61
Quadro 13 – Classificação agregada municípios mineiros no indicador PI-3	63
Quadro 14 – Síntese das pontuações médias dos municípios mineiros nos indicadores PEFA	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Variação da despesa agregada dos municípios mineiros (2022–2024)	54
Tabela 2 – Variação da receita agregada dos municípios mineiros	62
Tabela 3 – Estatística Descritiva dos Municípios Mineiros Analisados	66
Tabela 4 — Distribuição dos municípios mineiros segundo os grupos do IGM/CFA (2024)	67
Tabela 5 – Estatística descritiva do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA) nos municípios mineiros	69
Tabela 6 - Distribuição dos municípios mineiros segundo faixas do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA)	69
Tabela 7 - Municípios mineiros com maiores notas no Índice de Governança Municipal (IGM-CFA)	72
Tabela 8 - Municípios mineiros com menores notas no Índice de Governança Municipal (IGM-CFA)	72
Tabela 9 – Correlação PEFA x IGM	74
Tabela 10 - Estatísticas descritivas do PEFA e correlação com o IGM (2022–2024)	76

LISTA DE SIGLAS

CFA	Conselho Federal de Administração
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FUNRES	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MF	Ministério da Fazenda
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1	Problema de Pesquisa	17
1.2	Objetivo Geral	17
1.2.1	Objetivos Específicos	17
1.3	Justificativa	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	Federalismo Fiscal	21
2.2	Governança no setor público	26
2.3	Finanças Públicas	32
3	METODOLOGIA	44
3.1	Tipo de pesquisa	44
3.2	Amostra e Dados	46
3.3	Tratamento e análise dos dados	47
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	51
4.1	Níveis de práticas de controle financeiro nos municípios mineiros	51
4.1.1	- Indicador PI-1 - Despesas totais efetivas	52
4.1.2	- Indicador PI-2 - Composição das despesas por função	54
4.1.3	- Indicador PI-2 - Composição das despesas por natureza econômica	57
4.1.4	- Indicador PI-3 - Composição das receitas por categoria econômica	58
4.1.5	- Indicador PI-3 - Receitas totais efetivas	60
4.1.6	- Índice consolidado de controle financeiro (PEFA)	62
4.2	Níveis de Governança Municipal em Minas Gerais	64
4.3	Relação entre Controle Financeiro e Governança Municipal	73
4.3.1	Interpretação e Discussão	76
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
	REFERÊNCIAS	81
	APÊNDICE A - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS INTERMEDIÁRIAS DO IBGE	87

1 INTRODUÇÃO

A trajetória da administração pública brasileira pode ser compreendida como um processo contínuo de busca por mecanismos capazes de conciliar legalidade, eficiência e legitimidade democrática na atuação estatal. Parte significativa da literatura aponta que o Estado brasileiro estruturou-se inicialmente sob bases patrimonialistas, nas quais os limites entre o público e o privado permaneciam difusos, comprometendo a profissionalização administrativa e a racionalidade das decisões governamentais (Faoro, 2001). A consolidação do modelo burocrático, inspirada na concepção weberiana de administração racional-legal, representou tentativa de ruptura com essa lógica ao institucionalizar regras, controles formais e critérios impessoais de gestão pública (Weber, 1999). Entretanto, conforme observa Secchi (2009), o fortalecimento do controle procedimental não foi suficiente para garantir desempenho governamental satisfatório, passando a emergir críticas relacionadas à baixa capacidade de resposta do Estado às demandas sociais.

Nesse movimento de revisão do modelo burocrático, as reformas administrativas das décadas de 1980 e 1990 introduziram no setor público princípios associados à Nova Administração Pública. Bresser-Pereira (1998) sustenta que a administração estatal deveria deslocar seu foco do cumprimento estrito de processos para a obtenção de resultados e melhoria do desempenho governamental. Paula (2005), por outro lado, argumenta que o gerencialismo, embora tenha ampliado a preocupação com eficiência, manteve limitações relevantes ao não enfrentar plenamente os desafios relacionados à participação social e à construção da legitimidade democrática. Essa tensão evidencia que eficiência administrativa e controle institucional não constituem dimensões opostas, mas elementos que precisam ser articulados para fortalecer a governança pública.

É nesse ponto que o conceito de governança pública passa a ocupar posição central no debate contemporâneo. Denhardt e Denhardt (2015) defendem que a administração pública deve orientar-se pela criação de valor público, priorizando a colaboração entre Estado, sociedade e instituições. A OCDE (2023) complementa essa perspectiva ao indicar que sistemas de governança eficazes dependem simultaneamente de transparência, *accountability* e capacidade administrativa. Assim, a discussão sobre governança desloca o foco exclusivamente organizacional para a análise da capacidade estatal de produzir resultados sustentáveis, o que recoloca o papel do controle financeiro como elemento estruturante da ação governamental.

No contexto brasileiro, a descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente as responsabilidades dos municípios na implementação de políticas públicas. Abrucio (2005) argumenta que o fortalecimento dos governos locais ocorreu sem que houvesse, necessariamente, igual expansão da capacidade administrativa municipal. Arretche (2012) reforça que essa assimetria institucional tornou os municípios simultaneamente protagonistas da execução das políticas públicas e vulneráveis a limitações técnicas e fiscais. Nesse cenário, compreender os mecanismos que sustentam a capacidade governamental municipal torna-se fundamental para avaliar os níveis de governança pública existentes no país.

A literatura orçamentária aponta que o controle financeiro constitui um dos principais pilares dessa capacidade estatal. Giacomoni (2010) destaca que o orçamento público materializa o planejamento governamental e estabelece limites para a ação administrativa, funcionando como instrumento central de coordenação das políticas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal consolidou essa lógica ao vincular planejamento, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos (Brasil, 2000). Contudo, Aquino e Azevedo (2017) alertam que a mera existência de regras fiscais não assegura boa governança, sendo necessário avaliar empiricamente a qualidade das práticas de gestão financeira adotadas pelos governos.

É nesse contexto que metodologias internacionais de avaliação das finanças públicas ganharam relevância analítica. O Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) foi desenvolvido com o objetivo de mensurar o desempenho dos sistemas de gestão das finanças públicas, avaliando dimensões como credibilidade orçamentária, transparência fiscal, controle interno e supervisão institucional (PEFA Secretariat, 2016). Para De Renzio e Dorotinsky (2007), o diferencial do PEFA reside na possibilidade de avaliar a capacidade institucional dos governos para gerir recursos públicos de forma eficiente, indo além da análise meramente normativa do cumprimento legal.

Paralelamente, a literatura sobre governança pública passou a utilizar indicadores sintéticos como forma de mensurar o desempenho institucional dos governos. No Brasil, o Índice de Governança Municipal (IGM), elaborado pelo Conselho Federal de Administração, busca avaliar a qualidade da gestão municipal a partir de dimensões relacionadas à governança, gestão e resultados das políticas públicas (CFA, 2024). Santos e Rover (2019) demonstram que indicadores de governança possibilitam identificar como diferentes práticas administrativas influenciam a eficiência da aplicação dos recursos públicos e a capacidade estatal de gerar valor público.

Apesar dos avanços dessas agendas de pesquisa, observa-se uma lacuna relevante na literatura: os estudos tendem a analisar separadamente governança pública e gestão financeira. Enquanto o PEFA permite avaliar a qualidade do controle financeiro municipal, o IGM mensura resultados institucionais mais amplos relacionados à governança. A integração dessas duas abordagens abre espaço para investigar empiricamente se sistemas mais robustos de controle financeiro estão associados a níveis superiores de governança municipal, aproximando o debate teórico das evidências empíricas necessárias à avaliação da capacidade governamental local.

Dessa forma, esta pesquisa parte da premissa de que o controle financeiro não deve ser compreendido apenas como mecanismo de conformidade legal, mas como componente essencial da governança pública. Hood (1991) argumenta que sistemas eficazes de monitoramento e controle são determinantes para o desempenho organizacional no setor público. Assim, analisar a relação entre práticas de controle financeiro e níveis de governança municipal contribui para compreender em que medida a capacidade fiscal e institucional dos municípios influencia a qualidade da gestão pública.

Nesse sentido, o presente estudo investiga a relação entre as práticas de controle financeiro avaliadas pela metodologia PEFA e o nível de governança municipal mensurado pelo Índice de Governança Municipal (IGM) nos municípios do estado de Minas Gerais, buscando verificar se a eficiência da gestão das finanças públicas constitui fator explicativo para melhores resultados de governança local.

1.1 Problema de Pesquisa

Qual o efeito das práticas de controle financeiro sobre o nível de governança nos municípios do Estado de Minas Gerais?

1.2 Objetivo Geral

Analisar a relação entre as práticas de controle financeiro adotadas pelos municípios de Minas Gerais e o nível de governança, verificando como a eficiência no controle financeiro contribui para a melhoria da governança pública nessas localidades.

1.2.1 Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- I. Mensurar os níveis de práticas de controle financeiro adotadas pelos municípios mineiros;
- II. Caracterizar os níveis de governança nos municípios de Minas Gerais;
- III. Identificar em que medida a eficiência do controle financeiro produz efeitos sobre os níveis de governança nos municípios de Minas Gerais.

1.3 Justificativa

A escolha do estado de Minas Gerais como recorte territorial fundamenta-se em sua relevância no contexto federativo brasileiro, caracterizando-se pela elevada heterogeneidade administrativa, fiscal e socioeconômica entre os municípios. Conforme destaca Abrucio (2005), o federalismo brasileiro atribuiu aos governos locais responsabilidades crescentes na implementação de políticas públicas, ampliando simultaneamente os desafios relacionados à capacidade institucional e à gestão financeira municipal. Nesse cenário, Minas Gerais apresenta condições analíticas particularmente adequadas, uma vez que reúne o maior número de municípios do país, permitindo observar diferentes níveis de estrutura administrativa, capacidade fiscal e desempenho governamental dentro de um mesmo ambiente institucional.

A análise dos 853 municípios mineiros possibilita examinar, em escala abrangente, como distintas práticas de gestão financeira se relacionam com resultados de governança pública. Arretche (2012) argumenta que a descentralização ampliou a autonomia municipal, mas não eliminou desigualdades institucionais entre governos locais, tornando necessária a avaliação empírica da capacidade administrativa e financeira dos municípios. Assim, ao considerar múltiplas realidades municipais, o estudo contribui para compreender se diferenças nos mecanismos de controle financeiro estão associadas a variações observáveis nos níveis de governança pública.

O recorte temporal adotado, avaliação das práticas de controle financeiro por meio da metodologia *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) nos anos de 2022, 2023 e 2024, associada à mensuração da governança municipal pelo Índice de Governança Municipal (IGM/CFA) no ano de 2024 — permite analisar resultados recentes da gestão pública municipal brasileira. Segundo De Renzio e Dorotinsky (2007), instrumentos internacionais de avaliação das finanças públicas possibilitam identificar não apenas

conformidade normativa, mas também a capacidade institucional dos governos em planejar, executar e controlar recursos públicos de forma eficiente. Paralelamente, indicadores sintéticos de governança têm sido utilizados para avaliar o desempenho institucional e a qualidade da gestão pública, contribuindo para análises comparativas entre entes subnacionais (Santos; Rover, 2019).

A relevância teórica desta pesquisa reside na aproximação entre dois campos frequentemente analisados de forma separada na literatura nacional: o controle financeiro governamental e a governança pública municipal. Embora existam estudos dedicados à disciplina fiscal e outros voltados à governança pública, permanecem limitadas as investigações empíricas que analisam simultaneamente a qualidade dos sistemas de gestão financeira e seus efeitos sobre resultados de governança, especialmente no contexto municipal brasileiro. Nesse sentido, o estudo busca contribuir para o avanço da literatura ao investigar se práticas mais robustas de controle financeiro estão associadas a níveis superiores de governança pública.

Do ponto de vista prático, a pesquisa oferece subsídios para gestores públicos e formuladores de políticas ao evidenciar como mecanismos de planejamento, monitoramento e controle das finanças públicas podem fortalecer a capacidade governamental local. Conforme argumenta Giacomoni (2010), a efetividade da ação estatal depende diretamente da qualidade do planejamento e do controle orçamentário, enquanto a responsabilidade fiscal constitui elemento central para a sustentabilidade das políticas públicas (Brasil, 2000). Assim, ao relacionar empiricamente controle financeiro e governança municipal, o estudo contribui para o aprimoramento da gestão pública, o fortalecimento da *accountability* e a promoção de maior geração de valor público para a sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta pesquisa parte do pressuposto de que o nível de governança pública municipal não pode ser explicado apenas por características administrativas internas, mas resulta da interação entre o ambiente institucional federativo, os mecanismos de governança pública e as práticas de gestão financeira adotadas pelos governos locais. Essa perspectiva se justifica diante do problema investigativo, que busca analisar o efeito das práticas de controle financeiro sobre o nível de governança nos municípios do Estado de Minas Gerais, tornando essencial compreender o contexto institucional no qual esses governos operam (North, 1990; Abrucio, 2005).

O referencial teórico concentra-se em três dimensões interdependentes que fundamentam a análise proposta. A primeira diz respeito ao Federalismo Fiscal, compreendido como o arranjo institucional que organiza a distribuição de competências e recursos entre União, Estados e Municípios, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Essa distribuição é fundamental para garantir autonomia financeira aos entes federativos e reduzir desigualdades regionais, sendo as transferências intergovernamentais e a vinculação de receitas instrumentos essenciais para assegurar o financiamento contínuo de áreas prioritárias, como saúde e educação (Oates, 1999; Arretche, 2012).

A segunda dimensão refere-se à Governança Aplicada ao Setor Público, que envolve os princípios e modelos de gestão capazes de orientar a ação estatal de forma eficiente, transparente e participativa. Estudos indicam que práticas de transparência, controle social e participação cidadã, bem como a colaboração entre governos e sociedade civil, impactam diretamente a eficiência dos serviços públicos e a qualidade da gestão, contribuindo para a construção de valor público e o fortalecimento institucional (Denhardt; Denhardt, 2015; OCDE, 2023).

A terceira dimensão analisa as Finanças Públicas, com destaque para os princípios constitucionais que orientam a arrecadação, gestão e alocação de recursos públicos. O orçamento público, além de instrumento de planejamento e definição de prioridades, deve garantir a codificação correta das fontes de recursos e o acompanhamento do cumprimento das metas, promovendo maior transparência, eficiência e *accountability* na gestão (Giacomoni, 2010; Brasil, 2000; Aquino e Azevedo, 2017). Essa dimensão é crucial para entender como a adoção de práticas eficazes de controle financeiro pode potencializar a governança municipal.

A integração dessas três dimensões, estabelece a base conceitual necessária para analisar empiricamente se municípios com sistemas de controle financeiro mais robustos, avaliados por metodologias como PEFA, apresentam níveis superiores de governança, mensurados pelo Índice de Governança Municipal (IGM). Essa articulação permite compreender como eficiência fiscal e qualidade institucional se combinam para gerar resultados mais consistentes no contexto da gestão municipal em Minas Gerais (Hood, 1991; Santos e Rover, 2019).

2.1 Federalismo Fiscal

O federalismo constitui o arranjo institucional responsável por organizar a distribuição de competências políticas, administrativas e financeiras entre diferentes níveis de governo, permitindo a coexistência de unidades autônomas no mesmo Estado nacional (Watts, 1999; Elazar, 1987). No campo das finanças públicas, essa estrutura ganha dimensão econômica por meio do federalismo fiscal, cuja função, segundo Musgrave (1959), consiste em alocar responsabilidades tributárias e de gasto de forma eficiente entre os níveis governamentais.

Oates (1972) aprofunda essa interpretação ao demonstrar que a descentralização fiscal busca aproximar a provisão de bens públicos das preferências locais. Rezende (2001) amplia esse entendimento, ressaltando que tais escolhas não são apenas administrativas, mas refletem incentivos institucionais próprios do arranjo federativo.

A partir desse entendimento, o desempenho da governança municipal não pode ser explicado apenas por fatores administrativos internos. Rodden (2006) destaca que o comportamento fiscal dos governos locais é fortemente influenciado pelas regras federativas, que definem autonomia decisória, responsabilidade financeira e dependência intergovernamental. Assim, compreender o funcionamento do federalismo fiscal torna-se condição analítica necessária para examinar como práticas de controle financeiro influenciam os níveis de governança municipal.

Nesse sentido, o problema de pesquisa desta dissertação encontra fundamento na própria estrutura federativa, pois os mecanismos de controle financeiro representam instrumentos pelos quais os incentivos institucionais do federalismo fiscal se materializam na gestão pública local (Rodden, 2006; Shah, 2006).

Watts (1999) interpreta o federalismo como solução institucional para sociedades heterogêneas, permitindo que políticas públicas se adaptem às realidades locais. Entretanto, Oates (1999) adverte que a descentralização não produz eficiência administrativa

automaticamente, sendo necessária a existência de mecanismos de coordenação fiscal capazes de responsabilizar os governos subnacionais. Shah (2006) complementa essa perspectiva, sustentando que a autonomia fiscal só gera ganhos institucionais quando acompanhada de regras claras de disciplina orçamentária, reforçando que descentralização e controle fiscal são dimensões complementares do federalismo fiscal.

Faoro (2001) identifica que a formação histórica do federalismo brasileiro esteve associada à predominância das elites regionais durante a Primeira República, caracterizada por elevada autonomia estadual. Essa configuração institucional ajuda a compreender a persistente heterogeneidade administrativa entre entes subnacionais, relevante para a análise contemporânea da governança municipal e da capacidade fiscal local. Fausto (2013) demonstra que esse equilíbrio foi alterado pelos processos de centralização política do século XX, movimento que, segundo Avritzer (2002), limitou a autonomia subnacional e reduziu a capacidade decisória local. Bresser-Pereira (2008) complementa essa análise, evidenciando que a centralização também impactou o planejamento econômico dos entes subnacionais, reforçando a natureza pendular do federalismo brasileiro entre descentralização política e controle fiscal centralizado.

As reformas tributárias iniciadas na década de 1960 buscaram reorganizar o equilíbrio federativo. Varsano (1997) descreve o esforço técnico para simplificar o sistema tributário e reduzir desigualdades regionais. Contudo, Lopreato (2002) analisa que o modelo desenvolvimentista das décadas seguintes manteve a política fiscal subordinada às estratégias nacionais de crescimento econômico, ampliando gastos públicos e incentivando o endividamento subnacional. Oliveira (2007) detalha os desequilíbrios fiscais acumulados nesse período.

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma inflexão significativa ao reconhecer os municípios como entes federativos autônomos e ampliar sua participação nas receitas tributárias. Entretanto, Oliveira (2007) argumenta que a descentralização inicial ocorreu sem instrumentos suficientes de controle fiscal, gerando incentivos inconsistentes ao equilíbrio financeiro. Lopreato (2008) interpreta a estabilização macroeconômica dos anos 1990 como resposta a esse cenário, culminando na institucionalização da disciplina fiscal por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo Vazquez (2012), a LRF redefiniu as relações intergovernamentais, combinando autonomia administrativa com coordenação normativa centralizada.

Como resultado desse processo histórico, o federalismo fiscal brasileiro apresenta caráter híbrido, combinando descentralização administrativa com centralização regulatória das

finanças públicas (Oliveira, 2012). Dalmolin e Carvalho (2021) mostram que os mecanismos redistributivos, especialmente os fundos de participação, desempenham função relevante de equalização fiscal entre entes federativos. No entanto, Alves (2018) observa que a elevada dependência dessas transferências pode reduzir incentivos ao esforço arrecadatório local, interpretação reforçada por Szajnbok (2024), ao evidenciar impactos negativos sobre a inovação administrativa. Soares e Machado (2020) indicam que a predominância das transferências nas receitas municipais revela limitações estruturais à autonomia fiscal, tensionando os pressupostos clássicos do federalismo fiscal.

É nesse contexto que se insere o modelo do Federalismo que Preserva o Mercado, desenvolvido por Weingast (1995), que explica como determinadas condições institucionais compatibilizam a descentralização política e a disciplina fiscal. O autor sintetiza essas condições em mecanismos institucionais que estruturam incentivos à responsabilidade governamental, sistematizados no Quadro 1 e adotados nesta pesquisa como eixo interpretativo do federalismo fiscal.

As discussões convergem para a interpretação do federalismo fiscal como sistema de incentivos institucionais que molda o comportamento fiscal dos governos subnacionais. O modelo de Weingast (1995) oferece uma estrutura analítica adequada para compreender como as regras federativas influenciam a governança municipal. As condições institucionais desse modelo são sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Federalismo e o "Federalismo que preserva o mercado".

Conceito	Descrição	Exemplos e Implicações
Hierarquia (F1)	Formação de diferentes níveis de governo com autoridade definida.	Ponto principal do bom funcionamento do federalismo.
Autonomia Subnacional (F2)	Os governos subnacionais devem ter liberdade para adaptar políticas às suas circunstâncias locais.	Países que restringem a autonomia subnacional, como México e Índia, comprometem os benefícios do federalismo.
Mercado Comum (F3)	Produtos e fatores devem se mover livremente através das fronteiras jurisdicionais, promovendo a concorrência entre jurisdições.	Barreiras comerciais internas, como na Índia e na Rússia, limitam a mobilidade e prejudicam a eficiência do federalismo.
Restrição Orçamental (F4)	Os governos subnacionais devem suportar todas as consequências financeiras de suas decisões políticas, impedindo gastos excessivos e dependência de resgates do	Restrições orçamentais fracas levam a gastos excessivos e dependência de resgates, como na Argentina e no Brasil.

	governo central.	
Autoridade Institucionalizada (F5)	A descentralização deve ser garantida por instituições estáveis que impedem o governo central de retirar arbitrariamente a autonomia dos governos subnacionais.	Sem esta condição, o governo central pode comprometer a autonomia subnacional, como no México sob o PRI e na Índia sob o Partido do Congresso.
Federalismo que Preserva o Mercado	Limita a corrupção e a criação de monopólios por todos os níveis de governo, promovendo um ambiente competitivo que favorece a eficiência econômica.	Importante para países em desenvolvimento onde a intervenção governamental é comum e frequentemente ineficiente.

Fonte: Elaborado pela própria autora (2026).

As condições institucionais sintetizadas no Quadro 1 não constituem um modelo normativo isolado. Elas funcionam como instrumento analítico, permitindo compreender como diferentes arranjos federativos influenciam o comportamento fiscal dos governos subnacionais. Cada dimensão do federalismo que preserva o mercado oferece subsídios para entender por que práticas de controle financeiro podem resultar em níveis distintos de governança municipal.

O Quadro 1 é, portanto, o eixo analítico desta pesquisa. Ele permite enxergar o federalismo fiscal como um sistema de incentivos capaz de orientar comportamentos administrativos, fiscais e políticos entre os diferentes níveis de governo. A hierarquia federativa (F1) define a divisão formal de competências; a autonomia subnacional (F2) possibilita que políticas públicas se adaptem às condições locais; o mercado comum (F3) assegura mobilidade econômica e concorrência entre jurisdições; a restrição orçamentária (F4) impõe limites efetivos às decisões financeiras; e a autoridade institucionalizada (F5) garante estabilidade e previsibilidade ao longo do tempo.

O federalismo fiscal, nesse contexto, não deve ser entendido apenas como arranjo constitucional. Ele também constitui uma estrutura de incentivos que condiciona o comportamento dos governos subnacionais. A hierarquia federativa (F1), segundo Watts (1999) e Elazar (1987), estabelece os limites formais de autoridade política. Já a autonomia subnacional (F2), defendida por Oates (1972), permite que as políticas públicas reflitam as preferências locais.

No entanto, autonomia sem disciplina fiscal tende a gerar desequilíbrios, como aponta Rodden (2006). Por isso, a restrição orçamentária crível (F4), central no modelo de Weingast (1995), é indispensável para a sustentabilidade do federalismo. Shah (2006) reforça que a descentralização só produz ganhos institucionais quando acompanhada de mecanismos de

responsabilização fiscal. As dimensões do Quadro 1 dialogam, assim, com a literatura clássica e contemporânea do federalismo fiscal, demonstrando que governança e disciplina financeira derivam de incentivos institucionais, e não apenas de capacidades administrativas isoladas.

Weingast (1995) argumenta que sistemas federativos eficientes dependem de incentivos que responsabilizem os governos subnacionais pelas consequências de suas decisões financeiras. A concorrência entre jurisdições funciona como mecanismo disciplinador, incentivando práticas fiscalmente responsáveis e reduzindo comportamentos oportunistas.

A teoria econômica clássica reforça esse ponto. Hayek (1945) destaca que o conhecimento necessário para formular políticas públicas está disperso na sociedade, sendo mais acessível aos governos locais, justificando a autonomia subnacional (F2). Tiebout (1956) demonstra que a competição entre jurisdições permite que cidadãos escolham localidades cujas políticas atendam melhor às suas preferências, o que depende da autonomia local e de um mercado comum integrado (F3).

A restrição orçamentária crível (F4) assume papel central na análise das finanças municipais. A literatura de segunda geração do federalismo fiscal enfatiza que a descentralização só gera eficiência se os governos ajustarem receitas e despesas sem depender de resgates financeiros de níveis superiores. Weingast (2014) define essas restrições rígidas como mecanismos institucionais que obrigam os gestores a internalizar os custos de suas decisões, evitando gastos além da capacidade do ente.

Esse conceito se relaciona diretamente à condição financeira governamental. O GASB (1987) define-a como a capacidade de manter a prestação de serviços e cumprir obrigações financeiras ao longo do tempo. Groves e Valente (2003) complementam que governos financeiramente saudáveis resistem a choques econômicos, adaptam-se a mudanças demográficas e mantêm os serviços à população. Lima e Diniz (2016) acrescentam que a saúde financeira requer monitoramento constante e medidas de ajuste sempre que sinais de deterioração surgem.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal institucionalizou a restrição orçamentária. Silva (2005) observa que a LRF incorporou princípios de limites fiscais, planejamento, transparência e responsabilização de gestores. Ao exigir metas fiscais, avaliação de riscos e monitoramento contínuo, a legislação buscou alinhar o comportamento dos administradores à disciplina fiscal prevista pela teoria do federalismo fiscal contemporâneo.

A restrição orçamentária (F4) é, portanto, mais que um limite financeiro; trata-se de um mecanismo institucional de governança. Transparência e responsabilização fortalecem a

disciplina fiscal e melhoram a alocação de recursos, já que os governos operam sob maior escrutínio. Práticas de planejamento, controle e gestão orçamentária tornam-se centrais para a sustentabilidade fiscal e a eficiência administrativa (Baldissera et al., 2020; Pereira, 2005; Meirelles, 2020).

Apesar desses avanços, o Brasil ainda enfrenta limitações. A elevada dependência de transferências intergovernamentais reduz a autonomia fiscal municipal e enfraquece a credibilidade da restrição orçamentária, criando incentivos que podem comprometer disciplina e eficiência (Dalmolin e Carvalho, 2020; Alves, 2018; Szajnbok, 2024).

As contribuições teóricas não devem ser vistas isoladamente. Elas se articulam com as condições institucionais do federalismo que preserva o mercado. O Quadro 1 integra o referencial, mostrando como regras federativas se traduzem em práticas de governança orçamentária e resultados financeiros municipais. A interpretação do federalismo fiscal, portanto, depende de como essas regras estruturam incentivos à responsabilidade fiscal, coordenação intergovernamental e controle das decisões públicas. Tais condições só produzem efeitos concretos quando operacionalizadas por mecanismos administrativos que transformam autonomia e disciplina fiscal em práticas reais de gestão.

Diferenças nos níveis de governança municipal podem ser compreendidas a partir da forma como os municípios aplicam, via práticas de controle financeiro, os incentivos institucionais previstos pelo federalismo brasileiro.

2.2 Governança no setor público

O debate sobre governança pública surge como consequência das mudanças observadas na administração contemporânea, diante da necessidade de fortalecer a capacidade do Estado de formular, implementar e controlar políticas públicas em contextos complexos. No âmbito federativo, discutido anteriormente, a governança não se restringe à estrutura administrativa interna dos governos, mas envolve a interação entre regras institucionais, mecanismos de coordenação entre entes e instrumentos de gestão financeira disponíveis. Enquanto o federalismo fiscal estabelece o ambiente institucional que orienta a ação governamental, a governança permite observar como esses incentivos se traduzem em práticas administrativas e resultados concretos, conectando esta seção ao objetivo central da pesquisa.

Se o federalismo fiscal define os incentivos que condicionam a atuação municipal, a governança pública mostra como os governos organizam processos decisórios, exercem controle e produzem resultados. Essa relação é central para esta pesquisa, que busca

compreender o impacto das práticas de controle financeiro no nível de governança dos municípios de Minas Gerais.

Segundo Oliveira e Pisa (2015), o conceito de governança ganhou destaque a partir da década de 1980, especialmente após crises corporativas e escândalos financeiros internacionais, embora suas bases conceituais já remetessem às discussões sobre separação entre propriedade e gestão de Berle e Means (1932). No início dos anos 2000, novos escândalos contábeis reforçaram a necessidade de transparência, controle e responsabilização, promovendo a incorporação dos princípios de governança também no setor público.

O movimento da Nova Gestão Pública (New Public Management) influenciou reformas voltadas à eficiência, accountability e resultados, aproximando práticas públicas de modelos inicialmente desenvolvidos para o setor corporativo (Subramaniam et al., 2013). Conseqüentemente, a governança passou a ser vista não apenas como estrutura administrativa, mas como sistema de direção, monitoramento e avaliação das ações governamentais.

O interesse acadêmico pelo tema cresceu internacionalmente (Bersch; Praça; Taylor, 2017; Fukuyama, 2013; Hanson; Sigman, 2013) e no Brasil, com contribuições do Ipea (Pires; Gomide, 2016) e da Enap (2018a; 2018b), que desenvolveram avaliações empíricas sobre capacidade estatal e qualidade das políticas públicas. Organismos internacionais e instituições de controle, como OCDE, IFAC e TCU, também passaram a adaptar princípios de governança ao setor público (Cavalcante; Luca, 2013; Marques, 2007; TCU, 2014).

Apesar dessa expansão, Oliveira e Resende (2020) observam que grande parte da literatura ainda se concentra na governança corporativa, destacando a necessidade de instrumentos analíticos que capturem as especificidades do setor público. Castro, Barbosa Neto e Cunha (2022) identificam desafios frequentes, como formalização excessiva, descontinuidade administrativa e fragilidade na transparência, que afetam eficiência e accountability.

A diversidade conceitual evidencia que governança pública não é um conceito único, mas multidimensional. O Quadro 2 organiza as principais abordagens da literatura, delimitando o conceito adotado nesta pesquisa e sua mensuração empírica.

Quadro 2 - Revisão de Literatura sobre Governança Pública.

Autores	Conceitos
Rodhes (1996)	Processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo.

IFAC (2001; 2013b; 2014)	Estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal, entre outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.
Chhotray e Stoker (2009)	Processo que cria as condições para o estabelecimento de regras ordenadas e ações coletivas na esfera pública.
Osborne (2010)	Resposta dada às demandas reais dos cidadãos.
Edwards <i>et al.</i> (2012)	Governança é um conceito multidimensional, com diferentes sentidos conforme o ponto de vista do observador ou o aspecto analisado.
Fukuyama (2013)	Destaca duas dimensões: capacidade (recursos e profissionalização) e autonomia (independência dos burocratas frente aos políticos).
Bilhim (2014)	Atua em três níveis: institucional, organizacional e técnico.
TCU (2014)	Funções: direcionamento estratégico; supervisão da gestão; envolvimento das partes interessadas; gestão de riscos estratégicos; conflitos internos; auditoria e avaliação; <i>accountability</i> e transparência.
IBGC (2015)	Sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos.
Silva e Vicentin (2018)	Instrumento para garantir o bem-estar da sociedade via desenvolvimento econômico, competitividade e eficiência dos mercados.
Teixeira e Gomes (2019)	Sugere procedimentos e execução voltados à eficiência administrativa e ao alinhamento entre gestor público e cidadão.
OCDE (2020)	Governança moderna promove integridade, transparência, responsabilidade e participação cidadã nas decisões políticas.
Matias-Pereira (2022)	Relaciona-se às pressões por gestão eficiente, transparência, <i>accountability</i> , participação e qualidade dos serviços públicos.
Resende <i>et al.</i> (2024)	Visa à efetividade das políticas públicas e à contribuição das organizações públicas para o bem-estar social.

Fonte: Elaborado pela própria autora (2026).

A análise apresentada no Quadro 2 evidencia que a governança pública não possui uma definição única, sendo entendida como um fenômeno multidimensional. Para os objetivos desta pesquisa, essa diversidade teórica é relevante, pois permite examinar a governança municipal não apenas sob a perspectiva institucional, mas também considerando os mecanismos de controle, direção e monitoramento relacionados à gestão financeira pública. Rhodes (1996) inaugura essa visão ao conceber a governança como um processo que vai além do governo formal, ideia posteriormente ampliada por Chhotray e Stoker (2009), que destacam a construção coletiva de regras e ações públicas.

Essa evolução dialoga com a definição institucional da IFAC (2014), que descreve a governança como uma estrutura capaz de assegurar a produção de resultados públicos desejados. A OCDE (2020) reforça essa interpretação, associando governança à integridade, transparência e participação cidadã. No contexto brasileiro, o TCU (2014) traduz essas dimensões em funções operacionais de liderança, estratégia e controle, aproximando o conceito abstrato de governança das práticas efetivamente observáveis nos municípios.

Entre as diversas abordagens, destaca-se a definição do TCU (2014), que considera a governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, orientar e monitorar a atuação da gestão pública. Essa perspectiva conecta diretamente a governança às práticas de supervisão e controle administrativo, aspecto central para os objetivos desta pesquisa.

Grindle (2017) complementa essa compreensão ao ressaltar que a governança envolve tanto decisões políticas quanto estruturas administrativas e instituições, formais e informais, que moldam a relação entre Estado e sociedade. Nessa perspectiva, a eficácia da governança depende da capacidade institucional de organizar recursos, coordenar atores e gerar resultados coletivos, contribuindo para a criação de valor público (Martins; Marini, 2014; Oliveira; Pisa, 2015).

A sistematização dessas dimensões é apresentada no Quadro 3, elaborado a partir da síntese proposta por Oliveira e Resende (2020), que organiza a governança pública em níveis analíticos, teorias explicativas e categorias operacionais de análise.

Quadro 3 - Resumo de Governança Pública através do estudo de Oliveira e Resende (2020).

(continua)

	Aspecto	Descrição	Referência utilizada
	Níveis de Governança	- Macro: é o estatal, centrado na governança de todo o setor público e nas relações entre o Congresso, o Poder Executivo e o aparelho administrativo.	Spanhove; Verhoest (2007)
		- Meso: é o setor político, onde departamentos e agências, liderados por um ministro, focam na execução de políticas públicas.	
		- Micro: é o nível da organização, chefiada por um gestor e, em alguns casos, por um Conselho de Administração e está associado à perspectiva da governança organizacional, devendo estar vinculada a objetivos de governo do nível macro, sob pena de	

		tornarem-se, no limite, ineficazes.	
	Teorias	-Teoria Institucional: Legitimidade das práticas, com vistas à melhoria do desempenho.	Freeman; Reed (1983)
		-Teoria dos Stakeholders: Grupos que afetam e são afetados pelos objetivos da organização.	
	Categorias de Análise	-Gestão Estratégica: Estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas.	TCU (2014)
		Pessoas: Seleção, capacitação, avaliação de desempenho, ética no comportamento.	Marques (2007); TCU (2014); Ministério do Planejamento (2014); CGU/MPOG (2016)
	<i>Accountability</i> da organização	Transparência, a responsabilização dos agentes por meios de ações de controle e a prestação de contas.	(Koppell, 2005; Pinho; Sacramento, 2009; Rocha, 2009)

Fonte: Adaptado de Oliveira e Resende (2020).

A estrutura multinível apresentada no Quadro 3 permite compreender que o problema investigado nesta dissertação se situa predominantemente no nível micro da governança, onde práticas administrativas e mecanismos de controle financeiro constituem a operacionalização concreta dos incentivos institucionais definidos no nível macro do federalismo fiscal. Nesse sentido, o Quadro 3 orienta a análise das dimensões da governança pública consideradas nesta pesquisa, servindo como base conceitual para a interpretação dos indicadores empíricos posteriormente analisados.

No nível macro, as regras do arranjo federativo conectam federalismo fiscal e governança pública, evidenciando como os incentivos definidos pelo sistema federativo moldam o comportamento dos entes locais, como apontam Spanhove e Verhoest (2007). No nível meso, as políticas públicas funcionam como instrumentos de coordenação entre diferentes níveis de governo, enquanto no nível micro a governança se manifesta nas práticas

administrativas cotidianas das organizações públicas, reforçando a importância do cotidiano administrativo na efetivação das regras e políticas (Bilhim, 2014).

Essa articulação confirma a perspectiva de Fukuyama (2013), segundo a qual a governança depende da combinação entre capacidade estatal e autonomia institucional. De forma complementar, planejamento estratégico, gestão de pessoas e *accountability* constituem mecanismos pelos quais esses incentivos federativos passam a influenciar concretamente o desempenho municipal (Oliveira; Resende, 2020). Ou seja, a capacidade do Estado de organizar recursos e orientar ações no nível local depende não apenas das regras definidas no nível macro, mas também da forma como essas regras são operacionalizadas no cotidiano administrativo.

A partir dessa perspectiva, surge o conceito de governança orçamentária, entendido como a aplicação dos princípios da governança pública ao ciclo de planejamento, execução e controle do orçamento. Esse conceito permite observar empiricamente a capacidade do Estado de transformar estratégias em resultados públicos. A análise multinível evidencia que o desempenho governamental resulta da interação entre dimensões macroinstitucionais, setoriais e organizacionais, reforçando que a governança municipal deve ser compreendida como parte de um sistema institucional mais amplo, no qual regras fiscais, capacidades administrativas e mecanismos de controle financeiro atuam de forma interdependente.

Nesse contexto, a mensuração da governança se torna especialmente relevante no cenário municipal brasileiro, marcado pela heterogeneidade institucional entre os entes locais, evidenciada por diferenças de capacidade administrativa, disponibilidade fiscal e qualidade dos mecanismos de controle. Indicadores sintéticos de governança, como o Índice de Governança Municipal (IGM), surgem como ferramentas capazes de traduzir dimensões abstratas em medidas comparáveis. Desenvolvido pelo Conselho Federal de Administração (CFA), o IGM permite analisar empiricamente a governança municipal não apenas como conceito normativo, mas também como variável mensurável, possibilitando comparações entre municípios.

A literatura recente reforça a conexão entre planejamento e execução financeira como elemento central da governança. A consistência entre essas etapas é essencial para a eficiência da gestão pública (Camargo; Farber, 2014), enquanto indicadores de desempenho orçamentário se tornam instrumentos centrais para mensuração da governança, especialmente no que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade (Souza; Siqueira, 2007; Bizerra, 2011), princípios reforçados pelo princípio constitucional da eficiência administrativa (Meirelles, 2013).

Dentro dessa perspectiva, a credibilidade orçamentária assume papel estratégico, refletindo a capacidade do governo de executar o orçamento conforme planejado. O framework PEFA (2019) define credibilidade como o grau de realismo das previsões fiscais, e estudos mostram que desvios significativos entre valores previstos e realizados podem reduzir a utilidade do orçamento como instrumento de planejamento e controle, além de comprometer a *accountability* do processo decisório (Scarpin; Slomski, 2005; Zonatto; Hein, 2013; Aquino; Azevedo, 2017). Assim, a credibilidade orçamentária deixa de ser apenas uma dimensão técnica, passando a constituir indicador relevante da governança, pois expressa a capacidade institucional do governo de alinhar planejamento, execução e resultados públicos (Carneiro; Costa, 2021; Deon et al., 2021; Cruz; Afonso, 2018).

Considerando o IGM como medida sintética da governança local, sua aplicação nesta pesquisa permite analisar como práticas de controle financeiro e qualidade da execução orçamentária influenciam o nível de governança municipal observado, articulando a análise conceitual com dados empíricos confiáveis.

2.3 Finanças Públicas

As finanças públicas constituem o campo de estudo que analisa o papel do Estado na arrecadação de receitas, na realização de despesas e na provisão de bens e serviços voltados ao interesse coletivo, conforme destaca Giacomoni (2019). Nesse contexto, a atuação estatal se ancora em princípios como legalidade, economicidade, eficiência e controle social, que estruturam a gestão fiscal contemporânea e influenciam diretamente a qualidade da governança pública.

Rezende (2001) reforça que a política fiscal funciona como um dos principais instrumentos de intervenção governamental, permitindo ao Estado estimular o crescimento econômico, reduzir desigualdades sociais e equilibrar suas contas. Dessa forma, receitas e despesas públicas não são apenas variáveis financeiras, mas também instrumentos institucionais capazes de moldar o desenvolvimento econômico e social.

Historicamente, o papel do Estado nas finanças públicas passou por transformações significativas. Durante o período do liberalismo econômico, predominava a visão de finanças neutras, inspirada em pensadores clássicos como Adam Smith, Jean-Baptiste Say e David Ricardo, para os quais a intervenção estatal deveria ser mínima, restrita à segurança, justiça e diplomacia. Nessa perspectiva, o equilíbrio orçamentário era regra, admitindo-se endividamento apenas em situações excepcionais (Gomes, 2016).

No entanto, a crise econômica de 1929 evidenciou as limitações desse modelo, abrindo espaço para uma redefinição do papel do Estado. As contribuições de John Maynard Keynes impulsionaram a defesa de uma atuação estatal ativa, por meio do investimento público e da expansão fiscal, como forma de estabilização econômica e promoção do bem-estar social. Nesse sentido, Mário (2015) observa que o aumento das funções governamentais exigiu o fortalecimento da administração pública e maior capacidade arrecadatória.

Musgrave (1973) sistematizou a teoria moderna das finanças públicas, definindo três funções econômicas do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora. Essas funções surgem para corrigir falhas de mercado, como externalidades, monopólios naturais, desigualdades sociais e instabilidades econômicas, legitimando a intervenção estatal por meio da tributação e do gasto público.

Apesar dessa ampliação das responsabilidades governamentais, o debate sobre eficiência fiscal permanece relevante. Say (1972) defendia que um sistema financeiro ideal deveria combinar baixos gastos e carga tributária reduzida, enquanto Gomes (2016) destaca que, embora organizações públicas não busquem lucro, é fundamental administrar recursos escassos de forma responsável. Esse equilíbrio entre expansão estatal e disciplina fiscal é central para a discussão sobre governança orçamentária.

Nesse cenário, a governança orçamentária emerge como resposta à necessidade de integrar planejamento, execução e controle fiscal em sistemas públicos complexos. Barcelos (2012) define esse conceito como o conjunto de regras, formais e informais, que orientam interações políticas, econômicas e sociais relacionadas à distribuição de recursos, ressaltando que instituições orçamentárias são interpretadas e operacionalizadas por indivíduos.

Paralelamente, organismos internacionais, como a OCDE, estruturaram princípios orientadores para aprimorar a qualidade das decisões fiscais. O Quadro 4 apresenta os dez princípios de governança orçamentária recomendados por essa organização, oferecendo referência para avaliação e melhoria da gestão pública.

Quadro 4 - Os 10 princípios recomendados pelo Conselho de Governança Orçamentária.

Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo coerente e custo-efetivo.

Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.
Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.
Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

Fonte: *Recommendation of the council on budgetary governance*. Paris: OCDE, 2015.

Os princípios de governança orçamentária apresentados no Quadro 4 traduzem, em termos operacionais, as condições institucionais discutidas anteriormente no âmbito do federalismo fiscal e da governança pública. Elementos como planejamento fiscal, transparência, gestão de riscos e *accountability* passam, assim, a representar mecanismos institucionais por meio dos quais práticas de controle financeiro podem influenciar o desempenho da governança municipal, constituindo o núcleo analítico desta pesquisa.

A literatura recente demonstra que a governança orçamentária contemporânea supera a visão tradicional centrada exclusivamente no equilíbrio fiscal. Conforme a OCDE (2015), o orçamento público incorpora dimensões institucionais relacionadas ao planejamento estratégico, à transparência, à participação social e à gestão de riscos fiscais. Essa ampliação aproxima o orçamento do próprio conceito de governança pública discutido anteriormente, uma vez que, como argumentam Giacomoni (2019) e Barcelos (2012), as decisões orçamentárias funcionam como mecanismos de coordenação entre objetivos políticos, capacidade administrativa e sustentabilidade financeira.

Nessa perspectiva, os princípios da OCDE reforçam a compreensão de que o orçamento constitui o principal instrumento de materialização das decisões governamentais. Matias-Pereira (2022) sustenta que a governança pública se concretiza quando estratégias institucionais são convertidas em alocação eficiente de recursos, enquanto o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) evidencia que liderança, estratégia e controle dependem diretamente da qualidade das informações financeiras produzidas pelo sistema orçamentário. O orçamento, portanto, não apenas reflete escolhas políticas, mas condiciona a própria capacidade de governar.

A convergência entre planejamento estratégico e disciplina fiscal, presente nos princípios de alinhamento orçamentário e gestão de riscos apresentados no Quadro 4, dialoga com a noção de restrição orçamentária crível desenvolvida por Weingast (1995). Sob essa ótica, regras orçamentárias transparentes e previsíveis contribuem para internalizar os custos fiscais das decisões públicas, reduzindo incentivos a comportamentos oportunistas e fortalecendo a responsabilidade governamental, conforme discutido por Rodden (2006) e Shah (2006) no debate sobre federalismo fiscal.

Além disso, a ênfase da OCDE (2015) na transparência, prestação de contas e participação cidadã aproxima a governança orçamentária das dimensões democráticas da governança pública destacadas por Rhodes (1996) e por Chhotray e Stoker (2009). O orçamento deixa, assim, de ser compreendido apenas como instrumento técnico-financeiro e passa a ser reconhecido como espaço institucional de negociação política, coordenação governamental e controle social.

Dessa forma, o Quadro 5 assume função analítica central nesta pesquisa ao evidenciar que práticas orçamentárias internacionalmente reconhecidas constituem mecanismos concretos pelos quais os incentivos institucionais do federalismo fiscal, especialmente autonomia decisória e disciplina financeira, se materializam em práticas observáveis de governança pública municipal.

A perspectiva institucional da governança orçamentária pode ser aprofundada a partir dos princípios de ação coletiva formulados por Ostrom (1990) e sistematizados por Barcelos (2012). Esses elementos encontram síntese analítica no Quadro 5, que apresenta os princípios de governança orçamentária aplicados aos sistemas públicos.

Quadro 5 - Os 12 princípios de governança orçamentária de Barcelos adaptados por Elinor Ostrom.

(continua)

Princípio	Descrição
Delimitação de Fronteiras de Recursos	Este princípio diz respeito aos esforços de classificar e de especificar os recursos orçamentários, a fim de que se possa determinar os detalhes relacionados a sua origem, aplicação, finalidade, responsabilidade pela posse e outros atributos das transações orçamentárias.
Delimitação de Fronteiras de Recursos	Classificações orçamentárias tornam-se um elemento fundamental a este princípio. Num

	<p>sistema de governança de recursos orçamentários é fundamental que se definam tais recursos, que se detalhem seus principais atributos e que se definam os limites e direitos de sua utilização.</p>
Delimitação de Fronteiras de Usuários	<p>Este princípio diz respeito aos esforços de definir jurisdições, direitos e deveres a serem observados pelos indivíduos e organizações (atores orçamentários) que participam do processo orçamentário. Num sistema de recursos orçamentários é fundamental que se determine quais são os usuários que o constituem, que se especifiquem seus papéis e que se estabeleçam o modo de acesso e as condições de permanência em seus postos (jurisdições).</p>
Congruência das Regras Orçamentárias (regras de provisão e de apropriação) com as condições locais/setoriais	<p>Este princípio pode ser entendido como uma negação ao bordão "<i>One Size Fits All</i>" / um tamanho único serve a todos". Sistemas orçamentários amplos, especialmente em regimes federativos, tendem a enfrentar uma enorme variedade de contextos, tanto no aspecto territorial quanto no setorial, demandando um grau substancial de flexibilidade na concepção e na aplicação das regras de governança. Em geral, a realidade dos espaços, das estruturas e dos agentes onde os recursos orçamentários transformam-se em políticas públicas costuma ser muito heterogênea. Em tais sistemas, é presumível que as regras pertinentes à provisão e à apropriação de recursos apresentem alguma congruência com a diversidade e com a dinâmica das condições de contexto local/setorial, concedendo espaços de adaptação.</p>
Congruência entre Usuários e Recursos	<p>Este princípio relaciona-se à ideia de que a sustentabilidade do sistema orçamentário depende não apenas da conservação dos recursos públicos, mas também da garantia de condições dignas aos usuários. Haverá congruência se as regras de governança forem capazes de evitar tanto a penúria dos usuários quanto a sobreutilização dos recursos do sistema. Assim, é presumível a congruência entre sustentabilidade política</p>

	(atenção às necessidades dos usuários) e sustentabilidade fiscal (atenção à conservação dos recursos).
Arranjos de Decisão Coletiva (decisões de mobilização e de alocação)	Este princípio liga-se à ideia de que os indivíduos e as organizações tendem a aderir e defender mais devotamente as decisões das quais puderam participar. Num sistema de recursos orçamentários, é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado no poder decisório, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar das decisões que o afetam.
Arranjos de Decisão Coletiva (mudança de regras)	Este princípio está relacionado à noção de que os indivíduos e as organizações deveriam poder participar da concepção e propor mudanças nas regras que os governam. Num sistema de recursos orçamentários, é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder de conceber e de mudar regras, de forma que alguma parcela dos usuários possa participar da elaboração e da alteração das regras que os afetam.
Informações para Decisão Coletiva (observabilidade das decisões e de seus impactos)	Este princípio diz respeito à ideia de que as decisões orçamentárias e seus impactos deveriam ser observáveis e mensuráveis por todos os atores do sistema, de modo a permitir o reconhecimento de méritos e a atribuição de responsabilidades, além de ações subsequentes apropriadas. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja algum grau de observabilidade das decisões, por meio da evidenciação e da reportação das condições correntes e futuras do sistema orçamentário (tanto em relação aos usuários quanto aos recursos).
Monitoramento de Usuários e Recursos	Este princípio denota que o comportamento dos atores orçamentários está sujeito a desvios e que os recursos sob suas responsabilidades estão expostos à utilização inadequada, requerendo, portanto, ações de monitoramento. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja algum

	<p>grau de monitoramento de usuários e de recursos, a fim de se reconhecer eventuais desvios de comportamento e das condições esperadas, respectivamente.</p>
Sanções Graduais	<p>Este princípio denota que os atores orçamentários que cometem infrações contra o sistema devem sofrer sanções proporcionais à gravidade de seus atos, a fim de desencorajar desvios de comportamento sistemáticos e promover a noção coletiva de 'justiça'.</p>
Sanções Graduais	<p>Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja previsão de punições graduais aplicáveis contra atores orçamentários que infringem as regras.</p>
Instrumentos para Resolução de Conflitos	<p>Este princípio está ligado à noção de que os conflitos orçamentários precisam ser resolvidos de forma rápida e pouco custosa, a fim de se evitar dificuldades na construção de consensos fundamentais ao processo alocativo. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que se instituem mecanismos voltados à solução de controvérsias entre atores.</p>
Legitimidade para decidir sobre Questões Inerentes	<p>Este princípio diz respeito à ideia de que instâncias orçamentárias paralelas e subordinadas precisam de autoridade e autonomia para decidir sobre as questões que lhes são diretamente inerentes. Em um sistema de recursos orçamentários de grande amplitude, como o federal, é importante que os atores que operam em subsistemas conexos disponham de prerrogativas decisórias próprias, sem que suas deliberações sejam postas em xeque ou erodidas por jurisdições superiores ou subsequentes.</p>
Governança Baseada em Instituições Alinhadas	<p>Este princípio relaciona-se à ideia de que, em sistemas orçamentários amplos, nos quais diversas jurisdições atuam de forma relativamente autônoma, são necessários mecanismos de coordenação, inclusive não hierárquicos, para que os atores orçamentários desempenhem seus papéis de maneira cooperativa. Nesses sistemas, os</p>

	diferentes atores operam em múltiplas camadas organizacionais.
--	--

Fonte: Adaptado de Pacelli (2024).

Os princípios de governança orçamentária inspirados em Ostrom e sistematizados por Barcelos ampliam a compreensão da governança pública ao evidenciar que os sistemas orçamentários funcionam como arenas institucionais de ação coletiva. Sob essa perspectiva, práticas de controle financeiro deixam de ser compreendidas apenas como rotinas técnicas e passam a assumir papel institucional relevante, organizando processos de coordenação, cooperação e responsabilização entre atores governamentais. Enquanto o Quadro 4 apresenta diretrizes internacionais de boa governança fiscal, o Quadro 5 evidencia os mecanismos institucionais que sustentam o funcionamento cotidiano dos sistemas orçamentários na administração pública (Barcelos, 2012).

A análise proposta por Ostrom (1990) demonstra que sistemas complexos de gestão coletiva dependem da existência de fronteiras claramente definidas, regras compartilhadas e mecanismos permanentes de monitoramento capazes de alinhar interesses individuais ao objetivo coletivo. Quando aplicada ao orçamento público, essa abordagem permite compreender que a sustentabilidade fiscal não decorre exclusivamente da existência de normas legais, mas da construção de arranjos institucionais que organizam incentivos, responsabilidades e processos decisórios entre os diferentes atores envolvidos na gestão governamental.

Os princípios de delimitação de recursos e usuários apresentados no Quadro 5 aproximam-se da literatura de federalismo fiscal ao reforçarem a importância da definição clara de competências e responsabilidades entre níveis de governo, elemento associado à organização hierárquica dos sistemas federativos discutida por Watts (1999) e Elazar (1987). Nessa mesma direção, a congruência entre regras orçamentárias e condições locais dialoga com o argumento de Oates (1972) acerca da eficiência da descentralização, ao reconhecer que políticas públicas tendem a produzir melhores resultados quando adaptadas às especificidades territoriais.

Os arranjos de decisão coletiva e os mecanismos de resolução de conflitos evidenciam a dimensão relacional da governança pública destacada por Fukuyama (2013) e Grindle (2017), segundo os quais a capacidade estatal resulta da interação entre instituições, burocracias e sociedade. Participação, negociação e compartilhamento de decisões passam,

portanto, a desempenhar papel relevante na legitimação das escolhas orçamentárias e na ampliação da efetividade das políticas públicas.

Especial atenção merece o princípio de monitoramento associado à aplicação de sanções graduais, diretamente relacionado à lógica de accountability discutida por Koppell (2005) e por Pinho e Sacramento (2009). Esses mecanismos fortalecem o controle institucional das decisões financeiras e contribuem para a manutenção da disciplina fiscal, aproximando o funcionamento do orçamento público da noção de restrição orçamentária crível desenvolvida por Weingast (1995).

Dessa forma, o Quadro 5 amplia o modelo analítico adotado nesta pesquisa ao indicar que a governança orçamentária depende da articulação entre regras formais, incentivos institucionais e práticas administrativas cotidianas. Enquanto o federalismo fiscal estabelece o ambiente institucional (Quadro 1) e a governança pública define mecanismos organizacionais de direção e controle (Quadros 2 e 3), os princípios sistematizados por Barcelos permitem observar empiricamente a governança no nível do processo orçamentário.

O orçamento público assume, nesse contexto, função integradora entre federalismo fiscal, governança pública e finanças públicas, possibilitando compreender como práticas de controle financeiro influenciam o nível de governança municipal, questão central desta dissertação.

O orçamento materializa essas discussões ao constituir o principal instrumento de planejamento governamental. Andrade (2016) observa que ele expressa prioridades políticas e sociais, enquanto Habckost (1991) o caracteriza como mecanismo de controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo.

Na literatura de gestão, essa compreensão é reforçada por diferentes abordagens. Almeida (2007) entende o orçamento como plano quantitativo de utilização de recursos; Garrison, Noreen e Brewer (2007) destacam sua relevância para o planejamento operacional; e Horngren, Sundem e Stratton (2004) enfatizam sua função de comparação entre desempenho planejado e realizado. Assim, o orçamento passa a reunir simultaneamente funções políticas, gerenciais e de controle institucional.

A estrutura orçamentária fundamenta-se nas categorias de receita e despesa pública. Baleeiro (1981) define receita pública como ingresso capaz de ampliar o patrimônio estatal, enquanto Catarino (2004) sintetiza sua importância ao afirmar que “sem receitas não há Estado”, evidenciando que a capacidade arrecadatória condiciona diretamente a implementação das políticas públicas.

No federalismo brasileiro, a vinculação de receitas constitui mecanismo relevante para assegurar financiamento contínuo de áreas prioritárias. Prado (2017) destaca que a vinculação promove estabilidade das políticas públicas, ainda que possa reduzir a flexibilidade orçamentária. Esse debate é aprofundado por Bassi (2019) e Bianco (2010), que demonstram como a rigidez orçamentária pode limitar a capacidade de resposta governamental diante de crises e reduzir incentivos à gestão eficiente. Santos e Oliveira (2018) defendem revisões periódicas das vinculações como forma de equilibrar estabilidade financeira e eficiência alocativa, posição próxima à crítica apresentada por Meressi (2005) acerca dos efeitos do excesso de vinculações sobre a adaptabilidade do orçamento público.

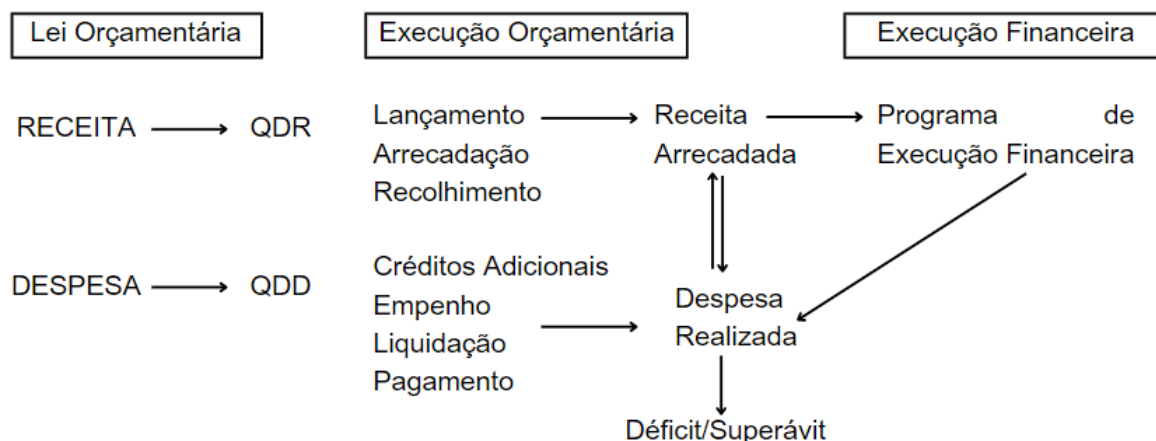
Carvalho (2010), ao interpretar o art. 167 da Constituição Federal, demonstra que o princípio da não-afetação admite exceções relacionadas às transferências federativas, evidenciando novamente a interação entre federalismo fiscal e governança financeira municipal.

A governança financeira exige, ainda, mecanismos técnicos capazes de assegurar rastreabilidade e transparência dos recursos públicos. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Secretaria do Tesouro Nacional, 2021) destaca que a codificação das fontes de recursos permite identificar origem, destinação e financiamento das despesas públicas.

A uniformização nacional promovida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e pelas Portarias STN/SOF nº 20/2021 e nº 710/2021 representa avanço institucional relevante na padronização contábil entre entes federativos, fortalecendo o controle financeiro e ampliando a comparabilidade das informações fiscais.

Esse processo operacional de controle financeiro encontra representação sintética na Figura 1, que demonstra a integração entre execução orçamentária e execução financeira.

Figura 1 - Demonstração do Controle Financeiro através das Execuções Orçamentárias e Financeiras.



Fonte: Adaptado de Silva (1996).

Giacomoni (2012) defende que controles formais rígidos são essenciais para prevenir desvios e assegurar sustentabilidade fiscal. Em contraposição, Rezende (2014) propõe abordagem gerencial orientada por desempenho, na qual o controle financeiro passa a avaliar resultados e impactos das políticas públicas, aproximando orçamento e governança.

Abraham, Santos e Franco (2016), inspirados na ideia de sociedade aberta dos intérpretes da Constituição de Peter Häberle, destacam o avanço da cidadania fiscal brasileira, marcado pela ampliação da transparência e do controle social das finanças públicas. Soares e Rosa (2017) complementam essa análise ao indicar que a publicidade das informações orçamentárias fortalece a participação social e a *accountability* governamental.

A necessidade de avaliar a qualidade da gestão financeira levou ao desenvolvimento de metodologias internacionais de diagnóstico institucional. Speeden e Perez (2020) observam que tais instrumentos permitem verificar se planejamento e orçamento são efetivamente utilizados como ferramentas de gestão.

Entre essas iniciativas destaca-se o programa PEFA — *Public Expenditure and Financial Accountability*, apresentado por Teixeira *et al.* (2021) como um dos principais referenciais internacionais para avaliação da gestão das finanças públicas. Melo (2023) demonstra sua aplicação empírica ao analisar a credibilidade orçamentária do Estado de Alagoas. Carneiro (2018) ressalta que o PEFA integra a agenda global de efetividade do gasto público associada à Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e à Accra Agenda for Action, voltadas ao fortalecimento dos sistemas nacionais de gestão financeira.

O framework atualizado em 2016 organiza a avaliação em 31 indicadores distribuídos em sete pilares: credibilidade do orçamento, transparência fiscal, gestão de ativos e passivos, estratégia fiscal, previsibilidade da execução, contabilidade e prestação de contas e auditoria

externa (PEFA Secretariat, 2016), evidenciando que o controle financeiro constitui dimensão central da governança pública contemporânea.

Dessa forma, a literatura converge ao indicar que práticas de controle financeiro não representam apenas exigências legais, mas mecanismos institucionais capazes de transformar regras federativas em resultados observáveis de governança municipal, fundamento empírico da proposta desta pesquisa.

3 METODOLOGIA

Neste tópico serão apresentadas as classificações quanto ao tipo de pesquisa, objeto de estudo e amostragem, as técnicas e bases para coleta dos dados, as temáticas em estudo e seus determinantes e os procedimentos estatísticos para análise dos dados.

3.1 Tipo de pesquisa

Quanto à abordagem, esta pesquisa é classificada como quantitativa. A pesquisa quantitativa requer o uso de recursos e técnicas estatísticas, como média, moda, mediana, desvio padrão, coeficiente de correlação, medidas de dispersão e outras técnicas estatísticas aplicadas à análise de dados quantitativos. Esses métodos são utilizados para descrever e explicar fenômenos, permitindo ao pesquisador avaliar relações de associação entre os fenômenos e as variáveis selecionadas. (Zamberlan *et al.*, 2019).

Quanto à temporalidade, a presente pesquisa caracteriza-se como transversal, uma vez que não acompanha a evolução contínua dos municípios ao longo do tempo, mas concentra-se na análise de dados de períodos específicos para compor uma leitura única da realidade. De acordo com Cooper e Schindler (2016), os estudos transversais permitem ao pesquisador examinar a amostra em um momento delimitado, oferecendo uma fotografia instantânea das variáveis de interesse.

No âmbito deste estudo, foram analisados os dados das demonstrações financeiras e do desempenho de todos os municípios de Minas Gerais. Para a mensuração da governança pública, adotou-se o Índice de Governança Municipal elaborado pelo Conselho Federal de Administração (CFA), referente ao ano de 2024, cuja apuração é anual. Já para a avaliação da gestão das finanças públicas, utilizou-se o *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), que, conforme o Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas (PEFA Secretariat, 2016), requer a análise mínima de três exercícios consecutivos para a consolidação de seus indicadores. Assim, foram considerados os anos de 2022, 2023 e 2024, resultando em um único índice consolidado.

A escolha por esses recortes temporais garante a utilização de informações consistentes e atualizadas, possibilitando uma análise contextualizada da situação atual da governança pública e do controle financeiro nos municípios mineiros. Todavia, tal decisão também impõe limitações: a discrepância temporal entre as bases, com o CFA disponível apenas para 2024 e o PEFA consolidado a partir de três anos, pode dificultar comparações

diretas. Além disso, por tratar-se de um estudo transversal, as conclusões não permitem observar a evolução temporal dos municípios, mas apresentam uma leitura estática e pontual da realidade analisada.

Quanto ao Método, a presente pesquisa adota uma abordagem metodológica não experimental e positivista. Esse método é caracterizado pela observação e análise de fenômenos sem intervenção direta do pesquisador nas variáveis estudadas. No contexto deste estudo, isso implica que não haverá manipulação deliberada de condições ou variáveis nos municípios analisados.

O paradigma positivista fundamenta-se em uma visão realista da ontologia, que acredita em verdades objetivas independentemente da percepção humana. Este paradigma considera que a realidade é composta por estruturas tangíveis e relativamente estáveis. Em sua abordagem epistemológica objetiva, presume-se que o conhecimento é adquirido de maneira imparcial. Utilizando uma lógica dedutiva hipotética, o paradigma positivista identifica lacunas ou questões não resolvidas a partir do conhecimento existente. Para essas questões, formulam-se hipóteses que representam possíveis respostas, as quais são testadas para verificar sua validade ou falsidade (Saccol, 2010).

Quanto ao seu propósito, esta pesquisa classifica-se como descritiva e correlacional. Segundo Gil (2007), a pesquisa descritiva busca descrever as características de determinada população ou fenômeno, enquanto os estudos correlacionais procuram identificar a existência, direção e intensidade de associações entre variáveis.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca caracterizar os níveis de governança municipal e de controle financeiro nos municípios mineiros, bem como verificar a associação entre o Índice de Governança Municipal (IGM-CFA) e os indicadores de credibilidade orçamentária do modelo PEFA. Ressalta-se que a análise correlacional não pressupõe relações de causalidade, limitando-se à identificação de padrões estatísticos de associação entre as variáveis analisadas.

Quanto às Técnicas de Coleta de Dados, esta pesquisa utilizou-se da abordagem documental, voltada para o uso de dados secundários. Foram coletadas informações referentes aos municípios mineiros, notadamente o Índice de Governança Municipal (CFA, 2024) e o Índice PEFA (2022, 2023 e 2024), os quais subsidiam a análise proposta.

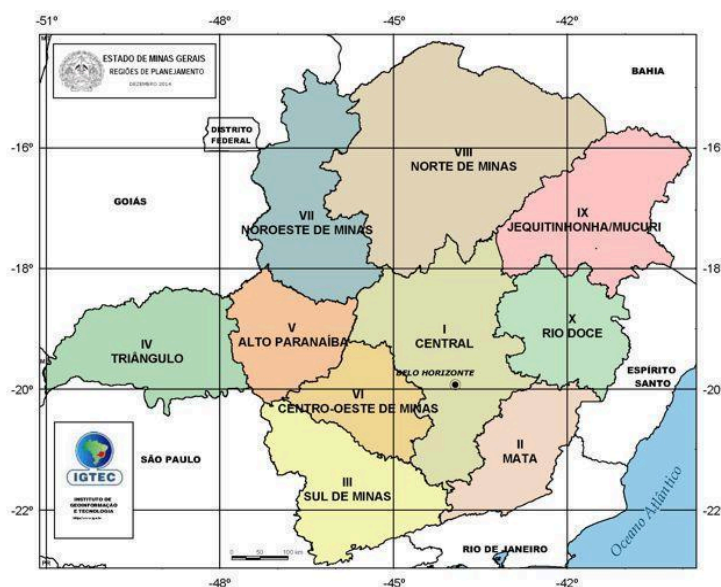
Além disso, com o objetivo de atender ao Objetivo I e ampliar a capacidade analítica do estudo, procedeu-se à estratificação dos municípios por porte populacional. Para tal, adotou-se a classificação baseada na estimativa populacional do IBGE (2024),

considerando-se: municípios de pequeno porte (até 20.000 habitantes), médio porte (de 20.001 a 100.000 habitantes) e grande porte (acima de 100.000 habitantes).

3.2 Amostra e Dados

O universo de análise da pesquisa compreende todos os 853 municípios de Minas Gerais, considerando seus dados contábeis e indicadores de desempenho do controle financeiro. Para facilitar a visualização espacial da amostra, apresenta-se na Figura 2 a divisão do território do estado, permitindo identificar a distribuição geográfica dos municípios analisados. Para a espacialização e representação cartográfica dos dados municipais, utilizou-se o software QGIS, por meio da integração entre a base cartográfica dos municípios mineiros disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e os dados do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA).

Figura 2 - Divisão do território de Minas Gerais.



Fonte: IBGE (2010).

Os dados relativos ao desempenho do controle financeiro foram obtidos por meio dos Relatórios do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), referentes aos exercícios financeiros de 2022, 2023 e 2024, disponibilizados no Portal da Transparência do Tesouro Nacional.

Para mensurar o desempenho do controle financeiro dos municípios, adotou-se a metodologia PEFA, que avalia o desempenho da gestão fiscal por meio de indicadores

organizados em pilares. Dentre os aspectos cobertos pelo PEFA, esta pesquisa concentrou-se no pilar da Credibilidade Orçamentária, composto pelos seguintes indicadores: PI-1 (resultado das despesas agregadas comparado com o orçamento original aprovado), PI-2 (composição das despesas comparadas com o orçamento original aprovado) e PI-3 (resultado das receitas agregadas comparado com o orçamento original aprovado), apresentados no quadro 6.

Quadro 6 - Indicadores PEFA.

PI-1: Resultado das despesas agregadas comparado com o orçamento original aprovado;
PI-2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado;
PI-3: Resultado das receitas agregadas comparado com o orçamento original aprovado.

Fonte: PEFA (2019).

Além da utilização da nota consolidada do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA), os municípios foram analisados considerando também os grupos comparativos definidos pela própria metodologia do índice.

O IGM-CFA organiza os municípios brasileiros em oito grupos (clusters), formados a partir da combinação de dois critérios estruturais: porte populacional e nível de renda municipal (PIB per capita). Essa classificação tem como objetivo permitir comparações mais adequadas entre municípios com características socioeconômicas semelhantes, evitando distorções decorrentes de diferenças estruturais entre cidades de pequeno, médio e grande porte (CFA, 2024).

Embora a análise principal desta pesquisa utilize a nota consolidada do índice, a distribuição dos municípios segundo esses grupos foi utilizada para caracterização da amostra, permitindo contextualizar o perfil socioeconômico dos municípios mineiros analisados.

3.3 Tratamento e análise dos dados

O tratamento e a análise dos dados desta pesquisa foram realizados com base nos objetivos específicos propostos, buscando oferecer uma compreensão clara da relação entre controle financeiro e governança nos municípios de Minas Gerais.

Para atingir o Objetivo Específico I, que busca mensurar os níveis de práticas de controle financeiro adotadas pelos municípios mineiros, foram coletados dados das demonstrações financeiras de todos os municípios de Minas Gerais, referentes aos exercícios de 2022, 2023 e 2024, junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público

Brasileiro (SICONFI). A metodologia adotada para mensuração dos níveis de controle financeiro foi o modelo PEFA, especificamente no pilar da Credibilidade Orçamentária, composto pelos indicadores: PI-1 (resultado das despesas agregadas comparado ao orçamento original), PI-2 (composição das despesas comparadas ao orçamento original) e PI-3 (resultado das receitas agregadas comparado ao orçamento original).

Os dados brutos foram organizados no *software Microsoft Excel*©. Para os indicadores agregados — despesa total (PI-1) e receita total (PI-3) — o cálculo do percentual de execução foi realizado diretamente pela razão entre o valor executado e o valor originalmente orçado, uma vez que esses dados se encontram consolidados em uma única linha por município e exercício.

Para os indicadores desagregados do PI-2 (despesas por função, despesas por natureza econômica e receitas por categoria econômica), foi necessário um tratamento adicional, uma vez que cada município apresenta múltiplas linhas correspondentes às diferentes classificações orçamentárias. Nesses casos, os dados foram inicialmente organizados por município, ano e classificação funcional ou econômica. Em seguida, aplicaram-se fórmulas automatizadas para:

1. somar os valores executados por município e por classificação;
2. calcular o percentual de execução individual de cada classificação pela razão entre valor executado e valor orçado; e
3. calcular a execução global anual do município para cada indicador do PI-2 por meio da soma dos valores ponderados (valor orçado × percentual de execução) dividida pelo total orçado do respectivo município no exercício.

Formalmente, o percentual de execução orçamentária por indicador e município foi definido conforme a Equação 1:

Equação 1 - Cálculo do Percentual de Execução Orçamentária por Indicador e Município.

$$\text{Percentual de execução} = \text{Valor executado} \div \text{Valor orçado}$$

Fonte: Elaborada pela própria autora (2026).

Esse procedimento foi realizado separadamente para cada município e para cada exercício, gerando três percentuais anuais por indicador (2022, 2023 e 2024).

Com base nesses valores anuais, foi obtida a média trienal para cada indicador, com o objetivo de atenuar oscilações pontuais e identificar padrões mais estáveis de desempenho orçamentário. Em seguida, os resultados médios das cinco dimensões operacionais derivadas dos indicadores PI-1, PI-2 e PI-3 foram consolidados em um índice único por município, representando, de forma sintética, o seu desempenho em relação à credibilidade orçamentária.

O Quadro 7 apresenta os cinco indicadores utilizados para a composição da média consolidada do PEFA, detalhando suas denominações e respectivas dimensões de análise.

Quadro 7 - Indicadores e Dimensões Utilizados na Mensuração do PEFA.

Despesa Total Orçada x Executada	PI-1
Despesas por Funções Orçada x Executada	PI-2
Despesas por Natureza Econômica Orçada x Executada	PI-2
Receita por Categoria Econômica Orçada x Arrecadada	PI-3
Receita Total Orçada x Arrecadada	PI-3

Fonte: Adaptado de PEFA, 2019.

A análise resultante fornece uma visão comparativa entre o orçamento planejado e a execução efetiva nos municípios mineiros, permitindo uma leitura crítica da capacidade de planejamento, execução e previsibilidade da gestão fiscal local.

Complementarmente à média consolidada dos indicadores, foi realizada uma segmentação com o objetivo de identificar municípios com comportamentos orçamentários fora da curva, tanto por excesso quanto por insuficiência na execução em relação ao que foi originalmente planejado.

Referente ao Objetivo Específico II, que busca caracterizar os níveis de governança nos municípios de Minas Gerais, realizou-se a análise a partir do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA), elaborado pelo Conselho Federal de Administração em 2024. Os dados foram obtidos diretamente na base oficial do IGM-CFA, disponibilizada em formato de planilha eletrônica no portal do Conselho Federal de Administração.

Essa base contém informações detalhadas por município, incluindo código IBGE, cluster, variáveis demográficas, econômicas e fiscais, além das notas atribuídas às dimensões Finanças, Gestão e Desempenho, que compõem o índice final de governança municipal.

Para fins desta pesquisa, foram utilizados a nota consolidada do IGM-CFA e o índice PEFA consolidado. Os dados foram organizados e tratados em planilha eletrônica por meio de técnicas de análise de estatística descritiva, com o cálculo de medidas de tendência central

(média, mediana) e dispersão (desvio-padrão), além da distribuição dos municípios por faixas de desempenho.

Essa abordagem permitiu caracterizar os níveis de governança municipal e realizar comparações entre os municípios, evidenciando o comportamento do índice no conjunto do Estado de Minas Gerais.

Para investigar o Objetivo Específico III, que busca identificar a relação entre os níveis de controle financeiro e os níveis de governança nos municípios de Minas Gerais, realizou-se análise de correlação entre o Índice de Governança Municipal (IGM-CFA) e o índice PEFA consolidado, utilizando o software R (R Core Team, 2025).

Para a análise da associação entre as variáveis, utilizou-se o coeficiente de correlação de Pearson, operacionalizado no software R (R Core Team, 2025). O coeficiente foi empregado para mensurar a intensidade e a direção da relação linear entre o índice PEFA consolidado e o Índice de Governança Municipal (IGM-CFA). Os resultados foram interpretados considerando valores próximos de +1 como correlação positiva forte, valores próximos de -1 como correlação negativa forte e valores próximos de zero como ausência de correlação linear.

A análise permitiu compreender padrões de execução orçamentária, identificar discrepâncias e verificar associações entre os níveis de governança municipal e as práticas de controle financeiro adotadas pelos municípios mineiros.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise dos resultados da pesquisa, considerando os 853 municípios do estado de Minas Gerais no período de 2022 a 2024. A análise baseia-se em dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e do Índice de Governança Municipal (IGM/CFA).

O objetivo é examinar a relação entre a execução orçamentária, compreendida como expressão das práticas de controle financeiro, e os níveis de governança municipal. Para isso, o capítulo está estruturado em três etapas: (I) mensuração das práticas de controle financeiro, com base nos indicadores da metodologia PEFA; (II) caracterização dos níveis de governança municipal; e (III) análise relacional entre controle financeiro e governança municipal.

4.1 Níveis de práticas de controle financeiro nos municípios mineiros

A presente seção apresenta a descrição e a análise dos resultados obtidos a partir da aplicação da metodologia *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) aos municípios do estado de Minas Gerais. A amostra contempla 853 municípios mineiros, considerando dados extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), referentes ao período de 2022 a 2024 e do Índice de Governança Municipal (IGM/CFA) do exercício de 2024.

Inicialmente, é analisado o indicador PI-1 (despesas totais efetivas), que avalia o grau de aderência entre o orçamento aprovado e as despesas executadas. Na sequência, examina-se o indicador PI-2, em suas duas dimensões operacionais: composição das despesas por função e composição das despesas por natureza econômica, que avaliam a consistência entre o planejamento e a execução das despesas públicas. Por fim, analisa-se o indicador PI-3, em suas dimensões de composição das receitas por categoria econômica e receitas totais efetivas, voltado à avaliação da precisão das estimativas de arrecadação.

Para possibilitar a comparação estatística entre os indicadores de controle financeiro e o Índice de Governança Municipal (IGM/CFA), as classificações qualitativas da metodologia PEFA foram convertidas em pontuações numéricas. Seguindo procedimento adotado nesta pesquisa, as categorias A, B, C e D foram transformadas, respectivamente, nas pontuações 10, 7,5, 5 e 2,5. Essa conversão permite sintetizar os resultados dos indicadores em uma escala comparável ao IGM, cuja variação também ocorre em uma escala de 0 a 10, conforme quadro 8.

Quadro 8 – Conversão das classificações PEFA em pontuações numéricas

Classificação PEFA	Pontuação
A	10
B	7,5
C	5
D	2,5

Fonte: Elaborado pela autora com base em PEFA (2016).

4.1.1 - Indicador PI-1 – Despesas totais efetivas

O indicador PI-1 avalia o grau de aderência entre o montante total das despesas aprovadas no orçamento e o valor efetivamente executado ao final do exercício financeiro. Esse indicador permite verificar a capacidade do governo de planejar e executar o orçamento de forma realista, sendo considerado um dos principais parâmetros para avaliar a disciplina fiscal.

De acordo com a metodologia *Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA* (2016), o desempenho é classificado com base na relação entre a despesa efetivamente realizada e a despesa originalmente aprovada no orçamento, conforme apresentado no Quadro 9.

Quadro 9 – Classificação segundo PEFA

Classificação	Critério
A	Despesas executadas entre 95% e 105% do valor aprovado em pelo menos dois dos últimos três anos
B	Despesas executadas entre 90% e 110% do valor aprovado em pelo menos dois dos últimos três anos
C	Despesas executadas entre 85% e 115% do valor aprovado em pelo menos dois dos últimos três anos
D	Desempenho inferior ao necessário para pontuação C

Fonte: Adaptado de PEFA (2016).

Para avaliar esse indicador no contexto dos municípios mineiros, foram utilizados dados agregados das despesas orçadas e executadas dos 853 municípios do estado de Minas Gerais, referentes aos exercícios de 2022, 2023 e 2024.

A Tabela 1 apresenta os valores totais das despesas aprovadas e executadas, bem como o desvio observado e a variação percentual entre esses montantes.

Tabela 1 – Variação da despesa agregada dos municípios mineiros (2022–2024)

Ano	Despesas aprovadas (A)	Despesas realizadas (B)	Desvio (B-A)	Varição (B/A)
2022	R\$ 99.214.296.856,09	R\$ 96.846.021.307,04	- R\$ 2.368.275.549,05	97,61
2023	R\$ 123.466.510.552,18	R\$ 109.340.084.871,98	- R\$ 14.126.425.680,20	88,56
2024	R\$ 136.759.808.608,52	R\$ 128.494.744.190,42	- R\$ 8.265.064.418,10	93,97

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do SICONFI (2022–2024).

Observa-se, na Tabela 1, que a execução das despesas totais dos municípios mineiros apresentou variações ao longo do período analisado. No exercício de 2022, as despesas executadas corresponderam a 97,61% do valor originalmente aprovado, situando-se dentro da faixa considerada adequada pela metodologia PEFA. No ano de 2023, entretanto, verificou-se execução correspondente a 88,56% da despesa aprovada, indicando nível de execução inferior ao planejado. Já em 2024, a execução atingiu 93,97% do orçamento aprovado, aproximando-se novamente dos níveis observados no primeiro ano analisado.

Considerando os critérios estabelecidos pela metodologia PEFA, observa-se que em dois dos três exercícios analisados (2022 e 2024) a execução das despesas situou-se no intervalo entre 90% e 110% do montante aprovado. Dessa forma, o desempenho agregado dos municípios mineiros enquadra-se na classificação B, o que corresponde a 7,5 pontos na escala numérica adotada.

No plano municipal, considerando a pontuação atribuída individualmente aos 853 municípios, a média observada no indicador PI-1 foi de 5,6 pontos, o que revela desempenho intermediário dos municípios mineiros quanto à aderência entre a despesa orçada e a despesa efetivamente executada. Esse resultado sugere que, embora o desempenho agregado do conjunto dos municípios tenha sido satisfatório, persistem diferenças relevantes entre os entes locais, com parte deles apresentando maiores dificuldades de execução orçamentária.

Resultados semelhantes foram observados por Aquino e Azevedo (2017) ao analisarem a precisão das previsões orçamentárias em governos locais brasileiros, indicando que, embora haja avanços na gestão fiscal, ainda persistem limitações relacionadas à capacidade de planejamento e execução do orçamento público.

O quadro 10 apresenta o resumo da classificação agregada dos municípios mineiros segundo o indicador PI-1.

Pilar	Indicador	Dimensão Avaliada	Classificação	Pontuação	Justificativa
Pilar I – Credibilidade do Orçamento	PI-1 – Despesas Totais Efetivas	Relação entre despesa executada e despesa aprovada	B	7,5	A despesa executada situou-se entre 90% e 110% do valor aprovado em dois dos três exercícios analisados (2022 e 2024).

Fonte: Elaborado pela própria autora (2026).

Os resultados observados no indicador PI-3 evidenciam que, embora os municípios mineiros apresentem, de forma agregada, boa capacidade de previsão das receitas públicas, persistem diferenças relevantes entre os entes municipais quando analisados individualmente. Esse cenário sugere que a precisão das estimativas orçamentárias ainda depende de fatores relacionados à capacidade técnica, administrativa e financeira de cada município, influenciando diretamente a credibilidade do orçamento público local.

4.1.2 - Indicador PI-2 – Composição das despesas por função

Embora a análise das despesas totais permita avaliar a aderência geral entre planejamento e execução orçamentária, a credibilidade do orçamento também depende da consistência na distribuição dos gastos entre as diferentes áreas de atuação do governo. Nesse contexto, o indicador PI-2 examina a variância entre a composição das despesas planejadas e aquelas efetivamente executadas.

De acordo com a metodologia PEFA (2016), a avaliação desse indicador baseia-se na variância observada entre a composição das despesas orçadas e executadas por função de governo, conforme apresentado no Quadro 11.

Quadro 11 – Classificação e Critério segundo PEFA (2016)

Classificação	Critério
A	variância inferior a 5% em pelo menos dois dos três anos analisados

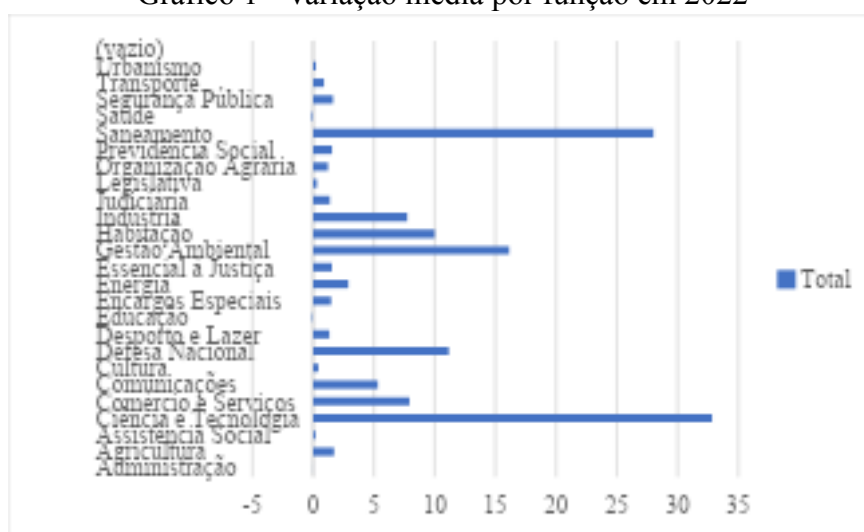
B	variância inferior a 10% em pelo menos dois dos três anos
C	variância inferior a 15% em pelo menos dois dos três anos
D	variância superior a 15% ou não atendimento aos critérios anteriores

Fonte: Adaptado de PEFA (2016).

A partir da conversão das classificações qualitativas em pontuações numéricas, foi possível atribuir uma nota a cada município no indicador PI-2 por função. Considerando os 853 municípios mineiros analisados, a pontuação média obtida foi de 6,4 pontos, indicando desempenho intermediário a satisfatório quanto à aderência entre o planejamento e a execução das despesas públicas segundo a classificação funcional.

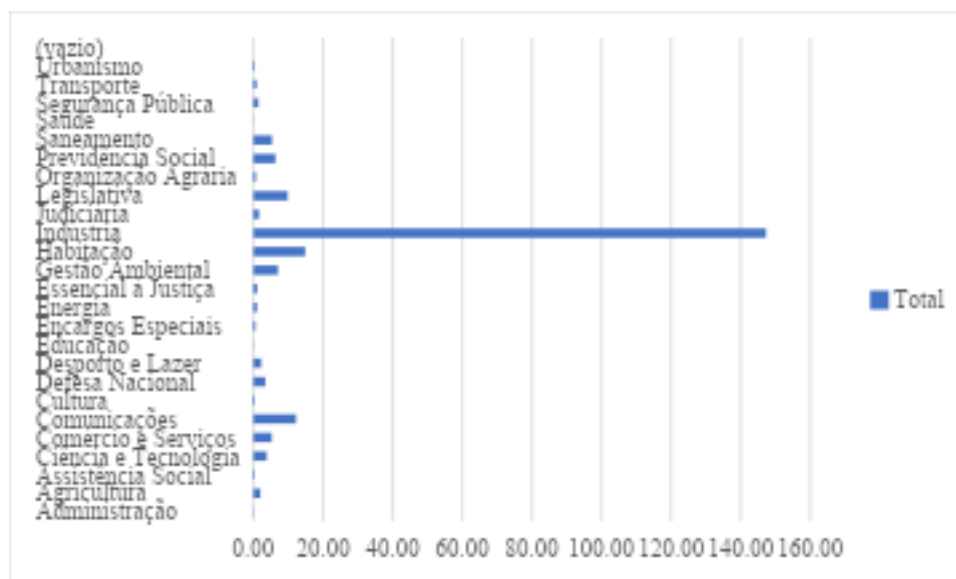
Os resultados da variação média das despesas executadas por função governamental são apresentados nos Gráficos 1, 2 e 3, referentes aos anos de 2022, 2023 e 2024.

Gráfico 1 - Variação média por função em 2022



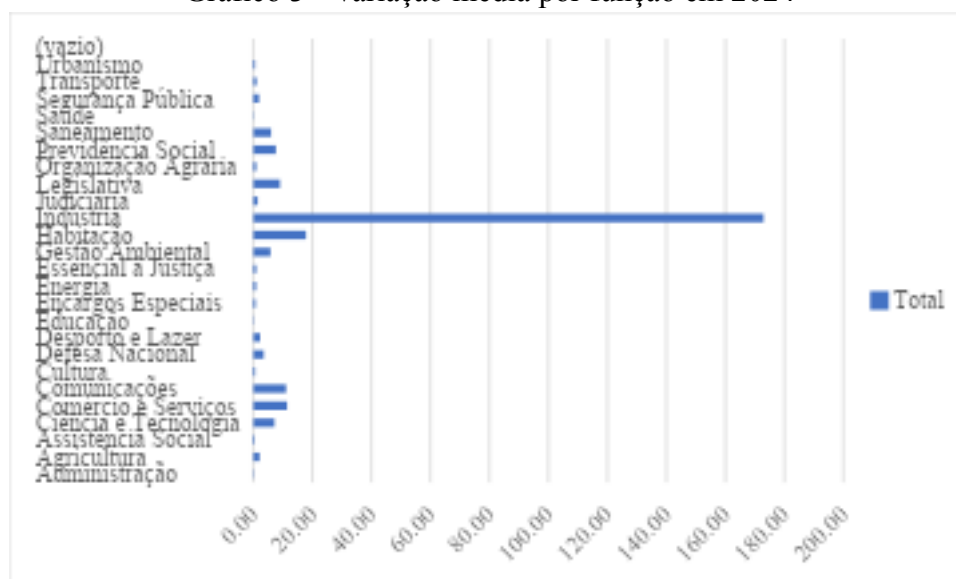
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SICONFI (2022–2024).

Gráfico 2 - Variação média por função em 2023



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SICONFI (2022–2024).

Gráfico 3 - Variação média por função em 2024



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SICONFI (2022–2024).

A análise dos gráficos permite observar diferenças relevantes na variação das despesas entre as diversas funções governamentais. De modo geral, funções associadas a investimentos e políticas públicas específicas, como saneamento, gestão ambiental, habitação e indústria, tendem a apresentar maiores oscilações. Esse comportamento é esperado no âmbito das finanças públicas, uma vez que despesas de investimento dependem frequentemente da realização de projetos específicos, transferências intergovernamentais e da disponibilidade de recursos ao longo do exercício financeiro (Giacomoni, 2021).

Por outro lado, funções estruturais da administração pública, como saúde, educação e administração, tendem a apresentar menor variação entre os valores orçados e executados,

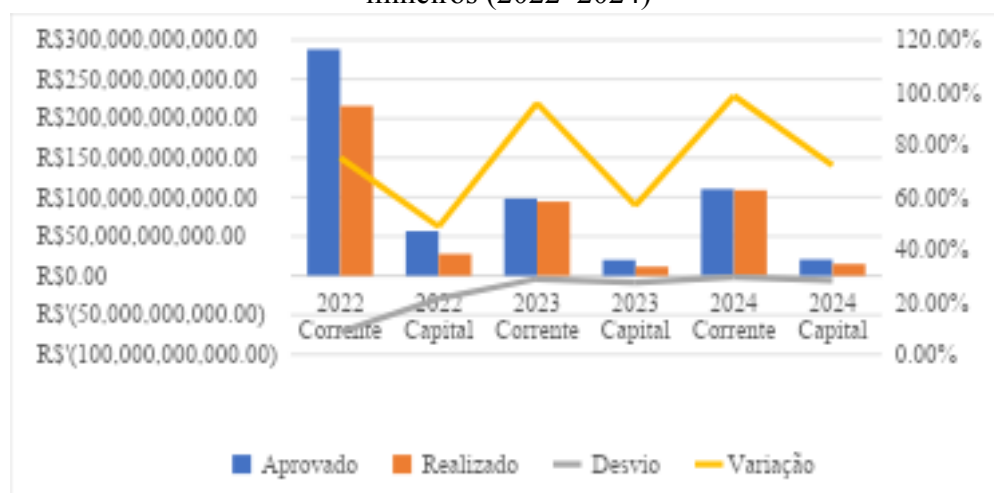
pois estão associadas à manutenção contínua de serviços públicos essenciais e, em muitos casos, vinculadas a obrigações constitucionais de gasto mínimo (Rezende, 2001).

A elevada variação observada na função industrial nos anos de 2023 e 2024 pode estar associada à expansão de políticas locais de desenvolvimento econômico em determinados municípios. Um exemplo ilustrativo é o município de Extrema (MG), localizado no sul do estado, que nas últimas décadas se consolidou como importante polo industrial, atraindo investimentos produtivos e registrando significativo crescimento econômico (IBGE, 2023).

4.1.3 - Indicador PI-2 – Composição das despesas por natureza econômica

A composição das despesas segundo a classificação econômica também fornece importantes informações sobre a estrutura do gasto público municipal. O Gráfico 4 apresenta a execução das despesas municipais por natureza econômica nos municípios mineiros entre os anos de 2022 e 2024, distinguindo-se entre despesas correntes e despesas de capital, bem como os valores aprovados e efetivamente executados.

Gráfico 4 – Execução das despesas municipais por natureza econômica nos municípios mineiros (2022–2024)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SICONFI (2022–2024).

Observa-se, no Gráfico 4, que os maiores montantes de recursos se concentram nas despesas correntes, evidenciando a predominância desse tipo de gasto na estrutura orçamentária dos municípios mineiros. Esse comportamento é esperado no contexto das finanças públicas locais, uma vez que grande parte das atividades governamentais está relacionada à manutenção de serviços públicos contínuos, especialmente nas áreas de saúde,

educação e assistência social, que demandam despesas permanentes com pessoal, custeio e funcionamento da máquina administrativa.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleça limites para os gastos com pessoal, visando preservar o equilíbrio fiscal e evitar comprometimento excessivo das receitas públicas, observa-se que essa categoria continua representando parcela significativa das despesas municipais.

No que se refere às despesas de capital, verifica-se participação relativamente menor no conjunto das despesas públicas municipais. Ainda que esses gastos desempenhem papel relevante para a expansão da infraestrutura e para o desenvolvimento econômico local, os valores executados tendem a apresentar maior variação em relação ao montante originalmente aprovado.

A análise da estrutura das despesas por natureza econômica revela, portanto, uma predominância de gastos voltados à manutenção das atividades governamentais, enquanto as despesas de capital apresentam maior volatilidade ao longo dos exercícios analisados.

Do ponto de vista numérico, a pontuação média obtida pelos municípios mineiros no indicador PI-2 por natureza econômica foi de 8,0 pontos, indicando desempenho satisfatório e maior aderência entre o planejamento e a execução das despesas segundo a classificação econômica, em comparação aos demais indicadores analisados.

Do ponto de vista econômico, a distinção entre despesas correntes e despesas de capital é relevante para compreender os efeitos do gasto público sobre o desenvolvimento econômico. Conforme argumentam Beuren e Macêdo (2014), os investimentos públicos possuem potencial de gerar impactos positivos no crescimento econômico de longo prazo. Nessa mesma direção, Barro (1990) destaca que o gasto público pode contribuir para o crescimento econômico quando direcionado à provisão de bens públicos produtivos. De forma complementar, Devarajan, Swaroop e Zou (1996) enfatizam que a composição do gasto público exerce influência direta sobre os resultados econômicos e sociais das políticas governamentais.

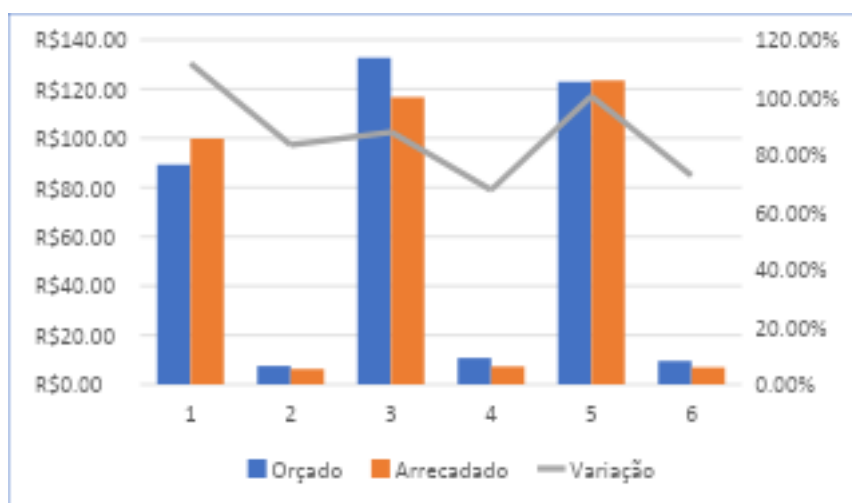
4.1.4 – Indicador PI-3 – Composição das receitas por categoria econômica

Além da análise das despesas, a credibilidade orçamentária também depende da precisão das estimativas de arrecadação realizadas pelos governos. Nesse contexto, o indicador PI-3 da metodologia PEFA busca avaliar o grau de aderência entre as receitas previstas no orçamento e aquelas efetivamente arrecadadas ao longo do exercício financeiro.

Uma das dimensões desse indicador consiste na análise da composição das receitas segundo sua classificação econômica, permitindo verificar se as diferentes categorias de receita apresentam comportamento compatível com o planejamento orçamentário.

O Gráfico 5 apresenta a execução das receitas municipais por categoria econômica nos municípios mineiros no período de 2022 a 2024.

Gráfico 5 – Execução das receitas municipais por categoria econômica nos municípios mineiros (2022–2024)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do SICONFI (2022–2024).

Observa-se que as receitas correntes concentram a maior parcela da arrecadação municipal, apresentando valores significativamente superiores às receitas de capital ao longo de todo o período analisado. De modo geral, a arrecadação das receitas correntes apresentou comportamento relativamente próximo ao montante originalmente previsto, indicando maior estabilidade e previsibilidade dessa categoria de receita.

Em contrapartida, as receitas de capital apresentaram maior variação entre os valores orçados e efetivamente arrecadados, com arrecadação sistematicamente inferior às estimativas iniciais. Esse comportamento pode ser explicado pela natureza dessas receitas, que dependem frequentemente de operações de crédito, transferências voluntárias e convênios intergovernamentais, cuja realização está sujeita a maior grau de incerteza ao longo do exercício financeiro.

Considerando a pontuação numérica derivada da metodologia PEFA, a média obtida pelos municípios mineiros nesse indicador foi de 7,5 pontos, sugerindo desempenho satisfatório quanto à composição das receitas por categoria econômica. Esse resultado indica

que, embora exista volatilidade nas receitas de capital, a estrutura geral da arrecadação municipal ainda apresenta nível razoável de previsibilidade.

Esse resultado também pode ser interpretado em conjunto com a estrutura das despesas municipais observada nos indicadores anteriores. Como evidenciado na análise das despesas por função e por natureza econômica, grande parte do orçamento municipal é destinada à manutenção de serviços públicos contínuos, especialmente nas áreas de saúde, educação e administração.

Esses gastos são predominantemente classificados como despesas correntes e demandam fluxo relativamente estável de financiamento ao longo do exercício financeiro. Nesse contexto, a predominância e a maior previsibilidade das receitas correntes desempenham papel relevante para sustentar o funcionamento regular da máquina pública municipal, uma vez que financiam despesas associadas à manutenção de serviços públicos continuados (GIACOMONI, 2021).

4.1.5 - Indicador PI-3 – Receitas totais efetivas

O indicador PI-3 da metodologia *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) avalia o grau de aderência entre as receitas previstas no orçamento e aquelas efetivamente arrecadadas ao longo do exercício financeiro.

Esse indicador permite verificar se as projeções de receita elaboradas durante o processo orçamentário são consistentes com o comportamento real da arrecadação pública, refletindo a capacidade dos gestores públicos de estimar de forma adequada a disponibilidade futura de recursos financeiros.

De acordo com a metodologia PEFA, a avaliação do indicador baseia-se na relação entre a receita efetivamente arrecadada e o montante originalmente previsto no orçamento. A classificação do desempenho ocorre conforme os critérios apresentados no Quadro 12.

Quadro 12 – Classificação do indicador PI-3: Receitas totais efetivas segundo a metodologia PEFA

Classificação	Critério
A	A receita efetiva situou-se entre 97% e 106% da receita orçamentada em pelo menos dois dos últimos três anos.
B	A receita efetiva situou-se entre 94% e 112% da receita orçamentada em pelo menos dois dos últimos três anos.

C	A receita efetiva situou-se entre 92% e 116% da receita orçamentada em pelo menos dois dos últimos três anos.
D	O desempenho é inferior ao necessário para uma pontuação C.

Fonte: Adaptado de PEFA (2016).

A partir desses critérios, foram analisadas as receitas orçadas e arrecadadas dos 853 municípios do estado de Minas Gerais, considerando os exercícios de 2022, 2023 e 2024. A Tabela 2 apresenta os valores totais das receitas previstas e efetivamente arrecadadas, bem como o desvio observado entre esses montantes e a variação percentual entre a arrecadação e o valor originalmente estimado.

Tabela 2 – Variação da receita agregada dos municípios mineiros

Ano	Receita Orçada (A)	Receita Arrecadada (B)	Desvio (B-A)	Variação (B/A)
2022	100.040.082.871,14	110.524.022.567,68	10.483.939.696,54	110,48%
2023	136.660.835.318,04	134.681.712.926,16	-1.979.122.391,88	98,55%
2024	137.772.654.281,78	139.528.797.092,02	1.756.142.810,24	101,27%

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do SICONFI (2022–2024).

Observa-se, na Tabela 2, que a arrecadação das receitas municipais apresentou variações ao longo do período analisado. No exercício de 2022, a receita arrecadada correspondeu a 110,48% do valor originalmente previsto no orçamento, indicando arrecadação superior às estimativas iniciais. Esse resultado pode estar associado a fatores como variações na atividade econômica, aumento das transferências intergovernamentais ou revisões na base de cálculo de determinadas receitas.

No ano de 2023, a arrecadação atingiu 98,55% da receita orçada, evidenciando elevada proximidade entre os valores previstos e aqueles efetivamente arrecadados. Esse resultado sugere maior precisão nas estimativas orçamentárias, indicando um planejamento fiscal mais alinhado com a realidade financeira dos municípios.

Já no exercício de 2024, a arrecadação total correspondeu a 101,27% do montante inicialmente estimado no orçamento, mantendo-se novamente próxima do valor previsto. Esse comportamento reforça a tendência de maior aderência entre previsão e execução das receitas públicas municipais.

Considerando os critérios estabelecidos pela metodologia PEFA, observa-se que em dois dos três exercícios analisados (2023 e 2024) a receita efetiva situou-se dentro do

intervalo entre 97% e 106% da receita orçada, faixa considerada ideal pelo modelo de avaliação. Dessa forma, o desempenho agregado dos municípios mineiros no indicador PI-3 - Receitas totais efetivas enquadra-se na classificação A, correspondente a 10 pontos na escala numérica adotada.

No plano municipal, contudo, a média observada entre os 853 municípios foi de 4,7 pontos, indicando desempenho inferior ao resultado agregado do estado. Esse contraste sugere que, embora o conjunto dos municípios mineiros apresente bom resultado quando analisado de forma consolidada, há elevada heterogeneidade entre os entes locais no que se refere à capacidade de previsão das receitas públicas.

O quadro 13 apresenta de forma resumida a classificação agregada dos municípios mineiros no indicador PI-3.

Quadro 13 – Classificação agregada municípios mineiros no indicador PI-3

Pilar	Indicador	Dimensão Avaliada	Classificação	Pontuação	Justificativa
Pilar I – Credibilidade e do Orçamento	PI-3 – Receitas totais efetivas	Receita arrecadada comparada à receita orçada	A	10	A receita efetiva situou-se entre 97% e 106% da receita orçada em dois dos três exercícios analisados (2023 e 2024).

Fonte: Adaptado de PEFA (2016).

4.1.6. Índice consolidado de controle financeiro (PEFA)

Após a análise individual dos indicadores que compõem o Pilar I – Credibilidade do Orçamento da metodologia *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), procedeu-se à construção de um índice consolidado de controle financeiro para os municípios do estado de Minas Gerais.

A construção desse índice tem como objetivo sintetizar, em uma única métrica, o desempenho dos municípios quanto às práticas de planejamento e execução orçamentária, permitindo uma avaliação mais abrangente da eficiência do controle financeiro municipal.

Conforme descrito na seção metodológica, o índice consolidado foi obtido a partir da média das pontuações atribuídas aos cinco indicadores analisados nesta pesquisa:

- PI-1 – Despesas totais efetivas
- PI-2 – Composição das despesas por função
- PI-2 – Composição das despesas por natureza econômica
- PI-3 – Composição das receitas por categoria econômica
- PI-3 – Receitas totais efetivas

Cada indicador foi previamente convertido para uma escala numérica de 0 a 10, conforme a conversão das classificações qualitativas do PEFA (A, B, C e D) em pontuações numéricas (10, 7,5, 5 e 2,5). A partir dessas pontuações, foi calculada a média aritmética simples dos cinco indicadores para cada município, resultando no Índice de Controle Financeiro Municipal (ICF).

Formalmente, o índice pode ser representado pela Equação 2:

Equação 2 – Índice consolidado do controle financeiro (ICF)

$$ICF = \frac{PI1+PI2F+PI2N+PI3C+PI3R}{5}$$

Onde:

- PI1 = Despesas totais efetivas
- PI2F = Composição das despesas por função
- PI2N = Composição das despesas por natureza econômica
- PI3C = Composição das receitas por categoria econômica
- PI3R = Receitas totais efetivas

Essa estratégia permite sintetizar o desempenho fiscal dos municípios mineiros em um indicador único de controle financeiro, possibilitando comparações entre os municípios e a realização de análises estatísticas posteriores com o Índice de Governança Municipal (IGM/CFA).

O quadro 14 apresenta a pontuação média obtida pelos municípios mineiros em cada um dos indicadores analisados, bem como o valor médio do índice consolidado de controle financeiro.

Quadro 14 – Síntese das pontuações médias dos municípios mineiros nos indicadores PEFA

Indicador	Pontuação média
PI-1 – Despesas totais efetivas	5,6

PI-2 – Composição das despesas por função	6,4
PI-2 – Composição das despesas por natureza econômica	8,0
PI-3 – Composição das receitas por categoria econômica	7,5
PI-3 – Receitas totais efetivas	4,7
Índice consolidado de controle financeiro (ICF)	6,44

Fonte: Elaborado com base em PEFA (2016)

De forma geral, observa-se que os municípios mineiros apresentam desempenho heterogêneo nos diferentes componentes do controle financeiro. O melhor resultado médio foi observado no indicador PI-2 – Composição das despesas por natureza econômica, com pontuação média de 8,0, indicando maior estabilidade na distribuição dos gastos entre despesas correntes e despesas de capital.

Em contraste, o indicador PI-3 – Receitas totais efetivas apresentou a menor pontuação média (4,7), sugerindo maiores dificuldades dos municípios na previsão adequada da arrecadação pública. Esse resultado evidencia que, embora os municípios apresentem relativa consistência na estrutura do gasto público, ainda existem desafios relacionados à estimativa das receitas orçamentárias.

A consolidação dos indicadores evidencia que as práticas de controle financeiro nos municípios mineiros apresentam nível moderado de eficiência, refletindo diferenças significativas entre os entes locais no que se refere à capacidade de planejamento e execução orçamentária.

4.2 Níveis de Governança Municipal em Minas Gerais

A caracterização dos municípios mineiros foi realizada a partir de três dimensões principais: estrutura socioeconômica (população, área territorial e PIB per capita), grupos comparativos do IGM/CFA e distribuição territorial segundo as regiões geográficas do IBGE.

Grin e Abrucio (2018) argumentam que a estrutura federativa brasileira é marcada por elevada heterogeneidade municipal, tanto em termos demográficos quanto econômicos. Essa diversidade influencia diretamente a capacidade administrativa dos governos locais, afetando a implementação de políticas públicas e a qualidade da gestão.

Em perspectiva semelhante, Fukuyama (2013) observa que a governança depende da capacidade institucional do Estado de organizar recursos, coordenar atores e produzir

resultados públicos. No contexto municipal brasileiro, essa capacidade manifesta-se sobretudo no nível organizacional da administração pública, onde práticas administrativas e mecanismos de gestão transformam regras institucionais em resultados concretos de governo, conforme destacam Oliveira e Resende (2020).

Para compreender essas características estruturais, foram calculadas estatísticas descritivas das principais variáveis socioeconômicas da amostra analisada. A Tabela 3 apresenta os valores médios, medianos, desvios padrão e extremos de população, área territorial e PIB per capita dos municípios mineiros considerados neste estudo.

Tabela 3 – Estatística Descritiva dos Municípios Mineiros Analisados

Estatística	População (hab.)	Área Territorial (km²)	PIB per capita (R\$)
Média	24.080	687,59	30.731,42
Mediana	8.048	363,83	19.723,72
Desvio padrão	94.352	965,85	54.335,70
Mínimo	833	3,57	6.983,08
Máximo	2.315.560	10.727,10	920.833,97

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

A análise da Tabela 3 evidencia elevada heterogeneidade estrutural entre os municípios mineiros. A diferença significativa entre média e mediana populacional indica forte assimetria na distribuição demográfica, característica típica de sistemas federativos nos quais coexistem unidades subnacionais com diferentes níveis de capacidade administrativa e econômica.

Watts (1999) observa que o federalismo frequentemente emerge como arranjo institucional adequado para sociedades heterogêneas, permitindo que políticas públicas sejam adaptadas às realidades locais. Entretanto, como destaca Oates (1999), a descentralização administrativa não garante automaticamente eficiência governamental, sendo necessária a existência de mecanismos institucionais capazes de coordenar e disciplinar a atuação dos governos subnacionais.

Além da heterogeneidade estrutural, observa-se forte concentração de municípios de pequeno porte populacional. Para detalhar essa configuração, a Tabela 4 apresenta a distribuição dos municípios mineiros segundo os grupos definidos pelo Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA), considerando simultaneamente faixa populacional e nível de PIB per capita.

Tabela 4 — Distribuição dos municípios mineiros segundo os grupos do IGM/CFA (2024)

Grupo	Faixa Populacional	PIB per capita	Nº de Municípios	(%)
Grupo 1	Até 20.000 habitantes	Até R\$ 22.221,28	447	52,40 %
Grupo 2	Até 20.000 habitantes	Acima de R\$ 22.221,28	220	25,79 %
Grupo 3	Acima de 20.000 até 50.000	Até R\$ 21.902,80	40	4,69%
Grupo 4	Acima de 20.000 até 50.000	Acima de R\$ 21.902,80	74	8,68%
Grupo 5	Acima de 50.000 até 100.000	Até R\$ 30.100,39	11	1,29%
Grupo 6	Acima de 50.000 até 100.000	Acima de R\$ 30.100,39	27	3,17%
Grupo 7	Acima de 100.000	Até R\$ 35.934,57	19	2,23%
Grupo 8	Acima de 100.000	Acima de R\$ 35.934,57	15	1,76%
Total	—	—	853	100%

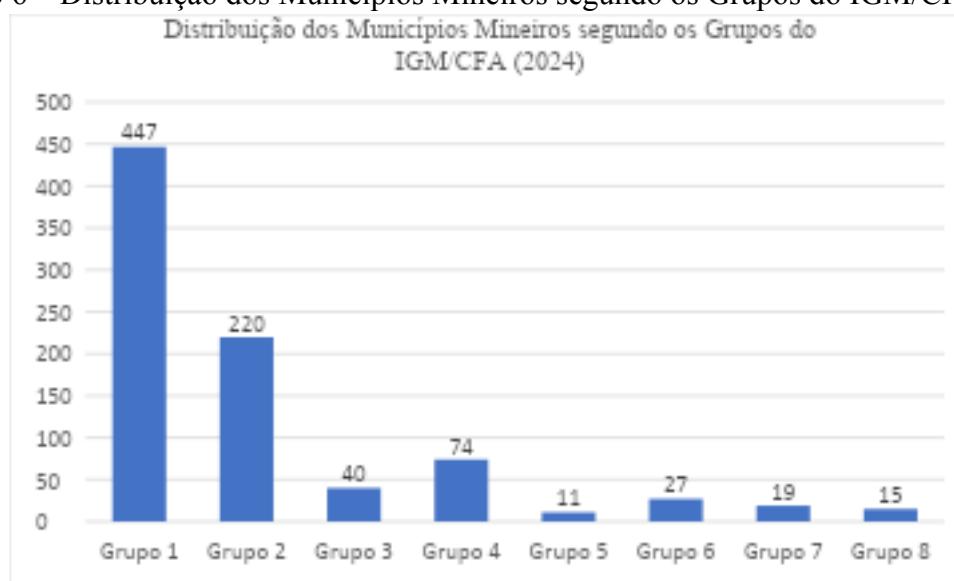
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

A Tabela 4 demonstra que aproximadamente 78% dos municípios mineiros pertencem aos grupos 1 e 2, ambos caracterizados por população inferior a 20 mil habitantes. Essa predominância de municípios pequenos constitui uma característica marcante do federalismo brasileiro. Grin e Abrucio (2018) destacam que municípios de pequeno porte frequentemente enfrentam restrições institucionais relacionadas à disponibilidade de recursos técnicos, administrativos e financeiros.

Essa realidade também pode ser compreendida à luz da literatura de federalismo fiscal. Rodden (2006) argumenta que o comportamento fiscal dos governos subnacionais é fortemente influenciado pelas regras institucionais do sistema federativo, especialmente no que se refere à autonomia financeira e à dependência de transferências intergovernamentais. No caso brasileiro, Soares e Machado (2020) demonstram que a elevada participação de transferências nas receitas municipais tende a limitar a autonomia fiscal efetiva dos governos locais, afetando seus incentivos à inovação administrativa e ao fortalecimento da capacidade institucional.

Para facilitar a visualização da distribuição dos municípios segundo os grupos do IGM-CFA, o Gráfico 6 apresenta a participação relativa de cada grupo na amostra analisada.

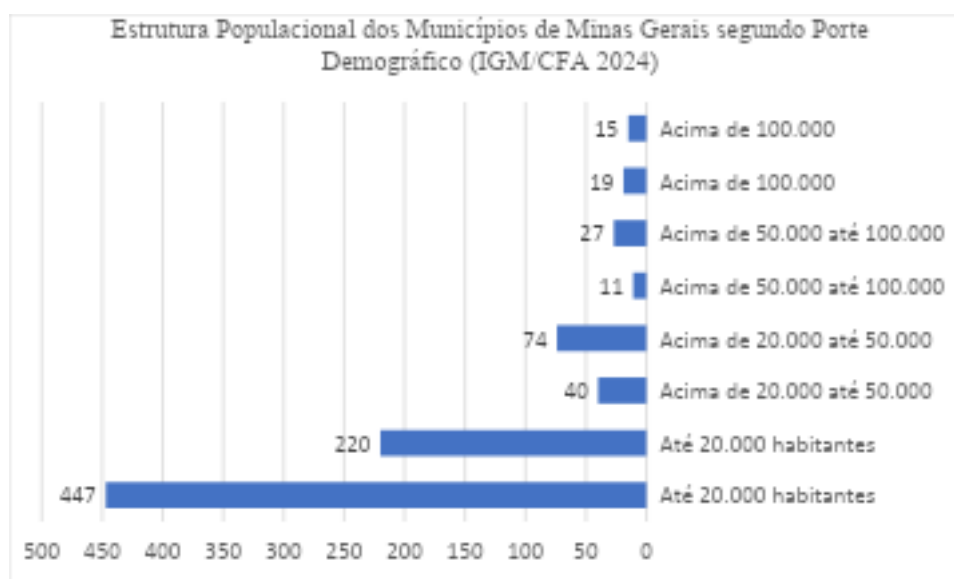
Gráfico 6 – Distribuição dos Municípios Mineiros segundo os Grupos do IGM/CFA (2024)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

Complementando essa análise, o Gráfico 7 apresenta a estrutura populacional dos municípios mineiros considerando apenas o porte demográfico. Observa-se que 78,19% dos municípios possuem até 20 mil habitantes, enquanto apenas 3,99% possuem população superior a 100 mil habitantes. Esse padrão é consistente com o cenário nacional descrito pelo IBGE (2023), segundo o qual a maioria dos municípios brasileiros apresenta pequena dimensão populacional, resultado do processo de descentralização institucional consolidado pela Constituição Federal de 1988.

Gráfico 7 – Estrutura Populacional dos Municípios de Minas Gerais segundo Porte Demográfico (IGM/CFA 2024)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

Após a caracterização estrutural dos municípios, passa-se à análise dos níveis de governança municipal. Para isso, foram calculadas estatísticas descritivas do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA). A Tabela 5 apresenta os principais indicadores descritivos do índice para os municípios mineiros.

Tabela 5 – Estatística descritiva do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA) nos municípios mineiros

Estatística	IGM
Média	5,54
Mediana	5,54
Desvio padrão	0,79
Mínimo	3,04
Máximo	7,94

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

Os resultados indicam predominância de níveis intermediários de governança entre os municípios mineiros. A proximidade entre média e mediana sugere distribuição relativamente equilibrada do índice em torno desse valor central, embora exista variação significativa entre os municípios.

Resultados semelhantes foram observados em estudos que analisam a governança municipal em diferentes contextos regionais no Brasil. Teles (2022), ao examinar os municípios brasileiros utilizando o IGM-CFA, identificou concentração de municípios em níveis intermediários do índice, indicando que grande parte das administrações locais possui estruturas administrativas capazes de executar funções básicas de gestão pública, embora ainda enfrentem limitações institucionais para alcançar níveis mais elevados de governança.

Analisando municípios da região Nordeste, Nascimento (2024) também encontrou distribuição heterogênea do índice de governança, com melhor desempenho em municípios que apresentam maior capacidade administrativa e melhores condições socioeconômicas.

Para detalhar a distribuição dos municípios segundo níveis de governança, a Tabela 6 apresenta a classificação dos municípios mineiros por faixas do IGM-CFA.

Tabela 6 – Distribuição dos municípios mineiros segundo faixas do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA)

Faixa do IGM	Classificação	Nº de Municípios	(%)
0 – 2	Muito baixo	0	0,00%
2 – 4	Baixo	23	2,70%
4 – 6	Médio	582	68,23%
6 – 8	Alto	248	29,07%
8 – 10	Muito alto	0	0,00%
Total	—	853	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

Observa-se que aproximadamente dois terços dos municípios mineiros apresentam governança classificada como média, enquanto cerca de 29% apresentam níveis considerados altos. A predominância de valores intermediários pode ser interpretada à luz da concepção de governança pública apresentada pelo Tribunal de Contas da União. Segundo o TCU (2014), a governança pública envolve mecanismos de liderança, estratégia e controle responsáveis por orientar, monitorar e avaliar a atuação da gestão pública.

Sob essa perspectiva, a concentração em níveis médios de governança sugere que a maioria dos municípios possui estruturas administrativas capazes de operacionalizar instrumentos básicos de gestão, embora ainda existam limitações na consolidação de práticas mais avançadas de planejamento estratégico, controle e avaliação de desempenho.

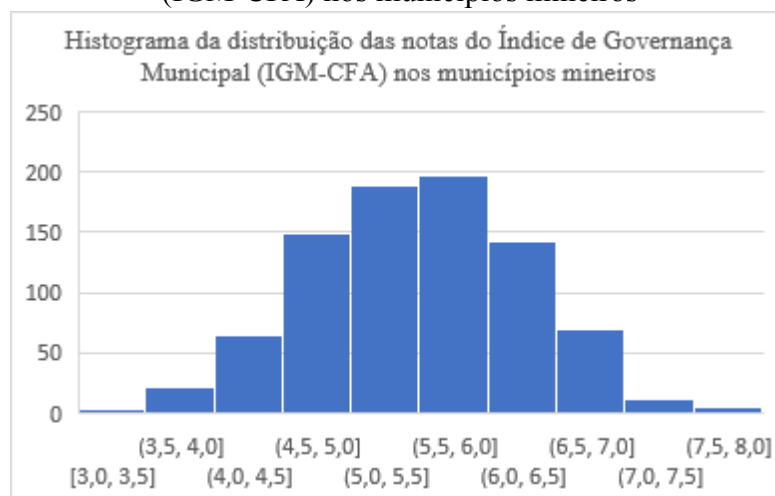
A distribuição dos municípios segundo as faixas do índice pode ser visualizada no Gráfico 8, enquanto o Gráfico 9 apresenta o histograma das notas do IGM-CFA para os municípios mineiros.

Gráfico 8 – Distribuição dos Municípios Mineiros segundo Faixas do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

Gráfico 9 – Histograma da distribuição das notas do Índice de Governança Municipal (IGM-CFA) nos municípios mineiros



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

Finalmente, as tabelas apresentam, respectivamente, os municípios com maiores e menores notas no Índice de Governança Municipal (IGM-CFA). Observa-se que os municípios com maiores índices estão distribuídos em grupos com população maior e PIB per capita elevado (como Montes Claros e Uberlândia - Grupos 7 e 8), enquanto municípios com menores índices concentram-se principalmente em grupos de pequeno porte populacional e PIB mais baixo (como Cantagalo e São Gonçalo do Rio Abaixo - Grupos 1 e 2).

Esse padrão reforça a predominância de municípios de pequeno porte, característica estrutural do federalismo brasileiro. A literatura aponta que municípios menores frequentemente apresentam limitações administrativas e técnicas decorrentes de menor disponibilidade de recursos humanos qualificados e capacidade institucional reduzida (Grin & Abrucio, 2018). Sob a perspectiva da governança pública, essas limitações afetam diretamente a capacidade estatal local, entendida como a habilidade do governo de implementar políticas públicas de forma eficaz e coordenada (Fukuyama, 2013).

Evidências semelhantes também foram identificadas em pesquisas que utilizaram o IGM-CFA como indicador de governança municipal, apontando relação positiva entre capacidade institucional, condições socioeconômicas e desempenho em indicadores de governança (Nascimento, 2024).

Para identificar os extremos da amostra, foram analisados os municípios com maiores e menores notas no índice. As Tabelas 7 e 8 apresentam, respectivamente, os dez municípios com melhor e pior desempenho no IGM-CFA.

Tabela 7 – Municípios mineiros com maiores notas no Índice de Governança Municipal (IGM-CFA)

Posição	Município	Grupo	IGM
1	MONTES CLAROS	Grupo 7	7,94
2	ITAMARANDIBA	Grupo 3	7,90
3	UBERLANDIA	Grupo 8	7,75
4	NOVA PONTE	Grupo 2	7,61
5	BRASILIA DE MINAS	Grupo 3	7,57
6	LAVRAS	Grupo 7	7,50
7	POUSO ALEGRE	Grupo 8	7,44
8	MOEMA	Grupo 1	7,40
9	PERDIGAO	Grupo 1	7,32
10	BELO HORIZONTE	Grupo 8	7,29

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

De forma complementar, a Tabela 8 apresenta os municípios com menores notas no índice de governança municipal.

Tabela 8 – Municípios mineiros com menores notas no Índice de Governança Municipal (IGM-CFA)

Posição	Município	Grupo	IGM
1	SAO GONCALO DO RIO ABAIXO	Grupo 2	3,04
2	CANTAGALO	Grupo 1	3,13
3	TAPIRAI	Grupo 2	3,22
4	BIQUINHAS	Grupo 2	3,34
5	SANTA MARIA DO SUACUI	Grupo 1	3,56
6	SAO JOSE DO MANTIMENTO	Grupo 1	3,61
7	JOANESIA	Grupo 2	3,69
8	DOURADOQUARA	Grupo 2	3,75
9	JAMPRUCA	Grupo 1	3,77
10	RESSAQUINHA	Grupo 2	3,78

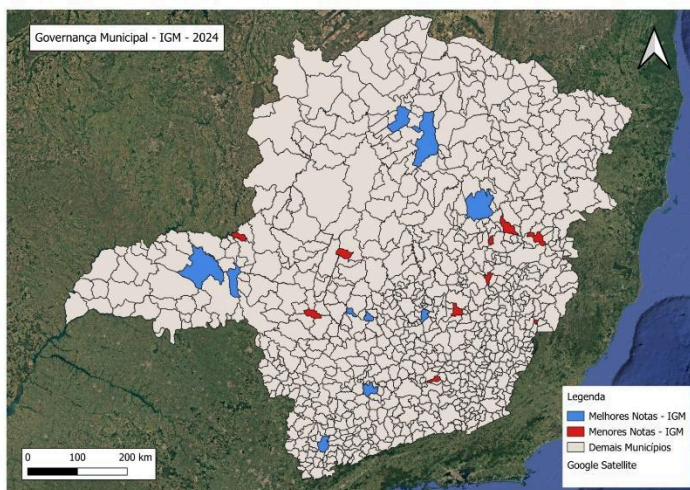
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM/CFA (2024).

A identificação dos municípios com maiores e menores notas no Índice de Governança Municipal permite observar padrões relevantes de desempenho administrativo. Entretanto, para além da comparação numérica, é importante compreender como esses municípios se distribuem territorialmente no estado de Minas Gerais.

Minas Gerais caracteriza-se por elevada diversidade territorial, econômica e social, combinando regiões altamente urbanizadas e dinâmicas com áreas predominantemente rurais e de menor densidade populacional (Diniz, 2001).

A Figura 3 apresenta a distribuição espacial dos municípios com maiores e menores notas no IGM-CFA entre os municípios mineiros analisados.

Figura 3 – Mapa dos extremos do IGM



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IGM-CFA (2024).

Observa-se que os municípios com melhores e piores resultados no índice encontram-se dispersos em diferentes regiões do estado, sem uma concentração espacial clara. Esse padrão reforça a interpretação de que o desempenho em governança municipal resulta de múltiplos fatores institucionais, administrativos e socioeconômicos, refletindo a diversidade estrutural que caracteriza o território mineiro.

Para contextualização, é interessante observar os resultados do IGM-CFA de 2023, que indicaram que os municípios mineiros com melhor desempenho foram Três Pontas, Varginha, Itamarandiba, Lavras e Montes Claros, enquanto os municípios com menores notas incluíram localidades de pequeno porte populacional e menor PIB, como Cantagalo e São Gonçalo do Rio Abaixo.

Comparando com os dados do presente estudo de 2024, percebe-se que a distribuição por porte populacional e PIB se mantém: municípios maiores ou com maior capacidade econômica continuam apresentando melhores índices de governança, enquanto municípios de menor porte apresentam desafios.

Segundo o CFA (2023), a má gestão pública tem consequências persistentes em diversos setores, como saúde, educação, segurança e logística. O estudo ressalta que, mesmo diante de recursos limitados, é possível alcançar resultados satisfatórios mediante a aplicação de práticas de governança profissional. Dessa forma, o IGM-CFA funciona como ferramenta

de diagnóstico, permitindo identificar gargalos, aprender com casos de sucesso e subsidiar políticas públicas mais eficientes.

4.3 Relação entre Controle Financeiro e Governança Municipal

A etapa seguinte examina a possível associação entre a execução orçamentária, representada pelo índice de controle financeiro construído a partir da metodologia PEFA, e o nível de governança municipal mensurado pelo Índice de Governança Municipal (IGM/CFA). O objetivo dessa análise é compreender em que medida a credibilidade do orçamento e a eficiência na execução financeira estão relacionadas à qualidade da governança pública nos municípios do estado de Minas Gerais.

Inicialmente, foi realizada uma análise de correlação entre as duas variáveis, com o intuito de verificar a existência de associação linear entre o índice consolidado de controle financeiro (PEFA) e o índice de governança municipal (IGM). Os resultados são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9 – Correlação PEFA x IGM

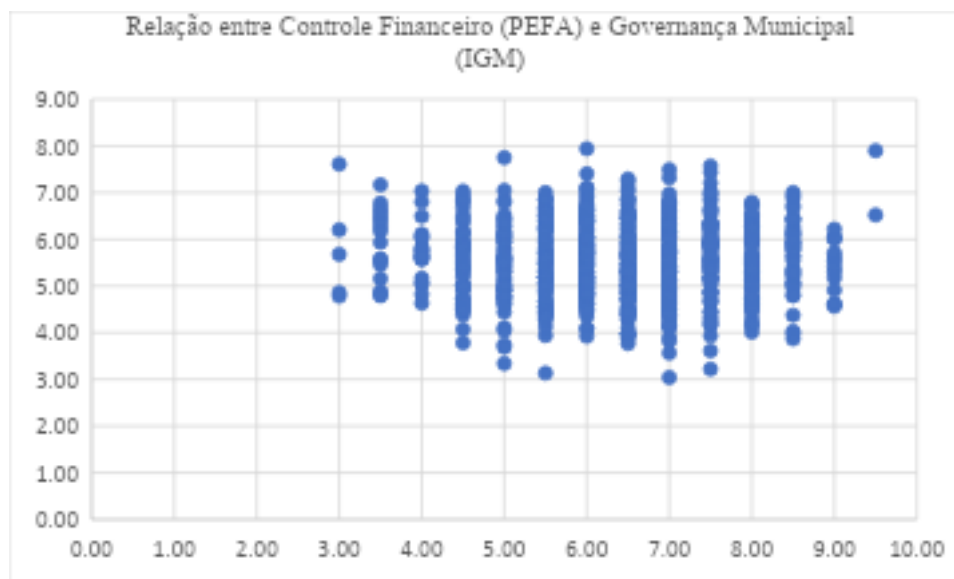
Variável	PEFA	IGM
PEFA	1	-0,01
IGM	-0,01	1

Fonte: Elaboração própria (2026).

Observa-se que o coeficiente de correlação obtido foi $r = -0,01$, não apresentando significância estatística ao nível de 5% ($p > 0,05$), o que indica ausência de associação linear significativa entre as variáveis analisadas. Esse resultado sugere que os níveis de controle financeiro municipal, mensurados a partir da metodologia PEFA, não estão linearmente associados aos níveis de governança municipal representados pelo IGM.

Para complementar a análise, foi elaborado o gráfico de dispersão apresentado no Gráfico 10, que permite visualizar a distribuição conjunta das variáveis.

Gráfico 10 – Gráfico de Dispersão PEFA x IGM



Fonte: Elaboração própria (2026).

A análise visual do gráfico confirma o resultado observado na correlação, evidenciando uma distribuição dispersa dos municípios, sem tendência linear claramente definida. Os pontos encontram-se distribuídos de forma relativamente aleatória ao longo do plano, indicando que municípios com níveis mais elevados de controle financeiro não apresentam necessariamente maiores níveis de governança municipal.

De forma geral, os resultados obtidos indicam que, embora o controle financeiro represente dimensão relevante da gestão pública, sua eficiência isolada não é suficiente para explicar as variações observadas nos níveis de governança municipal entre os municípios mineiros. Esse resultado sugere que a governança pública possui natureza multidimensional, sendo influenciada por diversos fatores institucionais, administrativos e socioeconômicos que extrapolam a esfera estritamente financeira da gestão pública.

Assim, ainda que práticas adequadas de controle financeiro sejam importantes para a credibilidade do orçamento e para o equilíbrio fiscal, os resultados indicam que melhorias nos níveis de governança municipal dependem também de avanços em outras dimensões da gestão pública, tais como capacidade administrativa, planejamento estratégico, qualidade institucional e desempenho das políticas públicas.

Com o objetivo de examinar a associação entre o nível de controle financeiro municipal e a governança pública local, procedeu-se à análise conjunta do indicador sintético de credibilidade orçamentária (PEFA – Pilar 1), derivado da metodologia PEFA, e do Índice de Governança Municipal (IGM/CFA), para os 853 municípios mineiros da amostra.

A tabela 10 apresenta as estatísticas descritivas do PEFA e o coeficiente de correlação entre esse indicador e o IGM.

Tabela 10 - Estatísticas descritivas do PEFA e correlação com o IGM (2022–2024).

Indicador	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio	Correlação
PEFA	6,44	6,50	3,00	9,50	1,27	-0,01

Fonte: Elaborada pela própria autora (2026).

O indicador PEFA, construído como a média trienal (2022–2024) das cinco dimensões associadas à credibilidade orçamentária - despesas totais efetivas, composição das despesas por função, composição das despesas por natureza econômica, composição das receitas por categoria econômica e receitas totais efetivas - apresentou média de 6,44 pontos e mediana de 6,50 pontos, em uma escala de 0 a 10. Esses valores indicam que, de forma geral, os municípios mineiros apresentam níveis intermediários de controle financeiro, sugerindo relativa aderência entre o planejamento orçamentário e a execução financeira.

O desvio-padrão de 1,27 revela dispersão moderada entre os municípios analisados, indicando que, embora exista certa concentração em torno da média, há diferenças relevantes no desempenho fiscal entre os entes locais. Observa-se ainda a presença de valores mínimos e máximos relativamente distantes entre si (3,00 e 9,50), evidenciando a coexistência de municípios com baixos níveis de consistência entre orçamento previsto e executado e outros com elevado grau de credibilidade orçamentária.

A relação entre o indicador de controle financeiro (PEFA) e o Índice de Governança Municipal (IGM/CFA) foi analisada por meio do coeficiente de correlação de Pearson. O valor obtido ($r \approx -0,01$) indica ausência de correlação linear significativa entre as duas variáveis. Em termos substantivos, esse resultado sugere que municípios com níveis mais elevados de controle financeiro não apresentam, necessariamente, maiores níveis de governança municipal segundo o índice utilizado.

Esse achado reforça a compreensão presente na literatura de que a governança pública constitui um fenômeno multidimensional, que transcende a dimensão estritamente fiscal da gestão pública (Rhodes, 1996; Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2010; World Bank, 2017). Embora o controle financeiro represente componente importante da boa administração pública, a execução orçamentária consistente, por si só, não garante níveis mais elevados de governança, uma vez que fatores como capacidade administrativa, qualidade do planejamento, estabilidade institucional, transparência e coordenação intergovernamental também exercem influência significativa sobre o desempenho da gestão pública (Giacomoni, 2020; Grin e Abrucio, 2018; Peters, 2015).

Dessa forma, os resultados sugerem que a relação entre controle financeiro e governança municipal é complexa e mediada por múltiplos fatores institucionais e organizacionais.

4.3.1 Interpretação e Discussão

Os resultados apresentados nesta seção permitem avançar da descrição estatística para uma interpretação analítica da relação entre controle financeiro e governança municipal nos municípios do estado de Minas Gerais. Conforme evidenciado na subseção 4.3.1, o indicador sintético de controle financeiro, construído a partir da média trienal das dimensões de credibilidade orçamentária da metodologia PEFA, apresentou média de 6,44 pontos e desvio-padrão de 1,27, indicando dispersão moderada entre os municípios analisados. Esse resultado sugere que, embora exista relativa concentração em torno de níveis intermediários de execução orçamentária, há diferenças relevantes no desempenho fiscal entre os entes locais.

Por sua vez, o Índice de Governança Municipal (IGM/CFA) apresentou distribuição concentrada em níveis intermediários da escala, refletindo diferentes graus de maturidade institucional entre os municípios mineiros. Esse padrão evidencia que, embora muitos municípios apresentem estruturas administrativas relativamente consolidadas, persistem desigualdades significativas na capacidade de gestão pública local.

A análise de correlação entre o índice de controle financeiro (PEFA) e o índice de governança municipal revelou coeficiente praticamente nulo ($r \approx -0,01$), indicando ausência de associação linear significativa entre as variáveis. Esse resultado sugere que municípios com maior aderência entre orçamento previsto e executado não apresentam, necessariamente, níveis mais elevados de governança pública, segundo o IGM/CFA.

Do ponto de vista interpretativo, esses resultados dialogam diretamente com o referencial teórico adotado nesta pesquisa. A literatura contemporânea compreende a governança pública como um fenômeno multidimensional que envolve não apenas disciplina fiscal e controle financeiro, mas também capacidade administrativa, qualidade do planejamento estratégico, mecanismos de transparência e *accountability*, gestão de riscos, coordenação interinstitucional e capacidade de implementação de políticas públicas (Rhodes, 1996; Peters, 2015; OCDE, 2015).

Nesse sentido, é coerente que um indicador estritamente fiscal-orçamentário, como a credibilidade do orçamento captada pela metodologia PEFA, não seja capaz de explicar

isoladamente as variações observadas nos níveis de governança municipal. Ainda que a consistência entre orçamento previsto e executado represente dimensão importante da gestão das finanças públicas, ela constitui apenas um dos elementos que compõem a arquitetura institucional da boa governança.

A própria metodologia PEFA reconhece a credibilidade orçamentária como um dos pilares da gestão das finanças públicas, ao pressupor que a aderência entre o orçamento aprovado e o executado constitui condição necessária para previsibilidade fiscal e alocação eficiente de recursos (PEFA, 2016). Os resultados empíricos encontrados nesta pesquisa dialogam parcialmente com essa premissa, na medida em que evidenciam que a execução orçamentária constitui componente relevante da gestão pública. No entanto, os achados também indicam que sua contribuição para o desempenho global da governança municipal é limitada quando considerada de forma isolada.

Essas evidências permitem responder diretamente aos objetivos específicos do estudo. No que se refere ao Objetivo Específico I, que consistiu em mensurar o nível de controle financeiro dos municípios mineiros, os resultados indicam níveis intermediários de credibilidade orçamentária, com dispersão moderada entre os municípios. Quanto ao Objetivo Específico II, relacionado à caracterização dos níveis de governança municipal, observa-se maior heterogeneidade institucional entre os municípios, conforme captado pelo IGM/CFA.

Em relação ao Objetivo Específico III, que buscou examinar a associação entre a eficiência do controle financeiro e os níveis de governança municipal, os resultados indicam que essa relação é estatisticamente fraca quando analisada de forma direta e isolada. Tal evidência sugere que o controle financeiro constitui uma condição relevante para a boa gestão pública, mas não suficiente para explicar, por si só, as diferenças observadas nos níveis de governança entre os municípios.

Esse resultado também pode ser interpretado à luz da estrutura do federalismo fiscal brasileiro. A elevada dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais e às vinculações constitucionais tende a reduzir a variabilidade dos indicadores fiscais entre os entes locais, padronizando comportamentos orçamentários e limitando a autonomia decisória municipal (Rezende, 2001; TCU, 2014). Esse contexto institucional contribui para explicar o baixo grau de associação observado entre as variáveis analisadas

Adicionalmente, o caráter multidimensional do IGM/CFA — que incorpora indicadores de gestão administrativa, desempenho de políticas públicas e finanças municipais — reforça a plausibilidade de que a execução orçamentária exerça influência indireta e

mediada sobre a governança pública. O desempenho captado pelo índice resulta de múltiplos fatores institucionais, administrativos e socioeconômicos, o que está em consonância com as abordagens contemporâneas de governança pública discutidas pela OCDE (2015).

Dessa forma, os resultados encontrados sugerem que a relação entre controle financeiro e governança municipal é mais complexa do que uma associação linear direta, mas indicam que sua influência é modesta quando considerada isoladamente. A evidência empírica sugere a necessidade de modelos analíticos mais abrangentes que incorporem variáveis relacionadas à capacidade administrativa, capital humano, qualidade institucional, transparência governamental e planejamento estratégico, aspectos discutidos no referencial teórico apresentado no Capítulo 2.

Por fim, do ponto de vista normativo e gerencial, os achados reforçam a importância do controle financeiro como elemento estruturante da boa governança pública. Ainda que insuficiente por si só, práticas orçamentárias mais consistentes e previsíveis constituem base institucional relevante para a construção de administrações públicas mais transparentes, responsáveis e orientadas a resultados, desde que articuladas a outras dimensões institucionais e organizacionais da gestão pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar a relação entre práticas de controle financeiro, avaliadas por meio do Pilar 1 (Credibilidade do Orçamento) da metodologia PEFA, e o nível de governança municipal, representado pelo Índice de Governança Municipal (IGM-CFA), considerando os 853 municípios do estado de Minas Gerais. Para tanto, utilizou-se uma base de dados abrangente, composta por informações do PEFA relativas aos exercícios de 2022, 2023 e 2024, além da nota do IGM-CFA referente ao ano de 2024, permitindo examinar não apenas um recorte pontual, mas também o comportamento orçamentário municipal ao longo de três exercícios consecutivos.

Os resultados evidenciaram que os municípios mineiros apresentam níveis intermediários tanto de credibilidade orçamentária quanto de governança municipal. Em relação ao controle financeiro, observou-se desempenho moderado nos indicadores associados à aderência entre planejamento e execução orçamentária, embora persistam diferenças relevantes entre os entes locais. Quanto à governança municipal, os resultados indicaram predominância de municípios classificados em níveis médios de governança, refletindo diferentes graus de capacidade institucional e administrativa.

No que se refere à relação entre as variáveis analisadas, os resultados da correlação indicaram ausência de associação linear significativa entre o índice de controle financeiro (PEFA) e o Índice de Governança Municipal (IGM-CFA), com coeficiente próximo de zero ($r \approx -0,01$). Esse achado sugere que municípios com maior consistência entre orçamento previsto e executado não apresentam, necessariamente, maiores níveis de governança pública segundo o índice utilizado nesta pesquisa.

Os resultados reforçam a compreensão de que a governança pública municipal constitui um fenômeno complexo e multidimensional, influenciado por fatores que extrapolam a dimensão estritamente fiscal-orçamentária, tais como capacidade administrativa, qualidade institucional, planejamento estratégico, coordenação intersetorial, transparência, accountability e contexto socioeconômico local. Assim, embora o controle financeiro represente elemento relevante para a credibilidade do orçamento e para a estabilidade fiscal, sua influência sobre os níveis de governança mostrou-se limitada quando analisada de forma isolada.

Ao mesmo tempo, a análise permitiu observar que a qualidade da governança parece estar menos associada ao volume absoluto do gasto público e mais à capacidade de manter coerência, previsibilidade e credibilidade orçamentária ao longo do tempo. Nesse sentido, o

Pilar 1 do PEFA pode ser interpretado não apenas como um indicador técnico da execução orçamentária, mas também como reflexo da qualidade institucional dos processos de planejamento, execução e controle das finanças públicas, dimensões reconhecidas pela literatura como componentes importantes da boa governança pública.

Do ponto de vista do federalismo fiscal brasileiro, os resultados também evidenciam os desafios enfrentados pelos municípios em um contexto de elevada dependência de transferências intergovernamentais e vinculações constitucionais de receitas. Embora esses mecanismos sejam fundamentais para a redução das desigualdades regionais, eles também tendem a limitar a autonomia fiscal municipal e a padronizar parte do comportamento orçamentário dos entes locais, influenciando a dinâmica entre controle financeiro e governança pública.

Como limitações da pesquisa, destaca-se a utilização exclusiva de indicadores quantitativos, sem a incorporação de variáveis qualitativas capazes de captar aspectos como cultura organizacional, capacidade técnica das equipes, arranjos políticos, liderança administrativa e mecanismos informais de coordenação institucional. Além disso, o uso de um índice agregado de governança impõe restrições analíticas, uma vez que diferentes dimensões do desempenho municipal podem responder de maneira distinta às práticas de controle financeiro.

Dessa forma, pesquisas futuras podem avançar mediante a utilização de modelos multivariados mais abrangentes, incorporando variáveis institucionais, socioeconômicas e político-administrativas, bem como abordagens qualitativas, como estudos de caso e análises comparativas entre municípios. Tais estratégias podem contribuir para compreender de maneira mais aprofundada os mecanismos pelos quais práticas de controle financeiro se relacionam com a governança municipal e com a geração de valor público.

Por fim, os achados reforçam a relevância de práticas de planejamento e execução orçamentária mais consistentes e previsíveis como base para a construção de uma administração pública mais responsável, transparente e orientada ao interesse coletivo. Ainda que o controle financeiro não explique isoladamente os níveis de governança municipal, sua presença constitui elemento estruturante para o fortalecimento institucional da gestão pública local. Trata-se, portanto, de um componente necessário, embora não suficiente, para a consolidação de uma governança pública sustentável e orientada a resultados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 235–262, mar./abr. 2005.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012.
- AZEVEDO, L. M.; BALDISSERA, J. F. A utilização do orçamento empresarial como ferramenta de planejamento e controle nas micro e pequenas empresas de Ibitipora-PR. **Revista de Administração e Contabilidade**, v. 19, n. 37, p. 54–72, 2020.
- BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/1964**. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, p. S103–S125, out. 1990.
- BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillan, 1932.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, jan. 2017.
- BEUREN, I. M.; MACÊDO, F. F. R. R. Investimentos públicos nos municípios brasileiros e seus reflexos no produto interno bruto. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 343–366, mar./abr. 2014.
- BIANCO, J. B. **A rigidez orçamentária e os mecanismos de flexibilização da execução financeira**. Brasília: ESAF, 2010.
- BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo aos princípios e padrões de boas práticas de governança**. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em Controle de Gestão) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016**. Brasília: CGU/MPOG, 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de governança pública: gestão de riscos e controles internos na administração pública federal**. Brasília: MPOG, 2014.
- CAMARGO, M. R.; FARBER, B. A. A new definition of burnout syndrome based on Farber's proposal. **International Journal of Public Sector Management**, v. 27, n. 3, p. 204–219, 2014.

- CARNEIRO, L. M.; COSTA, M. C. Fatores associados ao erro de previsão de despesa orçamentária nos municípios brasileiros. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 21, n. 2, p. 1–41, set. 2021.
- CAVALCANTE, P.; LUCA, B. de. Governança pública: uma análise conceitual e empírica da literatura nacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 3, p. 273–294, jul./set. 2013.
- COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.
- CRUZ, C. F. da; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126–148, jan./fev. 2018.
- DE RENZIO, P.; DOROTINSKY, W. **Tracking progress in the quality of PFM systems in HIPCs: an update on past assessments using PEFA data**. Washington, DC: PEFA Secretariat, 2007.
- DEON, S. M. *et al.* Credibilidade orçamentária sob o prisma da metodologia PEFA: estudo no Estado de Santa Catarina. **BASE – Revista de Administração e Contabilidade**, v. 18, n. 3, p. 433–462, jul./set. 2021.
- DEVARAJAN, S.; SWAROOP, V.; ZOU, H.-F. The composition of public expenditure and economic growth. **Journal of Monetary Economics**, v. 37, n. 2, p. 313–344, abr. 1996.
- DINIZ, C. C. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil: evolução e situação atual**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2001. (Texto para Discussão, n. 159).
- ENAP. **Burocracia e implementação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018b.
- ENAP. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018a.
- FAUSTO, R. Na sequência do meu texto “Esquerda/Direita: em busca dos fundamentos e reflexões críticas” e do seu post-scriptum (como uma resposta a Vladimir Safatle). **Revista Fevereiro**, São Paulo, v. 6, n. 1, abr./maio 2013.
- FREEMAN, R. E.; REED, D. L. Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v. 25, n. 3, p. 88–106, Spring 1983.
- FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, jul. 2013.
- GASB. **Concepts Statement No. 1: Objectives of Financial Reporting**. Stamford: GASB, 1987.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto descentralizado y federativo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 412–435, maio/jun. 2018.
- GROVES, S. M.; VALENTE, M. G. **Evaluating financial condition: a handbook for local government**. 4. ed. Washington, DC: ICMA, 2003.
- HABCKOST, C. O orçamento como instrumento de controle. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, v. 20, n. 75, p. 34–45, abr./jun. 1991.
- HANSON, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan’s latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. **SSRN Electronic Journal**, 2013.
- HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.
- IFAC. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001. (Study, 13).
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. **World Bank Policy Research Working Paper**, Washington, DC, n. 5430, p. 1–31, set. 2010.
- KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94–108, jan. 2005.
- LIMA, D. V. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública: análise financeira governamental**. São Paulo: Atlas, 2016.
- LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE-Unicamp, 2002.
- LOPREATO, F. L. C. **Problemas de gestão da dívida pública brasileira**. Campinas: IE/UNICAMP, 2008. (Texto para Discussão, n. 140).
- MARQUES, M. da C. da C. A governação pública: o desafio da governação nas organizações do Estado. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 18, n. 43, p. 95–103, jan./abr. 2007.
- MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. 42–53, out./dez. 2014.
- MEIRELLES JUNIOR, J. C. de; SOUZA, F. J. V. Práticas de planejamento e gestão orçamentária no setor público: uma análise integrada. **Revista de Contabilidade, Controladoria e Finanças Públicas**, Niterói, v. 8, n. 2, p. 112–131, 2020.
- MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.
- NASCIMENTO, J. A. S. **Governança pública e desempenho fiscal: uma análise dos municípios da região Nordeste com base no IGM-CFA**. 2024. 114 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120–1149, set. 1999.
- OCDE. **Policy framework on sound public governance**. Paris: OECD Publishing, 2020.
- OLIVEIRA, F. A. de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2012.
- OLIVEIRA, F. A. de. **Federalismo fiscal e a desconstrução dos estados**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.
- PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36–49, jan./mar. 2005.
- PEFA. **Quadro de avaliação da gestão das finanças públicas**. Washington, DC: PEFA Secretariat, 2016.
- PEFA SECRETARIAT. **Framework for assessing public financial management**. Washington, DC: PEFA Secretariat, 2016.
- PEFA SECRETARIAT. **Framework para avaliação da gestão das finanças públicas**. Washington, DC: PEFA Secretariat, 2019.
- PEREIRA, J. M. **Finanças públicas: a política fiscal no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- PETERS, B. G. **Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination**. Lawrence: University Press of Kansas, 2015.
- PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, nov./dez. 2009.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais a partir da perspectiva das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 121–143, jan./fev. 2016.
- PRADO, V. **Planejamento estratégico e governança orçamentária: princípios que norteiam as finanças públicas**. São Paulo: FEA-USP, 2017.
- ROCHA, A. C. **Accountability na administração pública: modelos teóricos e práticas de avaliação**. Lisboa: ISCSP, 2009.
- RODDEN, J. A. **Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- SACCOL, A. Z. **Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração**. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250–269, maio/ago. 2010.

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. Acurácia da previsão de receitas no orçamento antes e após a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo de caso. **Revista Universo Contábil**, v. 1, n. 2, p. 23–39, maio/ago. 2005.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347–369, mar./abr. 2009. Disponível em: SciELO. Acesso em: 11 fev. 2026.

SHAH, A.; SHAH, S. The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. *In*: SHAH, A. (org.). **Local governance in developing countries**. Washington, DC: World Bank, 2006.

SILVA, L. M. da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, M. C. da; MÁRIO, P. do C. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico nos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1405–1428, nov./dez. 2015.

SILVA, M. Z.; VICENTIN, M. I. Governança pública e controles internos no setor público: uma análise da literatura nacional e internacional. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 251–265, 2018.

SOUZA, M. A. de; SIQUEIRA, J. L. de. Indicadores de desempenho orçamentário como instrumentos de controle e mensuração da eficiência gerencial no setor público. **Revista de Contabilidade e Organizações**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 45–63, 2007.

SPANHOVE, J.; VERHOEST, K. Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation? *In*: **EIASM WORKSHOP ON CORPORATE GOVERNANCE**, 4., 2007, Brussels. Anais eletrônicos [...]. Brussels: European Institute for Advanced Studies in Management, 2007. p. 1–40.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, p. 1–19, jan./mar. 2020.

SUBRAMANIAM, N. *et al.* Public sector governance arises because of the separation between ownership and management. **Australian Journal of Public Administration**, v. 72, n. 3, p. 225–236, 2013.

TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão sistemática da literatura e caminhos para futuras pesquisas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 615–643, out./dez. 2019.

TELES, J. E. M. **Análise de regressão da relação existente entre a governança municipal medida pelo IGM-CFA e a eficiência na gestão de convênios federais**. 2022. 98 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, Brasília, 2022.

VAZQUEZ, D. A. **Execução local sob regulação federal: impactos da LRF, FUNDEF e SUS nos municípios brasileiros**. São Paulo: Annablume, 2012.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEINGAST, B. R. Second generation fiscal federalism: political aspects of decentralization and economic development. **World Development**, v. 53, p. 14–25, jan. 2014.

WORLD BANK. **World development report 2017: governance and the law**. Washington, DC: World Bank, 2017.

ZAMBERLAN, L. *et al.* **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

ZONATTO, V. C. da S.; HEIN, N. Previsão de receitas públicas: uma aplicação de modelos de combinação de previsões. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 101–125, jan./fev. 2013.

**APÊNDICE A - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS MUNICÍPIOS MINEIROS
SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS INTERMEDIÁRIAS DO IBGE**

Região Intermediária	Contagem de Município
Abaeté	5
Águas Formosas	7
Aimorés - Resplendor	5
Além Paraíba	5
Alfenas	13
Almenara	14
Araçuaí	8
Araxá	8
Barbacena	14
Belo Horizonte	29
Campo Belo	5
Capelinha	10
Carangola	9
Caratinga	16
Cataguases	10
Caxambu - Baependi	8
Conselheiro Lafaiete	21
Curvelo	11
Diamantina	13
Divinópolis	20
Dores do Indaiá	9
Espinosa	8
Formiga	10
Frutal	6
Governador Valadares	26
Guanhães	20
Guaxupé	9
Ipatinga	22
Itabira	9
Itajubá	14
Ituiutaba	6
Iturama	5
Janaúba	11
Januária	8
João Monlevade	6
Juiz de Fora	29
Lavras	14
Manhuaçu	24
Mantena	7
Monte Carmelo	7
Montes Claros	32
Muriaé	12

Oliveira	10
Pará de Minas	7
Passos	15
Patos de Minas	18
Patrocínio	5
Pedra Azul	7
Pirapora	7
Piumhi	5
Poços de Caldas	8
Ponte Nova	19
Pouso Alegre	34
Salinas	14
Santa Bárbara - Ouro Preto	6
São Francisco	6
São João del Rei	14
São João Nepomuceno - Bicas	9
São Lourenço	16
São Sebastião do Paraíso	5
Sete Lagoas	19
Teófilo Otoni	27
Três Corações	6
Três Pontas - Boa Esperança	5
Ubá	17
Uberaba	10
Uberlândia	11
Unai	11
Varginha	5
Viçosa	12
Total Geral	853

Fonte: Elaborado pela própria autora