

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA CENTRO DE CIÊNCIAS DA  
ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Grupo de Pesquisa: Politeia – Coprodução do Bem Público, Accountability e Gestão

Governança Pública e Execução de Investimentos Municipais: Uma Análise da Capacidade  
Administrativa nos Municípios de Santa Catarina

01642409006

Florianópolis 2026

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização do Tema

Conforme afirma (arretche, 2012; abrucio, 2005), a descentralização político-administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente as responsabilidades dos municípios brasileiros na provisão de políticas públicas e na execução de investimentos voltados ao desenvolvimento local. No contexto do federalismo brasileiro, os governos locais passaram a assumir papel central na implementação de políticas públicas e na oferta de serviços essenciais, ampliando sua participação na gestão de áreas como infraestrutura urbana, saneamento, planejamento territorial e políticas sociais.

Apesar da ampliação das competências municipais e da existência de transferências intergovernamentais destinadas ao financiamento dessas políticas, observa-se, em diversos municípios brasileiros, a recorrência de baixos níveis de execução de despesas de capital, especialmente aquelas relacionadas aos investimentos público. A literatura sobre gestão pública subnacional<sup>1</sup> aponta que limitações na execução orçamentária podem decorrer tanto de restrições fiscais quanto de fragilidades institucionais associadas à capacidade administrativa dos governos locais, incluindo déficits técnicos, limitações organizacionais e dificuldades de coordenação administrativa (Grindle, 2007; Pires; Gomide, 2014).

A execução de investimentos públicos envolve etapas administrativas complexas que incluem planejamento governamental, elaboração de projetos técnicos, captação de recursos, realização de processos licitatórios, gestão contratual e monitoramento da execução física e financeira. Nesse contexto, a efetividade do gasto público depende não apenas da disponibilidade de recursos financeiros, mas também da existência de capacidades estatais e administrativas adequadas, associadas à eficiência na gestão dos recursos públicos e à capacidade institucional de planejamento, coordenação e implementação das políticas públicas (Evans, 1995; Secchi, 2009). No cenário nacional, estudos sobre gestão pública subnacional apontam que a execução de investimentos públicos apresenta variações significativas entre municípios, refletindo diferenças nas capacidades institucionais, na organização administrativa e na gestão dos recursos públicos. No estado de Santa Catarina, embora se observem indicadores fiscais relativamente favoráveis

---

<sup>1</sup> Gestão pública subnacional refere-se à atuação administrativa e institucional dos entes federativos situados abaixo do nível central de governo, principalmente estados e municípios, que são responsáveis pela implementação de políticas públicas, pela gestão de serviços públicos e pela execução de recursos orçamentários no âmbito do sistema federativo (Arretche, 2012)..

em comparação ao cenário nacional, persistem diferenças relevantes entre municípios quanto à capacidade de executar investimentos públicos.

Relatórios de acompanhamento elaborados por órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), têm evidenciado situações recorrentes relacionadas a atrasos na implementação de políticas públicas e fragilidades administrativas na gestão municipal (TCE-SC, 2018–2024). Esse contexto suscita a necessidade de investigar em que medida tais diferenças resultam de limitações financeiras ou de desigualdades na capacidade institucional e administrativa dos governos locais, bem como na forma como os recursos públicos são planejados, geridos e executados.

## **1.2 Delimitação do Problema de Pesquisa**

Diante desse cenário, formula-se a seguinte questão de pesquisa:

**A subexecução de investimentos públicos nos municípios catarinenses decorre predominantemente de restrições fiscais ou de limitações institucionais e administrativas locais?**

Parte-se do entendimento de que a efetividade do gasto público não depende exclusivamente da disponibilidade de recursos financeiros, mas também da capacidade estatal em nível local, compreendida como o conjunto de competências técnicas, organizacionais e institucionais necessárias à formulação, implementação e execução de políticas públicas.

Assim, a pesquisa busca analisar se níveis reduzidos de execução orçamentária municipal refletem limitações estruturais de arrecadação e financiamento ou se estão associados a fragilidades institucionais e administrativas relacionadas à gestão pública local.

## **1.3 Objetivo Geral**

Analisar a relação entre capacidade administrativa municipal e a execução de investimentos públicos nos municípios de Santa Catarina, buscando identificar se a sub execução orçamentária decorre predominantemente de restrições fiscais ou de limitações institucionais.

## **1.4 Objetivos Específicos**

1. Mapear o comportamento da execução de investimentos públicos nos municípios de Santa Catarina no período de 2015 a 2024.
2. Identificar indicadores que representem a capacidade administrativa municipal.

3. Examinar a relação entre capacidade administrativa municipal e os níveis de execução de investimentos públicos.
4. Analisar a associação entre apontamentos e pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e o desempenho municipal na execução de investimentos.

### **1.5 Justificativa e Contribuição da Pesquisa**

A relevância teórica da pesquisa reside na contribuição ao debate sobre capacidade estatal subnacional e governança pública, especialmente no contexto federativo brasileiro, no qual municípios assumem papel central na implementação de políticas públicas. Embora a literatura reconheça a importância da descentralização administrativa, ainda são limitadas as evidências empíricas que investigam como as diferenças institucionais locais influenciam a efetividade da execução do gasto público. Do ponto de vista empírico, o estudo contribui para compreender os fatores que condicionam a execução de investimentos públicos em nível municipal, permitindo distinguir limitações fiscais de gargalos administrativos. Tal distinção possui implicações relevantes para o aprimoramento das políticas de fortalecimento institucional e para a atuação de órgãos de controle e planejamento governamental.

A proposta apresenta aderência direta ao Grupo de Pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público, *Accountability* e Gestão, ao dialogar com temas relacionados à governança pública, finanças públicas, *accountability* e controle da gestão pública.

No plano pessoal e profissional, a pesquisa relaciona-se ao interesse do candidato na área de administração pública e controle externo, buscando aprofundar a compreensão sobre os desafios institucionais enfrentados pelos governos municipais na gestão e execução de recursos públicos.

## **2 Fundamentação Teórica Preliminar**

A análise da execução de investimentos públicos municipais demanda a compreensão dos arranjos institucionais que condicionam a atuação do Estado em nível local. Nesse sentido, a literatura contemporânea em administração pública tem enfatizado a transição de modelos tradicionais de gestão burocrática para abordagens centradas na governança pública, nas quais a efetividade das políticas públicas depende não apenas da disponibilidade de recursos financeiros, mas também da capacidade institucional e dos mecanismos de coordenação, controle e

responsabilização dos agentes públicos (Rhodes, 1996; Osborne, 2006).

O conceito de governança pública emerge como um elemento central nesse debate ao deslocar o foco da administração estatal exclusivamente hierárquica para modelos baseados em coordenação institucional, cooperação entre atores e fortalecimento das capacidades organizacionais do setor público. Segundo Rhodes (1996), a governança refere-se aos padrões de interação entre instituições governamentais e sociais na condução de políticas públicas, enfatizando redes, interdependência e processos decisórios compartilhados. Complementarmente, Osborne (2006) destaca que a chamada *New Public Governance* reconhece a complexidade da implementação das políticas públicas, exigindo estruturas administrativas capazes de articular planejamento, execução e monitoramento das ações governamentais.

No contexto brasileiro, a descentralização federativa ampliou a autonomia municipal, mas também transferiu responsabilidades administrativas que nem sempre foram acompanhadas pelo fortalecimento das capacidades institucionais locais. Conforme argumenta Secchi (2009), a qualidade da gestão pública depende da existência de estruturas organizacionais, competências técnicas e instrumentos de planejamento capazes de sustentar a implementação eficiente das políticas públicas. Com isso, diferenças na capacidade administrativa municipal podem produzir resultados distintos mesmo entre entes submetidos a regras fiscais semelhantes.

Associado à governança pública, o conceito de *accountability* constitui elemento fundamental para compreender o funcionamento dos sistemas de controle e responsabilização na administração pública. O'Donnell (1998) distingue a *accountability* horizontal que é exercida por instituições estatais de controle, da *accountability* vertical, relacionada ao controle exercido pela sociedade e pelos processos eleitorais. No âmbito da gestão pública brasileira, órgãos de controle externo desempenham papel central na promoção da *accountability* horizontal ao fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e avaliar a conformidade e desempenho da administração governamental.

Já Bovens (2007) define *accountability* como a relação na qual agentes públicos são obrigados a prestar contas de suas ações perante instâncias de controle capazes de avaliar e impor consequências institucionais. Nesse sentido, tribunais de contas configuram mecanismos institucionais fundamentais para o fortalecimento da governança pública, ao produzirem informações, recomendações e pareceres que influenciam práticas administrativas e decisões políticas.

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas ultrapassa a verificação estritamente legal da despesa pública, assumindo progressivamente funções relacionadas à avaliação de desempenho e à indução de melhorias na gestão pública.

Dessa forma, a execução de investimentos públicos pode ser compreendida como resultado não apenas de condições fiscais, mas também da interação entre governança administrativa e mecanismos institucionais de controle, em que os dotados de maior capacidade organizacional e submetidos a sistemas mais efetivos de *accountability* tendem a apresentar maior capacidade de planejamento e execução das políticas públicas, reduzindo níveis de sub execução orçamentária.

Assim, a presente pesquisa articula os conceitos de governança pública e *accountability* institucional para investigar como as diferenças na estrutura administrativa municipal e na atuação do controle externo podem influenciar a execução de investimentos públicos nos municípios de Santa Catarina.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Método de Pesquisa**

A presente pesquisa adotará abordagem quali-quantitativa (método misto), combinando análise estatística de dados fiscais municipais com investigação qualitativa de aspectos institucionais relacionados à governança e ao controle da administração pública local.

A utilização de métodos mistos justifica-se pela natureza do problema investigado, uma vez que a execução de investimentos públicos não pode ser explicada exclusivamente por variáveis financeiras, exigindo também a análise de fatores institucionais e administrativos associados à gestão pública municipal. Sendo assim, a integração entre evidências quantitativas e qualitativas possibilita compreender simultaneamente padrões gerais de execução orçamentária e os mecanismos institucionais que influenciam tais resultados.

#### **3.2 Estratégia de Pesquisa**

A estratégia metodológica será estruturada em duas etapas complementares. A primeira consiste em uma análise quantitativa comparativa dos municípios catarinenses, com o objetivo de identificar padrões de execução de investimentos públicos. Nessa etapa, a execução de investimentos será operacionalizada por indicadores como o percentual de despesas de capital executadas em relação ao orçamento autorizado, o nível de execução de investimentos municipais

e a variação temporal da execução orçamentária. A segunda etapa envolve uma análise qualitativa institucional, baseada na interpretação dos relatórios técnicos, apontamentos e pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), buscando identificar fragilidades administrativas recorrentes associadas à gestão municipal.

A pesquisa caracteriza-se, portanto, como um estudo comparativo de múltiplos casos, tendo como unidade de análise os municípios do estado de Santa Catarina. A investigação parte do pressuposto de que municípios com maior capacidade administrativa tendem a apresentar níveis mais elevados de execução de investimentos públicos e de que a subexecução orçamentária não decorre exclusivamente da escassez de recursos financeiros, podendo também estar associada a limitações institucionais e administrativas da gestão pública local. Nesse sentido, a capacidade administrativa municipal será representada por variáveis proxy relacionadas à estrutura administrativa local, indicadores de gestão fiscal, regularidade das prestações de contas e resultados dos pareceres prévios emitidos pelo TCE-SC. Ademais, a análise qualitativa buscará identificar fragilidades institucionais recorrentes apontadas pelos órgãos de controle externo, incluindo falhas de planejamento, problemas em processos licitatórios, dificuldades na execução contratual e inconsistências administrativas que podem afetar a implementação e a execução de políticas pública

### **3.3 Contexto da Pesquisa**

O estudo terá como universo empírico os municípios do estado de Santa Catarina. O período de análise compreenderá anos recentes para os quais haja disponibilidade consolidada de dados fiscais e relatórios institucionais, permitindo a comparação longitudinal entre os entes municipais. A escolha do estado de Santa Catarina justifica-se pela relevância do contexto subnacional para o estudo da governança pública, bem como pela disponibilidade de informações sistematizadas provenientes do Tribunal de Contas estadual e de bases nacionais de finanças públicas.

A coleta de dados será realizada a partir de fontes secundárias oficiais. No que se refere aos dados quantitativos, serão utilizadas bases como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), a base FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional, além de indicadores fiscais municipais e outras bases públicas relacionadas à execução orçamentária. Já os dados qualitativos serão obtidos por meio da análise de documentos produzidos pelo Tribunal

de Contas do Estado de Santa Catarina, incluindo relatórios técnicos, auditorias, pareceres prévios das prestações de contas municipais e relatórios temáticos relacionados à gestão pública municipal.

A análise quantitativa envolverá procedimentos estatísticos descritivos e comparativos, buscando identificar padrões de execução de investimentos entre municípios ao longo do período analisado. A etapa qualitativa será conduzida por meio de análise de conteúdo dos documentos produzidos pelo órgão de controle externo, permitindo classificar e sistematizar os tipos de fragilidades administrativas identificadas nos relatórios institucionais. Posteriormente, os resultados das análises quantitativas e qualitativas serão integrados, possibilitando interpretar em que medida níveis distintos de execução orçamentária municipal estão associados a limitações institucionais, administrativas ou a restrições fiscais.

Entre as potencialidades da pesquisa destaca-se a utilização de bases públicas amplas e comparáveis, bem como a articulação entre análise fiscal e avaliação institucional da gestão pública municipal. Como limitações, reconhece-se que indicadores de capacidade administrativa são mensurados por variáveis proxy, o que pode não captar integralmente a complexidade dos arranjos institucionais locais. Além disso, os relatórios de controle externo refletem avaliações institucionais específicas, cuja interpretação exige cautela analítica no processo de análise e inferência dos resultados.

#### **4. CRONOGRAMA**

O desenvolvimento da pesquisa está previsto para execução ao longo de 24 meses, considerando as etapas de aprofundamento teórico, coleta e análise de dados, redação e defesa da dissertação.

| <b>Etapas da Pesquisa</b>                      | <b>Semestre<br/>1</b> | <b>Semestre<br/>2</b> | <b>Semestre<br/>3</b> | <b>Semestre<br/>4</b> |
|------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Revisão bibliográfica e aprofundamento teórico | X                     |                       |                       |                       |
| Refinamento do problema e desenho metodológico | X                     |                       |                       |                       |

|                                                             |  |   |   |   |
|-------------------------------------------------------------|--|---|---|---|
| Levantamento e organização das bases de dados quantitativas |  | X |   |   |
| Coleta e sistematização dos relatórios do TCE-SC            |  | X |   |   |
| Construção dos indicadores e tratamento dos dados           |  | X | X |   |
| Análise quantitativa dos municípios                         |  |   | X |   |
| Análise qualitativa dos relatórios institucionais           |  |   | X |   |
| Integração dos resultados                                   |  |   | X |   |
| Redação dos capítulos da dissertação                        |  |   | X | X |
| Revisões, ajustes e qualificação                            |  |   |   | X |
| Redação final e defesa da dissertação                       |  |   |   | X |

### **Referências Bibliográficas:**

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BOVENS, Mark. *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*. European Law Journal, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: a construção de capacidades para a implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2014.

GRINDLE, Merilee S. *Good enough governance revisited*. Development Policy Review, v. 25, n. 5, p. 553–574, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal accountability in new democracies*. Journal of Democracy, v. 9, n. 3, p. 112–126, 1998.

OSBORNE, Stephen P. *The New Public Governance?*. Public Management Review, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

RHODES, R. A. W. *The new governance: governing without government*. Political Studies, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (TCE-SC). *Relatórios e pareceres prévios das contas municipais*. Florianópolis: TCE-SC, 2018–2024.