



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS  
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**NONATO RAIMUNDO SOUZA CRUZ JUNIOR**

**CAPACIDADE ESTATAL LOCAL: REVISÃO SISTEMÁTICA DA  
LITERATURA PUBLICADA ENTRE 2014 E 2024**

Cachoeira – BA

2025

**NONATO RAIMUNDO SOUZA CRUZ JUNIOR**

**CAPACIDADE ESTATAL LOCAL: REVISÃO SISTEMÁTICA DA  
LITERATURA PUBLICADA ENTRE 2014 E 2024**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lys Maria Vinhaes Dantas

Cachoeira – BA

2025

## **NONATO RAIMUNDO SOUZA CRUZ JUNIOR**

### **Capacidade estatal local: revisão sistemática da literatura publicada entre 2014 e 2024**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em 11 de junho de 2025.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** SIELIA BARRETO BRITO  
Data: 15/07/2025 06:57:45-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Sielia Barreto Brito  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO  
Data: 15/07/2025 15:48:39-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** LYS MARIA VINHAES DANTAS  
Data: 14/07/2025 21:08:23-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Orientadora

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato de reconhecimento. Hoje, ao concluir mais um grande desafio da minha vida, ergo minhas mãos para o céu e agradeço profundamente a Deus por ter me permitido chegar até aqui. Embora eu não siga uma religião específica, carrego em mim uma fé intensa. Acredito na luz, nos Guias, nas boas almas e espíritos que nos acompanham e nos guiam, mesmo quando tudo parece escuro. Acredito, sobretudo, que, no plano espiritual, jamais estamos sozinhos.

Durante o período em que estive na UFRB, vivi momentos que marcaram profundamente a minha existência. Enfrentei a pandemia, perdi familiares e amigos, e, ao mesmo tempo, precisei manter a caminhada. Vivi desafios que muitas vezes me fizeram duvidar das minhas próprias forças — caí, apanhei, levantei e segui. No último ano e meio, as adversidades em minha vida familiar se intensificaram, e por diversas vezes não tive sequer tempo para pensar, sentir ou chorar. Apenas segui, por vezes atropelando partes de mim, mas nunca desistindo.

É por isso que os agradecimentos aqui registrados são mais do que formais: são declarações sinceras de amor e gratidão.

Aos meus pais, **Rita de Cássia e Nonato Raimundo**, minha eterna gratidão. Vocês foram a minha âncora. Em todos os momentos, mesmo nos mais difíceis, me puxaram para cima e me lembraram de quem eu sou.

Ao meu companheiro de vida, **Wiler Dias**, obrigado por segurar minha mão e por tantas vezes meu porto seguro, por repetir inúmeras vezes: “*Vai, você consegue*”. Sua presença foi combustível nos dias em que quase apaguei.

Às minhas mães do coração, **Judite Ferreira e Michelle de Paula**, que com cuidado, afeto e presença constante me deram o colo necessário para continuar.

Às minhas amigas, **Laíse Emilia, Laila, Alila e Janete, Delis, Jô e Dinah** que não me deixaram desistir nem quando tudo parecia ruir ou estar distante; que foram presença, escuta e amparo — sobretudo no último ano, quando mais precisei.

À professora **Lys**, meu profundo carinho e afeto. Desde a primeira aula até o nosso último encontro, você não foi apenas uma orientadora, mas uma presença humana e acolhedora que me escutou com empatia e me estendeu a mão com generosidade. O seu papel na minha trajetória foi e sempre será inesquecível.

A todos e todas aqui citados, este é mais do que um agradecimento: é um registro do amor que recebi, do apoio que me sustentou, da fé que me acompanhou.

Para finalizar, deixo um versículo que me inspira e resume este momento:

***"Dêem graças ao Senhor, porque ele é bom; o seu amor dura para sempre."* (Salmo 107:1)**

CRUZ JUNIOR, Nonato Raimundo Souza. **Capacidade estatal local: revisão sistemática da literatura publicada entre 2014 e 2024**. Orientadora: Lys Maria Vinhaes Dantas. 2025. 45 pg. Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2025.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso realiza uma revisão sistemática da literatura acadêmica sobre a capacidade estatal no contexto municipal brasileiro, com foco no período de 2014 a 2024. A pesquisa busca identificar as principais abordagens, lacunas e tendências na produção científica sobre a atuação do Estado em nível local, considerando as dimensões político-relacional, técnico-analítica e operacional. Para isso, foram analisadas publicações nas bases Periódicos CAPES, SciELO e SPELL, utilizando cruzamentos de descritores relacionados a “capacidade estatal”, “gestão pública”, “governo municipal”, “políticas públicas” e “burocracia”. Os resultados evidenciam a escassez de estudos que articulem simultaneamente esses eixos, reforçando a necessidade de aprofundar a análise das capacidades institucionais nos municípios. O estudo aponta ainda para a importância da profissionalização da burocracia, da articulação intergovernamental e do fortalecimento das estruturas locais como estratégias para aprimorar a governança pública.

**Palavras-chave:** Governança pública; Governo municipal; Gestão pública; Burocracia; Políticas públicas.

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1 - Linha do tempo da evolução do conceito capacidade estatal .....</b>	<b>13</b>
<b>Figura 2- Autores da literatura sobre capacidades estatais municipais -período 2014 a 2024.....</b>	<b>25</b>
<b>Figura 3 - Palavras-chave da literatura sobre capacidades estatais municipais -período 2014 a 2024 .</b>	<b>26</b>
<b>Figura 4 - Anos mais frequentes de publicação - Capacidades estatais municipais -período 2014 a 2024</b>	
.....	<b>28</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1- Níveis e dimensões da capacidade estatal .....</b>	<b>15</b>
<b>Quadro 2 - Dimensões das capacidades estatais e os desafios para a gestão municipal .....</b>	<b>19</b>
<b>Quadro 3 - Filtro com base nos descritores.....</b>	<b>24</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 REFERENCIAL TÉORICO .....</b>	<b>10</b>
2.1 Capacidade estatal: propriedades conceituais.....	10
2.1.1 Dimensões da capacidade estatal .....	15
2.1.2 Capacidade estatal municipal .....	16
<b>3 O QUE DIZ A LITERATURA ACADÊMICA SOBRE CAPACIDADE ESTATAL MUNICIPAL NOS ANOS 2014 A 2024 .....</b>	<b>21</b>
3.1 Panorama das publicações analisadas.....	21
3.2 Um olhar sobre padrões temáticos, temporais e autorais da produção acadêmica .....	25
3.3 Caracterização dos estudos analisados.....	28
3.4 Capacidade estatal e governo municipal: articulações e desafios.....	29
3.5 Confluências entre os conceitos de capacidade estatal e burocracia .....	31
3.6 Relações teóricas entre capacidade estatal e políticas públicas .....	32
3.7 Gestão pública como vetor da capacidade estatal.....	33
3.8 Gestão pública, capacidade estatal e governo municipal.....	34
3.9 Reflexões teóricas sobre os conceitos de gestão pública, capacidade estatal e burocracia .....	34
3.10 Análise dos descritores gestão pública, capacidade estatal e políticas públicas.....	35
3.11 Perspectivas teóricas sobre governo municipal, capacidade estatal e burocracia.....	36
3.12 Análise da relação entre governo municipal, capacidade estatal e políticas públicas ..	37
3.13 A tríade estrutural: capacidade estatal, políticas e burocracia .....	37
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>41</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

A capacidade estatal é um conceito central nos estudos sobre administração pública, especialmente no contexto dos governos locais, no qual as diversas etapas referentes ao processo de formulação e implementação de políticas públicas se deparam com realidades complexas e desafios operacionais. No nível municipal, compreender como o Estado atua e em que medida é capaz de exercer suas funções básicas tornou-se um ponto crucial para a consolidação das instituições públicas e para a promoção de uma governança mais eficaz.

Segundo Mann (1984 apud Souza; Fontanelli, 2020), a capacidade estatal refere-se à aptidão do Estado para exercer autoridade e cumprir suas funções fundamentais, com destaque para a formulação e implementação de políticas públicas. Esse conceito engloba dimensões políticas, institucionais e administrativas que, em conjunto, determinam a eficácia da atuação estatal. Em nível local, essa capacidade é impactada por fatores como a estrutura institucional dos municípios, a articulação com outros entes federativos, o acesso a recursos financeiros e a qualidade dos processos de gestão pública (Gomes, Ferreira, Amâncio, 2017).

Considerando a relevância do tema e a necessidade de sistematizar o conhecimento produzido sobre ele, torna-se relevante analisar como essa temática tem sido tratada cientificamente nos anos recentes. Desse modo, com o intuito de diagnosticar tendências, lacunas e desafios enfrentados nesse campo, realizou-se uma revisão sistemática da literatura produzida na última década sobre a capacidade estatal municipal, com foco nas publicações acadêmicas produzidas entre os anos de 2014 e 2024. Trata-se de uma investigação que busca identificar como a temática vem sendo abordada no campo científico, quais os principais enfoques adotados pelos pesquisadores, bem como os desafios e lacunas teóricas ainda existentes.

A revisão sistemática emerge como uma metodologia de pesquisa de alto rigor científico, fundamentada na coleta e análise criteriosa de dados oriundos de estudos já publicados. Seu diferencial consiste na aplicação de critérios de inclusão e exclusão explícitos e replicáveis, garantindo a transparência e a validade do processo. Tal rigor metodológico favorece a criação de uma síntese abrangente do conhecimento existente sobre um tema, oferecendo uma base robusta para a compreensão aprofundada da pauta em questão. Brizola e Fantin (2016) explicam que, diante do fácil acesso a uma grande gama de artigos, faz-se

necessário conhecer determinados “atalhos” que poderão auxiliar na seleção de informações relevantes para o estudo que se aspira pesquisar.

A investigação sobre a capacidade estatal perpassa pelas ações necessárias para concretizar as obrigações do Estado, tendo em vista os compromissos assumidos pelos entes locais (Silva; Júnior, 2022). No presente trabalho, foi realizada uma revisão sistemática da literatura dos artigos científicos disponíveis nos periódicos das bases de dados eletrônicas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Scientific Periodical Electronic Library (SPELL). Foram definidos como critérios de inclusão: 1. Publicações no período entre 2014 e 2024; 2. Revisado por pares; 3. Publicações que possuam, no título e/ou no resumo, referências às palavras-chave pré-determinadas. Os descritores de busca encontram-se detalhados no Capítulo 3, em específico no Quadro 3.

Neste sentido, métodos de seleção e avaliação crítica foram adotados, de modo a excluir os artigos não pertinentes aos objetivos de estudo. Assim, o mapeamento realizado focou na produção científica acumulada sobre a capacidade estatal e municipal. Com isso, pretendeu-se alcançar os indícios do que “já construído e produzido para depois buscar o que ainda não foi feito” (Ferreira, 2002, p. 259).

Os artigos foram identificados com base em duas estratégias de busca, utilizando conjuntos de descritores relacionados ao tema da pesquisa, com combinações de dois e três termos-chave. Para o tratamento e organização dos dados bibliográficos, foi utilizado o Zotero, software de gerenciamento de referências que permite a exportação de arquivos no formato BibTeX. Essa ferramenta foi fundamental para a sistematização dos metadados das publicações selecionadas, viabilizando a separação e o agrupamento de autores, anos de publicação, palavras-chave e resumos extraídos das bases de dados indicadas nesta pesquisa.

Além do Zotero, foi utilizado o ChatGPT como ferramenta de apoio à sistematização e categorização dos dados. A inteligência artificial foi empregada para apoiar a organização das informações extraídas dos artigos, sugerir agrupamentos temáticos e padronizar termos. Para garantir a qualidade dos dados, foram removidos registros duplicados antes da geração das representações visuais. Já as nuvens de palavras e gráficos foram produzidos com auxílio dos

sites Infograph<sup>1</sup> e WordArt<sup>2</sup>, que possibilitam a criação de visualizações interativas e configuráveis com base nos dados categorizados.

A estrutura deste trabalho está organizada em três capítulos, além das considerações finais. O Capítulo 1, intitulado “Introdução”, detalha o contexto da capacidade estatal, sua importância no nível municipal e a justificativa para uma revisão sistemática da literatura no período de 2014 a 2024, além de apresentar a metodologia da revisão sistemática, incluindo os critérios de inclusão e exclusão e a estratégia de busca. O Capítulo 2, “Referencial Teórico”, explora o conceito de capacidade estatal, abordando suas propriedades, histórico e dimensões, com foco na capacidade estatal municipal e sua evolução conceitual. O Capítulo 3, “Discussão”, apresenta o panorama e a caracterização das publicações analisadas, explorando a interface da capacidade estatal com o governo municipal, a burocracia, as políticas públicas e a gestão pública. Por fim, as “Considerações Finais” discutem os resultados obtidos na revisão e sugerem direções para futuras pesquisas sobre o tema.

---

<sup>1</sup> <https://infograph.venngage.com/infographics>

<sup>2</sup> <https://wordart.com/create>

## **2 REFERENCIAL TÉORICO**

Este capítulo está estruturado em três seções principais que visam construir o arcabouço teórico necessário para compreender a temática da capacidade estatal, com ênfase no contexto municipal. A primeira seção (2.1.1) aborda o percurso histórico e conceitual da capacidade estatal, destacando sua evolução ao longo das décadas e os marcos teóricos que consolidaram o termo nas ciências sociais e na administração pública. Em seguida, a seção (2.1.2) trata das dimensões analíticas do conceito, organizadas nos níveis individual, organizacional e sistêmico, conforme sistematizações contemporâneas, que demonstram como essas capacidades se articulam na formulação e implementação de políticas públicas. Por fim, a seção (2.1.3) dedica-se à análise da capacidade estatal no âmbito municipal, explorando os desafios enfrentados pelos entes locais para exercerem plenamente suas competências constitucionais, bem como as condições necessárias para fortalecer suas estruturas institucionais e administrativas frente ao modelo federativo brasileiro.

### **2.1 Capacidade estatal: propriedades conceituais**

O presente capítulo tem em vista explorar o conceito de capacidade estatal, bem como da capacidade estatal municipal (ou local), abordando suas principais características e implicações para a administração pública local. Para tal, buscou-se realizar uma análise do conceito de capacidade estatal, que pode ser definida como a habilidade do Estado em exercer autoridade e cumprir suas funções essenciais, destacando sua relevância para a administração pública local (Bevílaquia, 1930; Mann, 1984 apud Souza & Fontanelli, 2020).

Esse conceito abrange diversos componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos que sustentam o funcionamento eficaz do governo municipal e a implementação de políticas públicas eficientes (Boschi & Gaitán, 2016). Assim, é válido destacar o caráter multifacetado deste conceito e enfatizar que a nível municipal, as suas inúmeras dimensões passam a ser delineadas por perfis próprios e aspectos mais específicos, haja vista responsabilização pela execução de políticas descentralizadas e demais atribuições administrativas que exigem dos entes locais competência técnica e institucional, bem como capacidade de articulação com outros níveis de governo e outras esferas da administração pública.

O conceito de capacidades estatais tem origem em estudos da sociologia e da economia política, especialmente aqueles voltados à análise do papel do Estado na promoção do

desenvolvimento econômico. Segundo Grisa et al. (2017), “desde a sua emergência, o conceito de capacidade estatal tem sido uma âncora analítica usada para analisar diversas relações” entre o Estado, a sociedade e o desenvolvimento”. Os autores destacam ainda que o impulso inicial da literatura sobre o tema ocorreu nos anos 1980, com os trabalhos de autores vinculados à tradição neo-weberiana, como Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) e Skocpol e Finegold (1982), os quais buscavam compreender como diferentes formas de organização estatal influenciam a capacidade de promover transformações econômicas e sociais.

Mais recentemente, esse conceito passou a ocupar uma posição central nas análises sobre a efetividade estatal, sendo associado à ideia de “boa governança”, que destaca a necessidade de estruturas estatais eficientes, dotadas de transparência e responsabilidade para a adequada implementação de políticas públicas (Aguiar, Lima, 2019).

Assim, capacidade estatal pode ser compreendida como um conceito multinível, multidimensional (Gomide e Marenco, 2021) e polissêmico, tendo em vista as divergências de possibilidades interpretativas que oscilam entre os pesquisadores de diferentes áreas que se debruçam sobre o tema. Todavia, persiste na literatura uma convergência sobre sua composição em variados aspectos que a integram, como as propriedades: financeiras, funcionais, políticas, estruturas tecnológicas, legais, relacionais, de controle e de coordenação. Assim, as capacidades estatais se configuram como um conjunto interdependente de habilidades determinantes quanto à eficiência, à legitimidade e à efetividade da atuação do Estado.

À luz da literatura especializada, depreende-se que o conceito de capacidade estatal não emerge de maneira isolada, mas relaciona-se a mudanças históricas, políticas e econômicas de larga escala. Assim, a elaboração e a evolução deste conceito são indissociáveis dos contextos que estimularam uma redefinição do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e na organização das sociedades.

Nesse sentido, Aguiar e Lima (2019) esclarecem que:

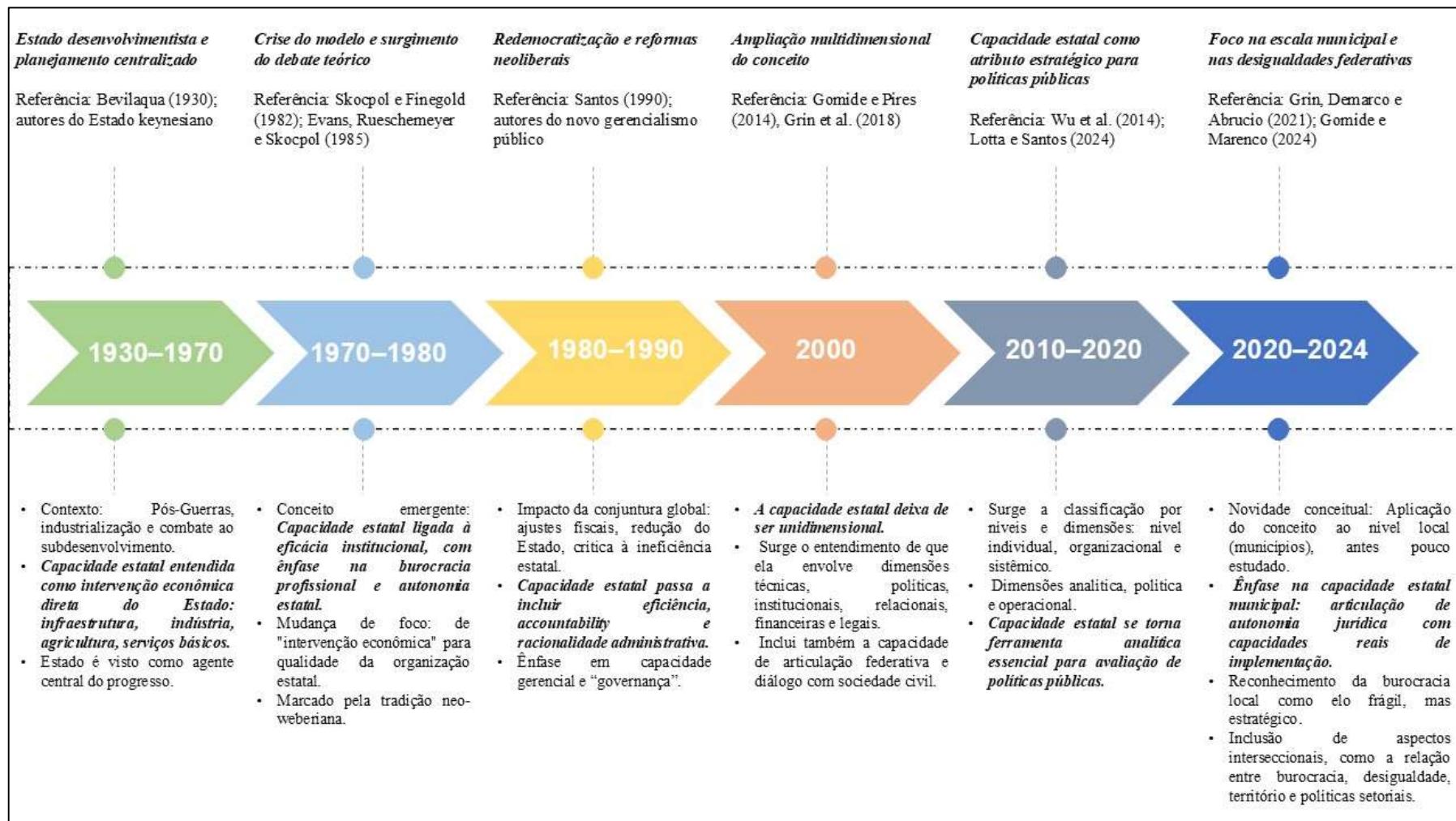
Historicamente, entre as décadas de 1930 e 1970 (sobretudo após as duas Guerras Mundiais), cabia ao Estado a criação de alternativas para superação do atraso econômico e social por meio da condução de projetos de industrialização, especialmente nos países subdesenvolvidos. A intervenção estatal era vista como um meio capaz de gerar desenvolvimento: acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e prover a infraestrutura necessária à urbanização (Evans, 1993; Gomide, 2016). Todavia, a mudança na conjuntura internacional no final dos anos 1970 e no início da década de 1980 (choques do petróleo e crise de liquidez global) levou ao questionamento do papel do Estado no desenvolvimento econômico (Aguiar e Lima, 2019, p.1).

Tal afirmativa reitera que o conceito de capacidade estatal está diretamente vinculado às funções que o Estado foi convocado a exercer em determinados períodos históricos, demonstrando como a capacidade estatal passou a ser interpretada para além de um instrumento de intervenção econômica e ganhou atribuições referentes à aptidão organizacional e institucional necessárias para garantir eficiência de inúmeros segmentos da administração pública.

Segundo Lotta e Santos (2024), as capacidades estatais, no que tangem os recursos materiais e imateriais, simbolizam as habilidades, as condições, os atributos e as competências fundamentais dos governos para a materialização dos seus objetivos e políticas governamentais. Os autores supracitados enfatizam que o conceito é relevante em diversos campos, como a ciência política, a administração pública, a economia e a sociologia, demonstrando assim a necessidade de compreender as inúmeras dimensões do tema.

A seguir, apresenta-se uma linha do tempo que sintetiza a evolução conceitual da capacidade estatal, desde seu surgimento no contexto desenvolvimentista até sua aplicação contemporânea no âmbito da gestão pública municipal. O recurso visual organiza os marcos teóricos e históricos que influenciaram a formulação do conceito, permitindo uma visão panorâmica de sua trajetória e das mudanças de enfoque ao longo das décadas. Vale o registro de que as fases apontadas na Figura 1 não ocorreram simultaneamente no Brasil e em outros países ocidentais

**Figura 1 - Linha do tempo da evolução do conceito capacidade estatal**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2025).

A linha do tempo apresentada ilustra a evolução do conceito de capacidade estatal nos contextos internacional e nacional, sistematizada por marcos históricos, econômicos e teóricos desde a década de 1930 até os anos recentes. Inicialmente associada ao modelo desenvolvimentista e à intervenção direta do Estado na economia, a capacidade estatal era vista como motor do progresso, sobretudo em setores como infraestrutura, indústria e serviços básicos. Silva e Junior (2022) explicam que o Estado exerce papel crucial na qualidade de vida da sociedade e sua capacidade de atuar em diferentes áreas é vital para o fornecimento dos serviços essenciais. Neste sentido, destaca-se que o Estado, como tratado anteriormente, consagrou-se ao decorrer dos anos como um agente de desenvolvimento, e que a análise de sua capacidade administrativa tem ganhado destaque.

A partir da década de 1970, com a crise do modelo keynesiano e o surgimento do debate sobre a eficácia institucional, o conceito passou a ser influenciado pela tradição neo-weberiana, enfatizando a profissionalização da burocracia. Nos anos 1980 e 1990, as reformas neoliberais redirecionaram o foco para a eficiência administrativa, a *accountability* e a governança. Já nos anos 2000, o conceito ganha contornos multidimensionais, incorporando aspectos técnicos, políticos e relacionais, além do diálogo com a sociedade civil. Entre 2010 e 2020, a capacidade estatal é classificada por níveis e dimensões, tornando-se ferramenta analítica para políticas públicas. Mais recentemente, o foco desloca-se para o nível municipal, evidenciando a importância da burocracia local e das desigualdades federativas, ao mesmo tempo em que se integram aspectos interseccionais e territoriais à análise da atuação estatal.

Ademais, a literatura científica na atualidade destaca que a capacidade estatal municipal não pode ser compreendida como um conceito homogêneo ou estático, por apresentar uma variável dinâmica, influenciada por processos históricos, contingências políticas, modelos institucionais e arranjos federativos que moldam, de forma diferenciada, as possibilidades de ação dos governos locais.

Em síntese, faz-se necessário considerar tantos os aspectos estruturais — como a organização administrativa, os recursos financeiros e a qualificação técnica — quanto os aspectos relacionais, como as parcerias interinstitucionais, a cooperação federativa e a interlocução com a sociedade civil.

### 2.1.1 Dimensões da capacidade estatal

A análise das dimensões da capacidade estatal constitui um referencial fundamental para estabelecer uma compreensão de como os estados formulam, implementam e avaliam políticas públicas. Um dos modos que favorece a aplicação do conceito de capacidade estatal para a análise das políticas públicas é enfatizar a relação entre distintas dimensões, vinculando competências e recursos por meio dos níveis individual, organizacional e sistêmico, tal qual o quadro a seguir, baseado em Wu et al. (2014).

**Quadro 1-** Níveis e dimensões da capacidade estatal

Dimensões/níveis	Individual	Organizacional	Sistêmico
<b>Política</b>	Compreensão dos processos políticos e das posições das partes interessadas. Habilidades para comunicar, negociar e construir consensos.	Legitimidade no processo político, processos de engajamento de partes interessadas e acesso aos principais formuladores de políticas.	Responsabilização política pelas políticas públicas, confiança no governo, participação de atores não estatais no processo de produção de políticas públicas e presença de empreendedores políticos.
<b>Analítica</b>	Conhecimentos e habilidades para analisar e avaliar políticas públicas.	Disponibilidade de um quadro de pessoal com capacidade analítica, infraestrutura para coleta e análise de dados e compromisso organizacional com políticas públicas baseadas em evidências.	Sistemas para coletar e disseminar informações, acesso a sistemas de aconselhamento para tomada de decisão em políticas públicas e apoio político para análise e avaliação rigorosa das políticas públicas.
<b>Operacional</b>	Experiência com planejamento, gestão de pessoal, orçamento, delegação, direção e coordenação.	Compromisso organizacional para atingir metas, disponibilidade de pessoal, recursos físicos e financeiros, gestão de desempenho e responsabilização administrativa.	Coordenação intergovernamental e entre agências, coerência nas comunidades e redes de políticas públicas e clareza nas funções e responsabilidades das agências governamentais.

**Fonte:** Adaptado do Observatório de Educação: Ensino médio e Gestão (2025).

A sistematização apresentada no Quadro 1 propõe uma estrutura analítica das capacidades da administração pública organizada em três níveis interdependentes: individual, organizacional e sistêmico, cada um atravessado por três dimensões fundamentais — política, analítica e operacional. Essa estrutura demonstra como diferentes competências e recursos se

articulam para a implementação e a efetividade das políticas públicas. O Quadro 1 ilustra as habilidades da política pública que podem ser, inicialmente, atribuídas aos administradores, gestores e demais pessoas que compõem a máquina pública. Em um nível secundário, a incorporação das capacidades individuais define, maioritariamente, as capacidades das organizações públicas responsáveis pela implementação das políticas. Por fim, com a integração tanto das capacidades individuais e organizacionais, tem-se o nível sistêmico, delineando a administração pública de forma geral.

Em uma conjuntura local, é crucial compreender o processo da descentralização política promovida pela Constituição de 1988 que promoveu a autonomia municipal para desenvolver e implementar políticas públicas (Grin, Demarco e Abrúcio, 2018). Isso se deu com a transferência de responsabilidades e autoridade administrativa, fiscal e política para governos subnacionais. Contudo, de acordo com Klem, Lima e Rosim (2022), considerando o panorama histórico, as incumbências relativas às responsabilidades de planejamento e implementação que se concentravam até então no governo federal, após a descentralização do poder, trouxeram demandas e desafios que deveriam estar acompanhadas de capacidades estatais para uma gestão devidamente eficiente.

Nesse sentido, a análise do conceito de capacidade estatal é fundamental para entender o papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, particularmente no contexto municipal. Em um contexto de modernização da administração pública, por exemplo, é requerido que o Estado desenvolva sua capacidade de inovar, controlar a economia, gerar empregos, distribuir renda e promover a inclusão social (Boschi; Gaitán, 2016), devendo a administração pública ter capacidade robusta de formular políticas, consolidar coalizões de apoio e executar ações que promovam o bem-estar social.

### 2.1.2 Capacidade estatal municipal

A autonomia política, administrativa e financeira conferida aos municípios pela Constituição Federal de 1988 faz emergir relevantes discussões sobre a consolidação das capacidades institucionais das gestões locais, de modo que a autonomia formal, prevista juridicamente, converta-se efetivamente em autonomia prática para a formulação e implementação de políticas públicas (Ramelli, 2024).

No contexto internacional, o conceito de capacidade estatal ganhou relevância a partir da década de 1980, impulsionado pelas contribuições de teóricos norte-americanos e europeus,

especialmente no âmbito da sociologia política e da economia institucional. Essas abordagens buscaram compreender os elementos estruturantes da atuação estatal em processos de desenvolvimento e governança. No Brasil, contudo, a incorporação prática e teórica do conceito ocorreu de forma mais tardia e gradual, marcada por especificidades históricas e institucionais.

Além disso, a descentralização político-administrativa inaugurada pela Constituição Federal de 1988, somada às profundas desigualdades entre os entes federativos, dificultou a consolidação uniforme das capacidades institucionais. Inicialmente, os esforços se concentraram no fortalecimento das capacidades nos âmbitos federal e estadual, enquanto os municípios enfrentavam limitações estruturais e carência de recursos. Apenas nas duas últimas décadas, os governos locais passaram a ganhar protagonismo na agenda de fortalecimento da capacidade estatal, embora de maneira ainda assimétrica, refletindo as disparidades regionais e institucionais que caracterizam o federalismo brasileiro.

Oliveira e Carneiro (2020) apontam que:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, estabelece, como competência do município, legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar as legislações estadual e federal quando necessário, e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (Oliveira e Carneiro, p.374, 2020).

Assim, com base no trecho supracitado, nota-se que o art. 30 da Constituição estabelece como atribuição municipal legislar quanto a temáticas de interesse local, complementar as legislações correspondentes quando necessário, bem como organizar e prestar serviços públicos de interesse municipal. Nesse sentido, torna-se fundamental considerar a noção de capacidade estatal local, compreendida como o conjunto de recursos institucionais, administrativos, financeiros e humanos que permitem ao ente municipal exercer suas competências de forma eficaz. Ainda que isso evidencie o marco legal da autonomia municipal, ela expressa somente sua dimensão normativa, não sendo suficiente, por si só, para garantir sua efetividade.

Grin, Demarco e Abrucio (2021), ao se debruçarem sobre o campo, enfatizam como a literatura nacional se preocupou em analisar a maneira com que os municípios organizam seus recursos para implementação das políticas públicas, fortalecendo a sua autonomia política, financeira e administrativa. Contudo, estes esforços não foram suficientes para organizar, ou explicitar de forma completa a importância da capacidade estatal municipal.

Para Mendes e Ferreira (2021), os municípios brasileiros, favorecidos de autonomia política e administrativa, devem conciliar as demandas sociais e sua capacidade estatal, visando

a formulação e implementação de políticas públicas em prol da manutenção do Estado e do bem-estar social. Já para Grin et al. (2018), em análise sobre a capacidade estatal municipal, buscaram compreender como as variáveis administrativas, técnicas, institucionais e políticas tem influência sobre a gestão municipal. Além disso, os autores fornecem excelentes indícios para compreensão da importância de os municípios desenvolverem as capacidades estatais, uma vez que esse desenvolvimento impacta diretamente o desempenho fiscal.

Ao acessar o universo das investigações de Gomide e Pires (2014) e Silva e Junior (2022), percebe-se que a pesquisa sobre a capacidade estatal municipal ainda enfrenta desafios e lacunas significativas a sua compreensão nos últimos anos. Nota-se, através de seus trabalhos, que a capacidade estatal tem sido amplamente debatida no âmbito das Ciências Sociais e da Economia Política, tendo enfoque na formação do Estado e no seu papel no desenvolvimento.

Dentre os fatores que integram a capacidade estatal municipal, observa-se que, por exemplo, um Estado dotado de recursos financeiros, estrutura organizacional adequada e mecanismos institucionais consolidados possui maiores condições de ampliar sua eficácia perante a sociedade. Considerando o caso do Brasil, percebe-se ainda que existe uma tendência a alterações na estrutura municipal devido a exigências federais com o objetivo de os municípios aprimorarem sua capacidade organizacional e de gerência dos recursos das transferências intergovernamentais (Grin et al., 2018).

Grin, Demarco e Abrucio (2021 p. 316) demonstram a ideia de que a capacidade estatal municipal é relevante à medida que sua construção “aumenta o desempenho governamental e requer reforçar atributos de competência gerencial, técnica e administrativa” (podendo revelar o nível de comprometimento com os recursos humanos (capacitação), desenvolvimento organizacional (novas estruturas administrativas e recursos materiais e tecnológicos) e fortalecimento dos sistemas (administrativo, orçamentário e outros)).

Quanto aos desafios referentes às dimensões da capacidade estatal municipal, Gomes, Ferreira e Amâncio sistematizaram o Quadro 2, que apresenta uma sistematização dos principais desafios para a gestão municipal, organizados a partir de três dimensões fundamentais da capacidade estatal: institucional-administrativa, econômico-financeira e sociopolítica. Essa categorização dialoga com a concepção multidimensional de capacidade estatal discutida por autores como Gomide e Pires (2014), Wu et al. (2014) e Grin, Abrucio e Demarco (2021), os quais defendem que a ação do Estado se sustenta não apenas na existência

de recursos técnicos e administrativos, mas também na articulação entre fatores organizacionais, estruturais e contextuais.

**Quadro 2 - Dimensões das capacidades estatais e os desafios para a gestão municipal**

<b>Dimensão</b>	<b>Desafios para a gestão municipal</b>
Institucional-administrativa	Baixa capacidade técnica; Necessidade de atração de profissionais qualificados; Dificuldades no entendimento dos aparatos institucionais; Deficiências no planejamento e na coordenação federativa.
Econômico-financeira	Arrecadação de tributos concentrados na União; Deficiências nos sistemas de arrecadação municipais.
Sociopolítica	Desigualdades sociais; Culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas; Carência de cultura cívica.

**Fonte:** adaptado de Gomes, Ferreira e Amâncio (2017).

Nesse contexto, a dimensão institucional-administrativa evidencia carências estruturais dos municípios, como a baixa capacidade técnica e a dificuldade de planejamento e coordenação interfederativa, refletindo a fragilidade das capacidades de implementação. A dimensão econômico-financeira, por sua vez, destaca os entraves derivados da centralização fiscal e da limitação da autonomia arrecadatória dos entes locais, comprometendo a sustentabilidade e a eficácia das políticas públicas.

Já a dimensão sociopolítica revela a influência de fatores culturais e históricos, como o clientelismo e a carência de cultura cívica, que afetam diretamente a legitimidade, a responsividade e a capacidade relacional do Estado local. A análise dessas três dimensões reforça a ideia de que o fortalecimento da capacidade estatal municipal exige abordagens integradas, que considerem não apenas os recursos disponíveis, mas também os condicionantes políticos, institucionais e sociais que moldam a atuação estatal no território.

Com destaque no debate sobre a capacidade estatal nos municípios, Papi e Padilha (2024) enfatizam que a capacidade estatal municipal atinge a excelência quando são executadas suas funções essenciais, como o fornecimento de serviços públicos que garantam a gestão das políticas públicas, por exemplo. Para eles, devido ao caráter recente de autonomia constitucional, por meio da qual os municípios passaram a “formular e implementar políticas públicas, arrecadar impostos e elaborar suas próprias leis” (Papi, Padilha, 2024 p. 89), a análise sobre os níveis da capacidade estatal municipal deve considerar a responsabilidade em administrar, formular, planejar e implementar políticas públicas de educação, saúde, assistência social e desenvolvimento urbano.

No Brasil, as características de reprodução de oligarquias, precariedade da máquina pública e “presença massiva de práticas matrimoniais”, por exemplo, fizeram com que os municípios, a fim de se livrar dos vícios, precisassem, de forma urgente:

iniciar um processo de profissionalização e transformação de suas organizações, para adaptar-se ao contexto republicano e moderno de gestão pública. Ademais, demandam de apoio e coordenação federal, dada a dependência de muitos deles de recursos e políticas centrais (Papi; Padilha, 2024, p. 89).

Dessa forma, a capacidade estatal municipal deve ser compreendida como um conjunto sistêmico e articulado de competências técnicas, organizacionais, administrativas e políticas que possibilitam o exercício pleno da autonomia constitucional. Para Tock, Grin e Gonzalez (2020 p.1037) “desenvolver capacidades significa aumentar a eficiência e a capacidade de resposta do governo, o que requer o reforço de atributos de competência gerencial, técnica e administrativa”. Dessa forma, fortalecer a capacidade municipal implica investir, de maneira integrada, no aprimoramento das estruturas organizacionais, nos sistemas de gestão e no desenvolvimento de políticas públicas eficazes, responsivas e legitimadas socialmente. Trata-se, portanto, de um processo contínuo de fortalecimento institucional que exige articulação federativa, recursos adequados e compromisso com a modernização da administração pública local.

No próximo capítulo, são apresentados e sistematizados os trabalhos identificados no processo de revisão sistemática da literatura sobre capacidades estatais locais.

### **3 O QUE DIZ A LITERATURA ACADÊMICA SOBRE CAPACIDADE ESTATAL MUNICIPAL NOS ANOS 2014 A 2024**

Esta seção tem como objetivo interpretar os resultados da revisão sistemática realizada, evidenciando os principais achados, lacunas e padrões recorrentes nas publicações analisadas sobre a capacidade estatal municipal. Para tanto, esta seção está organizada em diferentes subseções que abordam, de forma integrada e complementar, aspectos como o panorama geral das publicações (3.1), o uso de recursos visuais para sistematização dos dados (3.2) e a caracterização dos estudos analisados (3.3). Em seguida, discutem-se as interfaces entre a capacidade estatal e o governo municipal (3.4), bem como suas relações com a burocracia (3.5) e com as políticas públicas (3.6). A análise avança explorando as intersecções entre gestão pública e capacidade estatal (3.7), e os vínculos entre essa capacidade e o governo municipal (3.8), além de retomá-la em articulação com a burocracia (3.9) e com políticas públicas (3.10). Por fim, examina-se o papel do governo municipal em conjunto com a burocracia (3.11) e com políticas públicas (3.12), encerrando com uma reflexão sobre como a burocracia se relaciona à capacidade estatal e à formulação e implementação de políticas públicas (3.13). Essa organização busca aprofundar a compreensão dos múltiplos fatores que influenciam a construção da capacidade estatal no nível local, valorizando suas dimensões políticas, institucionais e operacionais.

#### **3.1 Panorama das publicações analisadas**

A busca sistemática realizada nas bases de dados resultou no encontro de 213 artigos, distribuídos da maneira a seguir: 183 textos encontrados na plataforma Periódicos CAPES, 30 textos encontrados na SciELO e nenhuma publicação na base ANPAD SPELL. Os textos repetidos foram eliminados para as análises finais.

A ausência de produções na plataforma ANPAD SPELL pode indicar uma delimitação editorial da base, tendo em vista que sua área de atuação concentra-se na administração de empresas e gestão organizacional, considerando que a inclusão de periódicos na SPELL depende de critérios específicos de indexação, o que pode limitar a diversidade temática disponível na plataforma (Cassundé, Barbosa, Mendonça, 2018).

Para focar o processo de revisão sistemática, evitou-se utilizar descritores de busca isolados. A análise dos resultados obtidos a partir do cruzamento de descritores nas bases de dados Periódicos CAPES, SciELO e ANPAD SPELL oferece um panorama quantitativo de

artigos relacionados à capacidade estatal municipal, como encontra-se ilustrado no Quadro 3. Observa-se que a base Periódicos CAPES concentra o maior número de publicações relevantes, totalizando 119 resultados quando considerados cruzamentos com dois descritores e 64 quando adicionada uma terceira variável. Por sua vez, a base SciELO apresentou 24 resultados com dois descritores e apenas 6 com três descritores.

No cruzamento com dois descritores, destaca-se a alta incidência de textos relacionados aos pares “capacidade estatal” e “políticas públicas” (47 na CAPES e 9 na SciELO), bem como “capacidade estatal” e “burocracia” (37 na CAPES e 9 na SciELO). Em contrapartida, a combinação “capacidade estatal” e “governo municipal” apresenta 18 resultados na CAPES e apenas 2 na SciELO, sugerindo uma menor atenção específica à escala municipal dentro desses debates.

Outro aspecto relevante refere-se à predominância de resultados alcançados por meio de cruzamentos envolvendo dois descritores, especialmente na plataforma Periódicos CAPES. Esse dado destaca a centralidade do conceito de “capacidade estatal” na agenda acadêmica brasileira, perpassando diferentes campos disciplinares, como ciência política, administração pública e sociologia (Gomide e Marenco, 2021). Além disso, a amplitude da produção indica que o conceito está consolidado como uma categoria analítica que possui um determinado grau de relevância para a compreensão do funcionamento do Estado, sobretudo na perspectiva de sua eficiência e efetividade na formulação de políticas públicas.

O cruzamento com três descritores confirma essa tendência. A maior concentração de resultados ainda se mantém em torno das articulações entre “gestão pública”, “capacidade estatal” e “políticas públicas” (41 textos na CAPES), revelando que a literatura privilegia abordagens que relacionam o desempenho do Estado à gestão de políticas públicas em nível macro. Por outro lado, combinações que incluem o termo “governo municipal” mostram baixos índices de produção, como no caso de “governo municipal”, “capacidade estatal” e “políticas públicas” — apenas 9 artigos na CAPES e nenhum nas outras bases. Esse dado reforça a hipótese de que há uma relativa escassez de estudos que articulem de forma mais direta a temática da capacidade estatal com a realidade das gestões municipais.

Diante desse cenário, a escassez de trabalhos em determinadas combinações sugere importantes lacunas na literatura acadêmica, sobretudo no que se refere à abordagem da capacidade estatal em contextos municipais. Isso evidencia a necessidade de ampliar o olhar

analítico para os governos locais, especialmente no Brasil, onde os municípios exercem funções administrativas estratégicas e operam na ponta das políticas públicas.

A partir dos dados quantitativos obtidos no cruzamento de descritores, foi possível identificar os eixos temáticos mais recorrentes na produção acadêmica sobre capacidade estatal, bem como apontar lacunas importantes relacionadas ao nível municipal. Para aprofundar essa leitura do conteúdo dos estudos selecionados, procedeu-se à construção de nuvens de palavras com base nas palavras-chave e nos nomes dos autores mais frequentes nas publicações analisadas. Esses recursos visuais permitem não apenas reforçar os achados quantitativos, mas também explorar a densidade conceitual e os referenciais teóricos predominantes nos debates sobre a capacidade estatal local. A sistematização dos achados em figuras encontra-se na subseção a seguir.

**Quadro 3 - Filtro com base nos descritores**

CRUZAMENTO DOS DESCRIPTORES	Periódicos CAPES	SciElo	ANPAD SPELL
<b>Com 2 descritores</b>			
"Capacidade estatal AND governo municipal"	18 artigos encontrados	2 artigos encontrados	Não foram encontrados textos
"Capacidade estatal" AND "Burocracia"	37 artigos encontrados	9 artigos encontrados	Não foram encontrados textos
"Capacidade estatal" AND "Políticas públicas"	47 artigos encontrados	9 textos encontrados	Não foram encontrados textos
"Gestão pública" AND "Capacidade estatal"	12 textos encontrados	4 textos encontrados	Não foram encontrados textos
<b>Total:</b>	119	24	0
<b>Com 3 descritores</b>			
"Gestão pública" AND "Capacidade estatal" AND "Governo municipal"	Não foram encontrados textos	Não foram encontrados textos	Não foram encontrados textos
"Gestão pública" AND "Capacidade estatal" AND "Burocracia"	02 textos encontrados	01 texto encontrado	Não foram encontrados textos
"Gestão pública" AND "Capacidade estatal" AND "Políticas públicas"	41 textos encontrados	02 textos encontrados	Não foram encontrados textos
"Governo municipal" AND "Capacidade estatal" AND "Burocracia"	03 textos foram encontrados	01 texto encontrado	Não foram encontrados textos
"Governo municipal" AND "Capacidade estatal" AND "Políticas públicas"	09 textos foram encontrados	Não foram encontrados textos	Não foram encontrados textos
"Burocracia" AND "Capacidade estatal" AND "Políticas públicas"	09 textos foram encontrados	02 textos foram encontrados	Não foram encontrados textos
<b>Total:</b>	64	06	0

**Fonte:** Elaborada pelo autor (2025)

### 3.2 Um olhar sobre padrões temáticos, temporais e autorais da produção acadêmica

Com o objetivo de ampliar a compreensão sobre os artigos mobilizados neste trabalho, esta subseção apresenta sistematizações visuais que evidenciam padrões temáticos, temporais e autorais da produção acadêmica analisada. Através da geração de nuvens de palavras e representações gráficas, foi possível identificar os conceitos mais recorrentes, os anos de maior concentração de publicações e os autores com maior incidência nos debates sobre capacidade estatal, políticas públicas e gestão municipal. Esses recursos visuais contribuem não apenas para a organização do material, mas também para a interpretação crítica da literatura, permitindo observar tendências, lacunas e a densidade conceitual que compõem o campo de estudo. Trata-se, portanto, de um instrumento complementar à análise textual, que fortalece a fundamentação teórica e evidencia a atualidade e relevância do tema investigado.

Figura 2- Autores da literatura sobre capacidades estatais municipais -período 2014 a 2024



Fonte: elaborado pelo autor (2025)

A rede de autores, Figura 02, construída a partir do levantamento sistemático evidencia os autores mais recorrentes na literatura consultada, destacando os principais referenciais teóricos que sustentam as discussões sobre capacidade estatal, gestão pública e políticas públicas. Observa-se a centralidade de nomes como Alexandre de Ávila Gomide, Fernando Luiz Abrucio, Eduardo José Grin, Marco Aurélio Marques Ferreira, André Marenco e Ana Karine Pereira, cujas produções, entre 2014 e 2024, são amplamente utilizadas na análise das

dinâmicas federativas, da burocracia pública e das capacidades institucionais em distintos níveis de governo, com ênfase na realidade brasileira.

Destaca-se também a diversidade de perspectivas teóricas que compõem esse campo, o que demonstra sua complexidade e amadurecimento. Além dos nomes mais centrais, a nuvem revela uma rede ampliada de autores que contribuem com abordagens complementares, como questões interseccionais, desigualdades territoriais, profissionalização da burocracia e avaliação de políticas públicas. Assim, esta visualização permite identificar os principais polos de produção científica e as tendências que orientam os estudos recentes sobre capacidade estatal.

**Figura 3 - Palavras-chave da literatura sobre capacidades estatais municipais -período 2014 a 2024**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2025)

A nuvem de palavras (Figura 3) gerada a partir da sistematização das palavras-chave apontadas nos artigos selecionados oferece uma representação visual dos principais conceitos e eixos temáticos mobilizados pelos estudos que fundamentam este trabalho. A predominância de termos como capacidade estatal, políticas públicas e burocracia revela o núcleo conceitual que estrutura o debate acadêmico contemporâneo. Eses elementos apontam para uma

compreensão ampliada da atuação do Estado, que envolve não apenas sua estrutura institucional e recursos administrativos, mas também sua capacidade de formular, coordenar e implementar políticas públicas de forma eficaz e equitativa.

A presença de termos como “municipais, municípios”, “governo municipal, administração pública” e implementação reforça a ênfase recente nos estudos voltados à escala local, o que era de se esperar, dado que esses descriptores foram utilizados na busca dos artigos. Contudo, isso também reflete uma mudança no campo, que historicamente se concentrou nas esferas federal e estadual, e que, mais recentemente, passou a reconhecer a centralidade do município na execução das políticas públicas, especialmente em áreas como assistência social, saúde pública e educação. Nesse sentido, a capacidade estatal municipal emerge como categoria de análise central, articulando dimensões como autonomia, arranjos institucionais, infraestrutura e nomeação política.

Além disso, a amplitude temática observada na nuvem também evidencia a intersecção entre a análise institucional e questões sociopolíticas mais amplas. Conceitos como participação, descentralização, governança, reforma do Estado, federalismo e diversidade étnica indicam que a capacidade estatal não pode ser reduzida a aspectos técnico-administrativos. Ao contrário, ela se constitui em interface com valores democráticos, mecanismos de controle social e desafios estruturais enfrentados pelos entes federativos, como desigualdades regionais e fragilidade institucional. Nesse cenário, também chama atenção a presença de palavras como diversidade étnica, anticorrupção, compliance, conflito, gestão social, dentre outras que apontam para a intersecção entre a gestão pública e diversas outras áreas de conhecimento.

Nesse contexto, a nuvem de palavras contribui para a compreensão da complexidade do campo analítico. O recurso visual revela que a discussão sobre capacidade estatal envolve tanto categorias operacionais (como implementação, coordenação, infraestrutura, orçamento e regulação) quanto categorias normativas e políticas (como governança, autonomia, participação e equidade). Essa pluralidade de enfoques reforça a necessidade de abordagens multidimensionais, capazes de captar os desafios concretos da administração pública no Brasil, sobretudo no contexto das desigualdades federativas e da crescente responsabilização dos municípios na condução de políticas sociais.

**Figura 4** - Anos mais frequentes de publicação - Capacidades estatais municipais -período 2014 a 2024



**Fonte:** elaborado pelo autor (2025)

A nuvem de palavras com os anos de publicação dos artigos utilizados neste trabalho revela a predominância de estudos produzidos na última década, com especial concentração entre 2016 e 2023, sendo 2018 e 2020 os anos com maior incidência. Esse recorte temporal reflete o caráter recente e dinâmico da discussão sobre capacidade estatal, especialmente em sua aplicação ao nível municipal e em temas relacionados à gestão pública contemporânea, como desigualdades federativas, implementação de políticas sociais e articulação intergovernamental. A concentração de publicações nos anos mais recentes, como 2021, 2022 e 2023, também indica um esforço crescente da literatura em responder a desafios atuais enfrentados pelo Estado brasileiro, inclusive no contexto pós-pandêmico. Assim, observa-se que o campo se mantém ativo, em constante atualização teórica e empírica, o que confere relevância e atualidade à base de dados mobilizada neste estudo.

### 3.3 Caracterização dos estudos analisados

A análise dos estudos selecionados por meio da revisão sistemática revelou padrões relevantes quanto ao período de publicação, à abordagem metodológica e às temáticas centrais da produção científica sobre a capacidade estatal, com ênfase na capacidade local.

No que tange o recorte temporal, observou-se uma concentração de publicações no período dos últimos cinco anos, refletindo o aumento do interesse acadêmico diante dos desafios contemporâneos enfrentados pelos municípios brasileiros, como a descentralização das

políticas públicas e a crescente exigência por eficiência administrativa (Gomide; Pires, 2014; Grin, Demarco e Abrucio, 2021). Já as publicações mais recentes, de 2024, evidenciam uma tendência à sofisticação analítica dos estudos, com abordagens que interseccionam dimensões amplas da capacidade estatal, como a coordenação intergovernamental, o planejamento estratégico e a governança baseada em evidências.

Majoritariamente, os artigos utilizaram abordagens qualitativas, com destaque para estudos de caso, análise documental e entrevistas com gestores públicos, como observado em Macedo e Ferreira (2020) e em Marenco (2017). Além disso, as abordagens metodológicas adotadas nos estudos foram, em sua maioria, qualitativas, considerando que essa abordagem permite explorar áreas de estudos dinâmicas que perpassam fatores sociais, culturais, históricos e políticos (Gatti; André, 2011). Por outro lado, também há uso de análises estatísticas e modelagens, como nas pesquisas de Grin et al. (2018) e Cardoso e Marenco (2020), o que aponta uma atenção metodológica crescente com a mensuração da capacidade estatal e da atuação da burocracia profissional.

Os objetivos dos estudos variaram entre diagnósticos das estruturas institucionais existentes, análises da profissionalização da burocracia municipal e investigações voltadas à eficácia das políticas públicas locais no contexto da gestão pública descentralizada (Papi; Padilha, 2024; Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Destacam-se, também, contribuições que propõem modelos para avaliar e aprimorar as capacidades estatais nos municípios, considerando aspectos técnico-administrativos e político-relacionais (Gomide; Machado; Albuquerque, 2021).

Essa caracterização geral dos estudos oferece fundamentos para a discussão crítica das principais tendências, lacunas e caminhos para a compreensão do conceito de capacidade estatal municipal.

### **3.4 Capacidade estatal e governo municipal: articulações e desafios**

O cruzamento dos descritores “capacidade estatal” e “governo municipal” resultou na identificação de 20 textos, sendo 18 localizados na Periódicos CAPES e 2 na SciELO. Esse número relativamente reduzido evidencia uma escassez de trabalhos que analisem em simultâneo esses dois conceitos. Tal lacuna se torna ainda mais evidente com a inclusão de um terceiro descritor relacionado à gestão pública ou políticas locais. Esse cenário aponta para uma

lacuna na literatura científica, já destacada por estudos que identificam os principais desafios da pesquisa no campo da administração pública, sobretudo no nível local.

Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) corroboram essa constatação inicial ao revelarem que, no âmbito municipal, a maioria dos municípios brasileiros, em especial os de pequeno porte, apresenta alta dependência do governo federal e dos governos estaduais, tanto em termos financeiros quanto técnicos e operacionais. Essa dependência estrutural inviabiliza a autonomia e a capacidade de planejamento e execução das políticas públicas locais, e reforça a urgência de estudos voltados à análise e fortalecimento das capacidades estatais no nível subnacional.

Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) também ressaltam que as três dimensões de autonomia atribuídas constitucionalmente aos municípios (política, administrativa e financeira) não devem ser analisadas de forma isolada, pois estão intrinsecamente relacionadas no exercício pleno das competências locais. Essa relação interdependente é crucial para analisar os entes municipais. Nesse mesmo sentido, Grin et al. (2018) demonstram a importância do componente fiscal ao argumentarem que, nos municípios que detêm graus mais elevados de autonomia política, administrativa e financeira, o desenvolvimento das capacidades estatais está diretamente associado à melhoria da performance fiscal.

Outro aspecto relevante dessa interface é a avaliação do aspecto multifacetado das capacidades estatais, destacado por Segatto, Euclides e Abrucio (2021, p.15), os quais, diante das comparações realizadas entre os municípios, evidenciaram que “a capacidade técnico-administrativa e político-relacional são fundamentais para que as secretarias possam aumentar a continuidade das políticas, estabelecer objetivos estratégicos, articular os diferentes programas(...)”. Nesse sentido, analisar a gestão pública como uma mobilização dessas capacidades favorece uma análise mais complexa sobre os fatores que direcionam o desempenho das administrações locais.

No contexto brasileiro, marcado pela descentralização administrativa e política após a Constituição de 1988, que reconheceu a autonomia dos entes federativos, inclusive dos municípios, como entes políticos dotados de capacidade legislativa, administrativa e financeira (BRASIL, 1988), seria esperado uma quantidade mais expressiva de publicações sobre como as capacidades estatais se manifestam e se desenvolvem no âmbito municipal, especialmente diante dos dilemas e desafios que a descentralização impõe ao federalismo brasileiro, conforme apontado por (Oliveira, 2020).

Desse modo, a constatação desses dados revela a necessidade de maior intensidade nas análises sobre o papel das administrações locais na construção da capacidade estatal, especialmente diante das desigualdades regionais que caracterizam o federalismo brasileiro, as quais se manifestam em diferentes níveis de capacidade institucional e desempenho dos municípios no país, bem como, manifestam-se nas assimetrias identificadas, capacidade administrativa e no desempenho institucional dos entes subnacionais (Fernandes, 2016).

### **3.5 Confluências entre os conceitos de capacidade estatal e burocracia**

O cruzamento entre os descritores “capacidade estatal” e “burocracia” revelou um total de 46 textos, sendo 37 na Periódicos CAPES e 9 na SciELO. Este é, portanto, um dos eixos mais relevantes da literatura revisada, reforçando a compreensão da burocracia como elemento constitutivo central das capacidades estatais.

A relevância das capacidades estatais em articulação com a burocracia é destacada por Sátyro, Cunha e Campos (2016, p.287), ao afirmarem que “as capacidades do Estado dependem da existência de capacidades burocráticas”. Tal afirmação reforça a ideia de que as estruturas são condições estruturantes da capacidade de ação do Estado, haja vista a influência direta em suas ações.

Santos (2016) enfatiza a importância das burocracias no contexto das capacidades estatais ao afirmar que a “dinâmica própria das burocracias estabelece a outra fonte natural de crescimento e multiplicação estatal. É conhecido o axioma de que as burocracias tendem a durar e, mais do que isso, a expandir-se” (Santos, 2016, p.469). Essa perspectiva reitera a ideia de que o Estado não se fortalece somente por decisões políticas ou por meio de reformas institucionais, mas também pela reprodução interna de estruturas burocráticas.

Desse modo, é válido enfatizar que os estudos frequentemente associam altos níveis de capacidade a características e à qualidade da burocracia, bem como à disponibilidade de recursos orçamentários (Pereira, Mertens e Abers, 2023). Além disso, destacam que a profissionalização e as habilidades dos burocratas, em linha com os critérios weberianos, demonstram um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o desempenho percebido do Estado.

Para Gomide e Pereira (2018), a autonomia burocrática, entendida como a não subordinação a interesses imediatos de grupos ou classes sociais, também é crucial para que os burocratas sejam responsáveis pela formulação de políticas coerentes. No entanto, ao se incluir

um terceiro descritor, como “gestão pública” ou “governo municipal”, observou-se a ausência completa de artigos publicados em periódicos, denunciando a dificuldade de articulação entre essas três dimensões nos estudos existentes. Este resultado aponta também para lacunas metodológicas e teóricas na área, bem como desafios e lacunas significativas na análise da capacidade estatal em nível local (Gomide, Marenco 2024).

Esse resultado evidencia que, embora a burocracia seja amplamente reconhecida como componente essencial das capacidades estatais, ainda persiste a escassez de análises que integrem de maneira sistemática as dimensões burocrática, gerencial e política no âmbito subnacional. A literatura destaca a menor atenção dada às capacidades estatais municipais em comparação ao nível federal, a pouca exploração das dimensões política ou relacional, e que a estruturação de uma burocracia profissional e processos administrativos no âmbito municipal é algo recente no Brasil, o que contribui para os desafios e lacunas na análise.

### **3.Relações teóricas entre capacidade estatal e políticas públicas**

A interseção dos descritores “capacidade estatal” e “políticas públicas” revelou-se a combinação temática mais frequente nas bases de dados consultadas, resultando em 56 artigos. Esse volume expressivo não apenas sublinha a relevância do tema, mas também reafirma a centralidade da capacidade estatal como uma variável fundamental para o desempenho do Estado e para os complexos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Tock, Grin e Gonzalez (2020) corroboram essa leitura ao destacarem que o fortalecimento gradual e contínuo das capacidades estatais nas esferas subnacionais é um dos principais impactos da lógica dos sistemas nacionais de políticas públicas. Ou seja, a vinculação de municípios e estados de forma estruturada a esses sistemas favorece o estímulo à consolidação institucional, à qualificação técnica das burocracias locais e à ampliação da capacidade de resposta das administrações subnacionais frente às demandas da sociedade.

Na mesma esteira, Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) ressaltam o caráter participativo das políticas públicas no Brasil, destacando que, a partir da Constituição Federal de 1988, consolidou-se a abertura de espaços institucionais voltados à participação social. Quanto ao viés das dimensões da capacidade estatal, os mesmos autores destacam que “a dimensão sociopolítica deve exteriorizar a capacidade estatal de produzir políticas públicas dotadas de legitimidade democrática, em termos de participação social”.

Bichir, Pereira e Gomes (2021) enfatizam, no contexto das políticas públicas, a importância de se adotar uma perspectiva ampliada sobre as capacidades estatais, incorporando o conceito de Co construção dessas capacidades, conforme proposto por Lavalle et al. (2019).

Em outro contexto, Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) destacam que a União concentra os principais poderes políticos, econômicos e decisórios no que tange à formulação e implementação das políticas públicas. Todavia, em consonância com Rodrigues (2007), os autores reconhecem que os investimentos promovidos pelos entes subnacionais, notadamente nas áreas sociais, constituem elementos fundamentais para a análise da ação política no contexto federativo brasileiro.

Por fim, uma análise mais detalhada desses estudos revela uma lacuna importante: a maioria concentra-se em políticas públicas de nível nacional ou setorial, dedicando pouca atenção às especificidades do contexto municipal ou às interfaces com as práticas burocráticas locais. Essa concentração, como apontam Gomide e Pires (2014), sinaliza a necessidade de expandir a pesquisa para abranger a complexidade e a diversidade dos arranjos institucionais e capacidades estatais em âmbito local, elementos cruciais para a efetividade das políticas públicas no cenário nacional.

### **3.7 Gestão pública como vetor da capacidade estatal**

O cruzamento entre os termos “gestão pública” e “capacidade estatal” resultou na seleção de somente 12 artigos, o que evidencia que essa interface ainda é relativamente pouco explorada na literatura acadêmica. Tal resultado indica que, embora haja convergência conceitual entre os campos, os estudos sobre capacidade estatal permanecem, em sua maioria, em outras áreas correlatas.

À luz de Paes de Paula, Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) destacam que o município deve basear-se na elaboração de uma gestão pública democrática, que passa pela análise e desenvolvimento de três aspectos cruciais:

a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que comprehende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua

participação na gestão (Paula (2005) apud Gomes, Ferreira e Amâncio , p. 40).

Evidenciam, assim, um viés tridimensional da gestão pública democrática no contexto municipal, articulando os aspectos econômico-financeiro, institucional-administrativo e sociopolítico.

Desse modo, compreender como a gestão pública influencia as capacidades institucionais do Estado é essencial para identificar os fatores que condicionam a implementação de políticas públicas eficazes e sustentáveis. Como destacam Abrucio e Grin (2020), a análise dessa intersecção permite explicitar questões sobre os processos de transformação necessários à modernização da administração pública, à luz das exigências contemporâneas de desempenho, coordenação e inovação institucional.

### **3.8 Gestão pública, capacidade estatal e governo municipal**

A pesquisa feita por meio da combinação dos três descritores “gestão pública”, “capacidade estatal” e “governo municipal” não resultou em nenhum texto identificado nas bases de dados consultadas, o que evidencia uma lacuna na literatura científica nacional. A ausência de estudos que articulem de forma simultânea esses três eixos analíticos indica que, apesar de haver produções relevantes abordando essas temáticas de forma isolada ou em pares, a integração entre elas ainda é insuficiente no campo da pesquisa científica.

### **3.9 Reflexões teóricas sobre os conceitos de gestão pública, capacidade estatal e burocracia**

A pesquisa envolvendo os descritores “gestão pública”, “capacidade estatal” e “burocracia” resultou em três textos relevantes, sendo dois localizados na base Periódicos CAPES e um na SciELO. Entre os achados, destaca-se a reflexão proposta por Loureiro e Calabrez (2020), segundo os quais, no atual contexto, a noção de capacidade estatal transcende a tradicional ideia de autonomia dos atores estatais — entendida como a habilidade de resistir às pressões de grupos sociais poderosos com interesses particularistas, conforme concepções recorrentes na literatura não-marxista. Em vez disso, os autores sugerem uma compreensão mais dinâmica e relacional da atuação estatal, voltada para a mediação de interesses no interior de estruturas complexas e em constante disputa.

Nesse mesmo escopo, Grossi, Silva e Valadão Júnior (2022) contribuem ao enfatizar a relevância das subcapacidades estatais, com destaque para a dimensão burocrática, também

denominada capacidade administrativa. De acordo com os autores, a burocracia emerge como eixo transversal de toda a capacidade do Estado, sendo determinante tanto na elaboração quanto na implementação das políticas públicas. Destaca-se, nesse sentido, a importância da burocracia não apenas em sua dimensão técnica, mas também em sua interface política — especialmente no nível médio e intermediário da gestão pública, no qual ocorre a interação entre atores eleitos e executores diretos. A análise também chama atenção para a discricionariedade nas ações estatais, isto é, o grau de liberdade decisória dos agentes públicos em situações não totalmente reguladas. Assim, evidencia-se que a burocracia não pode ser concebida como instância meramente técnica ou neutra, mas como elemento estruturante das capacidades estatais, cuja eficácia depende da articulação entre aspectos organizacionais, políticos e normativos. Nesse ínterim, a gestão pública local assume um papel central na mediação entre diretrizes institucionais e práticas administrativas cotidianas, revelando o entrelaçamento entre burocracia, capacidade estatal e o desempenho das políticas públicas.

### **3.10 Análise dos descritores gestão pública, capacidade estatal e políticas públicas**

A busca pelos descritores “gestão pública”, “capacidade estatal” e “políticas públicas” resultou na seleção de 43 textos relevantes — 41 localizados na base Periódicos CAPES e 2 na SciELO —, evidenciando o caráter central dessa articulação no campo da Administração Pública e das Ciências Sociais Aplicadas.

Medeiros Roque et al. (2019) destacam a importância da gestão pública municipal na efetivação das políticas públicas, especialmente no âmbito da saúde. Segundo os autores, “a gestão e a implantação das práticas da política no âmbito local ficam sob responsabilidade dos municípios (dimensão gerencial), visto ser o lócus onde os beneficiários efetivamente acessam os serviços de saúde” (Medeiros Roque et al., 2019, p.3). Nesse sentido, a municipalização das políticas públicas reforça o papel estratégico dos entes locais na implementação e na coordenação de ações que dialogam diretamente com as demandas da população. A dimensão gerencial, portanto, não é apenas operacional, mas estruturante das capacidades institucionais locais.

Por sua vez, Segatto, Euclides e Abrucio (2021) contribuem para o debate ao sugerirem que, mesmo com certas limitações teóricas, o conceito de capacidade estatal ainda se mostra útil para análises comparativas que articulam burocracia e políticas públicas. Conforme apontam os autores, “este estudo mostra, em primeiro lugar, que, apesar das limitações do

conceito de capacidade estatal, ele pode contribuir para um debate comparativo sobre a relação entre burocracia e políticas públicas” (Segatto, Euclides e Abrucio, 2021, p.16). Tal abordagem permite compreender como diferentes configurações burocráticas afetam diretamente os resultados das políticas públicas em distintos contextos territoriais.

Dessa forma, a interseção entre gestão pública, capacidade estatal e políticas públicas revela-se fundamental para avaliar o desempenho do Estado na ponta do sistema federativo. A atuação municipal, marcada por desafios estruturais e assimetrias de recursos, depende da articulação entre capacidades administrativas, técnicas e políticas, sendo essas decisivas para garantir a efetividade, a equidade e a continuidade das ações governamentais no nível local.

### **3.11 Perspectivas teóricas sobre governo municipal, capacidade estatal e burocracia**

A busca pelos descritores “governo municipal”, “capacidade estatal” e “burocracia” resultou na identificação de quatro textos relevantes — três provenientes da base CAPES e um da SciELO. A literatura identificada destaca a importância da configuração burocrática local como variável determinante para a consolidação das capacidades estatais no âmbito municipal.

Marenco (2017, p. 1033) retoma a questão formulada por Evans e Rauch (1999): “Como diferentes tipos de burocracia pública podem afetar a capacidade estatal para promover a implementação de políticas públicas?”. Neste artigo, os autores promovem um esforço sistemático para responder a essa indagação ao construírem uma “escala weberiana” de profissionalização do serviço público, aplicada em uma amostra de 35 países em desenvolvimento entre 1970 e 1990. A pesquisa de Marenco (2017) revelou uma correlação significativa entre níveis mais elevados de profissionalização burocrática e melhor desempenho econômico, indicando que a qualificação da burocracia é um dos pilares estruturantes da capacidade estatal.

No contexto municipal brasileiro, Marenco, Strohschoen e Joner (2017) optam por uma delimitação mais restrita do conceito de capacidade estatal, centrando-se especificamente na profissionalização da burocracia governamental local. Os autores destacam que essa abordagem visa a mensurar a participação relativa da burocracia profissionalizada no conjunto do funcionalismo municipal, o que permite avaliar com maior precisão o grau de institucionalização e eficiência administrativa das gestões locais.

Dessa maneira, a literatura aponta que a capacidade estatal no nível municipal está intimamente associada à estrutura e qualidade da burocracia. Assim, o fortalecimento da

burocracia municipal emerge como condição indispensável para o aprimoramento da gestão pública e para a construção de uma atuação estatal mais responsável, eficaz e equitativa.

### **3.12 Análise da relação entre governo municipal, capacidade estatal e políticas públicas**

A busca pelos descritores “governo municipal”, “capacidade estatal” e “políticas públicas” resultou na identificação de nove textos na plataforma CAPES.

Nesse contexto, Oliveira e Carneiro (2020), ao dialogarem com Wu et al. (2014), destacam que a obtenção de resultados satisfatórios na integração das políticas públicas está diretamente relacionada às capacidades política, organizacional e analítica dos órgãos governamentais. Tal perspectiva amplia a compreensão da capacidade estatal ao incorporar dimensões técnico-administrativas e político-relacionais — como a habilidade de articular interesses diversos e promover decisões efetivas em contextos complexos.

Segatto, Euclides e Abrucio (2021) destacam que estudos mais recentes têm recorrido ao conceito de capacidade estatal como ferramenta analítica para compreender a formulação e a implementação de políticas públicas em diferentes contextos. Essa abordagem marca uma guinada importante na literatura, que passou a enfocar, sobretudo, duas dimensões principais da atuação estatal. A primeira, de natureza técnico-administrativa, concentra-se na profissionalização da burocracia, considerando fatores como autonomia decisória, capacitação dos servidores e disponibilidade de recursos. Ao enfatizar esses aspectos, a literatura aponta que a capacidade do Estado de produzir resultados concretos não depende apenas de vontade política ou arcabouço legal, mas, sobretudo, de uma estrutura administrativa funcional e tecnicamente preparada para lidar com a complexidade das políticas públicas contemporâneas.

### **3.13 A tríade estrutural: capacidade estatal, políticas e burocracia**

A análise das interseções entre burocracia, capacidade estatal e políticas públicas revela a complexidade das formas de atuação do Estado, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas. Entre os 11 artigos selecionados para esta discussão — sendo 9 provenientes da base da Capes e 2 do SciELO — destaca-se a contribuição de Cesconeto (2022), que propõe compreender a política pública como a manifestação concreta do Estado em ação. O autor adota uma abordagem dialética, por meio da qual se entende que a ação estatal não é neutra nem puramente técnica, mas produto de disputas sociais e contradições históricas que moldam as formas de intervenção pública. As políticas públicas, nesse sentido, constituem

mediações entre interesses de classe e forças sociais em conflito, sendo resultado de um processo político permeado por disputas e negociações.

Além disso, Grisa et al. (2017) reforçam que as capacidades estatais não emergem de forma autônoma, mas se desenvolvem a partir de contextos político-institucionais específicos. Os autores ressaltam os processos de redemocratização e descentralização política dos anos 1980, aprofundados pela Constituição Federal de 1988, os quais criaram as bases para novos arranjos institucionais que ampliaram a interação entre Estado e sociedade civil organizada. Nesse processo, a burocracia desempenhou um papel central na formulação e implementação de políticas públicas voltadas a populações historicamente marginalizadas, articulando-se com movimentos sociais e outras forças da sociedade civil.

Embora Cesconeto (2022) e Grisa et al. (2017), partam de perspectivas analíticas distintas, convergem ao evidenciar que a eficácia das políticas públicas está diretamente vinculada ao modo como a burocracia e a capacidade estatal se relacionam com as disputas políticas e os contextos institucionais nos quais se inserem. Assim, compreender essa tríade — burocracia, capacidade estatal e políticas públicas — requer reconhecer que a atuação do Estado é sempre situada, conflituosa e atravessada por relações de poder que moldam seus limites e possibilidades.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente revisão sistemática da literatura teve como objetivo investigar, com base em artigos publicados entre 2014 e 2024, como o conceito de capacidade estatal, no contexto municipal brasileiro, tem sido tratado academicamente. A análise permitiu identificar tendências e evidenciar lacunas relevantes na produção científica sobre o tema, revelando um campo em consolidação, sobretudo, quando se trata da interseção entre capacidade estatal, gestão pública e governo municipal.

Desse modo, os materiais encontrados demonstraram que, apesar do conceito de capacidade estatal já estar consolidado na literatura científica das Ciências Sociais Aplicadas, sua aplicação no nível local ainda carece de abordagens mais integradas, exigindo um maior aprofundamento. Além disso, a escassez de estudos que articulem simultaneamente os eixos “gestão pública”, “governo municipal” e “capacidade estatal” evidencia a necessidade de maior atenção científica à realidade das administrações locais, especialmente diante dos desafios impostos pela descentralização político-administrativa e pelas desigualdades regionais que caracterizam o federalismo brasileiro.

Verificou-se que os principais estudos sobre o tema enfatizam a importância das dimensões político-relacional, técnico-analítica e operacional da capacidade estatal, com destaque para a qualificação da burocracia, a articulação intergovernamental e a capacidade de planejamento estratégico. Nesse contexto, nomes como Gomide, Marenco, Grin, Abrucio, Ferreira e Almeida foram notados com uma frequência relevante na produção analisada, demonstrando uma base teórica robusta sobre a qual se sustentam os debates contemporâneos sobre o fortalecimento institucional dos municípios.

A análise das nuvens de palavras-chave e de autores reforçou a centralidade dos temas ligados à implementação de políticas públicas, à governança, ao desenvolvimento e à participação social, ao mesmo tempo em que evidenciou a predominância de enfoques qualitativos, com ênfase em estudos de caso e análises documentais.

Ademais, é válido reconhecer algumas limitações metodológicas que incidiram sobre esta revisão sistemática. Primeiramente, a seleção dos materiais restringiu-se à busca de descritores apenas nos títulos e palavras-chave dos artigos, o que pode ter ocasionado a exclusão de estudos relevantes cujo conteúdo tratava da temática, mas que não a explicitava nesses campos. Ademais, o recorte abrangeu exclusivamente artigos científicos publicados em

periódicos, desconsiderando outras tipologias documentais, como livros, capítulos de livros, dissertações, teses e relatórios institucionais, os quais poderiam ter enriquecido e ampliado a compreensão sobre a capacidade estatal em contextos municipais. Também é válido destacar que a análise limitou-se ao período de 2014 a 2024, o que, embora pertinente à proposta, pode ter deixado de contemplar contribuições anteriores ainda válidas para o entendimento do campo. Por fim, na escolha dos indexadores de inclusão, a expressão “governo local” não foi utilizada, o que pode ter reduzido o campo de busca. Tais delimitações, embora justificadas pelos critérios de objetividade e viabilidade da pesquisa, apontam caminhos para investigações futuras mais amplas e diversificadas.

De todo modo, conclui-se que o fortalecimento da capacidade estatal local requer não apenas investimentos técnicos e institucionais, mas também o reconhecimento das especificidades territoriais e sociais que moldam o desempenho dos governos municipais. Assim, recomenda-se, para pesquisas futuras, o desenvolvimento de estudos comparativos entre municípios, a construção de indicadores de avaliação da capacidade estatal e a ampliação das análises empíricas sobre a burocracia local, com vistas à construção de políticas públicas mais eficazes, equitativas e legitimadas socialmente.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 89, p. 1–28, ago. 2019. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/475>. Acesso em: 1 jul. 2025.
- BICHIR, R.; PEREIRA, G. N.; GOMES, M. L.. INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O caso da assistência social na cidade de São Paulo. *Novos estudos CEBRAP*, v. 40, n. 1, p. 57–79, jan. 2021.
- BOSCHI, R. R.; GAITÁN, F. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. cap. 14, p. 509-528.
- BRIZOLA, Jairo; FANTIN, Nádia. Revisão da literatura e revisão sistemática da literatura. *Revista de Educação do Vale do Arinos – RELVA*, v. 3, n. 2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.30681/relva.v3i2.1738>. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/relva/article/view/1738>. Acesso em: 1 maio 2024.
- CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 360–380, maio/jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190020>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190020>. Acesso em: 24 maio 2025.
- CASSUNDÉ, Fernanda Roda de Souza Araújo; BARBOSA, Milka Alves Correia; MENDONÇA, José Ricardo Costa. Entre revisões sistemáticas e bibliometrias: como tem sido mapeada a produção acadêmica em Administração no Brasil? *Informação & Informação*, v. 23, n. 1, p. 311–334, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5433/1981-8920.2018v23n1p311>. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/25226>. Acesso em: 1 maio 2025.
- CESCONETO, E. A. Políticas públicas na perspectiva do Estado em ação. *Sociedade em Debate*, v. 28, n. 2, p. 89-100, 2022. DOI: <https://doi.org/10.47208/sd.v28i2.3086>. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/3086>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- FERNANDES, Fabiana Silva. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, Art. 2, jul./set. 2016.
- FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas "estado da arte". *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.
- GATTI, Bernardete Angelina; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. A relevância dos métodos de pesquisa qualitativa em educação no Brasil. In: WELLER, Wivian; PFAFF, Nicolle (org.). *Metodologias da pesquisa qualitativa em Educação: teoria e prática*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 29-38.

GOMES, M. L.; FERREIRA, P. A.; AMÂNCIO, J. M. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 83-104, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. DE Á.; PEREIRA, A. K.. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 5, p. 935–955, set. 2018.

GOMIDE, A. de Ávila; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n. Especial, p. 689–704, 2021. DOI: 10.1590/1679-395120200159. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/84341>. Acesso em: 11 fev. 2025.

GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. 99 p. (Cadernos Enap, n. 133).

GRIN, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: abr. 2024.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 69, p. 85 - 122, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i0.3584. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584>. Acesso em: 5 mai. 2025.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora UFRGS; CEGOV, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/236393/001134539.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2024. ISBN 978-65-5725-053-2.

GRISA, Cátia et al. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 2017.

GROSSI SILVA, R.; MACHADO VALADÃO JÚNIOR, V. Capacidades Estatais Municipais: Proposta para uma Agenda de Pesquisa e Percurso Metodológico. *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], v. 14, n. 4, 2022. DOI: 10.21118/apgs.v14i4.13938. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13938>. Acesso em: 8 mar. 2025.

INSTITUTO UNIBANCO. Capacidades estatais e educação: agenda de pesquisa articula análise sobre condições, características e competências para melhoria das políticas públicas. *Observatório de Educação*, 2024. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/conteudo-multimidia/detalhe/capacidades-estatais-e-educacao-agenda-de-pesquisa-articula-analise->

[sobre-condicoes-caracteristicas-e-competencias-para-melhoria-das-politicas-publicas](#). Acesso em: 11 fev. 2025.

KLEM, A.; LIMA, M. A.; ROSIM, L. A. C. Capacidade estatal e políticas públicas: contribuições da abordagem das capacidades estatais para a gestão pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. 2, p. 271-300, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73i2.5678>.

LAVALLE, A. G. et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: \_\_\_\_\_. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 21-88.

LOTTA, Gabriela; SANTOS, Jaedson Gomes dos. *Capacidades estatais: uma revisão da bibliografia voltada às políticas de educação*. São Paulo: Instituto Unibanco, 2024. ISBN 978-65-87509-07-5. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/capacidades-estatais-uma-revisao-da-bibliografia-voltada-as-politicas-de-educacao,97a0297b-b8a2-4348-95cd-937d2f9f3e25>. Acesso em: 22 mar. 2025.

LOUREIRO, M. R.; CALABREZ, F.. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 75, p. e002, 2020.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

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. 03–21, dez. 2017.

MENDES, W. A.; FERREIRA, M. A. M. A influência da accountability na capacidade estatal, na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico em municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 18, n. 46, p. 131–147, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e74639>. Acesso em: 25 maio 2025.

OLIVEIRA, L. M. F. de; CARNEIRO, R. Políticas públicas e geração de energia através da biomassa dos resíduos sólidos no Brasil. *Energia na Agricultura*, v. 35, n. 3, p. 370–387, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17224/EnergAgric.2020v35n3p370-387>. Acesso em: 1 jun. 2025.

OLIVEIRA, S. M. G. de. Federalismo e descentralização: um estudo comparado entre os modelos brasileiro e espanhol. *RESPGE - Revista de Estudos Políticos e Gestão Pública*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 109-138, jan./dez. 2020.

PAPI, L. P.; PADILHA, P. Z. Empregando capacidades estatais nos municípios: o planejamento como instrumento de capacidades. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 71-90. (Cadernos Enap, n. 133).

RAMELLI, F. L. A. Capacidades estatais no Brasil: uma revisão sistemática da literatura. *Revista Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 17, n. 33, p. 94-110, jan./jun. 2024.

RODRIGUES, G. Democracia e partidos políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. 3. reimp. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 275-299.

ROQUE FERREIRA, D. M.; LIMA, A. A. T. de F. de C.; FERREIRA, M. A. M. Dimensões estatal, gerencial e individual da Política Nacional de Prevenção e Controle do Câncer (de Mama): um modelo avaliativo. *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], v. 4, n. 11, p. 1–19, 2019. DOI: 10.21118/apgs.v4i11.7240. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7240>. Acesso em: 2 abr. 2025.

SANTOS, W. G. dos. A elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 3, p. 463-481, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i3.1605>. Acesso em: 15 maio 2025.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286–317, maio 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222286>. Acesso em: 2 abr. 2025.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938>. Acesso em: 1 jun. 2025.

SILVA, L. B. da; SILVA, L. L. da; ALMEIDA, L. de A. Análise das capacidades estatais municipais na literatura acadêmica: construção e visualização de mapas bibliométricos com VOSviewer e CitNetExplorer. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 28, p. e88046, 2023. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.88046>. Acesso em: 1 maio 2025.

SILVA, R. G.; JUNIOR, V. M. V. Capacidades estatais municipais: proposta para uma agenda de pesquisa. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, 2022.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020.

TOCK, F.; GRIN, E. J.; GONZALEZ, L. Os estados e o Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e de São Paulo. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1026–1039, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190168>. Acesso em: 2 mai. 2025.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.