

Transparência e uso de dados na gestão de pessoas no setor público: roteiro para implementação e fortalecimento da capacidade estatal

- Jessika Moreira
- Eduardo Couto
- Thalles Breda
- João Paulo Mota

Resumo

A transparência e o uso qualificado de dados são elementos centrais para o fortalecimento das capacidades estatais e a melhoria das políticas públicas. No campo da gestão de pessoas no setor público, contudo, esse potencial permanece subexplorado: as informações sobre servidores e lideranças tendem a ser fragmentadas, pouco padronizadas e insuficientemente orientadas ao uso. Este artigo apresenta um roadmap integrado para diagnóstico, planejamento, implementação e monitoramento do ciclo de ganho de maturidade em dados na gestão de pessoas, desenvolvido pelo Grupo de Trabalho (GT) Transparência de Dados de Gestão de Pessoas no Setor Público, coordenado pelo Movimento Pessoas à Frente entre 2023 e 2024. O roadmap estrutura-se em cinco passos articulados — diagnóstico institucional, governança de dados, desenvolvimento de capacidades, planejamento do uso da informação e implementação com monitoramento —, cada um operacionalizado por instrumentos metodológicos concretos. Ao deslocar a transparência de um enfoque normativo para um processo orientado ao uso e à tomada de decisão, o roteiro contribui para qualificar práticas de planejamento governamental, monitoramento e controle social, com relevância especial para contextos subnacionais. A análise evidencia que o avanço na maturidade em dados depende de compromisso político, coordenação institucional e investimento contínuo em capacidades, e que os instrumentos desenvolvidos constituem referencial aplicável por gestores, planejadores e órgãos de controle interessados em fortalecer uma cultura de governo aberto orientada por evidências.

Palavras-chave: Transparência; Dados de gestão de pessoas; Maturidade em dados; People Analytics; Planejamento governamental.

1. INTRODUÇÃO

A transparência e o uso qualificado de dados são, hoje, reconhecidos como elementos estruturantes para o fortalecimento das capacidades estatais, a melhoria do planejamento governamental e o controle social de políticas públicas. No campo da gestão de pessoas no setor público, entretanto, esse potencial permanece largamente subexplorado. A produção e a disponibilização de informações sobre servidores e lideranças tendem a ser fragmentadas, pouco padronizadas e

insuficientemente orientadas ao uso efetivo, o que limita decisões mais justas e efetivas sobre recrutamento, desenvolvimento, gestão do desempenho e composição da liderança pública. Além disso, dificulta o enfrentamento de desigualdades estruturais no funcionalismo público, como as relacionadas a gênero, raça e acesso a posições de poder.

Este artigo visa explorar os resultados do Grupo de Trabalho (GT) Transparência de Dados de Gestão de Pessoas no Setor Público, coordenado pelo Movimento

Pessoas à Frente entre 2023 e 2024, com a participação de 42 especialistas, servidoras e servidores públicos, gestoras e gestores governamentais e representantes de órgãos de controle. O GT produziu um conjunto de instrumentos operacionais reunidos em um Kit de Ferramentas e sistematizados em um Guia de Referência, os quais materializam uma concepção de transparência orientada ao uso, à tomada de decisão e ao controle social.

O objetivo central deste artigo é apresentar e discutir o roadmap integrado desenvolvido pelo GT, composto por cinco passos articulados e suas respectivas ferramentas, analisando sua contribuição para o fortalecimento das capacidades estatais em planejamento e monitoramento, com especial atenção às possibilidades de aplicação em contextos subnacionais, onde os desafios institucionais e técnicos são mais agudos.

O trabalho se posiciona como continuidade de Moreira et al. (2024), que descreveu o processo de cocriação do Guia de Referência. Enquanto aquele artigo focou na experiência de construção coletiva do guia, este se volta à dimensão operacional e à lógica de implementação das políticas de transparência e uso de dados que dele emergem.

A justificativa para este estudo reside na lacuna ainda existente entre a produção normativa sobre transparência pública, representada por marcos como a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527/2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, Lei nº 13.709/2018), e a capacidade efetiva das organizações públicas de produzir, governar e utilizar dados de gestão de pessoas de forma qualificada e orientada a resultados. Preencher essa lacuna é urgente, a partir, por exemplo, do Projeto de Lei nº 887/2024, que propõe ampliar a transparência ativa de informações sobre a composição de cargos no serviço público, exigindo das organizações uma maturidade institucional que muitas ainda não possuem, mas também vai além dessa normativa, como será demonstrado nas seguintes seções.

A estrutura do artigo segue a lógica do próprio roadmap: após a apresentação do referencial teórico-conceitual e da metodologia, cada passo é descrito e analisado em detalhe, com ênfase nos instrumentos que o operacionalizam e nas condições que determinam sua efetividade. A conclusão recupera as

contribuições centrais e aponta as direções de pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1 *Transparência orientada ao uso e capacidades estatais*

A transparência de dados no setor público emergiu, nas últimas décadas, como um eixo central das agendas de governança democrática. A literatura identifica ao menos três dimensões de seus efeitos: o fortalecimento da responsabilização (*accountability*) dos gestores públicos; o estímulo à participação cidadã e à formulação de políticas públicas mais assertivas; e a construção de confiança nas instituições (Zuccolotto; Teixeira, 2019; OCDE, 2019).

No entanto, há um risco de reduzir a transparência a uma obrigação legal ou a um fim em si mesma. Quando assim compreendida, a transparência produz pouco impacto sobre a qualidade da gestão ou sobre a capacidade da sociedade de exercer controle efetivo. Esse fenômeno é paradoxalmente mais frequente em ambientes onde a pressão normativa por publicidade é alta, mas a cultura de uso dos dados ainda é frágil.

A perspectiva que orienta este trabalho é a da transparência orientada ao uso: informações públicas produzem valor quando são efetivamente utilizadas, seja internamente, para aprimorar a gestão; seja externamente, para subsidiar o controle social e a participação cidadã (Freitas; Praça, 2023). Essa perspectiva alinha-se ao conceito de governo orientado a dados (*data-driven public sector*), proposto pela OCDE (2019), no qual a capacidade analítica das organizações públicas é tratada como um componente estratégico da governança. Não basta publicar: é preciso que os dados sejam compreensíveis, acessíveis e estruturados de forma a permitir sua utilização por diferentes atores: gestores, legisladores, jornalistas, pesquisadores e cidadãos.

No campo específico da gestão de pessoas, Cho, Choi e Choi (2023) argumentam que o uso de *people analytics* no setor público permite decisões mais informadas sobre alocação, desenvolvimento e planejamento da força de trabalho, além de ampliar a legitimidade de processos seletivos para cargos de liderança ao basear escolhas em competências e trajetórias documentadas. Evidências internacionais reforçam esse argumento: a Comissão da Função

Pública de Nova Gales do Sul, na Austrália, utilizou análise de dados para monitorar a diversidade nos cargos de chefia e estabelecer metas mensuráveis de inclusão (Cho; Choi; Choi, 2023; OCDE, 2019).

Do ponto de vista da capacidade estatal, a maturidade em dados é tratada neste trabalho como capacidade incremental e planejável (Moreira et al., 2024): organizações não partem do zero, mas de estágios diferenciados de desenvolvimento institucional, que podem ser diagnosticados e sistematicamente aprimorados. Essa concepção orienta diretamente a lógica do roadmap apresentado.

2.2 Desafios no contexto brasileiro

No Brasil, a agenda de transparência e uso de dados de gestão de pessoas enfrenta desafios específicos. Freitas e Praça (2023) documentaram que a maioria dos entes subnacionais não disponibiliza informações desagregadas sobre o perfil demográfico e profissional de suas lideranças, e que a ausência de padronização de nomenclaturas e a falta de interoperabilidade entre sistemas de pessoal são obstáculos estruturais.

Macedo e Mota (2026) apontam que, embora o Governo Federal tenha avançado com iniciativas como o Observatório de Pessoal e o Painel Estatístico de Pessoal (PEP), o padrão é de acentuada heterogeneidade entre estados e municípios: enquanto alguns governos estaduais — como Rio Grande do Sul, Goiás e Piauí — desenvolveram painéis e observatórios de dados de pessoal, a maioria dos municípios brasileiros não possui sequer um sistema integrado de gestão de pessoas.

Gargantini et al. (2023) destacam que servidores com maior clareza estratégica sobre objetivos e resultados apresentam maior engajamento no trabalho, o que reforça o papel dos dados de gestão de pessoas não apenas como instrumento de controle externo, mas como vetor de desenvolvimento organizacional interno. De Andrade e Silva (2020) corroboram essa perspectiva ao analisar experiências do Poder Judiciário, demonstrando que organizações que utilizam dados de forma sistemática para apoiar a gestão de pessoas constroem culturas mais participativas e comprometidas com o reconhecimento de talentos.

3. METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo, baseada na sistematização e

análise dos produtos do GT Transparência de Dados de Gestão de Pessoas no Setor Público, coordenado pelo Movimento Pessoas à Frente ao longo de treze meses (2023–2024). O GT reuniu 42 participantes — especialistas, servidoras e servidores públicos, gestoras e gestores governamentais e representantes de órgãos de controle —, organizados em encontros periódicos, debates técnicos e atividades de sistematização.

A construção dos produtos do GT estruturou-se em três movimentos articulados: (i) diagnóstico compartilhado, baseado na troca de experiências institucionais entre participantes de diferentes contextos organizacionais; (ii) sistematização de referenciais e boas práticas adaptadas ao contexto brasileiro, incluindo experiências nacionais e internacionais; e (iii) tradução desses referenciais em instrumentos operacionais voltados à implementação prática da transparência e do uso de dados. O processo resultou em três produtos: um Guia de Referência conceitual e normativo; um Banco de Experiências com casos nacionais e internacionais; e um Kit de Ferramentas operacionais.

Para este artigo, a análise focou no Kit de Ferramentas e no Banco de Experiências como materiais empíricos. O Kit foi examinado a partir da lógica sequencial de seus instrumentos, identificando como cada ferramenta se articula com as demais e contribui para o ciclo de maturidade em dados. Os casos foram analisados como evidências de contexto e possibilidade, ilustrando como organizações públicas brasileiras e internacionais têm avançado na agenda.

Cabe destacar que, em consonância com a delimitação estabelecida para este artigo, a análise é de natureza propositiva: o roadmap apresentado sistematiza um roteiro de implementação para organizações que ainda não percorreram esse caminho, não sendo baseado na avaliação de resultados de implementações já concluídas. A contribuição central é, portanto, a de oferecer um referencial metodológico e operacional testado e validado coletivamente.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO: O ROADMAP DE IMPLEMENTAÇÃO EM CINCO PASSOS

O roadmap organiza metodologias e ferramentas em camadas analíticas e operacionais, orientadas à qualificação do planejamento governamental e à transparência orientada ao uso. Seus resultados estruturam-se em cinco passos articulados, nos quais diagnóstico, governança, capacitação, planejamento

e monitoramento formam um ciclo contínuo de aprimoramento institucional.

Antes de detalhar cada passo, três observações estruturantes. Primeiro, o roadmap pressupõe pré-condições institucionais sem as quais sua aplicação será prematura: patrocínio da alta gestão, equipe mínima dedicada, infraestrutura tecnológica básica e previsão orçamentária com prazos realistas. Segundo, o engajamento de atores-chave (lideranças, equipes técnicas, órgãos de controle e sociedade civil) não é uma etapa discreta, mas um processo permanente que condiciona a legitimidade de todas as fases. Terceiro, a comunicação estratégica permeia todo o ciclo: traduzir avanços e riscos para públicos distintos é condição de adesão institucional e de confiança no processo. Essas três dimensões transversais não figuram como passos numerados, mas sua ausência compromete qualquer um deles.

4.1 Passo 1 – Diagnóstico institucional: o Modelo de Avaliação de Maturidade

O ponto de partida do roadmap é o diagnóstico do estágio atual de maturidade da organização em relação à gestão, governança e uso de dados de gestão de pessoas. Para isso, o Kit de Ferramentas incorpora o Modelo de Maturidade de Dados (MMD) do Governo Digital (Gov.br), que permite que organizações públicas se auto avaliem em um conjunto abrangente de dimensões, incluindo: análise de dados, arquitetura de dados, decisões com dados, conhecimento dos dados, dados abertos, responsabilidade pelos dados, uso de dados, gerenciamento de dados, interoperabilidade, ética de dados, habilidades de dados, inteligência artificial e qualidade de dados.

Para cada dimensão, a organização é posicionada em um dos cinco níveis de maturidade: Nível 1 – Não Iniciado (ausência da prática); Nível 2 – Iniciado (existência de iniciativa ou planejamento em andamento); Nível 3 – Emergente (projeto gerenciado de forma mais robusta); Nível 4 – Desenvolvido (processos estabelecidos e gerenciamento robusto); e Nível 5 – Otimizado (automatização, cultura consolidada e iterações de melhoria contínua).

A aplicação do modelo permite à organização identificar, com precisão, onde estão suas lacunas prioritárias — seja na qualidade dos dados, na ausência de governança, na baixa capacidade analítica ou na falta de cultura orientada a evidências. Ao tratar a

transparência como capacidade incremental, o modelo evita tanto o imobilismo diante de resultados baixos quanto a ilusão de completude em organizações com estágios avançados em apenas algumas dimensões.

Experiências como o Observatório de Pessoal do Governo Federal (Box 1) ilustram bem a importância desse diagnóstico inicial: antes do lançamento do Observatório, o mapeamento interno revelou que 49% dos dados solicitados via LAI não estavam estruturados nem disponíveis internamente, evidenciando a necessidade de construir, antes de publicar, as bases de coleta, organização e governança da informação.

4.2 Passo 2 – Governança de dados: protocolos, ética e proteção

O segundo passo refere-se ao planejamento e à institucionalização da governança de dados. Compreende a definição de políticas e diretrizes para coleta, análise, divulgação e proteção de dados de gestão de pessoas, com atenção especial à conformidade com a LGPD e a LAI.

A conformidade com a LGPD exige mais do que instrumentos documentais: demanda estrutura institucional específica. A designação do Encarregado de Dados Pessoais (DPO, art. 41) é requisito legal e ponto focal operacional para a gestão dos fluxos de dados pessoais. A elaboração do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD, art. 38) deve ser incorporada como etapa obrigatória sempre que o tratamento envolver dados sensíveis — o que é inerente à gestão de pessoas, como se discutirá adiante. A articulação com os regulamentos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), com a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI) e com o Comitê de Governança Digital completa o arcabouço institucional necessário.

O Kit de Ferramentas disponibiliza dois instrumentos centrais para essa etapa. O Termo de Confidencialidade e Sigilo é um documento firmado pelos servidores que terão acesso aos dados coletados, garantindo o sigilo sobre informações sensíveis e a conformidade com as disposições da LGPD. O Aviso de Privacidade e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) é dirigido aos respondentes de coletas de dados pessoais, assegurando que compreendam os objetivos do levantamento, como seus dados serão utilizados e armazenados, quais são seus

direitos como titulares e quais os meios de contato com a organização.

Além desses instrumentos, o Kit apresenta orientações para a construção de um protocolo de coleta de dados de alta qualidade, baseado em Bjarkefur et al. (2021), que percorre cinco etapas: desenho, aquisição dos dados, processamento, análise e publicação dos resultados. O protocolo enfatiza a reprodutibilidade, a transparência e a credibilidade como princípios fundamentais, e orienta práticas como a anonimização de dados sensíveis, a avaliação da qualidade antes da análise e a avaliação dos riscos antes da publicação.

A governança de dados não se resume a conformidade legal: ela é o alicerce de confiança que permite que servidores forneçam informações com segurança, que gestores utilizem os dados sem receio de uso indevido e que a sociedade confie na integridade das informações publicadas. Sem esse alicerce, as etapas seguintes do roadmap perdem sustentação.

4.3 Passo 3 – Desenvolvimento de capacidades: trilhas de aprendizagem

A transparência e o uso qualificado de dados não se sustentam sem investimento contínuo em pessoas. O terceiro passo do roadmap aborda o desenvolvimento de capacidades institucionais por meio de trilhas de aprendizagem diferenciadas, organizadas de acordo com três perfis profissionais: Perfil A – Leitores de Dados (gestores e tomadores de decisão que utilizam análises para orientar escolhas estratégicas); Perfil B – Produtores e Geradores de Análises (analistas de dados, cientistas de dados, especialistas em people analytics); e Perfil C – Engenheiros de Dados (responsáveis pela infraestrutura técnica de coleta, processamento e armazenamento).

As trilhas estruturam-se em dois níveis. O Nível 1, de nivelamento, é comum a todos os perfis e abrange fundamentos de gestão estratégica de dados, transparência, ética, privacidade e letramento em dados aplicado à gestão pública. O Nível 2, de especialização, diferencia-se por perfil: gestores avançam em leitura estratégica de dados, people analytics e comunicação de insights; analistas aprofundam-se em Python, estatística, machine learning e análise de texto; engenheiros desenvolvem competências em arquitetura de dados, ETL, big data e segurança da informação.

A diferenciação por perfis é uma inovação relevante frente a abordagens que tratam o desenvolvimento

em dados como uniforme. No setor público, onde as equipes de gestão de pessoas são heterogêneas em formação e atribuições, a personalização das trilhas aumenta a relevância percebida e a aplicabilidade dos conteúdos. O caso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que desenvolveu programas de letramento de dados voltados a diferentes perfis de servidores, e o exemplo sul-coreano de personalização de treinamentos com base em big data e inteligência artificial (Cho; Choi; Choi, 2023) corroboram a efetividade dessa abordagem.

O desenvolvimento de capacidades não é etapa pontual nem exclusivamente teórica: deve fluir de forma paralela à implementação, consolidando-se na prática — na limpeza de uma base real, na construção de um indicador, na interpretação de um painel para tomada de decisão. Mais do que capacitação formal, trata-se de fortalecer uma cultura analítica: o hábito institucional de buscar evidências antes de decidir. Essa cultura não se constrói apenas com treinamentos, mas com prática repetida e lideranças que demandam dados. O enfrentamento dessa barreira exige institucionalização em planos de desenvolvimento de pessoas e previsão de recursos orçamentários específicos.

4.4 Passo 4 – Canvas de Dados: planejamento orientado ao uso

O quarto passo introduz o Canvas de Dados, ferramenta visual para planejamento do uso da informação a partir de públicos de interesse, objetivos estratégicos, perguntas analíticas e produtos informacionais. Adaptado do Canvas de Dados da Social Good Brasil, o instrumento organiza o trabalho com dados em seis etapas sequenciais.

A primeira etapa é a compreensão dos públicos de interesse e suas necessidades de informação, reconhecendo que os dados de gestão de pessoas servem a múltiplos atores — gestores internos, órgãos de controle, pesquisadores, imprensa e sociedade civil —, cada um com necessidades distintas que devem orientar o que é coletado, como é analisado e como é disponibilizado.

A segunda etapa é a definição de objetivos por meio do método SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound), que confere precisão ao esforço de coleta e evita o levantamento de dados sem finalidade clara. A terceira etapa é a formulação de perguntas estratégicas — como ‘Qual o percentual

de lideranças negras na organização?’ ou ‘Como está o bem-estar das lideranças em posições de alta gestão?’ —, que orientam quais dados são realmente necessários e como devem ser analisados.

A quarta etapa identifica os dados necessários para responder às perguntas formuladas, distinguindo entre dados quantitativos e qualitativos, primários e secundários, internos e externos. A quinta etapa define os produtos de dados a serem gerados — painéis interativos, relatórios, infográficos, APIs, bases abertas —, adequando o formato ao perfil do público-alvo. Por fim, a sexta etapa prevê a resposta às perguntas estratégicas com base nos dados analisados e a elaboração de um plano de ação com ações, prazos, responsáveis e resultados esperados.

O Canvas representa um avanço metodológico significativo porque inverte a lógica habitual da transparência pública: em vez de publicar o que se tem disponível, orienta a organização a partir do que precisa ser conhecido para tomar melhores decisões. Essa inversão é fundamental para que os dados de gestão de pessoas deixem de ser um subproduto burocrático e se tornem um ativo estratégico da organização.

4.5 Passo 5 – Implementação e monitoramento: instrumentos e produtos de dados

O quinto passo concerne à execução do planejado e ao seu monitoramento contínuo. O Kit de Ferramentas disponibiliza um conjunto de instrumentos padronizados que operacionalizam essa etapa.

Cabe dimensionar a complexidade operacional desta etapa: é aqui que se concentra o trabalho de coleta, limpeza, integração, análise, construção de painéis e publicação. A limpeza e validação dos dados é reconhecida na literatura e na prática como a etapa mais consumidora de tempo em projetos de analytics — levantamentos da indústria situam esse percentual entre 37% e 60% do esforço total, dependendo da maturidade da infraestrutura de dados e da complexidade das fontes (Anaconda, 2020; 2022). Essa etapa é frequentemente subestimada no planejamento e, quando negligenciada, compromete a confiabilidade de todos os produtos subsequentes.

A adoção de ciclos iterativos de entrega e validação (inspirados em metodologias ágeis, mas adaptados a restrições do setor público como ciclos orçamentários rígidos, contratações longas e hierarquias formais)

pode mitigar riscos de erros inerentes ao processo inovativo e favorecer correções tempestivas.

O instrumento de coleta merece atenção particular quanto à dimensão ética: campos como cor/raça, gênero, identidade de gênero e deficiência constituem dados sensíveis (art. 11, LGPD), cuja coleta exige base legal reforçada e cuidados rigorosos contra discriminação. O risco não se limita à coleta: análises preditivas e prescritivas podem reproduzir ou amplificar vieses estruturais por meio de discriminação algorítmica. Organizações que avancem nesses tipos de análise devem incorporar, desde o desenho, avaliações de viés, princípios de uso responsável e mecanismos de auditoria, sendo uma dimensão que o Modelo de Maturidade (Passo 1) já contempla na categoria “ética de dados”, mas que precisa ser operacionalizada com protocolos concretos.

O Instrumento para Coleta de Dados sobre Servidores, Lideranças e Demais Colaboradores é um questionário estruturado com blocos temáticos sobre perfil do respondente (faixa etária, cor/raça, gênero, identidade de gênero, deficiência, escolaridade, faixa de remuneração), trajetória profissional (vínculo, forma de ingresso, tempo de serviço, nível hierárquico), percepção sobre a organização, avaliação da liderança direta e indireta, condições da unidade organizacional, diversidade, equidade e inclusão, bem-estar e ambiente político.

A padronização desse instrumento é uma contribuição de alta relevância para o contexto subnacional: ao oferecer um modelo adaptável, o Kit reduz os custos de entrada para organizações que ainda não possuem instrumentos próprios e aumenta a comparabilidade entre diferentes entes federativos, viabilizando análises de burocracia representativa em escala estadual e municipal — como demonstrado pelo projeto da Prefeitura do Rio de Janeiro (Box 7) e pelo estudo do Instituto Unibanco sobre diretores escolares (Box 9).

As Orientações Complementares para Coleta, Análise e Tratamento de Dados orientam as equipes técnicas na análise dos dados coletados, apresentando quatro estratégias analíticas: descritiva (o que aconteceu?), diagnóstica (por que aconteceu?), preditiva (o que vai acontecer?) e prescritiva (que ação tomar?). Esse quadro analítico favorece o uso progressivo e estratégico dos dados, avançando da descrição do perfil da força de trabalho em direção a análises

preditivas que antecipem necessidades de sucessão, risco de turnover ou gaps de competências.

Por fim, o Kit apresenta uma Sugestão de Produtos de Dados que podem ser gerados, com exemplos de painéis, infográficos, relatórios e APIs. Casos como o Painel Estatístico de Pessoal do Rio Grande do Sul (Box 5), o Observatório da Rede de Gestão de Pessoas de Goiás (Box 4), o Painel de Indicadores do Piauí (Box 6) e o Observatório de Pessoal do Governo Federal (Box 1) demonstram que é possível produzir produtos de dados acessíveis, atualizados e úteis a diferentes públicos — inclusive para controle social externo, como no caso do Radar da Transparência Pública da Atricon (Box 12).

A experiência acumulada indica que a sustentação é a dimensão mais crítica do ciclo: a maioria dos projetos de dados no setor público fracassa não na implementação inicial, mas na continuidade. As equipes se dispersam, orçamentos são cortados, mudanças de gestão interrompem iniciativas. Garantir perenidade exige institucionalização formal por meio de normativos, inserção em instrumentos de planejamento plurianual e designação de responsáveis permanentes, além da construção de coalizões de sustentação que transcendam ciclos políticos. Sem essa dimensão, os investimentos das etapas anteriores tendem a se dissipar.

4.6 Articulação sistêmica dos cinco passos

Os cinco passos não constituem etapas isoladas ou sequencialmente rígidas: formam um ciclo contínuo de aprimoramento no qual cada componente alimenta os demais. O diagnóstico de maturidade orienta o planejamento da governança; a governança define os protocolos sob os quais as capacidades devem ser desenvolvidas; o desenvolvimento de capacidades viabiliza a aplicação do Canvas; o Canvas orienta a implementação e a produção dos instrumentos de coleta; e o monitoramento retroalimenta o diagnóstico com novos dados sobre o estágio da organização.

Cabe reforçar: o roadmap não constitui um passo a passo linear, mas um processo iterativo. A representação sequencial, embora necessária para fins expositivos, não deve induzir ao entendimento de que basta seguir a ordem prescrita. Ciclos de feedback contínuos e adaptações às mudanças de contexto são a norma. A efetividade depende da integração dos componentes em processos decisórios formais,

do apoio político sustentado e do investimento em capacidades ao longo do tempo.

Portanto, essa lógica circular é condizente com a natureza incremental da maturidade em dados: organizações avançam em ciclos, não em saltos. Portanto, a efetividade do roadmap depende, sobretudo, da integração de seus componentes em processos decisórios formais, do apoio político das lideranças organizacionais e do investimento sustentado em capacidades ao longo do tempo.

O caso do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Box 11) ilustra com clareza essa lógica: ao identificar, por meio de dados de avaliação de desempenho, que as dificuldades dos gestores eram sistêmicas e relacionadas à gestão de pessoas, a organização pôde estruturar um programa específico de desenvolvimento de lideranças baseado em evidências — um resultado que não seria possível sem a articulação entre diagnóstico, capacidades e uso orientado dos dados.

5. CONCLUSÃO

Este artigo apresentou um roadmap integrado para implementação da transparência e do uso de dados em gestão de pessoas no setor público, composto por cinco passos articulados: diagnóstico institucional via Modelo de Avaliação de Maturidade, planejamento da governança de dados, desenvolvimento de capacidades por trilhas diferenciadas, planejamento orientado ao uso via Canvas de Dados e implementação com monitoramento apoiada por instrumentos padronizados de coleta e análise.

Ao deslocar a transparência de um enfoque predominantemente normativo para um processo orientado ao uso e à tomada de decisão, o roteiro contribui para qualificar práticas de planejamento governamental, monitoramento e avaliação de políticas, ampliando e organizando o repertório informacional sobre a força de trabalho estatal, suas lideranças e condições organizacionais. Ao incorporar diretrizes de ética e proteção de dados alinhadas à LGPD, reforça a legitimidade institucional e a sustentabilidade das iniciativas propostas.

O roadmap tem relevância especial para o contexto subnacional, onde a heterogeneidade institucional é mais acentuada e os custos de construção de soluções do zero são maiores. Os instrumentos apresentados — particularmente o Instrumento de Coleta, o Canvas de Dados e as trilhas de aprendizagem por perfil — foram

desenvolvidos para serem adaptáveis a diferentes contextos, escalas e estágios de maturidade, reduzindo barreiras de entrada para estados e municípios que desejam avançar nessa agenda.

É essencial que a aplicação considere a heterogeneidade federativa brasileira. As assimetrias de capacidade institucional, recursos humanos e infraestrutura entre esferas e entes são profundas. O roadmap não se pretende rígido: sua aplicação acrítica, sem contextualização ao estágio de maturidade e às condições concretas de cada órgão, produzirá resultados subótimos. Recomenda-se que cada organização priorize etapas e instrumentos conforme sua realidade, tratando o roteiro como referência adaptável, não como prescrição uniforme. Nenhum roadmap orientativo substitui o trabalho de contextualização: sem liderança comprometida, equipe capacitada, recursos disponíveis e prazo realista, o plano de implementação mais robusto fracassará.

A análise evidencia que o avanço na maturidade em dados não depende apenas de tecnologia ou de instrumentos metodológicos sofisticados: depende, fundamentalmente, de compromisso político das

lideranças, coordenação institucional entre as diferentes unidades envolvidas e investimento sustentado em capacidades humanas. Esses fatores condicionantes são, em última instância, escolhas de gestão pública que o presente roadmap busca tornar mais conscientes e orientadas.

Como agenda futura, destaca-se a necessidade de sistematizar evidências sobre os resultados da implementação do roadmap em organizações que o adotaram, construindo um corpo de conhecimento sobre efetividade e adaptações necessárias para diferentes contextos. O avanço do PL 887/2024 no Senado Federal abre, adicionalmente, uma janela de oportunidade para que a transparência de dados de gestão de pessoas se torne uma obrigação legal, ampliando o alcance da agenda e demandando das organizações públicas a maturidade institucional que o roadmap aqui apresentado se propõe a construir. A combinação entre a construção de normativas e o fortalecimento de capacidades internas é, historicamente, a que produz as mudanças institucionais mais duradouras — e é essa combinação que o presente trabalho, em última instância, busca fundamentar.

Referências

1. ANACONDA. State of Data Science 2020: Moving from hype toward maturity. Austin, TX: Anaconda Inc., 2020. Disponível em: <https://www.anaconda.com/state-of-data-science-report>.
2. ANACONDA. State of Data Science 2022: Paving the way for innovation. Austin, TX: Anaconda Inc., 2022. Disponível em: <https://www.anaconda.com/state-of-data-science-report-2022>.
3. BJARKEFUR, K. et al. Development Research in Practice: The DIME Analytics Data Handbook. Washington, DC: World Bank, 2021.
4. CHO, W.; CHOI, S.; CHOI, H. Human resources analytics for public personnel management: Concepts, cases, and caveats. *Administrative Sciences*, v. 13, n. 2, p. 41, 2023.
5. DE ANDRADE SILVA, Ana Cristina Monteiro. Gestão de pessoas no setor público: uma experiência do Poder Judiciário. Alteridade Editora, 2020.
6. FREITAS, Matheus Nunes de; PRAÇA, Sergio. Conhecendo as lideranças públicas: Desafios e oportunidades para ampliação da transparência de dados. Movimento Pessoas à Frente, 2023. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2023/07/conhecendo-as-liderancas-publicas.pdf>.
7. GARGANTINI, Thais; SHERLOCK, Joseph; DALY, Michael; ISRAEL, Danielle. Guia Prático para Engajamento de Equipes. Movimento Pessoas à Frente, 2023. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2023/12/guia-pratico-para-engajamento-de-equipes.pdf>.
8. MACEDO, José; MOTA, João Paulo. Os desafios sobre dados de gestão de pessoas no setor público. *Nexo Jornal*, 2026. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/dados-gestao-de-pessoas-setor-publico-transparencia>. Acesso em: 8 jan. 2026.

9. MOREIRA, Jessika; BITTENCOURT, Miriam; MOTA, João Paulo; FERREIRA, Euciana. Experiência de cocriação de um guia referencial de transparência e uso de dados de gestão de pessoas no setor público. XIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2024.
10. OCDE. The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector. OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-path-to-becoming-a-data-driven-public-sector_059814a7-en.
11. POSSAMAI, A. J. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
12. ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4161>.

Desafios e Condições Institucionais para Implementar a proposta de Reforma Administrativa nos Municípios Brasileiros

- **Marília Sorrini Peres Ortiz,**

Doutoranda em Administração (FGV/EBAPE) e integrante do Movimento Pessoas à Frente

- **Eduardo Couto**

Mestre em Ciência Política da UFSC e Coordenador de Conhecimento do Movimento Pessoas à Frente

- **Úrsula Peres Dias**

Doutora em Economia (FGV/EESP) e Professora da EACH/USP

- **Marcos Pinto**

Doutor em Contabilidade (USP) e Professor da FACC/UFRJ

Resumo

A agenda de reforma administrativa voltou ao centro do debate público brasileiro nos últimos anos, seja por iniciativas de modernização da gestão pública federal, seja com a apresentação da PEC 38/2025 no Congresso Nacional. A proposta reúne diretrizes que envolvem os três entes federativos, com impactos diretos sobre os municípios, responsáveis pela maior parte da implementação de políticas públicas e por concentrar 62% dos servidores públicos do país. Este artigo analisa as condições institucionais dos municípios brasileiros para implementar essa agenda, propondo um modelo de prontidão municipal estruturado em quatro eixos: planejamento e governança; transformação digital; gestão da força de trabalho; e capacidade fiscal. O estudo fundamenta-se na literatura sobre capacidades estatais, federalismo assimétrico e capacidades dinâmicas do setor público. A partir de bases de dados nacionais – MUNIC/IBGE e IFGF/FIRJAN –, foi construído um índice sintético que classifica os municípios em quatro níveis de prontidão: baixa, inicial, intermediária e alta. Os resultados evidenciam elevada heterogeneidade na capacidade de implementação. A maioria dos municípios situa-se em níveis intermediários, sendo reduzido o número daqueles com alta prontidão. Municípios de maior porte e inserção metropolitana apresentam melhores condições institucionais, enquanto municípios pequenos e fisicamente dependentes enfrentam limitações estruturais mais acentuadas. Dimensões que demandam maior coordenação estratégica e infraestrutura tecnológica registram níveis inferiores de prontidão. Conclui-se que, na ausência de mecanismos diferenciados de indução federativa, a reforma tende a reproduzir desigualdades existentes, reforçando a necessidade de incorporar o desenvolvimento de capacidades estatais como eixo central de uma agenda nacional de modernização da gestão pública.

Palavras-chave: reforma administrativa; PEC nº 38/2025; federalismo assimétrico; capacidades estatais; gestão municipal.

1. INTRODUÇÃO

A agenda de reforma administrativa e da modernização do Estado voltaram ao centro do debate público brasileiro com força renovada, a partir de iniciativas dos diversos Poderes. O Executivo Federal, sobretudo

por meio do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público, vem desenvolvendo uma agenda, em nível federal, de modernização da gestão pública com foco em instrumentos infralegais, como portarias e resoluções. A Câmara dos Deputados, por sua vez,

por meio do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa¹, estruturou em 2025 um amplo fichário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025) temático com dezenas de propostas voltadas à modernização da administração pública, abrangendo desde organização administrativa e gestão de pessoas até digitalização, transparência e instrumentos de qualidade do gasto.

Esse esforço resultou na apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38/2025, mas não se esgota nela. Trata-se de uma agenda em construção, marcada por elevada complexidade técnica, controvérsias políticas e condições institucionais adversas à sua aprovação integral no curto prazo.

Ainda assim, tanto o debate mais geral quanto o conjunto de propostas oriundas do GT da Câmara dos Deputados recoloca de forma explícita questões estruturais há muito reconhecidas como necessárias à modernização do Estado brasileiro, especialmente no que se refere à transformação da gestão pública, a promoção de um governo cada vez mais digital, à racionalização de estruturas administrativas, à melhoria da qualidade do gasto público e à extinção de privilégios.

A experiência histórica brasileira e a literatura internacional, contudo, alertam para um problema recorrente: o sucesso de reformas administrativas depende menos da qualidade de seu desenho normativo e mais das condições institucionais e organizacionais que sustentam sua implementação (Lima Júnior, 1998; Gomide e Pires, 2014; Kattel, 2023). Em sistemas federativos descentralizados como o brasileiro, essa questão adquire dimensão crítica adicional. Os municípios respondem pela execução de parcela majoritária das políticas públicas e pela gestão de aproximadamente 62% dos servidores públicos do país (RAIS, 2023), tornando o nível local o principal locus de implementação de uma reforma administrativa de alcance nacional. Qualquer reforma que altere as regras de organização administrativa, gestão de pessoal ou qualidade do gasto precisa, portanto, ser avaliada também a partir das condições efetivas dos municípios de absorvê-la.

O problema é que o federalismo brasileiro é estruturalmente heterogêneo. Predominam municípios de pequeno porte, baixa arrecadação própria e alta dependência de transferências constitucionais, em

contraste com um conjunto reduzido de capitais e centros regionais com maior capacidade fiscal, densidade burocrática e infraestrutura administrativa. Essa heterogeneidade não é apenas de grau, mas de natureza, refletindo trajetórias institucionais distintas e padrões profundamente diferentes de organização estatal. Nesse contexto, exigências normativas uniformes – como as previstas na PEC nº 38/2025 – tendem a produzir resultados assimétricos: implementação substantiva nos municípios já estruturados e conformidade predominantemente formal, ou mesmo ausência de resposta, naqueles de menor capacidade. O risco, portanto, não é apenas de ineficácia da reforma, mas de aprofundamento das desigualdades federativas já existentes.

Apesar da centralidade desse problema, o debate sobre a PEC nº 38/2025 permanece predominantemente orientado ao conteúdo das propostas, com menor atenção às condições efetivas de implementação nos diferentes entes federativos. Persiste uma lacuna analítica relevante: o debate sobre a reforma avança sem que se conheça, de forma sistemática e comparável, a realidade institucional dos governos locais – suas capacidades organizacionais, fiscais, tecnológicas e político-institucionais – que determinará, na prática, o que é possível implementar, em que prazo e com que resultados. O fichário da reforma não traz esse diagnóstico de base o que aumenta o risco de estabelecer uma proposta de reforma sem linha de partida conhecida.

Diante disso, este artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: *em que medida os municípios brasileiros estão preparados para implementar as propostas da atual agenda de reforma administrativa?* Para respondê-la, propõe-se um modelo analítico de ‘prontidão municipal’, estruturado em quatro eixos críticos – i. planejamento, controle e governança; ii. transformação digital; iii. gestão da força de trabalho; e iv. capacidade fiscal.

O modelo é construído a partir de fontes secundárias de ampla cobertura nacional, em particular a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) construído a partir de dados do Finbra/Siconfi, do Tesouro Nacional. A partir desse modelo, busca-se classificar o grau de prontidão dos municípios

1 Criado por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados em 28 de maio de 2025, sob coordenação do Deputado Federal Pedro Paulo (PSD-RJ).

brasileiros, identificar gargalos recorrentes e discutir implicações para o desenho de estratégias diferenciadas de cooperação federativa. Vale ressaltar que este artigo apresenta um primeiro esforço de organização teórico-conceitual desdobrada na análise de variáveis destas fontes, cujo índice é ainda exploratório, merecendo novas rodadas de análise para sua maturação e consolidação.

A relevância do estudo é dupla. Do ponto de vista científico, contribui para a literatura ao operacionalizar empiricamente a noção de capacidade estatal aplicada à implementação de reformas, integrando contribuições sobre capacidades técnico-administrativas, político-relacionais e dinâmicas no setor público. Do ponto de vista prático, oferece um diagnóstico capaz de orientar políticas de cooperação federativa e estratégias de indução diferenciada mais adequadas à heterogeneidade estrutural dos municípios brasileiros – condição necessária para que a ambição normativa da Reforma Administrativa encontre viabilidade institucional. O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta o referencial teórico-conceitual, articulando as literaturas sobre capacidades estatais, federalismo assimétrico e reformas administrativas; a seção 3 apresenta a estatística descritiva e a metodologia de construção do modelo de prontidão municipal; a seção 4 apresenta e discute os resultados empíricos por eixo; e a seção 5 traz as conclusões e implicações para o desenho de estratégias diferenciadas de cooperação federativa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Este artigo ancora-se na literatura sobre capacidades estatais, entendidas como a habilidade do Estado de formular, coordenar e implementar políticas públicas de forma efetiva, para analisar as condições de implementação de reformas administrativas em contextos federativos. Essa capacidade não se reduz à disponibilidade de recursos, mas envolve a combinação de estruturas organizacionais, competências burocráticas e arranjos institucionais que sustentam a ação estatal ao longo do tempo (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 1985; Gomide e Pires, 2014). No caso brasileiro, essa abordagem é particularmente relevante diante da descentralização promovida pela Constituição de 1988, que ampliou significativamente as responsabilidades dos entes subnacionais sem garantir

distribuição homogênea de recursos e capacidades entre eles (Abrucio e Franzese, 2007).

A literatura brasileira aprofundou esse debate ao demonstrar que o desempenho de políticas públicas depende da articulação entre diferentes tipos de capacidades estatais. Pires e Gomide (2016), a partir de análise comparativa de oito programas federais implementados entre 2003 e 2013, propõem uma distinção entre capacidades técnico-administrativas – associadas à existência de burocracias profissionalizadas, mecanismos de coordenação intra e intergovernamental e sistemas de monitoramento – e capacidades político-relacionais – referentes à habilidade de coordenar atores, construir consensos e operar em ambientes institucionais marcados por múltiplos centros de decisão.

Os autores demonstram que políticas com melhor desempenho combinam os dois tipos de capacidades, indicando que a implementação não é apenas função de competências técnicas, mas também da inserção do Estado em redes de governança e coordenação. Importa destacar que, nessa abordagem, capacidades estatais não são tratadas como estanques, mas como dotações que se ativam ou se desativam a depender da forma como os arranjos de implementação incluem, coordenam e governam a interação entre os múltiplos atores envolvidos (Pires e Gomide, 2014).

A literatura contemporânea acrescenta uma dimensão adaptativa. As reformas inspiradas na Nova Gestão Pública, que ganharam impulso a partir da década de 1980, produziram efeitos ambíguos sobre as capacidades do Estado: ao promoverem a fragmentação organizacional e a introdução de mecanismos de mercado no setor público, geraram ganhos pontuais de eficiência, mas frequentemente às custas da capacidade de coordenação e do esvaziamento de competências técnicas nas organizações públicas (Dunleavy et al., 2006; Kattel, 2023).

Em resposta a essas limitações, Kattel (2023) propõe o conceito de capacidades dinâmicas do setor público: rotinas organizacionais voltadas à renovação e reconfiguração de competências diante de ambientes em rápida mudança. O conceito tem raízes na economia evolucionária de Nelson e Winter (1982) e na literatura de gestão estratégica de Teece, Pisano e Shuen (1997), mas sua transposição para o setor público reconhece uma diferença fundamental: as pressões que motivam a renovação de rotinas organizacionais públicas não

são pressões de mercado, mas mudanças políticas, demandas sociais e transformações no ambiente institucional – o que torna o contexto político elemento central nessa dinâmica (Karo e Kattel, 2018).

Kattel (2023) propõe que essas capacidades se manifestam em três tipos de rotinas: de criação de sentido, analíticas e avaliativas, que permitem novos padrões de aprendizagem; de conexão, que constroem redes e coalizões, reconstruindo legitimidade; e de modelagem, voltadas a institucionalizar novas práticas e direcionamentos. Um elemento central dessa abordagem é que a inovação no setor público não se opõe à estabilidade burocrática: estruturas organizacionais estáveis são condição para processos sustentados de aprendizado e transformação, o que a literatura denomina “estabilidade ágil” (Kattel, 2023).

O federalismo brasileiro apresenta um potencial estrutural de amplificação ou mitigação das assimetrias de capacidade, cujo efeito concreto depende da forma como o pacto federativo é operacionalizado. Sistemas como o SUS, o FUNDEB e o SUAS buscam uma lógica tripartite de responsabilidades, com participação da União, estados e municípios na provisão de políticas. No entanto, esse arranjo convive com um desbalanço persistente de financiamento e com capacidades administrativas desigualmente distribuídas – em especial nos municípios mais distantes de polos metropolitanos, com menor base econômica e menor acesso a recursos técnicos e tecnológicos. Nos arranjos de sistemas de políticas públicas, evidência de maior sucesso de construção e implementação de *policies* na estrutura federativa brasileira, inclusive, vale destacar que a efetividade do *policy design* depende das capacidades dos três níveis da federação (Capano e Oliveira, 2025).

Após a Constituição de 1988, os municípios absorveram crescentes responsabilidades na execução de políticas sociais e urbanas sem correspondência simétrica de recursos e competências administrativas (Abrucio e Franzese, 2007; Arretche, 2004). A participação municipal no total de receitas disponíveis saltou de 6,4% em 1960 para 22,8%, mas essa expansão se deu de forma concentrada: municípios maiores e mais ricos captam proporcionalmente mais recursos próprios, enquanto os menores dependem de transferências federais, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios (Marques; Peres; Armani, 2026).

Essa dependência estrutural impõe limites severos à autonomia fiscal e administrativa dos municípios

menores, restringindo sua capacidade de investir em infraestrutura administrativa, tecnologia e quadros profissionalizados. A heterogeneidade resultante não é apenas fiscal, mas organizacional e tecnológica: municípios diferem profundamente quanto à existência de estruturas de planejamento, sistemas de informação integrados e instrumentos de gestão de pessoal, dimensões que são precisamente as mais exigidas pela agenda de reforma administrativa em debate.

A literatura confirma que municípios com quadros mais profissionalizados e maior capacidade fiscal tendem a absorver mudanças institucionais de forma substantiva, enquanto municípios de baixa capacidade apresentam conformidade predominantemente formal (Grin et al., 2018; Marengo, 2017). A dimensão de interdependência espacial reforça esse argumento: decisões de investimento em capacidade administrativa em um município influenciam as escolhas de municípios vizinhos, criando efeitos de rede que, na ausência de coordenação federativa, tendem a produzir subinvestimento sistêmico em capacidades locais (Acemoglu; García-Jimeno; Robinson, 2015).

Esse referencial conecta-se diretamente à proposta de reforma administrativa em curso. A PEC nº 38/2025 introduz, em nível constitucional, um conjunto articulado de instrumentos de governança e gestão – como o planejamento estratégico orientado a resultados, a celebração de acordos de resultados, a avaliação periódica de desempenho, a transformação digital da administração pública, a implementação de sistemas de custos e o dimensionamento da força de trabalho – que passam a constituir obrigações institucionais dos entes federativos. Ao mesmo tempo, a proposta redefine a arquitetura organizacional e a gestão de pessoas ao estabelecer limites mais restritivos para cargos em comissão (em regra, até 5% do total, com ocupação mínima por servidores efetivos) e ao impor limites ao número de secretarias municipais, condicionados ao porte populacional e à situação fiscal do ente, reforçando um modelo de racionalização administrativa que deve ser analisado quanto à capacidade e à viabilidade de implementação, assim como os resultados esperados se lograda a proposta. A Tabela 1 abaixo resume as principais propostas da PEC para a organização administrativa dos municípios em cada um de seus eixos, com base em Câmara dos Deputados (2025).

TABELA 1 – Propostas da PEC nº 38/2025 organizada pelos eixos de análise

Eixo i. Planejamento, controle e governança
• Estabelece a obrigatoriedade de planejamento estratégico orientado a resultados, com definição de metas e objetivos institucionais pelos municípios. • Prevê a celebração de acordos de resultados, vinculando planejamento, orçamento e desempenho. • Determina o fortalecimento dos mecanismos locais de controle interno e governança pública. • Estabelece normas gerais que exigem adequações na organização administrativa e na formulação de políticas públicas. • Impõe a transparência e a publicação de planos, metas e resultados.
Eixo ii. Transformação digital e dados
• Reconhece a inclusão digital como direito fundamental, com implicações diretas para a atuação municipal. • Insere os municípios na Estratégia e na Rede Nacional de Governo Digital. • Prevê a adoção de identificação digital única. • Determina a rastreabilidade de atos administrativos. • Exige a digitalização e integração de serviços públicos. • Impõe requisitos de segurança da informação e proteção de dados.
Eixo iii. Gestão da força de trabalho
• Estabelece limite para cargos em comissão, que não poderão exceder, em regra, 5% do total de cargos públicos, devendo parte deles ser ocupada por servidores efetivos. • Prevê a redução e racionalização de estruturas administrativas, incluindo limites ao número de secretarias municipais conforme porte e capacidade fiscal. • Torna obrigatório o planejamento da força de trabalho. • Institui a avaliação periódica de desempenho baseada em resultados. • Vincula o desempenho individual ao desempenho institucional. • Permite a extinção de cargos considerados obsoletos. • Estabelece regras gerais para carreiras, concursos e desenvolvimento de pessoal.
Eixo iv. Capacidade fiscal e qualidade do gasto
• Reforça a obrigatoriedade de controle e transparência fiscal. • Prevê medidas de racionalização de despesas públicas. • Estabelece limites e controles sobre remunerações e verbas indenizatórias. • Incentiva a revisão de gastos públicos (spending review), ainda que de forma indireta por meio da exigência de integração entre planejamento, orçamento e avaliação. • Condiciona a expansão de estruturas administrativas e despesas à capacidade fiscal dos entes. • Reforça a necessidade de eficiência e qualidade do gasto público.

Do ponto de vista das capacidades dinâmicas (Kattel, 2023), esses instrumentos exigem dos entes rotinas consolidadas de criação de sentido, conexão e modelagem – isto é, capacidades de interpretar diretrizes estratégicas, coordenar atores e recursos e reconfigurar estruturas organizacionais de forma adaptativa. Tais capacidades, no entanto, não se encontram distribuídas de maneira homogênea no território: em grande parte dos municípios brasileiros, permanecem incipientes ou inexistentes. Na ausência dessas condições, a reforma tende a produzir conformidade formal, caracterizada pela adoção superficial de estruturas, instrumentos e nomenclaturas sem a correspondente incorporação substantiva de práticas e rotinas organizacionais (Lima Júnior, 1998).

O risco, portanto, não é apenas de ineficácia pontual, mas de reforço das assimetrias federativas, na medida em que entes com maior capacidade estatal estarão mais aptos a internalizar e operar os novos instrumentos, enquanto municípios com menor capacidade tenderão a reproduzir padrões de implementação simbólica. Assim, a modernização administrativa proposta pode, paradoxalmente, aprofundar desigualdades já existentes, replicando no plano da gestão pública as clivagens históricas do federalismo brasileiro.

2.1 Hipóteses orientadoras

O referencial teórico mobilizado neste artigo sustenta a expectativa de que a prontidão municipal para

implementação da reforma administrativa não se distribui de forma homogênea, nem entre dimensões institucionais nem entre tipos de municípios.

De um lado, espera-se que a prontidão varie entre os eixos analisados, sendo mais limitada nas dimensões que exigem maior coordenação estratégica, integração tecnológica e instrumentos de gestão de médio e longo prazo. Esses domínios tendem a apresentar maior dispersão e menores níveis médios de desenvolvimento, refletindo a natureza mais exigente das capacidades requeridas para sua implementação.

De outro, espera-se que a prontidão esteja associada a características estruturais dos municípios, especialmente porte demográfico, capacidade fiscal e inserção territorial, configurando padrões diferenciados de implementação que expressam as desigualdades do federalismo brasileiro.

Por fim, na ausência de mecanismos diferenciados de indução federativa, municípios com menores níveis de capacidade estatal tendem a apresentar padrões de implementação predominantemente formais, caracterizados pela adoção de instrumentos e estruturas sem sua efetiva incorporação às rotinas organizacionais e aos processos decisórios, especialmente nos eixos mais intensivos em capacidade.

Desta forma, a principal hipótese deste trabalho é que *os municípios brasileiros, em sua grande maioria, apresentam baixa prontidão para implementar as propostas da PEC 38*. Sobre o nível de prontidão, mais especificamente, apresentam-se as seguintes proposições:

- **H1 – Variação entre eixos:** A prontidão municipal é menor nos eixos que exigem instrumentos de planejamento e integração tecnológica.
- **H2 – Efeito das características estruturais:** Porte demográfico associa-se positivamente à prontidão municipal para a reforma administrativa.
- **H3 – Variação regional:** Municípios localizados em regiões de maior concentração econômica apresentam níveis superiores de prontidão para a reforma administrativa.
 - *Dados e Método*
 - *Base de dados e construção das variáveis*

A análise empírica orienta-se pela construção do Índice de Prontidão Municipal, por meio de uma base de dados organizada a partir da integração de

duas fontes de abrangência nacional: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE – com seus dados mais recentes, referentes a 2024) e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF, também do mesmo ano) construído com base nos dados do Siconfi/Tesouro Nacional. A unidade de análise corresponde ao conjunto dos municípios brasileiros (5.568), permitindo uma abordagem abrangente das capacidades estatais no nível local.

A base foi estruturada a partir de quatro eixos analíticos – (i) planejamento, controle e governança; (ii) transparência e digitalização; (iii) gestão da força de trabalho; e (iv) capacidade fiscal – cada um desdobrado em subeixos e indicadores específicos, ilustrados no Quadro 1 abaixo. Os indicadores foram selecionados de modo a capturar diferentes dimensões das capacidades estatais necessárias à implementação da reforma administrativa, conforme texto da PEC nº 38/2025. Nem todas as dimensões conseguiram ser capturadas diretamente, assim como há poucos dados disponíveis para a maioria das propostas elencadas pelo GT da Câmara dos Deputados. Foram selecionados os dados considerados mais úteis e relevantes das bases disponíveis que pudessem contribuir para a percepção da maturidade dos municípios para implementar as propostas da Reforma Administrativa em curso, nesta primeira versão que deverá ser aprimorada após este inédito estudo.

O Quadro 1 a seguir apresenta a operacionalização completa das variáveis utilizadas no estudo, incluindo a identificação dos indicadores, suas respectivas fontes, e formas de mensuração. A sistematização das variáveis foi realizada de forma a assegurar comparabilidade entre municípios e aderência às diretrizes metodológicas para construção de indicadores compostos.

Eixo i; subeixo 1: Planejamento				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Plano Municipal de Transporte: existência e presença de aspectos importantes	O indicador mensura se o município possui Plano Municipal de Transporte vigente e se este contém elementos como: política de circulação viária e de transportes, política tarifária, priorização viária de pedestres, dentre outros.	Mensura indiretamente a capacidade do município de planejamento de políticas públicas, dada a exigência da reforma de elaboração de plano estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, em até 180 dias após a eleição dos chefes do Executivo (PEC 38, art. 28, 29 e 84)	Valores: Sim ou Não Binário: 1 ou 0. Soma: Numérico Inteiro de 0 a 9.	MUNIC 2024, variáveis: MTRA07, MTRA081, MTRA082, MTRA083, MTRA084, MTRA085, MTRA086, MTRA087, MTRA088.
Plano Municipal de Habitação: existência e presença de aspectos importantes	O indicador mensura se o município possui Plano Municipal de Habitação vigente e se este contém elementos como: garantia do melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, produção de novas unidades de interesse social, priorização de ações nas áreas de risco, dentre outros.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0. Soma: Numérico Inteiro de 0 a 12.	MUNIC 2024, variáveis: MHAB07, MHAB081, MHAB082, MHAB083, MHAB084, MHAB085, MHAB086, MHAB087, MHAB088, MHAB089, MHAB0810, MHAB0811
Existência de Plano Municipal de Igualdade Racial	O indicador mensura se o município possui Plano Municipal de Igualdade Racial vigente.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	MUNIC 2024, variável: MIGR17
Eixo i; subeixo 2: Controle ²				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Caracterização da estrutura organizacional	O indicador demonstra como o controle interno está organizado na estrutura administrativa, se em órgão próprio ou subordinado a outra secretaria/órgão.	O papel deste subeixo é avaliar o controle interno disponível e atuante no município, que aparece de modo disperso na PEC (por exemplo art. 37, §17; art. 165, §16) mas também circunda pontos como a previsão de avaliação obrigatória de políticas públicas vinculada a resultados (PEC 38, art. 37, §17; art. 165, §16), ou ainda	Valores: Secretaria municipal exclusiva, Setor subordinado a outra secretaria, Unidade da estrutura direta, Outra forma. Nota (Scoring): Exclusiva = 2; Subordinada/Unidade = 1; Não Informou/Recusa = 0.	MUNIC 2024, variável: MGOV10
Total de pessoal ocupado especificamente no controle interno	O indicador avalia se há pessoal dedicado exclusivamente ao controle interno.		Valores: Numérico Inteiro. Divisão: Total de pessoas ocupando controle interno dividido pela População da cidade – MGOV14/População (Numérico não Inteiro).	Munic 2024, variável: MGOV14
Funções do sistema de controle interno	O indicador verifica se as seguintes funções do sistema de controle interno estão contempladas: auditoria governamental, controladoria, corregedoria, ouvidoria, e promoção da integridade/prevenção e combate à corrupção		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0. Soma das Funções: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 5).	Munic 2024, variáveis: MGOV191, MGOV192, MGOV193, MGOV194, MGOV195
Características das ações de controle	O indicador verifica se estão contemplados os controles prévio, concomitante e/ou posterior às ações da gestão.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0. Soma das Características: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 3).	Munic 2024, variáveis: MGOV201, MGOV202, MGOV203

2 Neste subeixo, todas as variáveis são normalizadas e somadas com os seguintes pesos: peso 0,4 para Caracterização da estrutura organizacional, Total de pessoal ocupado especificamente no controle interno, Funções do sistema de controle interno, Características das ações de controle

Eixo ii; subeixo 2: Transparência				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Tipo de conexão com a internet	O indicador avalia a qualidade de conexão com a internet da estrutura da gestão municipal.	Os indicadores deste eixo avaliam a qualidade de acesso à internet e a capacidade de dar transparência à gestão municipal. A exigência da PEC 38/2025 relacionada é a digitalização obrigatória de processos administrativos; implementação de processo eletrônico em todos os órgãos (PEC 38, art. 38-B)	Valores: Via cabo ou fibra ótica, Via satélite, Linha discada, Sem conexão. Nota: Fibra = 3; Satélite = 2; Discada = 1.	Munic 2024, variáveis: MTIC04
Estrutura existente	O indicador verifica, de maneira agregada, se existe estrutura organizacional para a área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Centro de Processamento de Dados (CPD), Portal da Transparência, e Portal de Dados Abertos		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0. Soma do estrutura existente: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 4).	Munic 2024, variáveis: MTIC06, MTIC08, MTIC271, MTIC272

Eixo ii; subeixo 2: Serviços digitais ³				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Página da prefeitura ativa	O indicador verifica se a página da prefeitura – local de acesso a serviços digitais – está com acesso público ativo	O papel deste subeixo é avaliar a viabilidade de acesso a serviços pelo cidadão pela via digital e sua disponibilização pelo site da prefeitura. Dentre as exigências da PEC 38/2025, destaca-se mais uma vez a digitalização obrigatória de processos administrativos; implementação de processo eletrônico em todos os órgãos (PEC 38, art. 38-B), mas também, indiretamente, a adoção de plataforma unificada de serviços digitais (modelo Gov.br) (PEC 38, art. 38-B)	Valores: Ativa, Em manutenção, Não possui. Binário: 1 para Ativa ou 0.	Munic 2024, variáveis: MTIC10
Serviços informativos disponibilizados	Os seguintes serviços estão incorporados neste indicador: serviços informativos do município, acesso a documentos e formulários, informações gerais sobre licitação, diário oficial, legislação municipal, finanças públicas, concursos públicos, ouvidoria, download de documentos e formulários, consulta a processos e protocolos, consulta prévia, cadastramento de fornecedores, emissão de certidão negativa de débito, emissão de alvará, emissão de Nota Fiscal eletrônica, matrícula escolar na rede pública, agendamento de consulta e exame na rede pública de saúde, emissão de guia de pagamento de tributos, emissão de documentos como licenças e certidões, pesquisa de satisfação relacionada aos serviços prestados pela prefeitura.		Valores: Sim ou Não. Soma dos Serviços Informativos e Disponibilizados: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 20).	Munic 2024, variáveis: MTIC12a1, MTIC12a2, MTIC12a3, MTIC12a4, MTIC12a5, MTIC12a6, MTIC12a7, MTIC12b1, MTIC12b2, MTIC12b3, MTIC12b4, MTIC12b5, MTIC12b6, MTIC12b7, MTIC12b8, MTIC12b9, MTIC12b10, MTIC12b11, MTIC12b12, MTIC12b13
Autenticação digital para serviços			Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MTIC18a6
Comunicação Digital			Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MTIC167

3 Todas as variáveis são normalizadas e somadas com os seguintes pesos: peso 0,4 para Serviços Informativos e Disponibilizados; peso 0,2 para Página da prefeitura ativa, Autenticação Digital para Serviços, Comunicação Digital.

Eixo iii: Gestão de Pessoas ⁴				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
Percentual de municípios com menos de 5% de cargos comissionados	O indicador verifica se o município atende ao corte de 5% de cargos comissionados (no índice, não é feita a distinção para municípios com menos de 10.000 habitantes).	O papel dos indicadores deste eixo é avaliar a gestão de pessoas nos municípios sob o olhar da PEC 38, o que não significa uma defesa destes pontos ou uma avaliação crítica, apenas – diante dos dados disponíveis, que são escassos – o nível de prontidão para implementá-las. Dentre as exigências, destaca-se a limitação do número de comissionados a 5% do total de cargos do ente, podendo chegar a 10% para municípios com até 10.000 habitantes (art. 37, V-A, a)	Valores: Sim ou Não (Calculado com base no total do quadro – MUNIC: MREH0113/MREH0116). Binário: 1 ou 0	Munic 2024, variáveis: MREH0113, MREH0116
Realização de concurso público nos últimos 24 meses	O indicador demonstra se houve concurso público nos últimos 24 meses, dado disponível mais próximo para avaliar se há/houve preocupação com o dimensionamento da força de trabalho.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MREH05
Identificação de servidores por cor/raça	O indicador verifica se existe a identificação étnico-racial dos servidores, mesmo que não avalie se está disponível publicamente		Valores: Sim, Não ou Em implementação. Binário: 1 para Sim ou 0.	Munic 2024, variáveis: MREH04
Reserva de vagas (Cotas)	O indicador verifica se houve reserva de vagas nos concursos realizados nos últimos 24 meses. O número aferido é o negativo, isto é, se não houve cotas para pessoas negras, quilombolas, indígenas ou ciganos.		Valores: Sim ou Não. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MREH066

Eixo iv: Capacidade Fiscal ⁵				
Indicador	Descrição	Papel no IPM	Unidade	Fonte
IFGF Geral	O indicador registra o resultado do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), elaborado anualmente pela Firjan com base em dados oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional. O número aferido avalia a saúde financeira do município a partir de quatro dimensões – autonomia financeira, gastos com pessoal, investimentos e liquidez –, pontuando de 0 a 1: quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal.	O papel dos indicadores deste eixo é avaliar a capacidade fiscal e a qualidade do gasto nos municípios sob o olhar da PEC 38. Dentre as exigências, destacam-se o reforço à transparência fiscal, a racionalização de despesas e os limites sobre remunerações. Para municípios cujas despesas de custeio superarem a receita corrente líquida, a PEC impõe ainda limites escalonados ao número de secretarias e tetos de subsídio conforme o porte populacional (art. 29, III-A).	Média de Autonomia, Pessoal, Liquidez e Investimentos Valores: Contínuo entre 0 e 1	IFGF Firjan
Existência de Disponibilização de Informações (LC 131/2009)	O indicador verifica se o município disponibiliza informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real, conforme exigido pela Lei Complementar nº 131/2009. O número aferido é positivo, isto é, se há disponibilização ativa dessas informações ao cidadão.		Valores: Sim, Não, em elaboração. Binário: 1 ou 0.	Munic 2024, variáveis: MGOV06
Publicação de dados (Orçamentos, Receitas, Despesas, Balanços)	O indicador soma o número de tipos de dados fiscais efetivamente publicados pelo município – orçamentos, receitas, despesas e balanços –, conforme apurado pela MUNIC. O número aferido é cumulativo, variando de 0 a 7: quanto maior o valor, maior a transparência fiscal ativa do ente municipal.		Valores: Sim ou Não. Soma das Publicações: Numérico Inteiro (Mínimo 0, Máximo 7)	Munic 2024, variáveis: MGOV0715, MGOV0725, MGOV0735, MGOV0745, MGOV0755, MGOV0765, MGOV0775

4 Todas as variáveis foram somadas com os seguintes pesos: peso 0,2 para Possui menos de 5% de cargos comissionados, Realização de concurso nos últimos 24 meses, Identificação de servidores por cor/raça, Reserva de vagas.

5 Todas as variáveis foram normalizadas e somadas com os seguintes pesos: peso 0,4 para IFGF Geral, Publicação de dados; peso 0,2 para Existente Disponibilização de informações.

3. CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE PRONTIDÃO MUNICIPAL

O índice sintético de prontidão municipal para implementação da reforma administrativa foi construído por meio de uma abordagem de agregação

multicritério, combinando indicadores normalizados pertencentes aos quatro eixos analíticos definidos.

Inicialmente, todos os indicadores foram normalizados no intervalo [0,1], utilizando a transformação linear padrão:

$$\text{Norm}_i = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$$

Essa etapa garante comparabilidade entre variáveis com diferentes escalas e distribuições. Em seguida, os indicadores foram agregados em subeixos e eixos, com ponderações diferenciadas, de acordo com sua densidade: variáveis binárias recebem peso 0,2 por indicarem apenas a existência formal de um atributo, possuindo menor variabilidade estatística. Indicadores compostos e contínuos recebem 0,4 pois mensuram a intensidade, profundidade e a qualidade real da gestão

pública. Essa diferenciação evita que respostas isoladas de “Sim/Não” distorçam o índice, priorizando dados com maior densidade informacional. A metodologia segue as diretrizes da OCDE (2008, pp. 31-32) para a construção de indicadores robustos e com maior poder de discriminação.

O índice bruto de prontidão foi então calculado a partir da soma ponderada dos quatro eixos, conforme a seguinte estrutura geral:

$$\text{Índice Bruto} = E_1 + \left(\frac{E_{2.1} + E_{2.2}}{2} \right) + \left(\frac{E_{3.1} + E_{3.2}}{2} \right) + E_4$$

onde:

- *E1 corresponde ao eixo de planejamento, controle e governança;*
- *E2.1 e E2.2 correspondem aos subeixos de transparência e serviços digitais;*
- *E3.1 e E3.2 correspondem aos subeixos de gestão da força de trabalho;*
- *E4 corresponde ao eixo de capacidade fiscal.*

Cada eixo assume valores no intervalo [0,1], de modo que o índice bruto varia entre 0 e 4. Posteriormente, o índice foi novamente normalizado para o intervalo [0,1], permitindo a comparação direta entre municípios.

Por fim, os municípios foram classificados em quartis de prontidão, definidos da seguinte forma: baixa prontidão (0–0,25), prontidão inicial (0,26–0,50), prontidão intermediária (0,51–0,75) e alta prontidão (0,76–1,00). Essa classificação permite identificar padrões diferenciados de capacidade estatal e analisar sua distribuição no território nacional.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

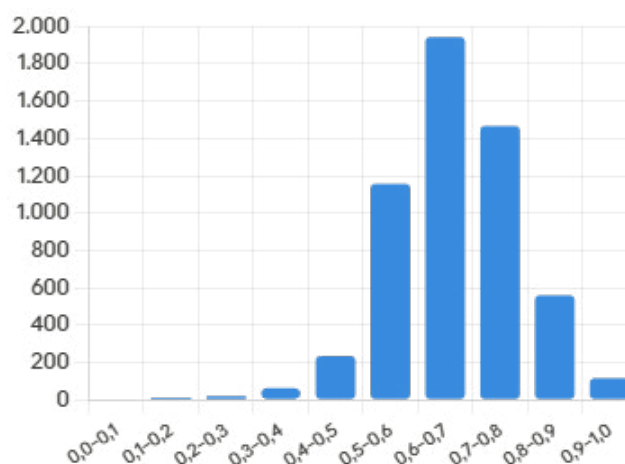
Esta seção apresenta os resultados empíricos do Índice de Prontidão Municipal (IPM) para os 5.568 municípios brasileiros, organizados em três níveis de

análise: a distribuição geral do índice, o desempenho por eixo e subeixo, e os padrões de heterogeneidade regional e por porte populacional. A estrutura segue a lógica das hipóteses orientadoras do estudo – variação entre eixos (H1), efeito do porte demográfico (H2) e gradiente regional (H3) –, buscando articular os dados empíricos ao referencial teórico mobilizado nas seções anteriores.

4.1 Visão geral: distribuição da prontidão municipal

A análise do Índice de Prontidão Municipal (IPM) para o conjunto dos 5.568 municípios brasileiros revela um padrão de concentração em torno do nível intermediário, com média de 0,611 (desvio-padrão de 0,128) e mediana de 0,610. A distribuição aproxima-se de uma curva normal levemente assimétrica à esquerda, com a massa dos municípios situada entre 0,5 e 0,7 do índice normalizado, conforme Gráfico 1 abaixo, também representado no Quadro 2:

GRÁFICO 1 – Distribuição do Índice de Prontidão Municipal⁶



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

QUADRO 2 – Distribuição do Índice de Prontidão Municipal

Nível de Prontidão	Número de Municípios	Percentual de municípios
1 – Baixa prontidão	16	0,3%
2 – Prontidão inicial	1092	19,6%
3 – Prontidão intermediária	3631	65,2%
4 – Alta prontidão	829	14,9%
Total geral	5568	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

Em termos absolutos, 65,2% dos municípios (3.631) foram classificados no nível de prontidão intermediária, 14,9% (829) no de alta prontidão, 19,6% (1.092) no de prontidão inicial e apenas 0,3% (16) no de baixa prontidão. A aparente predominância do nível intermediário não deve ser lida como indicativo de capacidade satisfatória: ela reflete, em larga medida, o desempenho positivo no subeixo de transparência (média de 0,806), que eleva o índice composto sem necessariamente traduzir capacidade institucional efetiva para absorção da reforma, o que indica desde já oportunidade para aprimoramento do Índice.

Esses resultados fornecem evidências preliminares favoráveis à Hipótese 1 (H1), na medida em que confirmam a assimetria da distribuição e a concentração de municípios em níveis intermediários. A baixíssima incidência de municípios em situação de alta prontidão (14,9%), aliada à quase ausência do nível baixo, sugere um piso de capacidade mínima

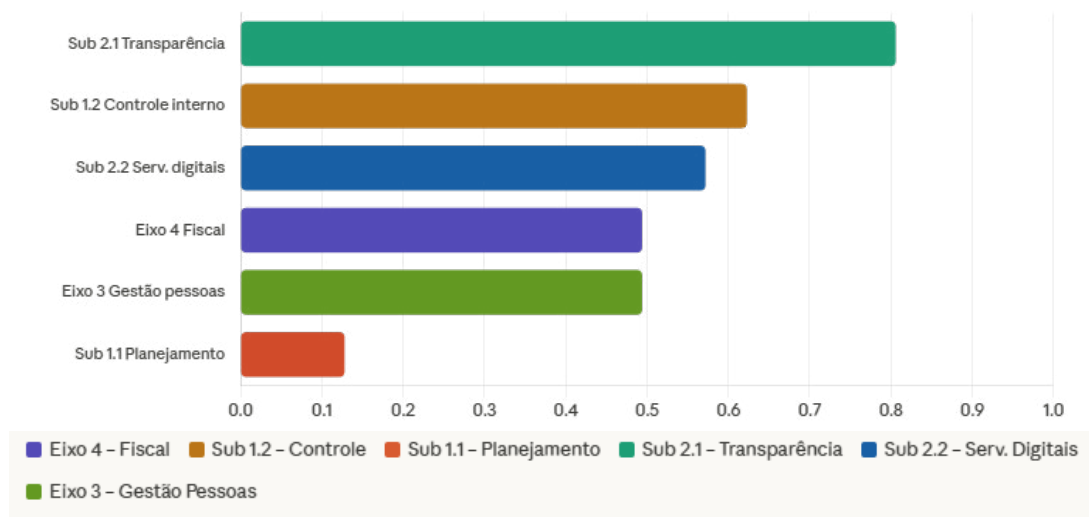
amplamente difundido, vinculado à digitalização básica e à formalização da transparência fiscal, mas a ausência de capacidades substantivas nos eixos mais exigentes é recorrente.

4.2 Análise por eixo

O Gráfico 2 abaixo demonstra as médias dos scores obtidos para cada um dos eixos e subeixos, considerando os 5.568 municípios analisados.

⁶ As fontes, daqui em diante, são os dados apresentados na seção anterior, compilados e organizados pelos autores

GRÁFICO 2 – Média do Índice de Prontidão Municipal eixo/subeixo



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

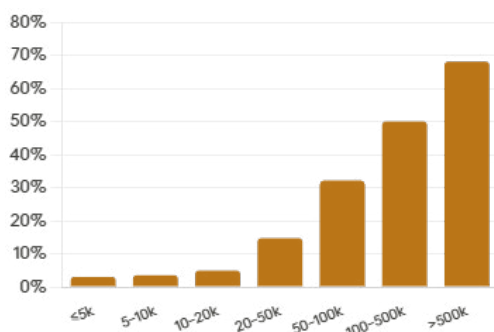
4.2.1 Subeixo 1.1 – Planejamento e governança

O subeixo de planejamento registra o desempenho mais crítico do índice, com média normalizada de apenas 0,128 e mediana igual a zero – o que indica que mais da metade dos municípios brasileiros não pontuou nesta dimensão. Trata-se do eixo mais diretamente interpelado pela PEC nº 38/2025, que exige planejamento estratégico orientado a resultados, elaboração de planos setoriais e celebração de acordos de desempenho.

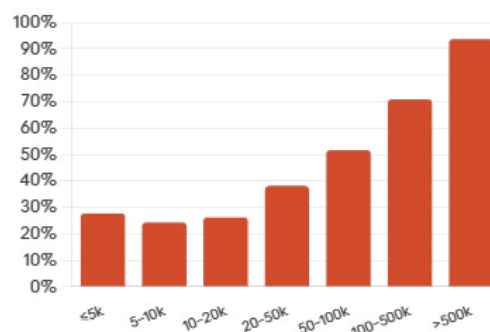
Os dados revelam que apenas 10,6% dos municípios possuem Plano Municipal de Transporte vigente e que somente 32,9% dispõem de Plano Municipal de Habitação. A elaboração de Planos de Igualdade Racial é praticamente inexistente (0%). O gradiente por porte é acentuado: entre municípios com mais de 500 mil habitantes, 68,1% possuem Plano de Transporte e 93,6% possuem Plano de Habitação; entre os municípios com até 5.000 habitantes, esses percentuais caem para 3,0% e 27,7%, respectivamente, conforme Gráfico 3 abaixo.

GRÁFICO 3 – Existência de Planos Municipais de Transporte e Habitação por porte populacional

% com Plano Municipal de Transporte



% com Plano Municipal de Habitação



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

Na perspectiva das capacidades dinâmicas (Kattel, 2023), a ausência de planejamento formalizado nos municípios de menor porte revela carência nas rotinas de criação de sentido e modelagem que sustentam a reconfiguração organizacional exigida pela reforma.

A conformidade formal com a nova exigência constitucional – produzir um plano estratégico em 180 dias após a eleição – tende a ser tecnicamente inviável para aproximadamente 85% dos municípios brasileiros. Vale ressaltar que esse subeixo se aproxima

indiretamente da exigência da PEC nº 38, tomando como conexão a capacidade de planejar e formalizar um plano de ações coordenado.

4.2.2 Subeixo 1.2 – Controle interno

O subeixo de controle interno apresenta desempenho mediano, com média de 0,623. A dispersão é considerável ($DP = 0,197$), indicando forte heterogeneidade entre municípios. O gradiente entre regiões é expressivo: municípios do Sul e Centro-Oeste apresentam médias superiores (0,677 e 0,688, respectivamente) em comparação aos do Norte (0,604) e Nordeste (0,572). A diferença reflete tanto a maior profissionalização das estruturas administrativas nas regiões de maior capacidade fiscal quanto a tradição de controle interno vinculada a sistemas estaduais mais desenvolvidos.

A análise por porte evidencia que os maiores municípios tendem a possuir estruturas de controle interno com maior diversidade funcional – abrangendo auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria –, enquanto os menores frequentemente dispõem de estrutura mínima ou subordinada a outras secretarias. A PEC nº 38/2025, ao fortalecer obrigações de controle e transparência, pressupõe capacidade organizacional que apenas uma parcela dos municípios efetivamente possui.

4.2.3 Subeixo 2.1 – Transparência e disponibilização de informações

O subeixo de transparência registra o desempenho mais elevado do índice (média de 0,806), refletindo a capilaridade das exigências legais já consolidadas – em particular a LC nº 131/2009, que estende as obrigações de transparência ativa a todos os entes federativos. Com efeito, 99,3% dos municípios informam atendimento à LC nº 131/2009 e 97,7% possuem página da prefeitura ativa. Igualmente, 94,5% dos municípios já se conectam à internet via cabo ou fibra óptica, o que representa avanço estrutural relevante.

Todavia, é necessário interpretar esse desempenho com cautela: a transparência mensurada refere-se à disponibilização formal de informações, não necessariamente à qualidade da informação publicada, à sua usabilidade ou à existência de mecanismos efetivos de *accountability*. O alto desempenho neste subeixo mascara fragilidades reais nas demais dimensões e

eleva artificialmente a média do índice composto para um conjunto expressivo de municípios.

4.2.4 Subeixo 2.2 – Serviços digitais

O subeixo de serviços digitais apresenta média de 0,572, com distribuição relativamente uniforme entre municípios. A presença de autenticação digital para serviços e a oferta de serviços informativos e transacionais pela internet são ainda incipientes na maior parte dos municípios de pequeno e médio porte. A PEC nº 38/2025 insere os municípios na Estratégia Nacional de Governo Digital e exige rastreabilidade de atos administrativos e integração de serviços públicos, exigências que pressupõem infraestrutura tecnológica e quadros técnicos especializados ainda ausentes em parcela expressiva dos municípios brasileiros.

O desempenho neste subeixo não apresenta variação regional tão acentuada quanto em outros eixos, indicando que a oferta digital básica (página ativa, publicação de informações) disseminou-se de forma relativamente uniforme, mas que a dimensão transacional e interativa dos serviços digitais permanece concentrada nos municípios de maior porte.

4.2.5 Eixo 3 – Gestão da força de trabalho

O eixo de gestão de pessoas apresenta média de 0,494 e desvio-padrão de 0,293 – a maior dispersão observada entre todos os eixos, indicando profunda heterogeneidade intermunicipal. Um ponto de atenção é a dificuldade da existência de dados de gestão de pessoas: não existe um banco de dados sobre a presença ou não de gestão de desempenho, de planejamento de força de trabalho, entre outros elementos deste tema em nível municipal de forma abrangente. Desta forma, as variáveis se concentraram nos dados disponíveis relacionados às exigências da PEC nº 38/2025.

Entre os indicadores mais sensíveis à proposta da reforma, destaca-se a questão do limite de cargos comissionados: a PEC nº 38/2025 estabelece teto de 5% do total de cargos, com ocupação mínima por servidores efetivos. Os dados revelam que a maioria dos municípios brasileiros excede esse limite, o que implicaria reestruturações significativas em seus quadros funcionais.

Como mostram os Quadros 3 e 4 abaixo, mesmo controlando pelo porte populacional dos municípios, conforme a previsão na PEC 38/2025, a grande

maioria dos municípios não atende ao requerido pela proposta, sobretudo nos municípios maiores, o que abre um diálogo sobre a composição da força de

trabalho nos municípios, que deve ir além da crítica rasa aos comissionados.

TABELA 2 – Municípios com menos de 10.000 habitantes acima (ou abaixo) do limiar exigido pela PEC 38/2025 (10%) para comissionados

	...com menos de 10% de comissionados	...com mais de 10% de comissionados	% total de municípios com menos de 10% de comissionados	% total de municípios com mais de 10% de comissionados
Municípios com menos de 10.000 habitantes...	1161	1304	47,10%	52,90%

TABELA 3 – Municípios com mais de 10.000 habitantes acima (ou abaixo) do limiar exigido pela PEC 38/2025 (5%) para comissionados

	...com menos de 5% de comissionados	...com mais de 5% de comissionados	% total de municípios com menos de 5% de comissionados	% total de municípios com mais de 5% de comissionados
Municípios com mais de 10.000 habitantes...	917	2186	29,55%	70,45%

Vale destacar ainda um aspecto metodológico: a MUNIC apresenta o dado de *apenas comissionados*, isto é, comissionados externos ao serviço público, sem contemplar servidores que possuem funções comissionadas. Sobre isso é importante ter em mente também a dificuldade de avaliar e organizar dados de lideranças em governos no âmbito subnacional. Conforme demonstrou pesquisa realizada a pedido do Movimento Pessoas à Frente (Nunes e Freitas, 2023) no nível estadual, não há padronização das categorias e níveis dos quadros comissionados. Além disso, há grande dificuldade e lacunas na existência desses dados organizados e com identificação de fatores importantes para a análise.

Apenas 44,6% dos municípios realizaram concurso público nos últimos 24 meses, o que sinaliza dificuldades generalizadas de renovação e profissionalização dos quadros, dimensão central para a implementação substantiva das medidas de gestão por desempenho previstas na reforma. A identificação de servidores por cor/raça, exigida para as importantes políticas de busca por maior equidade no serviço público, alcança 57,7% dos municípios, com expressiva variação regional.

4.2.6 Eixo 4 – Capacidade fiscal e qualidade do gasto

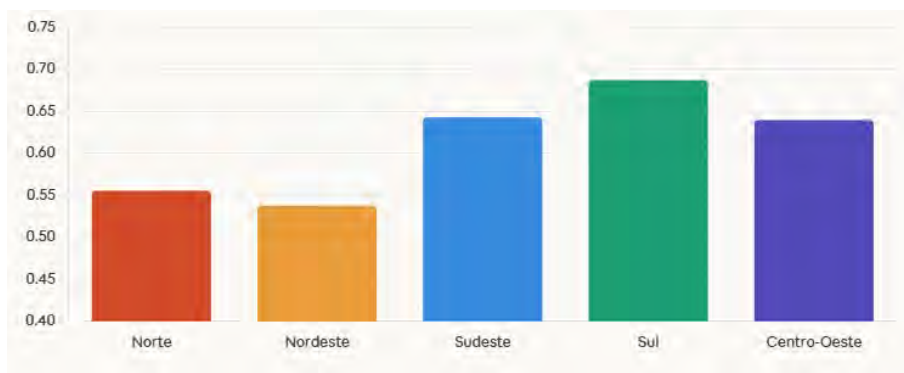
O eixo fiscal apresenta média de 0,494, com variação regional expressiva: Sul (0,558), Centro-Oeste (0,514) e Sudeste (0,524) registram os melhores desempenhos, enquanto Norte (0,420) e Nordeste (0,436) apresentam os menores. Considerando diretamente o IFGF/FIRJAN, o índice médio nacional é de 0,653, com média de 0,796 na região Sul e de 0,513 no Nordeste.

A PEC nº 38/2025 condiciona a expansão de estruturas administrativas e despesas à capacidade fiscal dos entes, criando um mecanismo de racionalização que, paradoxalmente, pode aprofundar as assimetrias existentes: municípios com menor capacidade fiscal seriam os mais restringidos precisamente por serem os menos estruturados.

4.3 Heterogeneidade regional e por porte

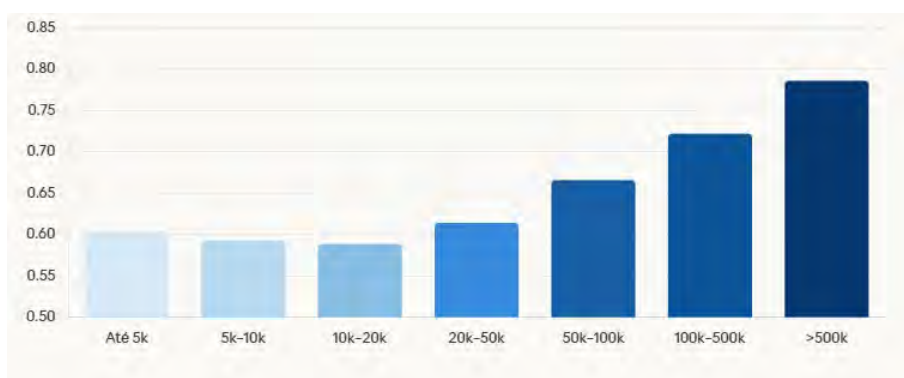
Nos Gráficos 4 e 5 abaixo, são apresentados, respectivamente, a média da prontidão municipal por região e por porte populacional:

GRÁFICO 4 – Prontidão municipal por região do país



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

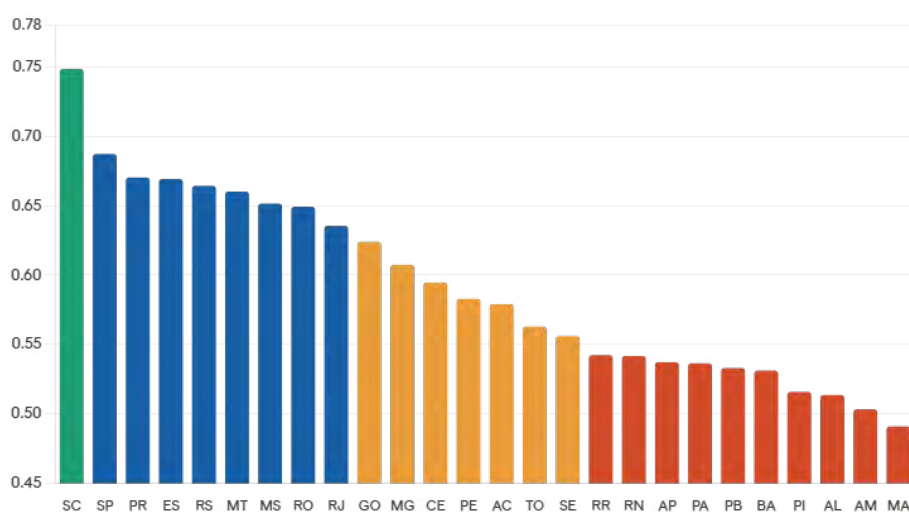
GRÁFICO 5 – Prontidão municipal por porte populacional



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

A análise regional confirma H3: há forte gradiente de prontidão entre regiões, com a Região Sul apresentando o maior índice médio (0,687) e o Nordeste o menor (0,538). O coeficiente de variação é maior nas regiões Norte e Nordeste, indicando não apenas menores médias, mas também maior dispersão interna – com municípios em situações muito díspares convivendo na mesma região. A Região Sul destaca-se não apenas no índice geral, mas especificamente nos eixos de capacidade fiscal, controle e gestão de pessoas.

GRÁFICO 6 – Prontidão municipal por UF



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

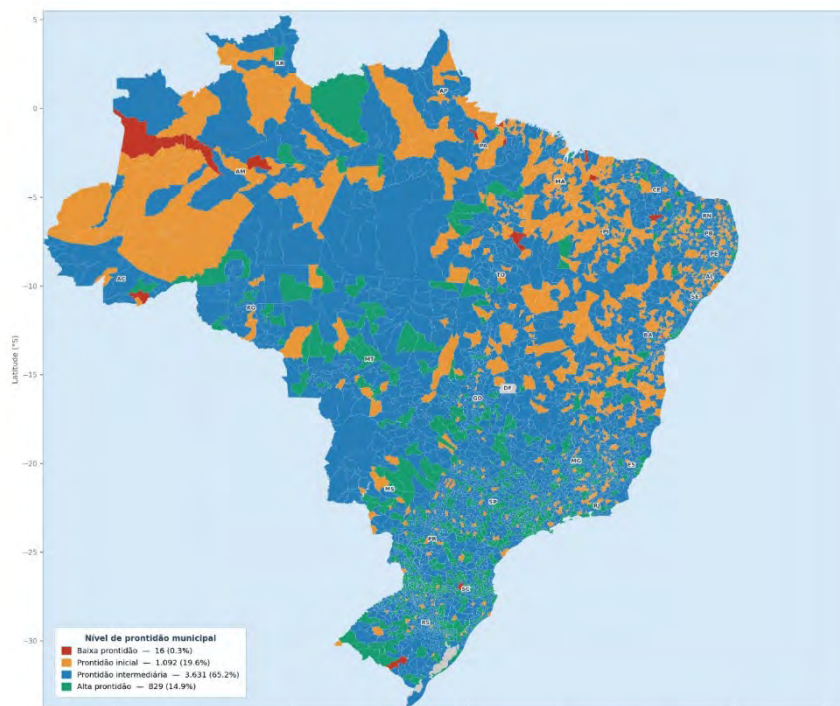
A análise por unidade federativa evidencia que Santa Catarina (0,748), São Paulo (0,687) e Paraná (0,670) lideram o ranking estadual, enquanto Maranhão (0,491), Amazonas (0,503) e Alagoas (0,514) registram os menores desempenhos. A diferença entre o estado mais e o menos preparado é de quase 0,26 pontos no índice normalizado – correspondente a aproximadamente dois desvios-padrão –, o que ilustra a magnitude das assimetrias territoriais.

A confirmação de H2 é ainda mais nítida na análise por porte populacional: municípios com mais de 500 mil habitantes registram índice médio de 0,786, contra 0,592 dos municípios com 5.001 a 10.000 habitantes. Mais relevante do que a média, porém, é a análise dos extremos: entre os maiores municípios, 76,6% atingem o nível de alta prontidão, enquanto entre os

municípios de 10.001 a 20.000 habitantes esse percentual cai para 11,7%. Todas as capitais estaduais analisadas alcançam o nível de alta prontidão, com índice médio de 0,804, o que reforça a tese de que os grandes centros metropolitanos concentram capacidades que os demais municípios não replicam.

O Mapa 1 sintetiza espacialmente esses padrões, ilustrando a distribuição do IPM por município em todo o território nacional. A concentração de municípios com alta prontidão no Sul e Sudeste contrasta visivelmente com a predominância de prontidão inicial no Norte e em franjas do Nordeste, confirmando que as assimetrias de capacidade estatal não são aleatórias – refletem trajetórias históricas de desenvolvimento institucional e fiscal profundamente desiguais.

MAPA 1 – Índice de Prontidão Municipal por município



Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE (2024) e IFGF/Firjan (2024)

4.4 Implicações para a implementação da reforma

Os resultados empíricos convergem com o argumento teórico central deste artigo: na ausência de mecanismos diferenciados de indução federativa, a PEC nº 38/2025 tende a produzir conformidade formal nos municípios de menor capacidade e implementação

substantiva nos já estruturados. A predominância do nível intermediário não deve ser confundida com capacidade adequada: em três dos seis eixos analisados – planejamento, gestão de pessoas e capacidade fiscal – os índices médios situam-se abaixo ou próximos de 0,5, sinalizando lacunas estruturais expressivas.

O padrão identificado por Lima Júnior (1998), no qual reformas administrativas brasileiras produzem adesão simbólica sem transformação substantiva das práticas organizacionais, encontra substrato empírico nos dados do IPM: municípios que pontuam bem em transparência formal – o indicador mais fácil de satisfazer – mas apresentam desempenho crítico em planejamento e gestão de pessoas tendem a “cumprir” as exigências formais da reforma sem desenvolver as capacidades efetivas que ela pressupõe. Essa dualidade é precisamente o mecanismo pelo qual as desigualdades federativas se reproduzem no plano da gestão pública.

5. CONCLUSÃO

Este artigo buscou responder em que medida os municípios brasileiros estão preparados para implementar as propostas da atual agenda de reforma administrativa, com foco na PEC nº 38/2025. A partir da construção do Índice de Prontidão Municipal (IPM), estruturado em quatro eixos – planejamento e governança, transformação digital, gestão da força de trabalho e capacidade fiscal –, foi possível mapear as condições institucionais de 5.568 municípios e identificar padrões diferenciados de capacidade estatal no território nacional.

Os resultados confirmam as três hipóteses orientadoras do estudo. A prontidão varia significativamente entre eixos (H1): enquanto o subeixo de transparência registra média de 0,806 – reflexo de obrigações legais já consolidadas –, o planejamento atinge média de apenas 0,128 e gestão de pessoas e capacidade fiscal situam-se próximos de 0,5. Essa assimetria interna ao índice é analiticamente relevante: revela que a aparente prontidão intermediária da maioria dos municípios mascara déficits estruturais precisamente nas dimensões mais exigentes da reforma. O porte demográfico associa-se positivamente à prontidão (H2): municípios com mais de 500 mil habitantes registram índice médio de 0,786, contra 0,592 dos municípios menores. A variação regional é igualmente expressiva (H3), com gradiente de quase 0,15 pontos entre Sul (0,687) e Nordeste (0,538), e dispersão

interna acentuada nas regiões de menor desenvolvimento institucional.

O argumento central do artigo encontra, assim, substrato empírico: na ausência de mecanismos diferenciados de indução federativa, a PEC nº 38/2025 tende a produzir implementação substantiva nos municípios já estruturados e conformidade predominantemente formal – ou mesmo ausência de resposta – naqueles de menor capacidade. Esse não é um risco abstrato: é o padrão historicamente documentado das reformas administrativas brasileiras (Lima Júnior, 1998) e o mecanismo pelo qual desigualdades federativas se reproduzem no plano da gestão pública.

Do ponto de vista das implicações práticas, os resultados apontam para a necessidade de incorporar o desenvolvimento de capacidades estatais como eixo central de qualquer estratégia nacional de modernização administrativa. Isso requer, minimamente, três ordens de iniciativas: diferenciação dos instrumentos de indução conforme o perfil de capacidade dos municípios, evitando que exigências uniformes aprofundem assimetrias já existentes; fortalecimento dos sistemas de cooperação federativa nos eixos de maior déficit – planejamento, gestão de pessoas e capacidade fiscal –, com suporte técnico e financeiro direcionado aos municípios de menor porte e menor autonomia fiscal; e aprimoramento dos sistemas de informação sobre gestão municipal, cujas lacunas – evidentes especialmente no eixo de gestão de pessoas – limitam tanto o diagnóstico quanto o monitoramento da implementação.

Do ponto de vista científico, o IPM constitui uma contribuição metodológica ainda exploratória, que merece aprofundamento em rodadas futuras de análise. A incorporação de variáveis sobre capacidades político-relacionais, a desagregação por tipologia municipal e a análise longitudinal da prontidão ao longo de ciclos de reforma são agendas promissoras. O presente estudo oferece, contudo, uma linha de partida empiricamente fundamentada – e até então inexistente – para o debate sobre as condições reais de implementação da reforma administrativa nos municípios brasileiros.

Referências

1. ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13–31, 2007.
2. ACEMOGLU, D.; GARCÍA-JIMENO, C.; ROBINSON, J. A. State capacity and economic development: a network approach. *The American Economic Review*, v. 105, n. 8, p. 2364–2409, 2015.
3. ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.
4. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Reforma Administrativa. Um Estado com foco em resultados: eficiente, digital e justo. [Fichário]. 2025. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/Fichario-Reforma-Administrativa.pdf>
5. CAPANO, G.; OLIVEIRA, V. E. de. Do policy capacities matter for federal policy design? Evidence from the implementation of three social policies in Brazil. *Public Administration and Development*, 2025.
6. DUNLEAVY, P. et al. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467–494, 2006.
7. EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
8. GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
9. GRIN, E. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, p. 312–336, 2018.
10. KARO, E.; KATTEL, R. Innovation and the State: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity. In: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (eds.). *Policy Capacity and Governance*. Cham: Springer, 2018.
11. KATTEL, R. Capacitações dinâmicas do setor público: rumo a uma nova síntese. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 74, n. 1, p. 12–41, jan./mar. 2023.
12. LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 2, p. 5–32, abr./jun. 1998.
13. MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 4, p. 1025–1058, 2017.
14. MARQUES, E. C. L.; PERES, U. D.; ARMANI, G. F. What difference does politics make in municipal budgets? Evidence from Brazil. *Local Government Studies*, 2026. DOI: 10.1080/03003930.2026.2649167.
15. NELSON, R.; WINTER, S. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
16. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: OECD Publishing, 2008. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/08/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_g1gh9301/9789264043466-en.pdf
17. PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.
18. PIRES, R.; GOMIDE, A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 29, p. 49–59, 2021.
19. TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, v. 18, n. 7, p. 509–533, 1997.