

CADERNO

# Capacidades estatais: avanços e tendências

Organizadores:

Alexandre Gomide

André Marengo



**Fundação Escola Nacional de Administração  
Pública**

**Presidenta**

Betânia Peixoto Lemos

**Diretora-Executiva**

Natália Teles da Mota

**Diretor de Altos Estudos**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretora de Educação Executiva**

Iara Cristina da Silva Alves

**Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Braulio Figueiredo Alves da Silva

**Diretora de Inovação**

Camila Medeiros

**Diretor de Gestão Interna**

Lincoln Moreira Jorge Junior

**Projeto gráfico**

Jamil Ghani

**Diagramação**

Yasmin Carvalho

---

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

C236      Capacidades estatais: avanços e tendências / organizado por  
Alexandre Gomide e André Marengo. -- Brasília: Enap, 2024.  
99 p. -- (Cadernos Enap, 133)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Capacidade Estatal. 2. Políticas Públicas. 3.  
Governança. I. Título. II. Escola Nacional de Administração  
Pública.

CDD: 354.27

---

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Enap, 2023.

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>Apresentação</b><br><i>Alexandre Gomide e André Marengo</i>   | 5  |
| <b>Capacidades estatais:</b> interface entre disciplinas e mensuração<br><i>Celina Souza</i>   | 8  |
| <b>O que há de novo na literatura sobre capacidades estatais?</b><br><i>Luciana Leite Lima e Rafael Barbosa de Aguiar</i>  | 20 |
| <b>Capacidades estatais em ação:</b> a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas<br><i>Alexandre Gomide e Roberto Pires</i>                                    | 31 |
| <b>Capacidades estatais:</b> antecedentes críticos, conjunturas críticas e mecanismos explicativos<br><i>Eduardo Grin</i>  | 43 |
| <b>Em que ponto estamos:</b> capacidades estatais como ferramenta analítica para comparar governos municipais<br><i>Lidia Ten Cate, André Marengo, Drisa Kern e Marília Bruxel</i> | 55 |
| <b>Reprodução de Desigualdades:</b> a atuação da burocracia do nível de rua na implementação de política pública<br><i>Fernanda Silva e Natália Sátyro</i>                         | 73 |
| <b>Empregando capacidades estatais nos municípios:</b> o planejamento como instrumento de capacidades<br><i>Luciana Pazini Papi e Pablo Ziolkowski Padilha</i>                     | 85 |



# Apresentação

*Se muito vale o já feito, mais vale o que será*

Capacidade estatal refere-se às habilidades, competências e recursos burocrático-institucionais de um Estado para implementar políticas públicas e desempenhar de modo eficaz suas funções, como manter a ordem pública, garantir direitos e prover bens e serviços públicos. Portanto, é fator crucial para o funcionamento dos governos, desempenhando papel significativo no desenvolvimento econômico, no bem-estar social, na sustentabilidade ambiental e na estabilidade política.

Originário dos estudos sobre a relação entre Estado e desenvolvimento nos campos da economia política e da sociologia política no final dos anos setenta e durante os anos oitenta, o conceito ganhou destaque em várias disciplinas e áreas temáticas. Nos campos da administração pública e das políticas públicas, especificamente, o conceito de capacidade estatal tem apresentado aplicações importantes nos estudos sobre governança, implementação e desempenho da ação estatal. Compreender e medir a capacidade estatal tornou-se crucial para os *policymakers* e gestores públicos formularem, implementarem e avaliarem políticas que enfrentem efetivamente os desafios da sociedade.

No entanto, desafios como validade do construto, extensão do conceito e falta de clareza quanto às bases institucionais da capacidade estatal persistem na literatura. Do mesmo modo, a polissemia do conceito tornou-se inevitável. Alguns dos principais desafios para a agenda de investigações sobre capacidades estatais envolvem: *conceptual stretching*, explicações tautológicas, endogenia entre meios e fins, e modestos avanços na construção de métricas aptas a mensurar capacidades estatais, permitir comparações e explicar variações observadas.

Esta publicação, no formato de Cadernos Enap, representa os esforços de pesquisadores brasileiros orientados pela busca de solução de alguns destes desafios e apresenta resultados mais recentes nesta direção.

No primeiro artigo, Celina Souza inicia por afirmar o caráter multidisciplinar que a agenda de capacidades estatais necessariamente possui. A autora identifica diferentes caminhos para empregar esta ferramenta, como *surveys*, resultados ou conceitos. Embora válidas, as duas primeiras alternativas podem apresentar problemas, como vieses ou multicausalidade. Assim, Souza reforça a importância de um tratamento conceitual, buscando delimitar os atributos intrínsecos às capacidades estatais.

Um olhar sobre a produção recente nos estudos sobre capacidades estatais pode ser encontrado também no artigo de Lima e Aguiar. Aqui, os autores identificaram preocupações comuns quanto aos fatores que explicam a criação de capacidades estatais e as dimensões empregadas. Nesta perspectiva, foram observados “novíssimos estudos” orientados pelo desenho de políticas, interações socioestatais e agenda governamental.

Em seu artigo, Gomide e Pires avançam na compreensão sobre como as capacidades estatais são colocadas em ação. Assim, destacam a importância dos arranjos de implementação na ativação (ou não) das capacidades existentes. Ao focar nas interações entre atores, instrumentos e processos envolvidos na implementação de políticas, o artigo fornece insights conceituais e metodológicos sobre como esses elementos mobilizam os recursos burocrático-organizacionais e influenciam a efetividade das ações governamentais.

A busca por um refinamento analítico do conceito pode ser encontrada também no artigo de Grin. Aqui, a preocupação é buscar os mecanismos explicativos que relacionam as capacidades estatais e os resultados produzidos. Para tanto, o autor desenha um modelo sequencial no qual antecedentes e conjunturas críticas deflagram gatilhos, que, por sua vez, ativam mecanismos de primeira ordem. Os resultados provocados mobilizam mecanismos de segunda ordem associados ao comportamento dos agentes envolvidos no processo.

Para Marengo, Ten Cate, Kern e Bruxel, capacidades estatais podem ser definidas como a condição de implementar qualquer decisão, a despeito de oposição. Entretanto, isto implica que o estoque de recursos e habilidades deve variar, conforme a arena de políticas respectiva. Seguindo os passos de Theodore Lowi, os autores sugerem que em arenas redistributivas ou regulatórias nas quais o soma-zero e o conflito potencial predominam, o *enforcement* constitui condição necessária para a execução de políticas. Neste caso, condições infraestruturais necessárias combinadas ao sombreamento com condições estratégicas constituem a combinação para o efeito esperado para capacidades estatais.

Papi e Padilha apresentam, em seu artigo, resultados de pesquisa sobre planejamento municipal em municípios da região metropolitana de Porto Alegre. Seus achados mostraram um padrão de inconsistência no planejamento municipal em termos de articulação entre diretrizes, objetivos, metas e indicadores. Paralelamente, seus dados revelaram burocracias governamentais com elevada escolaridade, experiência e *expertise* em planejamento. Desta forma, os autores concluem que é necessário considerar a ação de políticos e da política na ativação de capacidades estatais.

O artigo de Silva e Sátyro chama a atenção para uma importante observação, que pode ser considerada como consequências não antecipadas de capacidades estatais. Resultados associados a bem-estar social e redução de desigualdades podem depender de capacidades estatais e, estas, da ação de burocracias governamentais. No entanto, a discricionariedade de agentes públicos e, em especial, daqueles situados na ponta do sistema de entrega de serviços públicos, pode permitir que a implementação de programas públicos esteja condicionada a vieses e preconceitos que, ao invés de contribuir para reduzir desigualdades, termine por reproduzi-las.

Não é possível ignorar uma carga genética weberiana na agenda de estudos sobre capacidades estatais. Um desafio para futuros estudos talvez resida em incorporar a perspectiva aberta por trabalhos como o de Kattel, Dreschler e Karo (2022), sugerindo combinar a resiliência weberiana, com a flexibilidade schumpeteriana, dotando burocracias governamentais de capacidades inovadoras para inspirar e planejar políticas públicas baseadas em missões. Que habilidades e recursos são necessários para burocracias inovadoras e qual o desenho e formas de coordenação para redes organizacionais transversais deverão ser as próximas perguntas para uma agenda futura de capacidades estatais.

**Alexandre Gomide**

**Diretor de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública**

**André Marengo**

**Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Qualidade de Governo e Políticas para o Desenvolvimento Sustentável**

# Capacidades estatais:

interface entre disciplinas e  
mensuração

—

**Celina Souza**

Pesquisadora Associada do Centro de Recursos Humanos (CRH)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)



# Introdução

O tema da capacidade estatal retornou com força à agenda da pesquisa acadêmica a partir da falência do chamado Consenso de Washington e das diversas crises financeiras ocorridas a partir dos anos 2000, aliado ao descrédito do mantra gerencialista “fazer mais com menos” e dos postulados da economia neoclássica de que os chamados mercados tomam decisões alocativas melhores do que os Estados e os governos. Assim sendo, o século 21 trouxe de novo o Estado de volta, recuperando o que havia sido “descoberto” em 1985, com a coletânea seminal organizada por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), que teve o objetivo de questionar as teorias pluralistas, estruturalistas e funcionalistas que dominavam as ciências sociais até aquele momento, passando a analisar o Estado como ator central no que ficou conhecido como abordagem *state-centered*, em confronto com a abordagem *society-centered*.

Na pesquisa acadêmica brasileira, o tema é relativamente novo na agenda de pesquisa, tomando impulso a partir de um grupo de pesquisadores reunidos em torno do Ipea e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED). A pesquisa resultou na publicação de vários textos para discussão (TD) no *site* do Ipea e de um livro editado pelos coordenadores da pesquisa, Alexandre Gomide e Renato Boschi (2016). Mais tarde, Ana Célia Castro e Renato Boschi (2020) organizaram uma edição em inglês com vários trabalhos produzidos pelo INCT-PPED. A partir daí inúmeros trabalhos testaram o conceito, principalmente analisando a esfera local de governo e uma das dimensões mais reconhecidas e estudadas de capacidade, a burocrática.

Capacidade estatal passou, então, a ser um conceito-chave em várias áreas disciplinares, notadamente na ciência política, na política comparada, nas relações internacionais, na administração pública e no direito, além de ser objeto também de estudos de economistas, sociólogos e historiadores. Como sabemos, capacidade estatal é um conceito abrangente e multidimensional e por isso requer ser operacionalizado através de desagregações. O conceito é multidimensional porque envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos.

O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência através de uma burocracia profissionalizada e em moldes weberianos. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução (SOUZA, 2015, 2017).

Pela relativa “novidade” do conceito de capacidades, nunca é demais lembrar por que ele é importante. Primeiro, em países democráticos, governos são eleitos para formularem e implementarem políticas que espelhem as preferências de seus eleitores. No entanto, alguns governos são mais bem-sucedidos do que outros no atingimento de seus compromissos eleitorais. Segundo, mesmo que tentem implementar suas agendas, países e governos falham. Isso porque a pura vontade dos atores políticos e burocráticos não é suficiente para que seus objetivos sejam alcançados. Terceiro, os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação, isto é, mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas. Por fim, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território (MANN, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (EVANS, 1992; SKOCPOL; FINE-GOLD, 1982). Para que essas premissas ocorram, a capacidade estatal, em suas várias dimensões, é condição necessária, embora não suficiente, no sentido que lhe dá a lógica<sup>1</sup>. Capacidades são também interdependentes.

Se várias disciplinas buscam respostas para uma questão aparentemente simples, isto é, por que uns governos têm mais capacidade do que outros para cumprir sua agenda, isso não significa que não existam fronteiras entre elas. Isso porque uma disciplina é uma forma ordenada e metódica de estudar um ramo específico do conhecimento. Ordenada por suas teorias e seus métodos. Além do mais, as teorias de cada disciplina é que são capazes de gerar a previsibilidade necessária para a investigação de fenômenos relacionados às ciências humanas.

Por ser um conceito multinível e multidimensional, os diversos temas e as diversas disciplinas buscam dar resposta à pergunta: capacidade para fazer o quê. Por essa razão, pesquisas sobre capacidades estatais perpassam diversos temas: formação do Estado; desenvolvimento político; desenvolvimento econômico; burocracia; implementação de políticas; mudança nas políticas; governança etc.<sup>2</sup> Do ponto de vista territorial, a América Latina tem sido largamente estudada por ser uma região marcada por recorrentes crises econômicas e políticas, pela persistência do fenômeno da descontinuidade de políticas públicas antes que o problema tenha sido resolvido, pela alta desigualdade social, pelas dificuldades em adotar políticas sustentáveis, por burocracias selecionadas por critérios patrimonialistas etc. Essas características seriam, de acordo com a literatura, fenômenos associados à baixa capacidade estatal dos países da região (SOUZA; FONTANELLI, 2020a).

---

<sup>1</sup> Sobre este ponto, ver, por exemplo, Goertz (2006) na discussão sobre a teoria dos conceitos, e na literatura nacional, ver Nunes (2019) e Souza e Fontanelli (2020b), na análise de capacidades.

<sup>2</sup> Souza e Fontanelli (2020a) mapearam os principais temas pesquisados na literatura internacional sobre a influência das capacidades: crescimento econômico, desenvolvimento humano, conflitos internos, segurança internacional, consolidação das democracias e profissionalização das burocracias.

Este ensaio tem dois objetivos. O primeiro é discutir as interfaces entre as diversas disciplinas que fazem uso do conceito de capacidade estatal nas pesquisas sobre o Estado-governo. A pergunta que guia essa parte do ensaio é: dado o caráter multitemático, multinível e multidimensional do conceito, onde traçar os limites de cada disciplina? O segundo é também discutir os riscos da aplicação equivocada ou apressada do conceito de capacidades. Alguns pontos aqui levantados já foram tratados em outros trabalhos da autora.

## Os limites disciplinares

Se o conceito de capacidades estatais é objeto de pesquisa em diferentes campos disciplinares, cabe a pergunta: o que há em comum entre as disciplinas que analisam capacidades estatais? Argumento que quatro questões unem as disciplinas, apesar de haver em comum uma vasta e ainda pouco explorada agenda de pesquisa. O primeiro ponto é o reconhecimento de que o lócus da pesquisa sobre capacidades é o Estado-governo. Estado aqui tomado não de forma abstrata, mas sim por suas instituições, tais como Legislativo, Judiciário, Executivo, governos subnacionais, Forças Militares e administração pública.

O segundo ponto em comum é que a construção de capacidades estatais é condição necessária (mas não suficiente) ao processo de produção de políticas públicas. Isso porque todas as definições sobre capacidades ressaltam sua importância para o sucesso ou o fracasso das políticas públicas. A partir das definições já clássicas como as de Skocpol (1979), Skocpol e Finegan (1982) Evans (1992), Mann (1984), todas de inspiração weberiana, a própria definição do conceito é sintetizada como a capacidade dos governos de decidir, formular e implementar políticas públicas.

A terceira é que as pesquisas sobre capacidades requerem um conhecimento de outras disciplinas para além daquela à qual o(a) pesquisador(a) é vinculado(a). Com isso não argumento que o campo das capacidades é multi ou interdisciplinar, mas sim que o pesquisador precisa conhecer questões relacionadas à economia, direito, organizações, história e ciência política, por exemplo. Para que isso aconteça, os pesquisadores também precisam estabelecer um diálogo mais sistemático entre as disciplinas, inclusive para preencher vazios temáticos.

A quarta é que políticas públicas em geral e capacidades estatais em particular são subáreas de todas as disciplinas que estão sob o rótulo das ciências humanas, o que já ocorre na ciência política.

O argumento de que o lócus da pesquisa sobre capacidades está na interligação entre Estado e governo, essa chave precisa ser acrescida de mais um elemento, que é a sociedade. Isso decorre do reconhecimento dos três elementos constitutivos de uma política pública, isto é: a política pública propriamente dita (*policy*); a política (*politics*); e a sociedade política (*polity*). Por essa razão, e se pesquisas em capacidades e políticas públicas perpassam várias disciplinas, perpassam igualmente diversos temas que se situam na chave Estado-governo-sociedade.

Se já mapeamos os possíveis pontos de encontro entre as diversas áreas disciplinares, o que vai distingui-las? Proponho aqui uma hipótese para o debate nos vários campos disciplinares: a resposta à pergunta sobre onde traçar os limites de cada disciplina está na dependência da fase da pesquisa a ser realizada, aliada à pergunta da pesquisa e ao apoio teórico e metodológico de que fazem uso as disciplinas.

Essa hipótese é baseada no argumento de que talvez a maior distinção entre as áreas disciplinares esteja no foco das pesquisas. Algumas teorias e metodologias estão mais bem aparelhadas para analisarem o *processo* que percorre uma política pública e que gere ou não capacidades, enquanto que outras teorias e métodos estão mais bem aparelhados para analisarem o papel das capacidades nos seus *resultados*. De forma mais específica, a proposta é a de que as disciplinas vinculadas às ciências sociais aplicadas, como direito, economia e administração, estão mais bem aparelhadas para investigar os *resultados* das políticas públicas a partir das capacidades existentes, enquanto as ciências sociais em geral (sociologia, antropologia e ciência política) para analisar seus *processos*. Disso decorre que pesquisas baseadas na ciência política analisam a política pública e as baseadas nas ciências sociais aplicadas avaliam seus resultados.

Exemplifico esse ponto, ou seja, como a pergunta da pesquisa pode traçar os limites entre as áreas disciplinares com as principais teorias que são o *mainstream* da ciência política hoje. Como sabemos, a ciência política é o estudo da política voltado para analisar os sistemas de poder. Por isso, o ponto de partida das análises das capacidades estatais na ciência política é o poder de apoio ou de veto que envolve decisões sobre políticas públicas, assim como o papel das regras que dão aos decisores vantagens ou desvantagens estratégicas para a participação no jogo decisório. Se queremos pesquisar quem, como e por que uma decisão foi tomada, fazemos uso das teorias sobre políticas públicas, que dão conta, por exemplo, de entender as janelas de oportunidades que foram abertas para a geração de capacidades, dos grupos de veto ou das coalizões de apoio que permitiram ou não a geração de capacidades para que a política fosse decidida, modificada ou vetada. Se vamos pesquisar a trajetória das políticas e o papel das ideias para a geração de políticas e de capacidades, podemos fazer uso das teorias do institucionalismo histórico. Se queremos analisar o comportamento dos indivíduos a partir do seu cálculo estratégico e como esse cálculo, baseado na maximização dos seus interesses, influencia políticas e capacidades, bem como os problemas de ação coletiva, podemos nos apoiar na teoria da escolha racional. É claro que essas teorias, se

compõem o *mainstream* teórico da ciência política, também “viajam”, no sentido que lhe dá Sartori, por outras disciplinas, mas o argumento é que a fase e a pergunta da pesquisa vão guiar, junto com a teoria, o caminho a ser trilhado. Em síntese, a pergunta na ciência política é sobre quem tem poder de decidir ou vetar e como o jogo será jogado durante o processo decisório.

Detalhando um pouco mais os limites entre as disciplinas. A ciência política vai analisar o *processo* e responder a questões sobre “por que”, “como” e “quem” participa das decisões sobre políticas e como essas respostas predizem a capacidade do Estado-governo de implementar sua agenda. Não focaliza o conteúdo substantivo da política nem seus resultados, daí porque não assume importância o objeto da política pública, dado que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tomada como ilustração do processo. Na ciência política, a investigação da influência das capacidades nas decisões sobre políticas públicas é objeto de análise da política pública.

Já nas disciplinas aplicadas, o processo é apenas o “pano de fundo” e o foco é a consequência da política, ou seja, os seus *resultados*, se afetados ou não pelas capacidades geradas pelo seu desenho e pelas suas regras. De forma simplificada, podemos dizer que no direito, por exemplo, o foco tem sido na judicialização, na economia, nas consequências dos custos das políticas e na administração pública, nas questões relacionadas à sua gestão. Nas pesquisas aplicadas, a investigação da influência das capacidades nos resultados da política é objeto da avaliação de políticas.

Se a ciência política se debruça sobre a disputa e as barganhas no momento da decisão da política e as sociais aplicadas nos seus resultados, o que dizer sobre o tema das capacidades no momento da implementação política? O argumento acima também pode ser aqui aplicado, ou seja, diferentes disciplinas podem contribuir para melhor entender as questões relacionadas ao *enforcement* das políticas. O ponto de partida para esse entendimento é dado por Sabatier (1987), com o argumento de que não se pode analisar a implementação como uma etapa isolada do processo da política pública. No entanto, se capacidades são cruciais na implementação, também o são fatores exógenos à política pública, como questões macroeconômicas e a influência de outras políticas, como lembra Sabatier (1984). Outros autores, inspirados pela tipologia de Lowi (1972), argumentam que o tipo da política também faz diferença na sua implementação. Além do mais, muitas políticas, para serem implementadas, exigem a participação de múltiplos atores, agências e instituições. Nesse sentido, questões de implementação também se confundem com questões de coordenação, isto é, como capacidades são acionadas para incentivar a cooperação entre atores individuais e coletivos.

A síntese dessa seção é que a forma como são classificadas as disciplinas, por mais rígida que pareça a alguns, pode ajudar na análise e na avaliação das capacidades a partir das teorias e métodos que formatam as distintas disciplinas. Nesse sentido, o argumento é que a política pública é uma subárea das disciplinas que estão sob o rótulo das ciências humanas.

# Cuidados na aplicação do conceito de capacidades e na sua mensuração

Com a proliferação de pesquisas sobre capacidades, começaram a ficar mais claros os riscos teóricos e metodológicos que implicam no uso do conceito. Como sabemos, capacidade estatal é um conceito abrangente e multidimensional e que requer ser operacionalizado através de desagregações. O conceito é multidimensional porque envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos. A partir da já vasta literatura sobre o conceito e suas bases teóricas e metodológicas, pode-se apontar os principais cuidados que o uso do conceito requer.

Do ponto de vista do conceito propriamente dito, o cuidado é evitar a extensão ou alargamento conceitual (*concept stretching*). O risco do *concept stretching* ocupou a agenda de autores como Sartori (1970), entre outros, ou seja, aplicar o conceito a casos onde eles não são apropriados. Em relação ao conceito de capacidade, o *concept stretching* pode ser um alto risco pela multiplicidade e variedade de conceitos de capacidade estatal, além da possibilidade de estabelecer conflitos com outros conceitos, tais como o de governança (CINGOLANI, 2013).

O acesso a dados atualizados e a séries históricas é uma das maiores restrições às pesquisas sobre capacidades. Nesse sentido, o Brasil tem grande vantagem comparativa, como ressalta Fukuyama (2013), não apenas pela existência de estatísticas disponibilizadas on-line capazes de apoiar investigações sobre capacidades do governo federal, mas também estadual e local. Importante lembrar que o teste empírico é um componente das pesquisas sobre capacidade, mas também que capacidade é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos, enquanto outras podem se deteriorar.

Os resultados das pesquisas sobre capacidades podem induzir os *policy makers* a buscar transplantar para outras realidades políticas públicas consideradas bem-sucedidas, prática relativamente comum no passado recente, conhecida como a disseminação de *best practices*.

A literatura é quase unânime em afirmar que mensurar capacidades é o maior desafio das pesquisas, especialmente pelas dificuldades de acesso aos dados e de construção de séries históricas confiáveis e comparáveis, como mencionado acima. Fukuyama (2013) publicou uma das críticas mais contundentes sobre a falta de clareza do que são capacidades e seus meios de mensuração.

Um dos desafios para mensurar capacidade é a escolha das formas de mensuração, que dependerá da disponibilidade de dados. Um dos métodos mais utilizados são os *surveys* baseados nas percepções de especialistas, grupos de interesse, elites etc. Do ponto de vista das capacidades, os *surveys* têm sido a principal ferramenta metodológica empregada pelos organismos multilaterais. *Surveys*, no entanto, podem levar a mensurações subjetivas e/ou enviesadas, principalmente por noções pré-concebidas. Contudo, têm a vantagem de suprir a dificuldade de existência de dados e que permitam comparações.

Um segundo método é analisar capacidades a partir dos resultados das políticas. Tem sido relativamente comum, por exemplo, investigar a capacidade administrativa dos governos pelos resultados da produção de bens e serviços, tais como a porcentagem de crianças matriculadas no ensino fundamental, as taxas de mortalidade infantil ou as taxas de analfabetismo. Do mesmo modo, analisa-se a capacidade extrativa a partir de indicadores do produto interno bruto (PIB) e/ou do tipo de impostos arrecadados. Essas medidas são atraentes pela sua objetividade, amplitude da cobertura e disponibilidade de dados. No entanto, a principal crítica que se faz a esse método é que os resultados alcançados podem ser atribuídos a vários e diferentes processos causais. Contudo, analisar *outcomes* pode ser também uma forma eficaz de aproximação do tema das capacidades.

Os dois métodos acima – *surveys* e dados secundários – aprofundam nosso conhecimento sobre o tema e respondem, mesmo que apenas parcialmente, ao difícil problema de acessibilidade de dados e as possibilidades de comparação.

O terceiro método é baseado na teoria dos conceitos, contribuição da ciência política para o debate científico. Autores como Sartori (1970; 1984), Collier (1995), Collier e Mahon Junior (1993) e Gerring (1999), por exemplo, e, mais recentemente, Goertz (2006), defendem que uma investigação deve começar pela construção de um conceito. Conceitos, como o define Goertz (2006), são teorias sobre os elementos constitutivos fundamentais de um fenômeno, isto é, as características-chave de um fenômeno, as inter-relações entre essas características, combinadas com a desagregação dos atributos de um determinado fenômeno, ou seja, o que ele é. A construção de conceitos vai além da definição do fenômeno e pode livrar o pesquisador da extensão ou alargamento conceitual (*concept stretching*). Além disso, essa moldura teórica não requer a existência de relação causal entre os elementos constitutivos de um fenômeno e os dados (o teste empírico). Os dados tornam o conceito específico. Por isso, a desagregação dos atributos de um determinado fenômeno estabelece uma relação de identidade e não de causação.

Duas pesquisas recentes fizeram as primeiras tentativas de discutir capacidades à luz da moldura teórica e metodológica de construção de conceitos sugerida por Goertz (2006). A primeira é de autoria de Amorim Neto e Malamud (2015) e trata da capacidade de formulação de políticas dos ministros do Exterior no período 1946-2015 em três países presidencialistas: Argentina, Brasil e México. O conceito foi operacionalizado através de três dimensões: profissionalização do corpo diplomático, atribuições institucionais e delegação dos presidentes aos ministros.

A segunda pesquisa foi realizada por Souza e Fontanelli (2020b), que discutiram a qualidade da burocracia federal brasileira também à luz da moldura teórica de construção de um conceito multinível e multidimensional de capacidade burocrática em quatro políticas federais de desenvolvimento no Brasil. Baseadas nas características de uma burocracia weberiana, os autores construíram e testaram um conceito de capacidade burocrática, construindo um índice de qualidade da burocracia para analisar a burocracia de alto escalão, constituída por servidores de nível superior que atuam em atividades-fim, ou seja, que participam da formulação e implementação de políticas.

Por fim, um requisito complicador adicional é que pesquisas sobre capacidades são sempre comparadas. Compara-se, portanto, países, regiões, setores, políticas públicas etc.

A síntese desta seção é que existem três grandes opções metodológicas para mensurar capacidades estatais – *surveys*, resultados das políticas (*outcomes*) e atributos. Pode-se dizer que *surveys* têm sido o método preferencial dos organismos multilaterais para identificar a existência ou não de capacidades e para comparar países. A maior parte das pesquisas, tanto nacionais como internacionais, fazem uso dos *outcomes*. Já a opção pela identificação dos atributos foi a que guiou as pesquisas de Skocpol e Finegold (1982), Bersch, Praça e Taylor (2017), Amorim Neto e Malamud (2015) e Souza e Fontanelli (2020b), enquanto a de Evans e Rausch (1999) combinou *survey* com atributos.

## Considerações finais

Requer-se do (a) pesquisador (a) que se debruça sobre o estudo das capacidades estatais certo grau de humildade dado que as conclusões do seu trabalho se constituem, tão somente, em proxies, às vezes datadas, sobre uma ou algumas das inúmeras dimensões de capacidade. Além disso, não existe apenas uma única nem mais importante capacidade.



A defesa da necessidade de manter os limites disciplinares, objeto da seção 1, pode ser polêmica, mas tentei apresentar argumentos que buscam justificar a manutenção desses limites, tomando as pesquisas sobre políticas públicas e capacidades como uma subárea de diferentes disciplinas, notadamente com o crescimento da multi, inter e transdisciplinaridade, que integra duas ou mais áreas disciplinares, sem o predomínio de nenhuma delas.

A seção 2 buscou ressaltar a importância de testes empíricos para o conhecimento cumulativo do conceito de capacidades e para a construção ou ampliação do seu referencial teórico/conceitual e metodológico. A seção mostrou que não existe um método melhor, mas a opção por uma alternativa dependerá da disponibilidade de dados.

Por fim, o tema das capacidades estatais, como analisá-las e medi-las, tem registrado avanços teóricos e metodológicos, tanto na literatura internacional como na nacional. Controvérsias e divergências, como algumas introduzidas neste ensaio, podem contribuir para o debate sobre o papel das disciplinas e dos métodos quando investigamos os incentivos do Estado, do governo, dos atores políticos e burocráticos, dos cidadãos, dos grupos de interesse etc. para gerar e/ou consolidar capacidades.

## Referências

AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. *Latin American Politics and Society*, v. 57, n. 4, p. 1-27, 2015.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

CASTRO, A. C.; BOSCHI, R. (Eds.) *State capacities and development in emerging countries*. Rio de Janeiro: INCT/PPED; CNPq; FAPERJ; Ideia D, 2020.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-Merit*: Maastricht, 2013. (Working Paper, n. 53).

COLLIER, D. Trajectory of a concept: 'corporatism' in the Study of Latin American Politics. *Latin America in Comparative Perspective*, p. 135-162, 1995.

COLLIER, D.; MAHON JUNIOR, J. Conceptual stretching revisited: adapting categories in comparative analysis. *American Political Science Review*, v. 87, p. 845-55, 1993.

EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Eds.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton University Press, 1992.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State back in*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GERRING, J. What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences. *Polity*, v. 31, n. 3, p. 357-393, 1999.

GOERTZ, G. *Social science concepts: a user’s guide*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. R. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. *Political analysis*, v. 14, n. 3, p. 227-249, 2006.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

NUNES, Wellington. Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, p. 1-23, 2020.

SABATIER, P. A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge* v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, v. 64, p. 1033-1053, 1970.

SARTORI, G. (Ed.). *Guidelines for concept analysis, in social science concepts: a systematic analysis*. California: Sage Publications, 1984.

SKOCPOL, T. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political science quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, C. *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença*. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2035).

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v.51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In MELLO, J. et al. (Org.) *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020a.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Rethinking the concept and the measurement of bureaucratic capacity. In: CASTRO, A.C.; BOSCHI, R. (Eds.), *State capacities and development in emerging countries*. Rio de Janeiro: INCT/PPED; CNPq; FAPERJ; Ideia D, 2020b.

# O que há de novo na literatura sobre capacidades estatais?

—

**Luciana Leite Lima**

Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**Rafael Barbosa de Aguiar**

Doutorando em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

# Introdução

Esta nota de pesquisa foi elaborada a partir de palestra proferida por ocasião do Workshop “Capacidades Estatais: o que são, para que servem, como medir?”, promovido pelo Gov. Munic - Laboratório de Pesquisas Aplicadas da UFRGS. A mesa em que participamos tinha como questão indutora: O que há de novo sobre capacidades estatais?

Um primeiro desafio que essa pergunta oferece é o de delimitar o que é novo, já que a literatura de capacidades estatais passou a ser utilizada de forma mais sustentada nos estudos de políticas públicas no Brasil a partir de 2014 (SOUZA; FONTANELLI, 2020). Ou seja, pode-se argumentar que é um campo de estudos novo e que já foi alvo de revisões de literatura (SILVA *et al.*, 2022).

Sendo assim, para não repetir o que outros já fizeram com muita propriedade e almejando oferecer uma reflexão útil, escolhemos focar a produção mais recente, dos últimos três anos (2021-2023), que consideramos os novíssimos estudos em capacidades estatais. Para isso, delimitamos uma linha de base com dois trabalhos, de 2019 e 2021, que representam a nova produção. Essa classificação se baseia em nosso entendimento de que eles estabilizam o conhecimento até então, ou seja, expressam concepções que vinham se tornando centrais (e, de fato, assim se mostraram) e, desse modo, manifestavam as ideias compartilhadas naquele momento, insumo para a agenda de pesquisa decorrente. Por isso, deles retiramos alguns elementos que utilizamos como critérios para analisar a novíssima produção.

O primeiro trabalho é o artigo “Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração” que publicamos em 2019 (AGUIAR; LIMA, 2019). Nele, realizamos uma revisão da literatura sobre capacidades estatais abrangendo a produção nacional. Com isso, foi possível identificar entendimentos, lacunas e oportunidades de pesquisa futura.

O segundo trabalho é o livro *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*, organizado por Eduardo Grin, Diogo Demarco e Fernando Abrucio e publicado em 2021 (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021b). Nele são investigadas as condições da administração pública local para atuar em várias políticas públicas. No capítulo 1, os organizadores fazem uma discussão do conceito de capacidades em torno de duas dimensões que vêm se consolidando nas análises: a técnica-administrativa e a política-relacional (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021a). Avaliamos que esse livro, por um lado, retoma, reforça, e, assim, estabelece algumas ideias do campo que vinham se tornando centrais (como a depuração de diversas dimensões nestas duas mencionadas) e avança no que tange ao contexto empírico ao privilegiar estudos sobre municípios.

Nesses dois estudos, identificamos várias sugestões de agenda de pesquisa, das quais destacamos duas.

Primeiro, os trabalhos apontavam como campo para futuros desenvolvimentos o debate sobre a criação das capacidades estatais, ou seja, quais fatores explicam a construção de capacidades. Entendia-se que os estudos, publicados até então, estavam bastante focados em explicar os resultados das políticas a partir das características e configurações das capacidades estatais instaladas. Desse modo, havia um interesse por investigar os fatores que explicariam a própria existência e geração das capacidades estatais no contexto brasileiro.

A segunda sugestão de agenda de pesquisa diz respeito à grande valorização da capacidade burocrática. Ela era, e ainda é, a dimensão mais estudada das capacidades estatais. Por certo, isso é decorrente de sua comprovada capacidade explicativa. Contudo, os dois trabalhos indicavam o interesse de explorar outras dimensões, assim como a complementaridade entre diferentes dimensões.

Tomamos essas duas sugestões de agenda de pesquisa, apresentadas nos dois trabalhos mencionados, como parâmetros para analisar o que há de novo na literatura sobre capacidades estatais. Dessa forma, nossos objetivos são: desvelar os temas mais recentes, verificar como os novíssimos trabalhos tratam estas duas questões e propor uma agenda de pesquisa atualizada.

Para tanto, empreendemos uma revisão semissistemática de literatura, uma vez que essa se ajusta a estudos que buscam avaliar o estado do conhecimento sobre um determinado tópico, permitindo detectar temas comuns e/ou negligenciados dentro de um determinado campo, criar agendas de pesquisa e aumentar o engajamento da temática (BAUMEISTER; LEARY, 1997; SNYDER, 2019; TORRACO, 2005; WARD; HOUSE; HAMER, 2009).

Realizamos a coleta de dados na base SciELO, aplicando a string de busca “capacidade estatal”, filtrando artigos empíricos, escritos em português e produzidos nos últimos três anos (2021 a 2023). O rastreamento foi realizado em 07 de junho de 2023 e foram recolhidos, ao todo, oito artigos, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1 – Resultado da coleta de dados: os novíssimos estudos sobre capacidades estatais**

| Autor(as/es)                  | Título   | Revista/Edição                                    |
|-------------------------------|--|---|
| Bichir <i>et al.</i> (2021)   | Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo             | Novos estud. CEBRAP, v. 40, n.1.                  |
| Gomide <i>et al.</i> (2021)   | Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais    | Cad. EBAPE.BR, v. 19, Edição Especial.            |
| Grin e Abrucio (2021)         | O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal                             | Revista Sociologia e Política, v. 29, n. 77, e002 |
| Pereira <i>et al.</i> (2021)  | Governança e capacidade estatal frente à Covid-19 na Alemanha e na Espanha: respostas nacionais e sistemas de saúde em perspectiva comparada | Ciência & Saúde Coletiva, v. 6, n. 10             |
| Euclides <i>et al.</i> (2022) | Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação   | Revista de Administração Pública, v. 56, n.1      |
| Santos <i>et al.</i> (2022)   | Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam?   | Revista de Administração Pública, v. 56, n. 6     |
| Schabbach (2022)              | A governança global da Covid-19 e as ações emergenciais de países de renda baixa e média   | Sociologias, ano 24, n. 60                        |
| Pereira <i>et al.</i> (2023)  | A construção de capacidades estatais em Políticas de Infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais                    | Dados, v. 66, n. 3, e20200080                     |

**Fonte:** Elaboração própria com base em Bichir *et al.* (2021); Euclides *et al.* (2022); Gomide *et al.* (2021); Grin e Abrucio (2021); Pereira *et al.* (2023); Pereira *et al.* (2021); Santos *et al.* (2022); Schabbach (2022).

Ainda, o material foi lido e submetido à análise de conteúdo indutiva com o auxílio do software NVivo. O Quadro 2 exhibe um panorama geral dos artigos selecionados. Assim, buscamos evidenciar os setores estudados, as esferas de governo enfocadas, as metodologias utilizadas, as dimensões selecionadas e as variáveis operacionalizadas.

## Quadro 2 - Panorama geral dos artigos selecionados

| Autoria                | Setor(es)  | Esfera(s)  | Metodologia(s)   | Dimensão(ões)  | Variável(is)  |
|------------------------|--|--|--|--|---|
| Bichir et al. (2021)   | Política de assistência social                             | Municipal: São Paulo   | Qualitativa: análise documental, entrevistas e dados de convênios firmados   | Relacional   | Interconexão entre atores estatais e não estatais por laços formais e informais operando em processos de produção de políticas públicas e envolvidos em configurações institucionais específicas  |
| Gomide et al. (2021)   | Não especificado   | Governo Federal  | Quantitativa: técnica de Modelagem de Equações Estruturais (MEE)   | Técnico-administrativa e relacional                                      | Disponibilidade de recursos humanos, orçamentários e tecnológicos nas organizações, a percepção dos burocratas sobre os conhecimentos que detêm seus pares sobre as políticas do setor de atuação, as habilidades para analisar as políticas públicas e de comunicação interpessoal, e a frequência da interação dos burocratas com empresas privadas e organizações da sociedade civil |
| Grin & Abrucio (2021)  | Política tributária  | Municipal  | Quantitativa: estatística descritiva e Qualitativa: entrevistas com gestores e dirigente políticas e técnicos  | Técnica, fiscal e relacional   | Tamanho da população, receita própria, gastos com pessoal, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), participação em consórcios intermunicipais  |
| Pereira et al. (2021)  | Políticas de saúde, economia e assistência social          | Governos federais da Alemanha e da Espanha                       | Qualitativa: adoção do institucionalismo histórico, que busca compreender como as instituições moldam o comportamento dos atores políticos e como as mudanças institucionais ocorrem ao longo do tempo | Coordenação, implementação e efetividade de estratégias                  | A estrutura do sistema de saúde, a disponibilidade de trabalhadores, o sistema nacional de ciência e tecnologia, a capacidade de produção nacional de insumos e equipamentos, o direcionamento de recursos fiscais e financeiros do governo central para as áreas sanitária, social e econômica   |
| Euclides et al. (2022) | Política de regulação                                      | Governo federal, especificamente a Agência Nacional de Mineração | Qualitativo: análise documental, com base em fontes secundárias, como relatórios e estudos sobre a agência reguladora  | Administrativa   | Recursos: número de servidores e cargos ocupados, profissionalização, orçamento total e discricionário, acordos de cooperação e/ou parcerias, Resultados: orçamento executado, processos minerários outorgados e fiscalização realizadas  |
| Santos et al. (2022)   | Política ambiental   | Municipal  | Quantitativo: análise de regressão múltipla  | Administrativa, técnica, financeira, político-relacional e institucional | Estrutura Organizacional, Força de Trabalho e Autonomia da Burocracia (capacidade administrativa); Orçamento e Receita Própria (capacidade financeira); Participação Social e Articulação Intergovernamental (capacidade político-relacional); e Legislação Ambiental e Conselhos de Meio Ambiente (capacidade institucional)   |
| Schabbach (2022)       | Política de financiamento                                  | Nacional (134 países de renda média)                             | Quantitativo: regressão logística  | Técnico-burocráticas e político-relacionais                              | Média anual de projetos aprovados, desde o ingresso no WB até 2019, distribuição por região, existência de casos de Covid-19, índice global de segurança em saúde e renda nacional per capita   |
| Pereira et al. (2023)  | Políticas de infraestrutura (setores elétrico e ambiental) | Municipal (Usina de Belo Monte)                                  | Qualitativa: estudo de caso único  | Participativa, de coordenação intersetorial e decisória                  | Padrão de relacionamento entre burocracias estatais e grupos sociais; o arranjo institucional da política; e o legado histórico-institucional do setor da política  |

**Fonte:** Elaboração própria com base em Bichir *et al.* (2021); Euclides *et al.* (2022); Gomide *et al.* (2021); Grin e Abrucio (2021); Pereira *et al.* (2023); Pereira *et al.* (2021); Santos *et al.* (2022); Schabbach (2022).

Por fim, partimos para o exame dos dados de acordo com os critérios definidos. Tal análise é apresentada no tópico que segue.



## Principais resultados

Com base na agenda de pesquisa sugerida na literatura recente sobre capacidades estatais (AGUIAR; LIMA, 2019; GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021a), delimitamos dois parâmetros para analisar os novíssimos estudos sobre a temática, quais sejam: i) quais fatores explicam a criação de capacidades estatais, e ii) quais dimensões, além da burocrática, estão sendo enfatizadas.

Em relação ao primeiro parâmetro, três pontos se destacam: o desenho dos sistemas nacionais, as interações socioestatais e a dinâmica da agenda política.

Primeiro, o desenho dos sistemas nacionais. Entende-se que o desenho dos sistemas nacionais de políticas públicas no Brasil promoveria a criação de capacidades ao mesmo tempo que privilegiaria a implementação de determinadas ações (BICHIR *et al.*, 2021; GRIN; ABRUCIO, 2021; PEREIRA *et al.*, 2021; SANTOS *et al.*, 2022). Por quê? Por um lado, porque o desenho oferece a arquitetura organizacional e institucional para a operação da política; por outro lado, isso vem acompanhado de instrumentos que favorecem a implementação, como incentivos econômicos por meio de transferências de recursos, estabelecendo as condições materiais e políticas para expansão de burocracias, e, por conseguinte, para o desenvolvimento, principalmente, da capacidade administrativa (burocrática ou técnica).

Segundo, o padrão de interação com os grupos sociais ou as interações socioestatais (BICHIR *et al.*, 2021; PEREIRA *et al.*, 2023). Tais dinâmicas favorecem a construção de capacidades estatais porque enriquecem os processos decisórios, trazendo uma diversidade de recursos própria aos contextos de pluralidade de atores. Isso ampliaria e catalisaria os recursos estatais, possibilitando o desenvolvimento de projetos conjuntos, mais aderentes e conectados com as demandas sociais. Consequentemente, fortaleceriam a legitimidade e a cadeia de implementação. Trata-se, então, do efeito sinérgico da interação Estado-sociedade para o incremento da ação estatal.

E o terceiro ponto está relacionado à *politics*. Os estudos mostram que a construção de capacidades também está relacionada com a agenda do governo (BICHIR *et al.*, 2021; PEREIRA *et al.*, 2023; SANTOS *et al.*, 2022). Assim, as áreas de políticas consideradas prioritárias receberiam mais atenção e mais investimento, o que poderia propiciar a criação e/ou fortalecimento de capacidades. Esse ponto é apenas margeado nos trabalhos, sendo mencionado a partir de literatura secundária ou sugerido como agenda futura de pesquisa. Contudo, isso pode ser indicativo de uma nova fronteira, que está começando a ser explorada.

No que concerne ao segundo parâmetro, da exploração de outras dimensões das capacidades além da burocrática, destacamos os trabalhos que acionam a dimensão relacional e/ou política das capacidades (BICHIR *et al.*, 2021; GRIN; ABRUCIO, 2021; PEREIRA *et al.*, 2023; SCHABBACH, 2022). Ilustrativamente, nesse escopo, Gomide *et al.* (2021) delineiam como *proxy* a frequência da interação dos burocratas com empresas privadas e organizações da sociedade civil, em distintos níveis: formal, informal, direta ou por canais institucionais.

Já Pereira *et al.* (2023, p. 8) propõem a capacidade participativa, “traduzida como as habilidades das burocracias estatais de criarem canais efetivos de diálogo com os grupos sociais afetados por determinada política”. Tais canais podem ser formais (instituições participativas) ou informais (laços entre atores). Esse estudo avança ao tratar não apenas da existência dos canais de comunicação, mas, especialmente, por considerar sua efetividade. Nesse sentido, mobiliza temáticas como participação e conselhos de políticas públicas, além de adicionar outros conceitos e categorias à análise das capacidades, tornando o conceito de capacidade estatal mais robusto, assim como as suas *proxies*. Da mesma forma, Bichir *et al.* (2021) acionam o conceito de governança, referindo-se aos arranjos de interação entre atores estatais e não estatais envolvidos e atuantes nos processos de políticas públicas.

Esses dois últimos pontos, das interações socioestatais e da posição na agenda governamental, remetem à natureza provisória e impermanente das capacidades. Tal característica já foi mencionada e demonstrada na literatura clássica (EVANS, 2004) e reforçada na nova (SOUZA, 2017). Evans (2004, p. 70), tratando especificamente da dimensão burocrática, alertava que mesmo burocracias eficientes podem entrar em decadência, serem dissolvidas, assim como podem ser fortalecidas; em suas palavras: “estabelecer uma organização burocrática capacitada é uma tarefa desanimadora” na maioria dos países de desenvolvimento tardio.

Finalmente, observando o Quadro 2, vale ressaltar algumas características desse grupo de artigos. Em primeiro lugar, chama a atenção a variedade de setores de políticas estudados: social, econômicos, ambiental e de infraestrutura. Isso mostra a vitalidade da perspectiva teórica. Ademais, tal fato desvela a formação de um quadro geral de conhecimento sobre as capacidades estatais nos mais diversos setores de políticas públicas. Sobretudo, tendo em vista que estamos tratando dos novíssimos estudos, é plausível argumentar que já temos um estoque relevante de informações e conhecimento a partir do qual é possível analisar a situação e as condições das políticas a partir das capacidades instaladas, fortalecendo o campo, tanto o acadêmico quanto o da gestão pública.

Em segundo lugar, a esfera municipal está ganhando espaço na novíssima produção. Até então, estudos sobre os governos estaduais e, principalmente, o governo federal eram os mais comuns (CINGOLANI, 2013; GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021a; LIMA *et al.*, 2020; LUNA; SOIFER, 2017). Percebemos a agenda de pesquisa se ampliando e se diversificando em termos

de contexto empírico, movimento alinhado com o estímulo promovido na coletânea organizada por Grin, Demarco e Abrucio(2021b).

Por último, as dimensões da capacidade acionadas nos estudos. Vê-se a centralidade da capacidade administrativa (burocrática e técnica), sendo a profissionalização da burocracia reconhecida e reforçada como uma característica crítica para a produção de resultados de políticas públicas. Nesse ponto, o novíssimo encontra com o clássico, porque se remete à Weber e, mais recentemente, aos trabalhos de Peter Evans (EVANS, 2004; EVANS; RAUCH, 1999).

## Conclusão

Este capítulo teve por objetivo explorar o que há de novo na literatura sobre capacidades estatais. Tal análise foi feita tomando dois temas como parâmetros para a discussão. Esses foram derivados de trabalhos recentes (novos) sobre capacidades estatais, publicados em 2019 e 2021, os quais consideramos expressar os entendimentos prevaletentes até então e, desse modo, indicadores de uma nova onda de interesses de pesquisa. Com isso, delimitamos os últimos três anos (2021-2023) como critério para a seleção dos trabalhos a serem analisados, a novíssima produção.

O primeiro tema que derivamos dos novos estudos em capacidades estatais tange aos fatores explicativos da criação de capacidades estatais. Os novíssimos estudos analisados tratam tal temática a partir de três dimensões: o desenho de políticas, as interações socioestatais e a agenda governamental. Eles argumentam que tais variáveis são relevantes para entender e para explicar a construção de capacidades em diferentes setores de políticas e níveis de governo.

O segundo tema enfatiza as dimensões das capacidades estatais estudadas. Verificou-se o crescente interesse pela dimensão relacional e política, que conduz o olhar para as interações entre Estado e sociedade nos processos das políticas públicas em seus canais formais e informais. Importante notar que a capacidade relacional, em geral, se apresenta de forma associada à burocrática (administrativa, técnica). Esta mantém centralidade nos estudos, sendo a mais mobilizada (EUCLYDES et al., 2022; GOMIDE et al., 2021; GRIN; ABRUCIO, 2021; SANTOS et al., 2022; SCHABBACH, 2022).

Enfim, a elaboração deste capítulo nos conduziu por uma reflexão e debate sobre o novo e o novíssimo na literatura em capacidades estatais. E, em meio às tentativas de delimitação de fronteiras temporais, as leituras iam nos mostrando, também, as ideias basilares, apoio dos argumentos e fundamento desta agenda de pesquisa.

Sobre isso, terminamos esta nota mencionando a contribuição de Peter Evans (EVANS, 2004; EVANS; RAUCH, 1999). Para as pessoas que tiveram sua formação na policy analysis, o trabalho de Evans é a porta de entrada para o debate sobre capacidades estatais. Arriscamo-nos a afirmar que o modelo analítico proposto no livro *Autonomia e parceria* se mostrou fundamental para o desenvolvimento do campo. Nesse, Evans (2004) propõe explicar a capacidade de ação do Estado a partir de duas dimensões: as características das estruturas burocráticas do Estado e a conformação das relações entre Estado e sociedade. As intervenções mais efetivas seriam resultantes de uma combinação entre uma burocracia competente, por isso autônoma, e parcerias com os diversos grupos sociais (AGUIAR; LIMA, 2019; EVANS, 2004). Tais dimensões não são capacidades em si, mas fontes de potencial capacidade de ação, a depender das suas características e formas de combinação. Boa parte da ampla gama de dimensões das capacidades que a literatura tem apresentado – fiscal, de coordenação, de regulação legal, institucional, política – pode ser abarcada nas duas categorias delineadas por Evans (2004): autonomia e parceria.

Como agenda futura de pesquisa, três tópicos merecem ênfase: i) a relação entre criação/ fortalecimento/enfraquecimento de capacidades e a agenda dos governos, ii) o aprofundamento das dimensões relacional e/ou política, que recentemente vem ocorrendo por meio dos estudos sobre canais formais e informais de participação, e iii) a sofisticação das formas de mensuração das capacidades estatais. Esses dois tópicos vêm sendo reconhecidos pela literatura recente como temas que ainda requerem mais estudos.

## Referências

AGUIAR, R. B. DE; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 89, p. 1–28, 2019.

BAUMEISTER, R. F.; LEARY, M. R. Writing narrative literature reviews. *Review of General Psychology*, v. 1, n. 3, p. 311–320, 1 set. 1997.

BICHIR, R.; PEREIRA, G. N.; GOMES, M. L. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 40, n. 1, p. 57–79, 2021.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Maas-tricht Graduate School of Governance*, n. 31, p. 58, 2013.

EUCLYDES, F. M.; MACEDO, A. D. S.; MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 1, p. 163–175, 2022.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. 1a edição ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State Structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, p. 748–765, 1999.

GOMIDE, A. DE Á.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, n. spe, p. 689–704, nov. 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, n. 77, 2021.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. Em: GRIN, EDUARDO JOSÉ; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, FERNANDO LUIZ (Eds.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021a. p. 42–85.

GRIN, EDUARDO JOSE; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021b.

LIMA, L. L.; LUI, L.; BIASI RUIZ, K. PIETRO; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, 2020.

LUNA, J. P.; SOIFER, H. D. Capturing sub-national variation in state capacity: a survey-based approach. *American Behavioral Scientist*, v. 61, n. 8, p. 887–907, 2017.

PEREIRA, A. K.; MERTENS, F.; ABERS, R. A Construção de capacidades estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. *Dados*, v. 66, n. 3, 2023.

PEREIRA, A. M. M.; MACHADO, C. V.; VENY, M. B.; JUAN, A. M. Y.; RECIO, S. N. Governança e capacidade estatal frente à Covid-19 na Alemanha e na Espanha: respostas nacionais e sistemas de saúde em perspectiva comparada. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 26, n. 10, p. 4425–4437, 2021.

SANTOS, J. G. DOS; SILVA, A. L. N. DA; MELO, C. M. O. DE; MELO, Y. M. DE. Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam? *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 6, p. 745–771, dez. 2022.

SCHABBACH, L. M. A governança global da Covid-19 e as ações emergenciais de países de renda baixa e média. *Sociologias*, v. 24, n. 60, p. 32–61, 2022.

SILVA, R. G.; JÚNIOR, V. M. V.; SILVA, V. V.; DANTAS, A. H. Capacidade estatal: panorama das pesquisas entre 2009-2019. *Contabilidade Gestão e Governança*, v. 25, n. 1, p. 80–102, 2022.

SNYDER, H. Literature review as a research methodology: an overview and guidelines. *Journal of Business Research*, v. 104, p. 333–339, nov. 2019.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; MOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. DE (Eds.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades*. Brasília: IPEA, 2020. p. 43–67.

TORRACO, R. J. Writing integrative literature reviews: guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, v. 4, n. 3, p. 356–367, 24 set. 2005.

WARD, V.; HOUSE, A.; HAMER, S. Developing a framework for transferring knowledge into action: a thematic analysis of the literature. *Journal of Health Services Research & Policy*, v. 14, n. 3, p. 156–164, 11 jul. 2009.

# Capacidades estatais em ação:

a abordagem dos arranjos de  
implementação de políticas  
públicas

**Alexandre Gomide**

Diretor de Altos Estudos  
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)  
Pertencente à carreira de Técnico de Planejamento e Pesquisa  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Roberto Pires**

Coordenador-Geral de Indicadores e Evidências  
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)  
Pertencente à carreira de Técnico de Planejamento e Pesquisa  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

# Introdução

Compreender os desafios da ação governamental e sua efetividade é crucial para o campo de políticas públicas. Este artigo busca fornecer *insights* conceituais sobre como os processos, os atores e os contextos influenciam a produção de políticas públicas, desde a identificação de problemas até as decisões e seus efeitos na sociedade.

A crescente pluralização social e diversificação das formas de ação coletiva, juntamente com a participação política adicionaram complexidades aos processos de governo. A polarização política e os desafios aos regimes democráticos agravaram ainda mais essa incerteza em várias regiões.

Nosso objetivo é contribuir para a gestão e a análise de políticas públicas, focando nas capacidades do Estado em realizar objetivos definidos politicamente, especialmente em ambientes complexos onde efetividade e legitimidade são essenciais. O conceito de capacidade estatal tem sido muito debatido nacional e internacionalmente, mas sua aplicação na análise de políticas públicas enfrenta lacunas conceituais e falta de abordagens analíticas para entender como essas capacidades são implementadas empiricamente.

Com base em desenvolvimentos anteriores (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; PIRES; GOMIDE, 2018), este miniartigo visa apresentar a abordagem dos arranjos de implementação e ativação de capacidades para políticas públicas, destacando seus fundamentos e estratégias de aplicação. Assim, discutimos o conceito de capacidades estatais, seus desafios de aplicação e as limitações do conceito de *policy capacity*. Em seguida, detalhamos os elementos-chave da abordagem dos arranjos de implementação e sua utilidade na análise de políticas públicas, especialmente em contextos político-institucionais complexos como o brasileiro. Também exploramos as possibilidades e desafios da aplicação empírica dessa abordagem. Concluímos destacando as contribuições, limitações e sugerindo uma agenda futura de estudos sobre o tema.



# Capacidade estatal: do institucionalismo histórico às abordagens intermediárias na implementação de políticas públicas

O conceito de capacidade estatal tem suas raízes no programa de pesquisa neoweberiano da ciência política, especialmente na abordagem neoinstitucionalista histórica, que surgiu nos anos 1980 com o objetivo de compreender o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Essa linha de pesquisa se desenvolveu a partir de discussões sobre a formação e autonomia do Estado, destacando a monopolização coercitiva do poder e a burocracia estatal. Tais discussões foram precursoras de conceitos mais elaborados, como destacado por Cingolani (2013), e foram influenciadas por trabalhos como os de Tilly (1975), Skocpol e Finegold (1982) e o livro editado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), que abordaram a autonomia e a capacidade da burocracia estatal.

Skocpol (1985) define capacidade estatal como a competência da burocracia em implementar objetivos oficiais, mesmo diante de oposição ou circunstâncias adversas. Posteriormente, Evans (1995) expandiu essa definição, argumentando que a capacidade do Estado para implementar políticas públicas decorre da coerência interna da burocracia e sua conexão externa com as estruturas sociais circundantes. Ele desenvolveu o conceito de “autonomia inserida” como fonte da capacidade estatal nos países desenvolvimentistas, ressaltando a importância da interação entre burocracias e atores privados.

A capacidade estatal se tornou um tema próspero de pesquisa em Economia, Ciência Política e Políticas Públicas, com estudos buscando medir e correlacionar essa capacidade com resultados de desenvolvimento (CINGOLANI, 2018; HANSON; SIGMAN, 2021). No entanto,

surgiram dois problemas. O primeiro envolve explicações tautológicas, em que as capacidades são pensadas tanto como condição quanto como resultado (por exemplo, mensurar as capacidades pelos resultados alcançados), provocando uma circularidade lógica infalível.

O segundo surge da ideia equivocada de que a capacidade é suficiente para o desempenho estatal (CENTENO *et al.*, 2017). Os autores destacam que a relação entre capacidade e desempenho não é automática, sendo influenciada pela política. Eles argumentam que tanto a capacidade estatal quanto a política devem ser estudadas para explicar o desempenho do Estado. Esse ponto é crucial para evitar análises simplistas e compreender a complexidade das relações entre capacidade e desempenho do Estado. Além disso, o conceito de capacidade estatal enfrenta desafios quando aplicado a níveis intermediários de análise, como políticas públicas ou organizações governamentais específicas (WILLIAMS, 2020). Surge, então, o problema do “alargamento conceitual”, onde o conceito é estendido além de seu contexto original, levando a confusões e perda de precisão analítica. Como resposta a esses desafios, surgem novos conceitos, como o de “state policy capacity” (PAINTER; PIERRE, 2005; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), que enfatiza as características estruturais e os recursos disponíveis para formulação e implementação de políticas públicas.

Embora Wu, Ramesh e Howlett destaquem que a capacidade para políticas públicas (policy capacity) de um governo ou organização seja influenciada por fatores externos como a estrutura institucional e o contexto político, eles não explicam como as habilidades e recursos disponíveis são acionados ou colocados em ação para produção de políticas públicas. Centeno *et al.* (2017) discutem essa questão a partir de fatores políticos, tais como sistemas de representação de interesses, coalizões sociopolíticas ou programa de governo. Ou seja, a partir de uma perspectiva macro. Falta, então, uma abordagem de nível intermediário, que explique como as capacidades são colocadas em ação. Nas palavras de Wegrich (2021), “capacidades precisam ser estudadas ‘em ação’ para gerar *insights* significativos; e as perspectivas de instrumentos políticos e implementação fornecem o conjunto conceitual para tais estudos de capacidade em ação”. É precisamente nessa direção que buscamos avançar com a abordagem analítica dos arranjos de implementação, discutida a seguir.

# Compreendendo as capacidades estatais em ação

**N**os últimos anos, houve uma busca por uma abordagem analítica que permitisse compreender as capacidades estatais em ação nos processos de políticas públicas no contexto político-institucional brasileiro. Essa abordagem, como desenvolvida por Pires e Gomide (2016), se concentra nos arranjos de implementação, buscando identificar e avaliar as capacidades a partir de mudanças nos modos de implementação e no desempenho observado de políticas públicas em determinado período.

Essa abordagem difere das tradições estabelecidas no debate sobre capacidades estatais, especialmente no que diz respeito ao nível de análise adotado. Enquanto outras linhas de pesquisa se concentram em níveis macro ou micro, a abordagem dos arranjos de implementação assume um nível analítico intermediário, focalizando os esforços de implementação das políticas públicas. Isso permite uma análise mais detalhada das ações e processos envolvendo múltiplos atores, mecanismos e instrumentos responsáveis por colocar as políticas públicas em execução.

Essa perspectiva relacional se destaca ao privilegiar o foco nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos nos processos de implementação. Em contraposição a abordagens mais tradicionais, que podem ser centradas em atores ou instituições, os arranjos de implementação são vistos como o lócus privilegiado de atenção analítica, onde burocracias, instituições políticas e atores sociais, políticos e econômicos interagem dinamicamente na condução das políticas públicas.

As transformações observadas no ambiente político-institucional, especialmente a difusão de regimes democráticos e os processos de reforma do Estado, contribuíram para a complexificação dos ambientes político-institucionais sob os quais são produzidas as políticas públicas. Essas transformações demandam uma abordagem mais dinâmica e relacional, que leve em consideração as interações entre Estado, sociedade e mercado. A literatura sobre governança oferece um quadro conceitual útil para compreender essas interações, destacando três mecanismos gerais: hierarquia, mercado e rede. Na prática, as organizações e as relações interinstitucionais frequentemente combinam elementos dessas três matrizes, gerando tensões e desafios que precisam ser abordados na análise dos arranjos de implementação.

A atenção às relações entre os diversos atores envolvidos na condução de políticas públicas se torna mais tangível e analiticamente poderosa quando acompanhada por uma análise dos instrumentos (SALAMON, 2002; LASCOUMES; LE GALÉS, 2007; CAPANO et al., 2019). Os instrumentos podem ser definidos como o “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (SALAMON, 2002). Eles abrangem uma variedade de dispositivos, incluindo legislativos, regulatórios, econômicos, fiscais e informacionais.

A ênfase nos instrumentos, conforme proposto pela sociologia da ação pública francesa (OLIVEIRA; HASSENTEUFEL, 2021), permite uma expansão produtiva do debate tradicional sobre coordenação ou governança, indo além das distinções entre mecanismos de hierarquia, mercado e rede (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010). Além de estabilizar as relações entre os atores, os instrumentos também moldam diretamente o conteúdo e a forma da ação pública, regulando a distribuição de posições e recursos entre os atores. Portanto, mais do que meros dispositivos técnicos, os instrumentos devem ser compreendidos como dispositivos sociais, que conferem significado e materializam representações sobre o problema em questão e o papel do Estado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

As transformações nas relações entre Estado, sociedade e mercado abrem espaço para uma visão da condução de políticas públicas como um processo de ação coletiva, envolvendo múltiplos atores em articulações dinâmicas ao longo do tempo, reguladas por instrumentos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Nesse contexto, a perspectiva relacional aplicada em nível meso nos permite analisar os processos de ativação de capacidades através dos arranjos de implementação. Esses arranjos são configurações relacionais que envolvem os diversos atores que intervêm na implementação de uma política pública, organizados pelos instrumentos que definem a coordenação específica (PIRES; GOMIDE, 2018).

Os arranjos de implementação revelam quem são os atores envolvidos, os papéis que desempenham e como interagem na produção de ações governamentais específicas. Eles representam o local onde as decisões e ações das burocracias governamentais se encontram com os atores políticos, sociais e econômicos, resultando em impasses, obstáculos, aprendizados ou inovações na condução das políticas públicas.

Esses arranjos, e suas configurações específicas de atores e instrumentos, podem variar consideravelmente não apenas entre diferentes áreas de políticas públicas, mas também ao longo do tempo e em diferentes territórios. No entanto, essa variabilidade é limitada pelo ambiente político-institucional e pelas capacidades disponíveis. O ambiente político-institucional fornece a moldura mais ampla para os arranjos de implementação, enquanto as capacidades prévias, como recursos e competências, influenciam as possibilidades de formação desses arranjos em cada contexto específico (GOMIDE; PIRES, 2014; MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2019).

Uma vez identificados os arranjos de implementação, a reflexão sobre a ativação de capacidades estatais torna-se central. Os arranjos têm o potencial de ativar ou desativar essas capacidades, moldando a implementação de políticas públicas. Eles funcionam como estruturas de regulação que possibilitam a comunicação, controle e fluxo de informações, remodelando continuamente as interações entre os atores e os recursos disponíveis para alcançar os objetivos pretendidos (SCHNEIDER, 2005).

Assim, diferente das abordagens tradicionalmente centradas nas instituições ou em atores, essa compreensão dinâmica das capacidades estatais vai além de uma visão estática de estoques de recursos, considerando como essas capacidades são colocadas em ação durante a implementação de políticas públicas. Os arranjos de implementação, ao definir as interações entre atores e instrumentos, influenciam diretamente os resultados da ação governamental, determinando os processos produtivos que transformam *inputs* e *withinputs* nos *outputs* desejados.

## Utilizando a abordagem dos arranjos de implementação para análise e avaliação de políticas públicas

A abordagem dos arranjos de implementação como “capacidades em ação” é de caráter heurístico. Sendo uma heurística, essa abordagem parte de construções hipotéticas para investigar fenômenos empíricos, apontando uma direção e uma estratégia metodológica de análise e avaliação, em vez de ser um modelo fixo insensível às diferenças substantivas entre políticas de diversos setores, implementadas em diferentes territórios e níveis de governo.

Tal abordagem pode ter objetivos descritivos, explicativos (voltados para os resultados produzidos) ou prospectivos (orientados para o redesenho de arranjos a partir de objetivos projetados). Sua operacionalização requer foco no problema de pesquisa relevante, baseado na literatura existente e no conhecimento substantivo do pesquisador sobre a política pública em questão, sendo um processo iterativo ao longo da pesquisa.

A abordagem dos arranjos de implementação oferece uma metodologia robusta para a análise e avaliação de políticas públicas específicas. Ao seguir os passos descritos neste artigo, os pesquisadores podem obter uma compreensão mais profunda dos processos de implementação e dos fatores que influenciam o sucesso ou fracasso das políticas públicas. Essa abordagem é essencial para informar a tomada de decisão e melhorar a eficácia das políticas governamentais.

Para aplicar essa abordagem ao estudo de políticas públicas concretas, é necessário enfrentar desafios de operacionalização conceitual. Esses desafios podem ser abordados pela análise dos objetivos e resultados da política pública, mapeando os arranjos de implementação e identificando as capacidades acionadas por esses arranjos.

A seguir, sugerimos algumas etapas necessárias para utilizar a abordagem dos arranjos de implementação para análise e avaliação de políticas públicas

O primeiro passo seria compreender claramente os objetivos da política pública em questão. Isso envolve a identificação dos problemas que a política visa resolver e os resultados esperados. Em seguida, é importante analisar os resultados observados da política pública ao longo do tempo. Isso inclui as entregas da política (outputs), as repercussões provocadas e as mudanças percebidas na sociedade.

O próximo passo é mapear os arranjos de implementação da política pública. Isso significa identificar e analisar os diferentes atores envolvidos no processo de implementação, como burocratas, políticos, membros da sociedade civil e do setor privado. Além disso, é crucial identificar os instrumentos utilizados, em cada momento, para coordenar e regular as interações entre esses atores (versões dos arranjos ao longo do tempo).

Uma vez mapeados os arranjos de implementação, é necessário avaliar as capacidades acionadas por esses arranjos. Isso pode incluir recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis, bem como as competências e habilidades dos atores estatais envolvidos.

Para entender melhor como os arranjos de implementação influenciam os resultados da política pública, é útil comparar diferentes momentos ou casos. Isso pode envolver a análise de mudanças nos arranjos ao longo do tempo ou a comparação entre diferentes políticas públicas implementadas em contextos similares.

Na pesquisa de Pires e Gomide (2016), foram analisados oito programas federais com o intuito de investigar a relação entre arranjos de implementação e desempenho na implementação de políticas públicas. Os programas selecionados foram implementados em um mesmo contexto, porém apresentaram resultados diversos. A mensuração dos resultados foi feita considerando duas manifestações: entregas (outputs) e inovação de processos. Em seguida, os pesquisadores mapearam os atores estatais e não estatais envolvidos em cada caso, assim como os instrumentos que organizavam suas relações no processo de produção dos bens e serviços públicos. O conceito de capacidades estatais foi operacionalizado em duas dimensões: técnico-administrativa e polí-

tico-relacional. A primeira dimensão buscava identificar a presença de burocracias profissionalizadas e recursos relevantes nas organizações públicas envolvidas, enquanto a segunda estava associada às habilidades da burocracia do Executivo e à presença de recursos para o diálogo com atores políticos e não estatais. Os resultados da análise comparativa indicaram duas associações importantes: 1) arranjos de implementação que ativavam capacidades técnico-administrativas específicas estavam relacionados a níveis mais altos de entregas; 2) arranjos de implementação caracterizados pela ativação de capacidades político-relacionais associaram-se a níveis mais altos de inovação e adaptação de processos, abordagens e conteúdo das políticas (PIRES; GOMIDE, 2016).

Por fim, pode ser importante explorar os mecanismos causais que conectam os arranjos de implementação aos resultados observados. Após identificar as relações ou padrões entre configurações específicas do arranjo de implementação e resultados, é útil desenvolver a explicação causal centrada na ativação de capacidades existentes. Uma técnica para esse fim é o processo de rastreamento (ou process tracing). Esse método visa estudar os processos e mecanismos causais, analisando como mecanismos específicos vinculam condições antecedentes a resultados de interesse, permitindo inferências sobre relações de causalidade. O processo de rastreamento envolve coletar e analisar múltiplas fontes de evidência e compará-las com as expectativas teóricas do mecanismo causal em questão (para saber mais sobre a técnica, ver BEACH; PEDERSEN, 2019).

## Considerações finais

Neste artigo, discutimos o conceito de capacidades estatais e apresentamos como a abordagem dos arranjos de implementação pode ser usada para analisar políticas públicas em um nível intermediário de abstração. Destacamos a importância de compreender como as habilidades e os recursos existentes no Estado são empregados para alcançar resultados tangíveis, como a entrega de bens e serviços públicos, inovação e legitimidade política.

Argumentamos que, embora tenha gerado uma agenda próspera de pesquisas, o conceito de capacidade estatal, originário de estudos macrocomparativos, pode estar sofrendo de problemas de alargamento conceitual quando aplicado ao nível intermediário de análise, ou seja, às políticas públicas. Por conseguinte, propomos a abordagem dos arranjos de implementação como uma ferramenta analítica útil para compreender a complexa interação entre as burocracias públicas, instituições políticas e atores sociais, políticos e econômicos envolvidos nos processos de políticas públicas.

Essa abordagem permite identificar e entender as diversas dimensões das capacidades estatais e avaliar como essas capacidades são mobilizadas (ou não) na implementação de políticas. Destacamos a importância dos arranjos de implementação na ativação das capacidades estatais por meio da interação entre atores governamentais e societários, regulada por instrumentos que viabilizam o uso dessas capacidades.

Além disso, discutimos caminhos para a aplicação empírica da abordagem, tanto por meio de pesquisa comparativa entre casos quanto pela análise de nexos causais dentro dos casos para explicar como os arranjos ativam (ou não) as capacidades existentes para gerar resultados de políticas públicas.

Essa abordagem contribui não apenas para análises retrospectivas e explicativas de resultados observáveis de políticas já implementadas, mas também oferece suporte para esforços prospectivos, de desenho institucional e projeção das capacidades necessárias para execução bem-sucedida de novos programas. Nesse caso, partindo dos objetivos e resultados almejados, antecipam-se os desafios e verificam-se as lacunas de capacidades existentes, orientando o desenho de arranjos que ativem as capacidades necessárias para o desempenho e a concretização dos impactos almejados pelas iniciativas públicas.

## Referências

BEACH, D.; PEDERSEN, R. Process-tracing methods: foundations and techniques for advancing theory development. Second edition. Washington, DC: CQ Press, 2019.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. London: Palgrave Macmillan, 2010.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; VIRANI, A. (Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design. Edward Elgar Publications, 2019.

CENTENO, M.; KOHLI, A.; YASHAR, D. Unpacking states in the developing world: capacity, performance, and politics. In D. MISTREE (Author); M. CENTENO; A. KOHLI; D. YASHAR (Eds.), States in the Developing World (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CINGOLANI, L. The state of state capacity : a review of concepts, evidence and measures. MERIT Working Papers 2013-053, United Nations University, 2013.



CINGOLANI, Luciana. The Role of State Capacity in Development Studies. *Journal of Development Perspectives* 5 December 2018; 2 (1-2): 88–114, 2018.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press. Dincecco, Mark, 2017. “State Capacity and Economic Development,” Cambridge Books, Cambridge University Press, 2017.

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

EVANS, Peter; DIETRICH RUESCHEMEYER; THEDA SKOCPOL. *Bringing the state back in*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

GOMIDE, A.; PIRES. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-30. v. 1.

HANSON, J. K.; HANSON, J. K.; SIGMAN, R.; SIGMAN, R. *Leviathan’s latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research*. *The Journal of Politics*, 2021.

LASCOUMES, P.; GALES, P. L. Introduction: understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21, 2007.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A.; PIRES, R. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. In: GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. (Org.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 37-62. v. 1.

OLIVEIRA, Osmany; HASSENTEUFEL, Patrick (Org.) *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Escola Nacional de Administração Pública -- Brasília: Enap, 2021.

PAINTER, M.; PIERRE, J. *Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes*. Palgrave Macmillan UK EBooks, 2005.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 121-143, 2016a.

SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: P. EVANS; D. RUESCHEMEYER; T. SKOCPOL (Eds.). Bringing the state back in (p. 3-43). New York, NY: Cambridge University Press, 1985.

TILLY, Charles (ed.). Studies in political development. Princeton: Princeton University Press, 1975. 711 p.

WEGRICH, K. Policy instruments and administrative capacities. Oxford Research Encyclopedia of Politics, 2021.

WILLIAMS, M. Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform. Journal of Institutional Economics, 17(2), 339-357, 2021.

X. WU; M. RAMESH; M. HOWLETT. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, Policy and Society, 34:3-4, 2015.

# Capacidades estatais:

antecedentes críticos, conjunturas  
críticas e mecanismos explicativos

—

**Eduardo Grin**

Professor do Departamento de Gestão Pública  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getulio Vargas (FGV)

# Introdução

O debate sobre as capacidades estatais é amplo e há muitas formas de analisar os instrumentos de ação governamental. A literatura busca identificar o estoque de recursos administrativos, técnicos, institucionais e políticos – o poder para ou insumo – que levam os governos a implementar políticas públicas. São atributos de coesão interna do Estado ao mesmo tempo que permitem estabelecer conexões mais fortes e legítimas com a sociedade. Então, coesão interna e conexão externa são duas variáveis que mutuamente se influenciam para organizar a funcionalidade analítica do conceito de capacidades estatais (GRIN, 2012; GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

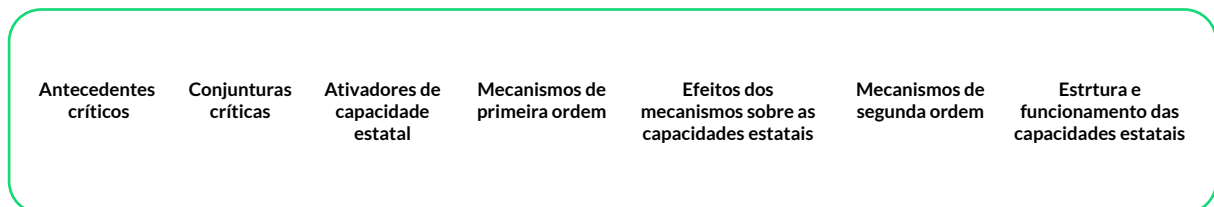
No entanto, o debate na literatura precisa avançar no desenvolvimento de esquemas explicativos mais abrangentes que conectem as capacidades estatais com seus antecedentes críticos e conjunturas críticas, ativadores e a abordagem dos mecanismos explicativos. Sobretudo, como esse processo pode ser apropriado pelos governos para qualificar os resultados de políticas públicas. Portanto, o principal objetivo do trabalho é o de fornecer uma moldura teórica e analítica que busque explorar de que maneira esses atributos da organização do Estado se desenvolvem ao longo do tempo. Assume-se que a trajetória histórica com seus mecanismos explicativos permite compreender a lógica desse processo, seja esta intencional ou mesmo um resultado não intencional no próprio desenvolvimento do Estado. Nessa linha, ao invés de analisar, como boa parte dos trabalhos fazem, qual é o estoque de capacidade estatal existente, o objetivo desse trabalho é um pouco diferente. Busca-se pensar de que maneira o panorama histórico, em perspectiva mais ampla, pode também contribuir para nos ajudar a analisar a sequência ou o desenvolvimento das capacidades estatais.

Os mecanismos de primeira ordem desencadeiam ações destinadas a mudar o *status quo* para alcançar resultados. Na literatura da capacidade estatal, há déficits a serem superados para atingir os objetivos das políticas públicas, o que serve de gatilho para ações cujos mecanismos devem ser identificados. Mecanismos de segunda ordem produzem mudanças contextuais ou estruturais nas políticas públicas que decorrem de ações iniciais. A literatura da capacidade estatal opera de forma semelhante, buscando entender como esses atributos podem ser reforçados ou quais as dificuldades existentes para fazê-lo. Em síntese, o debate sobre capacidades estatais, antecedentes críticos, conjuntura crítica e análise dos mecanismos das políticas públicas precisa ser mais bem explorado. Há um *gap* na literatura quanto a modelos explicativos mais abrangentes sobre a evolução das trajetórias das capacidades estatais e seu desenvolvimento de forma longitudinal.

# Desenvolvimento

Esta seção busca realizar uma síntese do debate sobre antecedentes críticos (SLATER; SIMMONS, 2010), conjuntura crítica (PIERSON, 2004) com a proposta apresentada por Capano *et al* (2019) sobre os ativadores do processo de design de políticas e os mecanismos que explicam as mudanças alcançadas com a implementação de políticas públicas. Este capítulo não discute políticas públicas, mas como as capacidades estatais podem ser analisadas para entender como e por que alguns governos as desenvolvem e outros não. O objetivo deste capítulo é propor um quadro de análise baseado em Capano *et. al* (2019) e Slater e Simmons (2010) que serve como instrumento explicativo para avaliar como e porque as capacidades estatais se desenvolvem e como elas podem gerar resultados para políticas públicas e ações governamentais. Considerando a discussão acima, a Figura 1 apresenta o modelo de análise.

Figura 1 - Modelo analítico



Fonte: elaborado pelo autor baseado em Pagano *et al.* (2019) e Slater e Simmons (2010).

Em relação aos antecedentes críticos, a atenção é direcionada para eventos anteriores que enfatizam a relevância de descobrir fatores causais de longo prazo. Esses aspectos cumprem uma função explicativa relevante e não podem ser ocultados sob “condições de fundo”, o que deixaria obscuras as conexões que ajudam a produzir inferências causais. De fato, antecedentes críticos podem ser “definidos como fatores ou condições que precedem uma conjuntura crítica que se combinam com forças causais durante a conjuntura crítica para produzir divergências de longo prazo nos resultados” (SLATER; SIMMONS, 2010, p. 889).

Skocpol e Finnegold (1982) analisam as razões que explicam porque, após a crise de 1929, as trajetórias das políticas do governo dos Estados Unidos para apoiar a indústria e a agricultura resultaram em resultados diferentes quanto ao sucesso de suas medidas. Ainda que a indústria seja um setor mais organizado e com mais recursos para influenciar as políticas públicas, por que

a agricultura obteve mais sucesso? A resposta está na questão das capacidades estatais e nas decisões adotadas em períodos anteriores, quando não era necessária a intervenção governamental na economia. No caso da agricultura, desde o século 19, “estas instituições lançaram as bases de uma vontade administrativa de intervenção na economia de mercado nacional” (p. 275). Essa organização de capacidades em um setor de políticas públicas foi fundamental quando o Estado teve que intervir na economia na conjuntura crítica de 1929. O governo americano rapidamente reuniu o conhecimento administrativo necessário para agir, pois as condições antecedentes geraram as bases necessárias que fizeram suas ações viáveis.

A questão essencial é como os antecedentes podem ser caminhos explicativos como “causas condicionantes” ou causas de causas que predispoem (não predeterminam) a adoção de caminhos de ação governamental. Uma questão metodológica importante é que os antecedentes não produzem seus efeitos causais fazendo emergir uma variável independente, mas são aspectos que se misturam a outros fatores que atuam como desencadeadores de uma ação.

O retorno informativo tem a finalidade de ver o “antes” para explicar trajetórias posteriores que não são contingentes ou não possuem vínculos históricos. A natureza informativa dos antecedentes é identificar aqueles que se distinguem por seus efeitos causais ou não causais. Com efeito, a explicação das causas históricas exige atenção tanto às decisões tomadas em determinadas situações como às preexistentes que condicionam as opções adotadas. O importante é elucidar o cenário completo que permita compreender a trajetória das políticas públicas (SLATER; SIMMONS, 2010).

Os antecedentes históricos são não lineares e intencionais, mas desencadeiam eventos que podem levar a conjunturas críticas que geram rupturas na sequência do desenvolvimento de políticas que estimulam novos caminhos que, se não eliminam a ação autônoma dos atores políticos, impõem gradualmente custos que dificultam a adoção de rotas alternativas (PIERSON, 2000). Ao mesmo tempo, o conhecimento desses contextos condicionantes (“momentos genéticos”) ajuda a identificar os mecanismos de reprodução dos rumos adotados nas políticas públicas (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; PIERSON, 2004).

A utilização dos antecedentes críticos e da conjuntura crítica como instrumentos de análise permite explicar como se desenvolvem as capacidades estatais e ajuda a mostrar como as trajetórias anteriores e os fatores contextuais importam. Essas abordagens analíticas também permitem distinguir se o caminho divergente aberto pela conjuntura crítica pode ser intencional ou se a trajetória subsequente foi um resultado não previsto pelos fatores que desencadearam mudanças nas políticas públicas ou no desenho institucional do Estado.

A questão dos antecedentes críticos e a abordagem do contexto crítico estão alinhadas com os modelos explicativos para o desenho de políticas propostos por Capano *et al.* (2019: 5-10). O que pode explicar por que uma política pública alcançou determinados resultados em

um período de tempo? No entanto, o modelo de análise proposto não está focado em resultados, mas em entender os fatores e processos que foram mobilizados no desenho da política pública e como eles mudam o comportamento dos atores envolvidos para gerar resultados específicos. O modelo analítico tem três componentes da estrutura mecanicista do desenho de políticas:

- “Ativadores” não são mecanismos, mas “eventos” ou atividades que acionam mecanismos e ativam forças causais por meio das quais o comportamento de organizações e/ou atores sociais e políticos é alterado para atingir os resultados propostos. São instrumentos de política por meio dos quais os tomadores de decisão estabelecem seu desenho de política. Os ativadores também podem ser eventos sociais e econômicos, atores ou coalizões políticas vinculadas a políticas públicas e como efeito de mecanismos causais anteriores.
- Mecanismos de primeira ordem alteram diretamente o comportamento dos atores sociais e políticos para alcançar os resultados propostos no desenho da política.
- Os mecanismos de segunda ordem resultam dos efeitos dos mecanismos de primeira ordem e produzem uma estrutura ou efeito contextual. Esses mecanismos também podem ser contracausais (aprendizado, contramobilização, resistência e oportunismo), que podem impedir os resultados esperados.

O modelo analítico visa distinguir entre conteúdos de estratégias e instrumentos de política (ativadores) que atuam por trás da dinâmica do desenvolvimento das capacidades estatais para melhor compreender suas condições de sucesso ou fracasso. Além disso, os dois níveis de mecanismos explicativos permitem uma melhor compreensão do processo causal por meio do qual as capacidades estatais e a dinâmica dos esforços de implementação dos instrumentos possam obter os resultados desejados em cada conjuntura histórica. Aplicando os instrumentos de análise propostos, a proposta de inflexão do papel do Estado pela Revolução de 1930, que desencadeou um processo contínuo de reforço das suas capacidades, foi possível graças à introdução de vários mecanismos intencionalmente concebidos para alcançar este fim. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, visava estruturar uma burocracia pública destinada a produzir políticas públicas em maior escala (FAUSTO, 2006). O projeto institucional do DASP foi consequência da conjuntura crítica que contou com diversos ativadores e instrumentos da administração pública orientados a gerar comportamentos dos atores políticos e servidores públicos que alteraram a lógica do patrimonialismo e do clientelismo como gramáticas predominantes (NUNES, 2003). A configuração de burocracias públicas insuladas pautadas na impessoalidade e na técnica visava modificar sua apropriação pelos atores políticos. Também, a adoção de concursos públicos em bases meritocráticas, a constituição da Comissão de Orçamento Público,

a criação de carreiras no serviço público, o fortalecimento das regras formais e impessoais da administração pública e o desenvolvimento de um *ethos* republicano e universalista (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010).

Os ativadores inseridos no modelo daspiano e seu desenho foram capazes de gerar mecanismos de primeira ordem que alteraram o comportamento de indivíduos (funcionários públicos) e grupos (políticos e empresas) em prol do fortalecimento das capacidades estatais mais alinhadas com a visão weberiana de uma burocracia estatal. O DASP conseguiu institucionalizar regras para a administração pública federal, a profissionalização da burocracia e o planejamento estadual (compras, gestão de pessoas e orçamento) (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010). Não se discute aqui que foi um processo de modernização em um contexto autoritário e centralizado que foi implementado sem negociação política. A ênfase aqui é mostrar como analiticamente é possível usar a noção de ativadores para avaliar como eles podem mudar comportamentos que seguem trajetórias iniciadas em um momento crítico.

Os mecanismos de segunda ordem derivados do desenvolvimento das capacidades estatais não eram necessariamente virtuosos. Conforme proposto por Pagano *et. al* (2019), os efeitos causados por mudanças de primeira ordem podem ser resistência, oportunismo e contra-mobilização. A evolução da administração pública brasileira, após o impulso gerado pelo DASP, introduziu características que ainda hoje são resilientes. A gramática do corporativismo resultou do fortalecimento dos órgãos públicos e das categorias profissionais. O insulamento burocrático ainda pesa sobre instituições públicas que têm muita dificuldade de prestar contas (por exemplo, a Secretaria do Tesouro Nacional, cujos funcionários são altamente qualificados, continua sendo um órgão muito insulado).

A coexistência de administrações paralelas, pautadas pelas regras impessoais da administração pública, mas que também mantém livres nacos do Estado para fins de clientelismo e lógica fisiológica. Esse fenômeno foi analisado e denominado por Geddes (1994) “o dilema dos políticos”: fortalecer o Estado no longo prazo ou atender as demandas da política e seus acordos no curto prazo. Essas consequências dos mecanismos de primeira ordem enfraquecem as capacidades estatais ao gerar comportamentos de indivíduos (servidores e políticos) e de organizações públicas cujos expedientes e resultados buscados são menos orientados pela geração de valor público em linha com o argumento sobre política burocrática proposto por Peters (1995). Por fim, os investimentos na burocracia federal distanciaram-na em termos de capacidades estatais de suas contrapartes estaduais e, sobretudo, municipais. Outras federações, como a Alemanha e os Estados Unidos, experimentaram diferentes modelos nos quais as burocracias estatais foram igualmente fortalecidas.

Houve também avanços positivos decorrentes dos mecanismos de primeira ordem. A modernização administrativa autoritária implementada pelo DASP estimulou a flexibilização



dos órgãos públicos com a criação da administração indireta, conforme proposto pelo Decreto 200, com sua lógica descentralizadora. Justamente a ausência da participação da sociedade nesse processo inspirou a implantação de mecanismos de responsabilização no serviço público e o fortalecimento dos órgãos de controle como eixos relevantes da Constituição Federal de 1988.

## Considerações sobre o modelo analítico proposto

O modelo analítico sugerido propõe um roteiro que permite compreender como se desenvolvem as capacidades estatais, intencionalmente ou não. No entanto, existem questões que merecem uma reflexão mais aprofundada a fim de testar a validade do modelo sugerido. A primeira questão refere-se ao ritmo e à forma como as diferentes dimensões da capacidade do Estado evoluem ou involuem. O segundo tema refere-se à capacitação em diferentes setores políticos e diferentes níveis de governo.

Quanto à primeira questão, lembremos que capacidade estatal é um conceito multidimensional. As características de cada dimensão e seu grau de desenvolvimento não são idênticas, portanto a análise precisa ser organizada considerando essa questão. Por exemplo, as capacidades administrativas podem estar em estágio avançado, enquanto o estoque de habilidades e conhecimentos fica aquém do necessário para avançar em certas áreas da política pública. Os governos podem ter bons canais de diálogo com a sociedade, reforçando suas capacidades relacionais, mas não possuem burocracias preparadas para processar as demandas geradas nas arenas de participação social. O modelo de análise proposto assume que o desenvolvimento das capacidades estatais não tem as mesmas características, nem evolui de forma homogênea. É necessário considerar os antecedentes críticos e a forma como, em conjunturas críticas, fatores contextuais e interesses de coalizões de atores políticos moldam escolhas e trajetórias de políticas públicas que reforçam certas capacidades estatais enquanto reduzem ou ficam em segundo plano em relação a outras opções.

Nesse sentido, os governos podem conviver com diferentes níveis de capacidades estatais, o que torna mais complexa a tarefa de identificar seus constrangimentos e gatilhos ativadores, pois é necessário identificar os motivos das escolhas feitas. Se as coalizões de poder e os formu-

ladores de políticas de decisão optarem por reforçar as capacidades administrativas e técnicas segundo lógicas isoladas, as capacidades relacionais possivelmente ficarão em segundo plano. Na situação oposta, a ênfase nas capacidades relacionais pode estimular e fortalecer os processos participativos, mas as burocracias públicas podem não desenvolver habilidades técnicas para lidar com essas demandas. Essa situação ocorreu em muitos municípios brasileiros que implantaram o Orçamento Participativo, mas que não se organizaram para processar as demandas, o que gerou uma perda de legitimidade desses canais de interação entre governos e sociedade.

Mecanismos de primeira e segunda ordem precisam ser recalibrados na análise do desenvolvimento da capacidade do estado. A exemplo das instâncias de participação e controle social, os governos precisam qualificar suas habilidades técnicas, e espera-se que servidores e órgãos públicos mudem seu comportamento. No entanto, cenários de resistência e corporativismo podem ocorrer a partir da visão de saberes técnicos que reforçam comportamentos menos propensos à dinâmica da interação social. Pode ser também que, mesmo no cenário em que as burocracias públicas respondam positivamente ao avanço do controle social, a disponibilidade de servidores públicos, conhecimentos técnicos distintos do tipo de demanda gerada pela população ou prioridades políticas diferentes definidas em cada órgão<sup>1</sup> possam gerar como mecanismos de segunda ordem menor capacidade de resposta.

Em relação à segunda questão, se as capacidades estatais são multidimensionais, não se pode supor que todas as dimensões evoluam linearmente ou que os estímulos gerados de uma dimensão para outra também não produzam efeitos negativos. O benefício do modelo analítico proposto é servir de guia para identificar como as capacidades estatais se comportam e organizar o conhecimento sobre suas características e forma de comportamento, considerando os antecedentes e conjunturas críticas. A questão do desenvolvimento da capacidade estatal e sua localização empírica em setores de políticas públicas (SKOCPOL, 2002) é importante por duas razões. Não se identificam esses insumos de forma abstrata, mas nas políticas públicas existentes. O acoplamento de diversas análises setoriais pode indicar diferentes estágios de desenvolvimento das capacidades estatais em um mesmo governo. No Brasil, áreas como saúde e educação tendem a desenvolver habilidades técnicas e relacionais, enquanto setores como finanças e recursos humanos são menos propensos a dinâmicas de participação social.

---

<sup>1</sup> Lembrando que em governos de coalizão, como é comum no Brasil, em qualquer nível de governo, são produzidas diferentes agendas de políticas públicas e diferentes coalizões de apoio e grupos de interesse.

É necessário considerar que diferentes visões sobre as capacidades estatais coexistem nos governos. Mas essa questão é complexa, pois as áreas de políticas públicas não são ilhas isoladas, dada a intersectorialidade ou, pelo menos, efeitos mútuos entre diferentes setores. Um exemplo importante foi a implantação do Programa Bolsa Família nos municípios, que exigiu uma gestão intersectorial nas áreas de saúde, educação e assistência social quanto às condicionalidades para recebimento do benefício. Quando esse modelo foi implementado, as capacidades de saúde do estado eram muito superiores a órgãos de assistência social frágeis e menos organizados. A indução federativa gerada pelo Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família (IGD-M) e posteriormente pelo Índice de Gestão Descentralizada SUAS (IGD-SUAS) foram necessárias para reduzir essas lacunas. O mapeamento e a identificação dos diferentes estágios das capacidades estatais são importantes de serem considerados o modelo analítico proposto.

## Conclusão

**E**ste capítulo foi organizado em torno da literatura sobre as capacidades estatais e como é possível construir um modelo teórico e analítico que opere como uma ferramenta útil para avaliar como esses atributos administrativos, técnicos, políticos e institucionais se desenvolvem nos governos. Para tanto, foi produzido um diálogo entre a literatura do institucionalismo histórico (antecedentes críticos e conjuntura crítica) e o enfoque nos mecanismos nas políticas públicas (ativadores e mecanismos de primeira e segunda ordem). Foi utilizado o modelo de análise tendo como exemplo um episódio histórico como forma de “testar” sua viabilidade. As evidências empíricas mobilizadas reforçam a possibilidade de o modelo proposto ser um ponto de partida nessa lacuna existente no debate sobre as capacidades estatais: como analisar sua origem e desenvolvimento?

Mesmo que o modelo proposto seja um caminho promissor, há questões importantes a serem consideradas. As capacidades estatais podem ser o resultado divergente produzido em conjunturas críticas que são guiadas por mecanismos promotores de mudança. No entanto, isso não é garantia de desenvolvimento contínuo de capacidades – e não se trata de contramobilização ou resistência organizacional –, mas sim da possibilidade de involução das capacidades estatais. Analisar seus porquês é importante para entender como esse processo ocorre. Uma segunda questão é o fenômeno das “capacidades estatais zumbi”: organizações cujos atributos de capacidades continuam existindo mesmo que não sejam mais relevantes para a geração de políticas

públicas. Igualmente importante é o debate sobre as lacunas nas capacidades estatais: existem “capacidades centrais” que independem de uma lógica consequencialista focada em resultados de políticas públicas (por exemplo, as burocracias deveriam ter estoques mínimos de habilidades técnicas, segundo Marengo (2017) ou deveria a ênfase analítica se orientar pela análise final das ações governamentais?

As capacidades estatais podem enfrentar limites estruturais ao seu desenvolvimento se os antecedentes críticos e o contexto estrutural forem menos favoráveis. Por exemplo, municípios cuja economia local é pouco desenvolvida podem ser afetados por essa situação, pois os incentivos para arrecadar mais impostos podem ser pequenos. Localidades em que o capital social é mais baixo podem enfrentar maiores obstáculos para criar e fortalecer capacidades políticas e relacionais no campo do controle social. Em outras palavras, seria possível modular a origem e o desenvolvimento das capacidades estatais de acordo com as características dos governos? Exemplos nessa direção foram as tentativas de apoiar programas de modernização administrativa municipal implementados pelo BNDES (Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos) e Caixa Econômica Federal (Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros) para dividir as cidades que desejavam aderir aos programas por tamanho populacional. Os resultados estiveram longe de ser animadores.

Finalmente, importa analisar o desenvolvimento das capacidades estatais em regimes autoritários ou democráticos. Se as capacidades estatais não se limitam a questões administrativas e técnicas, mas também relacionais, é importante analisar sua origem e desenvolvimento e as características do regime político, pois as trajetórias posteriores podem ser influenciadas. É provável que sob governos autoritários seja mais comum a lógica do insulamento burocrático, enquanto a existência da democracia pode também estimular a construção de canais de diálogo com a sociedade.

O modelo analítico não fornece respostas para essas perguntas, de modo que o objetivo principal do capítulo é propor essa agenda para discussão na literatura sobre capacidades estatais. Há muito o que avançar nesse debate. Espera-se que o capítulo seja um ativador que desperte, como mecanismos de primeira ordem, o interesse em aprofundar este debate e cujos mecanismos de segunda ordem permitam ampliar o aprendizado sobre como e por que as capacidades estatais são geradas, evoluem ou involuem.

# Referências

ABRUCIO, F. L.; PEDROTTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (Eds.). *Burocracia e política no Brasil*, p. 27-72, 2010. FGV Editora.

CAPPOCIA, G.; KELEMEN, D. The Study of Critical Junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, v.59, n.3, p.341–369, 2007.

FAUSTO, B. *Getúlio Vargas: o poder e o sorriso*. Companhia das Letras. 2006.

GEDDES, B. *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. University of California Press, 1994.

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

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, v.20, n.1, p.148-176, 2012.

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.

NUNES, E. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Jorge Zahar Ed.: ENAP. 2003.

PAGANO, G. et al. *Making Policies Work First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*. Edward Elgar Publishing. 2019.

PETERS, B. Guy *The politics of the bureaucracy*. Longman Publishers, 1995.

PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n.2, p.251-267, 2000.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, v.97, n.2, p.255-278, 1982.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the state back in*; p. 3-43, 2002. Cambridge University Press.

SLATER, D; SIMMONS, E. Informative Regress: Critical Antecedents in Comparative Politics. *Comparative Political Studies*, v.43, n.7, p. 886–917, 2010.

# Em que ponto estamos:

capacidades estatais como ferramenta  
analítica para comparar governos municipais

—

## **Lidia Ten Cate**

Doutoranda em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão  
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS (SPGG/RS)

## **André Marengo**

Professor PPG Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas Para o Desenvolvimento Sustentável (INCT-QualiGov)

## **Drisa Kern**

Mestranda em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Advogada especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade, membro da Comissão de Direito Ambiental OAB/RS

## **Marília Bruxel**

Mestranda em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

# Capacidades Estatais: um panorama

Estas notas buscam apresentar a agenda de investigação do Gov.Munic-Laboratório de Pesquisas Aplicadas (UFRGS)<sup>1</sup> sobre capacidades estatais em governos municipais brasileiros. A primeira parte apresenta resultados de revisão sistemática sobre capacidades estatais. Na sequência, é introduzido o *framework* analítico empregado e, finalmente, são mostrados os resultados encontrados. Versão completa deste trabalho pode ser encontrada em *paper* apresentado no 27th. Congress IPSA<sup>2</sup>.

Se políticas públicas são *aquilo que governos decidem fazer ou não fazer* (DYE, 1992), entre a decisão e a implementação de programas governamentais há um *gap* que tem sido objeto de investigação por diferentes perspectivas analíticas: *top-down* ou *bottomup* (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973), governança (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015), *street-level bureaucracies* (LIPSKY, 1980) e mapeamento de capacidades estatais (CINGOLANI, 2013).

Inventário da agenda de pesquisa empregando capacidades estatais como ferramenta analítica promovido por D'Arcy e Nistotskaya (2021) classificou a produção em duas grandes abordagens: uma *funcionalista*, na qual esta categoria analítica é descrita com base em funções exercidas, como extrativa, coercitiva, administrativa, legal (HENDRIX, 2010; BESLEY; PERSSON, 2011), e outra *generalista*, para a qual esses atributos correspondem à capacidade para implementar qualquer decisão política (EVANS; RAUCH, 1999; NISTOTSKAYA; CINGOLANI, 2016; D'ARCY; NISTOTSKAYA; ELLIS, 2019), e identificados por características da burocracia (profissionalismo, autonomia, integridade), penetração do território (agências, infraestrutura), informação (censo, registros, cadastros).

---

<sup>1</sup> [ufrgs.br/govmunic](http://ufrgs.br/govmunic)

<sup>2</sup> TEN CATE, Lidia; MARENCO, André; KERN, Drisa; BRUXEL, Marília. Measuring state capacity: building a metric to compare Brazilian municipal governments. 27th Congress International Political Science Association, RC27 Structure and Organization of Government Buenos Aires, 15-19 July 2023.

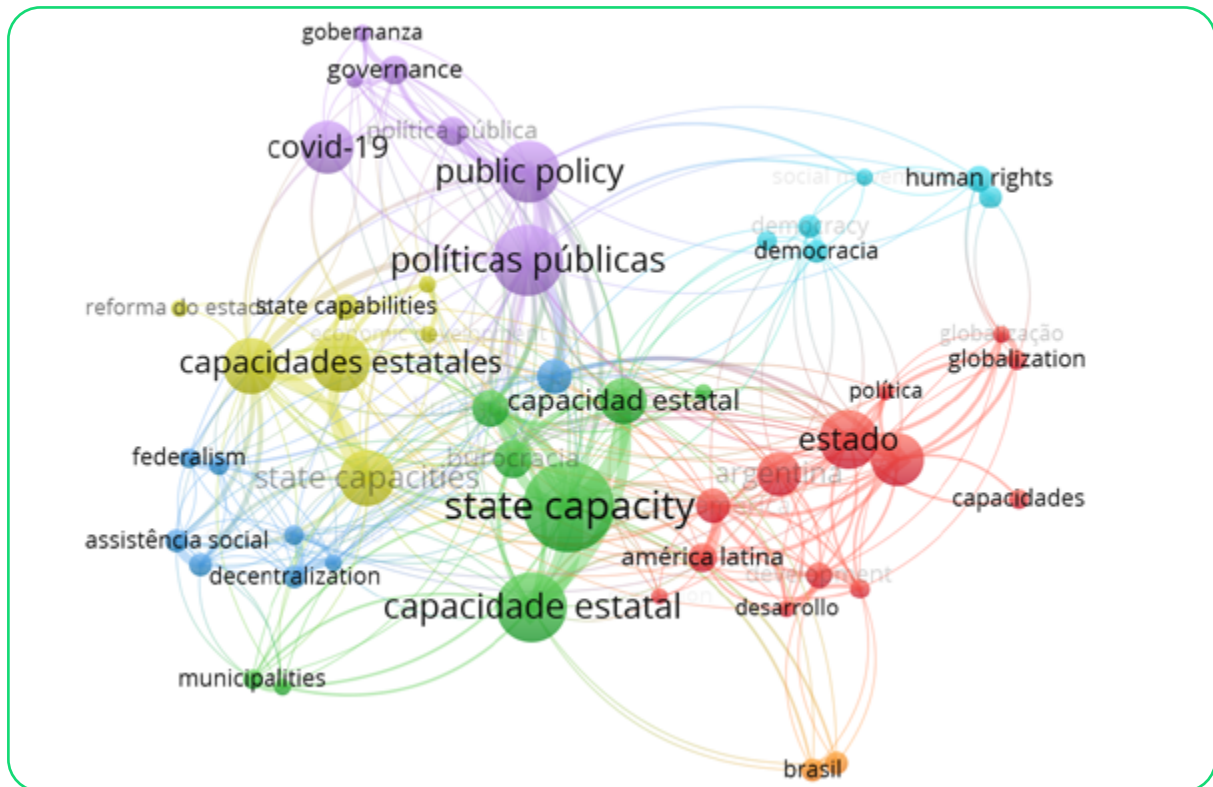


Ponto de partida para a análise consistiu em revisão sistemática da produção bibliográfica através de artigos sobre capacidades estatais na América Latina, extraídos da Base Scielo. Foi adotado o descritor “capacidade\*” AND “estata\*”, entre artigos nas coleções de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Peru, Uruguai, Venezuela. Não foi adotada restrição de periódico, ano, área temática ou idioma.

Como resultado desse procedimento, foram encontrados 326 artigos publicados em periódicos latino-americanos entre 1997 e 2022, empregando o descritor “capacidades estatais” e derivados. Considerando apenas a amostra daqueles trabalhos nos quais essa categoria analítica foi empregada com o foco em governos municipais, o número restringe-se a apenas 43 artigos.

A etapa seguinte consistiu em realizar análise de *cluster*. Para isso, foi utilizado o software VOSviewer (versão 1.6.19), que permite a construção de mapas bibliométricos a partir de similaridades. O software mensura a distância bidimensional entre nós identificados em resumos, títulos e palavras-chave dos artigos sob exame. Afinidades entre nós permitem identificar *clusters*. Quanto mais importantes os *clusters*, maiores os rótulos e círculos. Quanto mais próximos, maiores afinidades entre eles.

Os protocolos empregados foram *bibliographic data* com base em *reference manager files* através do emprego de arquivo RIS. O tipo de análise e método de contagem foi o de co-ocorrência, completo e com palavras-chave como unidade de análise. O número mínimo de ocorrências para que uma palavra-chave fosse considerada foi de 5, fazendo com que de 2.517 *keywords* dos artigos analisados, apenas 51 fossem consideradas. A Figura 1 apresenta o mapa dessas palavras-chave, conectadas em seus respectivos *clusters*, considerando as afinidades encontradas entre elas. Esse procedimento permitiu identificar sete *clusters*, 315 conexões e 661 pontos fortes com base na pesquisa bibliométrica sobre *capacidades estatais* na América Latina.

**Figura 1 - Mapa de clusters, capacidades estatais, Base Scielo**

Fonte: Scielo, processamento autores.

Esse procedimento permitiu distinguir múltiplas agendas, conectadas em torno à categoria analítica de capacidades *estatais*. Abordagens macro sobre desenvolvimento, Estado e globalização (*cluster* vermelho), associação entre capacidades estatais e burocracia (*cluster* verde), implementação de políticas sociais em governos subnacionais (*cluster* azul), reforma do Estado e desenvolvimento (*cluster* amarelo), governança (*cluster* lilás), direitos humanos, movimentos sociais e democracia (*cluster* turquesa), estudos focados no Brasil (*cluster* marrom). O *cluster* verde apresenta o maior número de conexões (26) e de força de seus links (87). Investigações sobre capacidades estatais em governos municipais estão associadas ao *cluster* verde (autonomia, burocracias). Por outro lado, a distância espacial indica a expressão mais residual destes estudos, mesmo em seu cluster de afinidade. Através do recurso *overlay visualisation*, pode-se estabelecer corte temporal, permitindo identificar o *cluster* vermelho como o mais antigo, e o verde presente em trabalhos mais recentes.

*Conceptual stretching* (Sartori, 1970), endogenia entre meios e fins e limitados avanços na construção de métricas aptas a mensurar capacidades estatais, permitir comparações e explicar variações observadas são algumas das principais lacunas encontradas nessa agenda de investigações sobre *capacidades estatais*.

## Em busca de um *framework* teórico

Se capacidades estatais correspondem ao potencial para implementar qualquer decisão política diante de oposição (D'ARCY; NISTOTSKAYA, 2021), elas não deveriam depender do tipo de políticas? Seguindo Lowi (2009), *policy arenas* podem ser classificadas como distributivas, redistributivas, regulatórias ou constituintes, conforme probabilidade de coerção na sua aplicação (imediata ou remota) e seu destinatário (individual *versus* ambiental/coletiva). Decorre que em políticas conflitivas e que assumem configuração de soma-zero, devem haver recursos para o *enforcement* necessário visando alterar a distribuição prévia de recursos, diante de real ou potencial oposição, transferir e realocar recursos, regular agentes econômicos, impor sanções (ACEMOGLU; GARCIA-JIMENO; ROBINSON, 2015; AKHTARI *et al.*, 2015; CINGOLANI, 2021). Isso pode ser traduzido em capacidades **infraestruturais**, como profissionalismo burocrático, agências, registros e cadastros (D'ARCY; NISTOTSKAYA, 2021, p. 761).

Políticas geradas em arenas distributivas envolvem alocação concentrada de (novos) bens e serviços como empregos, obras ou emendas orçamentárias. Implicam decisões desagregadas, baixa intensidade de conflitos e interação horizontal, com *enforcement* remoto. Correspondem ao que Tsebelis (1990) designa por políticas “eficientes”, entendidas como *outcomes* nos quais ganhos obtidos por um agente em relação ao *status quo* (SQ) podem ser promovidos sem geração de perdas ou piora na condição do(s) demais. Aqui, a “capacidade” necessária para implementar agendas de políticas distributivas adquire características de capacidades **estratégicas** (MECKLING; NAHN, 2022), quando arranjos institucionais potencializam cooperação e minimizam conflitos. Maior probabilidade de isso ocorrer depende de governos contarem com [a] apoio político (coalizão, nomeações, dominância eleitoral), ou através de [b] flexibilidade gerencial e **cooperação entre stakeholders** e agentes públicos para maximizar eficácia e efetividade pública (GOMIDE, 2021; GRIN; ABRUCIO, 2018; PIRES; GOMIDE, 2016).

A combinação entre arenas de políticas e capacidades estatais pode ser analisada no Quadro 1.

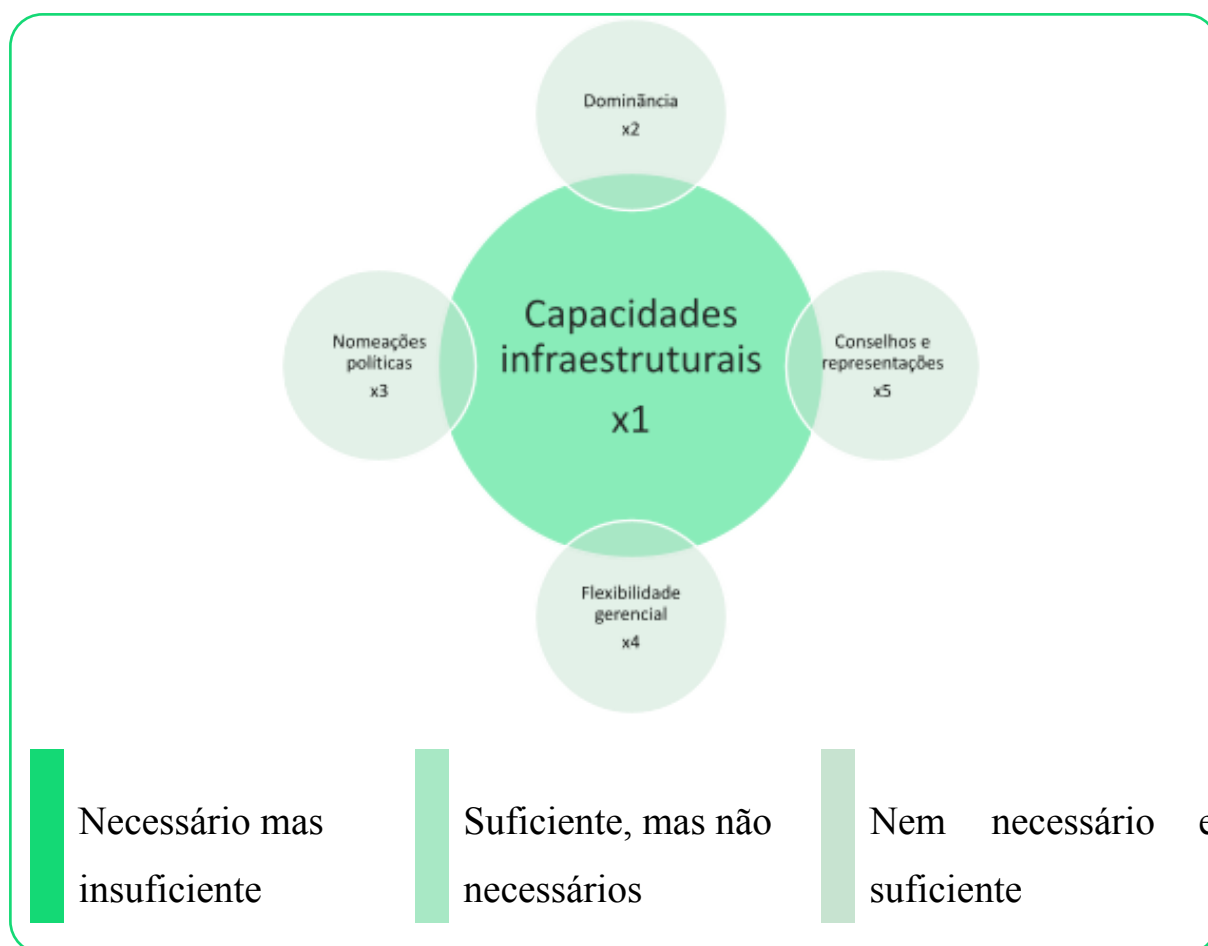
**Quadro 1 - Arenas de políticas públicas e tipos de capacidades estatais**

|          | Escala   |                                   |                  |
|----------|--|-----------------------------------|------------------|
| Coerção  | Micro  | Macro                             |                  |
| Remota   | <b>DISTRIBUTIVAS</b><br>Habitação  | <b>CONSTITUTIVAS</b><br>Conselhos | Estratégicas     |
| Imediata | <b>REGULATÓRIAS</b><br>Plano Diretor<br>Lei Zoneamento Urbano<br>Lei Uso e Parcelamento Solo<br>Lei Contribuição Melhorias | <b>REDISTRIBUTIVAS</b><br>IPTU    | Infraestruturais |

Fonte: Elaboração dos autores, com base em Lowi (2009), D’Arcyand Nistotskaya (2021) e Mecklinge Nahn (2022).

Assume-se que capacidades estatais em arenas de políticas redistributivas e regulatórias adquirem configuração INUS, resultante de condição necessária mas insuficiente (capacidades infraestruturais) combinada à área sobreposta a fatores suficientes mas não necessários, constituídos por capacidades estratégicas, cuja representação gráfica pode ser consultada na Figura 2.

Figura 2 – Diagrama de Venn para a combinação de capacidades infraestruturais e estratégicas em arenas redistributivas e regulatórias



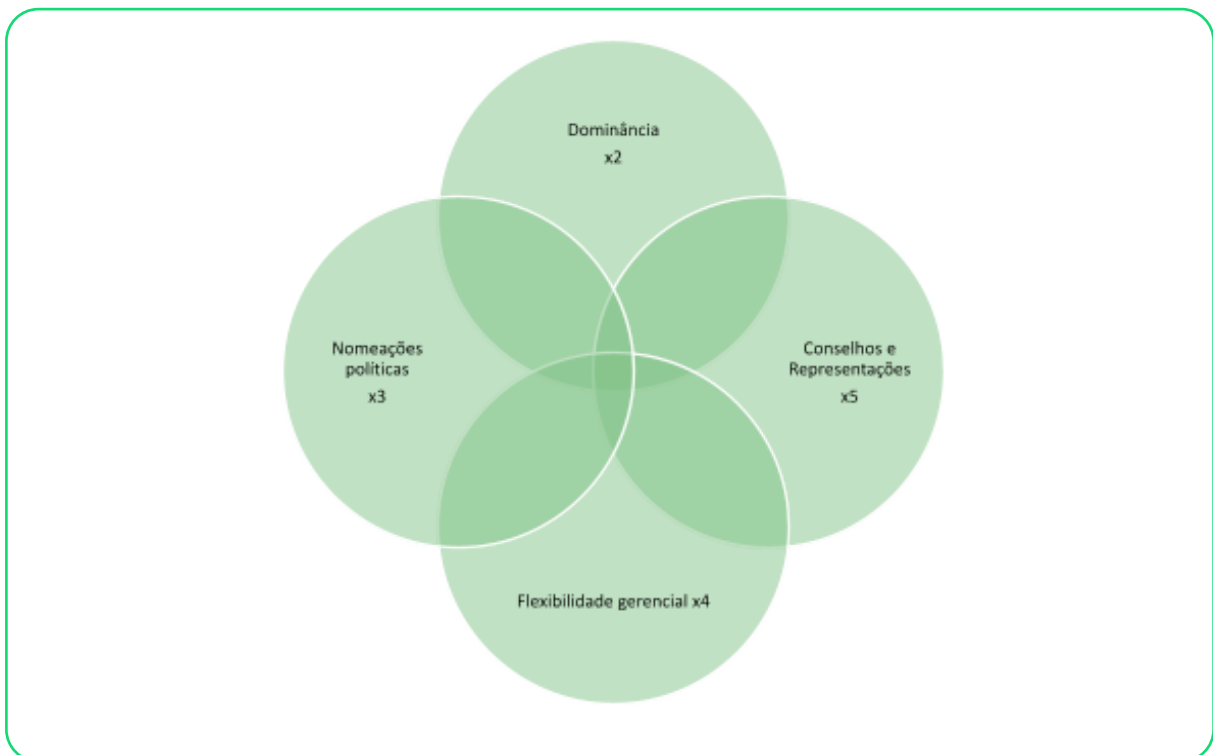
Fonte: Elaboração dos autores, com base em Lowi (2009), D'Arcyand Nistotskaya (2021) e Mecklinge Nahn (2022).

- A representação do modelo em álgebra booleana é a seguinte:  
 $(x1 \times x2) \times (x1 \times x3) \times (x1 \times x4) \times (x1 \times x5) = y$

Distinto é o processo em arenas que implicam decisões desagregadas, baixa intensidade de conflitos, *enforcement* remoto e operando em nível micro. São políticas que possuem beneficiários propensos a defender a conquista de suas utilidades, ao passo que a alocação difusa dos custos decorrentes torna mais difícil a percepção do ônus de sua provisão. Nesse caso, o reforço em capacidades estratégicas incrementa a probabilidade de transferência de recursos para estas arenas *paralelas* (BAUNGARTNER; JONES; BONAFONT, 2021).

- A fórmula booleana pode ser representada da seguinte maneira:  
 $x_2 \cap x_3 \cap x_4 \cap x_5 \sim x_1 = y$

Figura 3 - Diagrama de Venn para capacidades estratégicas em arenas distributivas



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Lowi (2009), Mecklinge Nahn (2022).

Nesse caso, quanto maior o estoque de condições que isoladamente não são necessárias nem suficientes (dominância, nomeações, conselhos e flexibilidade gerencial), maior a disponibilidade de capacidades estratégicas necessárias para a ativação de políticas em arenas distributivas.

# Capacidades estatais nos municípios brasileiros: metodologia e primeiros resultados de um estudo prático

**P**ara empreender uma análise que considere o *framework* teórico explicitado anteriormente, o caso escolhido aqui é da capacidade estatal dos municípios brasileiros. As informações dos 5.570 municípios utilizadas na operacionalização das análises são oriundas de bases de dados abertos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em específico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sincofi) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Considerando um refinamento das análises de capacidades estatais, esse estudo fará uma avaliação dos diferentes tipos de capacidade que, de acordo com a hipótese aqui testada, potencializam cada uma das arenas de políticas públicas.

## Arena redistributiva

A capacidade de implementar uma política pública de arena redistributiva nos municípios brasileiros pode ser mais facilmente mensurada através da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), dado que esse é um tributo de competência municipal e taxação direta. É sabido que há uma grande variação na arrecadação entre os municípios, maiores cidades tendem a ter maior arrecadação de IPTU que as menores e, mesmo classificando as cidades em grupos mais homogêneos em termos de tamanho ou riqueza, existe uma ampla variação nos resultados.

Dentro do desenho de pesquisa aqui exposto, busca-se, em certa medida, utilizar esses cenários e variações para considerar a hipótese de que há uma em que capacidades infraestruturais seriam necessárias mas insuficientes e as capacidades estratégicas seriam suficientes mas não necessárias. No primeiro caso, consideram-se como capacidades infraestruturais a capacitação da burocracia de estatutários e atributos de qualificação do sistema de arrecadação nos municípios (sistemas, atualizações, detalhamento de propriedades). Já as capacidades estratégicas são representadas pela qualificação da burocracia de nomeação política (representada na administração pública brasileira pelos Cargos de Confiança - CC), a dominância política do prefeito (representada pela amplitude da coalizão de partidos que chefia o Poder Executivo e pelos votos recebidos) e a articulação com a sociedade (representada pela existência de conselhos relativos à pauta do IPTU).



Figura 4 -Variáveis de capacidade estatal - Arena redistributiva

| Dimensão                   | Variável   | Ano         |
|----------------------------|--|-------------|
| Capacidade Infraestrutural | Estatutários com Nível Superior  | 2018        |
|                            | Possui Cadastro Imobiliário  | 2019        |
|                            | Possui Cadastro Imobiliário Informatizado                              | 2019        |
|                            | Possui Cadastro Imobiliário Georreferenciado                           | 2019        |
|                            | Atualização do cadastro é anual ou menor                               | 2019        |
|                            | Existência de planta genérica de valores                               | 2019        |
|                            | Planta Genérica Informatizada  | 2019        |
| Capacidade Estratégica     | Proporção de CCs com Ensino Superior em relação ao total de CCs (2018) | 2018        |
|                            | Número de Partidos na Coligação da última eleição (2020)               | 2016 e 2020 |
|                            | Proporção de Votos do Eleito na Última Eleição (2020)                  | 2017 e 2020 |
|                            | Dicotômica- proporção de votos do eleito maior que 50%                 | 2018 e 2020 |
|                            | Existência de Conselho de Habitação                                    | 2019        |

Fonte: Elaboração própria.

Para operacionalizar o teste, foram executados modelos de regressão com as variáveis listadas acima como variáveis independentes. Nos modelos, a variável dependente se refere a arrecadação de IPTU, ponderada pela proporção que representa na receita total do município. São estruturados três grupos de modelos para o ano de 2019, 2020 e 2021. Esse recorte é escolhido pois são os anos para os quais se dispõe de informações sobre o IPTU após o ano de 2018, último ano de divulgação de informações detalhadas sobre a burocracia municipal.

A primeira etapa dos modelos faz uso de regressão linear, considerando as demais características que afetam a variável dependente constantes, pode se estimar o efeito da variável independente sobre ela (CHEIN, 2019). O estimador desse modelo, mínimos quadrados ordinários, escolhe os coeficientes de modo que a linha de regressão estimada fique o mais próxima possível dos dados observados, e essa proximidade é medida pela soma dos quadrados dos erros cometidos pelos valores preditos (STOCK;WATSON, 2010).

Para todos os modelos aqui apresentados, foram realizados testes de multicolinearidade entre suas variáveis, em nenhum dos casos houve valores que inviabilizaram a interpretação dos coeficientes. Além disso, cabe destacar que, conforme mapeado pela literatura, o efeito da diferença populacional é controlado em todos os modelos apresentados.

A estrutura dos modelos de regressão linear foi feita escalonando a adição de variáveis. Em um primeiro momento, foram inseridas cada uma das variáveis testadas em modelos simples (todos os modelos estão em anexo); a partir disso, foram reunidas em grupos de variáveis. Os modelos compostos são expostos abaixo, primeiro apenas com as variáveis de capacidade infraestrutural.

O modelo mais completo, com as variáveis de proporção de estatutários com nível superior e as estratégias de arrecadação de IPTU (Cadastro Imobiliário Georreferenciado, Atualização do cadastro e existência de planta genérica de valores), mostra um potencial explicativo de 13,8% para 2019, 15,6% em 2020 e 16,7% em 2021. Entre as variáveis incluídas, a qualificação dos estatutários é a que mostra maior coeficiente. Em média, a cada 1% a mais de burocracia estável com ensino superior, há aumento de 3% na arrecadação de IPTU em relação à receita total. A segunda variável mais expressiva é a existência de planta georreferenciada (aumento médio de 1,3%).

Outros dois modelos são testados para cada ano, um sem a principal variável explicativa (capacitação de burocracia estável) e outro com apenas duas variáveis com maior efeito. No primeiro caso, nota-se uma diminuição do poder explicativo do modelo, conforme esperado, mas, sobretudo, observa-se que os efeitos das variáveis que permanecem não são alterados de forma expressiva, o que assegura a robustez do modelo. O modelo com apenas duas variáveis (capacitação de burocracia estável e Cadastro imobiliário georreferenciado) denota que, apesar das demais variáveis apresentarem efeitos baixos sobre a arrecadação, a sua não inclusão afeta o poder explicativo significativamente. Esses modelos servem como um primeiro passo para mapear as bases da capacidade infraestrutural.

O segundo passo foi avaliar como as variáveis de capacidade infraestrutural (necessárias, mas insuficientes) reagiram à inclusão das variáveis de capacidade estratégica (suficientes mas não necessárias).

O primeiro dos modelos compostos traz apenas as variáveis testadas de capacidade estratégica que tiveram significância quando incluídas de forma separada junto às variáveis de capacidade infraestrutural mencionadas anteriormente. Esse modelo apresenta um potencial

explicativo de 11,4% para 2019; 12,5% para 2020 e 17,3% em 2021. Para o ano de 2021, o modelo de capacidade estratégica supera o poder explicativo do de capacidades infraestruturais, mas não de forma expressiva.

Dois modelos são testados com a inclusão dos dois tipos de capacidade que de forma complementar levariam a uma melhor explicação da capacidade final de arrecadação em uma arena redistributiva. A diferença entre eles reside na forma de mensurar a variável de capacitação da burocracia escolhida, uma contínua e outra dicotômica. A significância de ambos os modelos confere maior robustez aos dados, tendo em vista que, avaliando o último modelo, nota-se que a inclusão das duas capacidades resulta em maior poder explicativo, chegando a explicar 23,3% da variação de arrecadação do IPTU em 2021 entre os municípios brasileiros. Para o ano de 2020, o número é de cerca de 20% de poder explicativo e 2019, apenas 16%. Em relação ao modelo que continha apenas as capacidades estratégicas, quando incluídas características infraestruturais, há aumento de 5% (2019) 7,5% (2020) e 5% (2021).

Sobre o efeito de cada uma das variáveis, os valores mais expressivos na capacidade estratégica são os da capacitação da burocracia escolhida, alinhando-se com o fato de que a burocracia estável também mostra elevado efeito. Em média, a cada 1% a mais de cargos de confiança com nível superior, a prefeitura arrecada 1,5% a mais de IPTU em relação a sua receita total.

A fim de estabelecer uma maior confiabilidade aos resultados, as mesmas estruturas de modelo foram produzidas utilizando regressão logística. Na regressão logística, os parâmetros do modelo são calculados com o método de estimação da máxima verossimilhança. Por se tratar de um modelo no qual são utilizadas como variáveis dependentes as chamadas dicotômicas, que assumem valores de “1” no caso de ocorrência do evento ou “0” na não ocorrência, a relação entre as variáveis preditoras e a variável resposta não é linear, como no método de mínimos quadrados ordinários, assumindo a curva da regressão logística forma de S. Em resumo, a distribuição condicional da característica avaliada como resposta, no caso aqui a reeleição, segue distribuição binomial com probabilidade dada pela média condicional (HOSMER; LEMESHOW, 1989). A variável dependente considerada serão os municípios com proporção de arrecadação de IPTU em relação a receita total acima da média do seu grupo populacional (sim=1 e não=0). Essa média foi ponderada por grupos de faixa populacional dos municípios.

Na interpretação de seus resultados, identifica-se o efeito no coeficiente da variável independente sobre a razão de chances, determinando-se o nível de intensidade da mudança que as independentes exercem sobre a razão das chances de o evento analisado ocorrer. Um coeficiente positivo aumenta a probabilidade e um negativo diminui. Além disso, para cada modelo, é feito o teste de Hosmer e Lemeshow (2000) para avaliar a sua qualidade. Fernandes et al. (2020) defendem que esse teste é considerado mais robusto do que o teste de chi-quadrado comum. Nele, um resultado não significativo ( $p > 0,05$ ) sugere que o modelo estimado com as variáveis independen-

tes é melhor do que o modelo nulo. Nesse caso, devemos inferir que as variáveis independentes influenciam a variação da variável dependente. Com avaliação desses parâmetros, espera-se uma análise robusta dos modelos de regressão.

Em termos de razão das chances, quando avaliadas as capacidades infraestruturais, a característica que mais aumenta a probabilidade média de um município arrecadar acima da média de seu grupo populacional é a existência de planta genérica georreferenciada. Esse é um sistema composto pelos dados referentes à tributação, associados a uma base cartográfica, composta por feições espaciais como faces de quadra geocodificadas. Para a elaboração desse sistema, é necessário que haja coordenação do município para elaborar dentro da sua administração ou para contratação de consultoria. Em qualquer um dos casos, há necessidade de conhecimento da cartografia regional. No modelo completo, quando há existência desse cadastro, há em média aumento de 73% (2019); 79,9% (2020) e 76,20% (2021) em razão das chances de estar no grupo que mais arrecada.

Nos demais modelos, segue a predominância dessa variável no aumento da razão das chances, tanto quando há retirada das demais variáveis de capacidade específica do IPTU quanto quando apenas está incluída a capacitação dos servidores estáveis.

Os modelos de regressão logística testam as variáveis de capacidade infraestrutural (1); as variáveis de capacidade estratégica (2) e, em um terceiro modelo, reúnem ambas (3). Abaixo são expostos os coeficientes desses modelos para cada um dos anos avaliados

Na construção desses modelos, a única variável que perdeu significância foi a atualização do cadastro. Conforme mencionado anteriormente, essa é uma variável parcialmente contida no cadastro georreferenciado. A capacitação da burocracia, tanto estável (infra), como eletiva (estratégica), se destaca com elevado aumento médio da razão das chances de o município arrecadar IPTU acima da média nacional. Significativas em todos os modelos, no modelo 3, quando aparecem juntas, têm seus efeitos reduzidos, mas ainda expressivos.

Abaixo segue um quadro-resumo sobre as variáveis principais dos modelos em ambos os métodos utilizados. Ele ilustra os efeitos de cada variável de modo comparativo entre os métodos. Cabe atentar aqui ao fato de que um incremento de 1% na arrecadação de IPTU é relevante na medida em que, a depender do porte municipal; isso é expressivo em valores nominais e esses valores se referem ao incremento de uma unidade na variável explicativa (ex: 1% a mais de estatutários com nível superior) ou à existência de determinada característica (ex: possuir cadastro imobiliário).

Já na razão das chances, com a variável sendo estar acima ou abaixo da arrecadação média de IPTU nos municípios brasileiros, notam-se alguns aumentos expressivos pela presença de características relativas às capacidades mensuradas.

Quadro 2 - Regressões linear e logística para arrecadação IPTU, variáveis diversas

| Dimensão                   | Variável   | Ano         |
|----------------------------|--|-------------|
| Capacidade Infraestrutural | Estatutários com Nível Superior  | 2018        |
|                            | Possui Cadastro Imobiliário  | 2019        |
|                            | Possui Cadastro Imobiliário Informatizado                              | 2019        |
|                            | Possui Cadastro Imobiliário Georreferenciado                           | 2019        |
|                            | Atualização do cadastro é anual ou menor                               | 2019        |
|                            | Existência de planta genérica de valores                               | 2019        |
|                            | Planta Genérica Informatizada  | 2019        |
| Capacidade Estratégica     | Proporção de CCs com Ensino Superior em relação ao total de CCs (2018) | 2018        |
|                            | Número de Partidos na Coligação da última eleição (2020)               | 2016 e 2020 |
|                            | Proporção de Votos do Eleito na Última Eleição (2020)                  | 2017 e 2020 |
|                            | Dicotômica- proporção de votos do eleito maior que 50%                 | 2018 e 2020 |
|                            | Existência de Conselho de Habitação                                    | 2019        |

Fonte: Munic/IBGE, Atlas Municípios/Gov.Munic, processamento pelos autores.

## Arena distributiva

A arena distributiva, conforme exposto anteriormente, se diferencia da arena redistributiva por não haver um conflito de alta intensidade, isso porque os gastos que impulsionam essa arena têm origem difusa. Seus beneficiários, no entanto, possuem propensão à demanda de seus benefícios. Apesar de estruturar no *framework* teórico a relação esperada da capacidade estatal com essa arena, sua etapa de operacionalização não está tão avançada.

Encontrar uma *proxy* dessa arena é um desafio maior do que se apresentou na arena anterior. Em um primeiro momento, foram avaliados os gastos com saneamento. Um ponto que advoga na relação dessa função com arena distributiva é que a falta de saneamento é uma realidade latente em muitas partes do país, em média 95,52% da população têm os serviços de água tratada e esgoto; já na outra ponta, apenas 31,78% dos moradores dos piores municípios são abastecidos com a coleta do esgoto (SNIS). Nesse sentido, a população desassistida e até mesmo a população assistida, que porventura tenha dificuldades no acesso a serviços por falta de investimentos, demandam a existência dessa política.

Os mesmo métodos foram utilizados tal qual a arena anterior, mas os achados foram dissonantes ao esperado. Nesse sentido, o estudo aqui empreendido se encontra em etapa de reavaliação do saneamento como política distributiva, sobretudo pela consideração de que as obras dessa política, apesar de relevantes, podem ter pouca visibilidade e, sendo assim, não teriam a demanda de uma política distributiva. Estudos futuros trarão abordagem prática para essa arena.

# Referências

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO, C.; ROBINSON, J. State capacity and economic development: a network approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409, 2015. doi:10.1257/aer.20140044 AKHATARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services (Working Paper). Harvard University, Cambridge, MA, abril 2017.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B.; BONAFONT, L. Dinâmicas da agenda de políticas públicas na América Latina: oportunidades teóricas e empíricas. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1513-1525, 2020. doi:10.1590/0034-761220190455

BESLEY, T.; PERSSON, T. Fragile states and development policy. *Journal of the European Economic Association*, 9(3), 371-398, 2011. doi:10.1111/j.1542-4774.2011.01022.x

CAPANO, G.; HOWLETT, M. Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, 36(2), 141-162, 2018. doi:10.1177/0952076719827068

CHEIN, F. *Introdução aos modelos de regressão linear: um passo inicial para compreensão da econometria como uma ferramenta de avaliação de políticas públicas* (p. 1-76). Brasília, DF: ENAP, 2019.

CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures* (Working Paper n. 53). UNU-MERIT, Maastricht, Limburgo, outubro 2013.

CINGOLANI, L. The role of state capacity in development studies. *Journal of Development Perspectives*, 2(1-2), 88-114, 2020. doi:10.5325/jdevepers.2.1-2.0088. D'ARCY, Michelle; NISTOTSKAYA, Marina. State capacity, quality of government, sequencing, and development outcomes. In: BÅGENHOLM, Andreas and others (eds). *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford Handbooks, 2021.

DYE, T. R. Expanding perspectives in policy studies and the policy studies organization. *Policy Studies Journal*, 20(2), 313-320, 1992. doi:10.1111/j.1541-0072.1992.tb00158.x

GOMIDE, Alexandre. Democracy and bureaucracy in newly industrialized countries: a systematic comparison between Latin America and East Asia. *Governance* (early view); p. 1-20, 2021. <https://doi.org/10.1111/gove.12572>.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126, 2018. doi:10.1445/ayer-journal.v27i4.141.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285, 2010. doi:10.1177/0022343310361838

HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. *Applied Logistic Regression*. Nova Jersey, EUA: Wiley-Blackwell, 2000.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Nova Iorque, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

LOWI, T. *Arenas of power*. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2009.

MECKLING, J.; NAHM, J. The power of process: state capacity and climate policy. *Governance*, 31(2), 741-757, 2018. doi:10.1111/gove.12338

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, 24(58), 121-143, 2016. Doi:10.1590/1678-987316245806

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley, CA: University of Cal Press, 1973, 1984.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review* 64, no. 4: 1033-53, 1970. <https://doi.org/10.2307/1958356>.

TSEBELIS, G. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley, CA: University of California Press, 1990.



# Reprodução de desigualdades:

a atuação da burocracia do nível de rua na implementação de política pública

—

**Fernanda Silva**

Doutoranda em Ciência Política  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

**Natália Sátyro**

Professora Associada do Departamento de Ciência Política  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

# O exercício do poder discricionário na prática da BNR

**O**S burocratas, em questão, atuam em serviços cuja natureza requer julgamento humano que não pode ser programado e nem substituído por máquinas. Trata-se de atuação permeada por decisões que vão determinar o acesso aos direitos e benefícios estatais (LIPSKY, 2010). A discricionariedade é definida por Hupe, Hille e Buffat (2015) como o arbítrio do burocrata diante das escolhas possíveis nos limites efetivos de seu poder diante das estruturas institucionais. Para Anunciação, Trad e Ferreira a “discricionariedade diz respeito à autonomia decisória e, ao mesmo tempo, à sua permeabilidade às influências externas” (ANUNCIAÇÃO; TRAD; FERREIRA, 2020, p. 3). Como explica Lipsky (2010), a ação dos burocratas de nível de rua é fortemente marcada pela discricionariedade, já que atuam distantes dos formuladores das políticas, e ainda por baixa capacidade de controle e previsibilidade no cotidiano do trabalho. O autor estrutura seu argumento pautando a burocracia do nível de rua sob duas principais características, quais sejam: alto grau de discricionariedade e relativa autonomia da autoridade organizacional.

Evidencia-se nesta análise o caráter extremamente político da intervenção/prática dos burocratas do nível de rua que assumem a difícil função de mediar conflitos existentes entre cidadãos e Estado, desenvolvendo concepções de trabalho que estreitam a lacuna entre o trabalho ideal e suas limitações pessoais e estruturais. Apesar da discricionariedade e autonomia conferida a esses profissionais, há diretrizes e regras que restringem a intervenção desses e que, cunhadas por elites políticas, impactam em suas escolhas, padronizando e influenciando as principais dimensões da política do nível de rua (LIPSKY, 2010).

O imediatismo é dimensão marcante da ação discricionária dos burocratas. A realização do trabalho desses agentes acontece de maneira concomitante ao consumo pelo usuário. As decisões são tomadas no “aqui e agora” acessando de maneira imediata o conhecimento e recursos variados para a execução da ação. É o chamado trabalho vivo em ato, tecnologia leve que produz o vínculo e que se dá na relação com o outro (MERHY, 2000).

Diante das dimensões que caracterizam a prática dos burocratas, fica evidente que a discricionariedade desses agentes é perpassada por decisões no nível individual, mas também por

regras institucionais e questões relativas à estrutura social. Lotta e Santiago (2018) afirmam que a noção de discricionariedade pode assumir duas facetas distintas, diferenciando o que chamam de espaço para a discricionariedade (contexto organizacional e contratual do burocrata) da ação da discricionariedade (comportamento propriamente dito dos burocratas). As decisões tomadas pelos burocratas estão alinhadas a um sistema institucional multidimensional, o que gera responsabilizações de cima para baixo, de baixo para cima e ainda de maneira lateral. Assim, inseridos na teia das múltiplas responsabilidades que muitas vezes são contraditórias, é que os burocratas avaliam como agir (HUPE; HILL, 2007, p.283).

As ações dos burocratas do nível de rua emergem da necessidade de solução dos problemas à medida em que eles aparecem, e estão moldadas pelas instituições informais que conformam nossas ações. Instituições informais devem ser entendidas como aquelas regras que não são evidentes para quem não está inserido em uma determinada cultura uma vez que não são escritas e formalizadas, mas que são tácitas e sabidas e pautam as ações daqueles ali inseridos. (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 5-6). Helmke e Levitsky (2006, p. 19-20) trazem algumas razões de quando as instituições informais pautam as ações dos indivíduos, para nós, os burocratas de rua. Primeiro, os autores sugerem a necessidade de lidar com a “incompletude das instituições formais”, ou seja, as situações em que as regras formais e os canais oficiais não conseguem responder. Uma segunda situação é que as determinações formais impõem custos altos na sua implementação, e soluções informais podem facilitar o alcance dos objetivos ou algo mais próximo do esperado. Terceiro, quando as regras e instituições formais são fracas e insuficientes, as soluções formais aparecem quase que funcionalmente. E, por fim, as soluções informais podem ajudar a resolver situações em que a finalidade é publicamente inaceitável se estruturada formalmente.

# A burocracia do nível de rua e a reprodução da desigualdade

Para entender a ação do burocrata do nível de rua é necessário refletir sobre como ele, em sua ação cotidiana, está movido em função de sua compreensão do “outro” e que ao agir o fará em função de sua cultura e das instituições informais que estão impregnadas em todos. É necessário entender que as instituições formais que nos permeiam não operam apenas fora do âmbito estatal, mas também no momento de entrega de serviços quando julgamentos e valores pautam as ações. O que é o “interesse público”, o “bem comum”, o “interesse do usuário”, o “melhor interesse” da criança, da mulher, do idoso, tudo isso segundo Voigt (2018) carrega um conteúdo informal na sua aplicação. E Nobrega *et. al* (2023) afirmam que na interação com o usuário, opera-se um “processo, às vezes sutil ou velado, de subalternização, de racismo epistêmico, de homogeneização, de retificação e de transposição de classificações, conceitos e estruturas tidas como “padrão” para realidades e contextos distintos”. É nesse contexto que temos que lidar com a ação rotineira do professor, da assistente social, do guarda da esquina, do juiz de direito etc.

Os burocratas do nível de rua têm uma atuação permeada por decisões e se relacionam com os usuários a partir de observações implícitas e visões de mundo na qual, não raras vezes, prevalecem o senso comum, os estereótipos e preconceitos (LIPSKY, 2010). Neste cenário, a burocracia do nível de rua pode reproduzir padrões de desigualdades, já que a discricionariedade de suas ações pode incluir julgamentos permeados por visões individuais e institucionais. Os burocratas são mediadores da relação constitucional entre os cidadãos e Estado, sendo detentor do que Lipsky (2010) chamara de chave para uma dimensão de cidadania. Contudo, há desigualdades reproduzidas nessa dimensão, dado que a perpetuação da desigualdade social se apresenta como traço histórico, estrutural e cultural marcante das sociedades latino-americanas (PIRES, 2019). O dilema pode ser ainda maior se estivermos nos referindo a cidadãos com características fundamentais distintas de quem os atende como classe social, origem racial e étnica, condições que podem agudizar ainda mais as desigualdades já enfrentadas por estes nas ofertas públicas (LIPSKY, 2010). Assim, “os estereótipos negativos dos clientes chamam a atenção para o tratamento diferenciado

e talvez discriminatório dos cidadãos”, fruto de julgamentos discricionários e (des)igualdade de tratamento do público atendido (HUPE; HILLE; BUFFAT, 2015, p.10). A dimensão da desigualdade econômica, parte integrante do que Pires (2019) chamara de matriz das desigualdades sociais, compõe um entrelaçamento de outras tantas dimensões da desigualdade que são “estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões” (PIRES, 2019, p.16). Assim, nossa defesa é de que a política pública pode ser espaço de reprodução de desigualdades e que seus agentes podem realizar práticas desiguais de maneira intencional ou não. A nossa compreensão é de que dimensões individuais e estruturais impactam nesse processo.

## Discriminação e preconceitos: *burocratas do nível de rua implementando desigualdades*

Diante do exposto, observamos que a busca constante de cidadãos por acesso a direitos é permeada por conflitos, barreiras burocráticas e tratamentos reprodutores de desigualdades em decorrência de contextos de classe social, mas também de raça, gênero, cultura, religião, entre outras condições que consideramos estruturantes e que incidem sobre a implementação da política pública.

Um estudo recente realizado no nordeste do Brasil evidenciou que o alvo da abordagem de policiais tem sido os jovens negros e pobres moradores de favelas. Os dados indicam que a segregação racial e o racismo influenciam na “tomada de decisão” dos policiais pesquisados, impactando no modo de atuar da polícia frente à juventude negra. Os jovens negros lideram o *ranking* daqueles que vivem em famílias pobres sendo protagonistas do analfabetismo, da evasão escolar, dos homicídios, da violência policial e da violação de direitos de toda e qualquer natureza.

As estatísticas brasileiras sugerem que os policiais, agentes do Estado, fazem da identidade racial associada à classe social elementos centrais para subsidiar os critérios de suspeição. Esses burocratas fazem uma filtragem racial, “práticas racialmente tendenciosas de identificação de suspeitos”, o que evidencia que a decisão da abordagem policial é pautada na cor da pele, sendo este um fator determinante. As estatísticas dão conta ainda que 70% das pessoas mortas por policiais brasileiros são jovens negros, o que evidencia o caráter discricionário da prática desses agentes. A discricionariedade contida na atuação desses policiais não é isenta de influência de fatores externos à polícia e, nesta lógica, as representações sociais assumem papel importante nos critérios de suspeição que reproduzem relações desiguais de poder e processos de dominação social. Na atuação da polícia, o racismo institucional pode ser observado por meio das legislações segregadoras, da omissão e reprodução de práticas e instrumentos contrários à perspectiva de proteção social e, da atuação dos indivíduos que, movido por seus próprios preconceitos, cometem violação de direitos e discriminam pessoas (ANUNCIACÃO; TRAD; FERREIRA, 2020).

O resultado do estudo mostrou que os policiais pesquisados fundamentam a suspeição por cinco critérios, quais sejam: o fenótipo; o pertencimento territorial/situação econômica; a aparência; as atitudes/comportamentos; e o contexto do local onde o indivíduo se encontra. No que concerne ao fenótipo, o estudo demonstrou que quanto mais retinta a pele maior o número de abordagens destinada ao sujeito. A tendência a rotular os sujeitos e contextos contribui com o fortalecimento do uso legal da força policial e seu poder discricionário. O racismo identificado na prática da abordagem policial tem a dimensão individual internalizada no comportamento dos agentes, mas também a dimensão institucional quando estes lidam com instrumentos legais que definem o modo de operar da organização. Assim, abordagem policial pauta-se nas normas institucionais e na discricionariedade que depende do julgamento dos agentes, mas o estudo evidenciou que é a dimensão discricionária que tem sido determinante na decisão dos policiais, reforçando o lugar das crenças e valores individuais na política pública (ANUNCIACÃO; TRAD; FERREIRA, 2020).

A xenofobia, caracterizada pela rejeição aos estrangeiros, também é forma de discriminação operacionalizada pelos burocratas do nível de rua. Um estudo etnográfico sobre o controle de imigração realizado no norte da Inglaterra revela a xenofobia, racismo e violência com os quais são tratados pessoas requerentes de asilo do Estado Britânico. Os agentes estatais discriminam e marginalizam os requerentes, mantendo estes em condições sub-humanas e dolorosas. As ações das agências estatais tratam os requerentes como inerentemente fraudulentos conferindo a estes o lugar da desonestidade. O estudo identificou abordagens políticas hostis e negligentes dos burocratas do nível de rua que ratificam os danos já vivenciados pela população requerente de asilo, causando impactos negativos a este grupo. O sistema de violação de direitos e exclusão é sustentado pelo trabalho diário dos agentes do nível de rua que operacionalizam leis e regulamentos

já pautados em lógicas racistas, xenofóbicas e excludentes. Ao discriminarem os requerentes de asilo, os burocratas o fazem imbuídos do dever de “aplicar a lei e manter a ordem da sociedade”. A ação cotidiana dos agentes de imigração é pautada no que acham certo e errado, acionando suas construções pessoais de valores, e assim trabalham com a lógica do “merecimento” para decidir se o requerente vai acessar ou não um lugar no alojamento e constroem sua própria visão do que é um “tratamento digno” durante as remoções dos requerentes (BHATIA, 2020).

Os relatos dos requerentes que foram escutados pela pesquisa dão conta de que os agentes os tratam com violência. Um requerente da República Democrática do Congo afirmou ter sido agredido fisicamente e conduzido coercitivamente à polícia sem ter motivo que justifique tal conduta. Observa-se um desequilíbrio de poder no qual os indivíduos requerentes estão impotentes diante da autoridade dos burocratas que deveriam ofertar proteção estatal. Outro relato presente no estudo denuncia um caso que resultou em assassinato após a polícia ignorar pedidos de proteção de um indivíduo que sofria abuso racial e sentia-se ameaçado por isso. Após quarenta e quatro alegações de abuso racial, o requerente assassinado foi classificado pela polícia como “reclamante em série” e “buscador de atenção”. O requerente tinha ainda questões relativas à sua saúde mental que também foram ignoradas pelo médico de família responsável pelo alojamento onde residia. O estudo evidenciou que os burocratas do controle da imigração britânica alargaram o poder do Estado através de ações e omissões cruéis que são respaldadas pelas instituições e dinâmica estatal (BHATIA, 2020).

As práticas reprodutoras de desigualdade vêm constituindo as ações dos burocratas de nível de rua também na operacionalização das políticas públicas de proteção ao grupo LGBTQIA+. Apesar da defesa de direitos feita pelo código de ética do serviço social, não é raro encontrar assistentes sociais que operam sob interesses do Estado, sem refletir as necessidades deste público. As estruturas programáticas e legislações que segregam por sexo também levam gestores das políticas habitacionais a eliminarem cotidianamente pessoas trans. Independente da esfera governamental, essas abordagens políticas conflitantes produzem eco na implementação das políticas públicas gerenciadas por burocratas que questionam os direitos do público LGBTQIA+ (BAKER; HILLIER; PERRY, 2020).

A ausência de legislação federal tem levado centenas de distritos escolares locais nos Estados Unidos da América-EUA a desenvolver as suas próprias políticas de proteção e garantia de direitos ao grupo LGBTQIA+, e um estudo realizado na Filadélfia demonstrou o quanto a burocracia do nível de rua pode interferir de maneira negativa neste processo. O referido estudo evidencia as barreiras vivenciadas pelas pessoas trans no acesso aos serviços na administração pública dos EUA. Os jovens transexuais participantes relataram que em função da sua identidade de gênero já foram frequentemente intimidados, assediados e discriminados em ambientes escolares e de assistência social. Relataram ainda que a denúncia do *bullying* no ambiente escolar está diretamente

ligada ao fato de se sentirem seguros e acolhidos pelos funcionários da instituição. Por outro lado, os professores relataram que a acolhida a estes jovens depende do quanto serão apoiados por seus diretores e superiores hierárquicos. A tentativa de implementação de uma legislação protetiva aos direitos das pessoas trans, no distrito escolar estudado, revelou diversas práticas excludentes e reprodutoras de desigualdade por parte de professores e dos demais agentes estatais escolares (BAKER; HILLIER; PERRY, 2020).

As conclusões da pesquisa realizada na Filadélfia indicaram que há fatores que influenciaram diretamente as reações da burocracia distrital com relação à nova política, quais sejam: “crenças familiares e hábitos de prática; internalização da burocracia; relação ambivalente com a mediação entre a agência pessoal, parental e estudantil; e barreiras de sentimento ligadas às próprias crenças sobre a percepção de direitos concorrentes”. As crenças familiares e hábitos ficam claras quando os profissionais da escola afirmam que há na instituição alunos com fortes crenças religiosas que não podem conviver no banheiro com uma pessoa do sexo oposto, tão pouco com um transgênero, e que era preciso cuidar das necessidades deles também. Os profissionais diziam ainda que enfrentavam dificuldades ao pensar que teriam que mudar os pronomes de moças e rapazes e que isso levaria tempo para acontecer, já que foram condicionados socialmente a pensar em gênero masculino e feminino. A internalização da burocracia é perceptível quando os membros operam a partir de um senso interno de políticas e procedimentos; os profissionais solicitaram passo a passo de implementação da política compreendendo que procedimentos claros podem evitar ambiguidades, dilemas éticos e desigualdades estruturais. A pesquisa observou ainda que parte dos profissionais se preocupavam mais com as sanções legais às quais estavam submetidos do que com as necessidades dos alunos atendidos quando procuravam informações sobre as leis para protegerem a si mesmo e às escolas. As respostas dos burocratas eram ainda permeadas por um senso de agência, a exemplo, os entrevistados temiam ter posicionamentos distintos das famílias mais conservadoras ou não sabiam qual deveria ser o posicionamento da escola diante de divergências entre os pais e os filhos trans. A internalização da burocracia reflete um clima estrutural que molda a maneira como os burocratas escolares reagem aos jovens trans, mas as barreiras de sentimentos também marcaram a participação dos respondentes que associaram a nova política às suas crenças pessoais e encontravam dificuldades em mudar a organização binária de gênero constitutiva das relações sociais. Assim, a barreira de sentimento mais evidente na amostra é a de que é impossível uma proteção equitativa dos direitos de todos. Parte dos respondentes consideraram que a política implementada pode prejudicar os demais alunos que, tendo que compartilhar espaços com pessoas trans, podem ter que interromper o uso do banheiro na escola por questões religiosas. Este relato expressa um entendimento por parte dos profissionais pesquisados que a política representava um jogo de soma zero com vencedores e perdedores claros, no qual a proteção de uns significa a desproteção de outros (BAKER; HILLIER; PERRY, 2020, p.104).



A realização desta pesquisa evidenciou como os burocratas do nível de rua ainda refletem barreiras na implementação das políticas públicas e que a forma como interpretam e operacionalizam tais políticas é o que vai determinar o quanto os estudantes trans receberão da educação pública e da proteção estatal de forma mais ampla. “O medo de sanções, um sentimento internalizado de burocracia e o próprio nível de apoio aos jovens trans continuam a interagir na aplicação desigual de políticas e legislação de proteção para esta população” (BAKER; HILLIER; PERRY, 2020, p. 107).

A discriminação religiosa não está fora do rol das desigualdades reproduzidas por burocratas do nível de rua. Um estudo, que também teve como cenário as escolas estadunidenses, identificou que pessoas pertencentes a grupos religiosos minoritários e ateus enfrentam desigualdades no acesso à política pública de educação no país. A pesquisa foi realizada no governo de Donald Trump que perpetrou um contexto político desfavorável no âmbito federal às pessoas de religiões não dominantes, validando ações de violência contra essas pessoas, muito embora a constituição dos EUA proíba discriminação religiosa (PFAFF; CRABTREE; KERN *et. al* 2018).

Envolvendo quarenta e cinco mil escolas públicas, o estudo consistiu no envio de e-mails solicitando reunião com os diretores destas instituições para fins de matrícula do filho. A filiação religiosa foi atribuída de maneira aleatória aos e-mails e os dados revelaram que os pais que informaram ser ateus ou muçumanos foram discriminados por meramente revelarem suas crenças religiosas. A adesão a esses grupos diminuiu a probabilidade de respostas em 4,6% para os muçumanos e 4,7% para os que se identificaram como ateus. Quando os e-mails destes pais questionavam a instituição sobre a compatibilidade com suas crenças e solicitavam acomodações religiosas condizentes, as respostas diminuíram em 8,7% para os muçumanos e 13,8% para os ateus. A pesquisa observou um índice de respostas cada vez menor à medida que crescia a intensidade da crença dos familiares, que poderia acarretar mais custo ao trabalho realizado pelos burocratas da escola em questão. Assim, os resultados da pesquisa sugerem que pessoas vinculadas a religiões não dominantes como muçulmanos e ateus enfrentam maiores obstáculos no acesso às políticas públicas e que parte dessas dificuldades está associada ao entendimento dos burocratas de que é melhor evitar maiores custos e encargos que podem ser gerados por crenças tão intensas (PFAFF; CRABTREE; KERN *et. al* 2018).

A cultura política é fator relevante para os processos de reprodução de desigualdade, já que os resultados sugerem ainda que os diretores estiveram relutantes em ajudar os alunos muçulmanos a se matricularem em suas escolas em função de julgamentos morais e em função do que consideram padrões comunitários prevalecentes. Nos EUA, a religião tem sido elemento importante para análise de comunidade política e pertencimento social e a população de forma geral opera comportamentos hostis com aqueles chamados não-crentes. Assim, a cultura política estadunidense revela um sentimento de desconfiança e hostilidade para com os ateus. A pesquisa apontou que o preconceito contra os ateus é ancorado nos julgamentos morais, já que estes são

julgados como imorais diante da sociedade cristã. Assim, os diretores das escolas, ao rejeitarem a matrícula dos ateus, acreditavam estar rejeitando cidadãos imorais que não se submeteriam aos rituais civis (PFAFF; CRABTREE; KERN *et. al* 2018).

## Conclusão

Precisamos falar sobre isso. Precisamos estudar mais sobre isso. Este ensaio objetivou ratificar o debate sobre a reprodução de desigualdades na implementação da política pública, com ênfase na participação da burocracia do nível de rua para ajudar nessa reflexão. Neste contexto, as práticas de discricionariedade dos atores assumem caráter de centralidade, contudo, o mesmo poder discricionário que garante direitos também pode reproduzir desigualdades no acesso às políticas públicas. São muitos os fatores que podem levar à reprodução das desigualdades na entrega final das ações estatais e nossas reflexões abarcam tanto as ações no âmbito individual da prática dos burocratas, quanto às questões estruturais que perpassam o trabalho dos mesmos.

Instituições são operadas por indivíduos. Implementação de políticas públicas são operadas por indivíduos. E todos nós estamos carregados por nossa cultura. O burocrata do nível de rua é o agente do Estado que está na ponta, portanto, é o agente de mudança institucional ou da reprodução de nossas mazelas. Precisamos estudar melhor sobre este tema para conseguirmos criar caminhos construtivos de mudança inclusiva de direitos.

## Referências

ANUNCIÇÃO, D.; TRAD, L.A.B.; FERREIRA, T. "Mão na cabeça!": abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste. *Saúde Soc.* São Paulo, v.29, n.1, 2020.

BAKER, A.C.; HILLIER, A.; PERRY, M. Street-Level Bureaucrats and Intersectional Policy Logic: a Case Study of LGBTQ Policy and Implementation Barriers. *Journal of Policy Practice and Research*, v.1, p. 96–112, 2020. <https://doi.org/10.1007/s42972-020-00010-1>

BHATIA, M. *The Permission to beCruel: Street-Level Bureaucrats and Harms Against People Seeking Asylum*. © Springer Nature B.V. 2020.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Ed.). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. jhu Press, 2006.

HUPE,P.;HILL,M. *Street-Level Bureaucracy and Public Accountability*. *Public Administration*, v.85, n. 2, p. 279–299, 2007.

HUPE,P.; HILL, M.; BUFFAT, A. *Understanding Street-Level Bureaucracy*- Edition: 1 Published by: Bristol University Press,Policy Press, 2015.

LIPSKY, M. *Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services* -Updated ed. USA, 2010.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 83, 2018.

LOTTA, G.; KIRSCHBAUM, C. *Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociossemânticas de categorização operadas por professores*. 2020.

MERHY, E. E. "Um ensaio sobre o médico e suas valises tecnológicas: contribuições para compreender as reestruturações produtivas do setor saúde". *Interface* (Botucatu), v. 4, n. 6, p. 109-116, fev. 2000.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; PEIXOTO, Lênora Santos; LAMENHA, Bruno. As instituições informais importam: por um olhar decolonial nas pesquisas neoinstitucionais no campo jurídico. *Rei-Revista Estudos Institucionais*, v. 9, n. 1, p. 66-94, 2023.

PFAFF, S.; CRABTREE, C.; KERN, H.L.; HOLBEIN, J.B. *Does religious bias shape access to public services? A large-scale audit experiment among street-level bureaucrats*. August, 2018.

PIRES, R.R.C. (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Ipea, Rio de Janeiro, 2019.

# Empregando capacidades estatais nos municípios:

o planejamento como instrumento  
de capacidades

—

**Luciana Pazini Papi**

Professora no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**Pablo Ziolkowski Padilha**

Doutorando em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

# Introdução

A análise das capacidades estatais municipais brasileiras emergiu como um campo de estudos relevante nos últimos anos, impulsionada pela necessidade de se compreender a complexidade que envolve a administração dos governos locais. Esta nota de pesquisa se propõe a discutir a natureza e o significado dessas capacidades, considerando a distinção das realidades locais em relação à existente no governo federal.

A relevância deste debate reside na crescente importância dos governos locais na implementação de políticas públicas que afetam diretamente a vida dos cidadãos. A capacidade desses governos para planejar, gerenciar e executar políticas eficazes torna-se crucial para garantir o bem-estar das comunidades. No entanto, apesar da importância crescente dos governos locais, esse não foi, até recentemente, um objeto de interesse de estudos da literatura nacional (LIMA *et al.*, 2020), ensejando esforços analíticos.

Buscando tangenciar essa lacuna, nos últimos anos, identificamos um conjunto de autores interessados em explorar o universo das capacidades estatais municipais, tais como André Marengo (2017); Renata Bichir, Simoni Jr., Guilherme Pereira (2020); Luciana Lima e Luciana Papi (2020), Eduardo Grin, Diogo Demarco, Fernando Abrucio (2021); Papi, Horstmann e Padilha (2023). Ademais, seminários nacionais e locais têm aberto portas para se avançar nessa discussão, como o *workshop* que participamos, intitulado de “Capacidades estatais: o que são? Para que servem? Como medir?”

A presente nota de pesquisa se insere no esforço de discutir e desvelar o universo municipal das capacidades estatais, fornecendo *insights* para aprimorar a qualidade administrativa de governos locais. Nesse sentido, fomos instigados a responder quais são as características distintivas das capacidades estatais municipais e como elas influenciam na gestão de políticas públicas?

Para responder à questão organizamos a nota em três momentos: o primeiro aborda o significado das capacidades estatais municipais, partindo da distinção escalar, em termos de complexidade territorial e governamental na realidade federativa brasileira. Buscando exemplificar a realidade das capacidades estatais municipais, no segundo momento, apresentamos os principais resultados de uma pesquisa empírica realizada pelos autores sobre o planejamento na Região Metropolitana de Porto Alegre entre 2019 e 2022. Por fim, compartilhamos algumas reflexões finais acerca do tema, indicando uma agenda de pesquisas futuras.

Em termos metodológicos, fizemos revisão bibliográfica acerca do tema de capacidades estatais municipais, assim como, realizamos pesquisa empírica com base em análise documental dos PPAs e entrevistas com gestores responsáveis pelos planos, em 25 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 2019 e 2020. Procedemos a análise de conteúdo para examinar a qualidade formal desses PPAs, alinhando-os aos requisitos constitucionais e melhores práticas. Essa análise permitiu mensurar a qualidade dos PPAs como indicadores das capacidades estatais dos municípios, especificamente do planejamento governamental.

A partir daí, concentramos nossa atenção na identificação e avaliação da burocracia responsável pelos PPAs na Região Metropolitana de Porto Alegre. Por meio de um questionário semi-estruturado, coletamos dados de 18 municípios que participaram da primeira fase. Variáveis como escolaridade, experiência, especialização em planejamento, natureza da função e capacitação, bem como as condições organizacionais foram examinadas.

Cruzamos esses dados com os resultados da análise dos PPAs, construindo escalas de capacidades burocráticas e cumprimento dos requisitos constitucionais dos PPAs. Essa análise conjunta nos permitiu refletir sobre a relação entre a qualidade da burocracia e a qualidade dos PPAs, oferecendo uma visão crítica acerca das capacidades burocráticas na formulação e gestão dos planos estratégicos municipais que abordamos ao longo da nota. Ao explorar essas questões, este estudo busca contribuir para uma compreensão mais profunda das capacidades estatais municipais e seus desafios específicos na contemporaneidade.

# O significado das capacidades estatais municipais

**A**O tratar das capacidades estatais em âmbito municipal é crucial diferenciar esse contexto de outros tradicionais, onde a análise sobre capacidades estatais desenvolveu-se historicamente. Desde estudos clássicos de autores como o de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), discutiu-se quais as habilidades fundamentais deveriam ser desenvolvidas pelos Estados para implementar seus objetivos, mesmo diante de grupos opositores. Tangenciando o universo dos Estados nacionais, o enfoque voltava-se para a observação do papel das regras fortes, dos componentes políticos e administrativos, necessários para operar a defesa e produzir o desenvolvimento nacional, sendo pouca ou nenhuma atenção dedicada ao âmbito local.

De maneira consensual entendeu-se nesses estudos (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; SKOCPOL, 1985; MANN, 1984; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; EVANS, 1993; LEVI, 1988) que uma burocracia profissionalizada aos moldes *weberianos* seria uma condição central para a construção institucional de Estados nacionais. No entanto, presumimos que por se tratar de uma esfera mais abrangente e com uma complexidade governativa mais complexa, a qualidade das burocracias e seu grau de profissionalização e de acesso a instrumentos de gestão, distingue-se substancialmente da esfera municipal. Portanto, a primeira questão a ser assinalada nesse debate é que tratamos de universos distintos, com escalas de complexidade governativa e administrativas diferentes.

Partindo da premissa sobre a natureza distinta desses dois universos central-local, para analisar as capacidades estatais no âmbito municipal, devemos ajustar nossa escala de observação para outra dimensão: a eficiência organizacional dos municípios. Uma vez que, cada vez mais eles se notabilizam pela entrega de serviços e políticas públicas à população, interessa-nos compreender como eles executam suas funções essenciais; como fornecem serviços públicos e promovem a gestão de políticas públicas. Isso passa por identificar o perfil e qualidade da burocracia municipal a partir de outra lente, conforme pretendemos elucidar com essa nota de pesquisa.



Para iniciar esse debate é importante atentar ao contexto estatal no qual esse município está inserido, ou seja, como parte de uma estrutura federativa ou de um Estado unitário. Além disso, é essencial compreender a história em que essas localidades se constituem, entendendo sua relação com a formação do poder central.

No caso brasileiro, analisar as capacidades estatais no âmbito local implica em reconhecer que o município é uma entidade federativa relativamente jovem.

Com efeito, o município ganhou autonomia constitucional para formular e implementar políticas públicas, arrecadar impostos e elaborar suas próprias leis apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Até aquele momento, de acordo com a literatura clássica da ciência política brasileira (ABRUCIO *et al.*, 2010; ABRUCIO, 2006; SOUZA, 2006), os municípios eram considerados como berços de reprodução de oligarquias, sendo espaços de precariedade na máquina pública, dada a presença massiva de práticas patrimoniais.

Nesse caso, é preciso reconhecer que a estruturação de uma burocracia profissional, assim como processos administrativos e instrumentos de gestão de políticas públicas é algo muito recente no Brasil. Isso acarreta desafios práticos e analíticos significativos.

Como é reconhecido pela literatura, a Constituição de 1988, além de autonomia, delegou aos municípios um conjunto amplo de responsabilidades governamentais, entre eles a formulação, planejamento e implementação de políticas públicas tais como a educação, a saúde, a assistência social e o desenvolvimento urbano. Com isso, os municípios precisam iniciar um processo de profissionalização e transformação de suas organizações, para adaptar-se ao contexto republicano e moderno de gestão pública. Ademais, demandam de apoio e coordenação federal, dada a dependência de muitos deles de recursos e políticas centrais. Assim, para empregar o uso de capacidades estatais aos municípios e entender sua conformação e limitações é crucial partir desta contextualização.

Para começar a explorar esse universo, partimos para uma pesquisa empírica na Região Metropolitana de Porto Alegre. O primeiro objeto de observação que escolhemos analisar foi o planejamento governamental. Por que escolhemos o planejamento? Primeiro, porque o planejamento governamental é um dos principais instrumentos do Estado e sociedade para definir o seu futuro desejado, formular políticas que atendam ao interesse da população e colaborar com o processo de implementação dessas políticas. Nesse sentido, o planejamento é compreendido como um instrumento fundamental da gestão estatal, mediando as ideias e a implementação.

Realizamos uma pesquisa em 2019 sobre a produção científica relacionada ao planejamento local e constatamos a existência de poucos estudos. Ao longo de um período de 20 anos, localizamos apenas oito estudos que se dedicaram à temática do planejamento municipal. A atividade de planejamento, apesar de sua importância para a gestão municipal, apresentava uma grande lacuna analítica. Nossos pressupostos e discussões nos levaram a entender que o plane-

jamento é um instrumento que dotaria o Estado da capacidade para atingir seus objetivos. Além disso, discutimos a ideia de que o próprio planejamento poderia ser considerado uma capacidade estatal, seguindo a linha de raciocínio de que um Estado que planeja é capaz de oferecer políticas públicas mais abrangentes e eficazes.

Considerando o contexto brasileiro, o planejamento foi principalmente centralizado na esfera federal, assim como as capacidades burocráticas. Nosso objetivo era compreender como se desenvolvia a produção do planejamento em nível local, especialmente considerando a obrigatoriedade constitucional estabelecida no artigo nº 65 da Constituição de 1988, que exige dos municípios o planejamento de sua gestão, incluindo o Plano Plurianual (PPA).

No entanto, a fim de evitar a circularidade na operacionalização do conceito de capacidades estatais, como indicado pela literatura, seguimos a pergunta orientadora: para que servem as capacidades estatais? Embora compreendendo o planejamento como uma capacidade do Estado para atingir seus objetivos, partimos da premissa que a burocracia desempenhava um papel essencial para a elaboração de um planejamento de qualidade. Com isso, partimos da seguinte relação causal: um corpo de funcionários qualificados, juntamente com uma estrutura administrativa adequada, resulta na produção de planos mais eficientes.

Com base nesses pressupostos, iniciamos a elaboração de nossa pesquisa empírica buscando compreender quais seriam as características de recrutamento e formação dessa burocracia que asseguram a qualidade ou não do plano.

## Resultados

A primeira fase da pesquisa envolveu a análise formal do Plano Plurianual como um indicador aproximado da qualidade da burocracia. Assim, quanto mais aderentes fossem os planos às recomendações normativas, maiores seriam as capacidades burocráticas desenvolvidas nos municípios. Na segunda etapa, buscou-se analisar as condições burocráticas e administrativas dos setores de planejamento estudados, verificando se tais condições guardavam relação com os planos desenvolvidos.

Com relação à primeira etapa da pesquisa e análise dos elementos formais dos PPAs, constatamos um cenário de considerável precariedade formal na RMPA. Dos 25 municípios analisados, apenas Porto Alegre continha todos os elementos constitucionais, ou seja, diagnóstico, diretrizes, metas, objetivos e indicadores. A maioria dos municípios apresentava apenas dois ou três elementos formais.

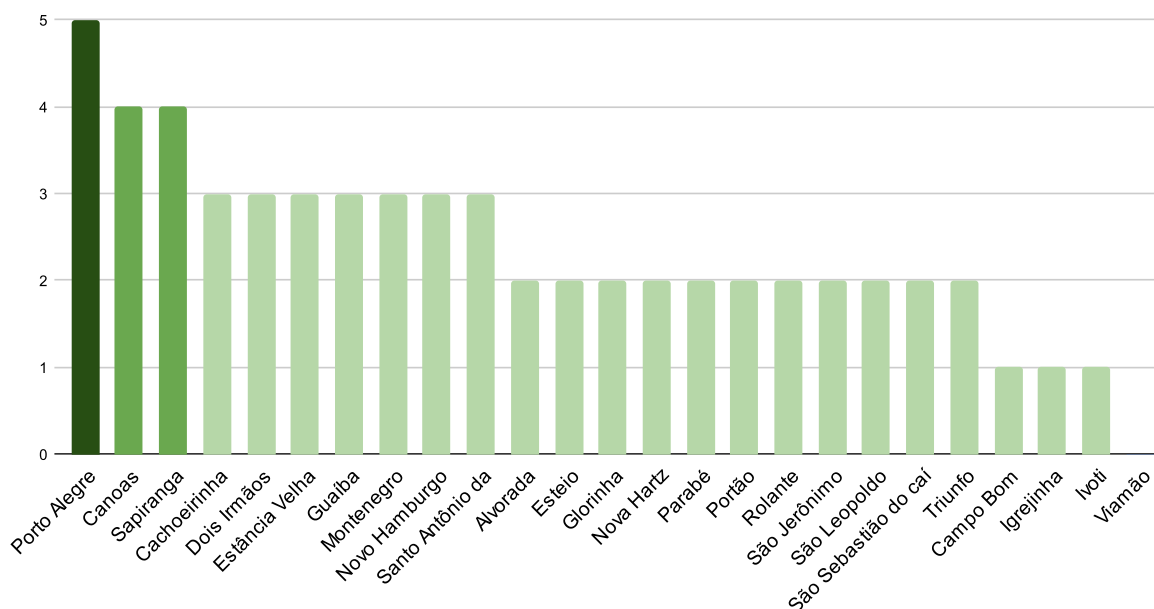
**Quadro 1: Elementos formais e número de PPAs com cada elemento**

| Elementos   | Quantidades de PPAs |
|-------------|---------------------|
| Diagnóstico | 1                   |
| Diretrizes  | 7                   |
| Metas       | 22                  |
| Objetivos   | 22                  |
| Indicadores | 9                   |

Fonte: elaborado pelos autores com base em Lima *et al.*, 2020.

Sobre diretrizes, ou seja, o rumo desejado pela gestão municipal, figuram em apenas sete municípios. Na maioria dos documentos, encontram-se metas e objetivos, porém sem conexão com diretrizes, nem com uma análise da realidade proporcionada pelo diagnóstico. Além disso, depa-ramo-nos com muitos objetivos genéricos, como “cuidar de todos” e “realizar uma boa gestão da cidade”, bem como muitas metas desprovidas de dimensão temporal ou quantitativa. Encontramos também alguns PPAs repetidos, copiados e colados de um município para outro. A concatenação e organização desses elementos ocorrem de maneira extremamente precária, revelando pouca atenção e prioridade conferidas a este documento formal.

Quanto à composição dos planos plurianuais, de acordo com esses elementos formais, foi possível constatar que 72% dos 25 municípios que integraram esta primeira etapa da pesquisa apresentaram apenas dois ou três elementos formais exigidos constitucionalmente.

**Gráfico 1: Municípios e quantidade de elementos formais**

Fonte: elaborado pelos autores.

Apenas dois municípios, Canoas e Sapiranga, continham os quatro elementos obrigatórios, e somente Porto Alegre possuía os cinco. Chama a atenção o fato que Canoas foi o único município que apresentou uma introdução ao PPA, enquanto nos demais municípios da RMPA foram encontrados muitos documentos dispersos.

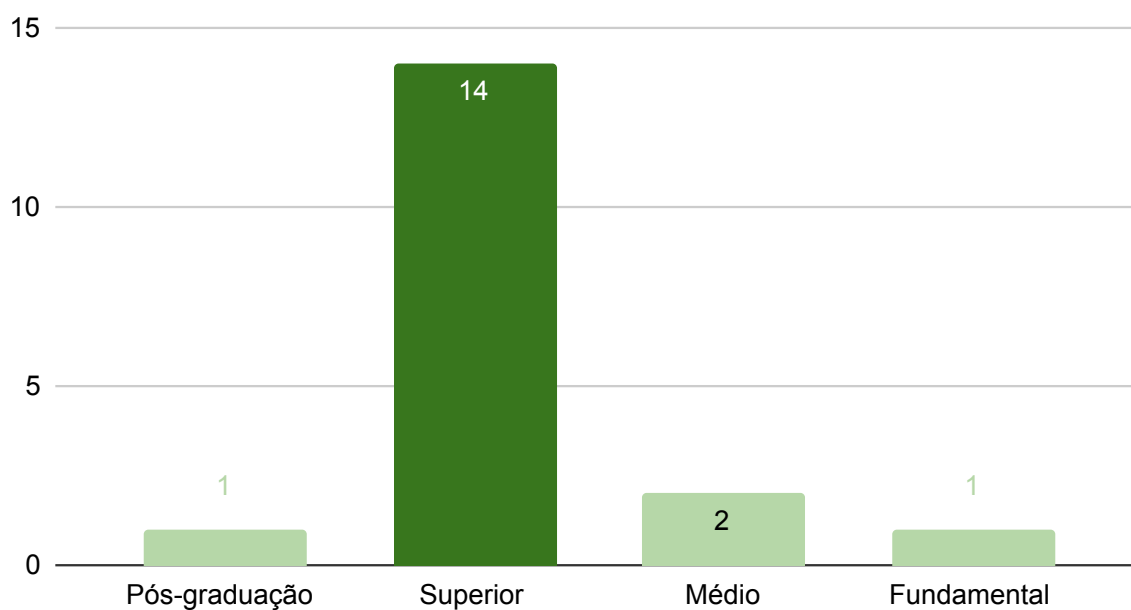
No que tange à transparência, o PPA não está presente em um único documento na maioria dos casos; ele surge em três, quatro ou até mesmo cinco arquivos. Houve situações em que mais de 20 arquivos foram identificados em alguns municípios, o que torna o processo bastante confuso e afeta o critério de transparência do PPA, tornando-o menos eficaz como instrumento de divulgação pública.

Na segunda etapa da pesquisa, buscou-se avaliar a burocracia responsável pelo planejamento municipal. Foram analisadas suas características de recrutamento e formação, as condições organizacionais, bem como a relação entre a qualidade dessa burocracia e a produção de planos qualificados.

Em relação à análise da burocracia, foi possível observar que o nível de escolaridade da burocracia municipal responsável pelo PPA pode ser considerado alto, uma vez que a maioria deles possui ensino superior. Apenas um respondente possui pós-graduação. O perfil está de acordo com o que a literatura já demonstrou: a maioria possui formação em ciências contábeis e ciências econômicas. Ainda há dois com formação em outra área e outros três cuja formação não foi possível identificar.

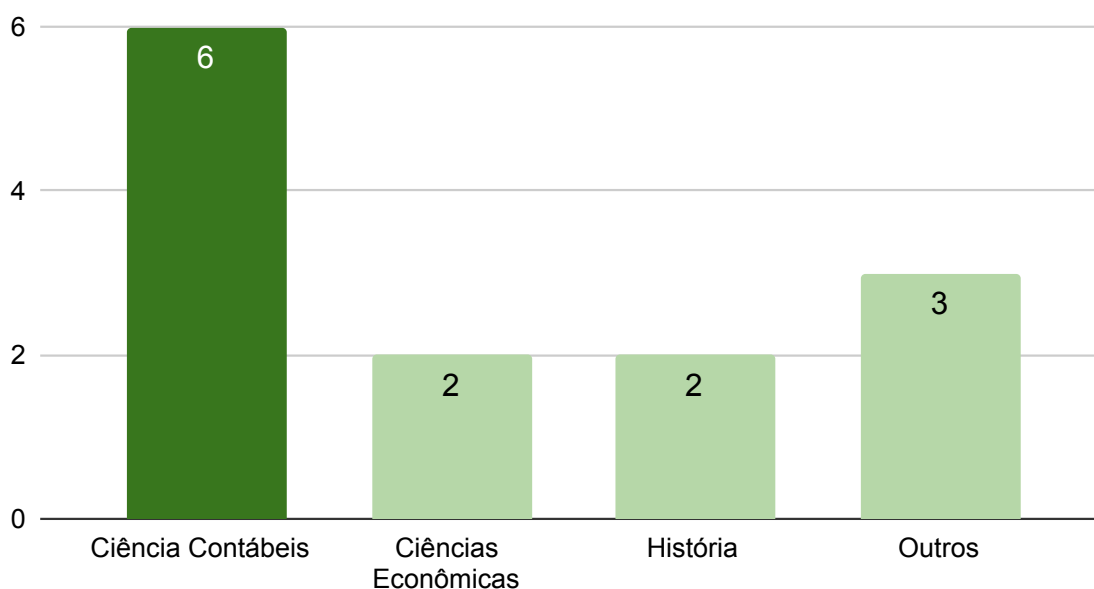
Mas, em síntese, há essa concentração de formação na área orçamentária, sendo a grande maioria portador de nível de escolaridade superior.

**Gráfico 2: Escolaridade da burocracia municipal**



Fonte: elaborado pelos autores.

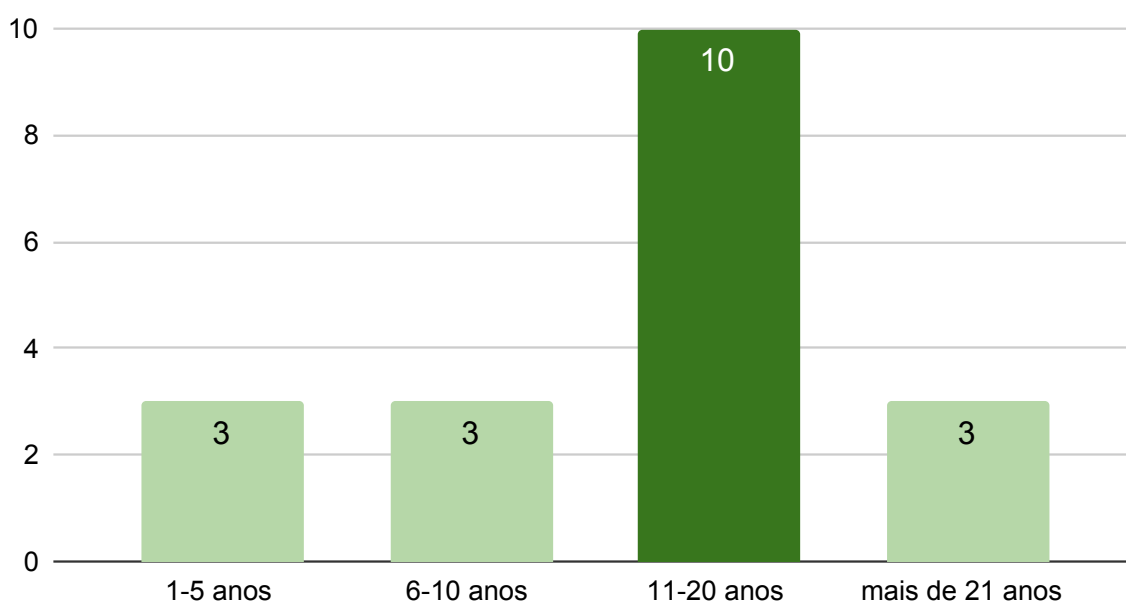
**Gráfico 3: Área de formação da burocracia municipal**



Fonte: elaborado pelos autores.

A maior parte da burocracia responsável pelo planejamento é de funcionários concursados (11), e seis (6) afirmam atuar em comissão. A maioria dos respondentes (10) da amostra possui experiência longa no serviço público, sendo de 11 a 20 anos.

Gráfico 4: Tempo de serviço da burocracia municipal



Fonte: elaborado pelos autores.

Apesar de esses burocratas possuírem um bom nível de formação e contarem com considerável tempo de serviço na função, eles compartilham a elaboração e gestão do PPA com outras tarefas do cotidiano da prefeitura.

A esse respeito, surge uma primeira diferenciação em relação ao que foi abordado no início desta nota: pensar em capacidade, tanto em capacidade burocrática quanto em tarefas de gestão estatal, requer contextualização. Por exemplo, no âmbito federal, o planejamento desempenha um papel central e as burocracias encarregadas desse planejamento são altamente qualificadas e dedicam-se exclusivamente a essa tarefa. Portanto, há uma diferença significativa com o contexto municipal em que a maioria compartilha a tarefa do planejamento com outras múltiplas, dispersando atenção e dedicação. Conforme nossos respondentes, apenas três deles têm como função exclusiva a elaboração e gestão do plano plurianual, os demais compartilham com outras. Isso evidencia as desigualdades nos contextos que estamos analisando.

Outra questão que merece atenção é que a maioria deles não recebe capacitação para o desempenho desta função. Se a literatura considera que a formação é um balizador de qualidade profissional, destacamos que a capacitação para o desempenho de tarefas específicas deve ser considerada como uma *proxy* de qualidade, pois ela treina o profissional profundamente para entender e executar uma atividade. Na pesquisa identificamos que metade dos respondentes receberam capacitação, enquanto a outra metade não. Procuramos entender quem ministra essa capacitação e, os achados revelam que ela é geralmente conduzida por consultorias privadas. Isso sempre foi objeto de maiores discussões com o grupo do campo de públicas da RMPA, pois entendemos que os cursos de administração pública e de políticas públicas também deveriam se inserir mais nessa área, usando sua *expertise* para colaborar com a gestão municipal.

Em relação à estrutura organizacional responsável pela elaboração e gestão do PPA nos municípios da pesquisa, a maioria das prefeituras possui estruturas permanentes dedicadas a essa finalidade. Poucas delas formam grupos provisórios para a gestão e elaboração do PPA. Observam-se aqui departamentos, coordenadorias, diretorias e assessorias relacionadas ao orçamento, contabilidade, planejamento, além de algumas secretarias como a de planejamento, orçamento, fazenda e governança e gestão.

No que diz respeito à temporalidade dessas estruturas, a maior parte delas são estruturas permanentes e não *ad hoc*, ou seja, não são formadas apenas para a elaboração do PPA. Isso indica um bom nível de institucionalidade dessa tarefa no município. Entretanto, apenas seis respondentes afirmaram a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA, indicando certa atenção na elaboração do plano - para cumprir com obrigações constitucionais - porém baixa preocupação com a gestão e implementação do plano - indicando baixo uso estratégico deste instrumento.

A partir desses achados da pesquisa é possível refletir sobre a situação das capacidades estatais voltadas ao planejamento nos municípios da amostra. A maioria desenvolveu estruturas permanentes para elaboração, um corpo de funcionários relativamente qualificado, com alta formação profissional e com longo tempo de serviço, porém, os PPAs demonstram uma baixa qualidade formal. Nessa condição, os PPAs têm seu potencial diminuído, servindo pouco para condução do destino estratégico programático das gestões municipais, uma vez que não se monitora, não se avalia os resultados, o que pode implicar na falta de práticas de retroalimentação que permitam a correção do percurso da política pública.

Cruzando os resultados com base nos indicadores montados para a pesquisa, a média dos scores da escala de capacidade burocrática ficou em 14 pontos. Sete municípios encontram-se acima da média (Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Guaíba, Nova Hartz, Porto Alegre e São Leopoldo,) indicando que existe na RMPA uma capacidade burocrática relativamente qualificada para elaboração e gestão do plano plurianual. Contudo, na escala dos requisitos formais do PPA, a média encontra-se em 2,4 pontos, sendo que apenas cinco municípios situam-se acima da média (Cachoeirinha, Canoas, Guaíba, Estância Velha e Porto Alegre). Isso reflete o que já discutimos em relação à precariedade desses documentos formais.

Tabela 1: Escalas de capacidade estatal

| Município      | Escala capacidades burocráticas e administrativas | Escala requisitos formais dos PPAs |
|----------------|---|------------------------------------|
| Campo Bom      | 20  | 1                                  |
| Alvorada       | 19  | 2                                  |
| Guaíba         | 19  | 3                                  |
| Porto Alegre   | 17  | 5                                  |
| Cachoeirinha   | 16  | 3                                  |
| São Leopoldo   | 16  | 2                                  |
| Nova Hartz     | 15  | 2                                  |
| Igrejinha      | 13  | 1                                  |
| Rolante        | 13  | 2                                  |
| Canoas         | 12  | 4                                  |
| Glorinha       | 12  | 2                                  |
| Estância Velha | 10  | 3                                  |
| Esteio         | 4   | 2                                  |

Fonte elaborado pelos autores com base em Papi, Horstmann, Padilha, 2022; Lima *et al.*, 2021.



Concluimos que as capacidades burocráticas e administrativas não respondem de maneira suficiente sobre a qualidade dos PPAs, fazendo-se necessário avaliar outras dimensões na pesquisa, como a prioridade dada pelos prefeitos a esse documento, assim como o envolvimento de atores governamentais e não governamentais na prática de planejamento. Questionamo-nos sobre o desgaste que o PPA vem sofrendo nos últimos anos, sobretudo com o governo Bolsonaro, que desejou por meio da PEC 188 reduzir o PPA a uma peça exclusivamente orçamentária.

## Reflexões finais

**D**iante da novidade e complexidade das capacidades estatais municipais, o estudo aponta para um esforço recente no Brasil de analisar esse universo. O desenvolvimento de pesquisas e esforços coordenados buscam compreender a formulação e implementação de políticas públicas no contexto municipal. A reflexão final reforça a importância de pensar as capacidades estatais municipais de forma diferenciada das capacidades estatais nacionais e destaca a necessidade de profissionalização para enfrentar os desafios da gestão pública no âmbito municipal.

Verificamos a partir de uma escala de inspiração *weberiana*, caracterizada pela literatura, acerca da qualidade da burocracia, que a maioria dos municípios cumpre os requisitos de recrutamento meritocrático, boa parte dos funcionários são recrutados por meio do concurso público, são estatutários, possuem formação superior e trabalham há mais de 10 anos. Porém, as carreiras públicas não possuem recompensas claras, tema em aberto e como um campo a ser explorado em futuras pesquisas.

Outra questão relevante é que a maioria dos trabalhadores dividem a tarefa do PPA com outras tarefas, de gestão, e não recebem, em sua maioria, cargo de confiança ou função gratificada para exercer a gestão e elaboração do PPA. Então, as estruturas administrativas, apesar do relativo nível de institucionalização, a maioria dos PPAs são feitos dentro de uma secretaria, de departamentos, de coordenações próprias, o que também não se reflete na qualidade do plano e do documento formal.

O que isso nos diz? Que examinar planejamento local e o PPA como uma peça de planejamento exige ir mais adiante do que a questão do exame das capacidades burocráticas e administrativas. Pensamos que é preciso verificar a ativação política dessas capacidades burocráticas, bem como a valorização política dada ao planejamento. Isso deve variar de governo para governo, o papel do alto escalão, do chefe do executivo municipal, e é algo bastante importante a ser verificado.

Outras questões também relevantes, que temos debatido, é sobre a possível obsolescência do PPA para os gestores locais. Realizando um exame mais informal- isso precisa avançar para uma etapa de pesquisa mais sistemática e operacional- foi possível verificar que em alguns municípios estão sendo utilizadas outras peças de planejamento, tais como o planejamento estratégico, o plano de metas, que rivalizam ou substituem o PPA como peça estratégica.

Ainda passamos por um contexto de tentativa de desmonte do planejamento, via PEC 188 em que se indicava a redução do PPA a uma peça orçamentária e não mais política, programática e orçamentária. Existiu um movimento no governo Bolsonaro que veio do centro para a periferia, de desvalorização do PPA como um instrumento estratégico, sendo subtraído a uma peça orçamentária de obrigação constitucional. Porém, entendemos que se trata de um instrumento importante da gestão pública, que precisa ser revalorizado e que contém capacidade de aglutinação de outras peças de planejamento, de promover maior transparência ao setor público e servir, inclusive, de canal de participação popular.

Nossa agenda com relação ao planejamento está avançando por essas vias, de que é preciso pensar outras dimensões para além da capacidade burocrática, devendo se incluir necessariamente a política, ou seja, a valorização que é dada a essa peça pelos gestores locais.

## Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006.

ABRUCIO, L.F. *et al.*, A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.R. *et al.*, *Burocracia e Política no Brasil*. RJ, FGV, 2010.

BICHIR, R.; SIMONE JÚNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State. In: P. B. EVANS, D. RUESCHMEYER & T. SKOCPOL (Eds.), *Bringing the state back in* (p. 3-43). Nova York: Cambridge University Press, p. 346-366, 1985.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

GRIN, E. J.; DEMARCO D. J.; ABRUCIO F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

LIMA, L. L.; LUI, L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. *Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre*. Urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 2020.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v.25, n. 64, p.3-21, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>

PAPI, L. P.; HORSTMANN, G.; PADILHA, P. Z. Institucionalidade e potencialidades do plano plurianual municipal: uma análise da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: *Boletim de Análise Político-Institucional* / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.34. Brasília: Ipea, 2023.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in strategies of analysis in current research. In: P. B. EVANS, D. RUESCHEMEYER & T. SKOCPOL (Eds.), *Bringing the state back in* (p. 3-43). Nova York: Cambridge University Press. 1985.

TILLY, C. *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

CADERNO

# Capacidades estatais: avanços e tendências

Quali  
gov

ENAP