

# Capacidades Estatais Municipais: Proposta para uma Agenda de Pesquisa e Percurso Metodológico

**Grossi Silva, Roseane; Valadão Júnior, Valdir Machado**

Capacidades Estatais Municipais: Proposta para uma Agenda de Pesquisa e Percurso Metodológico

Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 4, 2022

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351572930013>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

## Capacidades Estatais Municipais: Proposta para uma Agenda de Pesquisa e Percurso Metodológico

State capacities in municipalities: Proposal for a Research Agenda and Methodological Path

Capacidades Estatales Municipais: Propuesta de Agenda de Investigación y Ruta Metodológica

*Roseane Grossi Silva*

*Universidade Federal de Uberlândia, Brasil*

rosegrossi@yahoo.com.br

Redalyc: [https://www.redalyc.org/articulo.oa?](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351572930013)

id=351572930013

*Valdir Machado Valadão Júnior*

*Universidade Federal de Uberlândia, Brasil*

valdirmvjr@uol.com.br

Recepción: 22 Febrero 2022

Aprobación: 31 Mayo 2022

Publicación: 17 Noviembre 2022

### RESUMO:

**Objetivo da pesquisa:** Propor uma estrutura de entendimento e análise das capacidades estatais municipais a partir de suas subcapacidades, considerando diferentes níveis de atuação do governo e da burocracia.

**Enquadramento teórico:** A capacidade estatal interfere nas ações dos governos para atendimento à população e melhor desenvolvimento a partir da formação de subcapacidades, tais como administrativa, reguladora, institucional, fiscal, política, financeira, analítica e avaliadora, as quais compõem todo o conjunto de habilidades que o Estado pode desenvolver. A Constituição Federal brasileira de 1988, descentralizou os recursos do Estado transferindo políticas sociais para os governos subnacionais, o que resultou na formação de um contexto federativo em que os municípios deveriam ter autonomia financeira e decisória.

**Resultados:** Esta é uma proposta de percurso metodológico que compreende elementos das subcapacidades (administrativa, reguladora, institucional, fiscal, política, financeira, analítica e avaliadora), abordagens (quanti-quali), níveis de capacidade (macro, meso, micro), objetivos/resultados do Estado e público atendido. A proposta compreende também as interferências de “mão dupla” das ações e habilidades entre níveis, recursos, subcapacidades e objetivos de política, sinalizando sobreposições e processos de transformação e inovação das estruturas públicas municipais e sociais.

**Originalidade:** A literatura sobre capacidades estatais municipais tem se mostrado ampla, porém, não tem apontado percursos capazes de analisar, avaliar e operacionalizar as capacidades municipais. A proposta de percurso metodológico poderá apoiar a busca por entender as capacidades estatais municipais, sua composição, prática e resultados para a sociedade.

**Contribuições teóricas e práticas:** A agenda de pesquisa e percurso metodológico transita entre abrangência e/ou profundidade, integrando múltiplas abordagens, diversas possibilidades de desenhos de pesquisa, bem como procura por variadas fontes e técnicas de análise em uma perspectiva multiparadigmática.

**PALAVRAS-CHAVE:** s: Capacidade Estatal, Gestão Municipal, Desenvolvimento, Políticas Públicas, Proposta Metodológica.

### ABSTRACT:

**Research objective:** We seek to propose a framework for understanding and analyzing municipal state capacities from their sub-capacities, considering different levels of government and bureaucratic action.

**Theoretical framework:** State capacity interferes in government actions to serve the population and improve development, based on the formation of sub-capacities: administrative, regulatory, institutional, fiscal, political, financial, analytical and evaluative; that make up the entire set of skills that the State can develop. The Brazilian Federal Constitution of 1988 decentralized State resources, transferring social policies to subnational governments, forming a federative context in which municipalities should have financial and decision-making autonomy.

**Results:** A proposal for a methodological course is presented, comprising elements of sub-capacities (administrative, regulatory, institutional, fiscal, political, financial, analytical and evaluative), approaches (quanti-quali), capacity levels (macro, meso, micro), objectives / results of the State and public served. The proposal also includes the “two-way” interference of actions and skills between levels, resources, sub-capacities and policy objectives, signaling overlaps and processes of transformation and innovation of municipal and social public structures.

**Originality:** The literature on municipal state capacities has shown to be extensive, however, it has not pointed out paths capable of analyzing, evaluating and operationalizing municipal capacities. The proposed methodological path may support the search for understanding municipal state capacities, their composition, practice and results for society.

**Theoretical and practical contributions:** The research agenda and methodological path shifts between scope and/or depth, integrating multiple approaches, different possibilities of research designs, and looking for different sources and analysis techniques, in a multiparadigmatic perspective.

**KEYWORDS:** State Capacity, Municipal Management, Development, Public Policies, Methodological Proposal.

## RESUMEN:

**Objetivo de la investigación:** Proponer un marco para comprender y analizar las capacidades de los estados municipales desde sus subcapacidades, considerando diferentes niveles de gobierno y acción burocrática.

**Marco teórico:** La capacidad estatal interfiere en las acciones gubernamentales para atender a la población y mejorar el desarrollo, a partir de la formación de subcapacidades: administrativa, regulatoria, institucional, fiscal, política, financiera, analítica y evaluativa; que conforman todo el conjunto de competencias que el Estado puede desarrollar. La Constitución Federal Brasileña de 1988 descentralizó los recursos del Estado, transfiriendo las políticas sociales a los gobiernos subnacionales, configurando un contexto federativo en el que los municipios deben tener autonomía financiera y de toma de decisiones.

**Resultados:** Se presenta una propuesta de curso metodológico que comprende elementos de subcapacidades (administrativas, regulatorias, institucionales, fiscales, políticas, financieras, analíticas y evaluativas), enfoques (cuanti-cuali), niveles de capacidad (macro, meso, micro), objetivos/resultados del Estado y público atendido. La propuesta también incluye la interferencia “bidireccional” de acciones y competencias entre niveles, recursos, subcapacidades y objetivos de política, señalando superposiciones y procesos de transformación e innovación de las estructuras públicas municipales y sociales.

**Originalidad:** La literatura sobre las capacidades estatales municipales se ha mostrado extensa, sin embargo, no ha señalado caminos capaces de analizar, evaluar y operacionalizar las capacidades municipales. El camino metodológico propuesto puede apoyar la búsqueda de comprensión de las capacidades estatales municipales, su composición, práctica y resultados para la sociedad.

**Contribuciones teóricas y prácticas:** La agenda de investigación y trayectoria metodológica se desplaza entre alcance y/o profundidad, integrando múltiples enfoques, diferentes posibilidades de diseños de investigación, y buscando diferentes fuentes y técnicas de análisis, en una perspectiva multiparadigmática.

**PALABRAS CLAVE:** Capacidades Estatales, Gestión Municipal, Desarrollo, Políticas Públicas, Propuesta Metodológica.

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento está associado à consolidação do Estado e suas capacidades de formulação, implementação, intervenção e coalizões de apoio aos grupos da sociedade a partir de seu entendimento como “uma dinâmica de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo, geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem-estar ligado a direitos de cidadania” (Boschi & Gaitán, 2016, p. 51).

Com diversas formas de interferência interna, o Estado é participante fundamental da qualidade de vida da sociedade, ainda que permeado por influências externas (Gomes, Ferreira, & Amâncio, 2017). A capacidade do Estado tem sido apresentada como composta por dimensões que formam uma estrutura complexa na medida em que o Estado precisa atuar em diferentes áreas, desenvolvendo competências para fornecer os produtos e os serviços que são necessários à sociedade (Cingolani, 2013; Grin, Nascimento, Abrucio, & Fernandes, 2018; Pires & Gomide, 2016; Sátyro, Cunha, & Campos, 2016; Silva, Valadão, Silva, & Dantas, 2020).

Ainda que a maioria dos estudos acerca da capacidade estatal tenha como foco a esfera federal (União), sua compreensão tem sido também apropriada ao nível subnacional (Gomes *et al.*, 2017). A exemplo do Brasil, os municípios reservam capacidades estatais para cumprir (ou não) com as responsabilidades que lhes foram delegadas para o atendimento à população local.

Apesar de a literatura ter avançado em identificar os elementos da capacidade estatal, suas subcapacidades e atuação em nível de governo não têm sido apresentadas formas consensuais para conceituá-la e/ou analisá-la. Nesse sentido, de acordo com Gomide (2016), Saguin, Tan e Goyal (2018) e Wu, Ramesh e Howlett (2015),

a definição e as escolhas metodológicas não têm apontado para formas de sistematizar, medir e operacionalizar seu estudo.

Este trabalho sugere um caminho metodológico que compreenda os vários contextos e atores envolvidos na capacidade estatal municipal de forma a possibilitar abrangência de análise a partir de suas subcapacidades e atores envolvidos, tanto no planejamento, execução e implementação quanto na utilização dos serviços prestados. Para isso, busca-se propor uma estrutura de entendimento e análise das capacidades estatais municipais a partir de suas subcapacidades, considerando diferentes níveis de atuação do governo e da burocracia.

Buscar pelo entendimento da capacidade estatal é considerar uma perspectiva multidimensional para que maior amplitude de ações possa ser considerada e analisada. O estudo da capacidade estatal deve incluir um conjunto de subcapacidades nas variadas áreas de habilidades e competências do governo, assim como seus diferentes níveis de decisão e atuação, seja no seu aspecto mais amplo, que compreenda atividades estratégicas de Estado; seja pelas organizações governamentais direcionadas às atividades e áreas específicas, isto é, pelos indivíduos que compõem a estrutura burocrática do funcionalismo público. Ainda, cabe considerar a percepção de diferentes atores/indivíduos enquanto usuários/beneficiários e sociedade assistida pelo governo. Observar todos esses elementos que interferem nas ações do Estado, permitirá maiores possibilidades de apreensão do contexto que a capacidade estatal permeia e, conseqüentemente, da complexidade que por ela é desencadeada.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, apresenta-se uma revisão de literatura sobre desenvolvimento, capacidades estatais e políticas públicas, seguida por referencial de capacidades estatais municipais. Na sequência, a apresentação da proposta metodológica, as considerações finais e as referências.

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### **Desenvolvimento, Capacidades Estatais e Políticas Públicas**

Nos anos de 1990, a importância do Estado como agente do desenvolvimento passa a ser tema relevante na gestão. A partir da esfera pública, podem ser gerados mecanismos para melhorias das funções, resolução de problemas, mobilização e adaptação das instituições, além de formulação, implementação, coordenação, avaliação e prestação de contas do sistema de governança (Boschi & Gaitán, 2016; Gaitán & Boschi, 2016; Huerta, 2008). Na atualidade, há reconhecimento do papel das instituições estatais para o desenvolvimento da sociedade (Zurbriggen & Travieso, 2016).

Tem sido recorrente questionar a associação entre os meios – coerção, leis, burocracia – para construir capacidade estatal e resultados – arrecadação fiscal, serviços prestados, regulamentação da produção e investimento (Cingolani, Thomsson, & Crombrugghe, 2015; Marengo, 2017; Marengo, Strohschoen, & Joner, 2017). No entanto, análises do Estado ainda são pouco estudadas, principalmente as capacidades, as quais podem contribuir para a definição de objetivos coletivos e maneiras de implementá-los (Gomide, 2016). Também, há incompatibilidade em considerar o que os governos deveriam fazer e o que eles podem realmente fazer, focando naquilo que foi realizado, mas falhando em medir o potencial de realização por parte do governo (Saguin, Tan, & Goyal, 2018).

O conceito de capacidades estatais surgiu das pesquisas sobre funções do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e tem assumido centralidade nos estudos de melhoria da qualidade de vida (Gomide, 2016). Entretanto, a literatura permanece ampla e sem formas definidas de convergência entre diferentes campos. A discussão é diversa e não tem estabelecido regras que possam ser aplicadas de modo mais universal, o que tem tornado desafiador seu entendimento. As diferentes áreas de conhecimento têm tratado a capacidade apenas como um conceito residual, gerando um campo de estudo fragmentado que tem revelado pouco esforço sistemático em sintetizar resultados. O fracasso em definir adequadamente a capacidade estatal,

leva também ao fracasso em entender, melhorar e operacionalizar adequadamente essa capacidade (Saguin *et al.*, 2018; Wu, Ramesh, & Howlett, 2015). Nesse sentido, torna-se necessário descompactar as inter-relações, as interações e as interdependências das diferentes dimensões das subcapacidades para melhor conceituação da capacidade do Estado no seu todo, partindo-se de uma estrutura multidimensional (Grin *et al.*, 2018; Saguin *et al.*, 2018).

Estudos têm buscado compreender as subcapacidades estatais, revelando elementos significativos. No âmbito de todas as abordagens, a **burocracia/capacidade administrativa** é destaque, já que perpassa todo o contexto da capacidade do Estado. Nesse sentido, a burocracia deve estar associada tanto à politização ao nível médio/intermediário de gestão (políticos eleitos e executores diretos) quanto à discricionariedade (livre de regras ou condições pré-estabelecidas) associada às relações diretas com a população (Sátyro *et al.*, 2016). As capacidades estão associadas à qualidade das burocracias e ao funcionamento efetivo de canais que conectam o aparato político-administrativo do Estado à sociedade civil, o que confere maior legitimidade e eficácia às ações na medida em que utiliza maior mobilização dos atores sociais (Gomide, 2016). No entanto, Cingolani, Thomsson e Crombrughe (2015) observaram que o potencial de execução do Estado pode vir de diferentes fontes, tanto de uma burocracia profissional, como também da alta receita do governo ou da forte liderança que pode (ou não) estar associada à estrutura organizacional do Estado.

O Estado deve se relacionar com todos os grupos da sociedade, o que se torna possível pela construção e institucionalização de múltiplos canais de comunicação e adesão. Nesse contexto, a capacidade estatal está associada à ideia de governança a partir das relações entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil, o que é fundamental para a efetividade do governo (Gaitán & Boschi, 2016; Gomide, 2016; Huerta, 2008; Pires & Gomide, 2016; Zurbriggen & Travieso, 2016). Governança diz respeito à coordenação que estabelece, promove e apoia relacionamentos entre atores governamentais e não governamentais (Howlett & Ramesh, 2015). Capacidade do Estado deve compreender **capacidade organizacional** (habilidades em recursos humanos e organizacionais) e **capacidade institucional** (regras formais/informais que perpassam pelas ações de atores estatais/não estatais), construindo práticas, processos e comportamentos que podem restringir expectativas, decisões e ações de governança (Huerta, 2008).

Complementando o entendimento das associações entre governança, políticas públicas e capacidades estatais, os arranjos institucionais são fundamentais. Eles criam oportunidades de interferência nas deliberações dos governos e nos mecanismos de controle e monitoramento. No entanto, se, por um lado, há melhor representação da democracia; por outro lado, há mais atores (aumentando a diversidade dos grupos de interesse) e mais canais de relacionamentos são construídos (aumentando a necessidade de coordenação e negociação). As relações entre Estado, mercado e sociedade civil resultam em arranjos cada vez mais complexos e, se mais sofisticados (com distribuição de funções, transferência de informação, articulação e coordenação), contribuirão para novas capacidades a partir de reflexões coletivas e aprendizado conjunto (Arretche, 2003; Pires & Gomide, 2016).

Gomide (2016) e Zurbriggen e Travieso (2016) também evidenciaram, como determinantes, os elementos sociopolíticos que formam e mantêm sustentação à **capacidade política**, os quais são resultado das relações de apoio e força. Sendo assim, o resultado alcançado pelo Estado é fruto de apoio social formado por alianças e coalizões entre os atores interessados e estratégicos, quais sejam, partidos políticos, burocracia estatal, empresários, trabalhadores organizados e lideranças populares.

É oportuno destacar que há associação entre desenvolvimento e **capacidade fiscal**, que é considerada a capacidade autoritária para tributar, sustentar o Estado e distribuir renda. Uma desigualdade inicial de renda, de terra e de participação política afeta o mecanismo da tributação e constitui limite para os gastos públicos, bem como influencia o crescimento econômico, tornando a desigualdade persistente (Zurbriggen & Travieso, 2016).

Neste estudo, optamos pelo entendimento da capacidade estatal a partir de elementos associados às qualidades e competências que o Estado deve ter para desenvolver habilidades de implementar decisões e

alcançar fins almejados (Gomide, 2016), bem como associados às evidências de elementos que permitam aos governos atuarem conforme suas capacidades (ou incapacidades), contribuindo (ou não) para determinadas condições na formulação e implementação de políticas (Gomes *et al.*, 2017). A capacidade estatal é composta por domínios/dimensões, podendo ser entendida por diversas subcapacidades, como um conjunto de elementos que interfere na capacidade como um todo e que podem ser analisadas sob variadas lentes analíticas e abordagens.

Considerando os aspectos metodológicos, não são consensuais as formas de analisar ou avaliar as capacidades estatais. As escolhas transitam em compreender quais capacidades o Estado precisa ter ou quais relações são necessárias entre os atores da sociedade (Gomide, 2016).

Apresentando uma estrutura conceitual para analisar e medir a capacidade estatal, Wu *et al.* (2015) apontaram como seus principais componentes: competências, habilidades e capacidades de formulação de políticas. Competências e habilidades podem ser de três tipos: analíticas, operacionais e políticas. Já as capacidades, apresentam-se nos níveis individual, organizacional e de recursos do sistema, formando nove componentes fundamentais de diagnóstico para políticas públicas (Figura 1).

Figura 1: Capacidades – habilidades e recursos

Níveis de recursos e capacidades	Competências e habilidades		
	Analítico	Operacional	Político
<b>Individual</b>	Capacidade analítica individual	Capacidade operacional individual	Capacidade política individual
<b>Organizacional</b>	Capacidade analítica organizacional	Capacidade operacional organizacional	Capacidade política organizacional
<b>Sistêmico</b>	Capacidade analítica sistêmica	Capacidade operacional sistêmica	Capacidade política sistêmica

Fonte: Wu et al. (2015).

As capacidades de nível analítico contribuem para a solidez técnica das ações no sentido de que, se utilizadas, podem contribuir na concretização dos objetivos. A capacidade de nível operacional permite o alinhamento dos recursos com essas ações para sua implementação. Já a capacidade de nível político, ajuda a obter apoio para colocar em prática as ações.

Esse modelo de nível de recursos e capacidades, competências e habilidades, reconhece que a capacidade adequada para realizar determinada tarefa não garante o mesmo desempenho em outras, mas habilidades e recursos podem ser compartilhados. Além disso, a capacidade estatal está além do governo, pois outras organizações estão envolvidas, como partidos políticos, ONGs, empresas privadas, organizações internacionais, agências governamentais. Ainda, propõe que recursos de determinado nível interagem e afetam outros níveis e vice-versa. A estrutura define capacidade estatal como resultado das combinações entre habilidades e recursos em cada nível (Wu *et al.*, 2015).

Saguin *et al.* (2018) apresentaram uma estrutura sintética de análise baseada no modelo recursos/insumos (entrada) e produtos (saída) que, juntos, formam capacidades: de entrada, informações, conhecimento, rede, estrutura legal e participação; de processo, gestão do Estado para produzir, desenvolver, direcionar e controlar os recursos; e de saída, capacidade em si e não apenas fontes para aprimoramento – produtos transformadores que podem ser desmembrados e reunidos para novas oportunidades. Os autores identificaram oito domínios explícitos de capacidade nas categorias: administrativa, reguladora, institucional, fiscal, política, financeira, analítica e avaliadora. Em relação a outros estudos, a diferença substancial é que essas capacidades aparecem de forma distinta, conforme o nível de governo: macro, meso e micro, que correspondem, respectivamente, aos níveis sistêmico, organizacional e individual, considerando o modelo de Wu *et al.* (2015). O nível macro é composto por atores políticos nos pactos/alianças internacionais/regionais e nos governos nacionais/subnacionais. O nível meso é composto por atores organizacionais, como departamentos e organizações sem

fins lucrativos e governamentais (autônomas/ou quase). Já o nível micro, diz respeito aos atores em nível individual, tais como funcionários públicos ou trabalhadores das ONGs que exercem posição de analistas ou implementadores de políticas.

Apesar de as definições de capacidade estatal tenderem a se concentrar no nível macro/sistêmico (governo federal/país), a capacidade nesse nível não existe no vácuo e as habilidades e competências apresentadas por atores individuais e instituições atuam em níveis e atividades decisivos de funções-chave (Wu *et al.*, 2015). Embora capacidades estatais tenham sido, inicialmente, associadas à existência de atributos do Estado, a temática também tem sido apropriada à análise subnacional, de entes federados autônomos, como no caso dos municípios brasileiros (Gomes *et al.*, 2017).

## Capacidades Estatais nos Municípios Brasileiros: a Complexidade entre Níveis, Recursos, Habilidades e Necessidades

O Brasil é um caso particularizado de federação, com três esferas de governo, sendo os municípios considerados entes federativos com autonomia, posicionando-se lado a lado com os estados e a União (Franzese & Abrucio, 2009). A Constituição Federal (CF) de 1988, descentralizou a política, transferiu receitas e ampliou as responsabilidades e a autoridade administrativa, fiscal e política para governos subnacionais. A Carta atribuiu aos municípios maiores responsabilidades na promoção de bens públicos e desenvolvimento local (Arretche, 2004; Marengo *et al.*, 2017; Santana & Gomes, 2017). Além disso, foi introduzido um novo arcabouço institucional de modo que a descentralização direcionaria a implementação de políticas, inaugurando estruturas operacionais de incentivo à maior atuação dos municípios como executores dos serviços públicos (Cavalcanti, 2014). Ademais, políticas no âmbito municipal podem ter melhores níveis de sucesso dado o foco na população (Gomes *et al.*, 2017).

Conforme o art. 30 da CF, coube aos municípios: legislar e suplementar a legislação federal/estadual a partir do interesse local; arrecadar tributos e prestar contas; criar e suprimir distritos com base na legislação estadual; ordenar territorialmente a ocupação do solo urbano; proteger o patrimônio histórico-cultural local conforme legislação da União e estado; organizar e oferecer (ainda que sob concessão) toda a estrutura de serviços públicos conforme as demandas locais (transporte coletivo, saúde de baixa complexidade, educação fundamental, habitação), havendo determinadas áreas de cooperação técnica e financeira da União/estados (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988), além da assistência social, considerando as diretrizes da União/estados.

Estudos passam a buscar pelo entendimento da capacidade estatal em nível municipal que satisfaça (ou não) a agenda local com foco nos compromissos estabelecidos (Marengo *et al.*, 2017; Sátyro *et al.*, 2016). A capacidade estatal municipal perpassa pelas ações necessárias para concretizar as obrigações do Estado, tendo em vista os compromissos assumidos pelos entes locais. Nesse sentido, conforme apontam Condé, Leite e Fonseca (2017), o Estado se torna fundamental na convergência entre o ente municipal (próprio Estado), o federalismo (regras e pactos estabelecidos) e as políticas públicas sociais (agenda proposta).

No que se refere à descentralização e autonomia dos diferentes níveis de governo, Arretche (2004) chama a atenção para o processo ocorrido ao longo das Constituições de 1946 e 1988, destacando diretamente os impostos de repartição obrigatória e a autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos, mas não uma descentralização do sistema fiscal em si, incluindo mudanças na distribuição da autoridade para tributar. Sobre esse ponto, Condé *et al.* (2017) e Vazquez e Gomes (2012) argumentam que, em condições de implementação de políticas em nível local (descentralizadas), a regulação associada a quem é o centro da autoridade decisória (centralizada) permite poucas escolhas para o nível de governo responsável pela implementação que não seja a adequação à agenda nacional. Para que houvesse maior descentralização, os

municípios deveriam estar capacitados a tributar, aumentando sua autonomia financeira e dando maior autonomia de decisão para as políticas locais.

Por outro lado, é exatamente a autoridade da esfera federal que permite criar regras homogêneas de operação no território nacional. Assim, quanto mais estabelecer regras e controlar fontes de financiamento, mais essa autoridade federal poderá se utilizar de recursos institucionais para regular as políticas, aumentando a capacidade de coordenação federal das políticas no nível local. Isso ocorreria por meio da construção de arranjos institucionais específicos a cada política/área de atuação (Vazquez & Gomes, 2012).

No sentido de “equilibrar” as forças entre governos, considerando o poder que aflora no meio local, Fleury (2004) argumenta que houve fortalecimento a partir da vigência das diretrizes constitucionais de 1988. Com a emergência de um modelo institucional, em que as esferas gestoras geram negociações mais transparentes (resultado do pacto federativo), houve alteração na composição dos valores/normas, que eram anteriormente pautados pelas barganhas clientelistas. As responsabilidades transferidas geraram *empowerment* aos municípios, apesar de haver outros elementos que interferem na construção das políticas. Nesse contexto, o desafio de inovar diz respeito à capacidade que o município adquire para elaborar, engendrar e ordenar preferências e acordos que promovam as políticas sociais locais. Essas inovações ocorrem em consonância à dependência que existe no grau de autonomia, aos novos arranjos, à definição dos papéis estratégicos de cada ente federado e à capacidade dos gestores de mobilizar seus servidores, dependendo também dos mecanismos de indução externos e da acomodação interna dos municípios.

No caso brasileiro, a divisão de competências se aproximaria do modelo de federalismo cooperativo, conforme art. 23 da CF, que descreve políticas públicas em áreas comuns de atuação simultânea dos diferentes níveis de governo. O contexto federativo desencadeou a implementação do Estado de Bem-Estar Social a partir de acordos entre governos estaduais e federal que atribuíram ao nível subnacional o controle sobre a execução de políticas públicas (Franzese & Abrucio, 2009). Apesar de haver forças descentralizadoras e centralizadoras, há tendência ao modo cooperativo, já que as formas de ação conjunta conferem aos entes subnacionais significativa autonomia decisória, formando um federalismo cooperativo de arranjos institucionais complexos. A autonomia delegada aos municípios para a definição dos gastos fez com que cada governo estabelecesse suas próprias prioridades (Condé, Leite, & Fonseca, 2017). O federalismo motivou estados e municípios a participarem, diretamente, da implementação de políticas anteriormente desenvolvidas e executadas pelo Governo Federal (Gomes *et al.*, 2017) a partir de coordenação e decisões conjuntas (Franzese & Abrucio, 2009).

A forma como ocorreu o federalismo no Brasil foi o que o tornou particular. O período da construção do Bem-Estar Social coincidiu com a redução do tamanho do Estado, dado o ajuste fiscal. Foi o compartilhamento de competências entre os três entes que encaminhou constitucionalmente a descentralização e a universalização de políticas sociais, fortalecendo, conseqüentemente, os municípios. O Governo Federal vivenciava a perda de recursos advinda da descentralização fiscal e, como estratégia, optou por repassar funções, sendo uma parte significativa transferida aos municípios. Nesse sentido, o período foi fundamental para a coordenação entre ações. O esperado era gerar fortalecimento aos governos locais para que pudessem, sozinhos, desenvolver capacidades. A estratégia federal teve foco na transferência tanto de recursos quanto da gestão de parte das políticas sociais. Nesse contexto, estados e municípios deveriam realizar investimentos e assumir responsabilidade sobre redes de prestação de serviços em um compartilhamento de funções sociais que não ocorria anteriormente (Franzese & Abrucio, 2009).

O pacto federativo brasileiro não se constituiria pela imposição das prioridades do nível central, mas de forma que cada ente subnacional fosse autônomo. A partir de acordos entre os entes federados para consecução de políticas públicas/programas, seria também necessária a modernização dos governos locais para promoção das capacidades estatais municipais, desenvolvendo-se, assim, relações intra/intergovernamentais (Grin & Abrucio, 2018). Instituições formais/informais estruturam condutas em políticas públicas que sinalizam para a necessidade, a formulação e a construção de regras e procedimentos que



possam tornar possível concretizar as políticas. Assim, grupos estruturados em torno da situação institucional agirão como atores participantes das políticas de interesse para limitar as ações de outros grupos em favor das suas demandas. A dinâmica de novos atores em nível municipal é fundamental, tendo a União a capacidade de definir regras e condicionando a esfera municipal à adaptação de mecanismos para implementação das políticas públicas/programas (Condé *et al.*, 2017).

Uma das maneiras de gerar mais cooperação é constituir fóruns federativos com representantes de todos os níveis de governo. A cooperação entrelaça política/*politics* (relações de poder entre territórios), *policies* (regras, trajetórias, arenas e atores específicos) e elementos administrativos (vínculos entre gestores). Para que a cooperação territorial conecte esses três elementos, são necessárias capacidades técnicas e organizacionais que estabeleçam vínculos entre o governo central e o local. Sob a descentralização, essas capacidades se referem às ações federais que promovam a implementação de assistência (técnica), políticas e programas necessários à ampliação das capacidades locais com o propósito de reforçar a capacidade dos servidores públicos. É considerável ressaltar que o nível de adesão territorial e a autoridade intragovernamental (de base jurisdicional) dos fóruns ou conselhos municipais são determinantes na adequada distribuição de recursos e desenvolvimento das políticas locais (Grin & Abrucio, 2018).

A democracia e os mecanismos para participação da população também foram abordados como associados às capacidades estatais. Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) partem do pressuposto de que, para adquirir capacidades, o município necessita de uma gestão pública democrática. Tal gestão, como proposta por Paula (2005), compreende: aspectos econômicos/financeiros (elementos das finanças e investimentos públicos – fiscais, tributários e monetários); institucionais/administrativos (organização e articulação de atores estatais – planejamento, direção, controle e profissionalização); e sociopolíticos (relações entre Estado e sociedade – direitos e participação).

O profissionalismo burocrático tem sido apontado como forma de compreender as capacidades estatais municipais. Mesmo não sendo a única responsável na formulação e implementação de ações públicas, a burocracia é a principal promotora da vontade do Estado na provisão de bens e serviços. Nesse sentido, devem ser considerados o tipo de vínculo e a capacitação/qualificação dos servidores (Marenco, 2017; Marenco, *et al.*, 2017) assim como a quantidade (Cardoso & Marenco, 2019).

Os estudos referenciados mostram elementos associados a melhores condições para gerar, desenvolver, transformar e melhorar a capacidade estatal municipal, bem como os elementos limitantes, os quais impedem a expansão e a melhoria dessas capacidades, comprometendo o potencial e a execução de ações.

Em estudo sobre a capacidade fiscal, Grin *et al.* (2018) apontam que os municípios precisam avançar significativamente para qualificar a administração fiscal. A análise das quatro dimensões de capacidade estatal (administrativa, técnica, institucional e política) indicaram que apenas a organização administrativa e gerencial não é suficiente para consolidar e manter a autonomia local, indo de encontro com o previsto no federalismo brasileiro, segundo o qual municípios mais autônomos seriam capazes de gerar mais democracia e eficiência fiscal.

Problemas associados às áreas de capacitação e assistência técnica foram apontados como significativos. De acordo com a Agenda Nacional de Apoio aos Municípios, o Grupo de Trabalho Interfederativo, apontou gargalos na capacidade estatal da administração municipal brasileira, como, por exemplo, incapacidade de identificação dos problemas; acesso e dependência de recursos; qualificação; continuidade do corpo de servidores; controle de endividamento; e gastos elevados (Relatório do GT Interfederativo SRI, 2011 como citado em Grin & Abrucio, 2018, p. 03).

Outro limite apontado por Gomes *et al.* (2017) diz respeito à posição jurídica. Se, por um lado, permitiu-se discricionariedade para formular políticas sociais, por outro lado, forneceu-se capacidade extremamente limitada para executar e implementar (na prática) a elaboração das ações direcionadas pelo governo federal.

Arretche (2004) chama a atenção quanto às limitações das capacidades municipais, ou seja, a forma como estão estruturadas as relações federativas. No início dos anos de 1990, por exemplo, a distribuição federativa

dos encargos na área social estava associada menos às obrigações constitucionais que à forma (histórica) como esses serviços estiveram institucionalmente organizados. Assim, conforme Vazquez e Gomes (2012), é necessário considerar os mecanismos institucionais, analisando-se a descentralização da execução das políticas e a autoridade que decide as regras de execução dessas políticas.

Quando, de forma geral, o assunto é a inter-relação entre as subcapacidades, ela foi evidenciada. Santana e Gomes (2017) relacionam melhor capacidade financeira-fiscal com melhor capacidade burocrática. Por sua vez, Arretche (2004) associa o desenvolvimento da capacidade legal e da criação de mecanismos de capacidade financeira com melhorias gerenciais na capacidade institucional. Sátyro e Cunha (2018) mencionam que melhorias na capacidade legal estão associadas, significativamente, à criação de mecanismos e áreas de participação e aprendizado/transformação da capacidade institucional; e, por fim, Sátyro, Cunha e Campos (2016) encontraram evidências de que maior demanda social por serviços indica maior capacidade de implementação.

Para analisar a capacidade estatal que é necessária para um governo local resolver demandas públicas, deve ser reconhecido, em primeiro lugar, que essa capacidade é construída, particularmente, no governo local, mas, ao mesmo tempo, está associada às outras esferas de governo e poderes do Estado. A capacidade municipal é resultado do aparato executivo local, mas não se processa e nem se desenvolve com base, exclusivamente, no que acontece dentro das instâncias locais. Ainda, é necessário reconhecer que a capacidade institucional do local (e o setor público) se baseia em um contexto sócio-histórico específico, caracterizado por um sistema econômico, político e social que também é específico, bem como com relações e atores sociais específicos (Huerta, 2008).

Todo problema público envolve a capacidade fiscal de captação e gestão de recursos financeiros. Conciliar condição financeira com necessidades de investimento em políticas sociais resulta em significativo *trade off* inicial para geração de capacidades. Governar é construir um *welfare*, tendo por regra a combinação de equilíbrio fiscal e inclusão social, logo, uma associação entre crescimento econômico, geração de emprego e renda, distribuição de renda e Estado de bem-estar social (Condé *et al.*, 2007).

Em um Estado federativo como o Brasil, pautado pela descentralização das autonomias e responsabilidades entre as esferas de governo, a efetivação das políticas públicas está condicionada aos determinantes concedidos a cada ente na forma de suas competências constitucionais. Nesse sentido, é válido acrescentar que realizar a gestão de políticas públicas vai além das decisões para sua formulação e, posteriormente, sua implementação, mas deve considerar a modernização do Estado (em todas as suas esferas de governo) para que se alcance a efetividade das ações necessárias (Gomes *et al.*, 2017). Isso significa inovação como produto de interações institucionalmente estruturadas entre múltiplos atores, com recursos, competências e perspectivas variadas. É no plano da articulação entre arranjos institucionais e atores “locais” que o processo de implementação é construído, envolvendo adaptação, contextualização e disputas (Pires & Gomide, 2016). A capacidade estatal municipal inclui a capacidade de formulação, avaliação, imposição, implementação, arrecadação, investimento e garantia de direitos, perpassadas pela própria capacidade de inovação local (Condé *et al.*, 2017).

## DISCUSSÃO

### Agenda de Pesquisa

A literatura com foco na capacidade estatal municipal tem aumentado e avançado significativamente na indicação de elementos constitutivos do que pode ser entendido como subcapacidades (Silva *et al.*, 2020), as quais são fundamentais para entendimento e formação das capacidades que podem contribuir para a melhoria e a efetivação do atendimento às demandas da sociedade, como também apontar aspectos limitantes

na consecução desse atendimento. No entanto, em termos de direcionamento metodológico, assim como observado por Gomide (2016) e Wu *et al.* (2015) para a perspectiva nacional (Estado), as pesquisas em esfera municipal não têm mostrado estruturas de análise das capacidades estatais que forneçam propostas metodológicas para uma melhor operacionalização das análises e possibilidade de comparação, por exemplo, entre os locais, os variados níveis da burocracia, subcapacidades e áreas da política pública. Por isso, buscase propor uma estrutura de entendimento e análise das capacidades estatais municipais a partir de suas subcapacidades, considerando diferentes níveis de atuação do Estado e da burocracia de forma a revelar elementos existentes e/ou necessários que interfiram no resultado das ações estatais quanto aos compromissos e às necessidades de cada local.

A proposta aqui apresentada compreende um momento que busca entender quais são os planos e as diretrizes que regem e determinam os acordos de ações previstas e propostas pelos governos nacionais e subnacionais, assim como quais são as necessidades em termos de produtos/serviços públicos no município. Isso ocorre em virtude da essencialidade em captar as diferenças entre as necessidades de cada local, mas sem desconsiderar o conjunto dos elementos envolvidos nas políticas em que a União, estados e municípios devem estar articulados. Assim, de acordo com Silva, Gobbi e Simão (2005), categorias de análise oferecem possibilidades de considerar e agrupar vários elementos na pesquisa. Os dados a serem coletados devem ser tratados, formando elementos de conteúdo e agrupados por parentesco/categorias de sentido. Nesta proposta metodológica, os domínios de Saguin *et al.* (2018) são considerados como as categorias (Figura 2) que representam as subcapacidades que formam a capacidade estatal como um todo. Cada categoria representa uma subcapacidade composta por seus principais elementos de ação nas políticas, conforme o nível de atuação principal da capacidade (macro, meso, individual). Em decorrência dessa posição, é possível pensar que cada um dos oito domínios, ou subcapacidades, poderia ser indicador de análise para aquela categoria, por exemplo, “capacidade administrativa” poderia ser o tema de uma pesquisa, analisando-se diferentes esferas (municipal, estadual ou federal).

No que se refere aos níveis, a principal diferença em relação ao trabalho original de Saguin *et al.* (2018) é que, como estamos buscando estudar as capacidades municipais, o nível macro é considerado a partir da esfera municipal, mas sem deixar de acrescentar os aspectos pertencentes aos níveis estadual e federal, já que estamos trabalhando sob o contexto do modelo federativo brasileiro. Dessa forma, os participantes no nível macro estão associados às posições mais estratégicas do governo municipal, tendo eles a capacidade de interferir diretamente em acordos, pactos, planos e diretrizes. Já no nível meso, os atores compreendem as estruturas organizacionais do município que, geralmente, se diferenciam conforme a função e área de atuação, representados, principalmente, pelas secretarias e conselhos municipais, assim como organizações sociais sem fins lucrativos. Por fim, os atores que formam o nível micro assumem as posições mais individuais dentro dos três níveis, representando a atuação na gestão municipal a partir das atividades dos próprios servidores públicos municipais, dos conselheiros e dos funcionários das associações sociais sem fins lucrativos. É possível, portanto, pensar também que cada um desses níveis poderia representar objeto de análise de uma pesquisa.

Destaca-se que uma agenda de pesquisa poderia ser proposta tanto a partir dos oito domínios/subcapacidades quanto dos três níveis de análise, conforme apresentados na Figura 2. Também seria possível estudar a associação entre subcapacidades e níveis de análise em cada esfera do serviço público ou realizar estudos comparativos, tendo como referência a população ou a localização da cidade/estado/país ou, ainda, as duas no mesmo objetivo.

Figura 2: Subcapacidades e níveis de atuação.

<b>Dominios/ Subcapacidades/ Categorias</b>	<b>MACRO Sistêmico (atores políticos nos pactos/alianças; governos nacionais/subnacionais Governo Municipal</b>	<b>MESO Organizacional (departamentos e organizações sem fins lucrativos e governamentais autônomas/ou quase) Secretarias e conselhos</b>	<b>MICRO Individual (funcionários públicos ou trabalhadores das ONGs, analistas ou implementadores de políticas) Servidores e conselheiros</b>
Administrativa	Capacidade de identificar, formular e implementar decisões políticas e garantir a uniformidade com foco no campo estratégico (Saguin <i>et al.</i> , 2018).	Capacidade de controlar diferentes sistemas de gerenciamento e capacidade de identificar, formular e implementar programas ou políticas mantendo as funções organizacionais adequadas (Saguin <i>et al.</i> , 2018).	Capacidade de executar atividades conforme o cargo e garantir a formação/perfil adequado para funções operacionais necessárias às políticas. Capacidade de transformar conhecimento tácito em explícito e inovar.
Reguladora	Capacidade de monitorar e aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora distinta, garantindo conformidade nas políticas (Saguin <i>et al.</i> , 2018).	Capacidade de aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora distinta, com base na autonomia do órgão (Grin & Abrucio, 2018). Capacidade de elaborar manuais administrativos adequados às políticas (cargos, funções, salários, responsabilidades).	Capacidade de atender aos manuais e contribuir no processo de adequação entre as normas e as necessidades específicas a cada política.
Institucional	Capacidade para cultivar uma imagem forte e preservar posições estratégicas de alianças entre diferentes governos. Capacidade de experimentar novas ideias de políticas e informar seu desenho, além da capacidade de tomar decisões estratégicas e orientar a adoção dessas decisões (Saguin <i>et al.</i> , 2018).	Capacidade de desenvolver uma direção estratégica para melhorar o desempenho organizacional (Saguin <i>et al.</i> , 2018)	Capacidade de desenvolver relações entre as políticas, os servidores e a comunidade assistida (Condé <i>et al.</i> , 2017; Fleury, 2004; Pires & Gomide, 2016).
Fiscal	Capacidade de coletar e aumentar receitas. Capacidade de manter a prudência fiscal por meio do monitoramento de operações financeiras, mantendo responsabilidade e transparência no processo orçamentário (Saguin <i>et al.</i> , 2018).	Capacidade de manter o equilíbrio fiscal, responsabilidade e transparência no processo orçamentário (Lei Da Transparência) (Lei Complementar n. 131, 2009) e administrativo.	Capacidade de desenvolver atividades com responsabilidade e transparência.
Política	Capacidade de mobilizar apoio e consentimento da sociedade na busca por objetivos políticos, além de coordenar e controlar interesses divergentes, reconciliando ideologias políticas, mantendo legitimidade e soberania (Saguin <i>et al.</i> , 2018).	Capacidade de transitar em diferentes níveis de burocracia e manter relações, que incluem mobilizar apoio burocrático e adesão administrativa de alto nível para avançar nas metas organizacionais (Saguin <i>et al.</i> , 2018).	Capacidade de manter relações de cooperação com vistas ao apoio profissional/operacional.
Financeira	Atribuição aos Governos Federal e Estadual - Capacidade de gerar receitas adicionais e de controlar as atividades econômicas, importante para manter a estabilidade macroeconômica de um país ou região, permitindo a funcionalidade contínua do governo - Atribuição ao nível sistêmico - Capacidade de manter níveis sustentáveis de receita real no curto prazo e ativos reais no longo prazo, permitindo a continuidade do governo municipal (Saguin <i>et al.</i> , 2018).	Capacidade de garantir a continuidade das funções organizacionais (Saguin <i>et al.</i> , 2018). Capacidade de gerenciar a organização considerando o orçamento e as diretrizes das políticas.	Capacidade de conhecer e atender às exigências previstas em cargos, salários e responsabilidades. Capacidade de desenvolver relações sindicais.
Analítica	Capacidade de coordenar e formalizar sistemas/programas de apoio tecnicamente sólidos para que sejam adequados ao potencial de implementação das ações	Capacidade de gerar insights, fornecer conselhos sobre políticas e comunicá-las aos tomadores de decisão e ao público (Saguin <i>et al.</i> , 2018). Capacidade de adequação entre propostas e o potencial de implementação das ações.	Capacidade interna e externa de adquirir, processar e utilizar o conhecimento para a formulação de políticas (Saguin <i>et al.</i> , 2018), conforme o potencial executor de atividades.
Avaliadora	Capacidade de formalizar meios para acompanhar e avaliar as políticas de forma coordenada, utilizando ferramentas de controle, planos de readequação e mecanismos de informação.	Capacidade para avaliar conteúdo, processo e impacto de diferentes ações, gerar lições, programar readequações e informar aos atores de nível superior do governo. Capacidade de desenvolver programas de avaliação de desempenho.	Capacidade para avaliar conteúdo, processo e impacto de diferentes ações. Capacidade interna de cada trabalhador em gerar lições e informar aos atores de nível superior do governo (Saguin <i>et al.</i> , 2018).

## RESULTADOS

### Proposta Metodológica



Figura 3: Proposta metodológica

Nota: Os números indicam as subcapacidades municipais: (1) Administrativa; (2) Reguladora; (3) Institucional; (4) Fiscal; (5) Política; (6) Financeira; (7) Analítica; (8) Avaliativa. O modelo se refere à proposta do modelo das capacidades de Wu, Ramesh e Howlett (2015): Analítica; Política; Operacional. A tipologia representa a estrutura de domínios de Saguin, Tan e Goyal (2018): Entrada, Processo, Saída Intermediária.

Considerando a parte superior, as oito subcapacidades indicam os diferentes tipos de ações e atividades que precisam ser executadas para formar toda a estrutura da capacidade estatal municipal. A “chave” indica que as subcapacidades devem perpassar toda a proposta de análise em seus níveis de atuação e de usuários, as abordagens metodológicas, os objetivos de pesquisa, os elementos de formação e a orientação para atendimento das demandas locais. As “elipses” indicam os elementos que interferem na capacidade por meio das habilidades e competências e da estrutura entrada-processo-saída, as quais devem ser analisadas dentro de cada área de política e demandas específicas.

Sugere-se um momento de análise, conforme a abordagem da pesquisa (barra vertical à direita), de modo que as subcapacidades direcionem quais informações devem ser coletadas para qual(ais) subcapacidade(s) e em qual(ais) nível(eis) de atuação (barra vertical à esquerda), considerando o que se pretende estudar e buscando por informações que revelem condições específicas ao município (recursos, capacidades e necessidades).

As “setas” indicam as associações e trocas entre os componentes da proposta de modo que devem ser consideradas nas análises as formas como ocorre a autonomia de cada esfera de governo e as relações existentes entre elas, assim como com a sociedade local. Aqui também ficam representadas as interferências de “mão dupla” das ações e as habilidades entre níveis, recursos, subcapacidades e objetivos de política, sinalizando sobreposições e processos de transformação e inovação das estruturas públicas municipais e sociais.

Considerando a parte inferior da Figura 3, sugere-se, conforme a opção de abordagem (qualitativa e/ou quantitativa), compreender as necessidades do local a partir dos próprios usuários. As demandas da sociedade local são principais direcionadoras de quais políticas devem ser priorizadas e executadas, assim como a referência do quanto a efetivação das ações em determinada política tem correspondido e atendido às suas necessidades. Esse momento de pesquisa deve compreender a busca de informações por parte da população atendida, com vistas tanto a compreender as demandas quanto a avaliar a implementação das ações em políticas específicas a partir da lente daqueles que as utilizam.

No geral, sugere-se que há necessidade de se realizar uma fase de pesquisa que seja exploratória no sentido de conhecer as especificidades associadas a cada local, já que, mesmo considerando os compromissos constitucionais, a cada município foi delegada autonomia, logo cada governo municipal pode estabelecer suas próprias prioridades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta permite variedade de pesquisas que podem ser específicas em seus objetivos quanto a qual subcapacidade municipal se pretende estudar – administrativa, reguladora, institucional, fiscal, política, financeira, analítica, de avaliação –, além de qual é o nível de atuação dos atores do Estado ou nível usuário/sociedade, assim como qual área de política é de interesse – habitação, urbanização, cultura, patrimônio, saúde, educação, assistência social, transporte público –, ou, ainda, qual abordagem metodológica seja mais adequada aos objetivos da pesquisa – qualitativa e/ou quantitativa –, considerando o universo de elementos que interferem na formação e desenvolvimento de ações que fornecem capacidades ao município de atender à sociedade.

O metamodelo de análise transita entre abrangência e/ou profundidade. Se a proposta de pesquisa pretende avaliar todas as subcapacidades/domínios em todos os níveis de análise, haverá uma visão geral da situação, o que auxilia gestores e cidadãos na compreensão das lacunas funcionais e necessidades da sociedade. Dessa forma, o metamodelo de análise orienta o processo decisório e participantes (coprodutores) em relação aos mecanismos de controle. No entanto, se a opção for dar profundidade a uma subcategoria ou nível, a análise fornecerá elementos para decisões mais específicas.

Espera-se que esta proposta, empregando três níveis e oito capacidades, tanto possa capacitar os gestores quanto os cidadãos no sentido de dirigir o olhar para aquilo que as sociedades locais necessitam a fim de proporcionar-lhes melhor bem-estar social.

O protocolo de pesquisa integra múltiplas abordagens, diversas possibilidades de desenhos de pesquisa e procura por variadas fontes e diferentes técnicas de análise em uma perspectiva multiparadigmática. Reconhece-se que, à proporção que a pesquisa aplicada ao metamodelo de análise se torna mais abrangente, reduz-se sua profundidade, no entanto, cerca-se de recursos e possibilidades para isolar níveis e subcapacidades das diferentes esferas do poder público.

Existem diferentes maneiras de explorar a proposta em evidência, por exemplo, comparativos entre municípios/estados/países com mesmo porte, número de habitantes, mesmas regiões ou, ainda, comparando regiões distintas dentro de um mesmo país ou em países diferentes. Essa possibilidade de variadas configurações e arranjos torna o tema Capacidade Estatal Municipal, assim como a proposta, suscetíveis a diversos desenhos de pesquisa em uma lógica em que tanto propostas metodológicas quanto epistemológicas podem se aglutinar.

## REFERÊNCIAS

- Arretche, M. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, 8(02), 331-345.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(02), 17-26.
- Boschi, R. R., Gaitán, F. (2016). A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In A. de A. Gomide, R. R. Boschi (Eds.), *Capacidades Estatais em países emergentes. o Brasil em perspectiva comparada* (Cap. 14, pp. 509-528). Rio de Janeiro, RJ: IPEA.
- Cardoso, A. L. R., Marengo, A. (2019). Qualidade Burocrática e Performance Estatal: Desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4).
- Cavalcanti, P. (2014). A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. *Planejamento e Políticas Públicas*, 42, 239-270.
- Cingolani, L., Thomsson, K., Crombrughe, D. de. (2015). Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals. *World Development*, 72, 191-207.

- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures (Working paper series - 2013053). UNU-MERIT, Maastricht, Netherlands. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>
- Condé, E. S., Leite, C. K. S., Fonseca, F. (2017, julho). Políticas sociais no âmbito subnacional e capacidades estatais: reflexões conceituais à luz das cidades-polo. *Anais do Congresso Latino-americano de Ciência Política*, Montevidéu, Uruguai, 9.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília: Distrito Federal. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Franzese, C., Abrucio, F. L. (2009). A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós 1988: os resultados nas áreas da saúde, assistência social e educação. In M. C. G. da Rocha (Org.), *Caderno ELAPP Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais* (Cap. 1, pp. 25-42). Brasília: ENAP.
- Fleury, S. (2004). Políticas sociais e poder local. *Revista de Administração Municipal*, 49(246), 39-48.
- Gaitán, F., Boschi, R. R. (2016). Estado, atores predominantes e coalisões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In A. de A. Gomide, R. R. Boschi (Eds.), *Capacidades Estatais em países emergentes. o Brasil em perspectiva comparada* (Cap. 13, pp. 473-506). Rio de Janeiro, RJ: IPEA.
- Gomes, M. D. L., Ferreira, P. A., Amâncio, J. M. (2017). Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura*, 20(01), 83-104.
- Gomide, A. A. (2016). Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In A. de A. Gomide, R. R. Boschi (Eds.), *Capacidades Estatais em países emergentes. o Brasil em perspectiva comparada* (Cap. 1, pp. 15-47). Rio de Janeiro, RJ: IPEA.
- Grin, E. J., Abrucio, F. (2018). O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), 1-24.
- Grin, E. J., Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., Fernandes, A. S. A. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 312-336.
- Howlett, M., Ramesh, M. (2015). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10, 01-13.
- Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009*. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)
- Marenco, A. (2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Revista de Ciências Sociais*, 60(4), 1025-1058.
- Marenco, A., Strohschoen, M.T. B., Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25 (64), 03-21.
- Paula, A. P. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração Pública*, 45(01), 36-49.
- Pires, R. R. C., Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.
- Saguin, K., Tan, S. Y., Goyal, N. (2018). *Mapping scientific research on policy capacity: A bibliometric analysis and qualitative framework synthesis* (Paper prepared for the International Workshop on Public Policy). University of Pittsburgh, Pittsburgh.
- Santana, M. O., Gomes, S. C. (2017, dezembro). Capacidades estatais no federalismo brasileiro: perfil da evolução do funcionalismo público municipal no Rio Grande do Norte no período recente. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Distrito Federal, Brasília, Brasil, 2.

- Sátyro, N. G. D., Cunha, E. S. M. (2018). The transformative capacity of the Brazilian federal government in building a social welfare bureaucracy in the municipalities. *Brazilian Journal of Public Administration*, 52(03), 263-385.
- Sátyro, N. G. D., Cunha, E. S. M., Campos, J. (2016). Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, 22(2), 286-317.
- Silva, C., R., Gobbi, B. C., Simão, A. (2005). A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, 0.(01), 70-81.
- Silva, R. G., Valadão, V. M., Jr., Silva, V. V., Dantas, A. H. (2020, outubro). Capacidade estatal: panorama das pesquisas entre 2009-2019. *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa e Administração*, Maringá, PR, Brasil, 44.
- Vazquez, D., Gomes, S. (2012). As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: M. Arretche (Org.), *Democracia, Federalismo e centralização no Brasil* (Cap. 4, pp. 145-171). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Zurbriggen, C., Travieso, E. (2016). Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(37), 259-281.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34, 165-171.