



Capacidades estatais em políticas públicas ambientais na Região Metropolitana de Natal-RN

Ana Vitória Araújo Fernandes¹

Jaylan Marlom Ferreira de Macedo²

Larissa Kevinlyn Martins Marinho³

Lindijane de Souza Bento Almeida⁴

Raquel Maria da Costa Silveira⁵

Terezinha Cabral de Albuquerque Barros⁶

Recebido em: 18/05/2023

Aceito em: 29/06/2023

Resumo

O presente artigo objetiva investigar o perfil da administração pública nos 15 municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal (RMNATAL), observando a sua relação com a capacidade governamental para a formulação de políticas públicas. Metodologicamente, foram utilizados os dados da Pesquisa MUNIC/IBGE referentes aos anos de 2017 e 2018, mais precisamente observando a organização do funcionalismo público, a análise de normativos e instrumentos de políticas públicas, bem como realizada a aplicação de um questionário referente às características das Secretarias de Meio Ambiente da RMN, o qual foi respondido por secretários municipais. Isto é, busca-se contribuir para mitigar a lacuna existente nos estudos relacionados às capacidades estatais e o desempenho de municípios, uma vez que a literatura nacional já aborda a temática considerando o desempenho da burocracia de instituições federais. No tocante aos resultados, os dados apontaram uma pluralidade nas burocracias municipais, tanto na estrutura administrativa das secretarias, quanto no número de servidores estatutários e a ausência de marcos regulatórios relacionados ao meio ambiente em alguns municípios. Para tanto, destaca-se a necessidade de investigação de outros fatores que podem contribuir com o avanço da política ambiental e com a gestão metropolitana das políticas de cunho ambiental. Um dos elementos importantes é a variável de coordenação federativa em contextos metropolitanos, sobretudo, em políticas que requerem um maior nível de colaboração horizontal entre entes subnacionais.

Palavras-chave: Capacidades Estatais. Burocracia. Políticas Públicas Ambientais. Região Metropolitana de Natal.

State capabilities in environmental public policies in Metropolitan Region of Natal-RN

Abstract

This article aims to investigate the profile of professional obligations in public administration in the 15 municipalities that make up the Metropolitan Region of Natal (RMNATAL), observing its relationship with the governmental capacity for the formulation of public policies. Methodologically, data from the MUNIC/IBGE Survey for the years 2017 and 2018 were used, more precisely observing the organization of the civil service, the analysis of regulations

¹ Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). <https://orcid.org/0000-0003-1139-5864> E-mail: anavitoriaaf@gmail.com

² Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN). <https://orcid.org/0000-0002-7239-5932> E-mail: jaylanfmacedo@gmail.com

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: larissammarinho123@gmail.com

⁴ Doutorado em Ciências Sociais (UFRN). Professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530> E-mail: almeida.lindijane@gmail.com

⁵ Doutorado em Ciências Sociais (UFRN). Professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). <https://orcid.org/0000-0003-4560-1451> E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com

⁶ Doutorado em Ciência Política (UFPE). Professora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). <https://orcid.org/0000-0002-1829-9413> E-mail: terezinhacabral@uern.br

and public policy instruments, as well as the application of an application referring to the characteristics of the Environment Secretariats of the RMN, which was answered by the municipal secretaries. That is, it seeks to contribute to mitigating the existing gap in studies related to state resources and the performance of municipalities, since the national literature already addresses the theme considering the performance of the bureaucracy of federal institutions. With regard to the results, the data pointed to a plurality in the municipal bureaucracies, both in the administrative structure of the secretariats, as in the number of statutory servants and the absence of regulatory frameworks related to the environment in some municipalities. To this end, there is a need to investigate other factors that can contribute to the advancement of environmental policy and the metropolitan management of environmental policies. One of the important elements is the federative coordination variable in metropolitan contexts, above all, in policies that require a greater level of horizontal collaboration between subnational entities.

Keywords: State Capabilities. Bureaucracy. Environmental Public Policies. Metropolitan Region of Natal.

1 Introdução

O conceito de capacidades estatais ganhou destaque ao buscar compreender as formas como o Estado age, assim como ao analisar se a forma como as instituições estatais se organizam impacta na aplicação de políticas públicas. Mesmo com a incidência de estudos, há uma dificuldade em conceituar de maneira unificada o que seriam tais capacidades, tendo em vista o amplo leque de áreas setoriais onde a temática vem sendo abordada (COELHO; GUTH e LOUREIRO, 2020) e as mais distintas definições que o termo abarca, em especial pela análise de diferentes dimensões e aplicações teórico-analíticas. Considera-se, assim, que a natureza polissêmica do termo capacidades estatais faz com que ele seja considerado como um conceito multidimensional e, por esse motivo, surge a necessidade de decompô-lo em atributos e reunir indicadores para mensurá-lo (GOMIDE, MACHADO e ALBUQUERQUE, 2021).

Neste estudo, a perspectiva de capacidades estatais vai um pouco além da abordagem apoiada pela ótica weberiana, considerando duas dimensões indicadas por Marengo (2017), quais sejam: autonomia, fundada em carreiras estáveis e recrutamento por mérito; e capacidade, considerando indicadores de desempenho profissional a partir da categoria estatutário com formação superior como ponto-chave para alavancar a formulação de políticas públicas em nível local.

Diante desse contexto, o artigo tem como objetivo investigar o perfil das burocracias profissionais na administração pública dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal (RMN), observando a sua relação com a capacidade governamental para a formulação de políticas públicas ambientais, buscando contribuir para mitigar a lacuna existente nos estudos relacionados às capacidades estatais e o desempenho de municípios, uma vez que a literatura nacional já aborda a temática considerando o desempenho da burocracia de instituições federais

(LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; PIRES e GOMIDE, 2016), estaduais (SOUZA, 2016) e municipais (GRIN *et al*, 2018).

Para tanto, foram utilizados os dados da Pesquisa MUNIC/IBGE referentes aos anos de 2017 e 2018, mais precisamente observando a organização do funcionalismo público nos municípios da Região Metropolitana de Natal. Além disso, os dados foram complementados com o resultado de *survey* aplicado junto às secretarias de meio ambiente municipais. Em seguida, foi possível analisar os normativos e instrumentos de políticas públicas dos 15 municípios, identificando a existência ou ausência de relação entre tais elementos: o perfil do corpo burocrático e os instrumentos de gestão existentes na área ambiental.

Cabe destacar que as regiões metropolitanas concentram municípios que interagem entre si a partir dos processos de desenvolvimento, independente do caráter. Esses conglomerados urbanos incluem, na maioria dos casos, as capitais dos estados, que passam por uma metropolização e influenciam diretamente na dinâmica dos territórios em seu entorno, impactando em diversas questões urbanas, sejam elas: habitacionais, de saúde pública, ou ambientais.

A escolha pela RMN se deu ao analisarmos que mais de 46% da população do estado do Rio Grande do Norte reside nesse recorte, que abriga 15 dos 167 municípios que formam o RN, levando os resultados a auxiliar na compreensão sobre como órgãos tão importantes para a implementação de políticas públicas se estruturam organizacionalmente em um conjunto de municípios tão distintos e importantes para o desenvolvimento socioeconômico do estado. No que diz respeito à formulação e implementação de políticas de meio ambiente, essas diferenças ganham contornos ainda mais claros, uma vez que os desenhos institucionais da burocracia local refletem a diversidade dos municípios metropolitanos e podem alavancar ou representar um obstáculo a uma gestão metropolitana de políticas ambientais, a exemplo da gestão de resíduos sólidos.

De acordo com Marengo (2017, p. 13), “a combinação ‘estatutário’ com ‘formação superior’ pode representar uma proxy para a identificação de uma burocracia profissional orientada racionalmente”. A partir desse entendimento, o autor chama atenção para o fato de que a despeito da ausência de avaliações periódicas de desempenho, a obrigação de realização de concursos públicos, associados à progressão na carreira e à estabilidade no cargo, poderia possibilitar uma burocracia profissional com autonomia para uma atuação burocrática respaldada no conhecimento técnico.

Ao final, foi possível observar que a estrutura administrativa dos órgãos analisados apresenta os mais diversos formatos, que se diferenciam quanto às pautas trabalhadas e, assim como aos marcos regulatórios, que também seguem a lógica das desigualdades presentes nos municípios.

Em relação à estrutura do artigo, o texto se encontra sistematizado em cinco seções, contando com a presente introdução e as considerações finais. Inicialmente, a seção seguinte aborda a discussão sobre o conceito de capacidades estatais, em especial há um destaque para as abordagens sob a ótica burocrática, em que o nível da burocracia das instituições públicas pode refletir na qualidade das políticas públicas; e, em seguida, analisam-se os resultados obtidos no estudo realizado sobre o quadro burocrático geral e sobre a gestão de políticas públicas na área ambiental nos municípios da Região Metropolitana de Natal.

2 Capacidades estatais: um olhar sobre o conceito

Na literatura, o conceito de capacidade estatal se apresenta de maneira multifacetada. Desse modo, é necessário compreender que não existe uma uniformidade acerca do termo. Historicamente, o debate sobre capacidades estatais nasce na busca pela compreensão de qual seria o papel do Estado no desenvolvimento, o que acabou se tornando um objeto de estudo muito presente na agenda da sociologia política na metade do século XX (CINGOLANI, 2013).

O Estado enquanto objeto de estudo caminhava para um esquecimento, tendo sido reintegrado aos estudos a partir do surgimento de duas novas ondas de estudos da sociologia: a dos anos 60, que se assentava sob a ótica da corrente neomarxista, e a dos anos 70, que se alicerçou sob a corrente neo institucional para compreensão do Estado. Cingolani argumenta que “Nessas obras, as discussões sobre a formação do estado e a autonomia do estado atuam como precursoras de conceituações mais sistemáticas da capacidade do estado” (CINGOLANI, 2013, p.3, tradução nossa).

A definição mais comum usada na literatura está associada à ideia da capacidade do aparelho estatal em implementar os seus objetivos. Há também outros termos que se correlacionam a essa definição quando se observa os estudos sobre o Estado, sendo eles: “força ou poder do estado”; “capacidade institucional”; “capacidade política” e “qualidade do governo ou governança” (HANSON e SIGMAN, 2013).

Assim, percebe-se que os estudos iniciais acerca das capacidades estatais se alicerçaram na evolução dos estudos sobre o Estado, que passam a compreender não apenas a sua

estruturação, mas a forma como as ações dessa instituição se desenvolvem e como seus objetivos são alcançados, mesmo que os estudos iniciais tenham focado no papel do Estado e desenvolvimento. Esses estudos formam assim um arcabouço teórico bastante complexo e denso, que vem sendo utilizado para analisar a forma de atuação do Estado, assim como a implementação das suas ações, as quais compreendemos como políticas públicas. É importante destacar também a multidimensionalidade desse conceito, tendo em vista a sua aplicabilidade nas mais diversas áreas de atuação do Estado, como infraestrutura, habitação, desenvolvimento, saúde e meio ambiente.

O conceito também pode se comportar como uma variável dependente — onde há uma busca pela investigação de mecanismos ou eventos que são capazes de fomentar essas capacidades de ação; por outro lado, a aplicação do conceito pode ser vista também a partir de uma variável independente — onde se busca correlacionar a disponibilidade das capacidades estatais com a efetividade das ações do ente estatal (GOMIDE, 2017; GOMIDE, DA SILVA LINS e MACHADO, 2021). Para além desses fatores, vale ressaltar também que as capacidades estatais podem ser observadas a partir das lentes burocráticas, financeiras e político-relacionais que ancoram os principais estudos realizados no Brasil.

Entre as abordagens elencadas para compreender a capacidade estatal, destaca-se a ótica burocrática, em que o nível da burocracia das instituições públicas pode refletir na qualidade das políticas públicas. Nessa dimensão, a investigação se concentra nas capacidades humanas que o estado dispõe. Autores como Marengo (2017) analisam o corpo burocrático a partir da autonomia e capacidade; já Souza (2018) analisa a partir da profissionalização e qualidade da burocracia. Gomide, Pereira e Machado (2018), por sua vez, reforçam que a dimensão burocrática se configura como uma variável importante para se entender a capacidade de ação do Estado. Em comum, o que se percebe é a influência dos estudos weberianos, que argumentam que a existência de um corpo tecnocrático com qualificação pode explicar o sucesso ou insucesso das políticas estatais.

Já no cenário do debate de modernização e subdesenvolvimento de federações, Souza (2017) analisa o caso brasileiro por meio da profissionalização da burocracia e a sua capacidade de influência na formulação e implementação de políticas públicas no âmbito do governo federal. A autora aponta as tentativas do Estado brasileiro para dotar a nação de capacidade burocrática, recordando as ações da Era Vargas até os anos 2000, em que os procedimentos buscavam o insulamento burocrático e profissionalizar a burocracia.

O olhar analítico para a dimensão burocrática foca em entender a qualidade e capacidade da burocracia que vem se formando não apenas no contexto nacional brasileiro, a exemplo dos estudos Souza (2017), Pires e Gomide (2014), Lotta e Favareto (2016), mas também como ocorre nos governos subnacionais, levando em consideração que a profissionalização dessa burocracia, que inclui os detentores de cargos públicos, sejam eles estatutários ou cargos de livre nomeação, pode ser capaz de explicar parte do sucesso ou insucesso das políticas públicas, assim como evidenciar as fragilidades técnicas-burocráticas dos entes federativos.

Isso porque Souza (2017) assinala que em algumas políticas no âmbito federal há a consolidação desse aparato burocrático, mas em outras não, isso pode variar com as prioridades do governante e as coalizões governativas. Infere-se, assim, que nos entes subnacionais também há um movimento de profissionalização da burocracia em áreas que são prioridades para os governantes e para as coalizões governativas existentes. No entanto, por se tratar de um regime de recrutamento baseado no mérito, a troca de chefe de executivo não esvazia a estrutura estatal. Em razão disso, é válido destacar que apenas um corpo técnico profissionalizado e com autonomia não é suficiente para que a política pública seja formulada e implementada com êxito.

Para compreender o aparato burocrático e como as instituições podem refletir na qualidade das políticas públicas, Marengo *et al.* (2016, p.22) apontam duas categorias de análise apoiadas no enfoque burocrático, são elas: a) autonomia e b) capacidade. Concorde-se com o entendimento dos autores ao se referirem à autonomia como o “ingresso por concursos ou seleções públicas [...]” e à capacidade como “procedimentos meritocráticos de avaliação de desempenho e reconhecimento de competência técnica [...]”.

De modo mais específico, alguns pesquisadores buscaram compreender capacidades na esfera das mais diversas políticas públicas, entre elas as políticas ambientais. O estudo de Fonseca (2016) aponta a vulnerabilidade de tratar desse tema junto ao debate desenvolvimentista, mas busca tratá-lo no âmbito dos licenciamentos ambientais de modo comparativo. O autor aborda as características que regem o sistema das políticas ambientalistas e os mecanismos de coordenação federativa como categorias analíticas para realizar essa pesquisa. No caso específico de políticas ambientais, o autor chama a atenção para considerar os conflitos ambientais existentes e as medidas de coordenação entre entes federativos para se obter sucesso na implementação na política, para além da profissionalização da burocracia.

3 Elementos para a análise da gestão de políticas públicas na área ambiental da RMN

A RMN é marcada por várias disparidades, a começar pela questão populacional. Natal, por exemplo, apresenta 890 mil habitantes, enquanto Bom Jesus apenas 10 mil. Pode-se perceber que a população de Natal corresponde a 55% do total populacional da RMN e que 6 municípios (Ielmo Marinho, Bom Jesus, Arês, Maxaranguape, Monte Alegre e Vera Cruz) contam com apenas 1% cada (Quadro 1).

As disparidades também se apresentam em relação ao desenvolvimento sustentável das cidades. A observância desses elementos considerou os resultados do índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - IDSC-BR (2021), publicado pelo Instituto Cidades Sustentáveis, no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis, em parceria com o Sustainable Development Solutions Network (SDSN), com apoio do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e financiamento do Projeto CITInova. O seu cálculo levou em conta 88 variáveis relacionadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), classificando-se as cidades em um intervalo entre 0 e 100. Na Região Metropolitana de Natal, as desigualdades evidenciam-se a partir dos resultados de Ielmo Marinho (41.8), que obteve a menor pontuação, e Goianinha, que apresentou o maior índice (56.1). Natal, polo da região metropolitana, obteve pontuação próxima a este município, mas não se configurou como destaque.

Quadro 1 - População e Índice de Desenvolvimento Sustentável dos municípios da RMN

(continua)

Município	Nº de habitantes (IBGE, 2020)	IDSC-BR (2021)
Natal	890.480	51.5
Parnamirim	267.036	52.3
São Gonçalo do Amarante	103.672	48.0
Macaíba	81.821	44.9
Extremoz	28.936	45.4
Ceará-Mirim	73.886	46.1
Goianinha	26.669	56.1
Ielmo Marinho	13.901	41.8
Bom Jesus	10.267	43.9
Arês	14.417	45.3
Maxaranguape	12.544	46.8

(conclusão)

Município	Nº de habitantes (IBGE, 2020)	IDSC-BR (2021)
Maxaranguape	12.544	46.8
Nísia Floresta	27.938	52.9
Monte Alegre	22.576	43.7
São José de Mipibu	44.236	47.2
Vera Cruz	12.637	44.6

Fonte: Elaborado pelos autores (2020), a partir de dados do IBGE (2010; 2020) e (IDSC-BR, 2021).

Diante desse quadro, revela-se uma dificuldade de interação entre os municípios, os quais apresentam realidades muito díspares. Nesse sentido, para Clementino (2018), na RMN, o planejamento metropolitano e a busca pela implementação de ações comuns entre os entes metropolitanos ainda podem ser descritos como frágeis.

Tais resultados podem ser decorrentes de uma estrutura administrativa igualmente desigual e frágil. O quadro 2 apresenta o total de servidores da administração direta nos municípios da Região Metropolitana de Natal e a proporção de servidores em relação à população.

Quadro 2 - População total de servidores da administração direta e percentual da administração direta em relação à população nos municípios da RMN

(continua)

Município	População	Total Administração Direta	% sobre a pop.
Arês	14.417	826	6%
Bom Jesus	10.267	495	5%
Ceará-Mirim	73.886	2483	3%
Extremoz	28.936	1207	4%
Goianinha	26.669	1633	6%
Ielmo Marinho	13.901	831	6%
Macaíba	81.821	2116	3%
Maxaranguape	12.544	971	8%
Monte Alegre	22.576	1209	5%
Natal	890.480	15083	2%
Nísia Floresta	27.938	1037	4%
Parnamirim	267.036	5894	2%

(conclusão)

Município	População	Total Administração Direta	% sobre a pop.
São G. do Amarante	103.672	2808	3%
São José de Mipibu	44.236	1638	4%
Vera Cruz	12.637	585	5%

Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

O cenário é variável na RMN. Vale ressaltar o caráter rural de alguns municípios, o que se reflete diretamente no seu perfil econômico. Natal e Parnamirim apresentam menor proporção de servidores e estão entre os maiores PIBs per capita. O quadro evidencia que municípios como Maxaranguape (8%), Arês (6%), Goianinha (6%) e Ilmo Marinho (6%) destacam-se em relação à proporção populacional — pois são os municípios que apresentam menor população. Contudo, os dados obtidos possibilitam confirmar apenas parcialmente as conclusões apresentadas por Marenco (2017), segundo o qual as menores oportunidades oferecidas pela economia local se refletem em maior demanda pela absorção de recursos humanos e, conseqüentemente, na criação de empregos na administração pública municipal.

De forma geral, municípios que não possuem atividade econômica privada relevante dependem, em maior proporção, do setor público. No caso da RMN, os municípios de Arês (14.417 hab.) e Maxaranguape (12.544 hab.) apresentam duas das maiores proporções de servidores (6% e 8%, respectivamente), mas não se configuram como municípios que apresentam os menores PIBs per capita identificados. O município de Arês se destaca por possuir o maior PIB per capita e uma das maiores proporções de servidores, considerando a existência de atividades decorrentes de usinas de beneficiamento de açúcar.

Além dos aspectos abordados, a leitura em torno da proporção de servidores em relação à população requer a observância do vínculo com a administração pública, considerando-se que a maior proporção de servidores estatutários, recrutados por concursos, pode favorecer a implementação de uma agenda de legislação e políticas (MARENCO, 2017), bem como a continuidade das estratégias formuladas.

Os municípios da RMN totalizam 38.816 servidores da administração direta, sendo 24.861 deles com vínculo estatutário, o que representa 64%. Todavia, as disparidades novamente se apresentam neste ponto. O quadro 2 denota, igualmente, uma variação na RMN, tendo em vista que, se, por um lado, Natal e Parnamirim repetem-se como os menores índices de proporção de estatutários sobre a população total, por outro, Arês e Goianinha novamente apresentam maior percentual.

Quadro 3 - População total de estatutários, % de estatutários em relação à população e % de estatutários em relação à administração direta nos municípios da RMN

Município	População	Total Estatutários	% sobre a pop.	% sobre o total da administração direta
Arês	14.417	562	4%	68%
Bom Jesus	10.267	185	2%	37%
Ceará-Mirim	73.886	1705	2%	69%
Extremoz	28.936	847	3%	70%
Goianinha	26.669	842	3%	52%
Ielmo Marinho	13.901	326	2%	39%
Macaíba	81.821	995	1%	47%
Maxaranguape	12.544	235	2%	24%
Monte Alegre	22.576	461	2%	38%
Natal	890.480	11475	1%	76%
Nísia Floresta	27.938	639	2%	62%
Parnamirim	267.036	3563	1%	60%
São Gonçalo do Amarante	103.672	1875	2%	67%
São José de Mipibu	44.236	854	2%	52%
Vera Cruz	12.637	297	2%	51%

Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

Todavia, o olhar em relação ao total de servidores da administração pública evidencia que sete municípios (Natal, Arês, Ceará-Mirim, Extremoz, Nísia Floresta, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante) apresentaram mais de 60% dos seus servidores públicos com vínculo efetivo. Neste momento, cumpre destacar que entre os municípios com maior conurbação com a cidade polo — Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz — destacam-se altos percentuais de estatutários, excetuando-se o caso de Macaíba, com 47% (Quadro 3), o que os torna mais vulneráveis aos desafios da política ambiental, requerendo um corpo técnico capacitado para o planejamento e a gestão de problemas comuns.

A fim de aprofundar a caracterização da administração direta em tais municípios, o quadro 4 revela o total e a proporção de servidores com nível superior, seguindo-se o referencial de Marengo (2017), segundo o qual os estatutários com formação superior podem ser considerados como proxy para identificar burocracia profissional.

Quadro 4 - Funcionários Públicos com vínculo efetivo e ensino superior por município da RMN (continua)

Município	Ensino Superior	% Superior/Total da Administração Direta	Estatutário com Ensino Superior	% Estatutários com Ensino Superior/Total Estatutários	% Estatutário Superior/Total da Administração Direta
Arês	326	39%	*	*	*
Bom Jesus	151	31%	57	31%	12%
Ceará-Mirim	1.044	42%	747	44%	30%

(conclusão)

Município	Ensino Superior	% Superior/Total da Administração Direta	Estatutário com Ensino Superior	% Estatutários com Ensino Superior/Total Estatutários	% Estatutário Superior/Total da Administração Direta
Extremoz	621	51%	526	62%	44%
Goianinha	746	46%	464	55%	28%
Ielmo Marinho	158	19%	42	13%	5%
Macaíba	*	*	*	*	*
Maxaranguape	286	29%	48	20%	5%
Monte Alegre	485	40%	129	28%	11%
Natal	8.458	56%	6.643	58%	44%
Nísia Floresta	665	64%	461	72%	44%
Parnamirim	1.751	30%	1.011	28%	17%
S. G. do Amarante	957	34%	644	34%	23%
S. J. de Mipibu	*	*	532	62%	32%
Vera Cruz	239	41%	112	38%	19%

Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

A RMN possui 15.887 servidores com ensino superior, o que representa 41% do seu corpo burocrático da administração direta. Entre esses, 11.416 são servidores com ensino superior e vínculo efetivo. Observando este recorte de dados, e estabelecendo a relação entre tais servidores e o total de vínculos estatutários, é possível destacar os municípios de Nísia Floresta (72%), São José de Mipibu (62%) e Extremoz (62%) como aqueles que apresentam maiores percentuais de servidores com ensino superior no quadro fixo do município em relação ao total de estatutários. Por outro lado, Ielmo Marinho (13%), Maxaranguape (20%) e Monte Alegre (28%) apresentam os menores percentuais. A capital, Natal (58%), por sua vez, apresenta percentual mais próximo aos municípios que apresentaram corpo técnico mais qualificado, porém, pode ser considerado como o quarto maior percentual da RMN.

Este quadro pode, igualmente, contribuir com a análise do percentual de estatutários com ensino superior em relação ao total da administração direta. Os municípios de Maxaranguape (5%), Ielmo Marinho (5%), Bom Jesus (12%) e Vera Cruz (19%) apresentaram percentual menor do que 20% de servidores que possuem ensino superior e vínculo permanente em relação ao total da administração direta. Os maiores percentuais foram apresentados pelos municípios de Natal, Nísia Floresta e Extremoz, todos eles com 44%.

A tabela 1 reúne as informações relativas aos 15 municípios da Região Metropolitana de Natal, considerando o perfil da burocracia da administração direta a partir de duas dimensões: escolaridade e natureza do vínculo dos servidores. Os dados foram obtidos a partir do

cruzamento dos elementos em relação ao grau de instrução dos servidores informados pelos municípios, calculando-se o percentual a partir do total da categoria relativa ao vínculo.

Tabela 1 - Percentuais de servidores públicos municipais, segundo escolaridade e vínculo profissional nos municípios da RMN

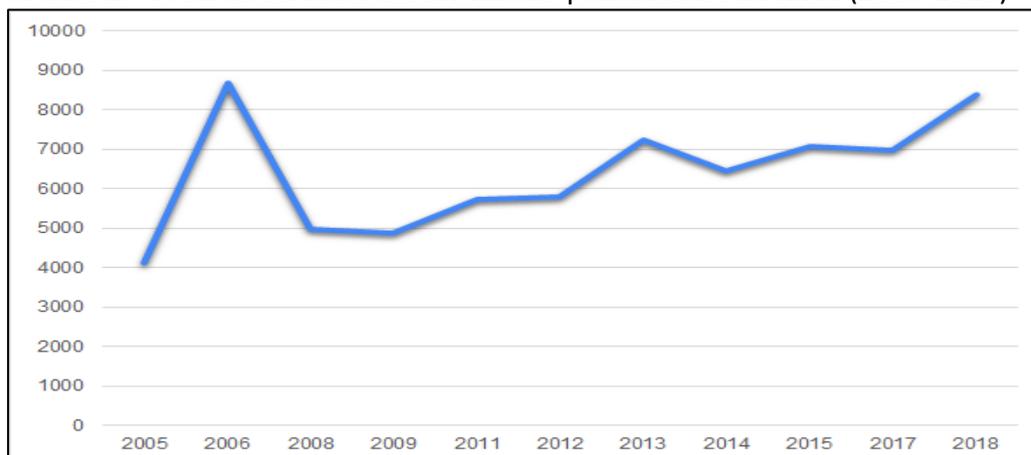
	Sem vínculo permanente	Cargo Comissionado	CLT	Estatutário
Sem instrução	2%	1%	0%	1%
Ensino Fundamental	12%	7%	0%	8%
Ensino Médio	41%	52%	0%	33%
Superior	44%	38%	0%	50%
Pós-Graduação	1%	1%	0%	7%
Total	100%	100%	0%	100%

Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

A tabela acima evidencia que o ensino superior tem assumido um papel de destaque na administração direta municipal, com exceção dos cargos comissionados que, em sua maioria, têm sido ocupados por profissionais com nível médio de instrução, sendo o maior percentual encontrado no Sem Vínculo Permanente e no Estatutário. Partindo do princípio de que os cargos comissionados deveriam ser ocupados por especialistas ausentes no quadro da administração direta, os dados demonstram que não é a expertise do profissional que está sendo considerado no momento da indicação. A dimensão político-partidária parece orientar a escolha. Contudo, é justamente a ausência de capacidade técnica por parte dos gestores e/ou servidores indicados que impacta, diretamente, no desempenho das políticas públicas, dada a necessidade do conhecimento sobre a “arte de governar” (MATUS,1997).

Uma outra questão que influencia no sucesso das políticas públicas é o fato dos recursos humanos sofrerem alternâncias em virtude das mudanças contratuais, provocadas principalmente no início das gestões (Gráfico 1). De acordo com os dados da MUNIC (2018), na Região Metropolitana de Natal, 24% dos servidores não apresentam vínculo permanente com a administração direta (cedidos por outros órgãos, prestadores de serviços autônomos, voluntários, contratados por tempo indeterminado), dificultando os processos de qualificação permanente dos seus quadros e a continuidade dos processos de implementação e aprimoramento das políticas públicas. O fato é que, de forma geral, no Brasil, apesar das transformações ocorridas, com a retomada da democracia e o estabelecimento de novos arranjos institucionais para governança pública, muitos são os desafios para a profissionalização da gestão/administração pública.

Gráfico 1 - Total de servidores sem vínculo permanente na RMN (2005-2018)

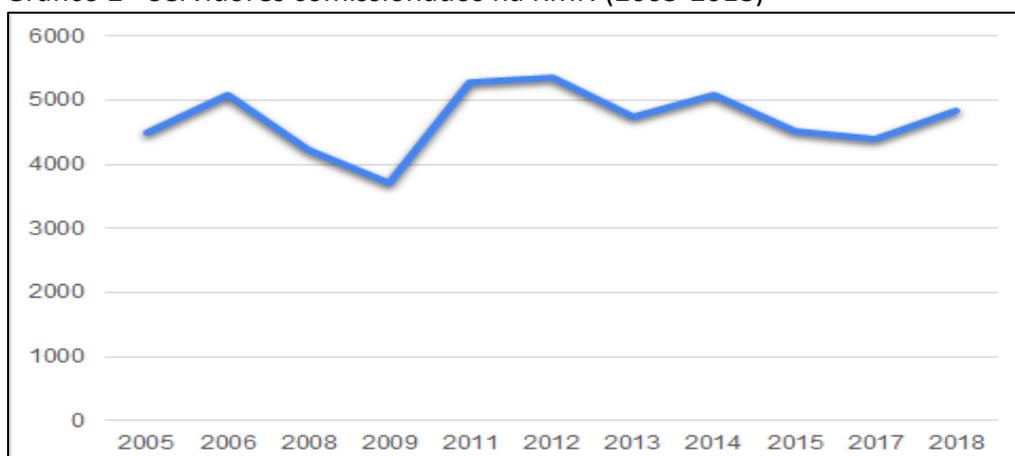


Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

A partir de 1988, com o processo de promulgação da Constituição Federal, tem avançado o processo de ingresso no setor público por meio dos concursos públicos. No entanto, algumas dificuldades relacionadas à capacidade financeira dos entes federativos para realizarem concursos nas diferentes áreas permanecem. Além disso, ressalta-se a falta de vontade política do gestor de renunciar a uma moeda de troca importante para o aumento do seu capital político, como a contratação de cargos comissionados, estagiários e contratos temporários, o que tem sido a realidade de muitos municípios brasileiros. Como podemos observar no gráfico abaixo, de 2005 até 2018, na RMN, os cargos sem vínculo permanente têm sofrido uma ascensão, principalmente nos intervalos de 2005-2006, 2012-2013, 2014-2015 e 2017-2018.

Conforme destaca o gráfico 2, verifica-se a mesma tendência para os cargos comissionados. As mudanças de governo municipal parecem ser um fator explicativo para as oscilações nas contratações desse vínculo. Mas futuras pesquisas poderão ratificar ou não as primeiras impressões.

Gráfico 2 - Servidores comissionados na RMN (2005-2018)



Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

De acordo com Marengo (2017, p. 13), “A combinação ‘estatutário’ com ‘formação superior’ pode representar uma proxy para a identificação de uma burocracia profissional orientada racionalmente”. A partir desse entendimento, o autor chama atenção para o fato de que, a despeito da ausência de avaliações periódicas de desempenho, a obrigação de realização de concursos públicos associados à progressão na carreira e à estabilidade no cargo poderia possibilitar uma burocracia profissional com autonomia para uma atuação burocrática respaldada no conhecimento técnico adquirido. Conforme observamos no Quadro 4, os municípios da RMN que, ao longo dos anos, mais avançaram na contratação de servidores estatutários com nível superior foram: Nísia Floresta (72%), São José de Mipibu (62%) e Extremoz (62%).

Com o processo de descentralização político-administrativo, o Estado brasileiro, após 1988, garantiu maior autonomia de gestão aos municípios; o que culminou com um cenário desafiador frente às limitações de recursos humanos, tecnológicos, financeiros e culturais. A partir dos dados obtidos, observa-se uma diversidade regional e uma heterogeneidade local que influenciam no processo de descentralização das políticas públicas, e que impactam na capacidade institucional das esferas subnacionais de governo, nas mais diversas áreas de políticas públicas e, igualmente, na dinâmica metropolitana.

Como forma de complementar às nossas análises, direcionamos uma pesquisa de dimensão mais imersiva nas secretarias municipais de meio ambiente dos municípios metropolitanos. Em virtude da pandemia da Covid-19, e da impossibilidade de contato presencial com os gestores, não atingimos o quantitativo de todos os municípios membros da RMN. Sete municípios participaram da pesquisa, possibilitando a elaboração de um panorama das pastas responsáveis pela política ambiental, agregando mais um elemento de forma complementar aos dados da MUNIC (2017; 2018) já apresentados. Os respondentes foram: Arês, Bom Jesus, São Gonçalo do Amarante, Ielmo Marinho, Extremoz, Vera Cruz e Goianinha. A despeito da ausência dos maiores municípios da RMN nas respostas, ainda as consideramos importantes, por possibilitarem perceber como as pequenas localidades estão se organizando frente às políticas públicas ambientais.

De forma geral, percebemos que existe uma proximidade nas secretarias entre o meio ambiente e o urbanismo. Apenas dois municípios apresentam uma secretaria exclusiva para a temática ambiental, Vera Cruz e Bom Jesus. Por outro lado, dez municípios agregam a temática junto ao urbanismo em uma mesma secretaria, são eles: Bom Jesus, Extremoz, Goianinha, Macaíba, Maxaranguape, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e São do

José do Mipibu. O município de Monte Alegre, além do meio ambiente e urbanismo, adiciona também o turismo. Ceará-Mirim associa a pauta de meio ambiente com o turismo e o desenvolvimento econômico. Ielmo Marinho associa a temática ambiental com a agricultura.

Não haver uma secretaria destinada a lidar com as atribuições ambientais pode parecer um prejuízo para área. No entanto, isso é um debate caro entre os especialistas, por reconhecerem também que devem ser levadas em consideração as condições de cada localidade, principalmente relativas à sua estrutura administrativa. Tal aspecto foi problematizado por Leme (2016, p.155), ao afirmar que “não é a presença de um órgão exclusivo para meio ambiente que garante a autonomia de gestão para esta política pública; a prefeitura pode ter secretaria exclusiva de meio ambiente e, ainda assim, a agenda ambiental ser secundária e, inclusive, cooptada por outros interesses”.

A quantidade de profissionais que trabalham no setor varia significativamente nos municípios. As secretarias que agregam outras áreas, como a de urbanismo, conseguem ter mais recursos humanos. Já nas estruturas administrativas que são exclusivas para o meio ambiente, percebemos menor quantitativo — para se ter uma ideia: estamos falando de 39 atuando em São Gonçalo do Amarante, município este que realiza a junção dessa pasta com a do urbanismo, contra nenhum (a não ser o próprio respondente) sinalizado por Vera Cruz, que inclusive apontou ser este o maior desafio da secretaria.

Considerando a importância de profissionais efetivos para a qualificação da gestão pública, questionou-se sobre a realização recente de concursos públicos para a área ambiental. Apenas duas localidades responderam não ter realizado certame: Ielmo Marinho e Bom Jesus. Ausentou-se da resposta São Gonçalo do Amarante, e os demais afirmaram ter realizado, com perfil variando entre superior e nível médio. Vera Cruz, mesmo afirmando ter realizado o concurso, não tinha profissionais destinados à área. A realização do concurso não parece ter resultado em uma qualificação que atendesse de forma satisfatória a pasta, já que entre os desafios elencados pelo representante que participou da pesquisa está a falta de experiência dos que ali trabalham.

Diante do exposto, foi possível identificar que o perfil da burocracia municipal voltada à área ambiental é um desafio a ser vencido na RMN, tanto ao estudar os dados gerais obtidos a partir da MUNIC (2017; 2018), quanto a partir dos dados específicos das secretarias municipais responsáveis pela política ambiental. Ao traçar o cenário apresentado, pudemos problematizar uma variável importante que pode influenciar diretamente no êxito de uma política. Desde a Constituição de 1988, com as atribuições dadas a cada um dos entes federativos, entender como

as políticas públicas se desenvolvem nos municípios é um campo de análise fértil na academia. Nas políticas ambientais, a disponibilidade de corpo técnico qualificado se torna fundamental, na medida em que tais atores serão responsáveis por implementar, em nível local, as diretrizes formuladas pela União. Ao tratar de municípios metropolitanos, o desafio requer maior diálogo e integração com os demais entes municipais. Nesse sentido, as desigualdades na composição do corpo técnico travam o diálogo e as possibilidades de cooperação. Como forma de elucidar as consequências dos cenários apresentados, na próxima seção discutiremos o contexto da política ambiental na RMN.

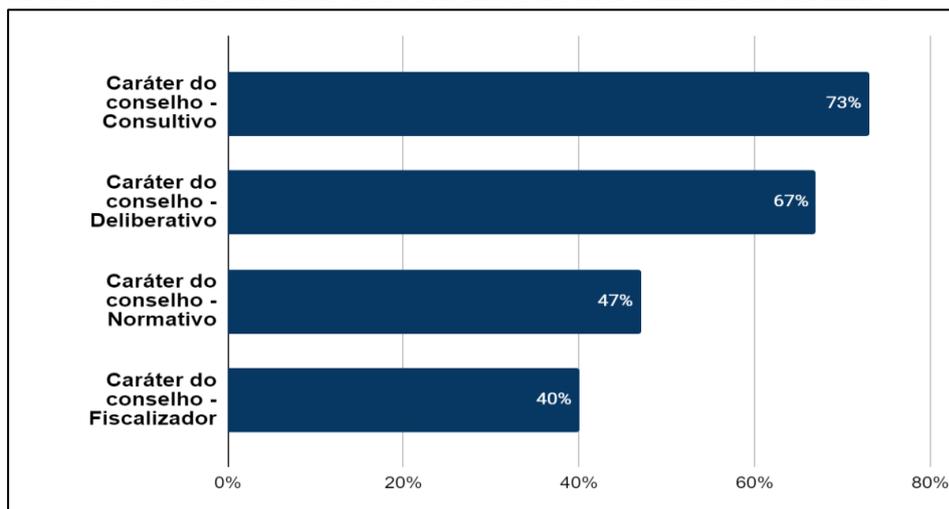
4 A influência da burocracia na política ambiental

A estrutura administrativa dos órgãos estudados apresenta os mais diversos formatos, que se diferenciam quanto às pautas trabalhadas. Na RMN, apenas duas secretarias tratam exclusivamente da temática ambiental, estando elas localizadas nos municípios de Arês e Vera Cruz. Por outro lado, dez municípios agregam a temática junto ao urbanismo em uma mesma secretaria, são eles: Bom Jesus, Extremoz, Goianinha, Macaíba, Maxaranguape, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e São do José do Mipibu. O município de Monte Alegre, além do meio ambiente e urbanismo, adiciona também o turismo. Ceará-Mirim associa a pauta de meio ambiente com o turismo e o desenvolvimento econômico. Enquanto Ielmo Marinho associa com a agricultura. Os marcos regulatórios também seguem a lógica das desigualdades presentes nos municípios.

O perfil da burocracia observado se reflete diretamente na produção das políticas públicas em nível local. Este estudo foca em uma área específica, buscando identificar a relação entre o corpo burocrático e o contexto da política ambiental nos municípios.

O Gráfico 3 apresenta o percentual dos municípios que apresentam cada instrumento da política urbana, permitindo identificar aqueles que estão presentes e ausentes com maior frequência na RMN. A presença do conselho municipal de meio ambiente foi o instrumento mais presente na RMN. Porém, a despeito de sua popularidade, resultante do avanço das estratégias e canais de participação social após a CF/1988 (GOHN, 2004), os conselhos não foram identificados em todos os municípios, estando ausente em Bom Jesus, Macaíba e Vera Cruz.

Gráfico 3 - Características dos conselhos de meio ambiente na RMN



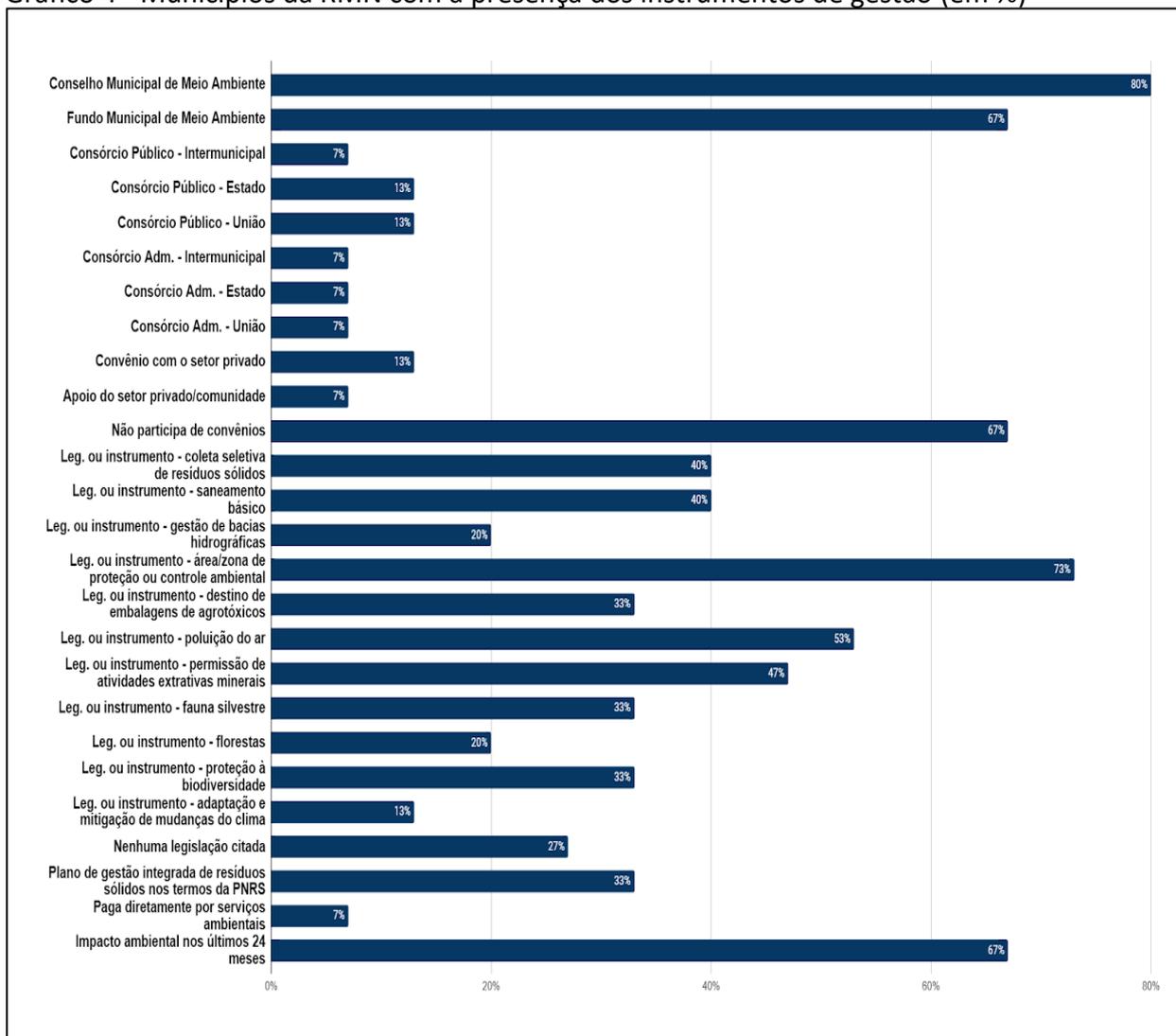
Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

A maior parte dos conselhos apresenta caráter consultivo (67%) e deliberativo (73%), o que revela que nem todos apresentam-se como espaço de deliberação acerca da proteção ambiental. A existência dos conselhos ambientais é importante porque, além dos aspectos da participação e democratização nas políticas públicas, estes figuram, nos municípios, como normatizadores e fiscalizadores para uma adequada gestão ambiental, assim como no processo de tensionamento dos governos, no sentido da existência de uma agenda que promova o desenvolvimento sustentável.

A legislação acerca da gestão de áreas de proteção ambiental foi o segundo instrumento mais frequente, não sendo identificado apenas em Bom Jesus e Vera Cruz. Ielmo Marinho e Maxaranguape não apresentaram informações relativas a este instrumento. Quanto à sua ausência, deve-se destacar que é possível que nem todos os municípios possuam tais áreas em seus territórios. É possível perceber, ainda, que em 67% dos municípios da RMN foi identificado caso de impacto ambiental nos 24 meses que antecederam a pesquisa. Tal dado se torna ainda mais alarmante com a ausência de um corpo burocrático capaz de fiscalizar e punir as infrações ambientais.

Como reflexo dessa dificuldade na fiscalização e punição dos danos ambientais, a atuação em torno da área ambiental se torna ainda mais frágil quando se considera a inexistência de recursos em um fundo de meio ambiente ou similar, o qual somente foi identificado em 67% dos entes metropolitanos. Considerando o quadro geral, é possível denotar um cenário de fragilidade, tendo em vista que 21 instrumentos considerados pela MUNIC foram identificados em menos de 60% dos municípios metropolitanos, menos de 9 dos 15 entes (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Municípios da RMN com a presença dos instrumentos de gestão (em %)

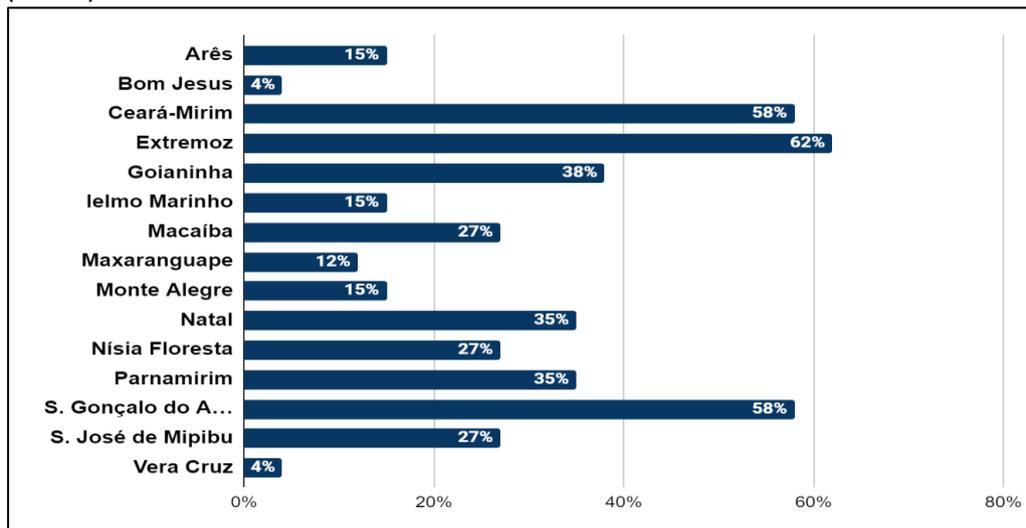


Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

Em seguida, foi possível calcular o indicador de adesão aos normativos relacionados à política ambiental em cada município (Gráfico 5). Para o cálculo da adesão, foi considerada a relação entre o quantitativo de legislações encontradas em cada município, a partir da MUNIC, e o rol de legislações que cada um deles deveria apresentar para a gestão da política local, calculando-se o percentual de adesão.

O cálculo da adesão municipal revela que a fragilidade identificada no gráfico anterior se configura como regra na RMN. Os municípios com os maiores percentuais de adesão aos instrumentos da política ambiental foram Bom Jesus e Vera Cruz, com 92%. São Gonçalo do Amarante e Extremoz apresentaram 62% de adesão, e os demais municípios metropolitanos possuem menos de 60% dos instrumentos da política ambiental. O cenário mais frágil foi identificado em Monte Alegre, Maxaranguape, Ilmo Marinho e Arês, os quais não alcançaram nem 20% de adesão à política ambiental, considerando os instrumentos existentes em nível local.

Gráfico 5 - Adesão os normativos e instrumentos da política ambiental, por Município da RMN (em %)



Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

Após o estudo do perfil da burocracia e do cenário da política ambiental nos municípios da RMN, foi possível observar a relação entre tais contextos (Quadro 5).

Quadro 5 - Municípios da RMN de acordo com o % de estatutários superior em relação ao total da administração direta e o % de adesão aos instrumentos da política ambiental

(continua)

Município	% Estatutários Superior em Relação ao Total da Administração Direta	% Adesão aos Instrumentos da Política Ambiental
Arês	*	19%
Bom Jesus	12%	92%
Ceará-Mirim	30%	58%
Extremoz	44%	62%
Goianinha	28%	42%
Ilmo Marinho	5%	19%
Macaíba	*	31%
Maxaranguape	5%	15%
Monte Alegre	11%	15%
Natal	44%	35%
Nísia Floresta	44%	31%
Parnamirim	17%	38%
São Gonçalo do Amarante	23%	62%

(conclusão)

Município	% Estatutários Superior em Relação ao Total da Administração Direta	% Adesão aos Instrumentos da Política Ambiental
São José de Mipibu	32%	27%
Vera Cruz	19%	92%

Fonte: Elaborado pelos autores (2021), com base nos dados da MUNIC/IBGE (2018).

Para as análises foram consideradas as seguintes faixas do percentual de servidores: 0% a 30% - Baixo; 31% a 40% - Média e de 41% a 100% - Alta. A adesão também foi analisada considerando-se a mesma faixa. Inicialmente, cabe destacar que 9 municípios possuem baixo percentual de estatutários, sendo eles: Vera Cruz; São Gonçalo do Amarante; Parnamirim; Monte Alegre; Maxaranguape; Ilmo Marinho; Goianinha; Ceará-Mirim e Bom Jesus. São José de Mipibu possui um percentual médio, e Nísia Floresta, Natal e Extremoz apresentam alto percentual, mas bem próximos ao limiar de 41% que caracteriza esta faixa. Não foi possível identificar dados relativos a Arês e Macaíba.

Quanto à adesão, cinco municípios possuem baixa adesão (São José de Mipibu, Monte Alegre, Maxaranguape, Ilmo Marinho e Arês); quatro municípios apresentam-se na faixa média (Parnamirim, Nísia Floresta, Natal e Macaíba); e seis municípios possuem alta adesão (Vera Cruz, São Gonçalo do Amarante, Goianinha, Extremoz, Ceará-Mirim e Bom Jesus).

Relacionando-se os dois elementos, identificou-se um cenário inusitado. Poucos municípios observaram o padrão esperado, segundo o qual o baixo percentual de estatutário superior em relação ao total da administração direta geraria baixo percentual de adesão aos instrumentos da política (Monte Alegre, Maxaranguape e Ilmo Marinho); e a um alto percentual, corresponderia uma alta adesão (apenas Extremoz). Os demais municípios apresentaram um comportamento desconforme, visto que apresentaram um alto percentual de estatutários e média adesão (Natal e Nísia Floresta). Em outros casos, foi possível identificar Vera Cruz; Ceará-Mirim; Bom Jesus; São Gonçalo do Amarante e Goianinha com baixo percentual de estatutários e alta adesão, destacando-se Vera Cruz e Bom Jesus com 92% dos instrumentos da política ambiental presentes no contexto local.

5 Considerações finais

O estudo realizado na Região Metropolitana de Natal à luz dos elementos discutidos por Marengo (2017) chamou a atenção para a relação entre a burocracia estatal e as políticas

ambientais e a correspondência apenas parcial entre o perfil da burocracia municipal e o cenário institucional encontrado em cada ente. Assim, é possível ressaltar que outros aspectos relacionados ao debate das capacidades estatais podem influenciar a gestão das políticas públicas, a exemplo da capacidade fiscal e política existentes. Novas pesquisas podem ser realizadas com o objetivo de investigar a capacidade de efetivação das normas e de implementação dos planos que foram identificados pela MUNIC (2018), até mesmo como meio para verificarmos se é, de fato, o corpo técnico local que está atuando na formulação dos instrumentos.

Os dados apresentados neste estudo representam um avanço em relação aos elementos que vinham sendo apontados quanto à ausência de uma governança metropolitana na RMN. O fato é que, para além das questões político-partidárias (BARROS *et al*, 2020) e institucionais (ALMEIDA *et al*, 2019), o perfil da burocracia dos municípios metropolitanos também representa um entrave, uma vez que os resultados indicam uma disparidade da composição do corpo burocrático, com uma tendência de crescimento dos cargos comissionados e poucas realidades que se aproximam do cenário apontado por Marengo (2017).

Portanto, notou-se que a estrutura administrativa dos órgãos estudados apresenta os mais diversos formatos e se diferenciam quanto às pautas trabalhadas. Os marcos regulatórios também seguem a lógica das desigualdades presentes nos municípios. A teoria mobilizada de Marengo (2017) aponta o nível de profissionalização burocrática como uma condição necessária para o desenvolvimento. No entanto, em contextos metropolitanos deve-se considerar que, além do nível da burocracia, há ainda o federalismo cooperativo, que trata da relação horizontal existente entre os municípios. Assim, o estudo apontou uma nova agenda de pesquisa: associar as variáveis relacionadas à burocracia profissional sob a ótica weberiana, com variáveis de coordenação federativa entre entes subnacionais.

O Estado atua não só sob o que determina os aparatos legais ditos nos aspectos normativos de suas competências e responsabilidades, mas este assume um papel fundamental, uma vez que é responsável por induzir e orientar as políticas públicas. No entanto, as capacidades de conduzir de modo eficiente, eficaz e efetivo vêm se tornando cada vez mais um campo de estudo fértil. O agravamento dos problemas ambientais no Brasil tenciona aqueles que possuem a responsabilidade de pautar uma agenda de sustentabilidade ambiental.

Em nossos estudos, percebemos que uma boa organização administrativa das gestões locais na RMN é uma condição necessária para existir em um espaço metropolitano, já que tais municípios sofrem juntos as consequências de um desenvolvimento urbano sem planejamento.

São necessárias ações de estruturação e capacitações que perpassem todas as esferas governamentais, pois muitos direcionamentos vêm de cima para baixo, sem considerar as capacidades dos municípios, o que se reflete em dificuldades reais na implementação das políticas. Na RMN, isso é notório quando percebemos as discrepâncias entre os municípios e as ausências legais de aspectos de balizadores da política. “Ineficiências burocráticas também devem ser sanadas, visto que ainda persiste, em muitos órgãos do Sisnama, uma “cultura cartorial”, focada em processos (como a emissão de licenças ambientais) e não em resultados relacionados à melhoria de qualidade ambiental” (MOURA, 2016, p.37).

A pesquisa, portanto, abre caminhos para que outros fatores sejam estudados, buscando-se compreender o que limita a cooperação entre os municípios nas mais diversas áreas das políticas públicas.

Referências

ALMEIDA, Lindijane; BARROS, Terezinha; CÂMARA, Richardson; SILVEIRA, Raquel (2019). Capacidade institucional nos municípios e a governança metropolitana: uma análise da Metrópole Funcional de Natal/RN. In: Clementino, M. L.. **Duas décadas da Região Metropolitana de Natal** (v. 1, p. 42-60). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles.

ALMEIDA, Lindijane; BARROS, Terezinha SILVEIRA, Raquel (2020). **Geografia do voto e o engajamento metropolitano dos deputados estaduais do Rio Grande do Norte**. 2020 In: 44º Encontro Anual da ANPOCS, 2020, Formato Virtual. Anais do 44º Encontro Anual da ANPOCS.

COELHO, Rony; GUTH, Felipe; LOUREIRO, Miguel (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público** (Online), v. 71, 778-808.

Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. AFD MGSOG/UNUMerit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. UNU-MERIT Working Papers No. 053

CLEMENTINO, M. L. M.. A. (2018) Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. In: Bárbara Oliveira Marguti; Marco Aurélio Costa; César Buno Favarão. (Org.). **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole 1** ed. v. 1, p. 367-390. Brasília.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, R. ; ALBUQUERQUE, P. (2021). Capacidade Estatal e Desempenho na Percepção dos Burocratas Brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos Ebape.br** (FGV), 1-19.

FONSECA, Igor F. (2016). Capacidades Estatais e Políticas Ambientais: uma análise comparada dos processos de coordenação intragovernamental para o licenciamento ambiental de grandes barragens (Brasil, China e Índia).. In: Alexandre de Ávila Gomide; Renato Raul Boschi. (Org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. 1 ed. v.1. 259-289. Rio de Janeiro: Ipea.

GOHN, M. G. (2005). Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais. In: **Seminário Promoção da Saúde em Debate**. Saúde e Sociedade. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP. v. 13, 20-31.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C.. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas** (1 ed. v. 1, 15-30). Brasília: IPEA.

GOMIDE, Alexandre De Ávila (2017, julho 31). ENAP. **Desenvolvimento de capacidades**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fTn-IW2-2Bs> . Acesso em: 12 de julho de 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, A. K. ; MACHADO, R. (2018) . Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: Roberto Pires; Gabriela Lotta; Vanessa Elias de Oliveira. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas** (1 ed. v.1, 85-104). Brasília: IPEA.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; LINS, R. S.; MACHADO, R. (2021). Burocracia e Desempenho da Administração Pública: em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. **Cadernos de Gestão Pública**, v. 26, 1-21.

GRIN, EDUARDO JOSÉ; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros (About disconnections and gaps: an analysis of state capacity and public finances in brazilian municipalities). **Cadernos de Gestão Pública**, v. 23, 1-25.

HANSON, Jonathan K.; SIGMAN, Rachel. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. **The Journal of Politics**. v.83, n.4, p. 1495–1510.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010) **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, RJ.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC**. Rio de Janeiro, RJ.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020) **Cidades**. Rio de Janeiro, RJ.

IDSC BRASIL -Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil. (2021) **Perfis das Cidades Brasileiras**.

LEME, Taciana Neto. (2016) Governança ambiental no nível municipal. In MOURA, Adriana Maria de Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** / organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: Ipea.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. (2016) . Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política (Online)**, v. 24, 49-65.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. (1999) Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso)**, v. 14, n.41, 69-89.

MARENCO, André.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. (2016). **Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e policies nos municípios brasileiros**. In: 10º Encontro da

Associação Brasileira de Ciência Política, 2016, Belo Horizonte. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte: ABCP, v. 1, 1-33.

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

MARENCO, André. (2017). **Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros**. DADOS - REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, v. 60, 1025-1058.

MOURA, A. M. M. (2016). Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: Moura, Adriana M. M.. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** (1 ed. v. único, 13-44). Brasília: Ipea.

PIRES, Roberto; GOMIDE, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política (Online)**, v. 24, 121-143.

SOUZA, Celina. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública (Impresso)**, v. 51, 25-45.

SOUZA, Celina. (2018). FEDERALISMO E CAPACIDADES ESTATAIS: O PAPEL DO ESTADO-MEMBRO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: Roberto Pires; Gabriela Lotta; Vanessa Elias. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas** (1 ed. v. 1, 269-298). Brasília: Ipea.