

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.

Em que ponto estamos:

capacidades estatais como ferramenta
analítica para comparar governos municipais

—

Lidia Ten Cate

Doutoranda em Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS (SPGG/RS)

André Marengo

Professor PPG Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas Para o Desenvolvimento Sustentável (INCT-QualiGov)

Drisa Kern

Mestranda em Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Advogada especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade, membro da Comissão de Direito Ambiental OAB/RS

Marília Bruxel

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

Capacidades Estatais: um panorama

Estas notas buscam apresentar a agenda de investigação do Gov.Munic-Laboratório de Pesquisas Aplicadas (UFRGS)¹ sobre capacidades estatais em governos municipais brasileiros. A primeira parte apresenta resultados de revisão sistemática sobre capacidades estatais. Na sequência, é introduzido o *framework* analítico empregado e, finalmente, são mostrados os resultados encontrados. Versão completa deste trabalho pode ser encontrada em *paper* apresentado no 27th. Congress IPSA².

Se políticas públicas são *aquilo que governos decidem fazer ou não fazer* (DYE, 1992), entre a decisão e a implementação de programas governamentais há um *gap* que tem sido objeto de investigação por diferentes perspectivas analíticas: *top-down* ou *bottomup* (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973), governança (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015), *street-level bureaucracies* (LIPSKY, 1980) e mapeamento de capacidades estatais (CINGOLANI, 2013).

Inventário da agenda de pesquisa empregando capacidades estatais como ferramenta analítica promovido por D'Arcy e Nistotskaya (2021) classificou a produção em duas grandes abordagens: uma *funcionalista*, na qual esta categoria analítica é descrita com base em funções exercidas, como extrativa, coercitiva, administrativa, legal (HENDRIX, 2010; BESLEY; PERSSON, 2011), e outra *generalista*, para a qual esses atributos correspondem à capacidade para implementar qualquer decisão política (EVANS; RAUCH, 1999; NISTOTSKAYA; CINGOLANI, 2016; D'ARCY; NISTOTSKAYA; ELLIS, 2019), e identificados por características da burocracia (profissionalismo, autonomia, integridade), penetração do território (agências, infraestrutura), informação (censo, registros, cadastros).

¹ ufrgs.br/govmunic

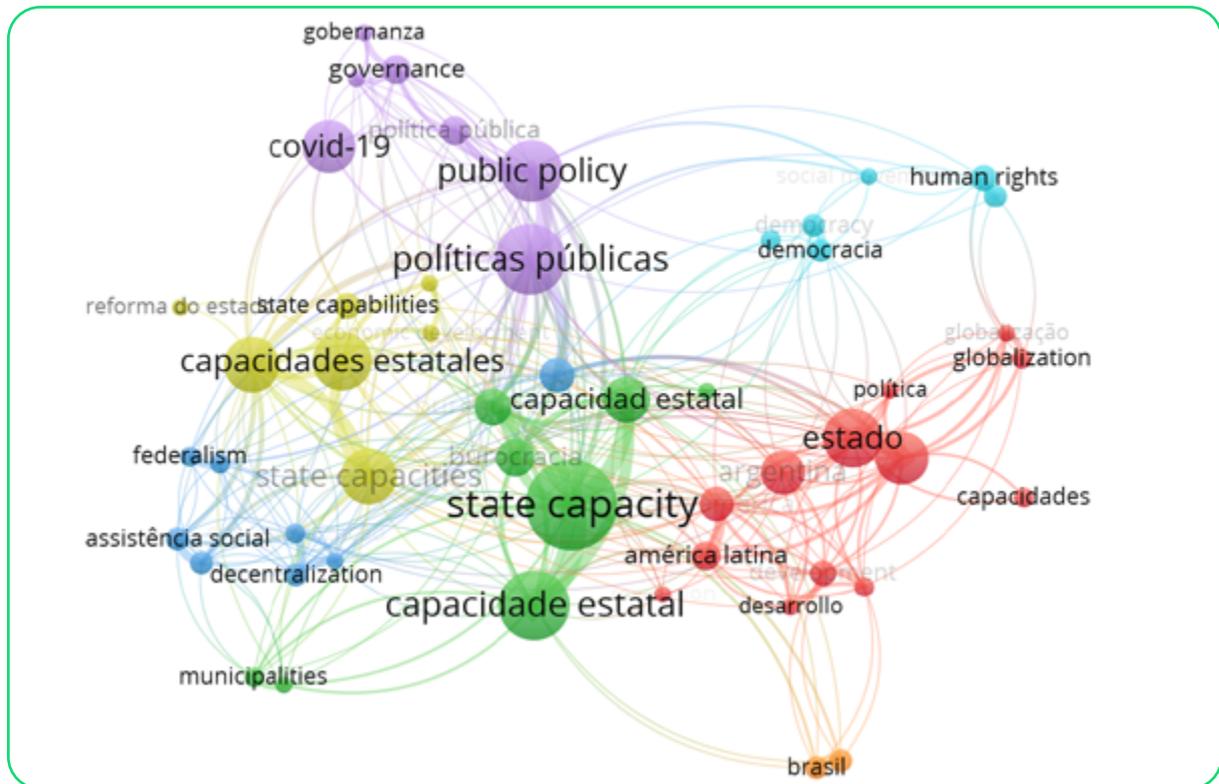
² TEN CATE, Lidia; MARENCO, André; KERN, Drisa; BRUXEL, Marília. Measuring state capacity: building a metric to compare Brazilian municipal governments. 27th Congress International Political Science Association, RC27 Structure and Organization of Government Buenos Aires, 15-19 July 2023.

Ponto de partida para a análise consistiu em revisão sistemática da produção bibliográfica através de artigos sobre capacidades estatais na América Latina, extraídos da Base Scielo. Foi adotado o descritor “capacidade*” AND “estata*”, entre artigos nas coleções de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Peru, Uruguai, Venezuela. Não foi adotada restrição de periódico, ano, área temática ou idioma.

Como resultado desse procedimento, foram encontrados 326 artigos publicados em periódicos latino-americanos entre 1997 e 2022, empregando o descritor “capacidades estatais” e derivados. Considerando apenas a amostra daqueles trabalhos nos quais essa categoria analítica foi empregada com o foco em governos municipais, o número restringe-se a apenas 43 artigos.

A etapa seguinte consistiu em realizar análise de *cluster*. Para isso, foi utilizado o software VOSviewer (versão 1.6.19), que permite a construção de mapas bibliométricos a partir de similaridades. O software mensura a distância bidimensional entre nós identificados em resumos, títulos e palavras-chave dos artigos sob exame. Afinidades entre nós permitem identificar *clusters*. Quanto mais importantes os *clusters*, maiores os rótulos e círculos. Quanto mais próximos, maiores afinidades entre eles.

Os protocolos empregados foram *bibliographic data* com base em *reference manager files* através do emprego de arquivo RIS. O tipo de análise e método de contagem foi o de co-ocorrência, completo e com palavras-chave como unidade de análise. O número mínimo de ocorrências para que uma palavra-chave fosse considerada foi de 5, fazendo com que de 2.517 *keywords* dos artigos analisados, apenas 51 fossem consideradas. A Figura 1 apresenta o mapa dessas palavras-chave, conectadas em seus respectivos *clusters*, considerando as afinidades encontradas entre elas. Esse procedimento permitiu identificar sete *clusters*, 315 conexões e 661 pontos fortes com base na pesquisa bibliométrica sobre *capacidades estatais* na América Latina.

Figura 1 - Mapa de *clusters*, capacidades estatais, Base Scielo

Fonte: Scielo, processamento autores.

Esse procedimento permitiu distinguir múltiplas agendas, conectadas em torno à categoria analítica de capacidades *estatais*. Abordagens macro sobre desenvolvimento, Estado e globalização (*cluster* vermelho), associação entre capacidades estatais e burocracia (*cluster* verde), implementação de políticas sociais em governos subnacionais (*cluster* azul), reforma do Estado e desenvolvimento (*cluster* amarelo), governança (*cluster* lilás), direitos humanos, movimentos sociais e democracia (*cluster* turquesa), estudos focados no Brasil (*cluster* marrom). O *cluster* verde apresenta o maior número de conexões (26) e de força de seus links (87). Investigações sobre capacidades estatais em governos municipais estão associadas ao *cluster* verde (autonomia, burocracias). Por outro lado, a distância espacial indica a expressão mais residual destes estudos, mesmo em seu *cluster* de afinidade. Através do recurso *overlay visualisation*, pode-se estabelecer corte temporal, permitindo identificar o *cluster* vermelho como o mais antigo, e o verde presente em trabalhos mais recentes.

Conceptual stretching (Sartori, 1970), endogenia entre meios e fins e limitados avanços na construção de métricas aptas a mensurar capacidades estatais, permitir comparações e explicar variações observadas são algumas das principais lacunas encontradas nessa agenda de investigações sobre *capacidades estatais*.

Em busca de um *framework* teórico

Se capacidades estatais correspondem ao potencial para implementar qualquer decisão política diante de oposição (D'ARCY; NISTOTSKAYA, 2021), elas não deveriam depender do tipo de políticas? Seguindo Lowi (2009), *policy arenas* podem ser classificadas como distributivas, redistributivas, regulatórias ou constituintes, conforme probabilidade de coerção na sua aplicação (imediata ou remota) e seu destinatário (individual *versus* ambiental/coletiva). Decorre que em políticas conflitivas e que assumem configuração de soma-zero, devem haver recursos para o *enforcement* necessário visando alterar a distribuição prévia de recursos, diante de real ou potencial oposição, transferir e realocar recursos, regular agentes econômicos, impor sanções (ACEMOGLU; GARCIA-JIMENO; ROBINSON, 2015; AKHTARI *et al.*, 2015; CINGOLANI, 2021). Isso pode ser traduzido em capacidades **infraestruturais**, como profissionalismo burocrático, agências, registros e cadastros (D'ARCY; NISTOTSKAYA, 2021, p. 761).

Políticas geradas em arenas distributivas envolvem alocação concentrada de (novos) bens e serviços como empregos, obras ou emendas orçamentárias. Implicam decisões desagregadas, baixa intensidade de conflitos e interação horizontal, com *enforcement* remoto. Correspondem ao que Tsebelis (1990) designa por políticas “eficientes”, entendidas como *outcomes* nos quais ganhos obtidos por um agente em relação ao *status quo* (SQ) podem ser promovidos sem geração de perdas ou piora na condição do(s) demais. Aqui, a “capacidade” necessária para implementar agendas de políticas distributivas adquire características de capacidades **estratégicas** (MECKLING; NAHN, 2022), quando arranjos institucionais potencializam cooperação e minimizam conflitos. Maior probabilidade de isso ocorrer depende de governos contarem com [a] apoio político (coalizão, nomeações, dominância eleitoral), ou através de [b] flexibilidade gerencial e **cooperação entre stakeholders** e agentes públicos para maximizar eficácia e efetividade pública (GOMIDE, 2021; GRIN; ABRUCIO, 2018; PIRES; GOMIDE, 2016).

A combinação entre arenas de políticas e capacidades estatais pode ser analisada no Quadro 1.

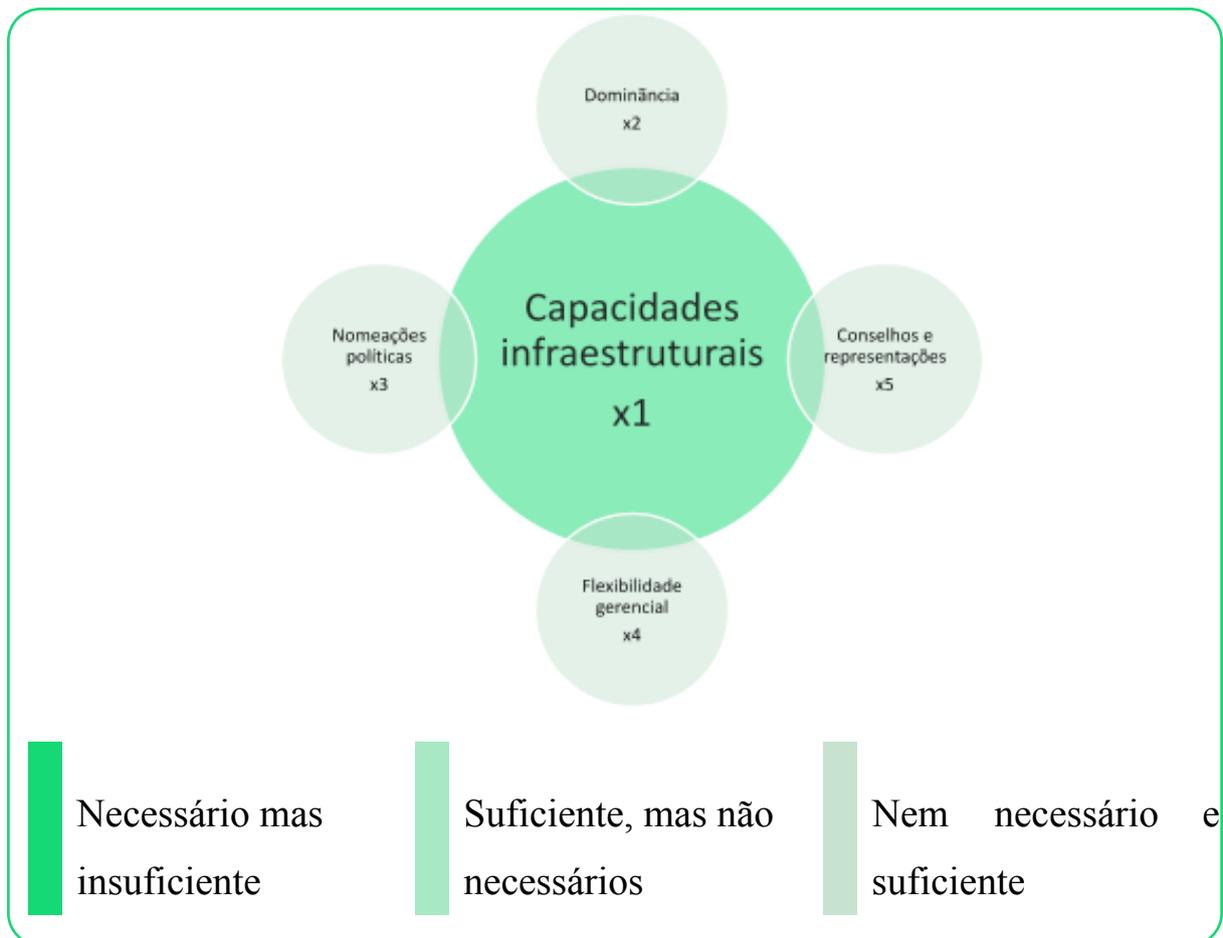
Quadro 1 - Arenas de políticas públicas e tipos de capacidades estatais

	Escala		
Coerção	Micro	Macro	
Remota	DISTRIBUTIVAS Habitação	CONSTITUTIVAS Conselhos	Estratégicas
Imediata	REGULATÓRIAS Plano Diretor Lei Zoneamento Urbano Lei Uso e Parcelamento Solo Lei Contribuição Melhorias	REDISTRIBUTIVAS IPTU	Infraestruturais

Fonte: Elaboração dos autores, com base em Lowi (2009), D’Arcyand Nistotskaya (2021) e Mecklinge Nahn (2022).

Assume-se que capacidades estatais em arenas de políticas redistributivas e regulatórias adquirem configuração INUS, resultante de condição necessária mas insuficiente (capacidades infraestruturais) combinada à área sobreposta a fatores suficientes mas não necessários, constituídos por capacidades estratégicas, cuja representação gráfica pode ser consultada na Figura 2.

Figura 2 – Diagrama de Venn para a combinação de capacidades infraestruturais e estratégicas em arenas redistributivas e regulatórias



Fonte: Elaboração dos autores, com base em Lowi (2009), D'Arcyand Nistotskaya (2021) e Mecklinge Nahn (2022).

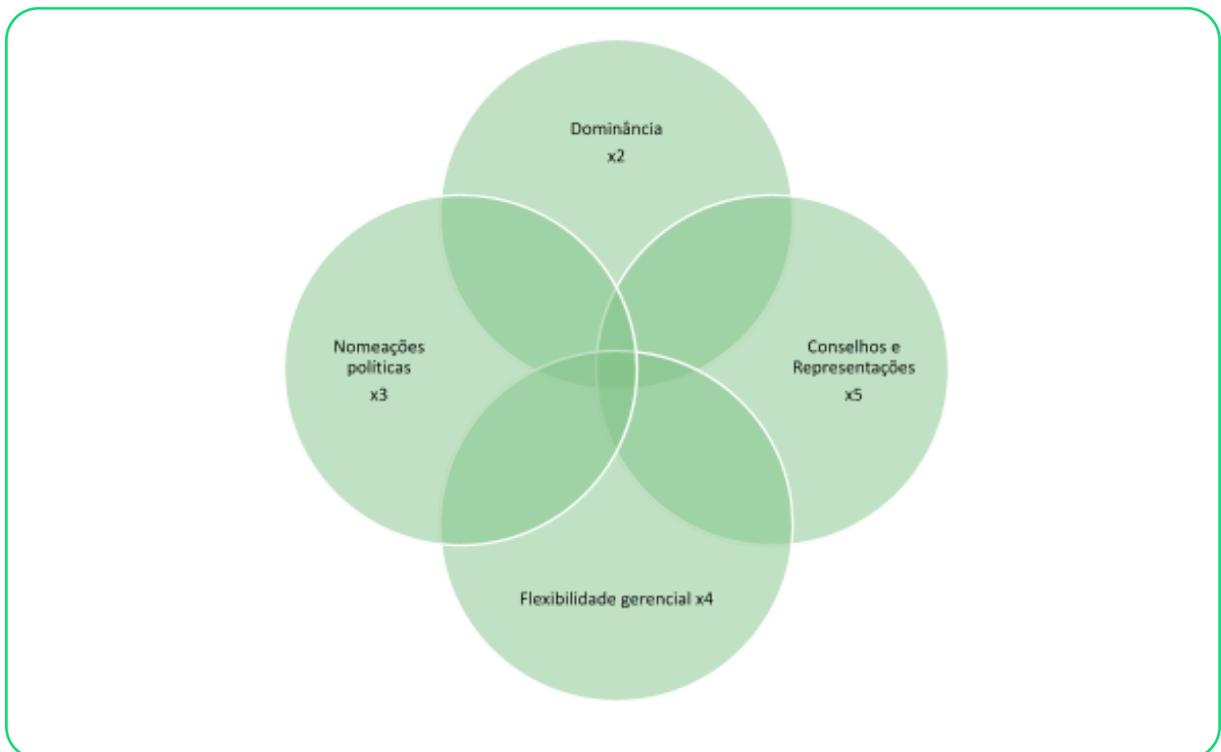
- A representação do modelo em álgebra booleana é a seguinte:
 $(x1 \times x2) \times (x1 \times x3) \times (x1 \times x4) \times (x1 \times x5) = y$

Distinto é o processo em arenas que implicam decisões desagregadas, baixa intensidade de conflitos, *enforcement* remoto e operando em nível micro. São políticas que possuem beneficiários propensos a defender a conquista de suas utilidades, ao passo que a alocação difusa dos custos decorrentes torna mais difícil a percepção do ônus de sua provisão. Nesse caso, o reforço em capacidades estratégicas incrementa a probabilidade de transferência de recursos para estas arenas *paralelas* (BAUNGARTNER; JONES; BONAFONT, 2021).

- A fórmula booleana pode ser representada da seguinte maneira:

$$x_2 \cap x_3 \cap x_4 \cap x_5 \sim x_1 = y$$

Figura 3 - Diagrama de Venn para capacidades estratégicas em arenas distributivas



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em Lowi (2009), Mecklinge Nahn (2022).

Nesse caso, quanto maior o estoque de condições que isoladamente não são necessárias nem suficientes (dominância, nomeações, conselhos e flexibilidade gerencial), maior a disponibilidade de capacidades estratégicas necessárias para a ativação de políticas em arenas distributivas.

Capacidades estatais nos municípios brasileiros: metodologia e primeiros resultados de um estudo prático

Para empreender uma análise que considere o *framework* teórico explicitado anteriormente, o caso escolhido aqui é da capacidade estatal dos municípios brasileiros. As informações dos 5.570 municípios utilizadas na operacionalização das análises são oriundas de bases de dados abertos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em específico da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sincofi) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Considerando um refinamento das análises de capacidades estatais, esse estudo fará uma avaliação dos diferentes tipos de capacidade que, de acordo com a hipótese aqui testada, potencializam cada uma das arenas de políticas públicas.

Arena redistributiva

A capacidade de implementar uma política pública de arena redistributiva nos municípios brasileiros pode ser mais facilmente mensurada através da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), dado que esse é um tributo de competência municipal e taxação direta. É sabido que há uma grande variação na arrecadação entre os municípios, maiores cidades tendem a ter maior arrecadação de IPTU que as menores e, mesmo classificando as cidades em grupos mais homogêneos em termos de tamanho ou riqueza, existe uma ampla variação nos resultados.

Dentro do desenho de pesquisa aqui exposto, busca-se, em certa medida, utilizar esses cenários e variações para considerar a hipótese de que há uma em que capacidades infraestruturais seriam necessárias mas insuficientes e as capacidades estratégicas seriam suficientes mas não necessárias. No primeiro caso, consideram-se como capacidades infraestruturais a capacitação da burocracia de estatutários e atributos de qualificação do sistema de arrecadação nos municípios (sistemas, atualizações, detalhamento de propriedades). Já as capacidades estratégicas são representadas pela qualificação da burocracia de nomeação política (representada na administração pública brasileira pelos Cargos de Confiança - CC), a dominância política do prefeito (representada pela amplitude da coalizão de partidos que chefia o Poder Executivo e pelos votos recebidos) e a articulação com a sociedade (representada pela existência de conselhos relativos à pauta do IPTU).

Figura 4 -Variáveis de capacidade estatal - Arena redistributiva

Dimensão	Variável	Ano
Capacidade Infraestrutural	Estatutários com Nível Superior	2018
	Possui Cadastro Imobiliário	2019
	Possui Cadastro Imobiliário Informatizado	2019
	Possui Cadastro Imobiliário Georreferenciado	2019
	Atualização do cadastro é anual ou menor	2019
	Existência de planta genérica de valores	2019
	Planta Genérica Informatizada	2019
Capacidade Estratégica	Proporção de CCs com Ensino Superior em relação ao total de CCs (2018)	2018
	Número de Partidos na Coligação da última eleição (2020)	2016 e 2020
	Proporção de Votos do Eleito na Última Eleição (2020)	2017 e 2020
	Dicotômica- proporção de votos do eleito maior que 50%	2018 e 2020
	Existência de Conselho de Habitação	2019

Fonte: Elaboração própria.

Para operacionalizar o teste, foram executados modelos de regressão com as variáveis listadas acima como variáveis independentes. Nos modelos, a variável dependente se refere a arrecadação de IPTU, ponderada pela proporção que representa na receita total do município. São estruturados três grupos de modelos para o ano de 2019, 2020 e 2021. Esse recorte é escolhido pois são os anos para os quais se dispõe de informações sobre o IPTU após o ano de 2018, último ano de divulgação de informações detalhadas sobre a burocracia municipal.

A primeira etapa dos modelos faz uso de regressão linear, considerando as demais características que afetam a variável dependente constantes, pode se estimar o efeito da variável independente sobre ela (CHEIN, 2019). O estimador desse modelo, mínimos quadrados ordinários, escolhe os coeficientes de modo que a linha de regressão estimada fique o mais próxima possível dos dados observados, e essa proximidade é medida pela soma dos quadrados dos erros cometidos pelos valores preditos (STOCK;WATSON, 2010).

Para todos os modelos aqui apresentados, foram realizados testes de multicolinearidade entre suas variáveis, em nenhum dos casos houve valores que inviabilizaram a interpretação dos coeficientes. Além disso, cabe destacar que, conforme mapeado pela literatura, o efeito da diferença populacional é controlado em todos os modelos apresentados.

A estrutura dos modelos de regressão linear foi feita escalonando a adição de variáveis. Em um primeiro momento, foram inseridas cada uma das variáveis testadas em modelos simples (todos os modelos estão em anexo); a partir disso, foram reunidas em grupos de variáveis. Os modelos compostos são expostos abaixo, primeiro apenas com as variáveis de capacidade infraestrutural.

O modelo mais completo, com as variáveis de proporção de estatutários com nível superior e as estratégias de arrecadação de IPTU (Cadastro Imobiliário Georreferenciado, Atualização do cadastro e existência de planta genérica de valores), mostra um potencial explicativo de 13,8% para 2019, 15,6% em 2020 e 16,7% em 2021. Entre as variáveis incluídas, a qualificação dos estatutários é a que mostra maior coeficiente. Em média, a cada 1% a mais de burocracia estável com ensino superior, há aumento de 3% na arrecadação de IPTU em relação à receita total. A segunda variável mais expressiva é a existência de planta georreferenciada (aumento médio de 1,3%).

Outros dois modelos são testados para cada ano, um sem a principal variável explicativa (capacitação de burocracia estável) e outro com apenas duas variáveis com maior efeito. No primeiro caso, nota-se uma diminuição do poder explicativo do modelo, conforme esperado, mas, sobretudo, observa-se que os efeitos das variáveis que permanecem não são alterados de forma expressiva, o que assegura a robustez do modelo. O modelo com apenas duas variáveis (capacitação de burocracia estável e Cadastro imobiliário georreferenciado) denota que, apesar das demais variáveis apresentarem efeitos baixos sobre a arrecadação, a sua não inclusão afeta o poder explicativo significativamente. Esses modelos servem como um primeiro passo para mapear as bases da capacidade infraestrutural.

O segundo passo foi avaliar como as variáveis de capacidade infraestrutural (necessárias, mas insuficientes) reagiram à inclusão das variáveis de capacidade estratégica (suficientes mas não necessárias).

O primeiro dos modelos compostos traz apenas as variáveis testadas de capacidade estratégica que tiveram significância quando incluídas de forma separada junto às variáveis de capacidade infraestrutural mencionadas anteriormente. Esse modelo apresenta um potencial

explicativo de 11,4% para 2019; 12,5% para 2020 e 17,3% em 2021. Para o ano de 2021, o modelo de capacidade estratégica supera o poder explicativo do de capacidades infraestruturais, mas não de forma expressiva.

Dois modelos são testados com a inclusão dos dois tipos de capacidade que de forma complementar levariam a uma melhor explicação da capacidade final de arrecadação em uma arena redistributiva. A diferença entre eles reside na forma de mensurar a variável de capacitação da burocracia escolhida, uma contínua e outra dicotômica. A significância de ambos os modelos confere maior robustez aos dados, tendo em vista que, avaliando o último modelo, nota-se que a inclusão das duas capacidades resulta em maior poder explicativo, chegando a explicar 23,3% da variação de arrecadação do IPTU em 2021 entre os municípios brasileiros. Para o ano de 2020, o número é de cerca de 20% de poder explicativo e 2019, apenas 16%. Em relação ao modelo que continha apenas as capacidades estratégicas, quando incluídas características infraestruturais, há aumento de 5% (2019) 7,5% (2020) e 5% (2021).

Sobre o efeito de cada uma das variáveis, os valores mais expressivos na capacidade estratégica são os da capacitação da burocracia escolhida, alinhando-se com o fato de que a burocracia estável também mostra elevado efeito. Em média, a cada 1% a mais de cargos de confiança com nível superior, a prefeitura arrecada 1,5% a mais de IPTU em relação a sua receita total.

A fim de estabelecer uma maior confiabilidade aos resultados, as mesmas estruturas de modelo foram produzidas utilizando regressão logística. Na regressão logística, os parâmetros do modelo são calculados com o método de estimação da máxima verossimilhança. Por se tratar de um modelo no qual são utilizadas como variáveis dependentes as chamadas dicotômicas, que assumem valores de “1” no caso de ocorrência do evento ou “0” na não ocorrência, a relação entre as variáveis preditoras e a variável resposta não é linear, como no método de mínimos quadrados ordinários, assumindo a curva da regressão logística forma de S. Em resumo, a distribuição condicional da característica avaliada como resposta, no caso aqui a reeleição, segue distribuição binomial com probabilidade dada pela média condicional (HOSMER; LEMESHOW, 1989). A variável dependente considerada serão os municípios com proporção de arrecadação de IPTU em relação a receita total acima da média do seu grupo populacional (sim=1 e não=0). Essa média foi ponderada por grupos de faixa populacional dos municípios.

Na interpretação de seus resultados, identifica-se o efeito no coeficiente da variável independente sobre a razão de chances, determinando-se o nível de intensidade da mudança que as independentes exercem sobre a razão das chances de o evento analisado ocorrer. Um coeficiente positivo aumenta a probabilidade e um negativo diminui. Além disso, para cada modelo, é feito o teste de Hosmer e Lemeshow (2000) para avaliar a sua qualidade. Fernandes et al. (2020) defendem que esse teste é considerado mais robusto do que o teste de chi-quadrado comum. Nele, um resultado não significativo ($p > 0,05$) sugere que o modelo estimado com as variáveis independen-

tes é melhor do que o modelo nulo. Nesse caso, devemos inferir que as variáveis independentes influenciam a variação da variável dependente. Com avaliação desses parâmetros, espera-se uma análise robusta dos modelos de regressão.

Em termos de razão das chances, quando avaliadas as capacidades infraestruturais, a característica que mais aumenta a probabilidade média de um município arrecadar acima da média de seu grupo populacional é a existência de planta genérica georreferenciada. Esse é um sistema composto pelos dados referentes à tributação, associados a uma base cartográfica, composta por feições espaciais como faces de quadra geocodificadas. Para a elaboração desse sistema, é necessário que haja coordenação do município para elaborar dentro da sua administração ou para contratação de consultoria. Em qualquer um dos casos, há necessidade de conhecimento da cartografia regional. No modelo completo, quando há existência desse cadastro, há em média aumento de 73% (2019); 79,9% (2020) e 76,20% (2021) em razão das chances de estar no grupo que mais arrecada.

Nos demais modelos, segue a predominância dessa variável no aumento da razão das chances, tanto quando há retirada das demais variáveis de capacidade específica do IPTU quanto quando apenas está incluída a capacitação dos servidores estáveis.

Os modelos de regressão logística testam as variáveis de capacidade infraestrutural (1); as variáveis de capacidade estratégica (2) e, em um terceiro modelo, reúnem ambas (3). Abaixo são expostos os coeficientes desses modelos para cada um dos anos avaliados

Na construção desses modelos, a única variável que perdeu significância foi a atualização do cadastro. Conforme mencionado anteriormente, essa é uma variável parcialmente contida no cadastro georreferenciado. A capacitação da burocracia, tanto estável (infra), como eletiva (estratégica), se destaca com elevado aumento médio da razão das chances de o município arrecadar IPTU acima da média nacional. Significativas em todos os modelos, no modelo 3, quando aparecem juntas, têm seus efeitos reduzidos, mas ainda expressivos.

Abaixo segue um quadro-resumo sobre as variáveis principais dos modelos em ambos os métodos utilizados. Ele ilustra os efeitos de cada variável de modo comparativo entre os métodos. Cabe atentar aqui ao fato de que um incremento de 1% na arrecadação de IPTU é relevante na medida em que, a depender do porte municipal; isso é expressivo em valores nominais e esses valores se referem ao incremento de uma unidade na variável explicativa (ex: 1% a mais de estatutários com nível superior) ou à existência de determinada característica (ex: possuir cadastro imobiliário).

Já na razão das chances, com a variável sendo estar acima ou abaixo da arrecadação média de IPTU nos municípios brasileiros, notam-se alguns aumentos expressivos pela presença de características relativas às capacidades mensuradas.

Quadro 2 - Regressões linear e logística para arrecadação IPTU, variáveis diversas

Dimensão	Variável	Ano
Capacidade Infraestrutural	Estatutários com Nível Superior	2018
	Possui Cadastro Imobiliário	2019
	Possui Cadastro Imobiliário Informatizado	2019
	Possui Cadastro Imobiliário Georreferenciado	2019
	Atualização do cadastro é anual ou menor	2019
	Existência de planta genérica de valores	2019
	Planta Genérica Informatizada	2019
Capacidade Estratégica	Proporção de CCs com Ensino Superior em relação ao total de CCs (2018)	2018
	Número de Partidos na Coligação da última eleição (2020)	2016 e 2020
	Proporção de Votos do Eleito na Última Eleição (2020)	2017 e 2020
	Dicotômica- proporção de votos do eleito maior que 50%	2018 e 2020
	Existência de Conselho de Habitação	2019

Fonte: Munic/IBGE, Atlas Municípios/Gov.Munic, processamento pelos autores.

Arena distributiva

A arena distributiva, conforme exposto anteriormente, se diferencia da arena redistributiva por não haver um conflito de alta intensidade, isso porque os gastos que impulsionam essa arena têm origem difusa. Seus beneficiários, no entanto, possuem propensão à demanda de seus benefícios. Apesar de estruturar no *framework* teórico a relação esperada da capacidade estatal com essa arena, sua etapa de operacionalização não está tão avançada.

Encontrar uma *proxy* dessa arena é um desafio maior do que se apresentou na arena anterior. Em um primeiro momento, foram avaliados os gastos com saneamento. Um ponto que advoga na relação dessa função com arena distributiva é que a falta de saneamento é uma realidade latente em muitas partes do país, em média 95,52% da população têm os serviços de água tratada e esgoto; já na outra ponta, apenas 31,78% dos moradores dos piores municípios são abastecidos com a coleta do esgoto (SNIS). Nesse sentido, a população desassistida e até mesmo a população assistida, que porventura tenha dificuldades no acesso a serviços por falta de investimentos, demandam a existência dessa política.

Os mesmo métodos foram utilizados tal qual a arena anterior, mas os achados foram dissonantes ao esperado. Nesse sentido, o estudo aqui empreendido se encontra em etapa de reavaliação do saneamento como política distributiva, sobretudo pela consideração de que as obras dessa política, apesar de relevantes, podem ter pouca visibilidade e, sendo assim, não teriam a demanda de uma política distributiva. Estudos futuros trarão abordagem prática para essa arena.

Referências

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO, C.; ROBINSON, J. State capacity and economic development: a network approach. *American Economic Review*, 105(8), 2364-2409, 2015. doi:10.1257/aer.20140044 AKHATARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services (Working Paper). Harvard University, Cambridge, MA, abril 2017.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B.; BONAFONT, L. Dinâmicas da agenda de políticas públicas na América Latina: oportunidades teóricas e empíricas. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1513-1525, 2020. doi:10.1590/0034-761220190455

BESLEY, T.; PERSSON, T. Fragile states and development policy. *Journal of the European Economic Association*, 9(3), 371-398, 2011. doi:10.1111/j.1542-4774.2011.01022.x

CAPANO, G.; HOWLETT, M. Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, 36(2), 141-162, 2018. doi:10.1177/0952076719827068

CHEIN, F. *Introdução aos modelos de regressão linear: um passo inicial para compreensão da econometria como uma ferramenta de avaliação de políticas públicas* (p. 1-76). Brasília, DF: ENAP, 2019.

CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures* (Working Paper n. 53). UNU-MERIT, Maastricht, Limburgo, outubro 2013.

CINGOLANI, L. The role of state capacity in development studies. *Journal of Development Perspectives*, 2(1-2), 88-114, 2020. doi:10.5325/jdevepers.2.1-2.0088. D'ARCY, Michelle; NISTOTSKAYA, Marina. State capacity, quality of government, sequencing, and development outcomes. In: BÅGENHOLM, Andreas and others (eds). *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford Handbooks, 2021.

DYE, T. R. Expanding perspectives in policy studies and the policy studies organization. *Policy Studies Journal*, 20(2), 313-320, 1992. doi:10.1111/j.1541-0072.1992.tb00158.x

GOMIDE, Alexandre. Democracy and bureaucracy in newly industrialized countries: a systematic comparison between Latin America and East Asia. *Governance* (early view); p. 1-20, 2021. <https://doi.org/10.1111/gove.12572>.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126, 2018. doi:10.1445/ayer-journal.v27i4.141.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285, 2010. doi:10.1177/0022343310361838

HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. *Applied Logistic Regression*. Nova Jersey, EUA: Wiley-Blackwell, 2000.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Nova Iorque, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

LOWI, T. *Arenas of power*. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2009.

MECKLING, J.; NAHM, J. The power of process: state capacity and climate policy. *Governance*, 31(2), 741-757, 2018. doi:10.1111/gove.12338

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, 24(58), 121-143, 2016. Doi:10.1590/1678-987316245806

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley, CA: University of Cal Press, 1973, 1984.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review* 64, no. 4: 1033-53, 1970. <https://doi.org/10.2307/1958356>.

TSEBELIS, G. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley, CA: University of California Press, 1990.