

CADERNO

# Capacidades estatais: avanços e tendências

Organizadores:

Alexandre Gomide

André Marengo



**Fundação Escola Nacional de Administração  
Pública**

**Presidenta**

Betânia Peixoto Lemos

**Diretora-Executiva**

Natália Teles da Mota

**Diretor de Altos Estudos**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretora de Educação Executiva**

Iara Cristina da Silva Alves

**Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Braulio Figueiredo Alves da Silva

**Diretora de Inovação**

Camila Medeiros

**Diretor de Gestão Interna**

Lincoln Moreira Jorge Junior

**Projeto gráfico**

Jamil Ghani

**Diagramação**

Yasmin Carvalho

---

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

C236      Capacidades estatais: avanços e tendências / organizado por  
Alexandre Gomide e André Marengo. -- Brasília: Enap, 2024.  
99 p. -- (Cadernos Enap, 133)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Capacidade Estatal. 2. Políticas Públicas. 3.  
Governança. I. Título. II. Escola Nacional de Administração  
Pública.

CDD: 354.27

---

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Enap, 2023.

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# Empregando capacidades estatais nos municípios:

o planejamento como instrumento  
de capacidades

—

**Luciana Pazini Papi**

Professora no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**Pablo Ziolkowski Padilha**

Doutorando em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

# Introdução

A análise das capacidades estatais municipais brasileiras emergiu como um campo de estudos relevante nos últimos anos, impulsionada pela necessidade de se compreender a complexidade que envolve a administração dos governos locais. Esta nota de pesquisa se propõe a discutir a natureza e o significado dessas capacidades, considerando a distinção das realidades locais em relação à existente no governo federal.

A relevância deste debate reside na crescente importância dos governos locais na implementação de políticas públicas que afetam diretamente a vida dos cidadãos. A capacidade desses governos para planejar, gerenciar e executar políticas eficazes torna-se crucial para garantir o bem-estar das comunidades. No entanto, apesar da importância crescente dos governos locais, esse não foi, até recentemente, um objeto de interesse de estudos da literatura nacional (LIMA *et al.*, 2020), ensejando esforços analíticos.

Buscando tangenciar essa lacuna, nos últimos anos, identificamos um conjunto de autores interessados em explorar o universo das capacidades estatais municipais, tais como André Marengo (2017); Renata Bichir, Simoni Jr., Guilherme Pereira (2020); Luciana Lima e Luciana Papi (2020), Eduardo Grin, Diogo Demarco, Fernando Abrucio (2021); Papi, Horstmann e Padilha (2023). Ademais, seminários nacionais e locais têm aberto portas para se avançar nessa discussão, como o *workshop* que participamos, intitulado de “Capacidades estatais: o que são? Para que servem? Como medir?”

A presente nota de pesquisa se insere no esforço de discutir e desvelar o universo municipal das capacidades estatais, fornecendo *insights* para aprimorar a qualidade administrativa de governos locais. Nesse sentido, fomos instigados a responder quais são as características distintivas das capacidades estatais municipais e como elas influenciam na gestão de políticas públicas?

Para responder à questão organizamos a nota em três momentos: o primeiro aborda o significado das capacidades estatais municipais, partindo da distinção escalar, em termos de complexidade territorial e governamental na realidade federativa brasileira. Buscando exemplificar a realidade das capacidades estatais municipais, no segundo momento, apresentamos os principais resultados de uma pesquisa empírica realizada pelos autores sobre o planejamento na Região Metropolitana de Porto Alegre entre 2019 e 2022. Por fim, compartilhamos algumas reflexões finais acerca do tema, indicando uma agenda de pesquisas futuras.

Em termos metodológicos, fizemos revisão bibliográfica acerca do tema de capacidades estatais municipais, assim como, realizamos pesquisa empírica com base em análise documental dos PPAs e entrevistas com gestores responsáveis pelos planos, em 25 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 2019 e 2020. Procedemos a análise de conteúdo para examinar a qualidade formal desses PPAs, alinhando-os aos requisitos constitucionais e melhores práticas. Essa análise permitiu mensurar a qualidade dos PPAs como indicadores das capacidades estatais dos municípios, especificamente do planejamento governamental.

A partir daí, concentramos nossa atenção na identificação e avaliação da burocracia responsável pelos PPAs na Região Metropolitana de Porto Alegre. Por meio de um questionário semi-estruturado, coletamos dados de 18 municípios que participaram da primeira fase. Variáveis como escolaridade, experiência, especialização em planejamento, natureza da função e capacitação, bem como as condições organizacionais foram examinadas.

Cruzamos esses dados com os resultados da análise dos PPAs, construindo escalas de capacidades burocráticas e cumprimento dos requisitos constitucionais dos PPAs. Essa análise conjunta nos permitiu refletir sobre a relação entre a qualidade da burocracia e a qualidade dos PPAs, oferecendo uma visão crítica acerca das capacidades burocráticas na formulação e gestão dos planos estratégicos municipais que abordamos ao longo da nota. Ao explorar essas questões, este estudo busca contribuir para uma compreensão mais profunda das capacidades estatais municipais e seus desafios específicos na contemporaneidade.

# O significado das capacidades estatais municipais

**A**O tratar das capacidades estatais em âmbito municipal é crucial diferenciar esse contexto de outros tradicionais, onde a análise sobre capacidades estatais desenvolveu-se historicamente. Desde estudos clássicos de autores como o de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), discutiu-se quais as habilidades fundamentais deveriam ser desenvolvidas pelos Estados para implementar seus objetivos, mesmo diante de grupos opositores. Tangenciando o universo dos Estados nacionais, o enfoque voltava-se para a observação do papel das regras fortes, dos componentes políticos e administrativos, necessários para operar a defesa e produzir o desenvolvimento nacional, sendo pouca ou nenhuma atenção dedicada ao âmbito local.

De maneira consensual entendeu-se nesses estudos (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; SKOCPOL, 1985; MANN, 1984; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; EVANS, 1993; LEVI, 1988) que uma burocracia profissionalizada aos moldes *weberianos* seria uma condição central para a construção institucional de Estados nacionais. No entanto, presumimos que por se tratar de uma esfera mais abrangente e com uma complexidade governativa mais complexa, a qualidade das burocracias e seu grau de profissionalização e de acesso a instrumentos de gestão, distingue-se substancialmente da esfera municipal. Portanto, a primeira questão a ser assinalada nesse debate é que tratamos de universos distintos, com escalas de complexidade governativa e administrativas diferentes.

Partindo da premissa sobre a natureza distinta desses dois universos central-local, para analisar as capacidades estatais no âmbito municipal, devemos ajustar nossa escala de observação para outra dimensão: a eficiência organizacional dos municípios. Uma vez que, cada vez mais eles se notabilizam pela entrega de serviços e políticas públicas à população, interessa-nos compreender como eles executam suas funções essenciais; como fornecem serviços públicos e promovem a gestão de políticas públicas. Isso passa por identificar o perfil e qualidade da burocracia municipal a partir de outra lente, conforme pretendemos elucidar com essa nota de pesquisa.

Para iniciar esse debate é importante atentar ao contexto estatal no qual esse município está inserido, ou seja, como parte de uma estrutura federativa ou de um Estado unitário. Além disso, é essencial compreender a história em que essas localidades se constituem, entendendo sua relação com a formação do poder central.

No caso brasileiro, analisar as capacidades estatais no âmbito local implica em reconhecer que o município é uma entidade federativa relativamente jovem.

Com efeito, o município ganhou autonomia constitucional para formular e implementar políticas públicas, arrecadar impostos e elaborar suas próprias leis apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Até aquele momento, de acordo com a literatura clássica da ciência política brasileira (ABRUCIO *et al.*, 2010; ABRUCIO, 2006; SOUZA, 2006), os municípios eram considerados como berços de reprodução de oligarquias, sendo espaços de precariedade na máquina pública, dada a presença massiva de práticas patrimoniais.

Nesse caso, é preciso reconhecer que a estruturação de uma burocracia profissional, assim como processos administrativos e instrumentos de gestão de políticas públicas é algo muito recente no Brasil. Isso acarreta desafios práticos e analíticos significativos.

Como é reconhecido pela literatura, a Constituição de 1988, além de autonomia, delegou aos municípios um conjunto amplo de responsabilidades governamentais, entre eles a formulação, planejamento e implementação de políticas públicas tais como a educação, a saúde, a assistência social e o desenvolvimento urbano. Com isso, os municípios precisam 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. Assim, para empregar o uso de capacidades estatais aos municípios e entender sua conformação e limitações é crucial partir desta contextualização.

Para começar a explorar esse universo, partimos para uma pesquisa empírica na Região Metropolitana de Porto Alegre. O primeiro objeto de observação que escolhemos analisar foi o planejamento governamental. Por que escolhemos o planejamento? Primeiro, porque o planejamento governamental é um dos principais instrumentos do Estado e sociedade para definir o seu futuro desejado, formular políticas que atendam ao interesse da população e colaborar com o processo de implementação dessas políticas. Nesse sentido, o planejamento é compreendido como um instrumento fundamental da gestão estatal, mediando as ideias e a implementação.

Realizamos uma pesquisa em 2019 sobre a produção científica relacionada ao planejamento local e constatamos a existência de poucos estudos. Ao longo de um período de 20 anos, localizamos apenas oito estudos que se dedicaram à temática do planejamento municipal. A atividade de planejamento, apesar de sua importância para a gestão municipal, apresentava uma grande lacuna analítica. Nossos pressupostos e discussões nos levaram a entender que o plane-

jamento é um instrumento que dotaria o Estado da capacidade para atingir seus objetivos. Além disso, discutimos a ideia de que o próprio planejamento poderia ser considerado uma capacidade estatal, seguindo a linha de raciocínio de que um Estado que planeja é capaz de oferecer políticas públicas mais abrangentes e eficazes.

Considerando o contexto brasileiro, o planejamento foi principalmente centralizado na esfera federal, assim como as capacidades burocráticas. Nosso objetivo era compreender como se desenvolvia a produção do planejamento em nível local, especialmente considerando a obrigatoriedade constitucional estabelecida no artigo nº 65 da Constituição de 1988, que exige dos municípios o planejamento de sua gestão, incluindo o Plano Plurianual (PPA).

No entanto, a fim de evitar a circularidade na operacionalização do conceito de capacidades estatais, como indicado pela literatura, seguimos a pergunta orientadora: para que servem as capacidades estatais? Embora compreendendo o planejamento como uma capacidade do Estado para atingir seus objetivos, partimos da premissa que a burocracia desempenhava um papel essencial para a elaboração de um planejamento de qualidade. Com isso, partimos da seguinte relação causal: um corpo de funcionários qualificados, juntamente com uma estrutura administrativa adequada, resulta na produção de planos mais eficientes.

Com base nesses pressupostos, iniciamos a elaboração de nossa pesquisa empírica buscando compreender quais seriam as características de recrutamento e formação dessa burocracia que asseguram a qualidade ou não do plano.

## Resultados

A primeira fase da pesquisa envolveu a análise formal do Plano Plurianual como um indicador aproximado da qualidade da burocracia. Assim, quanto mais aderentes fossem os planos às recomendações normativas, maiores seriam as capacidades burocráticas desenvolvidas nos municípios. Na segunda etapa, buscou-se analisar as condições burocráticas e administrativas dos setores de planejamento estudados, verificando se tais condições guardavam relação com os planos desenvolvidos.

Com relação à primeira etapa da pesquisa e análise dos elementos formais dos PPAs, constatamos um cenário de considerável precariedade formal na RMPA. Dos 25 municípios analisados, apenas Porto Alegre continha todos os elementos constitucionais, ou seja, diagnóstico, diretrizes, metas, objetivos e indicadores. A maioria dos municípios apresentava apenas dois ou três elementos formais.

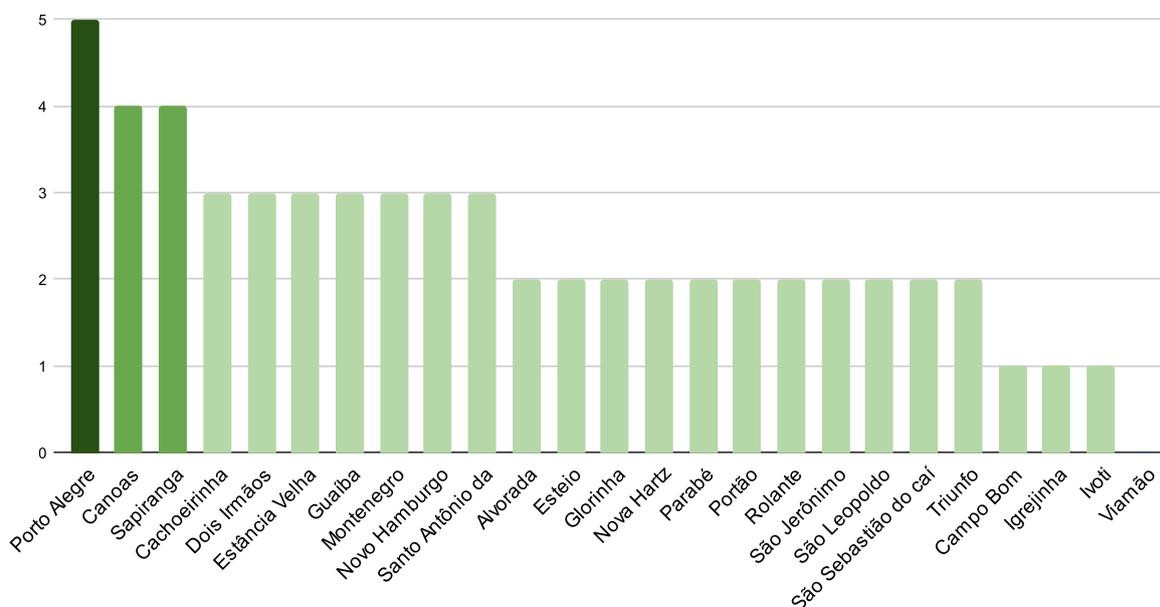
**Quadro 1: Elementos formais e número de PPAs com cada elemento**

Elementos	Quantidades de PPAs
Diagnóstico	1
Diretrizes	7
Metas	22
Objetivos	22
Indicadores	9

Fonte: elaborado pelos autores com base em Lima *et al.*, 2020.

Sobre diretrizes, ou seja, o rumo desejado pela gestão municipal, figuram em apenas sete municípios. Na maioria dos documentos, encontram-se metas e objetivos, porém sem conexão com diretrizes, nem com uma análise da realidade proporcionada pelo diagnóstico. Além disso, depa-ramo-nos com muitos objetivos genéricos, como “cuidar de todos” e “realizar uma boa gestão da cidade”, bem como muitas metas desprovidas de dimensão temporal ou quantitativa. Encontramos também alguns PPAs repetidos, copiados e colados de um município para outro. A concatenação e organização desses elementos ocorrem de maneira extremamente precária, revelando pouca atenção e prioridade conferidas a este documento formal.

Quanto à composição dos planos plurianuais, de acordo com esses elementos formais, foi possível constatar que 72% dos 25 municípios que integraram esta primeira etapa da pesquisa apresentaram apenas dois ou três elementos formais exigidos constitucionalmente.

**Gráfico 1: Municípios e quantidade de elementos formais**

Fonte: elaborado pelos autores.

Apenas dois municípios, Canoas e Sapiranga, continham os quatro elementos obrigatórios, e somente Porto Alegre possuía os cinco. Chama a atenção o fato que Canoas foi o único município que apresentou uma introdução ao PPA, enquanto nos demais municípios da RMPA foram encontrados muitos documentos dispersos.

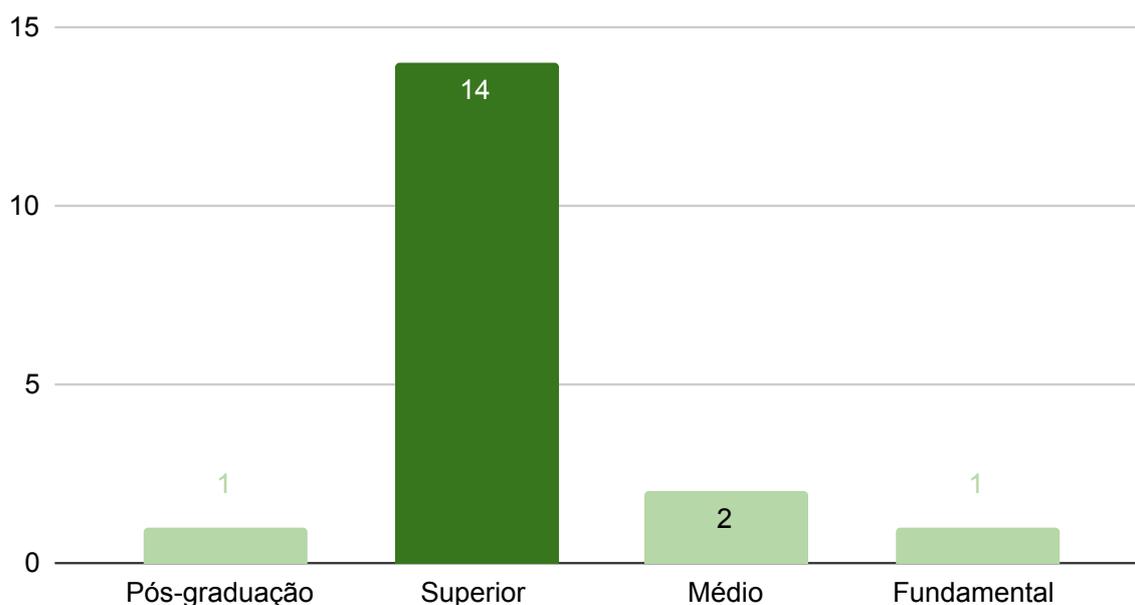
No que tange à transparência, o PPA não está presente em um único documento na maioria dos casos; ele surge em três, quatro ou até mesmo cinco arquivos. Houve situações em que mais de 20 arquivos foram identificados em alguns municípios, o que torna o processo bastante confuso e afeta o critério de transparência do PPA, tornando-o menos eficaz como instrumento de divulgação pública.

Na segunda etapa da pesquisa, buscou-se avaliar a burocracia responsável pelo planejamento municipal. Foram analisadas suas características de recrutamento e formação, as condições organizacionais, bem como a relação entre a qualidade dessa burocracia e a produção de planos qualificados.

Em relação à análise da burocracia, foi possível observar que o nível de escolaridade da burocracia municipal responsável pelo PPA pode ser considerado alto, uma vez que a maioria deles possui ensino superior. Apenas um respondente possui pós-graduação. O perfil está de acordo com o que a literatura já demonstrou: a maioria possui formação em ciências contábeis e ciências econômicas. Ainda há dois com formação em outra área e outros três cuja formação não foi possível identificar.

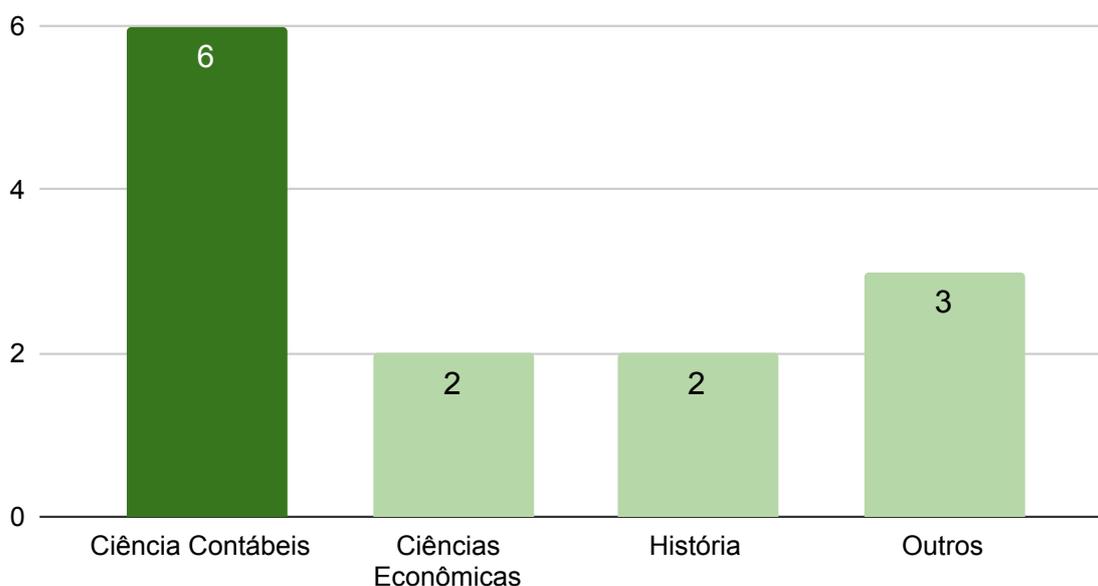
Mas, em síntese, há essa concentração de formação na área orçamentária, sendo a grande maioria portador de nível de escolaridade superior.

**Gráfico 2: Escolaridade da burocracia municipal**



Fonte: elaborado pelos autores.

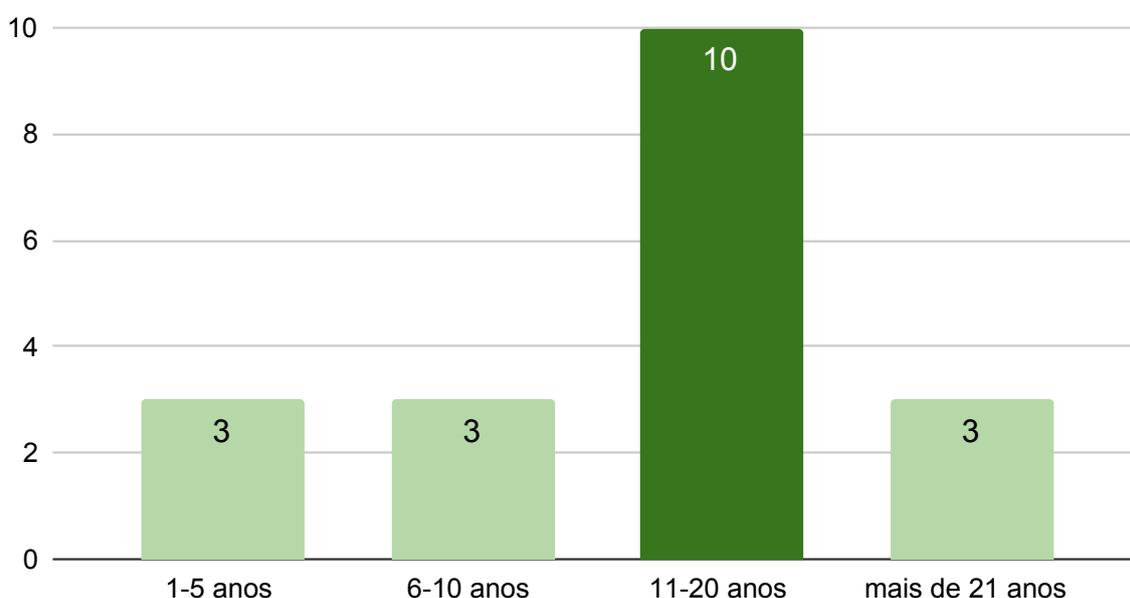
**Gráfico 3: Área de formação da burocracia municipal**



Fonte: elaborado pelos autores.

A maior parte da burocracia responsável pelo planejamento é de funcionários concursados (11), e seis (6) afirmam atuar em comissão. A maioria dos respondentes (10) da amostra possui experiência longa no serviço público, sendo de 11 a 20 anos.

Gráfico 4: Tempo de serviço da burocracia municipal



Fonte: elaborado pelos autores.

Apesar de esses burocratas possuírem um bom nível de formação e contarem com considerável tempo de serviço na função, eles compartilham a elaboração e gestão do PPA com outras tarefas do cotidiano da prefeitura.

A esse respeito, surge uma primeira diferenciação em relação ao que foi abordado no início desta nota: pensar em capacidade, tanto em capacidade burocrática quanto em tarefas de gestão estatal, requer contextualização. Por exemplo, no âmbito federal, o planejamento desempenha um papel central e as burocracias encarregadas desse planejamento são altamente qualificadas e dedicam-se exclusivamente a essa tarefa. Portanto, há uma diferença significativa com o contexto municipal em que a maioria compartilha a tarefa do planejamento com outras múltiplas, dispersando atenção e dedicação. Conforme nossos respondentes, apenas três deles têm como função exclusiva a elaboração e gestão do plano plurianual, os demais compartilham com outras. Isso evidencia as desigualdades nos contextos que estamos analisando.

Outra questão que merece atenção é que a maioria deles não recebe capacitação para o desempenho desta função. Se a literatura considera que a formação é um balizador de qualidade profissional, destacamos que a capacitação para o desempenho de tarefas específicas deve ser considerada como uma *proxy* de qualidade, pois ela treina o profissional profundamente para entender e executar uma atividade. Na pesquisa identificamos que metade dos respondentes receberam capacitação, enquanto a outra metade não. Procuramos entender quem ministra essa capacitação e, os achados revelam que ela é geralmente conduzida por consultorias privadas. Isso sempre foi objeto de maiores discussões com o grupo do campo de públicas da RMPA, pois entendemos que os cursos de administração pública e de políticas públicas também deveriam se inserir mais nessa área, usando sua *expertise* para colaborar com a gestão municipal.

Em relação à estrutura organizacional responsável pela elaboração e gestão do PPA nos municípios da pesquisa, a maioria das prefeituras possui estruturas permanentes dedicadas a essa finalidade. Poucas delas formam grupos provisórios para a gestão e elaboração do PPA. Observam-se aqui departamentos, coordenadorias, diretorias e assessorias relacionadas ao orçamento, contabilidade, planejamento, além de algumas secretarias como a de planejamento, orçamento, fazenda e governança e gestão.

No que diz respeito à temporalidade dessas estruturas, a maior parte delas são estruturas permanentes e não *ad hoc*, ou seja, não são formadas apenas para a elaboração do PPA. Isso indica um bom nível de institucionalidade dessa tarefa no município. Entretanto, apenas seis respondentes afirmaram a existência de mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA, indicando certa atenção na elaboração do plano - para cumprir com obrigações constitucionais - porém baixa preocupação com a gestão e implementação do plano - indicando baixo uso estratégico deste instrumento.

A partir desses achados da pesquisa é possível refletir sobre a situação das capacidades estatais voltadas ao planejamento nos municípios da amostra. A maioria desenvolveu estruturas permanentes para elaboração, um corpo de funcionários relativamente qualificado, com alta formação profissional e com longo tempo de serviço, porém, os PPAs demonstram uma baixa qualidade formal. Nessa condição, os PPAs têm seu potencial diminuído, servindo pouco para condução do destino estratégico programático das gestões municipais, uma vez que não se monitora, não se avalia os resultados, o que pode implicar na falta de práticas de retroalimentação que permitam a correção do percurso da política pública.

Cruzando os resultados com base nos indicadores montados para a pesquisa, a média dos scores da escala de capacidade burocrática ficou em 14 pontos. Sete municípios encontram-se acima da média (Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Guaíba, Nova Hartz, Porto Alegre e São Leopoldo,) indicando que existe na RMPA uma capacidade burocrática relativamente qualificada para elaboração e gestão do plano plurianual. Contudo, na escala dos requisitos formais do PPA, a média encontra-se em 2,4 pontos, sendo que apenas cinco municípios situam-se acima da média (Cachoeirinha, Canoas, Guaíba, Estância Velha e Porto Alegre). Isso reflete o que já discutimos em relação à precariedade desses documentos formais.

Tabela 1: Escalas de capacidade estatal

Município	Escala capacidades burocráticas e administrativas	Escala requisitos formais dos PPAs
Campo Bom	20	1
Alvorada	19	2
Guaíba	19	3
Porto Alegre	17	5
Cachoeirinha	16	3
São Leopoldo	16	2
Nova Hartz	15	2
Igrejinha	13	1
Rolante	13	2
Canoas	12	4
Glorinha	12	2
Estância Velha	10	3
Esteio	4	2

Fonte elaborado pelos autores com base em Papi, Horstmann, Padilha, 2022; Lima *et al.*, 2021.

Concluimos que as capacidades burocráticas e administrativas não respondem de maneira suficiente sobre a qualidade dos PPAs, fazendo-se necessário avaliar outras dimensões na pesquisa, como a prioridade dada pelos prefeitos a esse documento, assim como o envolvimento de atores governamentais e não governamentais na prática de planejamento. Questionamo-nos sobre o desgaste que o PPA vem sofrendo nos últimos anos, sobretudo com o governo Bolsonaro, que desejou por meio da PEC 188 reduzir o PPA a uma peça exclusivamente orçamentária.

## Reflexões finais

**D**iante da novidade e complexidade das capacidades estatais municipais, o estudo aponta para um esforço recente no Brasil de analisar esse universo. O desenvolvimento de pesquisas e esforços coordenados buscam compreender a formulação e implementação de políticas públicas no contexto municipal. A reflexão final reforça a importância de pensar as capacidades estatais municipais de forma diferenciada das capacidades estatais nacionais e destaca a necessidade de profissionalização para enfrentar os desafios da gestão pública no âmbito municipal.

Verificamos a partir de uma escala de inspiração *weberiana*, caracterizada pela literatura, acerca da qualidade da burocracia, que a maioria dos municípios cumpre os requisitos de recrutamento meritocrático, boa parte dos funcionários são recrutados por meio do concurso público, são estatutários, possuem formação superior e trabalham há mais de 10 anos. Porém, as carreiras públicas não possuem recompensas claras, tema em aberto e como um campo a ser explorado em futuras pesquisas.

Outra questão relevante é que a maioria dos trabalhadores dividem a tarefa do PPA com outras tarefas, de gestão, e não recebem, em sua maioria, cargo de confiança ou função gratificada para exercer a gestão e elaboração do PPA. Então, as estruturas administrativas, apesar do relativo nível de institucionalização, a maioria dos PPAs são feitos dentro de uma secretaria, de departamentos, de coordenações próprias, o que também não se reflete na qualidade do plano e do documento formal.

O que isso nos diz? Que examinar planejamento local e o PPA como uma peça de planejamento exige ir mais adiante do que a questão do exame das capacidades burocráticas e administrativas. Pensamos que é preciso verificar a ativação política dessas capacidades burocráticas, bem como a valorização política dada ao planejamento. Isso deve variar de governo para governo, o papel do alto escalão, do chefe do executivo municipal, e é algo bastante importante a ser verificado.

Outras questões também relevantes, que temos debatido, é sobre a possível obsolescência do PPA para os gestores locais. Realizando um exame mais informal- isso precisa avançar para uma etapa de pesquisa mais sistemática e operacional- foi possível verificar que em alguns municípios estão sendo utilizadas outras peças de planejamento, tais como o planejamento estratégico, o plano de metas, que rivalizam ou substituem o PPA como peça estratégica.

Ainda passamos por um contexto de tentativa de desmonte do planejamento, via PEC 188 em que se indicava a redução do PPA a uma peça orçamentária e não mais política, programática e orçamentária. Existiu um movimento no governo Bolsonaro que veio do centro para a periferia, de desvalorização do PPA como um instrumento estratégico, sendo subtraído a uma peça orçamentária de obrigação constitucional. Porém, entendemos que se trata de um instrumento importante da gestão pública, que precisa ser revalorizado e que contém capacidade de aglutinação de outras peças de planejamento, de promover maior transparência ao setor público e servir, inclusive, de canal de participação popular.

Nossa agenda com relação ao planejamento está avançando por essas vias, de que é preciso pensar outras dimensões para além da capacidade burocrática, devendo se incluir necessariamente a política, ou seja, a valorização que é dada a essa peça pelos gestores locais.

## Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006.

ABRUCIO, L.F. *et al.*, A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.R. *et al.*, *Burocracia e Política no Brasil*. RJ, FGV, 2010.

BICHIR, R.; SIMONE JÚNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State. In: P. B. EVANS, D. RUESCHMEYER & T. SKOCPOL (Eds.), *Bringing the state back in* (p. 3-43). Nova York: Cambridge University Press, p. 346-366, 1985.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

GRIN, E. J.; DEMARCO D. J.; ABRUCIO F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

LIMA, L. L.; LUI, L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. *Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre*. Urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 2020.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v.25, n. 64, p.3-21, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>

PAPI, L. P.; HORSTMANN, G.; PADILHA, P. Z. Institucionalidade e potencialidades do plano plurianual municipal: uma análise da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: *Boletim de Análise Político-Institucional* / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.34. Brasília: Ipea, 2023.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in strategies of analysis in current research. In: P. B. EVANS, D. RUESCHEMEYER & T. SKOCPOL (Eds.), *Bringing the state back in* (p. 3-43). Nova York: Cambridge University Press. 1985.

TILLY, C. *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.