



Administração Pública e Gestão Social
ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

Policy Capacity: Um Conceito Polissêmico no Âmbito da Administração Pública

Simão, Gustavo Leonardo; Ramos Silveira, Suely de Fátima

Policy Capacity: Um Conceito Polissêmico no Âmbito da Administração Pública

Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 2, 2022

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351570330005>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Policy Capacity: Um Conceito Polissêmico no Âmbito da Administração Pública

Policy Capacity: A Polysemic Concept in Public Administration Framework

Policy Capacity: Un Concepto Polisémico en el Marco de la Administración Pública

Gustavo Leonardo Simão

Universidade Federal de Lavras, Brasil

gustavo.simao@ufv.br

Redalyc: [https://www.redalyc.org/articulo.oa?](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351570330005)

id=351570330005

Suely de Fátima Ramos Silveira

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

sramos@ufv.br

Recepción: 17 Abril 2021

Aprobación: 19 Agosto 2021

Publicación: 07 Abril 2022

RESUMO:

Objetivo da Pesquisa: O presente trabalho, de natureza bibliográfica, objetivou analisar o conceito de *policy capacity* sob dois aspectos: frentes de pesquisa e identificação da base intelectual seminal.

Enquadramento Teórico: A capacidade de uma resposta célere e eficaz credita qualidade à gestão pública e, a partir disso, amplia o capital político dos agentes governamentais em vista da legitimidade alcançada. Nesse sentido, o presente trabalho está estruturado em torno da análise do conceito da capacidade dos agentes governamentais para escolhas estratégias na alocação dos recursos aos fins públicos.

Metodologia: A pesquisa tem por natureza uma abordagem quantitativo-descritiva, baseada na análise bibliométrica de trabalhos acadêmicos. Os dados bibliográficos foram extraídos da coleção principal da *Web of Science* (WoS). Para a análise dos dados bibliométricos foram utilizados dois *softwares* – o VOSviewer e o Iramutec.

Resultados: Os resultados identificaram duas perspectivas teóricas enfoque-resultados: a processual e a estrutural. Essas duas perspectivas se voltam para a análise da relação entre sucessos e insucesso das decisões implementadas no escopo da gestão pública. Apontou-se, ainda, a existência de redes de parceria entre os pesquisadores mais referenciados na produção de conhecimento sobre *policy capacity*.

Originalidade: A pesquisa analisa e contextualiza um conceito recorrente na nova agenda no âmbito dos trabalhos acadêmicos sobre Administração Pública. Assim, a partir da elucidação do que se denominou, neste trabalho, de duas macro perspectivas de convergência em relação às falhas e sucessos da *policy capacity*, há uma oferta de *insights* para a redução da polissemia do termo. Por decorrência, os resultados auxiliarão um melhor enfoque do conceito nos estudos futuros.

Contribuições Teóricas e Práticas: Os dois aspectos encontrados como delimitantes da abordagem da *policy capacity*, o processual e o estrutural, no escopo das frentes de pesquisa existentes, bem como as bases intelectuais ativas sobre a temática, são relevantes à redução da polissemia existente em torno do conceito de *policy capacity*.

PALAVRAS-CHAVE: competências, eficácia, gestão pública, governança.

ABSTRACT:

Research objective: *This literature review aimed to analyze the policy capacity concept in two focus: research front and seminal intellectual basis.*

Theoretical Framework: *The effective and quick response capability credits quality to public administration and, as a result, expands the agents' political capital, in view of the legitimacy achieved. In this sense, the present paper is structured around the analysis of government agents' capabilities concept to make strategic choices about resources allocation to public purposes.*

Methodology: *This research has a quantitative approach, based on bibliometric analysis of academic papers. Bibliographic data were extracted from the main collection of the Web of Science (WoS). VOSviewer and Iramutec were used for the bibliometric data analysis*

Results: Two theoretical focus-results perspectives were identified in results – procedural and structural. These two perspectives turn to analysis of the relationship between success and failure of decision-making process implement in public administration. It was also pointed out networks among the most referenced researchers about policy capacity.

Originality: *The study examines, as well as contextualizes, the manner in which policy capacity – a recurrent concept in the Public Administration agenda. The study offers insights, based on the elucidation of two macro perspectives convergence in relation to policy*

capacity failures and success. As a result, there is a contribution to polysemy reduction in relation to policy capacity, and, consequently, the results will better assist future studies.

Theoretical and Practical Contributions: *The two aspects found as delimiting the policy capacity approach, the procedural and the structural, as the research fronts scope, as well as active intellectual bases are relevant concerning reducing existing polysemy around the concept.*

KEYWORDS: competences, efficiency, public administration, governance.

RESUMEN:

Objetivo de la investigación: El presente trabajo de carácter bibliográfico tuvo como objetivo analizar el concepto de capacidad estatal para la producción de políticas públicas en dos aspectos: los frentes de investigación y la identificación de la base intelectual seminal.

Marco teorico: La capacidad de respuesta rápida y eficaz acredita la calidad a la gestión pública y, a partir de ella, amplía el capital político de los agentes gubernamentales, dada la legitimidad lograda. En este sentido, el presente trabajo se estructura en torno al análisis del concepto de capacidad de los agentes gubernamentales para tomar decisiones estratégicas en la asignación de recursos a fines públicos.

Metodología: La naturaleza de la investigación es un enfoque cuantitativo, basado en el análisis bibliométrico de trabajos académicos. Los datos bibliográficos se extrajeron de la colección principal de Web of Science (WoS). Para el análisis de los datos bibliométricos se utilizaron dos softwares: VOSviewer e Iramutec.

Resultados: Los resultados identificaron dos perspectivas teóricas de enfoque-resultados: la procedimental y la estructural. Estas dos perspectivas giran hacia el análisis de la relación entre el éxito y el fracaso de las decisiones implementadas en el ámbito de la gestión pública. También se señaló la existencia de redes de socios entre los investigadores más referenciados en la producción de conocimiento sobre capacidad política.

Originalidad: La investigación analiza y contextualiza un concepto recurrente en la nueva agenda en el ámbito de los trabajos académicos sobre Administración Pública. Así, a partir de la elucidación de lo que se denominó en este trabajo de dos macro perspectivas de convergencia en relación a los fracasos y aciertos en el policy capacity, surge una oferta de insights para reducir la polisemia del término. Como resultado, los resultados ayudarán a enfocar mejor el concepto en estudios futuros.

Aportes Teóricos y Prácticos: Los dos aspectos encontrados como delimitadores del enfoque de la policy capacity, el procedimental y el estructural, en el ámbito de los frentes de investigación existentes, así como las bases intelectuales activas sobre el tema son relevantes para la reducción de la polisemia existente en torno al concepto de capacidad política.

PALABRAS CLAVE: competencias, eficacia, gestión pública, gobernanza.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças demográficas, a globalização, a ampliação da atuação do Estado na garantia de serviços públicos nas áreas sociais, bem como a defesa de preservação do meio ambiente, têm ampliado a complexidade de gestão e tomada de decisão por parte dos agentes políticos e da burocracia (Peters, 1996; Bakvis, 2000; Flynn, 2011, Howlett, Wellstead, & Craft, 2016). Soma-se a esse cenário a cobrança do setor econômico-financeiro por uma maior responsabilidade/transparência fiscal por parte da gestão pública em diversos países (Esteller-Moré & Polo Otero, 2012; Bisogno & Cuadrado-Ballesteros, 2021). Nesse contexto, a perspectiva da *accountability* tem propiciado a ampliação das requisições da sociedade civil não apenas no controle das ações governamentais, mas na ampliação das expectativas em relação à qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública (Wu, Ramesh, & Howlett, 2015; Reddick, Demir, & Perlman, 2020).

A partir desses desafios, reformas têm sido implementadas no escopo da estruturação governamental como uma prerrogativa de busca de eficiência, principalmente, frente à resolução dos desequilíbrios fiscais (Paula, 2005; Saguin, 2016; Kvilvang, Bjurström, & Almqvist, 2019). Entretanto, modificar a estrutura de governo em diversas regiões é uma ação complexa, que perpassa alterações culturais e institucionais (Paula, 2005). Essas modificações envolvem, certamente, a conjugação de habilidades dos diversos atores sociais imersos na gestão pública, sejam eles agentes políticos ou burocratas.

Tais habilidades têm sido caracterizadas no conceito de *policy capacity*, que expressaria tanto a liberdade de os atores governamentais criarem cursos de ação para o alcance de melhores condições de vida para os

cidadãos, e também como condicionantes técnicos a serem aplicados aos diversos estágios da intervenção (Newman, Cherney, & Head, 2017). Porém, conforme expressam Wu *et al.* (2015), poucos esforços têm sido empreendidos no sentido de delimitar como a *policy capacity* pode ser percebida em uma perspectiva prático-operacional, uma vez que mesmo a definição do conceito ainda não conseguiu criar uma convergência. Pensamento semelhante é apresentado em Lawrence, Fierlbeck, McGrath e Curran (2020), pois, para esses autores, muito embora diversas definições de *policy capacity* tenham sido apresentadas ao longo do tempo, ainda é incipiente o conjunto de informações acerca da validação dessas conceituações.

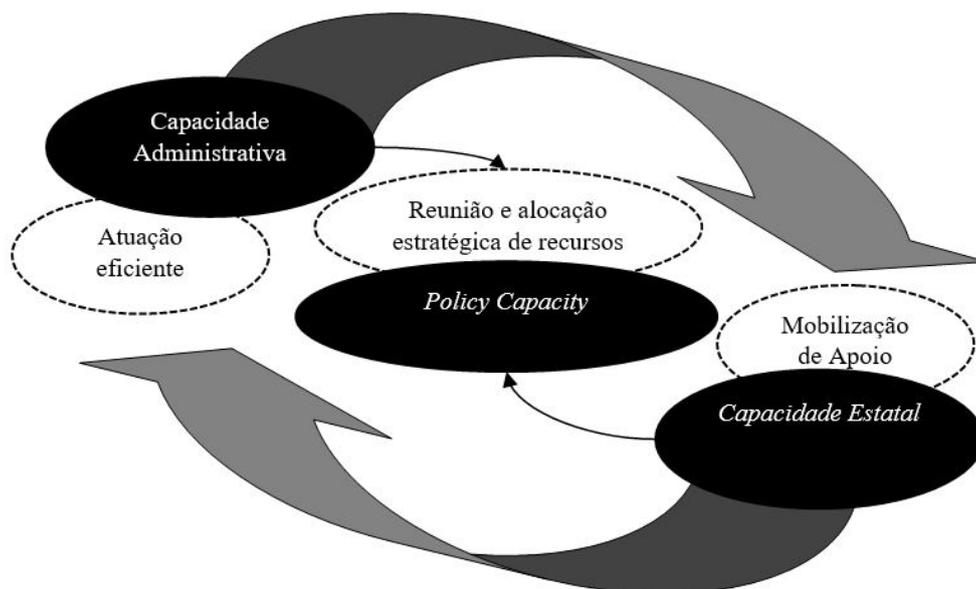
Este trabalho, de natureza bibliográfica, busca contribuir para uma melhor delimitação acerca de como o conceito de *policy capacity* tem sido empregado em trabalhos acadêmicos e quais as bases intelectuais responsáveis por sua disseminação. Assim, para atingir tal intento, a presente pesquisa teve por foco a seguinte questão: quais as abordagens e quem são os responsáveis pelo desenvolvimento de pesquisas sobre *policy capacity* no contexto da Administração Pública?

Para responder a tal questionamento, o presente trabalho foi organizado em quatro seções – na primeira são apresentados os cenários multifocais de *policy capacity*; na segunda, apresenta-se a metodologia utilizada na busca da base bibliográfica; na terceira é apresentada a análise e discussão dos resultados; e, na quarta e última, os direcionamentos conclusivos.

2 POLICY CAPACITY E SUAS ABORDAGENS

A concepção de capacidades, notadamente sob o enfoque da eficácia, eficiência e legitimidade, tem crescido nos últimos tempos em relação as análises voltadas à esfera da Administração Pública (Davis, 2000; Newman *et al.*, 2017; Shamsul Haque & Puppim de Oliveira, 2020). Porém, como se percebe em Painter e Pierre (2005), o enfoque da análise dessa capacidade na gestão pública pode ser caracterizado em diferentes perspectivas (ver Figura 1).

Figura 1: Representação da intercambialidade das capacidades na esfera governamental



Fonte: Adaptado de Painter e Pierre (2005).

Pela Figura 1 é possível perceber que, na concepção de Painter e Pierre (2005), existiriam três tipos de capacidades, quais sejam: a estatal, a administrativa e a *policy capacity*. A capacidade estatal está

relacionada à habilidade de os atores governamentais mobilizarem apoio social e econômico para o alcance dos objetivos públicos, ou seja, foca-se na relação entre os atores governamentais e a sociedade. Cunha, Pereira e Àvila Gomide (2017), a despeito de apontarem a existência de conceitos diversos e conflitantes, delimitam a capacidade estatal sob dois prismas – o endógeno, caracterizado pela capacidade de desenvolvimento administrativo, com a presença de especialistas, recursos financeiros e resiliência na formulação/implementação de políticas públicas; e o exógeno, relacionado à capacidade de negociação dos atores para a conciliação dos diversos interesses.

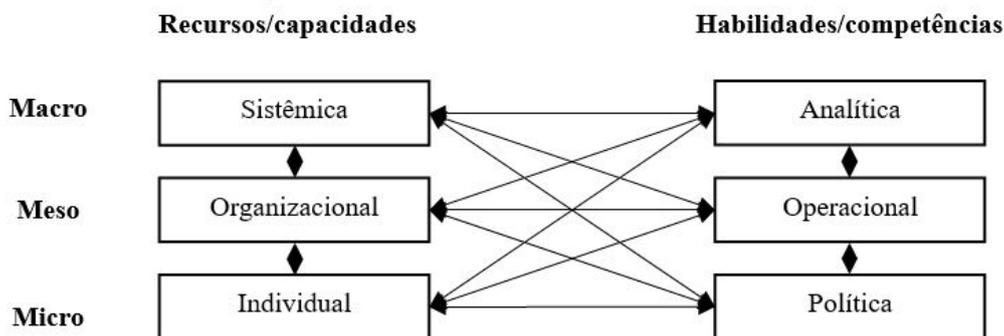
Já a capacidade administrativa, na concepção de Painter e Pierre (2005), volta-se ao nível da habilidade de os atores da esfera pública administrarem de maneira eficiente os recursos humanos e físicos necessários à entrega de resultados. Corroborando com essa ideia, Farazmand (2009) indica que a capacidade administrativa é o que faz a “máquina operar”, no sentido de tomada de decisões e na tradução das vontades políticas e coletivas por meio da implementação e gestão, bem como no desenvolvimento e entrega de serviços à manutenção da segurança e ordem social.

Por fim, a *policy capacity* seria o elo central em que circundariam as demais capacidades, uma vez que se relacionaria com a habilidade de os atores governamentais gerenciarem os recursos necessários de maneira a realizar escolhas coletivas inteligentes sobre as inúmeras possibilidades de alocar os recursos públicos escassos (Painter & Pierre, 2005). A esse respeito, Taciagh (2017) indica ainda que governos com disponibilidade de *policy capacity* se utilizam de abordagens mais sofisticadas que, por vezes, implicam em uma melhor qualidade de resultados das políticas, na medida em que aprimora a capacidade de análise dos problemas e na indicação das ações responsivas a serem implementadas.

Lawrence *et al.* (2020) concordam com o posicionamento delimitado pela Figura 1 e indicam que a *policy capacity* se estabelece como indicativo da capacidade geral de governo em um dado contexto. Contudo, por meio de uma análise pormenorizada é possível perceber que as distinções dos conceitos apresentadas por Painter e Pierre (2005) não são muito claras e se aproximam, por vezes, de termos sinônimos. A esse respeito, Woo (2021) chega a afirmar que a definição de Painter e Pierre (2005) é excessivamente ampla, o que prejudica um entendimento mais claro do termo.

Especificamente em relação ao conceito de *policy capacity*, que seria o elo central dessas capacidades governamentais, com base na perspectiva representada na Figura 1, diversos pesquisadores ainda são reticentes em relação à clareza das definições já apresentadas pela literatura. Na visão de Baskoy, Evans e Shields (2011), por exemplo, o conceito de *policy capity* é ainda indescritível e ambíguo. No mesmo sentido, Newman, Cherney e Head (2016) indicam que ainda não existe consenso acerca de uma definição fundamental do referido termo, mesmo que com o perceptível crescimento de pesquisas sobre o assunto. Por outro lado, cientes dessa baixa convergência, Wu *et al.* (2015) e Howlett (2015), tentando ser mais objetivos, indicam, posteriormente a uma análise das diversas definições, que a *policy capacity* é multinível, compreendendo um conjunto de distintas habilidades e competências dos agentes necessárias à execução das funções políticas, conforme se verifica na Figura 2.

Figura 2: Quadro conceitual da policy capacity



Fonte: Adaptado de Wu et al. (2015) e Howlett (2015).

Pelos enfoques evidenciados na Figura 2, é possível perceber uma correlação entre habilidades que se manifestam em distintos níveis. Por essa delimitação, existiriam três habilidades, ou competências, quais sejam: analítica, operacional e política. Essas habilidades se manifestariam em *policy capacity* sob os enfoques sistêmico, organizacional e individual. Nesse sentido, pode-se perceber que a *policy capacity* gera, na perspectiva de Wu *et al.* (2015) e Howlett (2015), nove tipos básicos. Gomide, Pereira e Machado (2018), em um esforço de interpretar em definições mais claras o esquema apresentado no modelo da Figura 2, apresentam as perspectivas evidenciadas no Quadro 1.

Quadro 1: Entrecruzamento do quadro conceito de policy capacity

			Habilidades/Competências			Policy Capacity
			Analítica	Operacional	Política	
			Políticas públicas tecnicamente sólidas	Alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que sejam implementadas	Obtenção e sustentação de apoio político	
Recursos	Sistêmica	Credibilidade (apoio e confiança) que uma organização estatal possui de políticos e da sociedade	Disponibilidade de dados	Visão compartilhada	Ganho de confiança pública	
	Organizacional	Eficácia da gestão (sistemas de informação, gestão de pessoas, gestão de recursos financeiros etc.).	Sistemas de informações eficientes	Ambiente político institucionalmente organizado	Comunicação em via dupla	
	Individual	Conhecimento técnico-político dos atores políticos e burocratas.	Processar informações	Liderança e/ou liberdade em relação às funções gerenciais	Conhecimento político e experiência	

Fonte: Adaptado de Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 89/90) e Wu et al. (2015).

Nesse sentido, conforme se percebe pela análise das informações do Quadro 1, a *policy capacity* seria manifesta em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Ademais, no aspecto prático, a *policy capacity* seria passível de ser visualizada em um nível micro, nas habilidades individuais; no nível meso, nos recursos organizacionais; e no nível macro, nos condicionantes gerais. Na visão de Woo (2021), a perspectiva

delimitada na Figura 2 seria a mais assertiva, na medida em que permite considerar a manifestação do conceito em todo o processo político e não apenas em ações pontuais. Porém, conforme se percebe em Bakir e Çoban (2019)[2], Chenboonthai e Watanabe (2018), dentre outros, as distinções apresentadas no Quadro 1 acabam por criar denominações subjacentes ao próprio conceito de *policy capacity*, ou seja, criam-se diversos tipos de suas aplicações, o que amplia a polissemia existente.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa tem por natureza uma abordagem quantitativa, de enfoque descritivo, baseada na análise bibliométrica de trabalhos acadêmicos. A análise bibliométrica, também denominada de revisão sociométrica sistemática, tem por objetivo revisar quantitativamente informações relacionadas a determinados documentos e, a partir disso, evidenciar a relação existente entre elas (Chen, 2006; Chen & Song, 2019). Resultados obtidos por meio de uma análise bibliométrica possibilitam, nesse sentido, verificar como está organizado o estado da arte da pesquisa sobre um fenômeno organizacional. Esse tipo de análise possibilita perceber a trajetória dos estudos realizados ao longo do espaço temporal de análise, as parcerias existentes e, por consequência, as tendências futuras.

Chen (2006) delimita que a pesquisa bibliográfica é utilizada para mensurar informações sob duas perspectivas: frente de pesquisa, caracterizada como questões emergentes e grupos de conceitos transitórios em uma determinada questão de pesquisa; e a base intelectual, com aferimento da citação e cocitação, importante para referenciar a localização e a evolução da rede das discussões sobre um determinado tema. E é justamente sob ambas perspectivas que este trabalho se encontra estruturado, cujo enfoque se dá a partir das informações atinentes à *policy capacity* no âmbito da Administração Pública.

Os dados bibliográficos analisados nesta pesquisa foram extraídos da coleção principal da *Web of Science* (WoS). A WoS é, na concepção de Liu *et al.* (2014), uma das mais relevantes bases de dados científicos disponíveis, em vista de sua robustez na indexação de citações científicas. Em decorrência disso, tem sido utilizada como fonte de informações para trabalhos nas mais diversas áreas de conhecimento, como se verifica em Porter, Youtie, Shapira e Schoeneck (2008), Jakovljevic e Pejic (2017), entre outros.

Uma revisão de literatura a partir da análise de informações bibliográficas, é centrada em conceitos. Nesse sentido, esses conceitos é que determinam a estrutura de organização de uma revisão (Webster & Watson, 2002). Neste artigo, os dados foram extraídos da WoS, utilizando-se a conjugação dos termos/conceitos de busca elencados no Quadro 2.

Quadro 2: Termos de busca centrados no conceito Policy capacity

Conjugação dos termos de busca	Número de trabalhos reportados na área de administração pública
<i>Policy capacity AND govern*</i>	56
<i>Policy capacity AND public policy</i>	10
<i>Policy capacity AND public administration</i>	9
<i>Policy capacity AND public policy AND public administration</i>	2
<i>Policy capacity AND public policy AND govern*</i>	9
<i>Policy capacity AND analytical capacity</i>	10
<i>Policy capacity AND operational capacity</i>	1
<i>Policy capacity AND political capacity</i>	4
<i>Policy capacity AND analytical capacity AND operational capacity AND political capacity</i>	1
TOTAL	102
TOTAL (excetuando os trabalhos duplicados)	72

Fonte: Web of Science (2019).

É possível verificar, pelas informações contidas no Quadro 2, que foram utilizadas nove combinações de termos de busca, todas centradas no conceito *policy capacity*. O critério de refinamento da busca foi o

de tópico, que considera a conjugação dos termos, discriminados no Quadro 2, atendida quando de sua ocorrência no título, resumo, palavras-chave ou *keywords plus* ^[4].

Como o enfoque da análise desta pesquisa está voltado à verificação do panorama da aplicabilidade do conceito de *policy capacity* no âmbito da Administração Pública, foram selecionados apenas aqueles trabalhos com problemáticas concernentes ao contexto da área de conhecimento de interesse. O espaço temporal considerado para a seleção desses trabalhos na base bibliográfica, foi de 1960-2019. Esse espaço temporal se justifica a partir da delimitação apresentada por Cingolani (2013), indicando que os estudos pioneiros sobre *policy capacity* ocorreram em duas ondas – a primeira, na segunda metade do século XX, nos anos 1960; e a segunda, em meados dos anos de 1970 nos Estados Unidos, especificamente a partir da adoção do paradigma estadocêntrico.

Para a análise dos dados bibliométricos foram utilizados dois *softwares*, o VOSviewer e o Iramutec. No primeiro *software*, as análises foram realizadas de modo a identificar a recorrência de termos mais utilizados nos 72 trabalhos finais selecionados, todos publicados no idioma inglês, em periódicos internacionais.

Em relação à análise de citação, o critério de busca em relação à exigência mínima se direcionou a pelos menos um trabalho de cada um, do conjunto de autores percebidos na busca; e ao menos 10 referências de um determinado autor. O *default* do *software* reportou 34 resultados (pesquisadores), dos quais 23 mantinham relações de conexão. Por consequência, foram esses 23 itens conectados que representam referências de pesquisadores (citações autorais) consideradas na elaboração da rede.

Na análise de coocorrência de palavras, que é uma verificação relevante do ponto de vista de se reportar os enfoques dados aos trabalhos bibliográficos analisados, optou-se pelo filtro de pelo menos 10 palavras, que compreendeu o título e o resumo. A opção inserida no VOSviewer foi pela análise em modo *full counting*, que considera toda a ocorrência de um determinado termo nos documentos analisados. A partir dessa delimitação houve a indicação de 1896 termos, 28 termos atendiam os critérios. Adicionalmente, realizou-se o descarte de cinco termos irrelevantes[5], de maneira a tornar mais clara a rede de resultados.

As redes de resultados apresentadas pelo VOSviewer indicam, além da conjugação dos termos em *clusters*, os atributos de pesos. Enquanto o *cluster* agrupa os termos em relação à proximidade, os atributos de peso indicam a importância do mesmo no contexto da rede. Nesse sentido, “quanto maior o peso de um item, maior o rótulo do item na visualização” (Eck & Waltman, 2018, p. 14). É preciso sublinhar que o nível de relação dos termos resultará em maior ou menor densidade das linhas. Ademais, quanto maior a proximidade, maior a densidade de ligação.

No segundo *software*, o Iramutec, a inserção dos dados textuais obtidos pela seleção dos artigos para processamento foi utilizada como forma de elucidar, com maiores detalhes, as informações apresentadas nas redes do VOSviewer. Nesse segundo momento, utilizou-se como *corpus* textual de análise a questão de pesquisa dos artigos previamente selecionados. Assim, empregou-se a seleção do trecho em que se constata o problema de pesquisa e/ou os objetivos gerais e específicos para compor o *corpus* a ser analisado pelo *software*.

O entendimento adotado é que questões de pesquisas, bem como objetivos, retratam quais as lacunas focalizadas pelos pesquisadores nos trabalhos selecionados para a análise. Corroborando com esse entendimento, Campbell *et al.* (1982) já indicavam que problemas de pesquisas são utilizados como formas de elucidar controvérsias, integrar diferentes abordagens ou desafiar crenças vigentes.

A técnica utilizada para a representação gráfica, a partir das análises realizadas no Iramutec, foi a de análise de similitude. Esse tipo de representação permite o reconhecimento da relação entre as principais palavras que compreendem um segmento de texto, no caso em questão, o segmento do problema de pesquisa e/ou dos objetivos geral e específicos.

Por fim, os critérios utilizados para a composição da análise de similitude foram o tamanho de ST (seguintes de texto) igual a 10 e o método de construção de ST na proposição de ocorrências. Ressalta-se que termos estruturais, recorrentes na escrita de um artigo científico, foram manualmente retirados previamente à estruturação da rede.

determinadas regiões geográficas e setores da máquina pública; e (3) ao sucesso ou à falha da implementação de ações em estados/países (ver Figura 4).

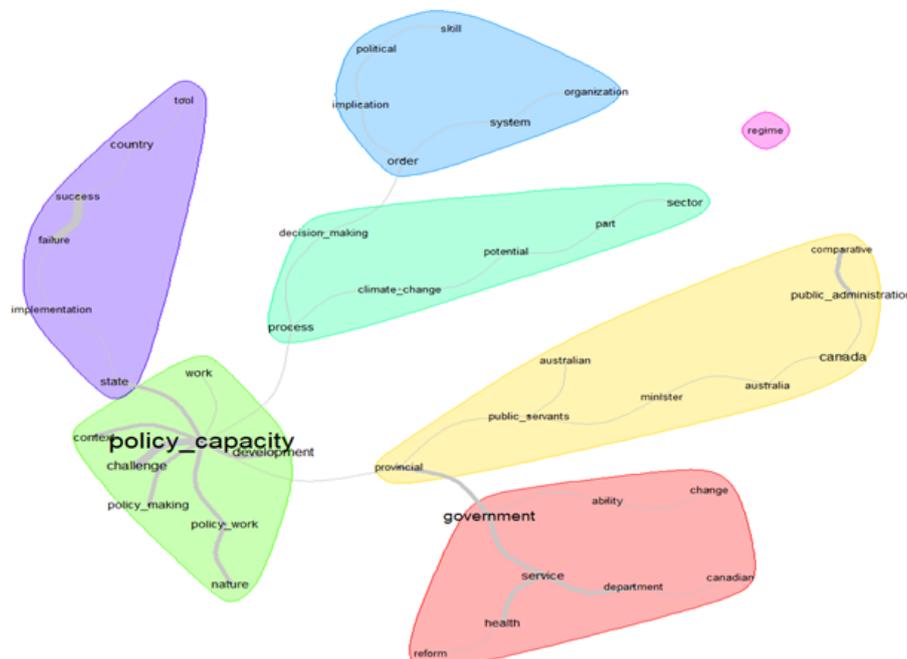
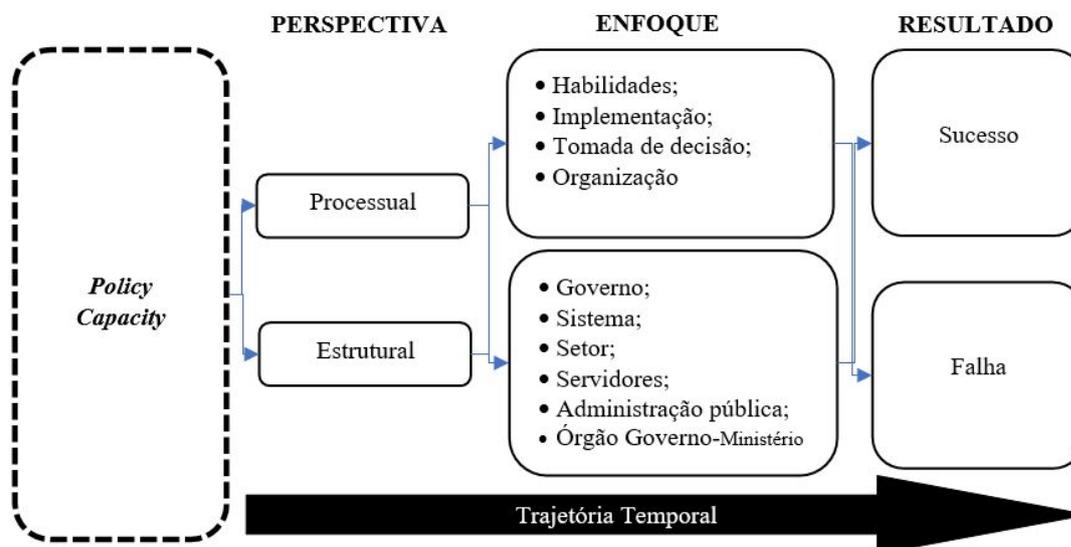


Figura 4: Panorama da relação entre os enfoques do problema de pesquisa e objetivos.

Nas ramificações da Figura 4 sobressaem duas conexões do termo desenvolvimento, que se encontra inter-relacionado à análise do governo e às áreas de serviços governamentais, inclusive, a habilidade/capacidade de realizar ou tratar de mudanças. Em outra ramificação, ainda no âmbito do desenvolvimento, é possível identificar o enfoque às grandes divisões administrativas (províncias), onde se focaliza a análise dos servidores públicos e o próprio conceito de administração pública.

Em uma outra vertente analítica, encontram-se os trabalhos relacionados com problemas inerentes ao processo, que se subdividem em questões intercambiáveis às mudanças climáticas e à tomada de decisão. Especificamente em relação a esse último conceito, é possível inferir que o objetivo principal das pesquisas se volta para a capacidade política na tomada de decisão da esfera pública relacionada a determinados segmentos e setores. O processo de tomada de decisão também compreende as habilidades políticas e suas implicações, que conformam basicamente a concepção cunhada por Peters (1996). Uma última ramificação aborda a produção de políticas públicas no Estado, especificamente com temas relacionados à implementação de instrumentais/ferramentas que obterão falha ou sucesso em determinados países.

Pelos resultados encontrados é possível verificar que, muito embora Wu *et al.* (2015) e Howlett (2015) tenham delimitado três dimensões e três níveis de análise do conceito de capacidade política, os dados bibliométricos revelam basicamente dois cursos de ação a partir dos enfoques balizados nos 72 artigos pesquisados (Figura 5).

Figura 5: Perspectiva-enfoque-resultado do conceito de *policy capacity*.

Verifica-se que a focalização, bem como a decorrência das investidas científicas no contexto da análise de *policy capacity*, pode ser sumarizada em um encadeamento de ação-enfoque-resultado, como ilustrado na Figura 5. No curso dessa perspectiva existem proposições que congregam análises processuais da ação governamental, enquanto objetos de análise, por meio das quais se verifica a habilidade dos atores, a forma de implementação de tomada de decisão e o processo de organização.

Essa perspectiva processual é concebida a partir da perspectiva estrutural, que é a localização da unidade de análise em que os trabalhos são desenvolvidos, destacando-se a esfera de governo; os sistemas; os setores; os servidores; os órgãos governamentais, como os ministérios; e a própria administração pública, de maneira geral. É nesse escopo que se encontra a justificativa da recorrência de dois países nos resultados – a Austrália e o Canadá.

A justificativa utilizada nos trabalhos pesquisados, por seus autores, para a focalização nessas duas regiões em específico, dá-se pelo entendimento de que houve uma percepção de queda no nível da *policy capacity* da burocracia em ambas as regiões, o que tem ensejado mudanças na gestão pública e que, no caso do Canadá, especificamente, as reformas implementadas tornam as análises instrutivas às demais localidades (Baskoy *et al.*, 2011; Tiernan, 2012; Craft & Daky, 2017). Por fim, a partir de uma capacidade dinâmica, com a verificação de termos relacionados à reforma, às mudanças e aos resultados de fracasso/sucesso, infere-se que a trajetória temporal é fator interveniente tanto na concepção de entendimento do conceito de *policy capacity*, como no alcance positivo/negativo dos pontos focalizados pela análise.

Considerando que a concepção de *policy capacity* pressuponha, por sua natureza, a necessidade de ação de um ator localizado nas instâncias governamentais, os resultados das análises dos artigos evidenciam uma diversidade de possibilidades de agência por parte da burocracia. Essa ação dos atores governamentais pode ser analisada tanto enquanto composição de um todo, adotando uma perspectiva macroanalítica, quanto ter foco em setores específicos, como é o caso de ministérios e/ou outros órgãos governamentais. Importa destacar que tal entendimento corrobora a visão de Craft e Daky (2017), qual seja: independentemente das conceituações de *policy capacity* empregadas na literatura, todas acabam por realizar um mapeamento descritivo e/ou análise da capacidade disponível dos atores ou das organizações à contribuição efetiva do trabalho da burocracia. No mesmo escopo de diversificação se encontra o foco dos objetos de análise dos artigos examinados, que podem compreender habilidades dos atores governamentais na tomada de decisão, coadunando com a concepção

adotada por Pierre e Painter (2005), a implementação de políticas públicas, conforme definido por Davis (2000), ou ainda, a organização do processo das ações empreendidas na esfera governamental.

4.2 Base intelectual do conceito de policy capacity

Compreender a base intelectual principal referenciada nos trabalhos acadêmicos no âmbito da *policy capacity*, é relevante como forma de entender como o conceito, considerado polissêmico pelos próprios autores centrais, conforme se verifica em Wu *et al.* (2015), foi apresentado nos artigos selecionados. Além disso, Chen (2006) ressalta que a base intelectual pode clarificar as origens das fontes de pesquisa sobre o entendimento de um conceito, bem como as interconexões de pesquisadores, de forma a explicar as unidades de análise mais recorrentes.

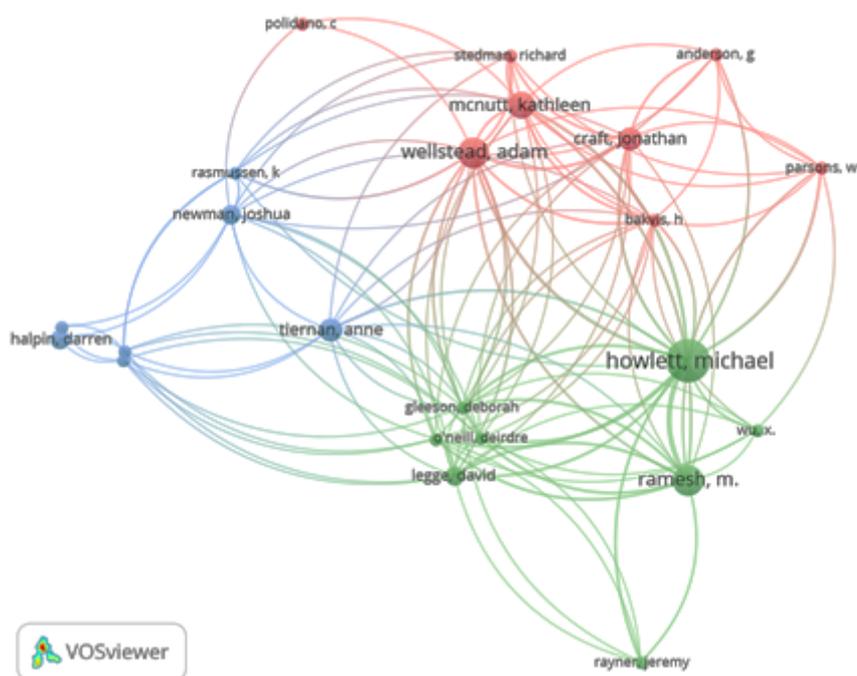


Figura 6: Rede de citação por autoria.

Os três principais autores citados (Figura 6), no âmbito das publicações analisadas, ranqueados em relação ao número de distintos trabalhos citados, são: Michael Howlett da *Simon Fraser University*, no Canadá, com 10 documentos/artigos citados 100 vezes; M. Ramesh da *National University of Singapore*, em Singapura, com cinco documentos citados 60 vezes; e Adam Wellstead da *Michigan Technological University*, nos Estados Unidos da América, com cinco documentos citados 48 vezes. Os enfoques dados por esses principais pesquisadores são apresentados no Quadro 3.

Quadro 3: Enfoque das pesquisas dos três mais citados pesquisadores

PESQUISADOR	ENFOQUE PREPONDERANTE	CONCEITO CENTRAL DE CAPACIDADE POLÍTICA
Michael Howlett	Governança; Trabalho político; Territórios (Canadá);	Capacidade de um governo para realizar as atividades diárias em relação ao ciclo político, sistêmico e das instituições (Howlett, 2015).
M. Ramesh	Governança	Competências e capacidades para a elaboração de políticas públicas (Wu <i>et al.</i> , 2015)*.
Adam Wellstead	Quadro de mudanças climáticas; Meio ambiente; Territórios e governos centrais (Austrália e Canadá); Trabalho político; Governança; Setores	Capacidade de evitar a falha política (Wellstead & Stedman, 2010).

* M Ramesch é o segundo autor

(*) M. Ramesch é o segundo autor.

A concepção de governança utilizada nos trabalhos citados se aproxima da perspectiva dedicada ao enfoque das mudanças implementadas pela administração pública a partir de reformas com o intuito de aprimorar a eficiência. Nesse sentido, ênfase é dada ao modo, à forma em que essas mudanças alcançam sucesso ou falham, debatidas nos trabalhos de Ramesh e Howlett (2014), Howlett (2015) e outros. O enfoque, portanto, se delimita à perspectiva da eficiência do processo governamental na entrega de melhores resultados à população. A abordagem dada por Adam Wellstead, considera o trabalho político como forma de aprimorar a eficácia governamental, conforme se verifica em Wellstead (2019), Wellstead e Stedman (2010) e outros. Adicionalmente, Wellstead se dedica à análise da *policy capacity*, especificamente em relação à elaboração de políticas públicas e ações de governos em tomar decisões relacionadas às mudanças climáticas. Esse enfoque de análise pode ser verificado em Wellstead e Stedman (2015).

Por fim, de forma a ressaltar o interesse dos *journal* em relação ao conceito de *policy capacity*, torna-se relevante elucidar o local em que os trabalhos dos três pesquisadores citados no Quadro 3 foram publicados. Importa salientar, entretanto, que como a análise de citações no *software* VOSviewer não permite a identificação dos artigos, o Quadro 4 apresentará uma descrição dos trabalhos desses autores, reportados na busca realizada na WoS, que foi a busca principal utilizada na seleção.

Quadro 4: Bases bibliográficas dos três autores mais citados sobre policy capacity

PESQUISADOR (*)	JOURNAL	ARTIGOS
Michael Howlett	<i>Public Administration and Development</i>	<i>Introduction to the special issue: "Conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges"</i>
	<i>Review of Policy Research</i>	<i>Assessing Policy Capacity for Climate Change Adaptation: Governance Arrangements, Resource Deployments, and Analytical Skills in Canadian Infrastructure Policy Making</i>
	<i>Policy and Society</i>	<i>The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance</i>
	<i>Regulation & Governance</i>	<i>Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures</i>
	<i>Asia Pacific Journal of Public Administration</i>	<i>An Asian perspective on policy instruments: policy styles, governance modes and critical capacity challenges</i>
	<i>Asia Pacific Journal of Public Administration</i>	<i>Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines</i>
	<i>Policy and Society</i>	<i>Understanding co-production as a new public governance tool</i>
	<i>Policy and Society</i>	<i>Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities</i>
M. Ramesh	<i>Public Administration and Development</i>	<i>Introduction to the special issue: "Conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges"</i>
	<i>Policy and Society</i>	<i>The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance</i>
	<i>Regulation & Governance</i>	<i>Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures</i>
	<i>Asia Pacific Journal of Public Administration</i>	<i>Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines</i>
	<i>Policy and Society</i>	<i>Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities</i>
Adam Wellstead	<i>Australian Journal of Public Administration</i>	<i>Government with a Cast of Dozens: Policy Capacity Risks and Policy Work in the Northern Territory</i>
	<i>Review of Policy Research</i>	<i>Policy Capacity for Climate Change in Canada's Transportation Sector</i>
	<i>Review of Policy Research</i>	<i>Dispersed Capacity and Weak Coordination: The Challenge of Climate Change Adaptation in Canada's Forest Policy Sector</i>
	<i>Public Management Review</i>	<i>Policy Capacity and Incapacity in Canada's Federal Government</i>
	<i>International Journal of Public Administration</i>	<i>Policy Advice from Outsiders: The Challenges of Policy Co-construction</i>
	<i>Journal of Comparative Policy Analysis</i>	<i>Climate Change Policy Capacity at the Sub-National Government Level</i>

* Autoria ou coautoria

Constata-se que a temática em questão tem encontrado respaldo de revistas com distintas finalidades no conjunto das discussões relacionadas à gestão pública, sejam elas com focalização geográfica, da ciência política e da própria área de administração. Isso evidencia o esforço do corpo editorial desses periódicos de, por um lado, tornar a abordagem da *policy capacity* mais clara, do ponto de vista de sua definição; por outro, analisá-la do ponto de vista empírico (técnico-operacional).

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho confirma os apontamentos já esperados, como se verifica em Wu *et al.* (2015) e outros, de que o conceito de *policy capacity* tem sido empregado em uma conceituação ampla e, por vezes, difusa. Essa amplitude, por consequência, determina uma certa polissemia à definição do mesmo. Entretanto, as análises aqui realizadas permitem caracterizar o emprego da *policy capacity* em duas macroperspectivas de convergência em relação aos fracassos e sucessos na análise de ações estratégicas naquilo que tange à alocação

dos recursos na gestão pública, destacadamente, ao que concerne a assertividade das decisões e ações. A primeira perspectiva se delimita no contexto de atos empreendidos nos processos, como as habilidades necessárias à implementação de políticas públicas e programas governamentais; na tomada de decisão de agentes políticos e burocratas; e na organização de processos corriqueiros. Na segunda, o foco se volta ao aspecto estrutural, com destaque para a análise de servidores públicos, dos departamentos, dos setores e da própria estruturação da administração pública como um todo.

Em relação à base intelectual seminal, considerada aquela com maior número de referências no conjunto de trabalhos selecionados na busca bibliográfica, verificou-se uma ligação, qual seja, a existência de parceria entre os três autores com maior número de citação, destacando-se os dois primeiros – Michael Howlett e M. Ramesh, que são pesquisadores lotados em distintos centros de pesquisa. Ao passo que os trabalhos de Howlett e Ramesh delimitam o conceito em relação ao aprimoramento das ações governamentais (eficiência), o enfoque dado nas pesquisas de Wellstead se volta para a análise de resultados – de se evitar resultados indesejados – e, portanto, da eficácia da ação dos atores. Parcerias em distintos centros de pesquisa evidencia o interesse do debate acerca da temática em regiões diversas, mesmo que dois países tenham se sobressaído nos resultados, o que pode explicar a amplitude de objetos de estudos e unidades de análise no contexto das pesquisas.

Ainda em relação à publicação dos trabalhos dos autores mais referenciados, percebe-se que *journals* relevantes, considerando-se aqueles de impacto no contexto da temática da gestão pública, possuem interesse em discussões sobre o tema, sejam elas empíricas e/ou teóricas. Isso evidencia oportunidades a novos trabalhos com foco nesse debate para pesquisadores da área de Administração Pública, Ciência Política e Relações Internacionais. De maneira complementar, os resultados apontam que a abordagem da governança é elemento comum nos enfoques preponderantes dos trabalhos dos autores mais referenciados, o que permite compreender em que esfera (objeto de estudo e unidade de análise) essa conceituação de governança tem sido pesquisada, quando conjugada ao conceito de *policy capacity*.

Apesar das contribuições trazidas neste trabalho, o mesmo apresenta algumas limitações, com destaque para o fato de se ter optado pela análise de dados bibliográficos contidos em apenas uma base. Assim, triangulações com informações de outras bases de dados científicos poderiam dar maior assertividade nas análises, bem como nos resultados obtidos. Complementarmente, análises relacionadas à metodologia utilizada nos trabalhos, bem como às conclusões obtidas, poderiam complementar as informações aqui apresentadas de modo a colaborar com futuras investidas empíricas.

REFERÊNCIAS

- Bakvis, H. (2000). Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividend: A report from Canada. *Governance*, 13(1), 71-103.
- Baskoy, T., Evans, B., Shields, J. (2011). Assessing policy capacity in Canada's public services: Perspectives of deputy and assistant deputy ministers. *Canadian Public Administration*, 54(2), 217-234.
- Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B. (2021). Budget transparency and governance quality: a cross-country analysis. *Public Management Review*, 23(8), 1-22.
- Campbell, J. P., Daft, R. L., Hulin, C. L. (1982). *What to study. generating and developing research questions* (vol. 6). Thousand Oaks: SAGE Publications, Incorporated.
- Chen, C. (2006). CiteSpace II: Detecting and visualizing emerging trends and transient patterns in scientific literature. *Journal of the American Society for information Science and Technology*, 57(3), 359-377.
- Chen, C., Song, M. (2019). Visualizing a field of research: A methodology of systematic scientometric reviews. *PloS one*, 14(10), 1-25.
- Chenboonthai, H., Watanabe, T. (2018). Organizational and systemic policy capacity of government organizations involved in Energy-From-Waste (EFW) development in Thailand. *Energies*, 11(10), 2501.

- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: Maastricht University.
- Craft, J., Daku, M. (2017). A comparative assessment of elite policy recruits in Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(3), 207-226.
- Cunha, B. Q., Pereira, A. K., de Ávila Gomide, A. (2017). State capacity and utilities regulation in Brazil: Exploring bureaucracy. *Utilities Policy*, 49, 116-126.
- Davis, G. (2000). Conclusion: Policy capacity and future of governance. In G. Davis & M. Keating (Eds.). *The future of governance*. NSW: Allen & Unwin.
- Eck, N. J., Waltman, L. (2018). *Manual for VOSviewer version 1.6.7*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Esteller-Moré, A., Polo Otero, J. (2012). Fiscal Transparency: (Why) does your local government respond? *Public Management Review*, 14(8), 1153-1173.
- Farazmand, A. (2009). Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty - first century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020.
- Flynn, G. (2011). Rethinking policy capacity in Canada: The role of parties and election platforms in government policy - making. *Canadian Public Administration*, 54(2), 235-253.
- Gomide, A., Pereira, A. K., Machado, R. (2018). Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In R. Pires, G. Lotta, V. E. Oliveira (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (pp. 85-104). Brasília: IPEA.
- Howlett, M., Ramesh, M. (2016). A chilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301-313.
- Howlett, M., Wellstead, A., & Craft, J. (Eds.). (2017). *Policy work in Canada: Professional practices and analytical capacities*. University of Toronto Press.
- Jakovljevic, M. M., Pejic, A. V. (2017). Growth of global publishing output of health economics in the twenty-first century: a bibliographic insight. *Frontiers in public health*, 5, 211.
- Kvilvang, N., Bjurström, E., Almqvist, R. (2020). Making sense of complexity in governance: the case of local public management in the City of Stockholm. *Policy Studies*, 41(6), 623-640.
- Lawrence, L. M., Fierlbeck, K., McGrath, P. J., Curran, J. A. (2020). An expert - generated tool for assessing policy capacity. *Canadian Public Administration*, 63(2), 293-317.
- Liu, W., Gu, M., Hu, G., Li, C., Liao, H., Tang, L., Shapira, P. (2014). Profile of developments in biomass-based bioenergy research: a 20-year perspective. *Scientometrics*, 99(2), 507-521.
- Newman, J., Cherney, A., Head, B. W. (2017). Policy capacity and evidence-based policy in the public service. *Public Management Review*, 19(2), 157-174.
- Painter, M., Pierre, J. (2005). In A. L. Pierre, & M. Painter (Eds). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 1-18). London: Palgrave Macmillan.
- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Peters, B. G. (1996). *The Policy Capacity of Government - Research Paper N. 18*. Canada.
- Porter, A. L., Youtie, J., Shapira, P., Schoeneck, D. J. (2008). Refining search terms for nanotechnology. *Journal of nanoparticle research*, 10(5), 715-728.
- Reddick, C. G., Demir, T., Perlman, B. (2020). Horizontal, vertical, and hybrid: An empirical look at the forms of accountability. *Administration & Society*, 52(9), 1410-1438.
- Saguin, K. (2017). Administrative Reforms and Policy Capacity in Asia: An Analysis of ADB's Public Sector Management Projects. *ASR: CMU Journal of Social Sciences and Humanities*, 3(1), 1-26.
- Shamsul Haque, M., Puppim de Oliveira, J. A. (2021). Building administrative capacity under developmental states in Chile and Singapore: A comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 220-237.
- Taeihagh, A. (2017). Network-centric policy design. *Policy Sciences*, 50(2), 317-338.

- Tiernan, A. (2011). Advising Australian federal governments: Assessing the evolving capacity and role of the Australian public service. *Australian Journal of Public Administration*, 70(4), 335-346.
- Webster, J., Watson, R. T. (2002). Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review. *MIS quarterly*, 26(2), 13-23.
- Wellstead, A. M. (2019). From Fellegi to Fonberg: Canada's Policy Capacity Groundhog Day? *Canadian Public Administration*, 62(1), 166-173.
- Wellstead, A., Stedman, R. (2010). Policy Capacity and Incapacity in Canada's Federal Government: The intersection of policy analysis and street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 12(6), 893-910.
- Wellstead, A., Stedman, R. (2015). Mainstreaming and beyond: Policy capacity and climate change decision-making. *Michigan Journal of Sustainability*, 3(1), 47-63.
- Woo, J. J. (2020). Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic. *Policy and Society*, 39(3), 345-362.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.

NOTAS

- [1] A terminologia no idioma inglês será mantida dado o fato de não se ter uma significação fidedigna de policy capacity no idioma português. Ademais, ao optar pelo emprego do termo em inglês, tem-se a pretensão de evitar a agregação de novas polissemias ao mesmo.
- [2] policy capacity organizacional.
- [3] policy capacity sistêmica e organizacional.
- [4] Keywords plus é um critério utilizado pela Thompson Reuters, empresa detentora da plataforma Web of Science, de modo a inserir termos adicionais aos trabalhos acadêmicos indexados na plataforma com o intuito de ampliar a recorrência dos trabalhos em buscas realizadas. Esses termos são resultado de uma revisão do título e das referências citadas pelos autores do trabalho.
- [5] Por termos irrelevantes, entenda-se: palavras como adjetivos, pronomes, advérbios que não indicam propriedades analíticas de interesse da pesquisa e são utilizadas como categoriais gramaticas recorrentes em trabalhos acadêmicos.