

**Proposição teórica de um modelo de análise da capacidade institucional dos municípios brasileiros**

**DANIELLY ESTEVAM SILVA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

**DANIELA ROSIM**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

**VICENTE DA ROCHA SOARES FERREIRA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

Título: Proposição teórica de um modelo de análise da capacidade institucional dos municípios brasileiros

Resumo: No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, o município brasileiro adquiriu autonomia administrativa, financeira, normativa e política, autonomia esta que impulsiona o processo de criação e desenvolvimento da capacidade institucional municipal. Apesar da importância do tema, capacidade institucional vem sendo um grande desafio na academia devido à escassez de pesquisa sobre o tema e a grande quantidade de pesquisas que focam em avaliar mais os programas de políticas públicas do que condições (estruturas institucionais) para que elas sejam bem implementadas. Com base nessas informações o presente trabalho tem como objetivo propor um modelo para analisar e descrever a capacidade institucional dos municípios brasileiros, a partir da do que existe na literatura nacional e internacional do tema.

Palavras-chave: Capacidade Institucional, Autonomia Municipal, Descentralização, Governos Subnacionais.

## 1. Introdução

Após a Constituição de 1988, os municípios brasileiros se proliferaram em uma dimensão jamais vista no mundo pois foram criados 1.385 municípios ou seja, cerca de 25% dos 5.570 hoje existentes ou 33% de acréscimo sobre os 4.179 que existiam em 1988. Tal fato trouxe, evidentemente muitas preocupações, afinal, realidades tão diferentes do território nacional passaram a ser tratadas e estruturadas da mesma maneira (TOMIO, 2002). Uma preocupação latente com o resultado desse movimento emancipacionista vem sendo a falta de capacidade institucional que muitos dos municípios apresentam para gerenciar suas políticas e programas e levar a cabo os planos de governo anunciados.

Ao se falar de capacidade institucional municipal é importante trazer à tona a importância da autonomia municipal, uma vez que segundo Santin e Flores (2012), descreve que a autonomia municipal é dividida em administrativa, financeira, normativa e política, cada uma dotada de elementos distintos. Sendo que a autonomia administrativa se encontra na capacidade que o Município tem de, por si só, administrar a si próprio e organizar todo o rol de serviços locais a ele competentes.

Apesar da importância do tema, capacidade institucional vem sendo um grande desafio na academia devido à escassez de pesquisa sobre o tema e a grande quantidade de pesquisas que focam em avaliar mais os programas de políticas públicas do que condições (estruturas institucionais) para que elas sejam bem implementadas.

Se discutir capacidade institucional já é complexo, mais difícil ainda se torna a discussão de capacidade institucional em nível de municípios. Isso ocorre por que além dessa estrutura de governo ser singular em relação às estruturas de governos subnacionais no mundo, os pesquisadores da área pública ainda insistem em focar mais nas políticas públicas em si, do que propriamente nas estruturas da gestão municipal como elo vital do federalismo para a materialização dos programas governamentais. Isto é exemplificado pela escassez de literatura e estudos sobre a capacidade institucional municipal (VIDAL, 2014).

No levantamento bibliográfico feito para a elaboração deste estudo, demonstra-se que além da escassez de literatura, não existe um conceito que represente adequadamente o que seja capacidade institucional. Os poucos trabalhos científicos encontrados, apenas mencionam o tema ou ainda, como coloca Fernandes (2016), o tratam de forma indireta. Isso faz com que o conceito de capacidade institucional seja aplicado de forma muito difusa a cada estudo sem a preocupação em se propor uma definição conceitual, dificultando ainda mais o desenvolvimento de pesquisa aplicada e o interesse pelo tema.

Para a realização do levantamento bibliográfico foi realizada uma pesquisa diretamente no google acadêmico. A palavra-chave para a busca foi “capacidade institucional”. Durante a realização desta busca, evidencia-se que muitos trabalhos realizados utilizam o termo “capacidade institucional” no título do trabalho, mas no desenvolvimento do estudo não é diagnosticado o aprofundamento no tema. Dos trabalhos utilizados para a o entendimento da evolução da capacidade institucional e desenvolvimento do modelo de avaliação desta capacidade, foram encontrados 14 trabalhos que tratam diretamente sobre o tema.

Dos trabalhos analisados, o trabalho de Huerta (2008) e o trabalho de Huerta e Montes (2013) foram os que mais se dedicaram ao estudo sobre o tema e que evoluíram para a construção de um modelo de avaliação da capacidade institucional. Posto isto, estes trabalhos serão utilizados como pilares no presente estudo, como forma de contribuição para o avanço do tema de capacidade institucional.

Com base nessas informações o presente trabalho tem como objetivo propor um modelo para analisar e descrever a capacidade institucional dos municípios brasileiros, a partir da do que existe na literatura nacional e internacional do tema.

## 2. Origem e evolução da Capacidade Institucional

Durante a década de 1980, os países em desenvolvimento não apresentavam capacidade para implementar suas políticas e programas, e tal fato acabou impulsionando os órgãos de financiamento, como por exemplo o banco mundial, a pesquisar os motivos pelos quais estes países não conseguiam investir de forma eficiente e eficaz em seus programas de governo. Diante deste cenário desenvolveu-se o conceito de capacidade institucional (MIZRAHI, 2003).

Naquele momento dos anos 1980, foram desenvolvidos alguns programas cujo foco era a transferência do conhecimento sobre a capacidade institucional dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, permitindo, desta forma, a construção de um novo referencial sobre aprimoramento de competências institucionais, que levava em consideração as capacidades locais existentes (FERNANDES, 2016). Aquele contexto desencadeou um movimento de países e organismos internacionais em torno da avaliação das condições institucionais existentes para a implementação dos serviços públicos, estimulando o surgimento de organizações públicas e privadas especializadas na avaliação de capacidade e implementação de programas de aprimoramento de tal capacidade. Diante desse contexto, a capacidade institucional foi definida como o desempenho de uma organização para transformar seus recursos financeiros em políticas e programas de forma eficiente e eficaz (MIZHARI, 2003).

Já em meados da década de 1980 o conceito de capacidade institucional passou por um processo de aperfeiçoamento, passando a ser sinônimo de fortalecimento institucional. O fortalecimento institucional se referia às técnicas de reengenharia organizacional com foco na construção, melhoria e fortalecimento da estrutura interna, sistemas e estratégias da organização, bem como da importância de seus quadros técnico-burocráticos (LUBAMBO, 2002; HUERTA, 2008; VIDAL, 2013). Assim, o conceito de capacidade institucional passa de um olhar de resultado final (desempenho) para um olhar de aperfeiçoamento dos meios (processos internos).

Em consequência dessa reformulação do conceito já a partir dos anos 1980, pesquisadores entenderam o conceito de capacidade institucional como a união do conceito de capacidade institucional mais fortalecimento institucional, ou seja, o desempenho de uma organização para transformar seus recursos financeiros em políticas e programas de forma eficiente e eficaz (VIDAL, 2014). Assim, a capacidade institucional seria o desempenho de uma organização em transformar seus recursos financeiros em políticas e programas de forma eficiente, eficaz e efetiva levando em consideração a construção, a melhoria e o fortalecimento da estrutura interna da instituição pública.

Após essa reformulação do conceito, a capacidade institucional passa a ser caracterizada como um conjunto de características e habilidades técnico-burocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública, tomando a estrutura do governo (nacional e subnacional) em sua totalidade. Essas habilidades técnico-burocráticas e as características como o controle das finanças, as tecnologias, o monitoramento das políticas públicas, a infraestrutura da instituição e o controle de capital foram expressas como os meios em que a capacidade institucional se materializa nos governos subnacionais (VIDAL, 2013; VIDAL, 2014).

No fim da década de 1980, diante do processo de avaliação da capacidade institucional alguns questionamentos e críticas foram levantados acerca deste conceito, principalmente em relação à incorporação do conceito de fortalecimento institucional, que já era consolidado. Tais críticas levaram a uma nova busca pelo o que seria o conceito de capacidade institucional, configurando-o como um conceito em movimento (VIDAL, 2013; VIDAL, 2014).

Diante dos questionamentos realizados no fim da década de 1980, entendeu-se que capacidade institucional e fortalecimento institucional eram conceitos distintos, porém interligados pois, para que um governo subnacional apresente um maior grau de capacidade institucional seria necessário que este apresentasse um maior nível de fortalecimento institucional. Assim, os conceitos tornaram-se complementares, mas não sinônimos. O fortalecimento institucional, ou seja a construção, melhoria e fortalecimento da estrutura interna da instituição pública, incorpora o processo de formulação e implementação de políticas fazendo com que o governo subnacional apresente uma maior capacidade institucional (LUBAMBO, 2002; HUERTA, 2008; VIDAL, 2013; VIDAL, 2014).

Já na década de 1990, a ênfase do conceito de capacidade institucional entra em um novo processo de reformulação. Nesse momento, diante do início da formulação de políticas públicas em agendas globais, ficou latente a necessidade de fortalecimento das instituições públicas no mundo todo, fazendo com que tais instituições, tanto no nível nacional quanto subnacional se tornassem parceiras na implementação de agendas globais. Naquele momento chegou-se à conclusão de que nem os mercados nem as democracias poderiam funcionar bem se os governos não fossem capazes de projetar e implementar políticas públicas apropriadas; de administrar recursos de forma equitativa; de apresentar mais transparência e eficiência; e de responderem aos mandatos de cidadania para o alcance do o bem-estar social, ou seja, se os governos não tivessem capacidade institucional (HUERTA, 2008).

Neste contexto, Huerta (2008, p.122) explica que o conceito que permitiu aumentar a capacidade foi o da “construção da capacidade institucional” (capacitação), que "pressupõe uma visão mais complexa e uma abordagem sistêmica que localiza os problemas organizacionais em um ambiente com vários níveis, atores e influências, e com importantes interdependências entre eles ". À luz dessa abordagem, surgem definições de capacitação que orientam as intervenções para promover a "boa governança" nos países em desenvolvimento.

Logo, nesse período, o conceito de capacidade institucional evoluiu de uma abordagem mais “específica”, voltada para o fortalecimento operacional no interior das organizações, para uma abordagem mais “sistêmica”, que vislumbrava os problemas organizacionais dentro de um ambiente com vários níveis, atores e influências, e de maneira interdependente.

À luz desta reformulação do conceito, a “boa governança” era considerada como a nova aspiração dos governos na projeção e implementação de políticas públicas. O ponto de partida desta visão foi uma estrutura “ecológica” sob a qual mudanças no papel do Estado em relação à resolução de problemas públicos afetaria o modo de atuação e o conteúdo das responsabilidades dos órgãos públicos, ou seja, a organização deveria se moldar ao ambiente no qual ela estaria inserida (HUERTA, 2008).

Deste modo, a capacidade institucional na década de 1990 foi conceituada como a capacidade das organizações para absorver e fortalecer as responsabilidades e operar de forma mais eficiente, fazendo com que a capacidade institucional pudesse ser construída com base na sua diversidade, pluralismo, autonomia e interdependência em relação a outras organizações do sistema (HUERTA, 2008).

No final da década de 1990, Lessik e Michener (2000) realizaram um estudo no qual expressaram que a capacidade institucional das organizações está diretamente relacionada ao alcance dos resultados da organização, o que sugere a necessidade de investimento para fortalecer a capacidade organizacional, para além do assessoramento na implementação de programas que viabilizem os objetivos das organizações. Para as autoras o termo capacidade institucional pode ser utilizada de forma intercambiável aos termos construção institucional, fortalecimento institucional, capacidade organizacional e desenvolvimento organizacional.

Ainda no final da década de 1990, o conceito de capacidade institucional entra em um novo processo de transição, com Lubambo (2002) propondo um conceito para a capacidade institucional que o aproxima do conceito de Governabilidade. Para a autora, a capacidade

institucional seria como a capacidade organizacional de empreender ações públicas coletivas de maneira sustentável sendo essa uma condição garantidora da continuidade do desempenho, da estrutura e dos processos instituídos nas unidades federativas. Assim, de acordo com este conceito proposto, pode-se afirmar a existência de uma relação proporcional entre governabilidade e capacidade institucional pois, quanto maior o grau de governabilidade, maior a capacidade institucional dos governos de implementar suas políticas.

Entrando na década de 2000, o conceito de capacidade institucional ainda continua sendo considerado como um conceito em movimento pois, além de passar por muitas redefinições em períodos anteriores, sua amplitude e complexidade fizeram com ele fosse aplicado em diversos cenários e de várias maneiras. Neste momento os conceitos de capacidade institucional; capacidade do estado; capacidade de gestão pública; capacidade política; e capacidade administrativa se mesclam e passam a ser usados como sinônimos (OSPINA, 2002; HUERTA, 2008).

Também na década de 2000, houve uma confusão acerca do campo de aplicação (União, Estado ou Município) do conceito de capacidade institucional. Por ser um conceito que abrange os níveis individuais, operacionais e institucional de um ente subnacional, diretamente relacionado à governabilidade e que está presente desde a formulação, implementação e avaliação das políticas é fácil unir vários conceitos que tratam destes fatos isoladamente e utilizá-los como o conceito de Capacidade Institucional (HUERTA, 2008).

Assim, levando em consideração a evolução dos conceitos e a contextualização dos cenários de capacidade institucional na década de 2000, Salazar *et. al.* (2008) afirma que a capacidade institucional parte de pré-condições mínimas de natureza fiscal, administrativa e programática, que são essenciais para que uma administração municipal venha a ter sucesso.

Para que os governos subnacionais apresentem capacidade institucional é fundamental que haja esforço para a modernização administrativa, estruturação e consolidação de práticas de planejamento participativo e gestão eficiente das contas públicas para a construção de municipalidades sustentáveis e participativas. Assim, a administração pública municipal precisaria promover, continuamente, melhorias em eficiência e eficácia, tendo, ao mesmo tempo, que se debater com a escassez de recursos, especialmente os financeiros, e de pessoas com habilidade para lidar com o bem público, destacando a importância do desenvolvimento local integrado ao global (Salazar *et. al.*;2008).

Na década de 2000, como expressado por Huerta (2008) e Salazar *et. al.* (2008) o Município passou a ter um papel de destaque diante da capacidade institucional, uma vez que o município a partir de demarcações federativas adquiriu uma grande autonomia, tanto no planejamento e execução de seu orçamento quanto na implementação de programas e políticas públicas. Logo, diante de todas as atribuições que um município detém, é necessário que este apresente um alto nível de capacidade institucional, fato este que explica a necessidade de estudos e atenção à capacidade institucional em nível subnacional.

Na década de 2000 é então perceptível um leve aumento dos estudos que se dedicaram em estudar a capacidade institucional, fazendo com que o conceito voltasse para um período de consolidação já que as propostas anteriores são complementares. Assim, é possível concluir que na década de 2000 a capacidade institucional foi considerada como a capacidade das organizações de absorver e fortalecer responsabilidades e operar com mais eficiência, podendo ser evidenciada nos níveis individual, organizacional e institucional e ser amplamente relacionada à governança e à governabilidade.

Da transição dos anos 2000 para 2010 até os dias atuais, ainda há poucas publicações sobre o tema. Tal fato leva à conclusão de que o processo de definição do conceito de capacidade institucional teve pouco avanço, por mais que a literatura considerasse esse como um tema importante. Assim, a partir de 2010 alguns pesquisadores apresentaram maior

preocupação com tal escassez de estudos que avançassem para uma consolidação do conceito que passou a ser mais aplicado.

Taylor (2010) seguindo os níveis de capacidade institucional (individual, organizacional e institucional) evidenciados por Huerta (2008), afirma que a capacidade institucional pode ser construída a partir de cinco dimensões, sendo elas: construção do conhecimento base da organização, desenvolvimento profissional, fortalecimento organizacional, reformas diretivas e reformas que estimulam mudanças na organização.

Já Veloso *et al.* (2011) reconhecem que a capacidade institucional está relacionada à governabilidade, à transparência e à eficácia da ação pública municipal. A capacidade de gestão pública pode ser definida e descrita de diversas formas, mas basicamente consiste na habilidade das administrações em cumprir suas responsabilidades em um governo democrático, utilizando sabiamente os recursos públicos e direcionando-os para os objetivos desejados, gerindo programas e pessoas de forma eficiente e avaliando se os objetivos estão sendo alcançados.

Montoro, Cruz e Bio (2011) também desenvolveram um estudo sobre a capacidade institucional dos municípios, permitindo um diagnóstico da capacidade de gestão das administrações públicas, mediante a identificação de elementos pertencentes à estrutura administrativa das prefeituras e relacionados ao desempenho das políticas públicas de forma geral. Para os autores a capacidade institucional é conceituada como a habilidade das administrações para cumprirem suas responsabilidades em um governo democrático, utilizando bem os recursos públicos e direcionando-os para os objetivos desejados, gerir programas e pessoas de forma eficiente, e avaliar se os objetivos estão sendo alcançados. Os autores propõem essa definição ao considerar importante colocar em pauta o tema “Capacidade Institucional nos entes Subnacionais” diante da autonomia apresentada pelos municípios na formulação e implementação de suas políticas públicas.

O estudo de Huerta (2008) continuou sendo realizado na transição da década de 2000 para a década de 2010 por Huerta e Montes (2013). As autoras desenvolveram um modelo de análise para a capacidade institucional levando em consideração que esta capacidade é construída e desenvolvida a partir da multiplicidade de fatores institucionais. Quanto aos seus componentes, destacam-se : capacidade administrativa (as habilidades técnico-burocráticas do aparato estatal necessárias para implementar seus objetivos oficiais) e capacidade política (interação política) (HUERTA; MONTES, 2013).

O conceito referente descrito por Huerta e Montes (2013) apresenta capacidade institucional como um conjunto de características e habilidades técnico-burocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública, tomando o Estado como referência (VIDAL, 2014).

Em 2016, pesquisadores da Fundação Carlos Chagas (FCC) por meio de um projeto de pesquisa sobre capacidade institucional nos municípios encontraram um problema: a falta de consenso na definição de capacidade institucional nos estudos e publicações sobre o tema nas duas últimas décadas. Isso fez com que Martins (2013) e Fernandes (2016) destinassem um esforço frente a essa lacuna, e realizassem uma revisão da literatura, analisando as mais diversas definições, e propusessem então a mais recente e que vem sendo utilizada no Brasil.

De acordo com Fernandes (2016), capacidade institucional está relacionada à capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas e seu desenvolvimento ou fortalecimento, e envolve a garantia de atendimento da demanda efetiva e a racionalização dos processos administrativos e financeiros, de modo a garantir a eficiência dos serviços prestados.

Desta forma, nota-se a existência de estreita vinculação entre capacidade institucional e capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas. Isso significa que capacidade institucional envolve a identificação dos objetivos e metas da instituição com o propósito de aprimorá-la ou reforçá-la (MARTINS, 2013; FERNANDES, 2016).

Como forma de contribuição e sistematização da evolução do conceito de capacidade institucional, foi elaborada a tabela abaixo.

Tabela 1: Evolução do conceito de Capacidade Institucional

ANOS	FASE	CONCEITO
<b>Início dos anos 1980 até metade dos anos 1980</b>	Nesta fase, o foco varia de um olhar de resultado final (desempenho) para um olhar de aperfeiçoamento dos meios (processos internos).	capacidade institucional é definida como desempenho de uma organização para transformar seus recursos financeiros em políticas e programas de forma eficiente e eficaz, utilizando as técnicas de reengenharia organizacional com foco na construção, melhoria e fortalecimento da estrutura interna.
<b>Final dos anos 1980</b>	O foco principal neste momento continua sendo o aperfeiçoamento dos meios, mas há um leve avanço para o desempenho dos programas e políticas públicas.	capacidade institucional é caracterizada como um conjunto de habilidades técnico-burocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública.
<b>Início dos anos 1990</b>	Foco no ambiente organizacional com vários níveis, atores e influências, e com importantes interdependências entre eles.	capacidade institucional é a capacidade das organizações para absorver responsabilidades, operar de forma mais eficiente e fortalecer a responsabilidade, sendo constituída com base na sua diversidade, pluralismo, autonomia e interdependência em relação a outras organizações do sistema.
<b>Final dos anos 1990</b>	Foco na governabilidade, sendo evidenciado que quanto maior a governabilidade maior será a capacidade institucional.	capacidade institucional é a capacidade de empreender ações públicas coletivas de maneira sustentável sendo essa uma condição garantidora da continuidade do desempenho, da estrutura e dos processos instituídos nas unidades federativas.
<b>Anos 2000</b>	Foco na gestão administrativa, com ênfase nos governos subnacionais.	capacidade institucional é a capacidade das organizações de absorver responsabilidades, operar com mais eficiência e fortalecer a responsabilidade.
<b>Anos 2010 até os dias atuais</b>	Foco nos componentes (capacidade administrativa e capacidade política) essenciais à existência da capacidade institucional.	capacidade institucional, refere-se a um conjunto de características e habilidades técnico-burocráticas relacionadas com o desempenho e o sucesso das políticas públicas de uma instituição pública, tomando o Estado como referência.

Diante da evolução apresentada do conceito de capacidade institucional, conclui-se que tal capacidade se manifesta nos municípios por meio da autonomia municipal garantida na Constituição de 1988 no caso do Brasil. Portanto, a capacidade institucional pode ser compreendida como o conjunto de habilidades técnico-burocráticas, recursos financeiros e capacidade política que se relacionam diretamente e proporcionalmente.

A partir da formulação desse conceito, propõe-se um modelo para orientar a pesquisa e a prática nos estudos sobre capacidade institucional em governos locais no Brasil.

### 3. Proposta de um modelo-guia para análise da capacidade institucional nos municípios

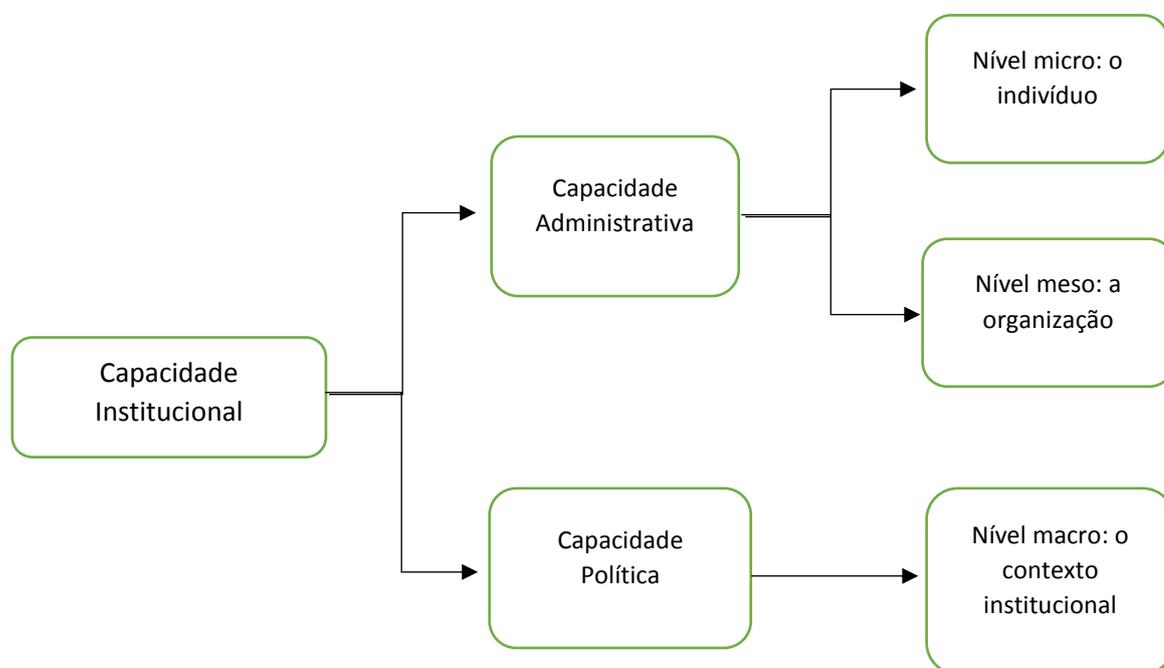
A capacidade institucional se expressa por meio de dois componentes que se relacionam no processo de avaliação desta capacidade. Assim, para a avaliação da capacidade institucional

é necessário combinar os componentes dessa capacidade, sendo estes componentes a capacidade administrativa e a capacidade política.

A capacidade administrativa refere-se às habilidades técnico-burocráticas do aparato estatal necessárias para implementar seus objetivos oficiais. A capacidade política refere-se à interação política que, enquadrada em determinadas regras, normas e costumes, estabelece os atores do Estado e o regime político com os setores socioeconômicos e com aqueles que atuam no contexto internacional. Portanto, a capacidade política está associada à maneira pela qual os atores políticos se relacionam entre si, mas também àqueles indivíduos e grupos que lutam para se engajar ativamente em certos campos da esfera pública (HUERTA, 2008).

Conforme expresso na seção anterior, Huerta (2008), divide a capacidade institucional em três níveis: o micro: o indivíduo; o meso: a organização; e a macro: o contexto institucional amplo. E estes três níveis são divididos entre os componentes da capacidade Institucional, como expressa a figura abaixo.

Figura: Componentes e níveis da capacidade institucional



Dando continuidade ao estudo iniciado em 2008, Huerta e Montes (2013) elaboraram um modelo complementado pelos atributos que descrevem esses fatores e as dimensões que servem de base para desenvolver as relações entre os fatores institucionais. Deve-se notar que os fatores institucionais selecionados são organizados por nível (micro, meso e macro) e componente (capacidade administrativa e capacidade política). Considera-se que a seleção dos principais fatores tem o mérito de reconhecer a complexidade da capacidade institucional e optar por segmentá-la em partes operacionalizáveis, e selecionar dentre as partes aquelas que são consideradas como tendo maior influência na construção e/ou desenvolvimento da habilidade exigida pelas agências governamentais dos entes governamentais.

O modelo que serve de referência para analisar a capacidade institucional que um governo local constrói e/ou desenvolve pode ser constituído pelos seguintes fatores: reconhecimento público, recursos humanos, cooperação e coordenação, autoridade, recursos econômicos, a participação do público e o processo políticas públicas. O reconhecimento

público é um fator institucional que, embora localizado na capacidade institucional nível meso, influencia a construção e/ou desenvolvimento dos fatores institucionais que também determinam a capacidade das instituições do governo local (HUERTA; MONTES, 2013).

É importante evidenciar que o modelo de avaliação da capacidade institucional proposto por Huerta e Montes (2013) é o único estudo na América Latina que desenvolveu um modelo de avaliação voltado para os governos locais da região.

Logo, a figura 2 visa apresentar o modelo de avaliação da capacidade institucional proposto por Huerta e Montes (2013).

Como forma de aprimorar o modelo de operacionalização e avaliação da capacidade institucional de Huerta e Montes (2013) para a esfera local de governo propõe-se os componentes da tabela 1. Esta tabela evidencia a operacionalização do modelo de avaliação da capacidade institucional proposto neste estudo.

A tabela 1 foi construída a partir de métodos qualitativos de pesquisa. Como o tema “capacidade institucional” ainda é incipiente no Brasil, o ideal para o avanço sobre o tema é a realização de estudos de caso, para a criação de uma teoria consolidada. Desta forma, as ferramentas entrevistas semiestruturadas, observação direta e pesquisa documental foram consideradas o tripé para a análise da capacidade institucional.

Para um melhor entendimento, a tabela 1 evidencia quais são os atores sociais que devem ser entrevistados, o que será observado na realização das observações diretas e os documentos que devem ser analisado.

Figura2: Modelo de avaliação da Capacidade Institucional

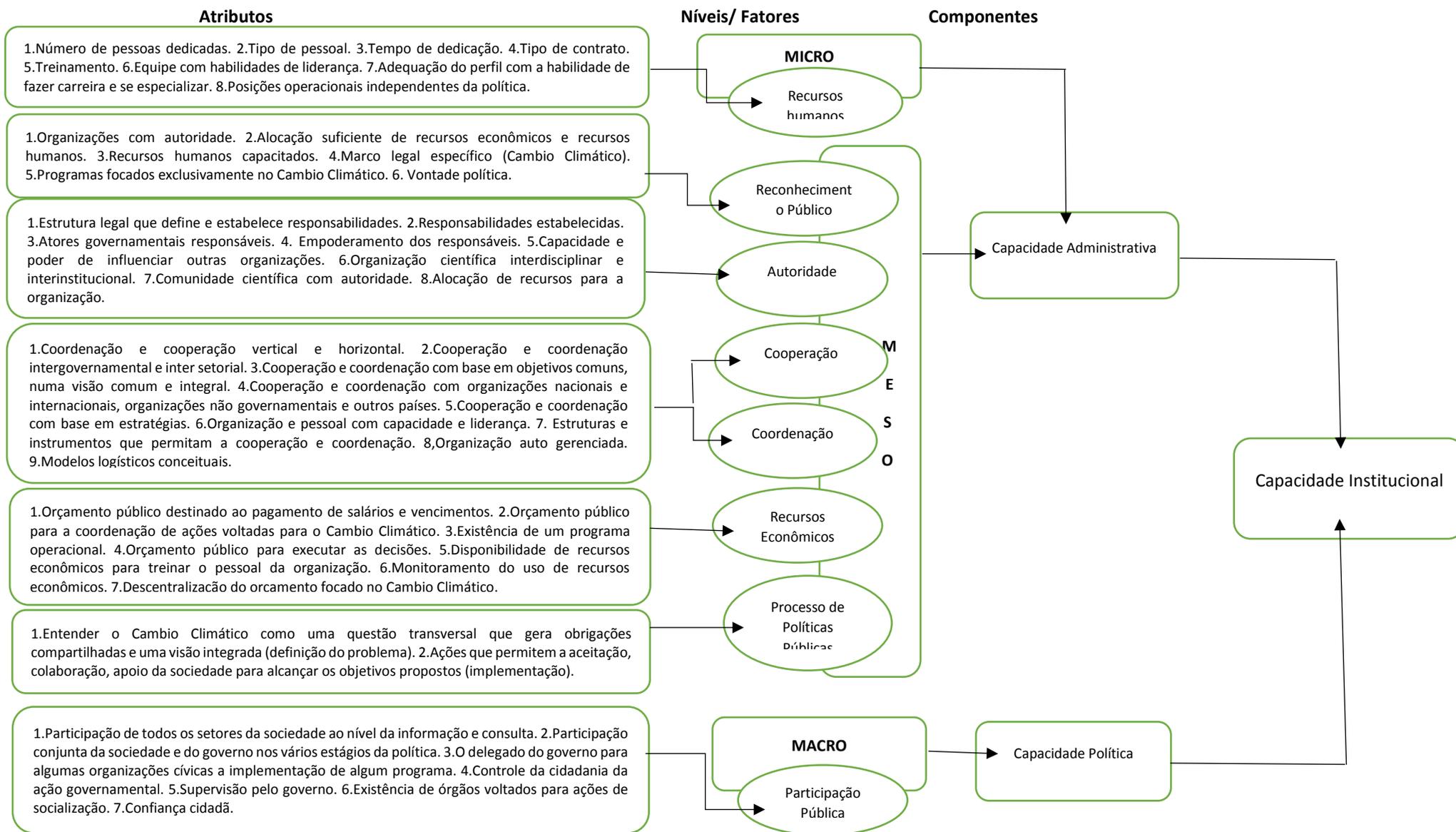


Tabela 1: Operacionalização do modelo de capacidade Institucional

Atributos	Forma de coleta de dados	Documentos a serem analisados	O que será observado?	Quem será entrevistado?
1.Número de pessoas dedicadas. 2.Tipo de pessoal. 3.Tempo de dedicação. 4.Tipo de contrato. 5.Treinamento. 6.Equipe com habilidades de liderança. 7.Adequação do perfil com a habilidade de fazer carreira e se especializar. 8.Posições operacionais independentes da política.	Pesquisa documental + Entrevistas	Folha de pagamento e quadro de pessoal	-	Gestores municipais e funcionários públicos
1.Organizações com autoridade. 2.Alocação suficiente de recursos econômicos e recursos humanos. 3.Recursos humanos capacitados. 4.Marco legal específico (Agenda 2030). 5.Programas focados exclusivamente na Agenda 2030. 6. Vontade política.	Pesquisa documental + Entrevistas	Quadro de registro de pessoal, folha de pagamento, trajetória funcional e LOA	-	Gestores municipais e funcionários públicos
1.Estrutura legal que define e estabelece responsabilidades. 2.Responsabilidades estabelecidas. 3.Atores governamentais responsáveis. 4. Empoderamento dos responsáveis. 5.Capacidade e poder de influenciar outras organizações. 6.Organização científica interdisciplinar e interinstitucional. 7.Comunidade científica com autoridade. 8.Alocação de recursos para a organização.	Pesquisa documental + Entrevistas	Leis Municipais, estrutura organizacional do governo, planos de governo, acordos entre governos	-	Gestores municipais
1.Coordenação e cooperação vertical e horizontal. 2.Cooperação e coordenação intergovernamental e inter setorial. 3.Cooperação e coordenação com base em objetivos comuns, numa visão comum e integral. 4.Cooperação e coordenação com organizações nacionais e internacionais, organizações não governamentais e outros países. 5.Cooperação e coordenação com base em estratégias. 6.Organização e pessoal com capacidade e liderança. 7. Estruturas e instrumentos que permitam a cooperação e coordenação. 8.Organização auto gerenciada. 9.Modelos logísticos conceituais.	Pesquisa documental + Entrevistas	Acordos de cooperação entre governos, plano de governo, estruturas organizacionais	-	Gestores municipais
1.Orçamento público destinado ao pagamento de salários e vencimentos. 2.Orçamento público para a coordenação de ações voltadas para a Agenda 2030. 3.Existência de um programa operacional. 4.Orçamento público para executar as decisões. 5.Disponibilidade de recursos econômicos para treinar o pessoal da organização. 6.Monitoramento do uso de recursos econômicos. 7.Descentralização do orçamento focado na Agenda 2030.	Pesquisa documental	PPA, LDO e LOA	-	-
1.Entender a Agenda 2030 como uma questão transversal que gera obrigações compartilhadas e uma visão integrada (definição do problema). 2.Ações que permitem a aceitação, colaboração, apoio da sociedade para alcançar os objetivos propostos (implementação).	Entrevistas	-	-	Gestores municipais e implementadores de políticas públicas
1.Participação de todos os setores da sociedade ao nível da informação e consulta. 2.Participação conjunta da sociedade e do governo nos vários estágios da política. 3.O delegado do governo para algumas organizações cívicas a implementação de algum programa. 4.Controle da cidadania da ação governamental. 5.Supervisão pelo governo. 6.Existência de órgãos voltados para ações de socialização. 7.Confiança cidadã.	Entrevistas + Observação Direta	-	Se os representantes da sociedade civil buscam informações sobre as políticas públicas.	Gestores municipais e representantes da sociedade civil.

#### 4. Considerações finais

Este ensaio teve como objetivo analisar o histórico e os elementos constitutivos do desenvolvimento do conceito de capacidade institucional na formulação da aplicação de políticas públicas na realidade brasileira. Ao analisar a literatura sobre o assunto, concluiu-se que essa capacidade institucional ainda é incipiente no Brasil, visto que o tema ainda necessita de uma grande evolução tanto para a consolidação do conceito de capacidade institucional, quanto para a criação de um modelo de operacionalização desta capacidade.

Como percebido no texto, os desafios apontados pelos pesquisadores do tema capacidade institucional demonstram as formas que podem aumentar a efetividade da aplicação das políticas públicas. Tais formas podem permitir um aumento na interação organizacional e governamental das entidades que participaram da formulação de políticas públicas, desde a sua criação e idealização até o nível operacional. O fortalecimento das instituições responsáveis pela implementação de políticas públicas talvez seja o principal desafio.

Como forma de avançar nos estudos de capacidade institucional, no presente trabalho conseguiu-se perceber que a capacidade administrativa utilizada por Huerta (2008) como componentes da capacidade institucional, pode ser caracterizada como a capacidade estrutural do município, uma vez que a falta de capacidade estrutural é a falta de capacitação e recursos administrativos (recursos financeiros, tecnologias, recursos humanos treinados, recursos materiais), ou seja, são elementos estruturais.

Conclui-se que desenvolver a capacidade institucional em seu conceito mais amplo, principalmente nos níveis subnacionais de governo, como os municípios, é a maneira mais promissora de desenvolver e implementar as políticas públicas necessárias para reduzir os problemas sociais de nosso país. É através dessa capacidade institucional que podemos melhorar os objetivos de boa governança de prestação de contas, responsabilidade, transparência e desempenho de políticas públicas concebidas e implementadas em diferentes níveis de governo no Brasil.

O modelo de avaliação da capacidade institucional proposto neste trabalho, visa instigar a comunidade acadêmica a participar deste processo de consolidação da teoria. Uma vez que para a consolidação tanto do conceito, quanto do modelo de avaliação será necessário a dedicação de vários pesquisadores dispostos a trabalharem da mesma forma em todo o território brasileiro, para assim, definirem o conceito de capacidade institucional, suas categorias de análise e a melhor forma de operacionalização do conceito.

## Referências

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, p. 695-704, 2016.

HUERTA, A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, n. 30, 2008. p. 119-134.

HUERTA, R. A.; MONTES, G. V. (2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública REMAP*, 2(2) p.p. 113-138. Recuperado de <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/58>

LESSIK, A.; MICHENER, V. *Measuring institucional capacity*. Recent practices in monitoring and evaluation TIPS. Washington, n. 15, 2000, p. 1-25.

LUBAMBO, C. W. Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites. *Textos para Discussão: TPD*, n. 149, 2002. Disponível em: <<http://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/view/944/665>>. Acesso em: 19 de junho de 2018.

MARTINS, Angela Maria et al . A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica. *Cad. Pesqui.*, São Paulo , v. 43, n. 150, p. 812-8350, dez. 2013.

MIZRAHI, Y. Capacity enhancement indicator: review of the literature. Washington, DC: World Bank Institute, 2003. Disponível em: . Acesso em 26 de maio de 2018.

MONTORO, F. A. F.; CRUZ, M. do C. M. T.; BIO, S. R. Reflexões sobre a capacidade de gestão paulista: Análise das gestões financeira, de capital e infraestrutura, de pessoas e de tecnologia da informação. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4, 2011, Brasília.

OSPINA, S. B. “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002, p. 3.

SALAZAR, G. T.; OLIVEIRA, E. R.; SILVA, S. S.; ARRUDA, M. A.; ROCHA, P. A. M.; RODRIGUES, L. A. Componente institucional. In: SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; TAVARES, L. M. (Ed.). *Zoneamento ecológico-econômico do Estado de Minas Gerais: componente socioeconômico*. Lavras: UFLA, 2008. p. 101-140.

SANTIN, J.; FLORES, D. (2012). A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. *Revista Justiça Do Direito*, 21(1). <https://doi.org/10.5335/rjd.v21i1.2176>

TAYLOR, A. Model background briefing notes. Sidney: CMA Sydney Metropolitan/New South Waler Government, 2010.

TOMIO, F. R. L. 2002. A criação de municípios após a Constituição de 1988. A Criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13950.pdf>.

VELOSO, J. F. A. et al. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J. F. A. et al (Orgs.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília, DF: Ipea, 2011. 11-40 p.

VIDAL, J. P. A Defensoria Pública do Estado do Pará: uma observação sistêmica da capacidade institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 667-694, 2014.

VIDAL, J. P. Uma observação autorreferencial na Defensoria Pública do Estado do Pará. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v. 2, n. 1, p. 85-98, 2013.