

O FEDERALISMO NAS PROPOSTAS ATUAIS DE REFORMAS DO ESTADO BRASILEIRO

Ellen Benedetti

Fundação Getúlio Vargas

Partindo do contexto recente de debate sobre a Reforma Administrativa, que ocorre no Congresso Nacional, e da elaboração da minuta da Lei Geral da Gestão Pública, elaborada por uma comissão de especialistas e em discussão pelo governo federal, o artigo analisa o papel do federalismo nas propostas contemporâneas de reforma do Estado brasileiro, com foco nos desafios de coordenação federativa e nas desigualdades de capacidades estatais entre os entes subnacionais, especialmente os municípios. Ambas as propostas de reforma do Estado estão pautadas no propósito de tornar o “Estado” mais efetivo às demandas da sociedade. Entretanto, essa missão não será alcançada enquanto estiver restrita às funções exercidas pela esfera federal. A “reforma” do Estado deve, sobretudo, abarcar o Estado que se materializa cotidianamente na vida dos cidadãos, no âmbito local, onde políticas públicas e serviços essenciais são implementados. Diante das responsabilidades crescentes conferidas aos municípios e das desigualdades de capacidades que esses entes possuem para responder às demandas sociais, o artigo discute como o tema do federalismo é abordado nos dois instrumentos. Conclui-se que, embora a proposta da Nova Lei Geral da Gestão Pública avance ao reconhecer explicitamente as desigualdades de capacidades dos entes subnacionais e proponha à União um papel mais ativo na assistência técnica e na promoção da equidade federativa, a proposta de Reforma Administrativa em debate no Congresso adota uma abordagem predominantemente restritiva, centrada na limitação do aparato municipal, o que pode agravar o cenário de desigualdade de capacidades e desafios aos municípios.

Palavras-chave: Federalismo; Capacidades estatais; Reforma administrativa; Gestão pública.

Federalism in current proposals for reform of the Brazilian state

Starting from the recent context of debates on Administrative Reform taking place in the National Congress, and the drafting of the General Public Management Law, prepared by a commission of experts and currently under discussion by the federal government, this article analyzes the role of federalism in contemporary proposals for reforming the Brazilian state, focusing on the challenges of intergovernmental coordination and inequalities in state capacities among subnational entities, especially municipalities. Both reform proposals are guided by the goal of making the “state” more effective in responding to societal demands. However, this objective will not be achieved as long as it remains restricted to functions exercised by the federal level. State reform must, above all, encompass the state as it is experienced in citizens’ daily lives at the local level, where public policies and essential services are implemented. Given the increasing responsibilities assigned to municipalities and the inequalities in their capacities to respond to social demands, the article discusses how federalism is addressed in both instruments. It concludes that, although

Editado por:

André Marengo
Lisandro Abulatif

Revisado por:

Giordano Tronco

**Este artigo foi submetido para
Expertos, uma seção da revista
Policy Making**

Publicado: 21 Abr 2026

Como citar:

Benedetti, Ellen. O federalismo nas propostas atuais de reformas do Estado brasileiro.

Policy Making, Porto Alegre, v.1,
p. 80–90, 2026.

the proposal for the new General Public Management Law advances by explicitly recognizing inequalities in subnational capacities and by assigning the Union a more active role in technical assistance and the promotion of intergovernmental equity, the Administrative Reform proposal under debate in Congress adopts a predominantly restrictive approach, centered on limiting the municipal apparatus, which may exacerbate capacity inequalities and deepen challenges faced by municipalities.

Keywords: Federalism; State capacity; Administrative reform; Public management.

El federalismo en las propuestas actuales de reforma del Estado brasileño

Partiendo del contexto reciente del debate sobre la Reforma Administrativa en curso en el Congreso Nacional, así como de la elaboración del proyecto de la Ley General de la Gestión Pública, preparado por una comisión de especialistas y actualmente en discusión por el gobierno federal, este artículo analiza el papel del federalismo en las propuestas contemporáneas de reforma del Estado brasileño, con énfasis en los desafíos de coordinación intergubernamental y en las desigualdades de capacidades estatales entre los entes subnacionales, especialmente los municipios. Ambas propuestas de reforma están orientadas a hacer que el “Estado” sea más eficaz en la respuesta a las demandas sociales. Sin embargo, este objetivo no se alcanzará mientras permanezca restringido a las funciones ejercidas por el nivel federal. La reforma del Estado debe, sobre todo, abarcar el Estado tal como se materializa en la vida cotidiana de los ciudadanos a nivel local, donde se implementan las políticas públicas y los servicios esenciales. Dadas las crecientes responsabilidades asignadas a los municipios y las desigualdades en sus capacidades para responder a las demandas sociales, el artículo examina cómo el federalismo es abordado en ambos instrumentos. Se concluye que, aunque la propuesta de la nueva Ley General de la Gestión Pública avanza al reconocer explícitamente las desigualdades de capacidades de los entes subnacionales y al proponer un papel más activo de la Unión en la asistencia técnica y la promoción de la equidad intergubernamental, la propuesta de Reforma Administrativa en debate en el Congreso adopta un enfoque predominantemente restrictivo, centrado en la limitación del aparato municipal, lo que puede agravar las desigualdades de capacidades y los desafíos que enfrentan los municipios.

Palabras clave: Federalismo; Capacidades estatales; Reforma administrativa; Gestión pública.

O Brasil, com sua vastidão territorial, desigualdades estruturais e diversidade social, enfrenta o permanente desafio de transformar políticas públicas em resultados concretos para a população, o que perpassa a necessária e desafiadora coordenação federativa. As assimetrias de capacidades, poderes e recursos entre os entes federativos, *vis-à-vis* suas responsabilidades perante a população, são elementos desafiadores desse processo, mas são também constantemente relegados e alijados das discussões estruturantes do país.

No contexto atual em que governo, Congresso Nacional e sociedade discutem o papel, formato e instrumentos para um Estado efetivo — seja pela proposta de uma Reforma Administrativa apresentada pelo Grupo de Trabalho coordenado pelo deputado Pedro Paulo (Câmara dos Deputados, 2025), seja ainda na proposta de uma Lei Geral de Gestão Pública cuja minuta foi elaborada por uma comissão de especialistas em gestão e em direito público, coordenada pelo Ministério da Gestão e Inovação e Advocacia-Geral da União (Brasil, 2025c) —, é fundamental ampliar a compreensão sobre que “Estado” se pretende reformar.

Certamente, para atender às demandas da sociedade, o Estado a ser reformado não deve ser apenas aquele que formula as Políticas Nacionais ou as regras econômicas do país, mas, especialmente, o Estado que se materializa cotidianamente na vida das pessoas, seja por meio do atendimento recebido nos postos de saúde, nas escolas ou ainda na obtenção de um documento de identidade ou de um alvará de funcionamento de uma empresa.

O Estado perpassa todas essas situações e muitas outras, de forma que não é possível crer que reformar o aparato federal seja suficiente para entregar um Estado mais efetivo à população. Transformar o Estado brasileiro diante dos desafios do século XXI requer restaurar e tornar mais eficaz a aposta federativa feita pelo Constituinte de 1988.

DEMOCRACIA, DESCENTRALIZAÇÃO E CAPACIDADES ESTATAIS

Se, por um lado, a Constituição cidadã permitiu promover uma democracia mais participativa, conferindo elevada autonomia aos entes federados que estão mais próximos da população — estados e, especialmente, municípios —, por outro, passou a exigir também mais capacidade desses entes para responder às demandas da população e operacionalizar as políticas públicas e serviços que passam a ser de sua responsabilidade (Grin, Demarco, Abrucio, 2021). Entretanto, essa descentralização de competências não foi acompanhada do fortalecimento das capacidades institucionais nem da autonomia financeira necessária para que os municípios pudessem atender com efetividade a essas novas responsabilidades (Grin, Abrucio, 2018).

As enormes assimetrias de poder, responsabilidades, recursos e capacidades são obstáculos à materialização de um Estado efetivo, que é, ao final, o que a sociedade busca. Há, por certo, grande desigualdade entre os estados federados também e importantes responsabilidades conferidas aos mesmos. Não obstante, aqui se propõe um olhar especial sobre aquele ente que recebeu, de forma inédita, autonomia e maiores responsabilidades no processo de redemocratização, sem, entretanto, receber a devida atenção quanto aos requisitos necessários para cumprir essas novas funções.

Com a Constituição de 1988, foram descentralizadas para os entes municipais diversas responsabilidades essenciais para a gestão de uma cidade, como planejamento urbano e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF), organização e prestação do transporte público local (art. 30, V, da CF), promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, IX, da CF), além da prestação direta de serviços de saúde (art. 30, VII, da CF) e educação, incluindo a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI, e art. 211, § 2º, da CF). Também foi transferida aos municípios a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico de interesse local (art. 8º da Lei nº 11.445, de 2007), a gestão dos recursos ambientais, com a incumbência de executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente (art. 9º da Lei Complementar nº 140/2011).

A lista de responsabilidades atribuídas aos entes municipais é extensa. Como afirmam Souza e Grin (2021), “Nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a implementação e oferta de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social” (p. 88). Cada política pública citada anteriormente exige do município a constituição de equipes técnicas qualificadas — para realizar a arrecadação de receitas, gestão de despesas, planejamento, controle etc. Assim, crescem também as demandas por maior qualificação da gestão pública local (Souza e Grin, 2021).

Não é difícil, portanto, imaginar que, para municípios menores, o custo relativo de manutenção desses times se torna proporcionalmente maior, o que se torna um grande desafio em um país em que cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes

(IBGE, 2021), muitos dos quais possuem insuficiente estrutura administrativa. As desigualdades entre os municípios acentuam as dificuldades na implementação de políticas públicas diante das ausências ou fragilidades nas capacidades organizacionais, especialmente mais escassas em municípios menores (Souza e Grin, 2021).

Na abordagem trazida por autores como Grin, Demarco e Abrucio (2021), o conceito de capacidades estatais inclui as capacidades administrativas, institucionais, técnicas e políticas:

Segundo Grindle (1996), quatro são as dimensões deste conceito: a) capacidade administrativa: eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais (e.g. a prestação de serviços públicos); b) capacidade institucional: definir as “regras do jogo” que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais; c) capacidade técnica: habilidades para formular e administrar políticas; d) capacidade política: existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais que dependem de lideranças político-administrativas responsáveis. (Grin, Demarco e Abrucio, 2021, p. 45)

Entendendo que as capacidades são requisitos para que o Estado alcance seus objetivos (Cardoso e Marengo, 2019), ou exerça sua ação, é fundamental compreender a importância do fortalecimento dessas capacidades em nível local — nos municípios —, que passaram a receber, desde a redemocratização, um volume cada vez maior de responsabilidades e atribuições.

Cabe, antes de seguir o argumento, esclarecer um fato fundamental: a constatação dos desequilíbrios existentes no modelo federativo não significa que não existam capacidades e competências em nível local. Ao contrário, a proximidade dos agentes municipais com o cidadão tem a potencialidade de tornar mais democráticas as decisões do Estado e melhorar o desempenho administrativo (Abrucio e Soares, 2001 *apud* Abrucio, 2002). Como destacam Souza e Grin (2021), “a descentralização era considerada a base para mais democracia e ampliação da eficiência na provisão de serviços” (Souza e Grin, 2021, p. 102). Audiências, conselhos participativos, consultas públicas, mobilização social — todos esses elementos se tornam mais concretos no município.

Apesar de todas as dificuldades supracitadas, é também nos municípios que grande parte das inovações ocorre. Inúmeras experiências surgidas localmente e expandidas pelo país demonstram isso, como foi o caso do Programa Saúde da Família (Viana e Dal Poz, 1998), a criação do Programa Bolsa Família (Leite e Peres, 2015) e, mais recentemente, o Programa Contrata+, lançado pelo Governo Federal para viabilizar a contratação, pelo poder público, de Microempreendedores Individuais (MEI), a partir de uma solução implementada pela Prefeitura de Recife.¹

É fato que a experiência federalista no Brasil é rica em bons exemplos de inovação na gestão pública. Mas também é verdade que as fragilidades resultantes das enormes desigualdades regionais e dos desequilíbrios entre as responsabilidades exigidas dos governos locais e a pouca estrutura administrativa, financeira e arrecadatária geram enormes obstáculos à gestão pública efetiva.

1 Segundo informações do próprio MGI, “A plataforma é inspirada no programa Go-MEI da Prefeitura de Recife e a solução tecnológica foi desenvolvida pela Secretaria de Gestão e Inovação (Seges) do MGI, pela ABDI, pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e pela Empresa Municipal de Informática de Recife (Emprel).” <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/02/governo-lanca-plataforma-que-facilita-participacao-de-meis-nas-compras-publicas>

CENTRALIDADE E DESAFIOS LOCAIS

Apesar da autonomia política, administrativa e financeira conferida pela Constituição de 1988 aos municípios, muitos ainda têm capacidade limitada de arrecadação, com financiamento altamente dependente da União. Isso implica a necessidade de seguir regramentos federais, que sobrecarregam as burocracias locais com as demandas de diferentes órgãos (Souza, 2016 *apud* Souza e Grin, 2021).

Se, por um lado, a padronização simplifica, cria regras objetivas e permite transparência, a rigidez excessiva pode se tornar um inviabilizador para municípios com baixa capacidade e dificultar a adaptação de determinada política a realidades muito desiguais. Além disso, as regras e normas federais muitas vezes acabam privilegiando municípios que já possuem alguma capacidade de gestão, o que leva à ampliação das desigualdades.

Exemplo disso foram as adesões ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), que operou de 2002 a 2012 e teve por objetivo modernizar a administração pública das instâncias subnacionais, com foco na gestão pública. A avaliação de impacto do PNAFM, realizada por Abrucio e Grin (2017), demonstrou que houve uma “seleção adversa”, já que municípios com maiores recursos financeiros e administrativos foram os que mais contrataram os empréstimos oferecidos no Programa, o que gerou uma “assimetria de acesso” (Abrucio e Grin, 2017, p. 700). Quinze capitais responderam por 45,8% dos valores totais contratados, e 56,7% concentraram-se nos municípios do Sul e do Sudeste (Abrucio e Grin, 2017) e, dessa forma, o programa não foi capaz de enfrentar as desigualdades estruturantes.

Da mesma forma, lógicas de repasse de recursos via editais ou submissão de projetos tendem a ter o efeito deletério de direcionar recursos a cidades que possuem maiores capacidades e corpo técnico já qualificado para elaboração de projetos. Ou seja, a canalização de recursos acaba acentuando as desigualdades. Como demonstram Soares e Melo (2016), as exigências para celebrar um convênio com a União, que passam pela apresentação de projetos e gestão de convênios, acabam por favorecer os municípios já mais capacitados tecnicamente, ou seja, acentuam desigualdades. Para superar esse dilema e permitir efetiva mudança nas estruturas da gestão pública, é fundamental que haja uma reflexão sobre esses fatores.

Do ponto de vista da gestão, a transformação digital se apresenta como um potencializador da capacidade de gestão ao promover transparência, eficiência e agilidade. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Governo Digital, elaborada a partir de amplo processo participativo durante o ano de 2023, incluiu entre os seus objetivos o de “qualificar a gestão e a governança das políticas de governo digital, de modo a promover a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (art. 9º, I). O mesmo documento define como uma das prioridades para o período de 2024 a 2027 a “promoção de programas de articulação e apoio à transformação digital dos Municípios, pelos Estados, por entidades representativas, por consórcios e por outros arranjos cooperativos” (art. 10, III) e a “disponibilização e expansão do uso, em todos os níveis de Governo, de solução pública de processo administrativo eletrônico, baseada no Processo Eletrônico Nacional” (art. 10, III).

Para dar conta desse desafio, o Ministério da Gestão e Inovação lançou o Programa Nacional de Gestão e Inovação, que tem por objetivo disponibilizar aos municípios soluções de gestão, incluindo sistemas tecnológicos, por meio da articulação com os governos estaduais. Não obstante, este ainda tem alcance limitado, sendo restrito a estados, capitais ou municípios com

mais de 500 mil habitantes.² Ou seja, seu público-alvo são municípios maiores, que são também aqueles que já possuem maiores capacidades instaladas, como previamente discutido. Ainda que os Estados possam ter papel fundamental em articular e levar essas soluções para municípios menores, persiste o desafio de fortalecimento de capacidades e superação das desigualdades estruturantes.

O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL NA INDUÇÃO DE CAPACIDADES LOCAIS

Há, por certo, iniciativas e modelos de gestão federativa que apontam caminhos promissores para o fortalecimento de capacidades locais e também maior sinergia e troca entre gestores dos diferentes entes federados. No âmbito do Sistema Único de Assistência Social, por exemplo, o mecanismo do Índice de Gestão Descentralizada foi desenhado para enfrentar o problema relacionado à dificuldade dos entes subnacionais em desenvolver capacidades institucionais para gerir adequadamente o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família (Brasil, 2025b, p. 4). Essa política foi recentemente avaliada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do Governo Federal, que concluiu que o IGD tem se mostrado eficaz “como instrumento de indução e fortalecimento das capacidades institucionais locais para a efetividade das políticas voltadas à população em situação de vulnerabilidade.” (Brasil, 2025b, p. 4).

O IGD combina mecanismos de indução federativa com um desenho automatizado e custo relativamente baixo, o que favorece sua avaliação positiva em termos de economicidade. Ainda assim, a eficiência da política depende criticamente da capacidade de mitigar desigualdades institucionais entre os entes e da estabilidade de sua fonte de financiamento (BRASIL, 2025a, p. 101).

O relatório indica ainda oportunidades de aprimoramento desse mecanismo e apresenta recomendações como a necessidade de se criar também incentivos para a atuação dos estados na capacitação e assistência técnica aos municípios e ampliação da oferta de capacitação pelo Governo Federal, bem como a necessidade de que se ofereça apoio técnico a municípios com dificuldades (Brasil, 2025b).

O IGD demonstra a importância de se trabalhar o fortalecimento de capacidades dos entes subnacionais como elemento essencial para a efetiva entrega das políticas públicas.

FEDERALISMO NA PROPOSTA DE MINUTA DA LEI GERAL DE GESTÃO PÚBLICA (ELABORADA PELA COMISSÃO DE ESPECIALISTAS)

A proposta de minuta da nova Lei Geral de Gestão Pública, apresentada pela comissão de especialistas ao governo federal e divulgada no sítio eletrônico do MGI³, tem o mérito de reconhecer os desafios de acesso a recursos públicos que os municípios enfrentam devido às suas desiguais capacidades. Assim, a proposta inclui dispositivo que prevê que as transferências de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios adotem, preferencialmente, parâmetros que levem em conta, dentre outros, a equidade na distribuição e também proporcionalidade às ne-

² Conforme informações disponíveis na página do Programa PNGI: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/federativo/programa-nacional-de-gestao-e-inovacao>. Acesso em: 18.01.2026

³ <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/dezembro/comissao-de-especialistas-entrega-ao-governo-proposta-de-lei-geral-da-gestao-publica>

cessidades (art. 30). A proposta também avança ao incluir, no parágrafo único do mesmo dispositivo, que “o baixo desempenho anterior na implementação de política pública ou a fragilidade de capacidades estatais para sua implementação não devem ser considerados isoladamente na definição de elegibilidade dos entes para o recebimento de recursos”. Há, assim, uma intenção clara de se romper com lógicas de transferências de recursos que acabam por privilegiar municípios que já possuem maiores capacidades.

Há mérito também na proposta apresentada no art. 36 de que as exigências relativas à adesão, implementação e prestação de contas em políticas públicas com financiamento federal levem em conta as “diferentes capacidades estatais dos entes federativos, a fim de evitar desigualdade de acesso aos recursos públicos”.

Para responder ao desafio do fortalecimento de capacidades, a proposta da comissão de especialistas possibilita que a União implemente mecanismos de assistência técnica para o fortalecimento das capacidades estatais dos municípios, estados ou Distrito Federal, por meio de ações como capacitação e formação de agentes públicos, assessoria técnica continuada e instrumentos de incentivo ao consorciamento, dentre outros (art. 32). É louvável o reconhecimento do papel que o governo federal pode e deveria ter na indução de capacidades dos demais entes, especialmente diante da crescente transferência de responsabilidades conferidas a estes últimos.

Por se tratar de uma lei formulada para a máquina pública federal, a mesma não prevê obrigações para estados e municípios, mas ganha força a possibilidade de que a União atue estimulando a atuação dos estados, “como instâncias de articulação e apoio nas relações com os municípios, para promover maior coordenação na implementação das políticas públicas e fortalecer as capacidades estatais dos municípios” (art. 34). Apesar de extremamente importante essa previsão legal como comando desejável que compreende o importante papel dos estados nessa relação cooperada, é fundamental que tal responsabilidade de coordenação não recaia somente sobre esse ente, já que há também elevada desigualdade de capacidades entre os estados.

Portanto, é fundamental que esse último dispositivo seja conjugado ao anterior (art. 32), de modo a avocar para o governo federal a responsabilidade de enfrentar frontalmente o desafio de promover maior equidade de capacidades, dada a histórica centralização de recursos e de capacidades, sobretudo na União.

A proposta da comissão de especialistas ainda será analisada pelo governo antes de ser enviada ao Congresso Nacional. É desejável que sejam mantidos e reforçados os mecanismos propostos para que o governo federal assuma um papel mais proativo na ampliação de capacidades gerenciais de governos locais. Mesmo porque, sem uma gestão local efetiva, não é possível garantir a plena realização das prioridades nacionais.

FEDERALISMO NA PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Se a proposta apresentada pela comissão de especialistas para uma Lei Geral de Gestão Pública tem o mérito de enfrentar os desafios das desigualdades de capacidades, indicando caminhos para que haja uma efetiva coordenação federativa em prol do fortalecimento das capacidades locais, a proposta de Reforma Administrativa apresentada pelo Grupo de Trabalho na Câmara dos Deputados centra-se na ideia de “racionalização da estrutura municipal” ou ainda limitação de seu tamanho. Ao estabelecer parâmetros para organização administrativa, a proposta impõe limites no número de secretarias e no valor dos subsídios dos agentes políticos de municípios dependentes de repasses da União. Por outro lado, cria novas obrigações aos entes municipais,

como um novo instrumento de planejamento, sem, contudo, apresentar caminhos para que se estabeleçam as condições para assumir tais responsabilidades.

O Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa apresentou três documentos ao presidente da Câmara: uma proposta de emenda constitucional (PEC), um projeto de lei complementar (PLP) e um projeto de lei ordinário (PL).

No texto da PEC apresentada, pretende-se incluir no art. 29 da Constituição um limitador para o número de secretarias e para o valor dos subsídios do prefeito, vice-prefeito e dos secretários municipais, conforme o porte populacional do município. Ainda que tenha por objetivo limitar o crescimento da despesa pública frente à baixa sustentabilidade das contas públicas desses entes, a proposta não enfrenta a raiz do problema da baixa capacidade de arrecadação e desenvolvimento local e não apresenta mecanismos para que essas capacidades possam ser fortalecidas. Ao contrário, a limitação do tamanho da máquina pública e dos salários pode acabar por limitar as condições para que esses municípios promovam algum grau de desenvolvimento que os torne mais autônomos do ponto de vista financeiro.

A proposta ainda prevê a criação de mais obrigações do ponto de vista da gestão pública para os entes federados, que passariam a ter a responsabilidade de elaborar um novo tipo de instrumento de planejamento obrigatório — planejamento estratégico para resultados.

Art. 29...

II-A — no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Prefeito deverá divulgar planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, o qual ficará disponível no portal da transparência do ente federativo e deverá orientar os acordos de resultados de que trata o art. 37-A desta Constituição, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual.

Ocorre que, diante dos desafios já existentes quanto às capacidades administrativas desses entes, a criação de uma nova obrigação sem a previsão clara de mecanismos de apoio e fortalecimento daquelas capacidades certamente empurrará as administrações municipais para a contratação de consultorias. Essas podem auxiliar na produção desses instrumentos, mas não têm por função principal a instalação de capacidades.

Em algumas propostas de dispositivos, é possível observar a preocupação com as desigualdades municipais, como é o caso do art. 32 do PLP, que trata da Lei de Responsabilidade por Resultados. Esse dispositivo prevê a possibilidade de que o Conselho de Gestão Fiscal delibere sobre a adoção de normas e padrões mais simples para os municípios com menos de 50 mil habitantes.

Há ainda a proposta de que estados e municípios possam usar a base de aprovados em concursos públicos realizados pela União para selecionar servidores aptos a ocupar os cargos disponíveis nas gestões municipais e estaduais. Essa possibilidade tem o mérito de reduzir os custos operacionais de processos seletivos e induzir o fortalecimento de capacidades (art. 37, II-C, PEC).

Esses dois últimos temas são relevantes, mas ainda não suficientes para fazer frente aos desafios do federalismo que foram abordados até aqui. Se a reforma proposta tem por intenção “um Estado que opere serviços de boa qualidade e na velocidade exigida pelos brasileiros” (Câmara dos Deputados, 2025, p. 3), certamente deveria se debruçar também sobre os desafios não só do Estado que se traduz na União, mas também dos diversos “Estados” que se materializam na vida das pessoas, especialmente aqueles que se constituem em porta de entrada da relação entre governo e sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios são atores estratégicos no desenvolvimento do país. São eles que ofertam grande parte dos serviços públicos, implementam as políticas públicas e atuam como “porta de entrada” da relação entre governo e cidadão. Para que o Estado se torne mais efetivo, é fundamental que esses entes façam parte da transformação que se almeja na administração pública. A ampliação de suas responsabilidades na prestação de serviços à população deve ser acompanhada de alguma estratégia de fortalecimento de capacidades que leve em consideração também os desequilíbrios existentes. Não é possível falar em uma efetiva transformação do Estado sem incluir os diferentes “Estados” que se materializam na vida das pessoas.

No ano de 2025, dois grandes movimentos foram vistos no âmbito da administração pública brasileira: uma proposta de reforma administrativa encabeçada pelo Poder Legislativo e uma proposta de regulamento geral da gestão pública elaborada por especialistas e coordenada por atores do governo federal. Ambas ainda se encontram em discussão e apresentam oportunidades para ampliar o debate sobre o papel do federalismo, e especialmente da coordenação federativa, na geração de capacidades estatais como elemento essencial para a efetividade do Estado — este entendido em sua integralidade e com seus diferentes entes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. 2002. p. 143-216.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 67-86, 2007.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas — CMAP. *Relatório de Avaliação Executiva: Índice de Gestão Descentralizada (IGD): ciclo CMAP 2024–2025*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/conselho-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas-cmap/avaliacoes/arquivos/ciclo-2024-2025/igd_publicacao.pdf. Acesso em: 3 jan. 2026.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas — CMAP. *Relatório de recomendações: Índice de Gestão Descentralizada (IGD): ciclo CMAP 2024–2025*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/conselho-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas-cmap/avaliacoes/arquivos/ciclo-2024-2025/relatorio-de-recomendacoes-cmap-2024-2025-igd.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Minuta da Nova Lei Geral da Gestão Pública: versão entregue aos ministros em 18 de dezembro de 2025*. Brasília, DF: MGI, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/dezembro/comissao-de-especialistas-entrega-ao-governo-proposta-de-lei-geral-da-gestao-publica/minuta-nova-lei-geral-gestao-publica-18-12-versao-entregue-aos-ministros.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Fichário — Reforma Administrativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/Fichario-Reforma-Administrativa.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2026.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Qualidade burocrática e performance estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 4, p. 1-23, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DO PLANEJAMENTO (Conseplan). *Revista Planejamento e Futuro*. 2. ed. 2025. Disponível em: <https://conseplan.org.br/conseplan-lanca-2a-edicao-da-revista-planejamento-e-futuro-durante-o-forum-nacional-no-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 3 jan. 2026.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, v. 70, p. 93-126, 2018. Disponível em: <https://revista.clad.org/ryd/article/view/151>. Acesso em: 4 jan. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. *Estimativas da população residente para os Municípios e para as Unidades da Federação brasileiros, com data de referência em 1º de julho de 2021: Nota metodológica n.º 01*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101849.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2026.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil — uma análise a partir de índices de gestão. *Análise — Revista de Administração da PUCRS*, v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012.

LEITE, C. K. S.; PERES, Ú. D. Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade*, v. 22, n. 75, p. 621-638, 2015.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 4, p. 539-562, 2016.

SOUZA, C.; GRIN, E. J. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 86-124.

VIANA, Ana Luiza; DAL POZ, Mario Roberto. A reforma do sistema de saúde no Brasil e o Programa de Saúde da Família. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 8, p. 11-48, 1998.