

Capacidades estatais e garantia de direitos humanos nos municípios brasileiros: uma análise quantitativa

Fernanda Teixeira Dias Lopes¹

Lucas Porto Santos²

Valquíria Souto da Silva³

Resumo simples

O estudo analisa as garantias das políticas públicas de direitos humanos sob a ótica das capacidades estatais, destacando sua importância na governança, institucionalização e efetivação dessas leis. No contexto do federalismo brasileiro, a implementação dessas políticas é complexa, exigindo articulação entre órgãos, múltiplos atores estatais e movimentos sociais. Com base nisso, a pesquisa investiga como as capacidades estatais locais dos municípios influenciam o asseguramento e a mitigação de violações de direitos humanos. Utilizam-se duas variáveis dependentes: (1) Institucionalização dos Direitos Humanos, que é mensurada pela presença e efetividade de instrumentos normativos e estruturas de governança e (2) Violação dos Direitos Humanos Físicos, que foca em indicadores de letalidade policial e taxas de homicídios. Os dados são extraídos da MUNIC de 2023 e do Atlas da Violência de 2024. A capacidade estatal, variável dependente, é medida pelo Índice de Gestão Municipal (i-GeM). Os resultados indicam que municípios com alta capacidade estatal apresentam efeitos significativos em ambas as variáveis. Já nos municípios com baixa capacidade estatal, apenas a institucionalização mostra efeito relevante, apontando para esforços iniciais de formalização de estruturas e normas voltadas aos direitos humanos, ainda que sem impacto direto na redução das violações físicas.

Resumo expandido

Contextualização do tema

O conceito de capacidade estatal tem se consolidado como um eixo analítico central em diversos campos da ciência política e das políticas públicas, dada sua articulação com debates sobre desenvolvimento, governança, institucionalização e provisão de bens públicos. De modo abrangente, capacidade estatal refere-se à habilidade de um Estado em formular e implementar políticas, extrair recursos, manter a ordem pública e assegurar o cumprimento das leis (Besley e Persson, 2011; Mann, 1984; Centeno et al., 2017). No entanto, o conceito não possui definição única e estável, o que tem gerado múltiplas abordagens empíricas e teóricas em torno do tema (Grin, 2019). Estudos exploram como a capacidade estatal interage com a democracia (Fukuyama, 2013; Soifer, 2015), regimes pessoais (Li e Wright, 2023), ou mesmo com o desempenho de políticas sociais e econômicas (Rothstein e Teorell, 2008; Mazzuca, 2010). Ao mesmo tempo, o debate também se desloca para o plano subnacional, onde os desafios da implementação de políticas públicas revelam heterogeneidades profundas entre unidades locais de governo.

¹ Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG.

² Doutorando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE.

³ Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela UFSM.

Estudos sobre a capacidade estatal em contextos locais no Brasil apontam que o desempenho institucional de municípios e estados não pode ser compreendido apenas pela presença formal de instituições, mas depende também de sua capacidade de articulação com atores sociais, de coordenação burocrática e de estabilidade político-administrativa. Gomide e Pires (2014) analisam o papel da coordenação intergovernamental e da capacidade adaptativa de redes políticas na implementação de políticas complexas, como no caso do PAC ou da política de saneamento. Batista (2017) discute o papel da capacidade institucional em avaliações de impacto de políticas públicas, apontando que a efetividade de instrumentos avaliativos depende da existência de capacidades burocráticas estáveis e da qualidade das instituições locais. Outras pesquisas, como as de Abrucio e Loureiro (2012), também destacam que a profissionalização da gestão pública subnacional é um fator-chave para o fortalecimento da capacidade estatal.

Sob essa análise das capacidades estatais, torna-se possível o questionamento sobre a maneira como as políticas públicas de asseguramento de direitos humanos entram na agenda do Estado a partir de demandas e lutas sociais. Esses direitos são multidimensionais (civis, políticos e sociais), evolutivos, complexos e intangíveis (Gomide e Pires, 2012). Portanto, partem de uma dimensão normativa, e é através de instrumentos burocráticos, como o fundo municipal, plano diretor, lei orgânica, plano municipal e ouvidorias, que o Estado mobiliza suas capacidades estatais para a implementação dessas políticas.

O aparato de garantia de direitos humanos sob a lógica federalista advinda da Constituição de 1988 impõe desafios às capacidades estatais e à dinâmica intersetorial necessárias para implementação dessas políticas públicas. A administração pública brasileira é predominantemente departamental, o que dificulta o asseguramento legal da não violação dos direitos humanos (Gomide e Pires, 2012).

Ainda, a temática de direitos humanos enquanto políticas públicas demanda uma sistematização de governança e accountability, que por sua vez mobilizam capacidades estatais além das relacionadas às burocráticas e legais (Gomide e Pires, 2012). As políticas de direitos humanos são contempladas com redes de múltiplos de atores, que vão desde os tratados internacionais até as relações entre as secretarias municipais responsáveis pela implementação dos programas, complexificando os arranjos institucionais para as garantias necessárias (Cavalcante e Pires, 2018). O presente estudo, portanto, confronta as duas dimensões entre o Estado e a garantia de direitos humanos: a normativa (o que o Estado deveria fazer) e a empírica (o que o Estado consegue fazer) (Englehart, 2009). Esse confronto retoma as problemáticas e falhas na garantia desses direitos, como o problema em controlar os próprios agentes e policiar o território de maneira eficaz (Englehart, 2009).

Objetivo e metodologia

Assim, a fim de analisar em que medida as capacidades estatais locais dos municípios brasileiros influenciam o nível de asseguração dos direitos humanos e de **mitigação da violação contra os direitos humanos**, a partir de uma natureza explicativa. Para tanto, o estudo emprega duas **variáveis dependentes (VDs)** distintas: **VD1: Institucionalização dos Direitos Humanos**, que é mensurada pela presença e efetividade de instrumentos normativos e estruturas de governança. Isso inclui a existência e o conteúdo da Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor e Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Municipal de Direitos Humanos, a constituição de um Fundo Municipal de Direitos Humanos, e a operacionalização de Ouvidorias de Direitos Humanos, bem como de ouvidorias policiais (dados esses extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC - de 2023; e **VD2: Violação dos Direitos Humanos Físicos**, que foca em indicadores de violência letal. Especificamente, esta variável é analisada por meio de dados de letalidade policial e taxas de homicídios extraídos do Atlas da Violência de 2024, coordenado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Como variável independente, escolhemos para mensurar a capacidade estatal, o Índice de Gestão Municipal - i-GeM. As variáveis instrumentais são: População total, Grau de urbanização e Escolaridade média.

Síntese dos resultados

Os resultados prévios da nossa análise indicam padrões distintos no impacto da capacidade estatal sobre os direitos humanos. Municípios que possuem uma alta capacidade estatal demonstram efeitos significativos tanto na institucionalização dos Direitos Humanos (VD1) quanto na mitigação da Violação dos Direitos Humanos Físicos (VD2). Ou seja, nestes locais, o Estado consegue construir arcabouços normativos e estruturas de governança mais robustas, ao mesmo tempo que apresenta indícios de maior controle e redução da violência letal.

No entanto, para os municípios com baixa capacidade estatal, os resultados encontrados revelam um cenário diferente: o único efeito significativo é na variável de institucionalização dos Direitos Humanos (VD1). Isso sugere que, mesmo com capacidade limitada, há um esforço, ainda que incipiente, na formalização de estruturas e normativas relacionadas aos direitos humanos. Entretanto, essa baixa capacidade não se traduz em um impacto perceptível na redução da violação dos Direitos Humanos Físicos (VD2), indicando que as fragilidades estatais podem dificultar a ação efetiva na contenção da violência letal. Estes achados também apresentam uma dimensão descritiva importante: municípios com menor capacidade tendem a ter menos recursos, estruturas administrativas mais precárias e menor

autonomia na implementação de políticas públicas, o que se reflete na sua limitada "potência" para impactar diretamente a segurança e a proteção contra violações.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Federalismo e políticas públicas: uma análise do impacto das instituições federativas no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org.). Políticas públicas: coletânea. São Paulo: UNESP, 2012. p. 195–236.

BATISTA, Mariana. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/98Ft6snVNxpmYchpMz8pTtK>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

CENTENO, Miguel A. et al. (org.). *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

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

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1207–1226, nov./dez. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/57363>. Acesso em: 5 jun. 2025.

GRIN, Eduardo. O que faz um conceito ser bom? Notas sobre formação, uso e revisão de conceitos na ciência política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 28, p. 7–43, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/v7Pp3nbjXyM8RMSJ6ZhMDpw>. Acesso em: 5 jun. 2025.

HANSON, Jonathan; SIGMAN, Rachel. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *Journal of Politics*, v. 83, n. 4, p. 1495–1510, 2021.

LI, Jia; WRIGHT, Joseph. How Personalist Parties Undermine State Capacity in Democracies. *American Journal of Political Science*, v. 67, n. 1, p. 40–55, 2023.

MARENCO DOS SANTOS, André. Capacidade estatal e políticas públicas: subsídios para uma agenda de pesquisa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 13–30, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fxXJc5qPNnCKbsRCzGmNjxG>. Acesso em: 5 jun. 2025.

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

MAZZUCA, Sebastián. Access to Power versus Exercise of Power: Democratic Governance in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, v. 45, n. 3, p. 334–357, 2010.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, v. 21, n. 2, p. 165–190, 2008.

SOUZA, Celina. Governos locais e políticas sociais no Brasil: limites e possibilidades de autonomia. In: FARAH, Marta Ferreira Santos (org.). *Gestão social: uma perspectiva crítica*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 63–84.

SOIFER, Hillel David. *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

ENGLEHART, N. (2009). State Capacity, State Failure, and Human Rights. *Journal of Research* 2009 46:2, 163-180.

BERNARDINO, Gustavo. Reflexos dos arranjos político-institucionais nas políticas de direitos humanos de São Paulo: análise da implementação do PRONATEC voltado à população em situação de rua. 2013.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. 2021.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, p. 9-15, dez. 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 2, p. 25-30, 2012.

_____. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 3, p. 71-76, 2013.

_____. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014a. 385 p. v. 1.

_____. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: DELGADO, A. L. et al. (Org.). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos? Coletânea*. 1. ed. Brasília: Enap, 2016b. p. 189-210. v. 1.