

DESAFIOS AO FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL MUNICIPAL: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Resumo:

O trabalho analisa e discute a produção científica brasileira sobre capacidades estatais municipal, buscando identificar os principais desafios apontados pela literatura. Capacidade estatal diz respeito às habilidades do Estado para formular, implementar e sustentar políticas públicas, mesmo em cenários de resistência social e política. Tal capacidade é vista como multidimensional (Souza, 2024), considerando os aspectos técnico, administrativo, político, institucional e legal. De um modo geral, sobressaem na literatura duas dimensões de capacidades estatais, sendo uma de caráter técnico-administrativo e outra de natureza político-relacional (Cingolani, 2013; Pires; Gomide, 2016). É através da Constituição Federal de 1988 que, no Brasil, se reconhece a autonomia dos municípios. Contudo, ainda que haja o reconhecimento legal, na prática, a autonomia aconteceu de forma limitada, gerando um descompasso entre a ampla gama de competências assumidas pelo município no contexto federativo brasileiro e os escassos recursos e capacidades de que tal ente dispõe para implementá-las. Nesse sentido, o texto identifica como a literatura nacional tem tratado este tema e quais os principais desafios apontados. Os resultados indicam que os municípios possuem capacidades estatais frágeis, que vão desde a falta de profissionalização, a instabilidade governamental devido a mudanças de governo, e a pouca interação entre órgãos públicos e com a sociedade civil. Assim, faz-se necessário avançar em estudos de caráter prescritivo e propositivo, capazes de discutir estratégias de fortalecimento da capacidade dos municípios no que tange a eficiência e efetividade das políticas públicas.

CONTEXTUALIZAÇÃO

O interesse no debate sobre capacidades estatais tem se ampliado nos últimos anos. Isso pode ser verificado a partir do número crescente de estudos, pesquisas e publicações científicas brasileiras sobre o tema, permeando os campos da ciência política, administração pública, direito, entre outras áreas (Souza, 2024). Apesar das diversas discussões, no nível internacional e nacional, ainda não existe um consenso na literatura sobre a definição de Capacidade Estatal. Uma parcela dos estudiosos tende a compreendê-la como os instrumentos e instituições que o Estado possui para estabelecer seus objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las efetivamente (Souza, 2016; Segatto; Euclides; Abrucio, 2021).

Sem uma definição única, parte dos pesquisadores concordam que capacidade estatal é um conceito multidimensional, pois não envolveria aspectos apenas técnicos, mas administrativos, relacionais e políticos. Posto isso, uma forma de verificar capacidade estatal é por meio da

operacionalização das suas dimensões constitutivas. No âmbito deste trabalho, foca-se nas dimensões técnico-administrativas e político-relacionais (Cingolani, 2013; Pires; Gomide, 2016). No Brasil, o locus privilegiado de análise e aplicação da pesquisa no tema tem sido o governo federal, em que pese a crescente defesa de que o nível municipal também merece atenção (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021), uma vez que é onde de fato acontece a implementação das políticas públicas.

Com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios brasileiros conquistaram um marco histórico, o reconhecimento enquanto entes autônomos da Federação, incorporando a organização político-administrativa do país junto à União, Estados e ao Distrito Federal (DF) (Almeida, 2017, Tomio, 2002). Esse avanço permitiu a liberdade dos municípios de legislar sobre pautas de interesses locais, possibilitando a sua liberdade política, financeira e administrativa, isso decorre da criação de suas próprias leis orgânicas, bem como da eleição direta de seus gestores (Brasil, 1988).

Contudo, apesar da CF/88 reconhecer a autonomia dos municípios, o grau de autonomia é diferente entre os entes federativos, e a própria Constituição contorna essa autonomia quando diferencia os elementos do regime jurídico entre os entes. Assim, infere-se que a autonomia é uma prerrogativa concedida e restrita a CF, onde não há poder originário ou soberano (Almeida, 2017). Nesse sentido, o trabalho busca identificar, a partir da produção científica nacional sobre o tema, os desafios da capacidade técnico-administrativa e político-relacional no nível municipal.

METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica. A coleta dos dados foi feita a partir da consulta em bases de dados como o Portal de Periódicos da CAPES e SciELO, bem como nos repositórios de instituições reconhecidas nacionalmente pela sua contribuição ao avanço do conhecimento no tema, tais como ENAP, IPEA, CEGOV e FGV. A questão norteadora é: “Quais os desafios da capacidade técnico-administrativa e político-relacional no nível municipal apontados pela literatura científica brasileira?” O descritor utilizado para a busca foi: “capacidade estatal”, combinado com “municipal”.

A busca nas bases citadas resultou em 651 documentos, dos quais 51 atendiam aos parâmetros definidos para a revisão. Para a seleção do corpus final, foi feita a leitura dos resumos dos 51 textos a partir da identificação do conjunto das seguintes palavras: “Capacidade estatal”, “Nível municipal”, “Nível local”, “capacidade técnico-administrativa” e “capacidade político-relacional”. O corpus final da pesquisa consistiu em 34 artigos. Procedeu-se a análise descritiva dos dados,

mediante as categorias: “Desafio da Capacidade técnico-administrativa nos municípios” e “Desafio da Capacidade político-relacional nos municípios”. As categorias foram definidas a partir do objetivo da pesquisa.

RESULTADOS

Os resultados apresentados, apontam elementos úteis tanto para traçar um panorama do comportamento recente da produção nacional sobre o tema quanto para elucidar desafios que se colocam ao nível municipal de governo. Em observância aos objetivos da investigação, os desafios são apresentados separando-se cada dimensão – técnico-administrativa e político-relacional – mais com função heurística e didática, vez que muitos dos desafios estão interconectados.

Em relação às capacidades técnico administrativas, três desafios emergem como centrais. O primeiro deles é ausência ou baixa profissionalização dos burocratas. Não existem ou são ineficientes os processos institucionalizados que busquem alinhar e capacitar os servidores, o que torna a implementação das políticas públicas municipais sujeitas a trajetórias e experiências individuais dos burocratas (Grin et al., 2018; Segatto, Euclides e Abrucio, 2021; Lui et al., 2023; Salgado Cortez e Lotta, 2022). Um segundo desafio diz respeito à instabilidade funcional das burocracias locais, marcadas por altos índices de servidores temporários ou ocupantes de cargos de comissão, em detrimento de servidores concursados e com estabilidade funcional. Desse modo, as mudanças de governo, quase sempre significam a troca dos burocratas (Grin et al., 2018; Segatto, Euclides e Abrucio, 2021; Salgado Cortez e Lotta, 2022), o que fragiliza a continuidade e solidez das políticas públicas.

Por fim, tem-se o desafio da baixa autonomia decisória, afetada, para além dos desafios anteriores, pela questão financeira (Grin et al., 2018; Segatto, Euclides e Abrucio, 2021; Salgado Cortez e Lotta, 2022) e as situações de dependência de recursos oriundos de transferências intergovernamentais e outras formas de repasse. Ainda que esse desafio seja colocado de maneira geral, vele ressaltar que afeta de modo desigual os governos locais, estando os municípios de pequeno porte mais vulneráveis a este quadro de dependência.

No que diz respeito às capacidades político-relacionais, 2 desafios são identificados como preponderantes. O primeiro está relacionado à inexistência ou baixa interação com outros níveis de governo e entre os próprios órgãos do nível municipal (Segatto, Euclides e Abrucio, 2021;

Salgado Cortez e Lotta, 2022; Rodrigues e Almeida, 2022). O segundo desafio apontado nesta dimensão é a falta ou ineficiência das instituições de participação (Grin et al., 2018; Segatto, Euclides e Abrucio, 2021), o que põe em xeque a própria legitimidade democrática dos governos locais para implementarem políticas e fazerem acontecer as suas decisões.

CONCLUSÃO

Os resultados apontam para desafios significativos em ambas as dimensões. Na dimensão técnico-administrativa, a ausência de profissionalização dos servidores, instabilidade do corpo funcional e a questão financeira afetam diretamente a capacidade de formulação e implementação por parte dos governos locais, colocando-os muitas vezes submetidos aos interesses de outros entes. Na dimensão político-relacional, a baixa ou mesmo inexistência da interação entre órgãos ou com órgãos externos, bem como a ineficiência das instituições de participação, fragilizam a legitimidade institucional dos governos locais, sobretudo em contextos que pressupõem transversalidade de ações e interdependência entre os agentes de implementação de modo a promover articulações intersetoriais efetivas.

Espera-se que este trabalho possa contribuir com a percepção e elucidação dos desafios ao fortalecimento das capacidades estatais no âmbito municipal. Ressalta-se, no entanto, que esses resultados são limitados, vez que tais desafios podem ser mais ou menos acentuados em determinadas áreas de políticas públicas, ou em virtude do contexto territorial, levando em consideração a pluralidade e diversidade dos municípios brasileiros.

Como sugestão para futuros trabalhos, seguindo nessa linha de identificar os desafios das capacidades estatais no nível municipal, indica-se a operacionalização das dimensões por área de política pública, e por município.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 maio 2025.

ALMEIDA, Fernando Menezes de. Tratamento constitucional da autonomia municipal e da função social da propriedade urbana—noções gerais. **Cadernos jurídicos. São Paulo**, ano, v. 18.

GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André. **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024

GRIN, Eduardo José, et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos de Gestão Pública*, v. 23, p. 1-25, 2018.

LUI, Lizandro; SEGATTO, Catarina Ianni; ALBERT, Carla; MARQUES, Rodrigo. Capacidades estatais e políticas municipais de Educação durante a pandemia de Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e86049, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.86049.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev Sociol Polit [Internet]**. 24(58):121–43, Jun, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>

RODRIGUES, Saionara; ALMEIDA, Lia de Azevedo. Capacidades estatais em Governos subnacionais: uma análise da Secretaria de Pecuária, Agricultura e Aquicultura do Estado do Tocantins. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 23, p. 88-108, jan./dez. 2022. DOI: 10.53706/gep.v.23.7416.

SALGADO CORTEZ, Ana Claudia; LOTTA, Gabriela Spanghero. Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: A política de educação em direitos humanos de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 86, p. 1–19. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83709>.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n84.81938.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Ed.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Repositório do Conhecimento do IPEA, Rio de Janeiro, p. 51-103, 2016.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n.48, p. 61-90, 2002.