

## **Capacidades Estatais nos Municípios Brasileiros: uma revisão sistemática**

**JACKELINE AMANTINO DE ANDRADE**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

# CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

## Introdução

Conforme Gomide, Machado e Albuquerque (2021, p. 691) originalmente a ideia de capacidade estatal se vinculada “à habilidade do Estado para alcançar os seus próprios objetivos” alinhada aos pressupostos de que “a burocracia deve ser dotada de recursos materiais necessários para que sua atuação seja eficaz.”. Por sua vez, Cavalcante e Pereira (2022, p. 2) definem que a capacidade estatal é “a habilidade dos governos em mobilizar múltiplos recursos para alcançar objetivos organizacionais” indicando a necessidade de se definir quais as capacidades estatais que os governos precisam para alcançar sua missão organizacional e propósitos políticos.

Essa definição é, no entanto, desafiadora quando se considera a complexidade do contexto da governança pública das últimas décadas demandado por uma “redefinição e expansão das formas de relação entre Estado e sociedade ou entre governo, agentes privados, e sociedade.” (CAVALCANTE & PEREIRA, 2022, p. 2). Nesse contexto, a definição das capacidades estatais deve abranger múltiplas dimensões como a qualidade da burocracia, estruturas de coordenação governamental e, redes entre atores localizado dentro e fora da administração pública. (CAVALCANTE & PEREIRA, 2022).

A análise das capacidades estatais se estende, assim, aos diversos atores estatais e não estatais que compartilham atribuições e estão envolvidos como parte interessada das políticas públicas. (MOREIRA et al., 2021). Desse modo, uma maior abrangência da conceituação das capacidades estatais implica maior ampliação da polissêmica do conceito tornando sua definição e operacionalização ainda mais problemática. (LIMA-SILVA & LOUREIRO, 2020; LINDVALL & TEORELL, 2016).

Além de essas dificuldades conceituais, Pires e Gomide (2016) esclarecem que as capacidades estatais não são atributos intrínsecos ao Estado, mas resultados da construção de configurações vinculadas ao processo histórico em criar arranjos institucionais que envolvem diferentes atores governamentais e não governamentais. E, se nos anos 1970 e 1980, as capacidades estatais tinham contorno estadocêntrico, ao final do século XX ganharam contorno relacionais voltados à sociedade.

No Brasil, essas transformações foram simultâneas à promulgação Constituição Federal de 1988 em um novo contexto federativo que incluiu o município como ente da federação. Os municípios adquiriram autonomia política, administrativa e financeira, sendo-lhes atribuídas responsabilidades referentes às políticas públicas compartilhadas com os outros entes federativos (estados e União), em especial, às políticas sociais universalizadas – assistência social, educação e saúde. (FRANZESE & ABRUCIO, 2009).

Essa nova configuração é caracterizada como heterogeneidade federativa (GRIN & ABRUCIO, 2021) ao mesmo tempo em que “contribuiu para a inauguração de estruturas operacionais com forte incentivo à ampliação da atuação dos municípios” como provedores de serviços públicos das políticas sociais básicas. (CAVALCANTE, 2014, p. 240). Os municípios seriam peça-chave no provimento desses serviços na medida em que os sistemas de políticas públicas se configuravam em novas estruturas de governança a partir de normativas federais que transferiam progressivamente responsabilidades e recursos para eles como o caso do SUS ainda na década de 1990, do FUNDEB, e, mais recentemente o SUAS.

Esse processo refletiu ainda mais na heterogeneidade da federação e contribuiu para a persistência de disparidades entre os governos municipais no tecido nacional e regional, que também se expressaram na gestão compartilhada com os estados. Além disso, outro aspecto que

contribuiu para essa heterogeneidade foi o processo de coordenação federativa induzido pelo governo federal a fim de promover diretrizes de descentralização para as políticas sociais e transferir amplamente para os municípios a sua operacionalização e gestão em todo o território nacional.

Conforme Franzese e Abrucio (2009, p. 34), essa estratégia de coordenação visou “implementar as diretrizes federais por meio da ação subnacional” com intenção de, ao longo do tempo, fortalecer esses governos para desenvolver e melhorar suas capacidades estatais diante de dificuldades operacionais, gerenciais e institucionais. (GRIN & ABRUCIO, 2018; GRIN et al., 2018; GRIN & ABRUCIO, 2021). No entanto, deve-se reconhecer que passadas mais de três décadas da autonomia municipal, permanecem diversas limitações institucionais, políticas, gerencias e técnicas para que os municípios operem amplamente o provimento de políticas públicas em seus territórios que, de acordo com Abrucio e Sydow (2018), têm grande desigualdade entre si e baixa capacidade estatal.

Apesar de as capacidades estatais serem centrais para qualificação e melhoria provimento dos serviços, bem como favorecer a coordenação federativa das políticas sociais nos municípios (GRIN & ABRUCIO, 2018; GRIN & ABRUCIO, 2021), há uma carência de estudos sobre como as capacidades estatais dos municípios têm sido desenvolvidas. (GRIN & ABRUCIO, 2018; GRIN et al., 2021) demandando, assim, maior entendimento. Ainda mais quando se considera a importância dessas capacidades para o desenvolvimento sustentável em um país no qual os municípios apresentam uma grande heterogeneidade e as capacidades estatais são codependentes. (COELHO et al., 2020).

A fim de contribuir para um melhor entendimento sobre as capacidades estatais no contexto dos municípios brasileiros foi realizada uma revisão sistemática (RS) com o objetivo de compreender como as capacidades estatais municipais têm sido caracterizadas pelos estudos de administração pública e políticas públicas no Brasil. Além de esse tópico, este artigo foi organizado em mais quatro seções, a seguinte aborda as origens e o desenvolvimento das conceituações da capacidade estatal demarcando sua compreensão multidimensional, seguida da seção de metodologia na qual são detalhados os procedimentos adotados na elaboração da RS. A outra seção apresenta os resultados a partir de análise de conteúdo dos 55 artigos incluídos como elegíveis pela RS, sendo seguida pela seção que indica as principais conclusões a partir dos resultados analisados.

## **Fundamentação Teórica**

De acordo com Moreira et al. (2021, p. 73), “o estudo das capacidades estatais é uma vertente de pesquisa que foi inicialmente associada à formação do Estado e ao desenvolvimento econômico.”. Especificamente no Brasil, esses estudos têm sua origem na denominada Administração para o Desenvolvimento, ainda nos anos de 1970, diante da necessidade de “preencher a lacuna existente entre planejamento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para implementar esses planos” (MOTTA, 1972, p. 52) a fim de que os países em desenvolvimento aprimorassem suas capacidades institucionais, nos termos de Cingolani (2013), *institutional building*.

Sob essa perspectiva, “a Administração Pública no Brasil foi organizada no contexto da agenda de desenvolvimento (a qual tomou lugar entre 1930 e 1980).” (CAVALCANTE & PEREIRA, 2022, p. 3). Como esclarece Souza (2017, p 29), tratava-se de fazer acompanhar ao processo de modernização econômica e social dos países em desenvolvimento a “criação de instituições capazes de administrar as demandas e as tensões da modernização”. Nesse sentido, Huerta (2008) indica que a capacidade institucional é um tema clássico na Administração Pública.

Ao mesmo tempo, ao longo da década de 1980, o conceito de capacidade estatal foi aplicado para analisar a organização administrativa de governos (SOUZA, 2018) e, de acordo com Huerta (2008, p. 121), refere-se ao “fortalecimento institucional” direcionado à reengenharia organizacional de estruturas internas, sistemas e estratégias organizacionais e quadros técnico-burocráticos. Nesse contexto prevaleciam as ideias neoliberais ao propor o Estado mínimo orientado para a eficiência alocativa de recursos e às diretrizes macroeconômicas das agências internacionais voltadas a ajustes estruturais visando, nos termos de Evans (1998, p. 52), “ajustar seus preços”, voltar a confiar nos mercados e dismantelar a máquina existente de intervenção estatal.”

Por outro lado, ao longo dos anos 1990 no contexto das agências internacionais, renascia a ideia de Estado capaz e ativo como “elemento chave em qualquer esforço bem-sucedido para construir modernas economias de mercado”. (EVANS, 1998, p. 52). O Estado retorna ao primeiro plano lhe cabendo promover um conjunto de medidas a fim de alcançar eficiência na provisão de serviços públicos bem como a melhoria de sua cobertura e qualidade como reforço as condições de desenvolvimento da atividade privada. (HUERTA, 2008).

Sob esse novo contexto de “revalorização da esfera estatal” (GRIN & ANDRADE, 2015, p. 23) se estabeleceu, conforme Huerta (2008, p. 122), “um novo consenso da comunidade internacional sobre a necessidade de fortalecer as instituições públicas para avançar em direção à agenda de desenvolvimento sustentável.” A partir deles as capacidades estatais adquirem novos direcionamentos a fim de que “os governos sejam capazes de desenhar e colocar em prática políticas públicas apropriadas, administrar os recursos equitativamente, com mais transparência e eficiência, e responder efetivamente às demandas cidadãs para o bem-estar social.” (HUERTA, 2008, p. 122).

Assim, a qualidade da gestão pública em seu caráter técnico e administrativo constitui atributo da capacidade institucional ao mesmo tempo em que se busca pela efetividade da ação estatal. (GRIN & ANDRADE, 2015). Como sugere Souza (2018), a qualidade da capacidade institucional é dependente da gestão de recursos (financeiros, humanos e tecnológicos) e da efetividade da ação em atender a cidadania na medida em que “o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais [...] e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços” (SOUZA, 2017, p. 31).

Nesse sentido, Huerta (2008, p. 126) sugere que as capacidades estatais não estão limitadas ao desenvolvimento de habilidades e competências de recursos humanos e organizacionais, mas também considera “o contexto do setor público e o entorno econômico, político e social dentro do qual se insere” à medida que ela “é dinâmica, cambiante e historicamente construída.” Para a análise da capacidade estatal são, assim, consideradas duas dimensões. A capacidade administrativa orientada para “as habilidades técnico-burocráticas do aparato estatal requeridas para instrumentar seus objetivos oficiais” (HUERTA, 2008, p. 128) e capacidade política referindo-se “à interação política que, demarcada em certas regras, normas e costumes, estabelece os atores do Estado e do regime político com os setores socioeconômicos e com aqueles que operam no contexto internacional.” (HUERTA, 2008, p. 129).

As duas dimensões seriam uma aproximação para conceituar mais amplamente a capacidade estatal em seu escopo analítico, uma vez que, de acordo com Williams (2021), na sua origem o foco ficou restrito a qualidade da burocracia. Por outro lado, Bazaldua (2021, p.11) indica que “não é possível chegar a uma definição comum de capacidade” até porque ela não é o mesmo que desempenho e não se limita, portanto, ao desempenho da burocracia do aparato estatal.

Para Bazaldua (2021) a capacidade estatal seria o resultado da combinação de recursos, práticas, conhecimentos e relações, ao mesmo tempo, destaca a importância em definir suas dimensões constitutivas a partir de componentes observáveis que facilitem aos analistas organizacionais e de políticas públicas sua compreensão. É sustentado assim a desagregação da

capacidade estatal em diferentes dimensões, como propôs Huerta (2008), baseada em Painter e Pierre (2005) que consideram “a dimensão interna que refere-se à capacidade administrativa, por eles definida como a capacidade de gerir com eficiência os recursos físicos e humanos, enquanto a dimensão externa corresponde à capacidade do Estado, entendida como a capacidade de mobilizar apoio e consentimento econômico e social para o cumprimento de políticas públicas orientadas propósitos.” (BAZALDUA, 2021, p. 20).

Tais dimensões se alinham àquilo proposto por Grindle (1997, p. 34) de que a capacidade estatal seria “a habilidade para realizar tarefas apropriadas de forma efetiva, eficiente e sustentável” por meio de habilidades técnicas, administrativas, institucionais e políticas. Essa proposta se vincula à compreensão multidimensional das capacidades estatais e pode ser analisada por meio de dimensões administrativa-técnica e política-institucional (GRIN et al., 2021) que se aproximam daquelas abordadas por Bazaldua (2021) e Huerta (2008). O quadro 1 a seguir lhes sistematiza.

Quadro 1 – Capacidade estatal e suas dimensões

<b>C A P A C I D A D E S</b>	ADMINISTRATIVA-TÉCNICA  Eficiência e eficácia organizacional	administrativa	estrutura organizacional para a execução de funções essenciais e de prestação de serviços
		técnica	habilidades para formular e gerenciar políticas
	POLÍTICA-INSTITUCIONAL  Efetividade na gestão do território	institucional	‘regras do jogo’ relativas à regulação econômica e comportamento político dos atores
		política	estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais

Fonte: a partir de Grin et al. (2018, p. 305) e Grin et al. (2021)

## Metodologia

A fim de melhor compreender como se abordam as capacidades estatais dos municípios brasileiros foi realizada uma Revisão Sistemática (RS) considerando aquilo indicado por Silva (2019, p. 2) de que esse tipo de pesquisa é utilizado para avaliar o que já foi publicado a fim de ter uma “visão de evidências disponíveis.” De acordo com Galvão et al. (2015, p. 335), a RS é orientada por “uma pergunta formulada de forma clara, que utiliza métodos sistemáticos e explícitos para identificar, selecionar e avaliar criticamente pesquisas relevantes, e coletar e analisar dados desses estudos que são incluídos” e, como destacam Donato e Donato (2019, p. 227), visa reduzir vieses por meio “do uso de métodos explícitos para realizar uma pesquisa bibliográfica abrangente e avaliar criticamente os estudos individuais.”

De acordo com Denyer e Tranfield (2009, p. 671), a RS “é uma metodologia específica que localiza estudos existentes, seleciona e avalia contribuições, analisa e sintetiza dados e relata as evidências de forma a permitir conclusões razoavelmente claras sobre o que é e o que não é conhecido”. Nesse sentido, Okoli (2015) entende que a RS é sistemática à medida que segue uma metodologia explicitando os procedimentos adotados para abranger o escopo de material relevante também reproduzível por outros, ou, como sugere Hallinger (2013), caracteriza-se por usar métodos explícitos e transparentes seguindo um conjunto de etapas padrão de forma replicável e atualizável que garantem resultados relevantes e úteis.

De acordo com Briner e Denyer (2012, p. 117) “uma boa revisão sistemática é baseada numa pergunta bem formulada e respondível” em sintonia ao entendimento de Denyer e Tranfield (2009) de que as revisões sistemáticas nos estudos organizacionais e de gestão devem ter como princípio a transparência a fim de delimitar precisamente seu escopo e fronteiras tornando claros os pressupostos que lhe sustentam e implicações para a sua relevância. Assim, foi definida a seguinte pergunta: como as capacidades estatais municipais têm sido caracterizadas pelos estudos de administração pública e políticas públicas no Brasil?

Para a identificação e construção dessa pergunta foi considerado a lógica CIMO<sup>i</sup> que, conforme Denyer e Tranfield (2009), é mais adequada em pesquisas na área de ciências sociais, distinguindo-se do protocolo PICO utilizado na área das ciências médicas e de saúde (ver SCHIAVENATO & CHU, 2021). Além disso, no desenvolvimento dessa síntese criteriosa foi considerada a recomendação PRISMA indicada por Galvão et al. (2015) e Silva (2019) de modo a utilizar métodos explícitos e transparentes seguindo um conjunto de etapas padrão replicáveis e atualizáveis a fim de garantir resultados relevantes e úteis. (HALLINGER, 2013).

Buscou-se, então, levantar um corpus amplo da literatura publicada em periódicos junto a bases de dados, e, considerando a pergunta que orientou a RS, foram escolhidas a Scielo Brasil e a Spell. A fim de identificar estudos relevantes com qualidade foi definido o seguinte termo de busca – \*capacidades dos municípios – considerando até o ano de 2022 para recuperação de artigos científicos publicados, sendo levantados inicialmente 475 estudos conforme descrito no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Estratégia de Busca e Estudos Incluídos e Excluídos

Identificação	Estudos identificados por base Scielo = 373 Spell = 102 Total = 475	Estudos removidos por duplicação Scielo = 94 Spell = 07 Total = 101
Triagem	Estudos Selecionados Scielo = 279 Spell = 95  Total = 374	Estudos excluídos referentes a outros países – Scielo = 21 + Spell = 02 (Total = 23)  Estudos excluídos publicados anteriormente à Constituição Federal de 1988 – Scielo = 3 + Spell = 0 (Total = 3)  Estudos excluídos por estarem fora do foco da pesquisa relativo às capacidades estatais – Scielo = 136 + Spell = 78 (Total = 214)  Estudos excluídos por estarem fora do escopo das capacidades municipais – Scielo = 73 + Spell = 6 (Total = 79)
Elegibilidade	Estudos Considerados Elegíveis Scielo = 46 Spell = 09 Total = 55	

Fonte: Elaboração própria

Seguindo os critérios PRISMA para a seleção dos estudos, foram removidos aqueles identificados como duplicados e, na etapa de triagem, considerando os critérios de inclusão e exclusão definidos, excluíram-se aqueles estudos que se referiam a outros países que não fosse o Brasil e aqueles publicados anteriormente a promulgação da Constituição Federal de 1988. Também na triagem foram excluídos outros estudos considerados como falsos positivos uma vez que, após análise de conteúdo dos seus títulos e palavras-chaves, identificou-se que estavam fora do foco das capacidades estatais.

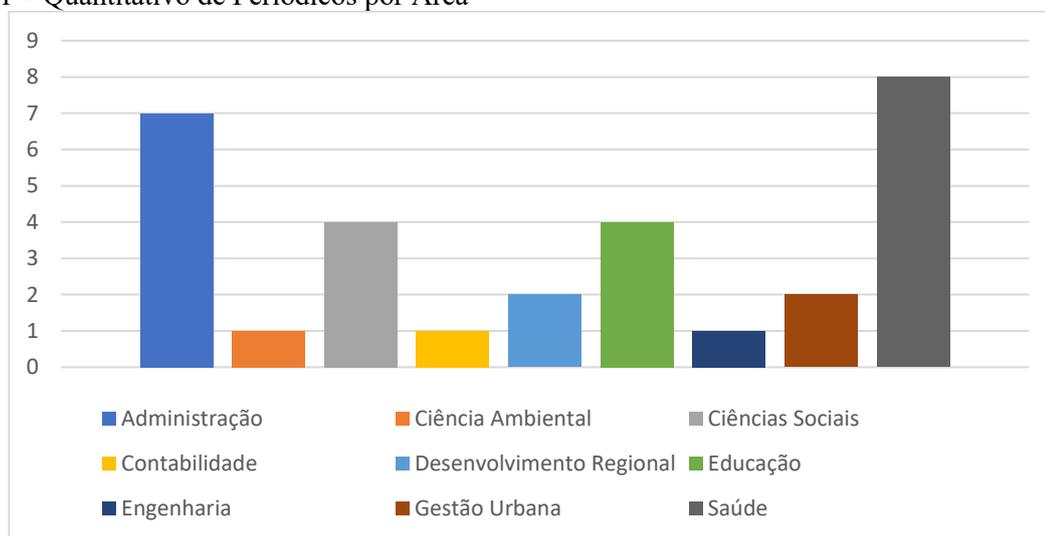
Em relação aos 79 estudos restantes foi realizada uma avaliação crítica em cada um dos resumos a fim de analisar a pertinência de sua inclusão face ao escopo delimitado para a pesquisa referente às capacidades municipais. Conforme Briner e Denyer (2012, p.122), essa avaliação crítica é parte fundamental no protocolo de RSs e permite “que os achados da revisão indiquem claramente os níveis de qualidade dos estudos incluídos na revisão.”.

Finalizada a triagem foram selecionados 55 estudos elegíveis incluídos na revisão. Em seguida foi realizada uma primeira análise com objetivo de descrever os artigos selecionados sendo realizada uma meta-síntese dos conteúdos (CONNETT, 2014; MATHEUS, 2009) a partir de a leitura na íntegra de cada um, classificando-os pelos seguintes dados de extração – ano da publicação, periódico, tipo de estudo, metodologia da pesquisa, escopo dos municípios estudados e ideias chaves na caracterização da abordagem das capacidades adotada<sup>ii</sup>. Esses dados foram sintetizados em tabelas e sua análise se deu sem a pretensão de elaborar uma bibliometria<sup>iii</sup>, apenas considerando evidências sobre as capacidades estatais nos municípios situando-as em um contexto mais amplo da gestão pública municipal e das políticas públicas brasileiras.

### Análise dos resultados

Pela revisão sistemática foram identificados 55 artigos elegíveis que tiveram analisados todo o seu conteúdo e se distribuíram em 30 periódicos diferentes, destacando-se a Revista de Administração Pública com 11 (onze) artigos e os periódicos – Revista de Sociologia e Política; Saúde em Debate; Saúde & Sociedade; e URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana – cada um com 3 (três) artigos. Todos os artigos analisados se distribuíram em periódicos de 9 (nove) áreas, conforme a Figura 1 a seguir.

Figura 1 – Quantitativo de Periódicos por Área



Fonte: Elaboração própria

Apesar de no levantamento ter sido adotada como temporalidade desde 1988 até 2022, os artigos identificados como elegíveis somente se fizeram presentes a partir de o início da década de 2000, sendo essa primeira década pouco expressiva quantitativamente. Foram identificados apenas 3 (três) artigos nos anos 2002, 2004 e 2006.

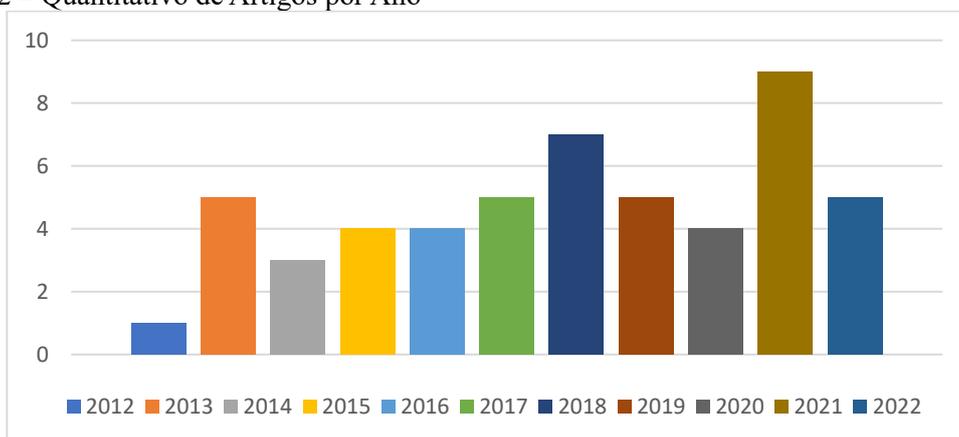
Todos os três focavam a autonomia municipal exarada pela Constituição Federal de 1988 e os pressupostos da descentralização e suas virtudes para uma melhor performance dos serviços públicos dada a proximidade de cidadãos em relação a gestão municipal. A

descentralização como instrumento de política se destacou na discussão de uma nova institucionalidade para a Administração Pública brasileira demandando por mudanças significativas na gestão dos municípios e com impactos nas políticas públicas.

Nessa perspectiva, haveria uma demanda por capacidade de inovação ao mesmo tempo em que a descentralização representaria maior responsabilidade, eficiência e *accountability* por parte da gestão municipal. Porém, as políticas públicas a serem providas pela esfera local, ao demandar gestão e governança adequadas, tornaram os municípios dependentes de suporte das demais esferas: União e estados. Nesse contexto, para que os municípios pudessem assumir as políticas públicas era necessário o aperfeiçoamento do desempenho local demandando pelo desenvolvimento de capacidade operacional.

Apesar de as capacidades de inovação e operacional serem vinculadas a gestão dos municípios desde o início dos anos 2000, foi somente na segunda década do século XXI que as capacidades estatais adquirem maior destaque. Assim, a partir de 2012, são anualmente identificados artigos com foco nas capacidades estatais nos municípios brasileiros. A Figura 2 a seguir registra essa presença de artigos elegíveis em quantitativos ao longo de último onze anos.

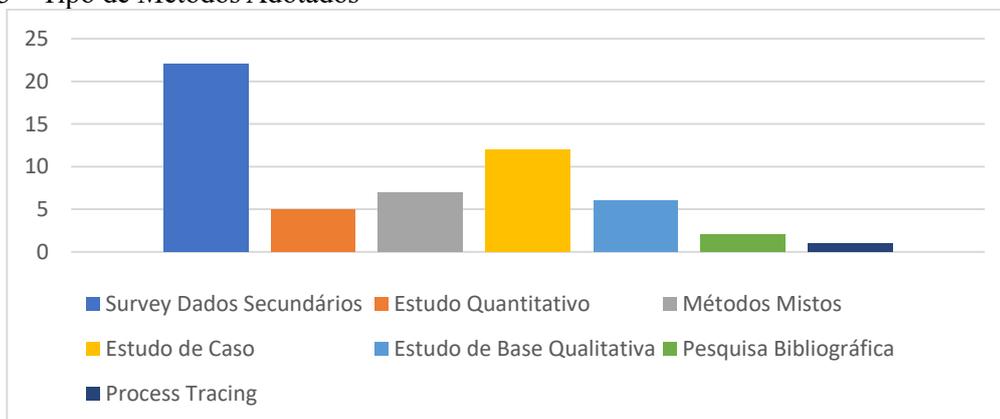
Figura 2 – Quantitativo de Artigos por Ano



Fonte: elaboração da autora

Além disso, também são descritos o tipo de pesquisa adotados em todos os artigos elegíveis. Os que adotaram um estudo teórico-empírico foram a maioria, 54 no total, enquanto apenas 1 propôs uma pesquisa teórica. Quanto à metodologia de pesquisa diferentes métodos foram adotados sendo especificada a sua distribuição conforme a Figura 3 abaixo.

Figura 3 – Tipo de Métodos Adotados



Fonte: elaboração da autora

Nos estudos se constatou uma variedade de focos na delimitação de sua investigação. Todos os municípios brasileiros foram considerados em 26 artigos, enquanto outros estudos focaram os municípios de um estado da federação (17 artigos) ou mais de um estado (2 artigos). Também foram considerados especificamente pequenos municípios em 7 artigos e 3 artigos focaram os municípios da região metropolitana de São Paulo.

Quando se considera o foco nos municípios por estado da federação, as unidades estaduais abordadas foram: AC (1), AM (1), BA (4), CE (2), MG (3), MS (1), PA (1), PR (1), RJ (1), RN (1), SP (7), SC (3).

Outro foco específico foram as áreas de política pública explicitadas como descreve o Quadro 3 abaixo.

Quadro 3 – Artigos por Política Pública

Assistência Social	03
Educação	06
Gestão Hídrica	01
Habitação	01
Meio Ambiente	02
Política Urbana	01
Resíduos Sólidos	01
Saneamento	05
Saúde	11

Fonte: elaboração da autora

Ao considerar essas áreas se constatou a tendência indicada por Frey et al. (2017) das pesquisas empíricas focarem políticas nominais considerando políticas setoriais específicas, também reforçada quando se verifica as áreas dos periódicos, conforme a Figura 1 acima. Assim, uma parcela significativa dos artigos elegíveis preferiu tratar as capacidades estatais dos municípios considerando uma política pública específica em consonância as variações dos arranjos institucionais de cada uma.

Essas políticas se referem à oferta de serviços públicos tais como saúde, educação, saneamento, assistência social, habitação e a sustentabilidade ambiental que se refletem diretamente na qualidade de vida para a população. Nesse sentido, sugere-se que os municípios precisam desenvolver diferentes capacidades diante da indução federal, da complexidade dos mix de instrumentos que compõem cada política pública situada localmente, bem como a ampliação de suas arenas decisórias.

Porém, a discussão sobre o desenvolvimento das capacidades estatais dos municípios não se restringe às políticas sociais específicas. Há uma preocupação com a gestão democrática nos municípios e seu fortalecimento para o desenvolvimento da governança territorial de modo que as capacidades estatais adquiriram diferentes conotações nos artigos analisados que se explicitam no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Múltiplas Conotações da Capacidade Estatal

Capacidade Burocrática	09
Capacidade Decisória	01
Capacidade de Gestão	15
Capacidade de Governo	03
Capacidade de Implementação	15
Capacidade de Inovação	03
Capacidade de Regulação	01
Capacidade Econômica	01
Capacidade Fiscal-Financeira	11
Capacidade Institucional	18
Capacidade Operacional	01

Capacidade Organizacional	01
Capacidade Política	05
Capacidade Política-Relacional	04
Capacidade Técnica	03
Capacidade Técnica-Administrativa	03
Capacidade Transformativa	01

Fonte: elaboração da autora

Primeiramente, esse quadro das diferentes conotações permite concordar com Cingolani (2013, p. 3) sobre “a dificuldade de invocar a capacidade estatal como um conceito genérico”, pois “existem múltiplos aspectos da capacidade, sugerindo que uma compreensão ingênua dela pode ignorar trocas e contradições importantes.”. Essa multiplicidade foi constatada na análise dos artigos sendo identificadas definições bem específicas orientando cada investigação.

Foi o caso de um estudo que propôs demarcar espaços discricionários a fim de revelar trajetórias de gastos em políticas sociais distintos e demonstrando a **capacidade decisória** por parte dos municípios. Também a definição da **capacidade econômica** a partir da identificação da influência de setores econômicos específicos que associados à capacidade fiscal dos municípios permitiram medir seus impactos no desenvolvimento humano municipal.

Ou, no caso de deixar implícita, **capacidade organizacional** a fim de inferir os esforços de colaboração em arranjos multi-organizacionais de coordenação federativa, considerando a heterogeneidade de situações e capacidades dos municípios na implementação das políticas sociais. Ou, a **capacidade de regulação** ao tratar da política urbana para o desenvolvimento e aplicação de instrumentos direcionados a sua efetividade. Ou mesmo outra interpretação da **capacidade transformativa**, originalmente definida por Evans (1995), a fim de analisar a ativação exercida pelo governo federal na transformação das burocracias municipais ao longo do processo de implementação do SUAS.

Esses cinco estudos buscam se aproximar daquilo que é latente ao fenômeno das capacidades estatais, porém o que mais se quer esclarecer é “como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas.”. (GOMIDE et al., 2018, p. 85). O entendimento dessa mobilização se expressa no conceito de **capacidade de governo** adotado por dois estudos, conforme a elaboração de Carlos Matus e seu método PES, para analisar o desempenho de municípios numa experiência de premiação e para avaliar o desempenho de secretarias de saúde. Também revelada ao se abordar a **capacidade de inovação** a partir de uma dinâmica local potencialmente capaz de transformar estruturas públicas municipais e sociais conforme três estudos analisados.

Apesar de se considerar a pertinência do foco na capacidade de inovação dos municípios, deve-se ressaltar aquilo destacado por Bichir (2018) de que o fortalecimento e desenvolvimento de capacidades estatais municipais, que tendem a variar de modo significativo, é fundamental para a implementação das agendas nacionais para políticas sociais que delas dependem. Nesse sentido, **capacidade institucional; capacidade de implementação; capacidade de gestão; capacidade fiscal-financeira e capacidade burocrática** foram aquelas que mais se destacaram na análise do conjunto de artigos elegíveis.

Conforme Fernandes (2015, p. 699), a capacidade institucional “no Brasil passou a ser objetivo de atenção na década de 2000” alinhada a necessidade de fortalecimento da gestão nos municípios. Entre os artigos elegíveis analisados dezoito focaram a capacidade institucional. No início da década de 2000, os artigos destacavam sua importância para o processo de descentralização e, no início de década de 2010, para favorecer a construção de uma gestão democrática nos municípios incluindo a capacidade política em promover políticas públicas como a **educação** básica considerando seu planejamento a partir de as capacidades de gestão e fiscal-financeira, também favorecendo a capacidade de implementação com base na cooperação federativa e os regimes de colaboração com os estados.

A vinculação da capacidade institucional para o fortalecimento da gestão de políticas sociais nos municípios também se identificou na área de **saúde**, havendo uma preocupação em avaliar sua implementação e desempenho, em especial, do processo de regionalização e seu planejamento alcançando a capacidade de gestão, a capacidade política dos conselhos municipais e a capacidade fiscal-financeira além de um olhar que se direciona à particularidade dos pequenos municípios. Desse modo, empiricamente as capacidades estatais se entrecruzam na heterogeneidade dos arranjos de implementação em ativação (PIRES & GOMIDE, 2018; 2021), algo que não se restringe às políticas de saúde e educação.

Uma interface entre a capacidade institucional com a capacidade de implementação associada à capacidade de gestão se evidencia na política de **saneamento** com foco em instrumentos de política como os planos municipais alinhando planejamento à capacidade técnica e o controle social, a partir de conselhos gestores, à capacidade política. Ao mesmo tempo em que a gestão hídrica se alinha à gestão da informação e os resíduos sólidos à regionalização, transparecendo que o saneamento básico e suas áreas afins buscam equacionar múltiplas capacidades no contexto heterogêneo dos municípios brasileiros.

Na **política urbana** instrumentos de planejamento como os planos diretores e de participação social e os conselhos municipais são referências para abordar capacidade institucional, capacidade política, capacidade de gestão em municípios de tamanhos variados. Ao mesmo tempo em que se adentra à **política de habitação** incorporando a capacidade de implementação configurando outro entrelaçamento entre as capacidades estatais.

A política de **assistência social** com a implementação do SUAS destaca essa capacidade a partir de uma referência que Cingolani (2013) caracteriza como uma definição tradicional: a capacidade burocrática. Esse vínculo capacidade burocrática e capacidade de implementação permite discutir amplamente a capacidade institucional nos municípios e seu desempenho, incorporando outras políticas públicas e se estendendo até a capacidade fiscal-financeira, seus instrumentos e a descentralização.

Além disso, a implementação do SUAS ampliou o leque de entrelaçamentos entre as capacidades ao tratar as questões de gestão da política de assistência social nos termos da **capacidade técnico-administrativa**. Diferentes entrelaçamentos estão presentes na política de **meio ambiente** que vincular as capacidades institucional e técnica à **capacidade política-relacional** a fim de transladar a capacidade de implementação por meio da cooperação federativa em arranjos de cooperação intermunicipal.

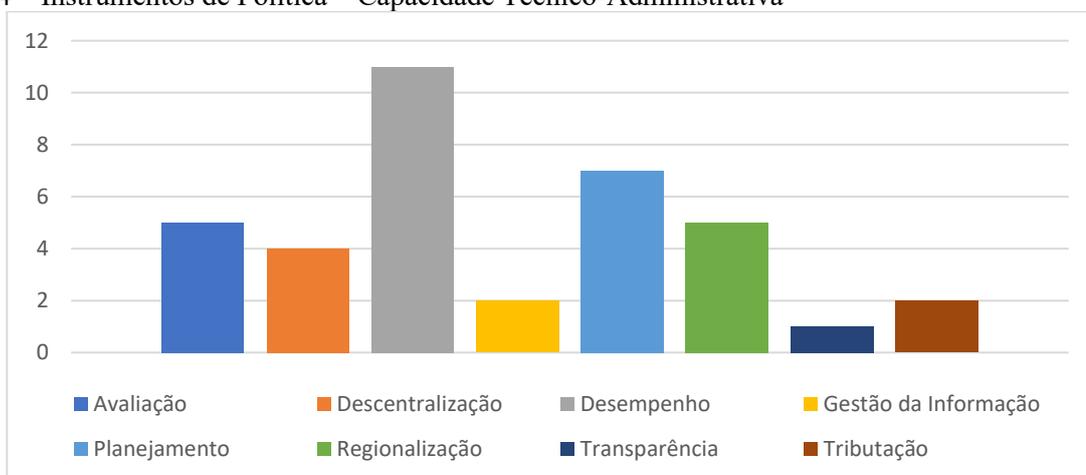
Também se destacaram, ao longo da década de 2010, um conjunto de artigos elegíveis que trataram de questões institucionais, fiscais, burocráticas e de gestão, fazendo referência a instrumentos de política diversos para analisar as capacidades dos municípios. Esses artigos consideram a totalidade dos municípios brasileiros abordando as implicações das transferências voluntárias e as receitas próprias nas capacidades técnica e burocrática e da distribuição tributária no índice de desenvolvimento municipal. Também foram desenvolvidas avaliações para estabelecer o impacto de nomeações para cargos comissionados no desempenho dos municípios e a relação entre eficiência da gestão municipal com o desenvolvimento municipal.

Outros artigos abordam a gestão municipal considerando a formação de consórcio municipal para atender a demanda de gestão de informática do estado de Santa Catarina e a mediação de capacidade estatal a partir de proxy de planejamento de municípios da região metropolitana do Rio Grande do Sul. Também se avaliou o desenvolvimento de capacidades estatais dos municípios brasileiros, entre 2002 e 2012, a partir cooperação intergovernamental estabelecida pelo do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) e analisar as implicações institucionais do Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT), implantado entre 1997 e 2014 pelo BNDES, na promoção de capacidade estatais nos municípios brasileiros.

Por outro lado, estudos buscaram verificar a influência da *accountability* e da capacidade alocativa de recursos públicos no desenvolvimento dos municípios brasileiros e estabelecer a influência da transparência pública na gestão fiscal e no desempenho municipal, enquanto outro buscou estabelecer os efeitos do tamanho no desempenho municipal. Outra investigação se ocupou da cooperação intermunicipal como instrumento para que os pequenos municípios pudessem mitigar seus riscos de desastre considerando aquilo estabelecido pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

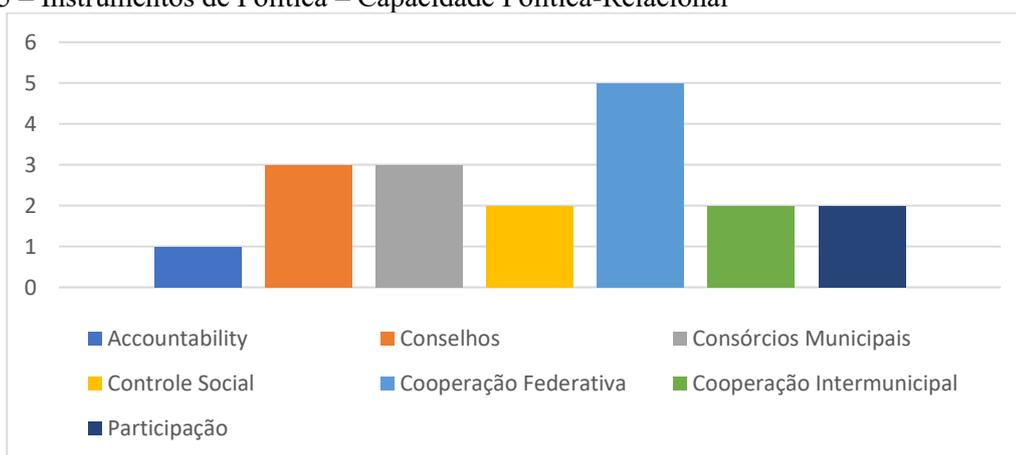
Finalmente, destaca-se a emergência de duas definições para as capacidades estatais municipais – capacidade técnico-administrativa e capacidade política-relacional, como também um conjunto de instrumentos de política vinculados a cada uma delas, como retratam as Figuras 4 e 5 abaixo.

Figura 4 – Instrumentos de Política – Capacidade Técnico-Administrativa



Fonte: elaboração da autora

Figura 5 – Instrumentos de Política – Capacidade Política-Relacional



Fonte: elaboração da autora

## Conclusões

Na análise dos artigos elegíveis se constatou que, ao investigar as evidências da realidade dos municípios brasileiros, a capacidade estatal adquiriu definições com contornos múltiplos. Deve-se destacar que essa multiplicidade se revelou a partir da segunda década dos

anos 2000 quando as capacidades se destacaram anualmente entre os artigos elegíveis da RS. Ou seja, quando o retorno da centralidade do Estado destacado por Huerta (2008) se fez mais presente, sustentando uma tendência de se destacar a capacidade institucional na provisão e cobertura de serviços públicos e a busca por sua melhoria e qualidade.

Não obstante se evidenciou também aquilo indicado por Lima-Silva e Loureiro (2020) e Lindvall e Teorell (2016) sobre a maior abrangência em conceituar a capacidade estatal. Se a capacidade institucional orienta as discussões, são outras características, como burocrática, fiscal-financeira, técnica, de gestão, entre outras, que buscam operacionalizar aquilo que estudo estão investigando.

Essas investigações se ocupam em especial das políticas públicas que estão sobre a competências dos municípios. Sendo o foco os municípios, poderia se considerar o contexto de governança onde operam essas políticas mais simples, porém, além de as mudanças que redefiniram a relação Estado e sociedade, conforme sugerem Cavalcante e Pereira (2022), tornaram-se mais complexas as políticas públicas em seus diversos arranjos de implementação. Embora, alguns estudos terem tomado como pressupostos aquelas capacidades estatais que foram adotadas nos estudos originais consideram a capacidade da burocracia para alcançar os objetivos do Estado. (CARVALHO & PEREIRA, 2022; CINGOLANI, 2013).

Mas, apesar de essa tendência mais tradicional de análise das capacidades estatais, o que se evidenciou foi que os atributos intrínsecos ao Estado abordando a correlação entre capacidade de implementação e capacidade burocrática não se constituiu em abordagem dominante entre os estudos analisados. Pelo contrário, as investigações em seu escopo analítico buscaram em muitos estudos ir além da qualidade da burocracia e de seu desempenho, sendo adotado uma amplitude analítica para abordar das capacidades administrativas e política considerando diferentes configurações.

Assim, a multidimensionalidade das capacidades estatais adquiriu novos contornos na medida em que se considerou a sua construção histórica, como indicam Pires e Gomide (2016), das políticas públicas nas últimas décadas. De modo que esses novos contornos também propiciaram a ir além das definições apresentadas no Quadro 1 deste artigo, aproximando-se das definições desenvolvidas por Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 92) em seus os níveis ontológico e constitutivo.

## **Referências Bibliográficas**

- ABRUCIO, F.L.; SYDOW, C.T. (2018). Federalismo e governança multinível em regiões metropolitanas: o caso brasileiro. In: J.M.B. Carneiro; K. Frey (orgs.) Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. São Paulo: Oficina Municipal.
- BAZALDUA, H.A.G. (2021). Capacidades: (outra vez) um análisis conceptual y metodológico. *Intersticios Sociales*. 21, 9-43.
- BICHER, R. (2018). Governança multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 49-55.
- BRINER, R. B.; DENYER, D. Systematic review and evidence synthesis as a practice and scholarship tool. In: D. M. Rousseau. (ed.). *The Oxford handbook of evidence-based management*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 112-129.
- CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A.K. (2022). Do State capacity dimensions differently affect policy areas' performance? an analysis of bureaucrats' perspective. *Administração Pública e Gestão Social*. 14 (2), 1-22.
- CINGOLANI, L. (2013). The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth. IPD WP 13. 1-52

COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano no Brasil. *Revista do Serviço Público*. 71 (4), 788-808.

DENYER, D; TRANFIELD, D. (2009). Producing a systematic review. In: D. A. Buchanan; A. Bryman (eds). *The Sage handbook of organizational research methods*. London: Sage, 671-689

DONATO, H.; DONATO, M. Etapas na condução de uma revisão sistemática. *Revista Acta Médica Portuguesa*. 32 (3), 227-235.

EVANS, P. B. (1995). *Embedded autonomy*. Princeton University Press.

EVANS, P. (1998). Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*. 4 (2), 51-85.

FERNANDES, F.S. (2015). Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos Ebape.br*. 14 (3), 695-704.

FREY, K. et al. (2017). Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. *Revista do Serviço Público*. 68 (1), 9-36.

GALVÃO, T.F.; PANSANI, T.S.A.; HARRAD, D. (2015). Principais itens para relatar revisões sistemáticas e meta-análises: a recomendação PRISMA. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*. 24, 335-342.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A.K.; MACHADO, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: R.Pires; G. S. Lotta; V.E. Oliveira. (eds.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília: IPEA. Pp. 85-104.

GOMIDE, A.A.; MACHADO, R.A.; ALBUQUERQUE, P.M. (2021). Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos Ebape.br*. 19 (especial), 689-704.

GRIN, E.J.; ABRUCIO, F.L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*. 69 (especial), 85-122.

GRIN, E.J.; ABRUCIO, F.L. (2021). O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção de capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*. 29 (77), 1-23.

GRIN, E.J.; DEMARCO, D.J.; ABRUCIO, F.L. (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: E.J. Grin; D.J. Demarco; F.L. Abrucio. (orgs.). (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV. Pp. 42-85.

GRIN et al. (2018). Sobre conexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. 23 (76), 312-336.

GRINDLE, M. (1997). *The good government imperative: human resources, organizations, and institutions*. In: M. Grindle (ed.) *Getting good government: capacity Building in the public sector of developing countries*. Boston: Harvard University Press.

HUERTA, A.R. (2008). Una rota metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*. 30, 119-134.

LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M.R. (2020). Beyond local (in)capacity: analyzing the implementation of a federally induced urban policy in Brazil. *Revista do Serviço Público*. 71 (especial), 116-143.

MOREIRA et al. (2021). Capacidades estatais e políticas urbanas: a realidade de municípios da região metropolitana de Belo Horizonte/MG. *Planejamento e Políticas Públicas*. 60, 69-96.

MOTTA, P.R. (1972). Administração para o desenvolvimento, a disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública*. 6 (3), 39-53.

PAINTER, M.; PIERRE, J. (2005) Unpacking Policy Capacity: issues and themes, In: M. Painter; J. Pierre (eds.). *Challenges to State Policy Capacity: global trends and comparative perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.

PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A. (2018). Governança e capacidade estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 25-32.

PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A. (2021). Arranjos de implementação e ativação de capacidade estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 29, 49-59.

SCHIAVENATO, M.; CHU, F. (2021). PICO: what it is and what it is not. *Nurse Education in Practice*. 56, 1-4.

SILVA, W.M. (2019). Contribuições e limitações de revisões narrativas e revisões sistemáticas na área de negócios. *Revista de Administração Contemporânea*, 23 (2), editorial.

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

SOUZA, C. (2018). Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. In: R.Pires; G.Lotta; V.E.Oliveira (orgs.). *Burocracia e políticas públicas, intersecções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP. Pp. 270-296.

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

---

<sup>i</sup> CIMO = Context (C); Interventions (I); Mechanisms (M); Outcomes (O).

<sup>ii</sup> Para a identificação dessas ideias-chave foi realizada análise de conteúdo (BARDIN, 2011; BAUER & GASKELL (2002) focada na análise temática/categorial.

<sup>iii</sup> Quanto a definição e caracterização dos estudos bibliométricos consultar Teixeira et al. (2013).