

A relação entre planejamento governamental e capacidade estatal municipal – em direção a uma agenda de pesquisa

Danielly Estevam Silva Bernardes

Bruno Machado Carvalho

Juliano Lima Soares

RESUMO ESTRUTURADO

Introdução/Problematização: A promulgação da Constituição Federal de 1988 propôs que o orçamento público passasse a ser um instrumento de gestão governamental. Assim, administrar os recursos públicos com eficiência incluía planejamento, avaliação e atendimento às necessidades locais, os quais perpassam pela capacidade estatal municipal de observar os problemas e planejar suas resoluções. Deste modo, desenvolver capacidades nos agentes municipais locais é fundamental para a eficiência da gestão dos recursos públicos.

Objetivo/proposta: O objetivo deste trabalho é realizar uma revisão sistemática da literatura de forma a reunir pesquisas e discussões que abordem a importância da construção de capacidades estatais locais e sobre a forma como elas afetam o planejamento.

Procedimentos Metodológicos: Foi realizada uma revisão sistemática da literatura, as bases de dados selecionadas foram a Web of Science (WOS), SCOPUS e SciELO. As buscas em cada uma das bases foram feitas utilizando-se a combinação (("government planning" or "public planning" or "planning") and ("state capacity")) no mecanismo de busca de cada base e filtradas pelas aparições dos temas pelo tópico.

Principais Resultados: Os artigos analisados, a partir da revisão sistemática da literatura realizada, corroboram a premissa do presente artigo, evidenciando que a capacidade estatal tange à competência para realizar objetivos propostos no planejamento governamental.

Considerações Finais/Conclusão: Notou-se que há carência de trabalhos acadêmicos que abordem e discutam essa temática, o que contribui para justificar a importância da presente pesquisa. Compreendendo que os trabalhos analisados concordam que a capacidade estatal municipal é importante para que os recursos públicos sejam planejados e empregados de modo a contribuir na melhoria da qualidade de vida da sociedade, indica-se que sejam realizadas pesquisas futuras investigando pormenorizadamente como é feito o planejamento nos municípios brasileiros e analisar os impactos da capacidade estatal no desempenho das metas.

Contribuições do Trabalho: Este artigo contribui para ampliar esse debate empírico e analiticamente ainda pouco explorado na literatura sobre governos locais no Brasil: a relação entre capacidade estatal municipal e planejamento governamental.

Palavras-Chave: Planejamento governamental; Orçamento governamental; Capacidade estatal; Gestão municipal.

1. Introdução

A necessidade da realização de planejamento governamental municipal surgiu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a qual promoveu mudanças significativas na realidade dos municípios brasileiros. A partir da descentralização instituída, os municípios passam a receber uma série de atribuições de formulação e de implementação de políticas públicas. Com isso, a necessidade de planejar se impôs às prefeituras como uma obrigatoriedade para cumprir com as determinações constitucionais (Grin, 2014).

De acordo com Lima *et al.* (2020a), uma das inovações trazidas pela CF/88 foi a imposição da necessidade de criação de novos instrumentos de planejamento e controle orçamentário para todos os entes federados – até então restrito à União e aos estados. A Carta Constitucional de 1988 definiu que todos os entes devem elaborar a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além do Plano Plurianual (PPA). Com isso, todos os gastos, investimentos e ações financeiras devem constar nos referidos documentos de planejamento.

Crepaldi e Crepaldi (2013) definem o orçamento público como sendo o instrumento utilizado pelo governo para estimar as suas receitas e fixar os gastos que espera realizar durante o exercício. E Pires e Motta (2008) afirmam que o orçamento tem se constituído no mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos.

A discussão da temática do orçamento e planejamento público nas organizações é objeto de estudo no decorrer dos anos, resultado da necessidade de contínuas reformas no planejamento público como a incorporação de procedimentos e normas, e principalmente no aprimoramento da gestão financeira e controle de recursos (Guesser; Petri; Lavarda, 2020). O orçamento é uma das temáticas profundamente estudadas no âmbito da Contabilidade Gerencial (Farrell; Luft; Shields, 2007).

A qualidade do planejamento público não se limita ao equilíbrio de gastos e manutenção das finanças públicas, embora esses aspectos sejam relevantes. Nesse sentido, o controle do planejamento público deve promover a adequada alocação de recursos financeiros, além de proporcionar condições que promovam o desenvolvimento de ações e objetivos macroeconômicos da entidade (Kargol-Wasiluk; Wildowicz-Giegiel, 2018).

Ademais, por conta da trajetória do planejamento brasileiro, sabe-se que por longo tempo o planejamento local não foi uma prioridade, sobretudo para os pequenos municípios (Papi; Demarco; Lima, 2019).

O estudo conduzido por Grin e Abrucio (2017), indica que a descentralização acentuou a extrema desigualdade de condições políticas, técnicas e financeiras dos municípios brasileiros, tornando o processo altamente intrincado e heterogêneo. Esta realidade, conforme argumenta Ingraham (2007), pressiona cada vez mais a capacidade estatal municipal. Contudo, a criação desta capacidade é de longo prazo, é baseada em sistemas e atividades com base institucional e é orientada por decisões políticas.

Desenvolver capacidades, especialmente seu componente de gestão, é cada vez mais um problema devido à crescente lacuna entre as práticas locais e a magnitude das demandas

colocadas sobre os governos locais. A capacidade estatal é um dos fatores mais importantes no funcionamento eficaz dos governos. Em países democráticos essa questão assume relevância, pois governos locais desempenham o duplo papel de serem um instrumento para a expressão de democracia local, bem como um meio de prestação de serviços locais (Bernardelli; Kortt; Dollery, 2020).

No Brasil, de acordo com Grin (2014), o campo de estudos sobre capacidades estatais municipais, em especial nas áreas de ciência política e administração pública, é relativamente recente.

Assim, se por um lado, no contexto pós Constituição de 1988, tem-se nos municípios capacidades estatais incipientes, por outro, há o imperativo constitucional de elaborar e executar políticas sociais e atividades de planejamento. Nesse contexto, torna-se fundamental debater sobre as condições e a importância da construção de capacidades estatais locais e sobre a forma como elas afetam o planejamento, e vice-versa.

Este artigo contribui para ampliar esse debate empírica e analiticamente ainda pouco explorado na literatura sobre governos locais no Brasil: a relação entre capacidade estatal municipal e planejamento governamental.

Diante deste contexto, o objetivo deste trabalho é realizar uma revisão sistemática da literatura de forma a reunir pesquisas e discussões que abordem a importância da construção de capacidades estatais locais e sobre a forma como elas afetam o planejamento.

O artigo está formado por três partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira, aborda-se a literatura sobre planejamento governamental, orçamento governamental e capacidade estatal, destacando como cada categoria se ajusta à análise sobre os municípios brasileiros. Na segunda, são explicitados os procedimentos metodológicos. Na terceira, são apresentados e analisados os resultados obtidos no estudo.

2. Fundamentação Teórica

A fundamentação teórica deste trabalho será composta por duas seções, articuladas de modo a demonstrar um quadro de elementos teóricos e conceituais suficientes para a sustentação dos constructos da pesquisa em proposição.

2.1. Planejamento governamental

No Brasil, os debates acerca do planejamento governamental começaram de forma embrionária com os positivistas no começo do século XX, os quais tomavam a ordem política como fator de estabilização do ambiente econômico, prezando o planejamento como alternativa gradual às mudanças radicais (Marinho; Jorge, 2015).

A função de planejamento, no Brasil, foi originada nos anos 1930 como parte fundamental da construção do Estado. No entanto, apesar do país já se organizar como uma federação, onde cada ente governamental gozava de autonomia para eleger seus representantes, recolher seus tributos e administrar seu território, o governo Vargas centralizou os mecanismos estatais de planejamento para completar o processo de construção nacional - por intermédio de um tipo estatal nacional-desenvolvimentista, no entanto, há uma baixa participação dos entes locais na tarefa de planejar (Bielchowsky, 2004).

As ideias sobre planejamento só começaram a ganhar expressão institucional, a partir de revolução de 30. Desta forma, desde 1934, com a formação do Conselho Federal de Comércio Exterior (que possuía funções típicas de planejamento), seguido pelo Departamento

Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, órgão central de planejamento da administração pública brasileira, e outros tantos planos que culminaram com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), gerando, desse modo, um ambiente institucional mais propício ao planejamento (Marinho; Jorge, 2015).

A discussão de planejamento no setor público surgiu da busca de aperfeiçoamento dos modelos de orçamento adotados. Deste modo, o planejamento passou a ser utilizado para apoiar a gestão por desempenho e o controle, auxiliando na restrição do aumento dos gastos e no ganho de eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos (Pollit; Bouckaert, 2011).

No setor público, de acordo com Marinho e Jorge (2015), o planejamento tem como objetivo precípuo indicar a melhor estratégia de alocação racional dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, capital social), com vistas ao desenvolvimento em todos os níveis de governo (nacional ou subnacional), quer seja no plano econômico, quer seja no social, quer seja no político.

A Constituição Federal de 1988 inovou, conforme argumenta Lima *et al.* (2020a) ao estabelecer a prática do planejamento como atividade obrigatória dos governos, passando a uma perspectiva de curto e médio prazos e vinculado ao orçamento. Logo, o planejamento passou a fazer parte, formalmente, das práticas cotidianas da administração pública. Assim, a importância de observar os cenários econômicos e políticos, se antecipando às mudanças e projetando linhas de ação, com objetivos deliberados e que visem atender às necessidades da população, são tarefas centrais do planejamento. Por meio do artigo 165, a Constituição Federal atribuiu aos municípios a responsabilidade de formular diversos instrumentos de planejamento e controle orçamentário: Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), plano de saneamento básico, de resíduos sólidos, de saúde, de educação, de assistência social, Plano Diretor (para municípios com mais de 20 mil habitantes e pertencentes a Regiões Metropolitanas), dentre outros (Brasil, 1990). Tal determinação gerou uma série de demandas às burocracias municipais, em termos de desenvolvimento de capacidades estatais e, também, para a produção de novas metodologias de planejamento, que envolvessem mais a população do território.

Nesse contexto, segundo Lima *et al.* (2020a), sem planejamento os governos ficam sujeitos à própria “sorte”, perdendo a capacidade de construir o futuro desejado e operar as mudanças sociais necessárias. Ou seja, sem planejamento tende a vigor a improvisação nos governos, levando à ineficácia das ações públicas.

2.2. Orçamento governamental

O orçamento público representa um instrumento de governança pública com o objetivo de transmitir objetivos organizacionais dos gestores. Desta forma o instrumento é elaborado com base nos interesses da organização, com ímpeto de moldar a cultura organizacional (Guesser; Petri; Lavarda, 2020).

De acordo com Lunkes *et al.* (2011) o orçamento público propicia mecanismos para maximizar a eficiência, a coordenação no controle e aprendizado dos resultados reais, com as metas previstas para cada área de atuação. Assim, o orçamento público tem a função de proporcionar as condições de execução dos objetivos estratégicos em metas e valores operacionais em um guia de operações e decisões dos gestores, com o intuito de maximizar a eficiência na coordenação e controle dos resultados

Segundo Abreu e Câmara (2015), o orçamento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Assim, a

partir do uso do orçamento é possível avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas.

Conforme explica Santos e Camacho (2014), o governo utiliza o orçamento público como um instrumento de planejamento das ações, onde constam as receitas passíveis de serem arrecadadas em um determinado exercício, bem como a destinação das mesmas.

Compreender o orçamento público é fundamental para que se possa entender o funcionamento do planejamento, a partir das peças orçamentárias evidenciadas no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA, todos, instrumentos fundamentais para a gestão pública, conforme previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988. Além disso, a própria legislação apresenta o detalhamento das peças orçamentárias, inclusive, como devem ser elaboradas.

2.3. Capacidade estatal

De acordo com Pires e Gomide (2016), a capacidade estatal será tratada como o conjunto de elementos burocráticos, que envolvem as habilidades e competências políticas e administrativas na formulação de metas, na alocação de recursos, nos esforços e na implementação de políticas para o alcance dos resultados planejados.

De acordo com Cingolani (2013), a ideia de capacidade estatal nasce de duas abordagens. A primeira surge na década de 1960, preocupando-se com a autonomia estatal e reconhecendo o Estado como um ator na estabilização das relações entre capital e trabalho. A segunda surge entre as décadas de 1970 e 1980 e toma como base abordagens de modelos burocráticos, a qual duas características se tornam centrais: a importância de um poder coercitivo de uma administração central e a formação profissional do servidor público.

Para Bertranou (2012), a capacidade estatal se manifesta por meio de sua dimensão técnico-administrativa e sua dimensão política apoiadas em órgãos de governo que atuam de forma coordenada, utilizam instrumentos e tecnologias e estabelecem vínculos com setores não estatais para ampliar sua capacidade de ação da sociedade.

A capacidade estatal, conforme explica Hanson e Sigman (2021), tem pelo menos três dimensões: 1) capacidade extrativa; (2) capacidade administrativa e (3) capacidade coercitiva. A capacidade extrativa reflete “a capacidade de alcançar a população, coletar e gerenciar informações, possuir agentes confiáveis para gerenciar a receita e garantir o cumprimento da política tributária”. A capacidade administrativa, por sua vez, refere-se à “habilidade de desenvolver políticas, produzir e entregar bens e serviços públicos, além de regular a atividade comercial”. Para que um Estado possua esse tipo de capacidade, é necessária a existência de competência técnica, agentes confiáveis e profissionais, e monitoramento e extensão de todos esses fatores por todo o território. Por fim, a capacidade coercitiva refere-se “à capacidade de preservar fronteiras, proteger-se de ameaças externas, manter a ordem interna e conter a violência”.

Um dos fatores que conduzem a difusão vertical de políticas em países federais é a construção de capacidade estatal de governos locais. Ainda que capacidade estatal seja um conceito polissêmico, a literatura compreende que engloba algumas dimensões chave, como é o caso da gestão fiscal e recursos financeiros próprios, recursos humanos, infraestrutura organizacional e habilidades técnicas e controle de suas próprias operações (McDonald; Gabrini, 2014).

Nesse contexto, levando em consideração a definição de capacidade estatal atribuída por Pires e Gomide (2016), pode-se afirmar que capacidades estatais são essenciais para os

municípios em um contexto de descentralização de políticas que amplia suas responsabilidades, como é o cenário brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, conforme explica Grin (2021), é um desafio quando se trata de desenvolver capacidades estatais dos governos locais. O desafio do compartilhamento de responsabilidades se amplia nesse campo de políticas, pois sendo os municípios autônomos em termos administrativos, não é incomum o questionamento sobre a necessidade e a pertinência de ações federais com esse fim.

Há poucos estudos sobre a capacidade estatal em nível local. No Brasil, os estudos sobre municípios brasileiros mostram que houve avanços, mas há ainda fragilidades e uma enorme diversidade entre os municípios. Essa diversidade pode estar relacionada às induções federais e ao legado das políticas, à centralidade de cada setor na agenda pública, ao perfil dos gestores municipais e ao perfil socioeconômico dos municípios (Lavalle; Rodrigues; Guicheney, 2020).

3. Método de Pesquisa

De acordo com Galvão e Ricarte (2020) a revisão sistemática da literatura é uma modalidade de pesquisa, que segue protocolos específicos, e que busca entender e dar alguma logicidade a um grande corpus documental, especialmente, verificando o que funciona e o que não funciona num dado contexto. Está focada no seu caráter de reprodutibilidade por outros pesquisadores, apresentando de forma explícita as bases de dados bibliográficos que foram consultadas, as estratégias de busca empregadas em cada base, o processo de seleção dos artigos científicos, os critérios de inclusão e exclusão dos artigos e o processo de análise de cada artigo. Explícita ainda as limitações de cada artigo analisado, bem como as limitações da própria revisão. De forma geral, a revisão de literatura sistemática possui alto nível de evidência e se constitui em um importante documento para tomada de decisão nos contextos públicos e privados.

Neste sentido, descrevem-se os passos da coleta e seleção dos artigos e demais publicações que compõem a presente revisão.

Para o cumprimento do objetivo do presente estudo foi realizada uma busca sistematizada de artigos no dia 10 de julho de 2023. As bases de dados selecionadas para as pesquisas de literatura foram a Web of Science (WOS), SCOPUS e SciELO. As buscas em cada uma das bases foram feitas utilizando-se a combinação (("government planning" or "public planning" or "planning") and ("state capacity")) no mecanismo de busca de cada base e filtradas pelas aparições dos temas pelo tópico. A busca feita pelo tópico inclui título, resumo, palavras-chave do autor e o *keywords plus*, que se refere às palavras-chaves indicadas de acordo com o conteúdo do artigo, a escolha dos termos de busca foi adotada a partir de leitura prévia de artigos sobre o tema. Foram utilizados os documentos localizados em Inglês e Português.

O Quadro 1 apresenta os quantitativos de documentos encontrados na pesquisa.

Quadro 1. Resultado da busca (("government planning" or "public planning" or "planning") and ("state capacity"))

Item	Base	Quant. Documentos
1	Web Of Science	35
2	SCOPUS	81
3	SciELO	1

Fonte: elaborado pelos autores.

O primeiro critério de eliminação adotado para excluir os documentos que não tratam do tema da revisão foi a leitura do título todos os achados. Foram mantidos como parte do estudo os que tratam do tema proposto. O Quadro 2 apresenta os itens mantidos após este primeiro filtro.

Quadro 2. Documentos mantidos. Filtro “título”.

Item	Base	Quant. Documentos
1	Web Of Science	8
2	SCOPUS	10
3	SciELO	1

Fonte: elaborado pelos autores.

O segundo filtro usado para excluir os artigos que não farão parte da pesquisa, foi a leitura dos resumos dos documentos. Muitos artigos trazem em seu título as palavras chave desta revisão sistemática, porém tratam o planejamento ou capacidade em uma abordagem que foge a proposta deste estudo. O Quadro 3 apresenta os itens mantidos após o segundo filtro.

Quadro 3. Documentos mantidos. Filtro “resumo”.

Item	Base	Quant. Documentos
1	Web Of Science	2
2	SCOPUS	1
3	SciELO	1

Fonte: elaborado pelos autores.

Após esta revisão identificamos 2 artigos que discutem a temática referente à relação entre capacidade estatal municipal e planejamento governamental, levando em consideração que dentre os artigos encontrados um artigo é comum às três bases.

4. Análise dos Resultados

O levantamento realizado mostrou que produção conjunta sobre planejamento e capacidade estatal municipal é incipiente, mas é possível observar que os trabalhos se debruçam sobre os temas em conjunto os utilizam para explicar setores de políticas públicas, como saúde, educação e meio ambiente.

Levando em consideração o objetivo deste trabalho de realizar uma revisão sistemática da literatura de forma a reunir pesquisas e discussões que abordem a importância da construção de capacidades estatais locais e sobre a forma como elas afetam o planejamento, no contexto instaurado a partir da Constituição Federal de 1988, foram encontrados dois artigos, conforme o Quadro 4.

Quadro 4. Artigos selecionados.

Autores	Título	Dados do periódico	
		Nome	Ano
Rony Coelho, Felipe Guth e Miguel Loureiro	Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil	Revista do Serviço Público (RSP)	2020

Luciana Leite Lima, Lizandro Lui, Karina Pietro Biasi Ruiz, Gianna V. R. S. Dias, Luciana Pazini Papi, Diogo Joel Demarco	Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre	Revista Brasileira de Gestão Urbana	2020
--	--	---	------

Fonte: elaborado pelos autores.

Da observação do Quadro 4, podemos tecer algumas reflexões. Os trabalhos são recentes, datam de 2020, demonstrando-se assim que o tema é atual e relevante, assim pode-se destacar que há uma lacuna de pesquisa neste campo.

Em relação aos periódicos, as áreas temáticas incluem Gestão Governamental e Políticas Públicas. Logo, os estudos inserem-se no campo das ciências sociais aplicadas, nas áreas que tradicionalmente valorizam e desenvolvem o campo do planejamento e capacidade estatal municipal.

Para aprofundar esse assunto, o Quadro 5 mostra alguns elementos da estrutura e do conteúdo dos estudos.

Quadro 5. Natureza, método e fundamentação teórica nos artigos selecionados.

Artigo	Natureza	Método	Fundamentação teórica	Objetivo
Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil	Exploratório	Regressão logística, Distribuição de frequências e Análises geoespaciais	- Capacidades estatais municipais: framework teórico	Analisar a relação entre capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano no Brasil
Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre	Exploratória e Descritiva	Pesquisa documental e Análise de conteúdo	- Capacidades estatais nos municípios brasileiros - O município na federação e as capacidades de planejamento	Investigar as capacidades estatais relacionadas ao planejamento governamental dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre

Fonte: elaborado pelos autores.

O Quadro 5 mostra a predominância por estudos de natureza exploratória. Temos, assim, um campo de investigação ainda incipiente, que não progrediu para estudos envolvendo a descoberta de relações de causalidade.

O artigo de Coelho, Guth e Loureiro (2020), tem como objetivo analisar a relação entre capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano no Brasil. Para satisfazer

o objetivo proposto os autores construíram um quadro teórico-analítico que propõe tipos de capacidades de gestão municipal e formas de mensuração destas capacidades.

Os referidos autores entendem, a partir do estudo realizado, que capacidade estatal municipal é a habilidade do governo local de planejar, implementar e manter de forma eficiente políticas sociais, em um processo que envolve múltiplos atores e interesses e muitas vezes é condicionado por indução federal.

No que tange aos resultados encontrados, evidenciamos as palavras dos autores:

Pelos resultados encontrados, a disponibilidade de canais de participação, os arranjos institucionais e os instrumentos de planejamento e gestão estão associados às categorias de IDH-M mais elevado. Ou seja, os nossos resultados indicam que a participação de atores da sociedade civil na gestão municipal, as parcerias intra e intermunicipais e o ato de planejar estão fortemente associados a índices de IDH-M elevados (Coelho; Guth; Loureiro, 2020, p. 802).

De um ponto de vista gerencial, parece que a eficiência da gestão pública em nível municipal está relacionada com a capacidade local de planejar com outros: ou criando espaços participativos, ou coordenando a cooperação entre municípios e entre municípios e atores não estatais (sociedade civil e mercado). Ou seja, há uma necessidade de fomentar e cimentar esses espaços participativos e de interação para a consolidação democrática brasileira (Coelho; Guth; Loureiro, 2020, p. 803).

Desta forma, a principal conclusão evidenciada no estudo de Coelho, Guth e Loureiro (2020) é a necessidade de investir na formação de capacidade estatal municipal não apenas em recursos humanos, tecnológicos e estruturas de gestão, mas também em competências e atitudes para coordenação, concertação e planejamento.

Já o artigo de Lima *et al.* (2020b) apresenta como objetivo investigar as capacidades estatais relacionadas ao planejamento governamental dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. Para o cumprimento do objetivo proposto os autores analisaram os planos plurianuais (PPAs) dos municípios selecionados, dando destaque aos aspectos formais/obrigatórios que são exigidos normativamente para a construção dos planos. Nesse sentido, o estudo em questão partiu da ideia de que a capacidade do Estado para concretizar objetivos depende da qualidade de sua burocracia.

Para os autores o PPA é produto dos processos realizados pelas organizações burocráticas estatais. Desta forma, a construção deste instrumento de planejamento permite que a Administração Pública expresse sua dimensão da capacidade estatal.

No que tange aos resultados encontrados, evidenciamos as palavras dos autores:

Analisando os PPAs de 25 municípios da RMPA, encontramos um quadro crítico no que tange às capacidades administrativas locais. Verificou-se que apenas um dos municípios, Porto Alegre, ofereceu à sociedade um plano composto de todos os elementos obrigatórios. Essa constatação parece intrigante porque, processual e idealmente, objetivos e metas são elementos de operacionalização das diretrizes. Em outras palavras, as diretrizes são orientações gerais cuja consecução é o próprio objetivo do processo de planejamento (Lima *et al.*, 2020b, p. 12).

Com tudo isso, entende-se que as debilidades desses documentos refletem a baixa qualidade das burocracias instaladas, no que concerne à área de planejamento municipal. A qualidade dos planos permite corroborar as evidências encontradas na literatura: de que os PPAs exibem baixa eficácia. Ainda, averiguou-se que o tamanho do município não influenciou tal estado de coisas, ou seja, a qualidade dos planos dos municípios de médio porte populacional não se diferenciou daquela dos municípios de menor porte. (LIMA *et al.*, 2020b, p. 12-13).

Desta forma, a principal conclusão evidenciada no estudo de Lima *et al.* (2020b) é de que no debate sobre capacidades estatais e planejamento ainda são incipientes os mecanismos e as tecnologias de planejamento nos entes subnacionais, o que desencadeia no fato de os entes municipais demonstrarem baixas capacidades mesmo para cumprir com as exigências normativas mínimas.

5. Considerações finais

Diante do objetivo proposto neste trabalho de realizar uma revisão sistemática da literatura de forma a reunir pesquisas e discussões que abordem a importância da construção de capacidades estatais locais e sobre a forma como elas afetam o planejamento, é possível observar que há pouca produção acadêmica que se debruça sobre os temas.

O presente artigo parte de premissa de que a capacidade estatal tange à competência para realizar objetivos e o planejamento governamental organiza esses objetivos num quadro de ação, indicando e explicitando os recursos, os instrumentos e as relações com os agentes envolvidos.

O artigo de Lima *et al.* (2020b), corrobora a esta premissa, levando em consideração que os autores chegaram à conclusão de que a construção de um planejamento governamental a partir do Plano Plurianual é um produto da qualidade da burocracia existente na gestão municipal que expressa a capacidade administrativa instalada nos governos.

O artigo de Coelho, Guth e Loureiro (2020) também corrobora esta premissa, visto que os autores evidenciam a necessidade de os entes governamentais investirem na formação de capacidade estatal municipal juntamente com a competência municipal para a construção do planejamento.

Nesse caminho, para pesquisas futuras, é relevante investigar como o planejamento governamental é realizado nos municípios brasileiros e de que forma este planejamento impacta a capacidade estatal municipal no que se refere aos indicadores de desempenho para a execução das metas propostas no planejamento. Também deve-se levar em consideração a grande heterogeneidade dos municípios no Brasil e de que forma essa heterogeneidade impacta essa relação entre planejamento e capacidade.

Referências

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

BERNARDELLI, L. V.; KORTT, M. A.; DOLLERY, B. Economies of scale and Brazilian local government expenditure: Evidence from the State of Paraná. **Local Government Studies**, v. 46, n. 3, p. 436-458, 2020.

BERTRANOU, J. Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones. **Mimeo**, ICO/UNGS, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. UNU-MERIT, Working Paper Series, n. 31. Maastricht, The Netherlands: United Nations University, Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology, 2013.

COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, v. 71, n. 4, p. 778-808, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524>.

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, SILVIO APARECIDO. **Orçamento público**. Saraiva Educação SA, 2017.

FARRELL, Anne M. et al. Precisão no julgamento dos efeitos não lineares dos fatores de custo e lucro. **Pesquisa Contábil Contemporânea**, v. 24, n. 4, pág. 1139, 2007.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **LOGEION: Filosofia da informação**, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, p. 57-73, set. 2019/fev. 2020.

GRIN, E. J. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 2, p. 1-24, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i2.9686>.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando “feds” e “locals” não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.

GUESSER, P. C. L.; PETRI, S. M.; LAVARDA, C. E. F. Orçamento: perspectivas teóricas das pesquisas científicas internacionais. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 21, n. 1, p. 9-22, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21714/2446-9114RMC2020v21n1t01>.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan’s Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. **The Journal of Politics**, v. 83, n. 4, oct. 2021.

INGRAHAM, P. W. **In pursuit of performance: management systems in state and local government.** Baltimore (MD): The John Hopkins University Press, 2007.

KARGOL-WASILUK, Aneta; WILDOWICZ-GIEGIEL, Anna. The quality of public finance in the light of fiscal governance concept: implications for the European Union countries. **Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy**, v. 13, n. 3, p. 411-426, 2018.

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, p. 1-27, 2020.

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. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 12, 2020b. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>.

LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 2 p. 323-335, 2020a.

LUNKES, R. J.; MACHADO, A. O.; ROSA, F. S.; TELLES, J. Funções da Controladoria: um estudo nas 100 maiores empresas do Estado de Santa Catarina. **Análise Psicológica**, v. 2, n. 29, p. 345-361, 2011.

MARINHO, A. P. D. S.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/2918>.

MCDONALD III, Bruce D.; GABRINI, Carl J. Determinants of charter county decisions: An event history analysis of Florida counties. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 3, p. 721-739, 2014.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. In: VI ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2019, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: EBAP, 2019, p. 1-16.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, maio-ago. 2008. DOI: 10.4025/enfoque.v25i2.3491.

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

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis** – New public management, governance, and the neo-weberian state. 3rd ed. Oxford, USA: Oxford University, 2011.

SANTOS, L. A. dos; CAMACHO, E. U. Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 2, n. 2, p. 82-94, 2014.