

# Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa

Lucas Braga da Silva<sup>1</sup>  
Lia de Azevedo Almeida<sup>2</sup>

Recebido em 09 de maio de 2019  
Aprovado em 21 de março de 2020

DOI: 10.18829/1905

## RESUMO

Pode-se dizer que o termo capacidades estatais está relacionado às competências e recursos necessários para a administração pública implementar as decisões tomadas em áreas de políticas públicas. Trata-se entre outros, da necessidade de pessoal capacitado, conhecimento técnico dos gestores, recursos financeiros e tecnológicos adequados a determinada realidade, e que o processo decisório e de implementação seja legitimado pela sociedade e diferentes stakeholders. Neste ensaio analisou-se a produção científica de capacidades estatais e capacidades de políticas públicas dos últimos cinco anos (2013-2017), a partir da revisão sistemática dos artigos publicados no *google* acadêmico e no Portal de Periódicos da Capes. Na análise dos trabalhos, nota-se que ainda não há consenso para as teorizações do campo, a maioria dos trabalhos são publicações internacionais, que incluem abordagens variadas da aplicação deste termo. Nota-se, portanto, que o termo capacidades estatais, ainda é utilizado de modo abrangente e pouco específico, sendo como sinônimo de capacidades técnico-administrativas e/ou analíticas, e a dimensão política, aparece subvalorizada nos estudos. Conclui-se que o conceito ainda precisa ser melhor desenvolvido na comunidade acadêmica para ser aplicado a realidade da administração pública brasileira. O framework proposto por Ramesh et.al. (2016) parece ser um caminho promissor neste sentido.

**Palavras-chave:** Capacidades estatais. Políticas Públicas. Capacidade Política.

## ABSTRACT

The term state capabilities is related to the skills and resources necessary for the public administration to implement the decisions taken in the areas of public policies. These include the need for trained personnel, technical knowledge of managers, financial and technological resources appropriate to a given reality, and that the decision-making and implementation process is legitimized by society and different stakeholders. This essay analyzes the scientific production of state capacities and public policy capacities of the last five years (2013-2017), based on the systematic review of the articles published in academic google and the Capes Journal Portal. In the analysis of the works, it is noted that there is still no consensus for field theorizations; most of the works are international publications, which include various approaches to the application of this term. Therefore, the term state capabilities is still used in a comprehensive and non-specific way, being synonymous with technical-administrative and / or analytical capacities, and the political dimension is undervalued in the studies. It concludes that the concept still needs development in the academic community to be applied to the reality of Brazilian public administration. The framework proposed by Ramesh et.al. (2016) seems to be a promising path in this direction.

**Keywords:** State capabilities. Public policy. Policy capacity.

## 1. Introdução

A capacidade estatal possibilita a resolução eficaz dos problemas ligados à implementação de políticas públicas. É uma estratégia que visa responder aos problemas das agências governamentais, cujo objetivo é o sucesso de suas políticas. Contudo, para que isso seja possível, são necessários recursos financeiros e humanos, além de competências peculiares para a tomada de decisões (GLEESON et al., 2011).

Adquirir capacidades para elaborar e implementar políticas públicas é algo complexo. Exige interação entre os departamentos organizacionais das instituições do estado, aplicação de recursos e competências específicas de modo adequado. Além de participação dos atores externos, tais como a sociedade em geral e demais organizações para garantir a legitimidade dos processos. Assim, incluir atores diversificados nas decisões públicas possibilita um conjunto de informações e conhecimentos do problema público, bem como inovações estratégicas para o mesmo (GOMIDE; PIRES, 2014).

Porém, é possível notar que no campo acadêmico estudar capacidades do Estado é uma tarefa complexa, pois apesar de que tenha sido trabalhada a sua teorização desde meados da década de 60, ainda não há uma conceituação unânime entre pesquisadores. Cingolani (2013, p. 42, tradução nossa) relata que “a pesquisa sobre a capacidade do estado está florescendo rapidamente, talvez mais rápido do que o necessário para alcançar consistência e validade de construto”. Segundo esta autora, muito de senso comum ainda permeia as definições e conceitos, levando em consideração, muitas das vezes apenas a intuição, sendo necessário contextos e conceitos que sejam claros para a academia.

Apesar de que as capacidades estatais sejam vistas como requisitos para que a administração pública consiga o sucesso de suas políticas públicas, nota-se alguns entraves em relação a conceitos e definições do termo, pois este campo de estudo ainda carece de desenvolvimento e estruturação. Pode-se dizer, deste modo, que ainda há uma certa “nebulosidade” no conceito de capacidades estatais na literatura e isso dificulta compreender, diagnosticar e propor melhorias neste contexto (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

A literatura que trata de capacidades estatais foi se construindo como um conjunto de inúmeras abordagens teórico-conceituais, neste sentido alguns autores, como Wu; Ramesh e Howlett (2015), publicaram um artigo teórico na tentativa de sintetizar os conceitos e definições em uma única e que englobe aspectos mais sólidos e as respectivas inter-relações entre os mesmos. De modo geral, parte das abordagens propostas pela literatura dizem respeito a aquilo que as capacidades podem oferecer. Dentre os exemplos pode-se citar as decisões coletivas e

as possibilidades de alternativas para empregar em dado contexto. Trata-se de combinações entre recursos e habilidades para que o potencial das capacidades seja maximizado no momento de implementação de políticas públicas.

Neste ensaio analisou-se a produção científica de capacidades estatais e de políticas públicas de 2013 até 2017, destacando o quantitativo de trabalhos publicados relacionadas a esta temática, os objetivos, o tipo de metodologia adotado, os principais resultados e considerações. Deste modo, o trabalho, além dessa introdução; que traz uma abordagem geral do assunto aqui tratado, também demonstra abordagens teórico-conceituais deste campo de estudo, o percurso metodológico seguido para a elaboração deste artigo, e apresenta a agenda recente de pesquisa dos últimos cinco anos, buscando colaborar para uma maior disseminação e consolidação do conceito na comunidade acadêmica nacional, visto que a maioria dos estudos ainda se dão internacionalmente. Espera-se que esta análise sirva de ponto de partida para outros trabalhos que procurem compreender os desafios para a implementação de políticas públicas a partir da análise das capacidades do estado.

### **1.1. Capacidades estatais: a evolução da teorização**

A teorização sobre capacidades estatais iniciou-se por volta da década de 60, porém ganhou mais força nas décadas de 70 e 80. O conceito surgiu da necessidade de compreender o papel do Estado no desenvolvimento, contido na agenda de sociologia política da segunda metade do século XX. Em linhas gerais as conceituações deste campo de estudo tiveram influências das pesquisas das áreas de ciências sociais e econômicas, explorando questões como: desenvolvimento econômico, história econômica, política comparativa, estudos de conflitos e economia política da teoria de jogos (CINGOLANI, 2013).

Em suas contribuições ao tema, Cingolani (2013) apresentou uma revisão dos conceitos relacionados a esta temática na literatura, cujas definições encontradas possuíam grandes variações. Como por exemplo, a definição de Centeno (2002), que associou as capacidades do Estado às habilidades deste de salvaguardar os direitos de propriedade, garantir contratos e adquirir créditos, e de Weiss (1998), que defende estas capacidades como às habilidades deste de coordenação das atividades em nível internacional.

Diversos estudiosos se destacaram na teorização do conceito ao longo do tempo: Gallie (1956), Tilly (1975), Evans; Rueschemeyer e Skocpol (1985), Skocpol (1985), Evans (1993; 1995), Gomide; Pereira e Machado (2017), Mann (1984), Skocpol e Finegold (1982), Chubb e Peterson (1989), Geddes (1994), Grindle (1997; 2007; 2012), Souza (2016), Ramesh et al.

(2016), Xun; Ramesh e Howlett (2015) (SOUZA, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Dentre os autores mencionados, considera-se como um marco a teorização sobre capacidades estatais conforme consta nos trabalhos de Tilly (1981; 1985; 1996), que teorizou sobre capacidade estatal, no contexto da formação do Estado e desenvolvimento econômico, sendo entendida como relacionada à capacidade de tributação do Estado e centralização do poder na Europa (SOUZA, 2016).

Mann (1984) definiu o poder de autonomia do Estado como a capacidade deste de estar em contato com a sociedade, e, por meio disso, colocar em prática suas decisões políticas de modo que atendesse a todo um território. Neste processo estabelece-se uma relação cooperativa entre sociedade e o Estado, que o autor denominou de infraestrutural.

A partir das transformações no aparelho do Estado e do advento da globalização a definição de capacidades estatais, deixou de estar restrita somente ao papel do Estado, e passou a incluir a relação estado e sociedade e o papel do estado enquanto promotor políticas públicas (SOUZA, 2016).

Neste sentido, os argumentos de Evans; Rueschemeyer e Skocpol (1985) retrataram que a atuação do Estado não deve ser pautada em rivalidades pluralistas e marxistas, mas pensar como um ator responsável por formular e implementar políticas públicas. Assim, Skocpol (1985) traz o conceito de autonomia e capacidade estatal, sendo que o primeiro se refere às possibilidades de formulação de políticas públicas e o segundo a implementação destas políticas.

Contudo, Skocpol (1985) acrescenta que a autonomia do Estado não é algo permanente e estrutural, mas que se modifica constantemente à medida que burocratas entram e saem das organizações, afetando as relações internas e externas deste. Já capacidade, diz respeito a recursos humanos e financeiros adequados para colocar em prática políticas públicas. É relevante explicitar que as características das capacidades se diversificam conforme a área da política pública e os arranjos político-institucionais.

Aprofundando um pouco mais as teorizações, Evans (1993; 1995) contribuiu afirmando que além da provisão do Estado, as capacidades necessitavam de uma relação entre as demais estruturas da sociedade. Era conveniente ainda uma integração entre setor público e privado, pois a associação entre autonomia e capacidade nem sempre estavam caminhando em conformidade uma com a outra. O argumento do autor pode ser exemplificado quando lembrou de um acontecimento do Estado desenvolvimentista japonês. Para ele, este sistema havia características do ideal burocrático de Weber e interações entre atores de direito privado.

Percebeu-se que estas conexões auxiliaram para uma negociação e renegociação de metas e ações ditas marcantes para o Estado neste período. Todavia, o objetivo era que as organizações incentivassem os burocratas a abraçarem as causas da coletividade e absorver os conhecimentos do meio externo. Isso ampliaria a inteligência do Estado para tomar decisões.

Para Painter e Pierre (2005) expande o conceito a partir da proposta de três abordagens: capacidade política, capacidade do Estado e capacidade administrativa. Ressalta que a primeira seria a utilização de recursos de modo inteligente e estratégias para alocar os recursos escassos nas atividades ofertadas pelo ente público. Já a segunda, tratar-se-ia da mobilização dos recursos sociais e econômicos, além de apoio e consentimento do coletivo para atingir as metas estabelecidas pelo aparelho do Estado. E, a última, ao modo de gestão dos recursos financeiros e humanos necessários para entregar os serviços ofertados pelo Estado a sociedade.

Painter e Pierre (2005) enfatizaram que as teorizações que se discutiam nas décadas de 60, 70 e 80, hoje, não são mais válidas, pois há realidades muito discrepantes se comparados àquela época. Os autores trabalham um conceito alternativo que é o de “capacidades governativas”, que se refere a uma ideia apoiada nas capacidades política, estatal e administrativa. Para eles trata-se das habilidades dos governos de gerir, escolher e mobilizar estratégias, recursos ditos fundamentais para dispor serviços, apoio e consentimento dos envolvidos direta e indiretamente para atingir eficiência e eficácia das ações públicas (PAINTER; PIERRE, 2005).

Mais recentemente Cingolani (2013) propôs que as capacidades do Estado poderiam ser subdivididas nas seguintes dimensões: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. A capacidade coercitiva associa-se aos requisitos básicos que o Estado deve oferecer à sociedade, que envolve à ordem pública e a defesa do território. A capacidade fiscal, financeira ou de financiamento, é responsável pela arrecadação de tributos da coletividade para a oferta de bens e serviços públicos, além de financiar os projetos deste. A capacidade administrativa ou burocrática seria o próprio potencial do Estado para implementar suas políticas públicas. A relacional refere-se às habilidades dos burocratas do Estado de se comunicar com os mais variados grupos da sociedade. Por sua vez, a legal ou regulatória, diz respeito aos instrumentos utilizados pelo Estado para definir e garantir que as normatizações sejam cumpridas. Por fim, a política ou de condução, que seria à faculdade dos governantes eleitos de cumprirem com as suas propostas e metas estabelecidas.

De modo semelhante, outros autores, incrementaram outras abordagens neste enfoque, mas ainda mantendo esta mesma essência, como habilidade e recursos, relativos ao conhecimento necessário para projetar e colocar em prática a política; isto é, adquirir o

conhecimento do campo para que depois seja passível de ser utilizado, apresentar alternativas de solução para as problemáticas de políticas, métodos de pesquisa qualitativos, quantitativos aplicados ao contexto de políticas públicas, processos comunicativos que contemplem todas as partes interessadas de modo mais interativo e informativo, desenvolvimento de estratégias de gestão que contemplem os públicos atendidos por uma dada organização pública, sejam eles internos ou externos (HOWLETT, 2009).

Outros, ainda, como Davis (2000), considera algo teórico-conceitual para as capacidades estatais que seja mais amplo, mas, também argumenta que deve incluir a capacidade de os governos elaborarem e implementarem práticas ditas prediletas e deliberar sobre elas. Ainda há autores que enfatizam os conceitos e definições tendo em vista uma maior atenção a governança. Já Parsons (2004) imagina que as capacidades para serem constituídas necessitam de inter-relações entre as múltiplas organizações estatais e não estatais, bem como com os mais variados interesses para que a política seja o mais coerente possível com a realidade. Por último, Rothstein (2012) e Rotberg (2014) destacam uma abordagem além de formular e implementar políticas públicas, que destaca as capacidades como necessárias neste contexto e aponta condições estruturais e sistêmicas da governança, como, por exemplo, probidade, meritocracia, legislação, direitos, credibilidade e legitimidade social (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

De forma simplificada, consoante o que afirma Souza (2016) a capacidade estatal pode ser definida como uma totalidade de mecanismos e organizações dos quais o Estado dispõe para traçar objetivos, formular políticas e implementá-las. A capacidade do Estado, em um outro contexto, trata-se da interferência deste através de decisões, regulamentos, procedimentos, legislações, distribuição de recursos e acesso à informação indispensáveis para se atingir determinado fim.

Na busca por um aprofundamento da teorização sobre capacidades estatais, especialmente aquelas voltadas à produção de políticas públicas (policy capacity), Wu; Ramesh e Howlett (2015) apresentam um quadro conceitual para analisar e medir a capacidade estatal no que diz respeito a competências e capacidades importantes para o campo de políticas públicas, incluindo-se todas as etapas do ciclo das políticas públicas.

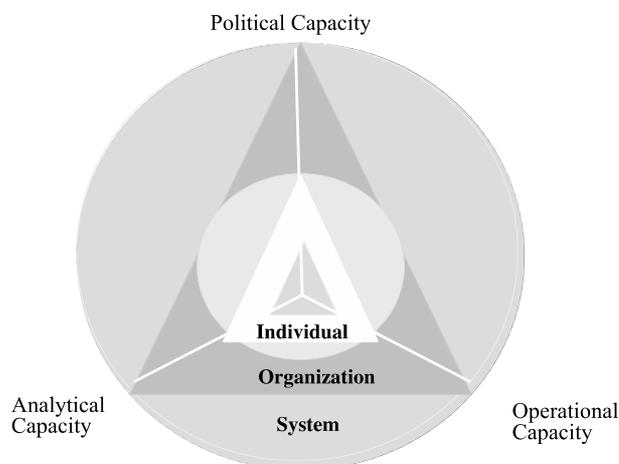
Alguns autores consideram que a administração pública necessita de capacidades para arquitetar e executar políticas públicas em contexto local, regional ou nacional. Trata-se de habilidades, competências e recursos dispostos nos níveis individual, organizacional e sistêmico e nas dimensões analítica, operacional e política necessários na governança de políticas de públicas. As capacidades estatais permitem que as instituições públicas

disponibilizem produtos inovadores e com qualidade aos seus respectivos públicos. Por isso a necessidade de pessoal qualificado e com conhecimento técnico da respectiva área pública, disponibilidade de recursos dos mais variados tipos e apoio dos atores estatais e não estatais. Além de estruturas de governança sólidas, apoio dos atores sociais ligados a política e alinhar os recursos organizacionais aos respectivos objetivos (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; RAMESH et al., 2016; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016).

Alguns autores consideram que a administração pública necessita de capacidades para arquitetar e executar políticas públicas em contexto local, regional ou nacional. Trata-se de habilidades, competências e recursos dispostos nos níveis individual (conhecimento dos atores estatais quanto ao contexto em que a política está inserida), organizacional (disponibilidade de recursos para formular, implementar e avaliar políticas) e sistêmico (apoio dos atores estatais e não estatais nas decisões públicas). Além das dimensões analíticas (garante uma estrutura sólida na governança da política), operacional (alinha os recursos com os objetivos organizacionais) e política (apoio dos atores políticos) necessários na governança de políticas de públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; RAMESH et al., 2016; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016).

Wu; Ramesh e Howlett (2015) verificaram que as competências são categorizadas em três tipos gerais de habilidades essenciais para o sucesso das políticas: analítica, operacional e política. Já as capacidades são avaliadas nos níveis de recursos: individuais, organizacionais e sistêmicos (ver figura 1).

Figura 1. Modelo de capacidades estatais



Fonte: Wu; Ramesh e Howlett (2015, p. 168)

Ramesh; Howlett e Saguin (2016, grifo nosso) pontuam três **dimensões da capacidade**: a analítica, a operacional e a política. A dimensão **analítica** diz respeito aos instrumentos necessários para o ente estatal colocar em prática suas habilidades e competências, mas que não deixe de lado o contexto problemático em que a política pública está inserida. Como exemplo, pode ser citada a análise dos processos ligados a políticas públicas, disponibilidade de pessoal com conhecimentos sobre este campo e a permissão para acesso a informações e dados internos das organizações públicas. Neste sentido, Howlett (2009) ressalta que mesmo em países desenvolvidos, como é o caso do Canadá, esta dimensão da capacidade é baixa. Isto acarreta falhas tanto na formulação de políticas quanto em seu resultado.

A dimensão **operacional** concentra-se em mobilizar os recursos necessários para realização das tarefas políticas, além de avaliar a coordenação dos trâmites internos e externos do Estado. Já a dimensão **política**, é moldada por meio das competências que o Estado e seus burocratas possuem para desempenhar suas funções. Um dos requisitos de suma importância é a comunicação do Estado entre os seus burocratas e suas agências (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016, grifo nosso). É importante uma interação dinâmica de cada nível e dimensões da capacidade estatal.

Sobre **os níveis de análise da capacidade**, os autores sugerem que a capacidade do estado em nível **individual** deve ser medida por meio de auto avaliação de suas habilidades e competências específicas dos burocratas, como por exemplo, pesquisa, liderança e relações interpessoais. Busca avaliar como os indivíduos utilizam seus conhecimentos para a implementação de políticas públicas. É sobretudo um meio pelo qual o indivíduo interage com os demais níveis de capacidades (RAMESH et al., 2016, grifo nosso).

Em um dos estudos realizados por Ramesh et al. (2016, grifo nosso), estes citam outros autores, como é o caso de Barney (1991) e Daft (1983), no qual destacam que a capacidade estatal **organizacional** se refere aos recursos que incluem os ativos, as capacidades e os atributos organizacionais da organização, além de informação e conhecimento que são considerados fundamentais para que a organização tenha um bom desempenho quanto ao que foi proposto por determinada política pública.

**O nível sistêmico** envolve o conhecimento dos atores e a interação destes na implementação de políticas públicas. Isto equivale a dizer que o que vale aqui é a tomada de decisão e a definição da agenda da política. Envolve a participação dos atores sociais no processo de formulação e implementação da política pública (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016, grifo nosso).

No quadro 1 é possível verificar as atribuições das dimensões analítica, operacional e política. Cada dimensão da capacidade possui especificidades. A analítica é responsável pela elaboração e implementação de políticas públicas conforme a realidade social, econômica e ambiental da sociedade. Já a responsabilidade da operacional é de alinhar as atividades descritas anteriormente de acordo com a disponibilidade de recursos para que não deixem de ser executadas. E a última, a política, auxilia em manter e obter novos apoios políticos para colocar em prática os programas e projetos do Estado (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Verifica-se neste mesmo quadro atribuições dos níveis individual, organizacional e sistêmico das capacidades do Estado. De modo similar, os níveis da capacidade também possuem características específicas. O individual diz respeito ao conhecimento do contexto de políticas públicas dos burocratas e dos analistas de políticas. O organizacional refere-se a eficiência, eficácia, efetividade e disponibilidade de recursos de gestão, informação, financeiros e humanos para a execução de políticas públicas. E o último, o sistêmico, abarca níveis de participação entre o Estado, os políticos e a sociedade, que envolve relações de confiança e apoio (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Quadro 1. Dimensões e níveis das capacidades para políticas públicas

		Habilidades e competências		
		Análítica	Operacional	Política
Níveis de recursos	Individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domínio de conhecimento</li> <li>• Habilidades gerais de pesquisa</li> <li>• Habilidades em análise de políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança visionária</li> <li>• Orientação para resultados e habilidades de resolução de conflitos</li> <li>• Habilidades de gestão estratégica e operacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidades de rede</li> <li>• Influência interpessoal</li> <li>• Capacidade comunicativa</li> </ul>
	Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de pessoal com habilidades analíticas</li> <li>• Processo de coleta e análise de dados</li> <li>• Compromisso organizacional à política baseada em evidências e à aprendizagem de políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de recursos financeiros, de pessoal e sistema de gestão</li> <li>• Coordenação de processos internos</li> <li>• Sistema para monitorar o desempenho da agência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidade organizacional</li> <li>• Acesso aos principais decisores políticos</li> <li>• Processo para engajamento público</li> </ul>
	Sistêmico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso a consultores de políticas competitivas</li> <li>• Apoio político para análise política rigorosa</li> <li>• Permitir acesso a dados e informações organizacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação intergovernamental e interinstitucional</li> <li>• Coerência de grupos societários relevantes</li> <li>• Estado de direito, imparcialidade e controle da corrupção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confiança pública no governo</li> <li>• Responsabilidade política por políticas</li> <li>• Participação da sociedade civil (por exemplo, ONGs) no processo político</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Wu; Ramesh; Howlett (2015).

A **dimensão analítica a nível individual** trata-se do conhecimento dos burocratas individualmente sobre questões de ordem econômica, ambiental e social para identificar a necessidade ou não de elaboração e implementação de políticas públicas. Refere-se a compreensão por partes dos burocratas dos diversos tipos de pesquisa e suas respectivas aplicações qualitativas e quantitativas no campo de públicas. Sua capacidade de analisar e avaliar políticas públicas para verificar inconsistências em suas fases de elaboração e implementação, e, buscar corrigi-las. Não basta apenas nomear um burocrata para atuar neste nível da capacidade, é primordial que o burocrata atenda a estes requisitos (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016, grifo nosso).

Na **capacidade analítica a nível organizacional** percebe-se que a disponibilidade de pessoal capacitado é um dos requisitos para adquirir e processar dados e informações para resolver os problemas ligados ao contexto de políticas públicas. É requisitado também habilidades e competências para a aplicação de métodos de análise e coleta de dados para aplicar neste campo. É necessário pessoal comprometido com os programas e projetos estabelecidos neste campo e também com o processo de aprendizagem organizacional (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, grifo nosso).

Na **capacidade analítica a nível sistêmico**, é requisitado o acesso a recursos que regulamentem a tomada de decisões e a consultorias para diagnosticar ou formular soluções para problemáticas que envolvem políticas públicas. Apoio político dos ministros e secretários para uma análise rigorosa deste processo. Possibilitar a qualidade dos dados e informação dos procedimentos adotados pela gestão para que os diferentes envolvidos tenham acesso (RAMESH et al., 2016, grifo nosso).

Afirma-se que na **capacidade operacional individual** é primordial um líder que seja visionário, pense não somente no presente, mas no futuro também, busque inovação e qualidade em seus projetos e programas estabelecidos, e, que motive e conduza sua equipe a dar o melhor de suas habilidades e competências individuais. Um líder que sempre busque melhores condições de aplicação de políticas públicas e que saiba conduzir os diversos conflitos de valores, motivações, percepções, ideias ou desejos. Além de habilidades de gestão para integrar todos os setores e departamentos da organização para que as incertezas neste âmbito sejam minimizadas e que os objetivos e metas sejam atingidos (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016, grifo nosso).

Na **capacidade operacional organizacional**, exige-se a disponibilidade de recursos financeiros, humanos e tecnológicos trabalhando adequadamente para resultados positivos do processo de gestão de políticas públicas. Coordenação adequada dos fluxos de trabalho,

responsabilidades, atividades e demais procedimentos internos para que sejam minimizados os gargalos neste âmbito e que possibilitem atingir os objetivos organizacionais da melhor maneira possível. Implantação de sistemas de informação e gestão para auxiliar no desempenho dos serviços prestados pelos burocratas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, grifo nosso).

Segundo Ramesh et al. (2016, grifo nosso), a **capacidade operacional sistêmica** compreende as relações intergovernamentais e interinstitucionais com os agentes internos e externos à organização. Isto equivale a dizer que o objetivo é de que estas relações possibilitem a capacitação e a aprendizagem destes. Buscar uma relação harmônica entre os diferentes grupos organizacionais da sociedade de maior relevância. Levar em consideração normas e direitos estabelecidos em legislação específica, imparcialidade nas decisões e sempre buscar o combate a práticas de corrupção.

A **capacidade política individual** exige dos burocratas habilidades com as tecnologias de informação e comunicação. Um líder que tenha boa comunicação interpessoal para influenciar os seus colaboradores no cumprimento de objetivos e metas estabelecidos. Algo que não pode ser deixado de lado é a constituição de processos participativos entre o público interno e externo. Mas para isso é primordial o Estado desenvolver suas habilidades e competências de se comunicar com os atores estatais e não estatais envolvidos (RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016, grifo nosso).

A **capacidade política organizacional** é aquela que diz respeito aos atos praticados pelos atores estatais em conformidade com as disposições das legislações que regem o serviço público e que é resultado dos processos comunicacionais organizacionais. Acesso as principais decisões tomadas em âmbito político por meio de plataformas eletrônicas. E aos processos de participação do público interno da organização para o desenvolvimento de atividades no âmbito público (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, grifo nosso).

Finalmente, a **capacidade política no nível sistêmico**, é determinada pela confiança nas decisões tomadas pelo Estado. Responsabilidade do ente estatal para com o ciclo de políticas públicas, que pode ser advinda de uma mídia e sociedade ativa, liberdade de expressão, dentre outros fatores que contribuem para o seu aprimoramento. Além de participação dos setores da sociedade e da própria população nos processos políticos (RAMESH et al., 2016, grifo nosso).

Diante de um contexto de democratização e da globalização, segundo o que afirma Gomide; Pereira e Machado (2017), os pesquisadores dos campos da ciência política e da administração pública, abordam esta temática para auxiliar no contexto de elaboração e implementação de políticas públicas.

São perceptíveis inúmeras discussões quanto ao papel que o Estado exerce no desenvolvimento econômico, mas pouco se discute, isoladamente, sobre suas capacidades “para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com a sociedade civil (GOMIDE, 2016, p. 15). Além disso, “é importante ressaltar que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais. Elas variam no tempo, no espaço e por área de atuação” (GOMIDE, 2016, p. 23).

Para uma melhor compreensão do campo de políticas públicas é necessário recorrer aos arranjos institucionais, que para Gomide e Pires (2014, p. 19-20) trata-se de um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Estes arranjos contribuem para auxiliar na execução dos objetivos propostos pelo aparelho do Estado.

Diante de um contexto dito democrático, Gomide e Pires (2014) refletem quanto a capacidade do Estado, que para eles poderia ser entendida de modo técnico-administrativo e/ou político. Este primeiro termo está intimamente ligado aos preceitos de burocracia defendidos por Weber, que envolveria a qualificação dos burocratas do Estado para efetivar suas políticas públicas, mas sem deixar de lado uma boa coordenação e orientação para a produtividade de resultados. Já esta segunda, diz respeito às habilidades necessárias do poder Executivo para negociar com os diversos atores sociais ligados direta e indiretamente a ele, incluindo os conflitos gerados e a recepção de interesses variados.

Portanto, diante do contexto apresentado, é perceptível que há diversos posicionamentos a respeito da definição e/ou conceituação do termo capacidade. No mundo acadêmico ainda não há definição única e universal aceita para o termo. Isto depende de qual linha o autor da pesquisa trabalha. Neste trabalho adota-se as definições e/ou conceituações dos estudos de Ramesh et al. (2016), pelo fato deles apresentarem instrumentos para avaliar estas capacidades. O que as definições têm em comum é o reconhecimento de que não basta apenas burocratas em determinados cargos e/ou funções, mas que estes sejam dotados de habilidades, competências para formular e implementar políticas públicas.

## **2. Procedimentos metodológicos**

Este artigo objetivou retratar o campo de pesquisa de capacidades estatais dos últimos cinco anos (2013-2017), bem como destacar os estudos de pesquisadores brasileiros e estrangeiros sobre esta temática a fim de compreender os diferentes entendimentos sobre o conceito de capacidades e sua evolução nos últimos ano, bem como sistematizar este campo de

estudo buscando fornecer um ponto de partida para melhor compreensão do tema por parte da comunidade acadêmica brasileira, contribuindo assim como um ponto de partida teórico-conceitual para futuros estudos.

Utilizou-se uma pesquisa bibliográfica, a partir do mapeamento de artigos científicos disponibilizados no *google* acadêmico e no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Escolheu-se estas duas bases de dados pela abrangência tanto nacional como internacional, de modo que fosse coberto o maior número de periódicos possíveis.

A consulta às bases de dados se deu no período de fevereiro a abril de 2018. A busca dos artigos nas bases de dados foi realizada através dos seguintes descritores: *policy capacity*, capacidade política, capacidades de políticas públicas e capacidades estatais. Logo em seguida mapeados nas bases de dados citadas, considerando o período de publicação, autores, tipo de pesquisa, objetivos, resultados e consideração finais. Em um primeiro momento esta busca não definiu um período de tempo inicial e final. Apenas buscou mapear trabalhos relacionados aos descritores apontados. Neste estudo, ainda que o *google* forneça teses e dissertações, não foram consideradas. Cabe destacar que os descritores foram observados nos títulos dos respectivos artigos.

Nesta pesquisa identificou-se um total de 60 publicações relacionadas aos descritores apontados. Após a obtenção dos resultados foi realizada leitura dos resumos e, em alguns casos, do texto completo. Como se trata da agenda recente de pesquisa, optou-se pelas publicações de 2013 até 2017, sendo eliminados aqueles que não compreendiam este período de tempo; cerca de 25 e aqueles repetidos. Por fim, depois deste recorte, realizou-se análise de 39 artigos restantes.

Após uma leitura exploratória do material selecionado, organizou-se os artigos de acordo com as seguintes temáticas: 1) capacidades estatais como um conceito trabalhado de forma ampla, 2) capacidades analíticas, 3) capacidades nas três dimensões e níveis propostos por Ramesh et al. (2016), 4) capacidades institucionais, técnico-administrativas, econômicas e fiscais, 5) capacidade política. Além disso, foi elaborada uma apresentação geral do quantitativo de trabalhos publicados por ano, origem (nacional ou internacional), tipo de metodologia empregada e a área de política pública a qual o estudo estava relacionado.

### 3. Análise da agenda recente de pesquisa (2013-2017)

Conforme a análise dos dados desta revisão, dispostos na tabela 1, é possível notar que de 39 artigos selecionados, um total de 70% refere-se à artigos internacionais; sendo a maioria (28%) publicados no ano de 2015. Dos trabalhos nacionais, a maioria (13%) foi publicada no ano de 2017. Acredita-se que este aumento na publicação nacional se deve ao reflexo das publicações internacionais do ano de 2015, terem chamado a atenção dos pesquisadores brasileiros para o tema.

Do total de publicações, a maioria se concentrou nos anos de 2014 e 2015 (totalizando 56%). O ano de 2015 foi o que mais se destacou com 33% destas pesquisas. Pode-se inferir, deste modo, que este campo de estudo ainda é recente no país e que ainda há poucos trabalhos que versam a respeito.

Tabela 1. Quantitativo de trabalhos publicados

Origem	Ano				
	2013	2014	2015	2016	2017
Nacional	2%	8%	5%	2%	13%
Total	30%				
Internacional	11%	15%	28%	11%	5%
Total	70%				
Total por ano	13%	23%	33%	13%	18%
Total geral	100%				

Fonte: Próprios autores (2018)

Nota-se, pela análise da tabela 2, que os trabalhos teóricos predominam representando 53% das publicações, outros 10% são de cunho quantitativo, 8% documental, 8% estudo de caso, 5% qualitativo, 6% método comparativo, para o método comparativo-qualitativo e etnográfico 3% para cada, e escala weberiana e quali-quantitativo cerca de 2% para cada uma delas.

Tabela 2. Tipos de pesquisa

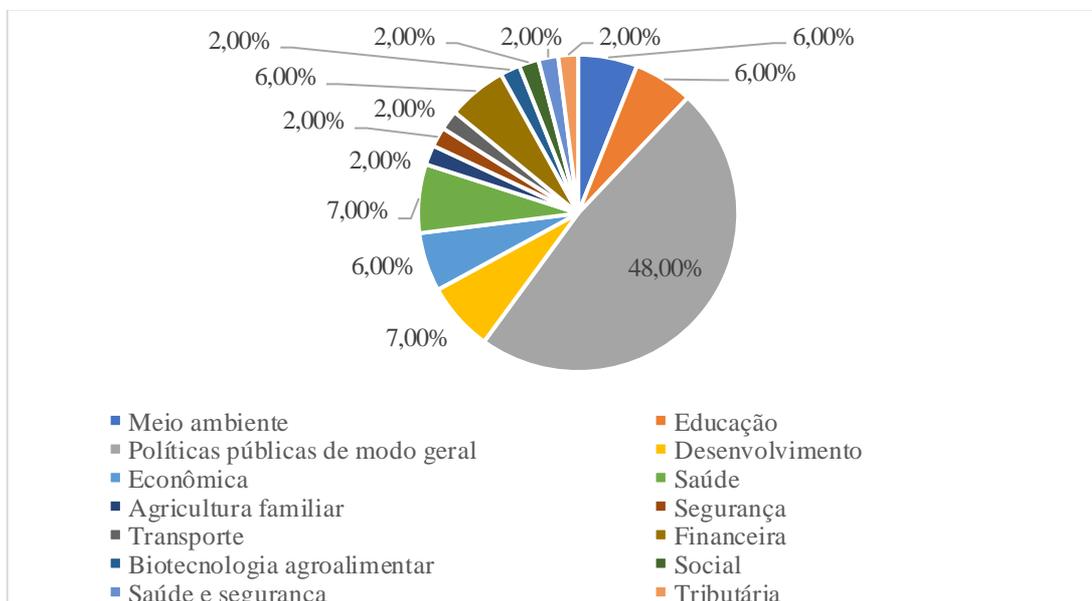
Tipo de pesquisa	Ano					Total
	2013	2014	2015	2016	2017	
Qualitativo		5%				5%
Quantitativo	7%		3%			10%
Teórico		15%	18%	10%	10%	53%

Estudo de caso			5%		3%	8%
Método comparativo		3%	3%			6%
Método comparativo-qualitativo				3%		3%
Quali-quantitativo	2%					2%
Documental	3%		2%		3%	8%
Escala Weberiana					2%	2%
Etnográfico			3%			3%
Total geral	100%					

Fonte: Próprios autores (2018)

Percebe-se, na análise do gráfico 1, que dos trabalhos analisados, cerca de 48% retratam de políticas públicas de modo geral, em sua maioria de abordagens teóricas do campo, outros 6% estão relacionados à área de meio ambiente e o mesmo percentual para a área de educação, econômica e financeira, e um total de 7% para questões relacionadas ao desenvolvimento e o mesmo quantitativo para a saúde, e 2% para agricultura familiar e para as demais áreas como segurança, transporte, biotecnologia agroalimentar, saúde e segurança, social e tributária.

Gráfico 1. Áreas de políticas públicas

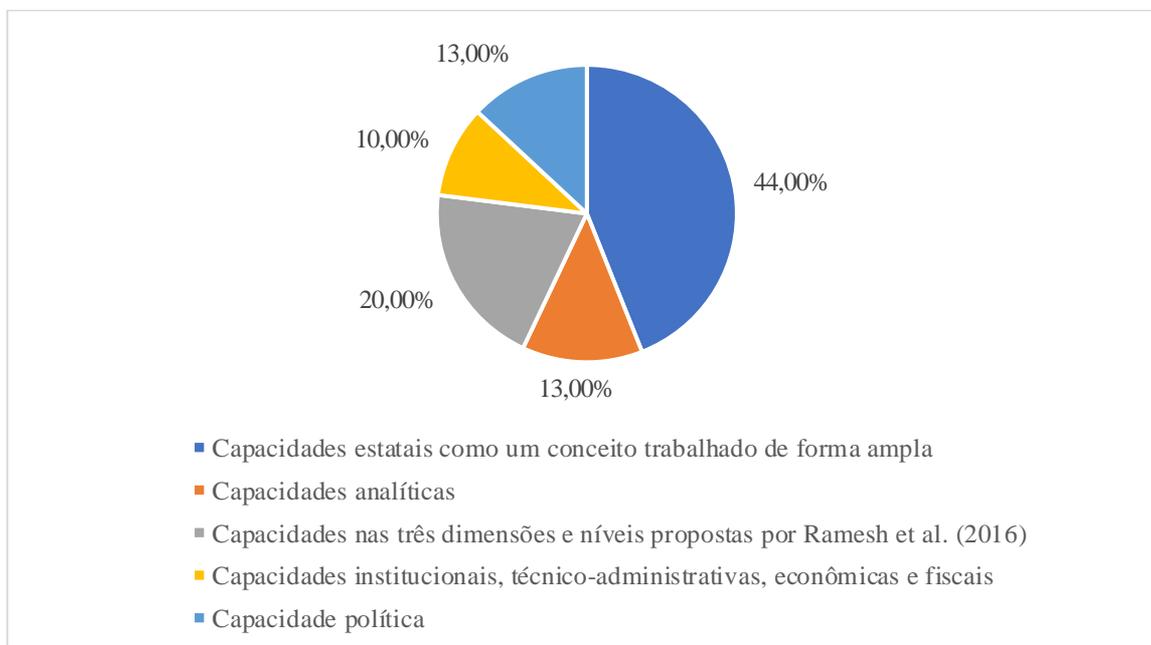


Fonte: Próprios autores (2018)

Constata-se, na análise do gráfico 2, que do total apresentado, cerca de 44% dos trabalhos mapeados retratam de capacidades estatais como um conceito amplo e sem uma delimitação específica, outros 20% já delimitam as capacidades a partir do modelo desenvolvido por Ramesh e colaboradores (2016), 13% apresentam uma abordagem focada nas

capacidades políticas e outros 13% nas capacidades analíticas e 10% focam-se nas capacidades institucionais, técnico-administrativas, econômicas e fiscais.

Gráfico 2. Diferentes abordagens do conceito “capacidades”



Fonte: Próprios autores (2018)

### 3.1 Capacidades estatais como um conceito trabalhado de forma ampla

Craft et al. (2013) relatam em seu trabalho que analisam as capacidades de modo geral sem identificar especificidades. O estudo objetivou examinar a capacidade do setor de políticas de infraestrutura para responder à adaptação às mudanças climáticas no Canadá. Concluem que este setor não possui capacidades para atender a estas mudanças.

No estudo de Karo e Kattel (2014), o objetivo foi de discutir quais fatores que influenciam na criação de formas específicas de capacidade do Estado. A principal conclusão destes autores é de que a capacidade estatal é constituída de um conjunto de habilidades e meios de se fazer políticas públicas que se constitui a partir do capitalismo.

Howlett e Ramesh (2014) estudam os desafios para os formuladores de políticas públicas. Estes concluem que verificaram como desafio a ausência de aplicação de capacidades e falhas no processo de governança.

Gomide; Sá e Silva e Pires (2014) apresentam reflexões quanto a ação do governo para a promoção do desenvolvimento no Brasil. Os autores propõem uma abordagem pautada em

arranjos institucionais e avaliação das capacidades do Estado. Concluíram que os arranjos são fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas.

Poocharoen (2014) apresenta discussões teóricas relacionadas ao conceito de capacidades estatais na área da educação da China. Trabalha seguindo a lógica de que a governança viabiliza resultados efetivos e eficazes no setor público. Para alcançar resultados positivos na gestão pública educacional exigem-se habilidades relacionadas às capacidades colaborativas, de gerenciamento dos analistas e de tomada de decisões.

Ackrill e Kay (2014) discutem os desafios das capacidades estatais para o desenho de políticas de biocombustíveis Estados Unidos e Brasil. Para tanto concluem que políticas de biocombustíveis refletem a mudança econômica e política em âmbito nacional e internacional. Quanto as capacidades deste setor os autores destacam que o Estado deve assumir o papel de parceiro dos atores sociais.

A pesquisa de Hughes et al. (2015) examina as capacidades estatais de órgãos da saúde australianas tendo em vista os desafios enfrentados pelos gestores dessas agências. O artigo conclui que para fortalecer estas questões é necessária capacitação para os envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, capacitação dentro dos ambientes organizacionais e em toda a rede de governança.

A pesquisa de Anastasia e Oliveira (2015) teve por objetivo apontar semelhanças e diferenças nas capacidades estatais dos seguintes países: África do Sul, Brasil e China. Como conclusão a autora relata que a China possui alta capacidade administrativa e déficit nas capacidades legal, relacional e política. Enquanto que no Brasil e na África do Sul verificou-se um maior desenvolvimento destas três últimas capacidades citadas.

Em outra pesquisa, os autores estudam a importância da capacidade estatal para o desenvolvimento de políticas públicas para a saúde. Concluíram que nesta área são necessários mais atores engajados nas questões ligadas a governança (PIERRE-GERLIER et al., 2015).

Em uma pesquisa realizada por Legge e Gleeson (2015), os autores exploram a dinâmica da reforma da saúde a fim de definir o tipo de trabalho político que envolve a reforma da saúde e as implicações disso para a política e para capacitação na China. Estes destacam que para fortalecer a construção de capacidades estatais para apoiar a reforma da saúde é necessária clareza nas etapas de planejamento e nas estratégias de capacitação.

Carson e Wellstead (2015) examinam fatores de risco para o trabalho de políticas públicas dando enfoque as atividades políticas, barreiras, áreas para melhoria da capacidade estatal, natureza da mudança no ambiente de trabalho. Concluiu-se que uma cooperação

interdepartamental, compartilhamento de informação, oportunidades para envolver os atores não estatais, dentre outros fatores contribuem para elevar o nível da capacidade do Estado.

Gomes (2015) explorou a importância de capacidades estatais construídas através de processos participativos entre Estado e sociedade tendo em vista os estados desenvolvimentistas. Enfocam os conselhos de estados desenvolvimentistas e apresentam estes como uma forma de aumentar a capacidade dos estados desenvolvimentistas nos níveis macro (as condições sociais, políticas e econômicas internas e externas aos Estados), meso (interações institucionais e mecanismos de coordenação) e micro (aplicação práticas das políticas públicas).

Pires e Gomide (2016) se dedicaram a examinar os arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo governo do Brasil. Chegaram à conclusão de que o campo de pesquisa de capacidades é profícuo para a gestão de políticas públicas.

Grisa et al. (2017) analisam as capacidades estatais para o desenvolvimento rural e agricultura familiar brasileira. Concluíram que os processos ligados às capacidades estatais neste campo emergiram a partir da redemocratização e descentralização política em 1980. Somente dos anos 2000 em diante que estas capacidades passaram a se desenvolver no país.

No artigo desenvolvido por Severo; Becher e Bacedo (2017) é proposto pelos autores uma reflexão acerca de questões securitárias, tendo em vista a relação entre a atuação da União Europeia e a construção de capacidades estatais em contexto europeu. Percebem, portanto, capacidades estatais insuficientes e dificuldades econômicas neste âmbito.

Em um dos estudos apresentados por Souza (2017) nota-se que este propôs uma investigação das capacidades ditas estatais para promover a participação social na gestão pública em conferências nacionais. Em outras palavras trata-se do que o autor denomina de capacidades conversacionais. Constatou-se que as capacidades técnicas para promover processos participativos são deficientes (as capacidades estatais foram mobilizadas e não instaladas), e que as capacidades estatais podem ser entendidas como recursos ou condições de ação que podem ser mobilizadas para um determinado fim.

Moretti e Melo (2017) escreveram um trabalho que objetivou demonstrar que o campo de capacidades estatais deve levar em consideração o campo de estudo da burocracia. Concluiu-se que estas capacidades dependem de uma inter-relação entre os agentes para definições legítimas, que envolve articulações de séries de representações sociais e instrumentos de ações públicas.

A análise desta parte da pesquisa mostra que alguns autores trabalham o conceito de capacidade sem definir um tipo específico. Outros identificaram a necessidade de habilidades e meios para se constituir a capacidade. É destaque também a ausência de capacidades e falhas

de governança, a necessidade de arranjos institucionais e de capacidades para implementar políticas públicas. Além da necessidade de capacitar os atores estatais, integrar múltiplos atores nas decisões públicas e uma inter-relação adequada entre as agências governamentais.

### **3.2 Capacidades analíticas**

Craft e Howlett (2013) examinam a capacidade analítica de cinco setores políticos: finanças, infraestrutura, energia, silvicultura e transporte em dois países, Canadá e Estados Unidos. Adotam estudo de caso quanti-qualitativo para análise dados. Como conclusão destacam que esses setores não possuem capacidades analíticas para a implementação de políticas públicas neste âmbito.

Jones (2014) discutiu o declínio da capacidade de pesquisa (capacidade analítica) de políticas de ensino superior no Canadá e analisa também questões de acesso e mobilidade estudantil. Como conclusão o autor retrata que há a necessidade de esclarecer estratégias e abordagens úteis para o fortalecimento de pesquisas neste âmbito.

Nesta linha de raciocínio Hsu (2015) discute sobre a capacidade analítica em seu nível sistêmico tendo em vista o monitoramento de dados ambientais entre países. Para o autor a capacidade analítica de sistema em contexto ambiental requer inter-relações entre organizações e atores diversos. Como conclusão ele aponta que para melhorar a capacidade analítica das políticas é necessária participação de todos os setores e da sociedade nos processos decisórios.

Howlett (2015) estudou a capacidade analítica como um componente importante para a capacidade estatal. A conclusão deste autor é que há a necessidade de um quadro mais completo de análise das capacidades analíticas. Retratou ainda que os níveis mais altos e mais baixos da capacidade do Estado devem ser analisados com maior profundidade.

Regonini (2017) procura explicar porque países da Europa Continental, França, Alemanha, Espanha e Itália podem possuir padrões de capacidades analíticas inadequadas. Identificou-se com isso que isso ocorre pelo fato destes países nem sempre dispor de consultores e analistas especializados.

Nota-se, portanto, que os autores encontraram capacidades analíticas deficientes para o desenvolvimento de políticas públicas no percurso de suas pesquisas. Ainda é destaque a necessidade de estratégias e abordagens específicas para fortalecer as capacidades analíticas (pesquisa). Outras pesquisas apontam a inter-relação entre organizações do estado e da sociedade civil para adquirir legitimidade das políticas públicas. É perceptível também a ausência de agentes especializados no contexto de gestão de políticas.

### **3.3 Capacidades nas três dimensões e níveis propostos por Ramesh et al. (2016)**

O trabalho realizado por Newman et al. (2013) analisou a capacidade em três níveis: individual, organizacional e sistêmico, e, suas respectivas dimensões analítica, política e operacional no setor de transporte canadense. Concluiu-se que são necessários investimentos neste setor para fortalecer as suas capacidades.

Williams e McNutt (2013) retratam que sua pesquisa teve como objetivo examinar as capacidades em seus três níveis e dimensões em relação a adaptação às mudanças no setor financeiro canadense. Os autores concluíram que para melhorias nas capacidades é necessária mais atenção à integração da rede (funcionários e empresas privadas) e aos arranjos de governança no setor, pois estes funcionários e estas empresas não estariam levando a sério as informações disponibilizadas pelas agências de recursos naturais do governo.

Em 2015, Wu; Ramesh e Howlett apresentam um quadro conceitual para análise e medição quantitativa da capacidade estatal para a gestão/governança/implementação de políticas públicas. Estes autores estudam esta capacidade em três níveis (organizacional, individual e sistêmico) e dimensões (políticas, operacionais e analíticas).

No artigo de Woo; Ramesh e Howlett (2015), estes conceituam as capacidades de legitimação no nível sistêmico. Estes autores definem a capacidade de legitimação como um fenômeno de alto nível relacionado à intersecção de recursos em nível de sistema e habilidades políticas. Concluiu-se que a confiança nas esferas política, social, econômica e de segurança é um elemento chave que impulsiona essa capacidade. E que por meio de análise das deficiências dessas esferas os burocratas podem trabalhar naquelas que mais necessitam de capacitações para assim ganhar legitimidade das ações do Estado.

Howlett e Mukherjee (2016) estudam as capacidades de políticas públicas relacionadas a excelência regulatória do Programa Penn, especificamente de trabalhos do campo ligados a biotecnologia agroalimentar. Para os autores, de acordo com especificidades do programa, a excelência regulatória pode ser atingida por meio de processos de análise consistente, gestão inteligente de risco, engajamento e integridade. Conclui-se, deste modo, que o setor de biotecnologia agroalimentar possui baixa capacidade política, pois percebe-se falta de atenção a segurança alimentar, ausência de responsabilidade na rotulagem de produtos, dentre outras ameaças a biodiversidade e ao meio ambiente. Destacam, ainda, a necessidade das capacidades nos níveis individual, organizacional e sistêmico para obter a excelência regulatória.

O artigo de Howlett e Ramesh (2016) avaliam a utilidade das concepções de capacidade política para entender os resultados das políticas públicas e da governança. Concluem que é importante altos níveis de capacidade política para melhores resultados da governança.

Dentre os artigos escritos por Ramesh et al. (2016), um deles apresenta uma proposta de integração de noções de capacidades estatais como recursos organizacionais e sistêmicos por meio de um instrumento de avaliação. Constatam através deste que não havia nenhum instrumento que medisse capacidades estatais nas dimensões analítica, operacional e política.

Em 2016, Ramesh; Howlett e Saguin apresentaram um instrumento para medir as capacidades estatais em nível individual. Abordou as capacidades em três diferentes níveis: analítico, operacional e político. Destacando os papéis dos burocratas em cada nível e dimensão. Este artigo busca discutir as lacunas existentes na literatura que discute esta temática. Espera-se com esta pesquisa medir as interações e as capacidades dos atores estatais.

Percebe-se, deste modo, que alguns autores desenvolveram modelos teórico-metodológico para avaliar as capacidades em níveis (individual, organizacional e sistêmico) e dimensões (analítica, política e operacional). Em linhas gerais, os autores consideram necessário o desenvolvimento destas capacidades por parte das agências governamentais para que a governança das políticas adquira resultados positivos em sua elaboração e implementação.

### **3.4 Capacidades institucionais, técnico-administrativas, econômicas e fiscais**

Em seu artigo, Coutinho (2013) discutiu como se relacionam as capacidades estatais no plano concreto de implementação do programa bolsa família. O autor argumenta que a assistência social se trata de um desafio relevante e premente e cita os conselhos municipais e as conferências nacionais de assistência social, como instrumentos para institucionalizar capacidades técnico-administrativas.

De maneira mais geral, Monteiro Neto (2014) se desdobrou em explorar os limites e possibilidades dos governos estaduais brasileiros de construir e implementarem políticas de desenvolvimento para a sociedade. O estudo concluiu que há dificuldades para ampliar as capacidades institucionais e econômicas.

Karo e Kattel (2015) constroem uma ferramenta analítica que examina que tipo de estado, políticas e capacidades administrativas presume a especialização inteligente (pode ser vista como uma experiência político-econômica implementada na Europa Central e Oriental). Os autores examinaram as capacidades como rotinas de estado, políticas e administrativas.

Concluiu-se que as rotinas de estado, política e administração têm de ser orientadas pela experimentação local em termos do que funciona ou não.

Em seu trabalho, Qian (2017) discutiu uma recente experiência local na China, o piloto de integração urbana-rural de Chongqing. A partir das análises do estudo de caso, foi possível perceber que a capacidade fiscal foi melhorada e facilitou a mobilidade dos fatores de produção.

Alguns autores identificaram que os conselhos municipais e conferências da área de serviço social contribuem para fortalecer as capacidades técnico-administrativas. Outros, dificuldades para ampliar as capacidades econômicas e institucionais, o desenvolvimento de um modelo metodológico para analisar as capacidades administrativas. Além do fato de ter ocorrido melhorias no contexto da capacidade fiscal.

### **3.5 Capacidade política**

Num contexto internacional, Birrel (2014) examina o processo de formulação de políticas públicas na Irlanda do Norte. Evidenciou-se com o fim desta que três fatores abarcam este processo: a falta de consenso político, a deficiência de capacidade política e a ausência de análise conceitual.

No artigo de Peters (2015) é discutido a respeito das atividades políticas das burocracias do Estado e o seu trabalho político diante de características estruturais e organizacionais destas. No decorrer da pesquisa o autor identificou que as empresas públicas possuem recursos que permite um processo político mais dinâmico e ativo. Conclui-se que, as burocracias públicas enfrentam alguns desafios, como a legitimidade organizacional e política, resistência dos atores políticos e a dificuldade de aceitar a especialização contínua da administração pública.

Dunlop (2015) examina, em seu artigo, como as organizações públicas constroem capacidades organizacionais políticas para o gerenciamento de reputação, com um recorte voltado para a aprendizagem na área de saúde e segurança no Reino Unido. Diante disso, a autora aponta a necessidade de desenvolver quatro outros tipos de capacidades, como de absorção, administrativa, analítica e comunicativa. De modo geral busca engajar os cidadãos e demais atores estatais por meio de diálogos (possibilita a aprendizagem) nas decisões públicas de saúde e segurança do Reino Unido para combater as imagens negativas, e também aprender com eles.

Woo et al. (2016) aborda o papel da capacidade política para contribuir para o projeto de políticas financeiras da Ásia. Conclui-se que o papel da capacidade estatal é contribuir para integrar as capacidades analíticas, operacionais e políticas, conseqüentemente, para os seus

níveis organizacional, individual e sistêmico. De modo geral, os autores verificaram deficiência na capacidade política financeira deste país.

Marengo; Strohschoen e Joner (2017) examinaram as burocracias profissionalizadas dos municípios brasileiros para implementação de políticas públicas. Esta análise da capacidade estatal restringiu-se à política tributária (imposto imobiliário urbano – IPTU). Concluem que há uma participação restrita deste imposto na receita dos municípios brasileiros e que o nível populacional, *incumbency* (reeleição de governantes ao cargo de prefeito) e a profissionalização afetam diretamente a arrecadação do tributo. À medida que há as gestões públicas municipais profissionalizadas incrementam na arrecadação do imposto patrimonial.

Quanto a capacidade política, os trabalhos mostram que há dificuldades em alguns pontos, como a integração entre atores políticos, na análise conceitual e deficiência da capacidade, legitimidade organizacional e política, aceitação de capacitação contínua, deficiência da capacidade política financeira. Ainda se nota a necessidade de desenvolver capacidades específicas, como de absorção, administrativa, analítica e comunicativa, bem como instigar a respectiva interação entre os atores sociais.

Observa-se, portanto, que os autores dos trabalhos pesquisados utilizam abordagens e conceitos distintos para o termo capacidades estatais e que ainda não há uma definição consensual. Nota-se, ainda, que alguns deles como o de Craft e Howlett (2014), Xun; Ramesh e Howlett (2015) trabalham o conceito por meio de modelos teóricos-empíricos para avaliar se o Estado possui ou não capacidades para implementar políticas públicas.

#### **4. Considerações finais**

Nesta pesquisa analisou-se a produção científica do campo de capacidades estatais e capacidades de políticas públicas dos últimos cinco anos (2013-2017), a qual possibilitou uma revisão sistemática desta temática, abordando o quantitativo de trabalhos publicados, as áreas de políticas que os autores estudaram, os tipos de pesquisas e as diferentes abordagens do conceito.

Conforme apontado pela pesquisa, o termo capacidades estatais, ainda é bastante utilizado de modo abrangente e vago, como sinônimo de capacidades técnico-administrativas e/ou analíticas. Talvez o fato de cada autor trabalhar com uma abordagem diferente dificulte chegar a um consenso e obter consistência e validade dos conceitos na literatura.

Percebe-se, na análise dos dados, que a maior parte dos trabalhos desta temática são de origem internacional e que no Brasil ainda não é tão difundido no âmbito acadêmico. Nesta

análise o ano de 2015 representou o maior número de publicações. Mesmo quanto a área de políticas públicas, os trabalhos abordam em sua maioria de modo geral, sem especificar a área. Acredita-se que a pesquisa teórica interessa um maior número de pesquisadores devido ao fato do conceito ainda estar em um processo de construção.

As pesquisas que tratam do termo de forma abrangente buscam investigar seus fatores determinantes e as estruturas das organizações da administração pública. As capacidades institucionais, técnico-administrativas são utilizadas como sinônimo das capacidades estatais. Apesar da capacidade política possibilitar integração das burocracias e os representantes políticos da administração pública, é uma dimensão subvalorizada nas análises.

O referencial teórico desenvolvido por Ramesh e alguns colaboradores (2016) parece ter levado a aplicação de forma mais abrangente nos estudos de caso, pois o modelo proposto possibilita uma análise mais específica dos processos públicos. Embora seja um modo de aplicação recente e ainda não tenha sido aplicado no Brasil, parece promissora para unir os estudos de administração pública e gestão de políticas públicas.

Nota-se, portanto, que há diversas abordagens para a aplicação das capacidades estatais tendo em vista as políticas públicas e que o conceito ainda precisa ser melhor desenvolvido e aplicado a realidade brasileira. Em termos gerais a administração pública necessita desenvolver capacidades (habilidades e competências) para melhor aplicar os recursos disponíveis e obter resultados mais satisfatórios durante todo o ciclo de políticas públicas.

## Referências

ACKRILL, R.; KAY, A. (Orgs.). The Challenge of Policy Capacity in Biofuels Policy Design. In: **The Growth of Biofuels in the 21st Century: Policy Drivers and Market Challenges**. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 111-133.

ANASTASIA, F.; OLIVEIRA, L. L. C. **Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

BIRRELL, Derek. Qualitative research and policy-making in Northern Ireland: barriers arising from the lack of consensus, capacity and conceptualization. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 27, n. 1, p. 20-30, 2014

CARSON, D; WELLSTEAD, A. Government with a cast of dozens: policy capacity risks and policy work in the Northern Territory. **Australian Journal of Public Administration**, 2015, v. 74, n. 2, p.162.

CENTENO, M. A. **Blood and debt: war and the nation-state in Latin America**. University Park: Penn State Press, 2002.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series**, Maastricht University, tn. 053, p. 1-58, oct. 2013.

COUTINHO, D. R. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

CRAFT, J.; HOWLETT, M. Policy capacity and the ability to adapt to climate change: Canadian and U. S. case studies. **Review of Policy Research**, v. 30, n. 1, p. 1-18, Jan. 2013.

CRAFT, J.; HOWLETT, M.; CRAWFORD, M.; MCNUTT, K. Assessing Policy Capacity for Climate Change Adaptation: Governance Arrangements, Resource Deployments, and Analytical Skills in Canadian Infrastructure Policy Making. **Review of Policy Research**, v. 30, n. 1, p. 42-65, Jan. 2013.

DUNLOP, C. A. Organizational political capacity as learning. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 259-270, set./dez. 2015.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P. B. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, 1993.

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

GLEESON, D.; LEGGE, David. O'NEILL, D.; PFEFFER, M. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 13, n.3, p. 237-263, jun. 2011.

GOMES, E. R. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC) da África do Sul, o Conselho Nacional de Assessoramento (NAC) da Índia e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do Brasil: novas capacidades estatais para o desenvolvimento na semiperiferia?** Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (Des)vantagens comparativas no Brasil. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-50.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-30.

GOMIDE, A.; SÁ e SILVA, F.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. 2 ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 231-246.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan. /jun. 2017.

GRISA, C.; MARTINS KATO, K. Y.; FLEXOR, G. G.; ZIMMERMANN, S. A. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p.13-38, Jan./jun. 2017.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. **Canadian public administration**, v. 52, n. 2, p. 153-175, 2009.

HOWLETT, M. RAMESH, M. The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. **Policy and Society**, v. 33, n. 1, p. 317-327, dez. 2014

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, set. 2015.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Achieving Regulatory Excellence in the Agri-Food Biotechnology Sector: Building Policy Capacity. **Asian Biotechnology & Development Review**, 2016, v. 18, n. 1, p. 35-47.

HSU, A. Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, set./dez. 2015.

HUGHES, A.; GLEESON, D.; LEGGE, D.; LIN, V. Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 229-245, set. 2014.

JONES, G. A. Building and Strengthening Policy Research Capacity: Key Issues in Canadian Higher Education. **Studies in Higher Education**, v. 39, n. 8, p. 1332-1342, 2014.

KARO, E.; KATTEL, R. Public management, policy capacity, innovation and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, n. 1, p. 80-102, mar. 2014.

KARO, E.; KATTEL, R. Economic development and evolving state capacities in Central and Eastern Europe: can “smart specialization” make a difference? **Journal of Economic Policy Reform**, v. 18, n. 2, p. 172-187, 2015.

LEGGE, D. GLEESON, D. H. Unpacking “Health Reform” and “Policy Capacity”: Comment on “Health Reform Requires Policy Capacity”. **International journal of health policy and management**, v. 4, n. 10, p. 703-5, Jul. 2015.

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

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MONTEIRO NETO, A. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no**

**federalismo brasileiro:** capacidades e limitações governativas em debate. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 21-60.

MORETTI, B.; MELO, E. B. B. de. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 39-59, jan./jun. 2017.

NEWMAN, J.; PERL, A.; WELLSTEAD, A.; MCNUTT, K. Policy Capacity for Climate Change in Canada's Transportation Sector. **Review of Policy Research**, v. 30, n. 1, p. 19-41, jan. 2013.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. **Challenges to State Policy Capacity**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18.

PETERS, G. B. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 219-228, set./dez. 2015.

PIERRE-GERLIER, F. DENIS, JEAN-LOUIS; BROWN, L. D.; HELMS, D. Health reform requires policy capacity. **International journal of health policy and management**, v. 4, n. 5, p. 265-6, abr. 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

POOCHAROEN, Ora-orn. Management Capabilities and Policy Capacity: Where are the Links?. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, n. 14-, p. 1-14, 2014.

QIAN, J. Improving Policy Design and Building Capacity in Local Experiments: Equalization of Public Service in China's Urban-rural Integration Pilot. **Public Administration and Development**, v. 37, n. 1, p. 51-64, 2017.

RAMESH, M.; SAGUIN, K.; HOWLETT, M. P.; XUN, W. Rethinking Governance Capacity as Organizational and Systemic Resources. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, n. 16-12, 2016.

RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, n. 16-07, mai. 2016.

REGONINI, G. Governmentalities without policy capacity. **Policy sciences**, v. 50, n. 2, p. 163-178, 2017.

SEVERO, M. B.; BECHER, A. L.; BACEDO, K. B. A política externa da União Europeia e a construção de capacidades estatais securitárias. **Carta Internacional**, v. 12, n. 1, abr. 2017.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

SOUZA, C. H. L. de. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan. /jun. 2017.

WEISS, L. **The myth of the powerless state: governing the economy in a Global Era**. Cambridge, England: Polity Press, 1998.

WILLIAMS, R. A.; MCNUTT, K. Climate Change Adaptation and Policy Capacity in the Canadian Finance Sector: A meso Analysis. **Review of Policy Research**, v. 30, n. 1, p. 91-113, Jan. 2013.

WOO, J. J.; RAMESH, M. ; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 271-283, set. 2015.

WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; COBAN, M. K. Dynamics of global financial governance: Constraints, opportunities, and capabilities in Asia. **Policy and Society**, v. 35, n. 3, p. 269-282, set. 2016.

WU, X. RAMESH, M. HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.