



Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuraçãoRafael Barbosa de Aguiar¹ Luciana Leite Lima¹ **Introdução¹**

O debate sobre as capacidades estatais está fortemente ligado ao da promoção do desenvolvimento. Historicamente, entre as décadas de 1930 e 1970 (sobretudo após as duas Guerras Mundiais), cabia ao Estado a criação de alternativas para superação do atraso econômico e social por meio da condução de projetos de industrialização, especialmente nos países subdesenvolvidos. A intervenção estatal era vista como um meio capaz de gerar desenvolvimento: acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e prover a infraestrutura necessária à urbanização (Evans, 1993; Gomide, 2016).

Todavia, a mudança na conjuntura internacional no final dos anos 1970 e no início da década de 1980 (choques do petróleo e crise de liquidez global) levaram ao questionamento do papel do Estado no desenvolvimento econômico. Tal postura encontrou fundamentação na teoria da escolha pública, que direcionou a atenção à investigação das falhas de governo, explorando as externalidades negativas da intervenção estatal. Ideias provenientes

desse programa de investigação, modeladas para a arena política, deram forma ao neoliberalismo. Todo esse contexto alcançou as abordagens da gestão governamental, fomentando a desconfiança em relação à capacidade do Estado de alcançar objetivos socialmente relevantes, já que estaria capturado pelos diversos grupos que disputam os recursos que concentra (Evans, 1995).

No fim dos anos 1990, o desemprego, a instabilidade financeira e o alto grau de pobreza encontrados em países que adotaram as medidas do Consenso de Washington levaram à perda de legitimidade dessa agenda. A partir daí, nenhuma posição sobre qual deve ser o papel do Estado para o desenvolvimento adquiriu hegemonia teórica ou política — sobretudo após a crise financeira mundial de 2008–2009 (Gomide, 2016).

De acordo com Souza (2017), em virtude da contribuição de cientistas sociais como Peter Evans, Theda Skocpol e Michael Mann, o debate sobre modernização e subdesenvolvimento tomou novo rumo, incorporando o entendimento de que os atributos

¹Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre (RS), Brasil. E-mails: rafaelba@yahoo.com.br; lucianaleitelima@gmail.com

¹Agradecemos os comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (BIB). Qualquer equívoco ou omissão é responsabilidade exclusiva dos autores.

Recebido em: 21/02/2019. Aprovado em: 20/04/2019.

do Estado são necessários, mas insuficientes para a produção de bens e serviços públicos. Além disso, seria necessária a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder estatal e fazê-lo atingir diversos grupos sociais e territoriais. A partir de tais contribuições, a noção de capacidade estatal passou a figurar na produção e no debate acadêmico e gerencial.

Este trabalho objetivou sistematizar essa literatura, partindo da pesquisa realizada por Cingolani (2013), visto que é um estudo recente de fôlego, que revisou a literatura internacional. Contudo, nossa contribuição será trabalhar esses dados englobando a literatura nacional, dando ênfase às definições, às dimensões da capacidade estatal e às formas de mensurá-las.

Da variedade conceitual

O conceito de capacidades estatais foi desenvolvido em estudos de sociologia e economia política que se debruçaram sobre a análise do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado no sentido da “boa governança” (Cingolani, 2013; Gomide, 2016).

Os trabalhos de Charles Tilly (1975), Theda Skocpol (1979), Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985) e Peter Evans (1995) forneceram as ideias desenvolvidas em Cingolani (2013), Cingolani, Thomsson e Crombrugge (2013), Evans e Rauch (1999) e Jessop (2001), além de terem inspirado, no Brasil, Gomide (2016), Souza (2016, 2017) e Bichir (2016), entre outros.

De acordo com Jessop (2001) *apud* Cingolani (2013), na ciência política, a re-

levância do Estado foi reinstalada em duas ondas: nos anos 1960, pelas teorias marxistas sobre o Estado capitalista; e, nos anos 1970 e 1980, por meio do movimento institucional estadista. A primeira onda ocorreu na Europa e foi motivada pela necessidade da reavaliação da visão marxista do Estado, considerando os efeitos redistributivos da economia do bem-estar que emergia (Esping-Anderesen, 1991). Esta sugeria que o Estado poderia não ser sempre e diretamente um órgão de classe, mas, contextualmente, poderia se autonomizar em relação à burguesia, embora mantida a subordinação estrutural.

A segunda onda teve início nos Estados Unidos e se caracterizou pelo afastamento em relação às perspectivas marxistas e behavioristas nos estudos sobre a ação governamental (Cingolani, 2013). Mudou o foco: da sociedade para o Estado. Com base na tradição weberiana, duas principais características dos Estados modernos receberam atenção: “A importância da monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros de serviço público profissionais, permanentes e insulados”² (Cingolani, 2013, p. 4).

Nessa linha, os autores clássicos que abordaram a importância da monopolização do poder coercitivo são Tilly (1975) e Midgal (1988). Tilly (1975) estudou o papel da guerra na formação dos Estados na Europa Ocidental. Para o autor, o nível de intervenção do Estado é determinado pela capacidade de arrecadar impostos, isto é, a capacidade de “construir um aparato que efetivamente extraia os recursos necessários da população e que controle seus esforços para resistir à extração desses recursos” (Tilly, 1975, p. 40).

2 Todas as traduções foram feitas pelos autores.

Já Midgal (1988) demonstrou como as capacidades estatais configuravam-se em países em desenvolvimento: por que alguns são capazes de estabelecer regras comportamentais mais efetivas para a sociedade e outros não? Ele sustentou que sociedades fortes afetam a capacidade do Estado de atingir seus objetivos, já que conseguiriam resistir à intervenção. Para tanto, o autor define como capacidade estatal “a habilidade dos líderes do Estado em usar suas agências para induzir as pessoas a fazerem o que eles querem que elas façam” (Midgal, 1988, prólogo). Em contraste com a visão estadocêntrica, o autor afirma que a chave para explicar a capacidade estatal é a distribuição do controle social entre diversas organizações, incluindo o Estado (Cingolani, 2013; Cingolani; Thomsson; de Crombrughe, 2013).

Entre os estudos envolvendo tanto a importância da monopolização do poder coercitivo quanto a formação de quadros de serviço público profissionais, sobressaem Skocpol (1979), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Evans (1995) e Weiss (1998).

Skocpol (1979) analisou a interação entre o aparato estatal, as elites e os burocratas, demonstrando que a natureza dessa relação pode determinar a autonomia do Estado, especialmente em suas capacidades administrativa, coercitiva e extrativa. A autora mostrou que a falta de controle do aparelho estatal pela classe aristocrática é fundamental para criar oportunidades de surgimento de revoluções sociais, desencadeando mudanças estruturais fundamentais. Por sua vez, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) evidenciaram como a autonomia do Estado opera no processo de definição de diferentes metas políticas. Nesse sentido, Skocpol (1985, p. 9) definiu a capacidade estatal como a “habilidade para implementar objetivos oficiais,

especialmente sobre a atual ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes”.

Já Evans (1995) investigou as características que permitiriam aos Estados agir de forma a promover o crescimento econômico. O autor argumenta que a gama de ações que um governo pode tomar depende dos diferentes tipos de estruturas estatais existentes, bem como do tipo de relação que os Estados estabelecem com os grupos sociais. Assim, as intervenções mais efetivas seriam resultado da combinação entre uma burocracia competente e coerente, por isso autônoma, e parcerias com os grupos sociais envolvidos. Variações nestes dois elementos (autonomia e parceria) criariam diferentes capacidades estatais.

Weiss (1998), em consonância com Evans (1995), estudou a habilidade transformativa do Estado no contexto da globalização, referindo-se a esta como “capacidade do Estado de se adaptar aos choques e pressões externas, gerando meios sempre novos de governar o processo de mudança industrial” (Weiss, 1998, p. 4). A autora defende o papel do Estado na coordenação de mudanças industriais para enfrentar a competição internacional. Enfatiza também a persistência da centralidade do Estado na economia, desafiando os pontos de vista da opinião pública sobre o desaparecimento do Estado em um mundo crescentemente globalizado (Cingolani, 2013; Cingolani; Thomsson; de Crombrughe, 2013).

Enfim, vimos que no debate sobre capacidades estatais existem diversas definições para o conceito, algumas complexas e outras mais simples, entretanto, puderam-se observar algumas congruências. Uma delas diz respeito à centralidade do Estado de exer-

cer suas funções de forma profissionalizada e insulada de interesses dos grupos sociais. Os primeiros trabalhos do campo privilegiaram a capacidade fiscal, coercitiva e de penetração no território, tendo em vista a extração de recursos financeiros da população e a minimização das resistências correspondentes. Outros estudos prolíficos passaram a incorporar a sociedade não mais como agente passivo, mas como ator de relevância.

Sobre essa pluralidade de definições e enfoques, resta ainda averiguar sua adequabilidade a diferentes contextos. Tal indagação encaminhou nosso olhar para trabalhos desenvolvidos no Brasil, conforme segue.

Estudos recentes sobre capacidade estatal no Brasil

A vasta literatura internacional sobre capacidade estatal inspirou uma série de estudos no Brasil. Neste tópico, discutiremos alguns trabalhos nacionais recentes, sistematizados segundo as áreas de políticas enfocadas: desenvolvimento, burocracia, inovação, industrial, infraestrutura energética, ambiental, trabalho e seguridade social, social, comércio exterior, cooperação internacional e internacionalização econômica. Nesse caminho, ressaltaremos o conceito empregado na análise, bem como a dimensão enfatizada e a relação de causalidade estabelecida. Vale ressaltar que esse levantamento não foi exaustivo, focamos nos trabalhos mais representativos de cada campo, considerando o espaço disponível e o objetivo deste artigo.

Análises de políticas de desenvolvimento foram realizadas por Gaitán e Boschi (2016), Gomes (2016), Gomide e Pires (2012) e Nunes (2018). Gaitán e Boschi (2016) investigaram o papel das coalizões de governo na formulação de um projeto

de *desenvolvimento* socioeconômico, relacionando a existência de coalizões de apoio à sustentabilidade temporal de políticas públicas, de modo que uma agenda nacional de desenvolvimento pudesse prosperar e se manter. Gomes (2016), por sua vez, analisou como instituições de representação extraparlamentares poderiam ampliar as capacidades estatais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, possibilitando a formulação de novas políticas de desenvolvimento.

Ainda nessa área de política, Gomide e Pires (2012) categorizaram o entrelaçamento entre as dimensões democrática e burocrática a partir da combinação de dois eixos: o técnico-administrativo (associado à competência da burocracia estatal em traçar, implementar e coordenar estratégias em diferentes níveis de governo) e o político (associado à habilidade dos atores do Estado de expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político-representativo nos processos de políticas públicas). Seguindo essa proposta, Nunes (2018) estudou se as capacidades burocráticas e políticas existentes, entre 2003 e 2010, foram suficientes para a execução da estratégia de desenvolvimento dos dois mandatos do governo Lula. O autor constatou que o Estado não tinha as capacidades necessárias para implementar uma estratégia nos moldes pretendidos; consequentemente, o projeto encontrou obstáculos difíceis de contornar. Como limitações o autor apontou a ausência de uma burocracia suficientemente autônoma e competente, bem como estrategicamente inserida na sociedade, para tomar as principais decisões acerca da política econômica, o que conferiria apoio político tanto ao processo decisório quanto ao de construção institucional.

Nota-se que a temática da relação entre o Estado e a sociedade é recorrente nos estu-

dos sobre políticas de desenvolvimento. Segundo Evans (1995), isso se deve ao fato de que o desenvolvimento é um objetivo compartilhado pelos atores e cuja consecução depende de ação concertada. Desse modo, é interessante verificar como essa questão se manifesta nas políticas e nas análises.

Pesquisando o tema da *qualidade da burocracia*, Souza (2016) examinou a profissionalização, a qualificação e a forma de recrutamento dos quadros burocráticos de agências governamentais no Brasil e na Argentina, com o objetivo de investigar a capacidade de implementação de políticas. A autora identificou que, nos dois países, a capacidade burocrática não era distribuída uniformemente entre as agências governamentais, o que poderia ser explicado pela dependência da trajetória (*path dependence*), principalmente quanto à agenda de redemocratização e aos diferentes momentos das reformas constitucionais e institucionais. Em outro trabalho, analisando o processo de modernização do Estado brasileiro, Souza (2017) associou o conceito de capacidade estatal à profissionalização da burocracia federal. Para a autora, a redemocratização alicerçou o padrão de recrutamento por concursos públicos, consolidando características weberianas na burocracia, o que teria gerado maior propensão para atuar no controle das regras, dos procedimentos e do âmbito fiscal, assegurando a eficácia das políticas públicas. Ela concluiu que, se por um lado, a capacidade burocrática do Executivo federal estaria promovendo a implementação de políticas preferenciais, por outro, sua distribuição seria desigual entre setores de políticas.

Na mesma linha, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) utilizaram a capacidade burocrática, entendida enquanto a combinação de autonomia profissional e capacidade téc-

nica, para identificar discrepâncias entre os municípios brasileiros (no que diz respeito a indicadores desses recursos) e o quanto os recursos influenciam a habilidade de tributar dos municípios brasileiros. Os resultados mostraram que administrações municipais com serviço público mais profissionalizado têm maiores chances de incrementar suas arrecadações do imposto patrimonial. De forma similar, Grin *et al.* (2018) testaram a hipótese de que quanto mais as localidades dispusessem de capacidades estatais, mais qualificada seria a sua gestão fiscal. Os autores avaliaram a estrutura organizacional, as habilidades para formular e gerir políticas, bem como a qualificação dos recursos humanos e do planejamento municipal. Além disso, analisaram o poder para legislar sobre regulações que afetam o comportamento dos atores econômicos e influenciam a *performance* fiscal local. E, por fim, examinaram como o governo municipal estabelece canais de interlocução para lidar com demandas sociais por meio de conselhos de políticas públicas e consórcios intermunicipais.

O tema da qualidade da burocracia é um dos mais pesquisados na literatura internacional sobre capacidades estatais (Bäck e Hadenius, 2008; Evans e Rauch, 1999; Geddes, 1994; Hendrix, 2010). No Brasil, como vimos, a aproximação com as capacidades burocráticas/administrativas é comumente realizada por meio da utilização das características weberianas, a exemplo da qualificação da burocracia e do recrutamento meritocrático.

Passemos agora às políticas de *inovação*. Castro (2016) analisou a capacidade de formular e implementar estratégias e de contornar e evitar armadilhas em países de renda média, destacando as dimensões políticas (tomada de decisão e direção), buro-

cráticas (formulação e implementação de políticas públicas), relacionais (busca por consensos) e financeiras. Sob outra perspectiva, Jaguaribe (2016) enfocou a capacidade de formular, coordenar e executar objetivos de política tecnológica, examinando a evolução da iniciativa chinesa a partir de seus objetivos, governança e visão de futuro. Segundo ele, tais elementos, ao longo de um processo de reforma, propiciaram transformações na abrangência e na complexidade da política, de modo a formar um paradigma de política técnico-industrial.

Para políticas de inovação, a recorrência que surge nos estudos de Castro (2016) e Jaguaribe (2016) é a utilização das capacidades burocráticas e relacionais. Desse modo, enfatizam-se os processos de formulação e implementação por meio da conexão com grupos diversos da sociedade, com vistas à mobilização de recursos políticos necessários ao funcionamento da política (Gomide, 2016).

Em relação à política *industrial*, Delgado (2016) investigou a capacidade de coordenação na China, na Índia e no Brasil. Para o autor, a especificidade dessa área exige a atuação de organismos permanentes de coordenação que sejam relativamente imunes às flutuações dos ciclos políticos. De forma associada, o *accountability* favoreceria a continuidade da formulação e da implementação desse tipo de política.

Em políticas de *infraestrutura energética*, também enfocando a capacidade de coordenação, Santana (2016) analisou as condições físicas, de financiamento e de sustentação burocrática nos BRICS. Testou algumas hipóteses acerca do papel da estrutura nacional de finanças e procurou demonstrar as vantagens do sistema coordenado por crédito bancário, como instrumento para superar as defasagens tecnológicas do regime produtivo.

Dois tipos de capacidades se destacam aqui, a de coordenação (entre o governo central e as esferas de poder subnacionais, e entre o governo central e o empresariado) e a de regulação (criação de normas específicas).

Examinando a política *ambiental*, Fonseca (2016) investigou a adoção de procedimentos de licenciamento ambiental no Brasil, na Índia e na China na área de construção de barragens e geração de infraestrutura hidrelétrica. Para isso, enfatizou a capacidade de coordenação, tanto entre as agências governamentais quanto entre o Estado e a sociedade. O autor sustenta que a coordenação intragovernamental, em simultâneo às habilidades de defesa e promoção de direitos minoritários, seria condição necessária para a concretização de políticas promotoras de desenvolvimento ambiental sustentável.

A capacidade de coordenação teve grande destaque nas políticas industrial, de infraestrutura energética e ambiental. Como visto, esses tipos de políticas exigiriam maior grau de coordenação, uma vez que normalmente são planejadas para o longo prazo, pois, além de demandar um elevado investimento inicial, não trazem retorno imediato, estando sujeitas às flutuações dos ciclos políticos. Logo, a capacidade de coordenação conformaria um instrumento para superar essas barreiras e, conjuntamente com as capacidades burocrática e relacional, oportunizaria a continuidade da formulação e da implementação de políticas nessas áreas.

No que tange às políticas de *trabalho e seguridade social*, Lanzara (2016) examinou os sistemas de proteção social da África do Sul, da Argentina e do Brasil, destacando os diferentes graus de articulação entre as políticas previdenciárias e de proteção ao trabalho. O autor buscou averiguar como os países vêm construindo ou mobilizando

a capacidade estatal no campo da regulação pública do trabalho e da previdência social, diante dos desafios postos pela globalização econômica.

Envolvendo a política *social*, Bichir (2016) estudou as principais condições que permitiram o desenvolvimento de programas nacionais de transferência de renda no âmbito dos sistemas de proteção social do Brasil, da Argentina e da África do Sul. A autora enfatizou as condições político-institucionais do surgimento e desenvolvimento desses programas, bem como suas articulações com outras políticas sociais. A investigação acionou os conceitos de capacidades: política — opção pela alternativa da transferência de renda associada a distintas estratégias para angariar apoio; administrativa/burocrática — burocracia voltada exclusivamente ao desenvolvimento social e insulada de interesses; e de coordenação — entre as instituições responsáveis pela área de desenvolvimento social e aquelas a cargo de outras políticas sociais, como educação, saúde e geração de emprego e renda. De outro ângulo, Steffen (2017) observou a relação entre os Estados e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento com o propósito de verificar se as capacidades estatais, predominantemente a burocrática, seriam determinantes para a decisão de alocação de recursos destinados ao financiamento de projetos sociais na América Latina e no Caribe. Como *proxy* da capacidade estatal, Steffen (2017) utilizou a tipologia de *welfare gaps*, isto é, a diferença entre as necessidades no âmbito social que a população apresenta e a habilidade do governo em atendê-las. Para as políticas sociais, o destaque recaiu sobre as capacidades: política — como forma de garantir apoio, minimizar a resistência dos atores políticos e construir consensos; de coordenação —

considerando a intersectoriedade demandada; e burocrática — na forma da garantia de corpo administrativo exclusivo e insulado para a execução da política.

Tratando-se da política de *comércio exterior e de cooperação internacional*, Anastasia e Las Casas (2016) salientaram as capacidades estatais relacionadas à cooperação internacional bilateral entre Brasil e China e entre Brasil e África do Sul. Partiram do pressuposto de que as instituições políticas afetam o comportamento dos atores, assim como a dinâmica de interação e os resultados do jogo. Utilizaram como lente de análise a capacidade de cooperação, entendendo que capacidades [diversas] semelhantes no nível doméstico contribuiriam para a cooperação no nível internacional. Já Leopoldi (2016) analisou as mudanças no formato do capitalismo brasileiro nas duas últimas décadas. Tomou como unidade de análise as políticas de desenvolvimento voltadas para a *internacionalização da economia*, que envolviam diversas agências e ministérios bem como se tornaram parte da agenda da política externa e da diplomacia brasileiras. Mostrou como a agenda das últimas décadas tem visado à inserção do país na economia internacional por meio de uma ação efetiva do Estado, mobilizando as capacidades burocráticas (criar e manter, nas agências governamentais, uma burocracia especializada e dotada de transparência e *accountability*), de coordenação (mecanismos de coordenação intraburocráticas) e relacionais (arenas de diálogo entre governo, empresários e trabalhadores). Vê-se que as políticas de comércio exterior, cooperação internacional e internacionalização da economia valorizam as capacidades relacional e de coordenação, uma vez que versam sobre os aspectos da interação complexa entre diversos atores —

nacionais e internacionais, estatais, empresariais e societais — como condição para o funcionamento das políticas.

O Quadro 1 sintetiza os tipos de políticas estudadas, os autores e a dimensão enfatizada.

Por fim, podemos perceber que três tipos de capacidades receberam maior atenção nos estudos em foco. Em primeiro lugar está a dimensão burocrática, mobilizando a hipótese de que um quadro de profissionais qualificados, com perspectivas de carreira, que compartilham dada percepção acerca dos objetivos e da desejabilidade da intervenção, para remontar às ideias em Skocpol (1985), geraria impactos positivos no desenho, nos processos e nos resultados das políticas públicas. Em segundo lugar, agrupamos as dimensões relacional e de coordenação, visto que abordam aspectos da interação como condição de bom funcionamento das políticas. E, em terceiro lugar, as capacidades política, de negociação e de construção de consensos. Dessa constatação, partimos para a exploração e especificação das dimensões das capacidades.

Dimensões da capacidade estatal

Como vimos, as definições de capacidades estatais podem ressaltar diferentes dimensões. Um dos primeiros autores a elencar esses aspectos foi Mann (1993), que definiu quatro tipos de fontes de poder social: ideológica, econômica, militar e política — esta de domínio estatal. O Estado, por sua vez, exerceria dois tipos de poder sobre a sociedade: despótico e infraestrutural. O primeiro corresponde à intervenção do Estado na sociedade sem negociação institucionalizada. Já o poder infraestrutural remete à capacidade do Estado de introduzir-se na sociedade civil e implementar decisões por todo o seu domínio territorial.

Por meio de uma revisão sistemática de literatura internacional, Cingolani (2013) identificou sete principais dimensões acionadas nos estudos sobre capacidade estatal. A primeira delas é a *coercitiva/militar*, que consiste na capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo. A segunda é a *fiscal* — capacidade de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos, podendo também referir-se à eficiência nos gastos do governo (Dincecco, 2011). Aqui, um dos autores mais reconhecidos é Tilly (1975), que enfatizou a relação entre a capacidade fiscal e a construção de um aparato repressivo, voltado para a extração de recursos da sociedade. A terceira dimensão é a *administrativa* ou *de implementação*, que tem raízes na tradição weberiana, pautada na existência de uma burocracia profissional e insulada. Neste recorte, salientam-se os trabalhos de Evans e Rauch (1999) e, especificamente no Brasil, o de Souza (2016). A quarta é a *transformativa* ou *de industrialização* — capacidade de intervir no sistema produtivo e moldar a economia. A quinta é a *relacional* ou *cobertura territorial*, que “busca capturar até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações” (Cingolani, 2013, p. 31). A sexta dimensão é a *legal*, focando o papel do Estado em garantir compromissos firmados e a execução de contratos. Por fim, tem-se a *política*, referindo-se ao nível de poder acumulado pelos líderes eleitos para induzir as prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais (partidos, Congressos, Câmaras etc.).

Apesar de os autores apresentarem diversas dimensões das capacidades estatais, Hendrix (2010) argumenta que três são mais exploradas: a militar, a administrativa

**Quadro 1 – Capacidade estatal no Brasil,
tipos de políticas analisadas, autores e dimensão enfatizada.**

| Tema/tipo de política | Autor(a) | Dimensão enfatizada |
|-------------------------------|-------------------------------------|---|
| Ambiental | Fonseca (2016) | Coordenação |
| Burocracia | Souza (2016, 2017) | Burocrática |
| Burocracia | Marenco, Strohschoen e Joner (2017) | Burocrática, Fiscal e Política |
| Burocracia | Grin <i>et al.</i> (2018) | Burocrática, Política, Regulação e Fiscal |
| Comércio Exterior | Anastasia e Las Casas (2016) | Legal, Relacional, Política e Burocrática |
| Desenvolvimento | Gaitán e Boschi (2016) | Política e Relacional |
| Desenvolvimento | Gomes (2016) | Relacional |
| Desenvolvimento | Gomide e Pires (2012) | Política e Burocrática |
| Desenvolvimento | Nunes (2018) | Política e Burocrática |
| Industrial | Delgado (2016) | Coordenação |
| Infraestrutura energética | Santana (2016) | Coordenação e Regulação |
| Inovação | Castro (2016) | Política, Burocrática e Relacional |
| Inovação | Jaguaribe (2016) | Burocrática |
| Internacionalização Econômica | Leopoldi (2016) | Burocrática, Coordenação e Relacional |
| Social | Bichir (2016) | Política, Burocrática e Coordenação |
| Social | Steffen (2017) | Burocrática e Fiscal |
| Trabalho e Seguridade Social | Lanzara (2016) | Regulação |

ou burocrática e a qualidade e coerência das instituições políticas. Contudo, Hanson e Sigman (2013) acreditam que o universo do Estado tem, pelo menos, seis funções: manutenção da ordem, proteção dos direitos de propriedade, cumprimento de contrato, provisão de bens e serviços públicos, competência técnica e coordenação de informações e medidas. Cingolani (2013), por sua vez, acredita que essas funções podem ser agrupadas em: extrativa, coercitiva e administrativa.

No Brasil, as dimensões da capacidade estatal foram abordadas por Gomide (2016) e Souza (2017). Gomide (2016) propõe analisar a capacidade a partir dos aspectos: coercitivo, fiscal, administrativo, relacional,

legal e político. A *capacidade coercitiva* diz respeito ao papel do Estado na manutenção da ordem pública e na defesa do território. Essa dimensão pode ser encontrada em estudos sobre os “Estados frágeis, isto é, países caracterizados pelo fraco poder ou legitimidade de seus Estados para proteger seus cidadãos, deixando-os vulneráveis a eventos de risco como conflitos internos, violência, fome etc.” (Gomide, 2016, p. 23). A *capacidade fiscal* enfoca o poder do Estado na extração de recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos. A *capacidade administrativa* ou *burocrática* envolve a habilidade de implementação das políticas públicas. Para tanto, seria necessária uma burocracia

profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários. A dimensão *relacional* concerne às habilidades das burocracias estatais de se conectarem com os diversos grupos da sociedade. Dessa dimensão “adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações” (Gomide, 2016, p. 23). A dimensão *legal* ou *regulatória* range à capacidade para definir e garantir as regras que conformam as interações entre os atores; está relacionada à garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como à regulação da atividade econômica. Por último, a *capacidade política* ou de *condução* (*steering capacity*), correspondendo ao poder de agenda ou à faculdade dos governos eleitos de fazer valer suas prioridades. Ela evidencia tanto as “competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo quanto o poder de veto de atores político-institucionais sobre as decisões do Poder Executivo” (Gomide, 2016, p. 23).

Já Souza (2017) sustenta que o conceito de capacidade estatal incorpora quatro dimensões; três delas são similares às apresentadas por Gomide (2016): a política, a legal e a organizacional/administrativa, às quais agrega a capacidade de políticas públicas. Nas palavras da autora,

o componente *político* diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente *legal* diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente *organizacional/administrativo* remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de *políticas públicas*, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões

sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas (Souza, 2017, p. 31, grifo dos autores).

Enfim, percebe-se que os estudos são variados e acabam convergindo para a delimitação dos tipos de dimensões mais valorizados da capacidade estatal. Para ilustrar, o Quadro 2 traz os principais conceitos de capacidade estatal encontrados na literatura e a dimensão enfatizada pelos autores.

Após estabelecer as principais dimensões propostas por autores nacionais e internacionais, bem como trazer os principais conceitos de capacidade estatal e relacionar com a dimensão enfatizada por estes, resta ainda discutir quais as formas de medidas presentes na literatura, conforme segue.

Formas de medir a capacidade estatal

O tópico visa a discutir as formas de medir as capacidades estatais encontradas na literatura. Para tanto, foram analisados estudos internacionais e nacionais, pioneiros e recentes, relevantes para o tema. Outros trabalhos, que não foram descritos, compuseram o Quadro 3, do estado da arte sobre a forma de mensuração dessas capacidades.

O primeiro trabalho que se debruçou sobre como medir a capacidade estatal foi o de Geddes (1994). Ela enfatizou a capacidade administrativa/burocrática desenvolvendo o índice estratégico de

Quadro 2 – Conceituação de capacidade estatal na literatura e relação com a dimensão enfatizada.

| Autor(es) | Conceituação de capacidade estatal | Dimensão enfatizada |
|-----------------------------|---|---|
| Huntington (1968) | A capacidade do Estado é a durabilidade, complexidade, adaptabilidade, coerência e autonomia de organização e procedimentos. | Burocrática/ Administrativa |
| Tilly (1975, p. 40) | No processo de formação do Estado na Europa Ocidental, o nível do Estado é definido pela construção de um aparelho de Estado repressivo que “efetivamente extraia os recursos necessários da população local e verifique seus esforços para resistir à extração de recursos”. | Coercitiva e Fiscal |
| Skocpol (1979) | A integridade soberana e o controle administrativo-militar estável de um determinado território são condições prévias para a capacidade de qualquer estado em implementar políticas. Além disso, funcionários leais e qualificados e recursos financeiros abundantes são básicos para garantir a eficácia de todos os objetivos. | Burocrática/ Administrativa |
| Skocpol (1985, p. 9) | Capacidade estatal é a capacidade de “implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes”. | Burocrática/ Administrativa, Fiscal e Coercitiva |
| Rueschemeyer e Evans (1985) | Eficácia da intervenção estatal na economia. A intervenção efetiva requer uma burocracia capaz e boa coordenação e coerência entre as organizações do Estado. | Transformativa e Administrativa |
| Levi (1988) | A capacidade do Estado de fornecer bens coletivos aumentando a receita. | Fiscal |
| Evans (1995) | A chave para a capacidade estatal é a autonomia inserida: uma combinação de poder de insulamento administrativo e certo nível de inserção do Estado na estrutura produtiva. | Relacional, Transformativa e Burocrática |
| Mann (1986; 1993, p. 59) | O poder despótico é a “gama de ações que a elite estatal está habilitada a empreender sem negociações rotineiras e institucionalizadas com grupos da sociedade civil”. O poder infraestrutural, por outro lado, “é a capacidade de penetrar efetivamente na sociedade civil e implementar decisões políticas ou usar recursos em toda região”. | Administrativa, Relacional e Cobertura Territorial |
| Midgal (1988, prólogo) | Capacidades são “as habilidades dos líderes para usar as agências do Estado para fazer com que as pessoas na sociedade façam o que querem que elas façam”. Ou para “alcançar os tipos de mudanças na sociedade que seus líderes buscavam através do planejamento, políticas e ações”. Estes incluem “as capacidades para penetrar na sociedade, regular as relações sociais, extrair recursos e apropriar ou usar recursos de maneiras determinadas”. | Relacional e Cobertura Territorial |
| Weaver e Rockman (1993) | Listam dez capacidades estatais universais, dentre as quais servem para manter as prioridades; inovar quando as políticas antigas falharem e garantir a implementação efetiva das políticas. | Política e Relacional |
| Geddes (1994) | A capacidade de implementar políticas iniciadas pelo Estado depende da capacidade de tributar, coagir, moldar os incentivos enfrentando os setores privados e tomar decisões burocráticas efetivas durante a implementação. Todas essas habilidades dependem, por sua vez, da existência de organizações burocráticas efetivas. | Fiscal, Coercitiva e Administrativa |

Continua...

Quadro 2 – Continuação.

| Autor(es) | Conceituação de capacidade estatal | Dimensão enfatizada |
|--|---|---|
| World Bank (1997) | A capacidade estatal é definida como: a capacidade de empreender e promover ações coletivas de forma eficiente. | Política e Relacional |
| Weiss (1998, p. 7) | A capacidade de “conceber e implementar políticas que aumentam o excedente de investimento da sociedade ou, como mencionado anteriormente, a capacidade de coordenar as mudanças industriais para enfrentar o contexto em mudança da concorrência internacional”. | Transformativa |
| Evans e Rauch (1999) | O “nível Weberiano” é o grau em que as agências fundamentais do Estado são caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e oferecem carreiras previsíveis e de longo prazo. | Burocrática/ Administrativa |
| Centeno (2002) | A capacidade estatal é a capacidade da autoridade política relevante para fazer valer seus desejos. | Administrativa e Política |
| Fearon e Laitin (2003, p. 80) | A capacidade do Estado é “a capacidade policial e militar do governo e o alcance das instituições governamentais nas áreas rurais”. | Coercitiva e Cobertura Territorial |
| Fukuyama (2004, p. 7) | Capacidade estatal como “a capacidade dos Estados de planejar e executar políticas e aplicar as leis de forma limpa e transparente”. | Administrativa e Legal |
| Charron e Lapuente (2010) | A capacidade de um Estado para realizar suas atividades de forma eficiente e sem corrupção. | Burocrática/ Administrativa |
| Acemoglu, Ticchi e Vindigni (2006; 2011) | A eficiência do Estado envolve as habilidades de uma autoridade central para monitorar burocratas. | Política e Legal |
| Besley e Persson (2007; 2009) | Alta capacidade é um bom cumprimento dos direitos de propriedade e contratos. | Legal e Fiscal |
| Bäck e Hadenius (2008) | A capacidade do Estado é multidimensional: monopólio dos militares, monopólio da capacidade fiscal, alta autonomia burocrática, monopólio da capacidade legal. | Coercitiva, Fiscal, Administrativa e Legal |
| Soifer (2008) | Três abordagens para o poder infraestrutural: a) relação entre o Estado e suas instituições radiais; b) capacidade da administração central; c) alcance territorial do Estado. | Relacional, Administrativa e Cobertura territorial |
| Besley e Persson (2008) | No centro da capacidade estatal está a capacidade de cobrar impostos para financiar bens públicos e fazer transferências. | Fiscal |
| Robinson (2008) | Coordenação do conhecimento em locais fragmentados de governança. | Relacional |

Continua...

Quadro 2 – Continuação.

| Autor(es) | Conceituação de capacidade estatal | Dimensão enfatizada |
|-------------------------------------|---|--|
| Cárdenas (2010) | A capacidade estatal é definida como a capacidade do Estado de gerar receita fiscal. | Fiscal |
| Kocher (2010) | Cinco características de Estados fortes que são viáveis: a) centralização e unificação; b) capacidade de riqueza e tributação; c) burocracia profissional; d) poucas restrições do regime; e) exército forte. | Coercitiva, Fiscal, Administrativa e Política |
| DeRouen <i>et al.</i> (2010) | A capacidade é a habilidade do estado de atingir os objetivos que persegue, possivelmente diante da resistência dos atores dentro do Estado. | Coercitiva |
| McBride, Milante e Skaperdas (2011) | Capacidade estatal denota o nível de compromisso que pode ser alcançado, mas que pode mudar ao longo do tempo a influência de pessoas de fora, bem como as ações dos principais atores nos países. | Legal |
| Dincecco e Prado (2012) | A capacidade fiscal é a capacidade dos Estados de aumentar as receitas fiscais. | Fiscal |
| Besley e Persson (2011) | Capacidade institucional do Estado para levar a cabo diversas políticas que oferecem benefícios e serviços às empresas domésticas. | Coercitiva, Legal e Fiscal |
| Hamm, King e Stuckler (2012) | A capacidade estatal é entendida como a existência do poder infraestrutural: a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e realizar seus objetivos. | Infraestrutural e Cobertura Territorial |
| Knutsen (2013) | A capacidade estatal é entendida como a implementação bem-sucedida de políticas públicas por meio de uma burocracia seguidora das leis e eficiente. | Administrativa, Legal e Fiscal |
| Fukuyama (2013) | A capacidade é definida pelos insumos para a burocracia, como o nível de educação dos funcionários do governo. | Burocrática/ Administrativa |
| Souza (2016, p. 51) | Capacidade estatal é definida como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”. | Burocrática/ Administrativa |
| Bichir (2016, p. 26) | As capacidades do Estado “derivam não só das competências de formulação e implementação de suas políticas, mas também da construção de apoio à agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes”. | Burocrática/ Administrativa e Relacional |
| Jaguaribe (2016, p. 26) | As capacidades estatais abarcam tanto as burocracias e as instâncias de ação do Estado como a dinâmica de atuação política — isto é, a “capacidade de formular políticas, construir e coordenar consensos, e abrir espaços de política pública (<i>policy spaces</i>) entre objetivos e oportunidades”. | Burocrática/ Administrativa, Política e Relacional |

Fonte: elaboração própria com base em Cingolani (2013). A autora não explanou sobre a forma de enquadramento das pesquisas nas dimensões enfatizadas. Contudo, o método utilizado foi localizar em cada pesquisa a dimensão apresentada pelos próprios autores.

nomeação (*appointment strategy index*) que enfoca o critério de nomeações executivas, se partidário ou baseado em competências. Além disso, a autora mediu a capacidade estatal a partir do número de reformas administrativas.

No trabalho de Evans e Rauch (1999) foi examinada a capacidade administrativa/burocrática, medida por meio de uma escala weberiana composta por indicadores de recrutamento meritocrático e evolução previsível para a carreira profissional. O *recrutamento* é baseado em uma combinação de educação e verificação. O indicador *evolução previsível para a carreira profissional* expressa a oferta de recompensas tangíveis e intangíveis a longo prazo para os funcionários de carreira, objetivando não apenas o aumento da competência e da coerência corporativa, mas também a redução da atratividade dos retornos rápidos por meio de práticas corruptas. Os autores verificaram a existência de uma associação positiva entre a escala weberiana e o crescimento econômico, ou seja, quanto maior o *score* na escala (recrutamento e salários e carreira), maior o crescimento econômico (em termos PIB *per capita*).

Mais recentemente, na literatura nacional, Souza (2015, 2016, 2017) elaborou o índice da qualidade da burocracia (IQB) para comparar a capacidade burocrática/administrativa no Brasil e na Argentina. O índice foi desagregado em quatro dimensões que buscam mostrar diferenças entre agências e políticas, são elas:

- *Recrutamento*: proporção de servidores com contrato temporário (IR1) e proporção de servidores requisitados (IR2);

- *Formação*: proporção de servidores concursados generalistas (IF1) e proporção de servidores concursados especialistas (IF2);
- *Promoção interna*: ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira (IP1);
- *Accountability*: proporção de servidores demitidos por processos administrativos (IA1).

O IQB³ “representa a soma dos índices calculados para cada variável, multiplicados pelos correspondentes pesos” (Souza, 2016, p. 67-68). Para a autora, a qualidade da burocracia, medida pelo IQB, está relacionada diretamente à eficácia das políticas públicas, isto é, onde a qualidade é insatisfatória, a política tende a não funcionar.

Já Marengo, Strohschoen e Joner (2017), sob o prisma da capacidade fiscal, política e administrativa/burocrática, buscaram investigar em que medida municípios com burocracias profissionalizadas tiveram melhores condições para aproveitar a transferência de responsabilidades e autoridade política e administrativa, ampliando seu potencial para tributar e implementar políticas públicas. Para isso, examinaram a participação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) na arrecadação municipal, relacionando alterações com três variáveis: tamanho do município; ciclos partidários e eleitorais e perfil; e qualidade da burocracia municipal. Em relação ao *tamanho dos municípios*, a hipótese é de que cidades de pequeno porte e baixa população apresentariam base tributária mais reduzida, contudo, ao mesmo tempo, teriam custos de transação política mais elevados, decorrentes da proximidade pessoal entre autoridades e potenciais contribuintes.

3 $IQB = (1 - IR1) \times p_1 + (1 - IR2) \times p_2 + IF1 \times p_3 + IF2 \times p_4 + IP1' \times p_5 + (1 - IA1) \times p_6$, em que p representa os pesos de cada indicador (SOUZA, 2016, p. 72).

A influência dos *ciclos partidários e eleitorais e perfil* se daria pelo fato de municípios com carga fiscal redistributiva mais elevada, com maior taxação sobre patrimônio imobiliário e visando a reduzir a pressão fiscal sobre a propriedade, terem optado por eleger prefeitos mais liberais ou conservadores; por outro lado, existiria maior margem de tolerância para experimentação. Por fim, a *qualidade da burocracia municipal* foi subdividida em: *autonomia*, correspondendo a ingresso por concursos ou seleções públicas e garantia de carreiras profissionais a longo prazo; e *capacidade*, identificada por procedimentos meritocráticos de avaliação de desempenho e reconhecimento de competência técnica, sendo empregada para o estudo a combinação “estatutário” com “formação superior”. Com resultado, esses autores constataram que quanto mais profissionalizadas são as administrações municipais, maior é a chance do incremento da arrecadação do imposto patrimonial (Marengo; Strohschoen; Joner, 2017).

Ainda na literatura nacional, Steffen (2017), utilizando a base de dados do Banco Mundial, testou a relação entre a capacidade estatal (em países latino-americanos e do Caribe) e a alocação dos recursos financeiros de um Banco Multilateral de Desenvolvimento. Para essa análise, a autora dividiu as variáveis da capacidade estatal em dois blocos:

- *Projetos financiados pelo Banco*, incluindo informações básicas sobre país, ano de aprovação do financiamento, origem e volume de recursos concedidos, classificações setoriais e temáticas, equipe, agência implementadora, entre outros;

- *Capacidade estatal*, tomando como *proxy* o *welfare gap*.

O estudo concluiu que há relação entre a capacidade estatal e a distribuição do financiamento do Banco Mundial em política social, no sentido de que quanto maior a capacidade estatal dos países, maior a sua quantidade de aportes financeiros obtida.

O Quadro 3 traz alguns trabalhos que tentaram medir a capacidade estatal, seja criando a própria medida ou por meio de formas disponíveis na literatura.

Além dos autores já apontados, outros se debruçaram sobre como medir as capacidades estatais, como, por exemplo, Acemoglu, Johnson e Robinson (2001), que, utilizando dados do ICRG-PRS Group, empregaram a capacidade legal como forma de avaliar o risco de expropriação e repúdio a contratos governamentais⁴. Com essa mesma fonte de dados, Bäck e Hadenius (2008) mediram a capacidade estatal administrativa/burocrática para a qualidade da burocracia e o controle da corrupção; Besley e Persson (2009) desenvolvem uma abordagem para estudar a influência das capacidades legal e fiscal na regulação econômica e na tributação; Hendrix (2010) avaliou a qualidade burocrática e a medida de expropriação de risco etc.

De acordo com Cingolani (2013, p. 38), existem três tipos de abordagens para medir capacidade estatal: “Escolher uma medida genérica, escolher uma definição limitada e unidimensional com *proxies* correspondentes ou escolher um composto multidimensional de índices (ou várias medidas para cada dimensão)”. Das três abordagens propostas pela autora, a primeira é

4 International Country Risk Guide (ICRG) é uma importante base de dados contendo pesquisas em diversos países e áreas da política.

Quadro 3 – Formas de medir capacidade estatal na literatura.

| Autor(es) | Medidas de capacidade estatal | Fonte | Dimensão da capacidade estatal |
|--|--|--|---------------------------------------|
| Geddes (1994) | Índice de Estratégia de Nomeação: um indicador composto que mede se os critérios para nomeações executivas são partidários ou baseados em competências. Além disso, a capacidade estatal é aproximada pelo número de reformas administrativas. | Elaboração da autora | Burocrática/ Administrativa |
| Evans e Rauch (1999) | Nível weberiano do Estado: medindo recrutamento meritocrático, arranjos salariais e carreiras. | Elaboração dos autores | Burocrática/ Administrativa |
| Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) | Restrições ao Executivo: avaliação da pesquisa sobre risco de expropriação e repúdio a contratos governamentais. | ICRG-PRS Group | Legal |
| Centeno (2002) | Data do primeiro Censo Nacional | Goyer, Domschke e Draaijer (1983) | Infraestrutural/ Genérica |
| | Densidade ferroviária em 1990 | Mitchel (1983) | |
| Bockstette, Chanda e Puttermann (2002) | Stateh5: Índice de Antiguidade Estatal | Elaboração dos autores | Genérica |
| Fearon e Laitin (2003) | Log do PIB <i>per capita</i> | | Genérica |
| Bäck e Hadenius (2008) | Qualidade da burocracia e controle da corrupção | ICRG-PRS Group | Burocrática/ Administrativa |
| Soifer (2008) | Capacidade nacional sobre receitas e despesas nacionais na Europa Ocidental | Mann (1993) e Straus (2006) | Burocrática/ Administrativa |
| | Variação territorial na capacidade do Estado em forçar a conformidade | Kalyvas (2006), Goodwin (2001) e Soifer (2006) | Controle Territorial |
| | Efeitos da política estadual na identidade social | Weber (1976) e Vaughan (1997) | Relacional |
| Besley e Persson (2008) | Cobrança de impostos como parte do produto interno bruto (PIB) | Baunsgaard e Keen (2005) | Fiscal/Extrativa |
| | Imposto de renda como parte do imposto total | | |
| | Taxa de inflação média | | |

Continua...

Quadro 3 – Continuação.

| Autor(es) | Medidas de capacidade estatal | Fonte | Dimensão da capacidade estatal |
|----------------------------------|---|---|--------------------------------|
| Besley e Persson (2009) | Taxa de crédito privado ao PIB | King e Levine (1993) | Legal |
| | Acesso ao crédito | Doing Business | |
| | Proteção ao investidor | ICRG-PRS Group | |
| | Índice de políticas governamentais antidiversas (soma de cinco indicadores diferentes) | IMF/WDI | Fiscal/Extrativa |
| | Menos um a parcela dos impostos comerciais em impostos totais | | |
| | Menos um a parte do comércio e impostos indiretos em impostos totais | | |
| | Participação do imposto de renda sobre no PIB | | |
| Participação dos impostos no PIB | | | |
| Hendrix (2010) | Pessoal militar <i>per capita</i> | Correlates of War (CoW), Material Capabilities Dataset | Coercitiva |
| | Pesquisa sobre avaliação de qualidade burocrática | ICRG-PRS Group | Burocrática/ Administrativa |
| | Medidas de expropriação de risco | | |
| | Exportações de <i>commodities</i> | WDI | Burocrática/ Administrativa |
| | Imposto total/PIB | | |
| | Capacidade política relativa: <i>ratio</i> da receita fiscal real/receita fiscal esperada | Kugler e Arbetman (1997) | Fiscal/Extrativa |
| | Níveis de produção de petróleo e reservas comprovadas | BP Statistical Review of World Energy and Other Sources (Humphreys, 2005) | |
| | Coerência política entre características democráticas e não democráticas | Polity 2 | |
| | Recrutamento executivo; participação eleitoral e restrições a autoridade executiva | Scalar Index of Politics (SIP) (Gates <i>et al.</i> , 2006) | Política |
| Democracia política | Polity2 | | |

Continua...

Quadro 3 – Continuação.

| Autor(es) | Medidas de capacidade estatal | Fonte | Dimensão da capacidade estatal |
|-------------------------------|---|--|--------------------------------|
| Fortin (2010) | Qualidade da provisão dos bens públicos consiste em um índice de 5 itens (para a Europa) | | |
| | Níveis de corrupção | CPI-TI, Heritage Foundation | Burocrática/ Administrativa |
| | Qualidade de proteção de direitos de propriedade | Heritage Foundation | Legal |
| | Capacidade de tributação: <i>ratio</i> da receita tributária no PIB | IMF | Fiscal/Extratativa |
| | Progresso na Reforma Infraestrutural, indicadores de infraestrutura | EBRD | Infraestrutural |
| | Proporção de dinheiro não monetário em relação a oferta monetária total (proporção de moeda em relação ao dinheiro detido nos bancos) | IMF complementado com EIU | Legal |
| Thies (2010) | Receita total/PIB; imposto total/PIB; capacidade política relativa | Johnson e Rabinowitz (2005) | Fiscal/Extratativa |
| Buhaug (2010) | Capacidade política relativa: receita fiscal real/receita fiscal esperada | Kugler e Arbetman (1997) | Fiscal/Extratativa |
| Kocher (2010) | O poder do exército | Proposição Empírica | Coercitiva |
| | Burocracia profissional | | Burocrática/ Administrativa |
| | Capacidade de riqueza e tributação | | Fiscal/Extratativa |
| | Redes rodoviárias | | Infraestrutural |
| | Restrições do regime | | Política |
| Hamm e King (2010) | Taxa de homicídios como <i>proxy</i> para a capacidade estatal | WHO | Genérica |
| Cárdenas (2010) | PIB dividido pelo total da receita | Baunsgaad e Keen (2010) utilizando dados de vários países extraídos do GFS produzido pelo IMF. | Fiscal |
| | PIB dividido pela receita do imposto de renda | | |
| | Imposto total dividido pela receita doméstica tributária | | |
| | Índice de confisco definitivo e nacionalização forçada | ICRG-PRS Group | Burocrática/ Administrativa |
| | Facilidade em fazer negócios | Doing Business | |
| | Efetividade governamental | WGI | |
| | Capacidade estatal — questionário (Columbia) | Universidade de Columbia | |
| Medidas de capacidade estatal | IADB (Berkman <i>et al.</i> , 2008) | | |

Continua...

Quadro 3 – Continuação.

| Autor(es) | Medidas de capacidade estatal | Fonte | Dimensão da capacidade estatal |
|-----------------------------------|---|--|--------------------------------|
| Cárdenas, Eslava e Ramírez (2011) | Análise interpaises: receita fiscal como porcentagem do PIB; imposto de renda como porcentagem do PIB; Índice de Qualidade do Governo (média de lei e ordem, corrupção e qualidade burocrática) | Baunsgaard e Keen (2010); IMF (GFS); ICRG Group | Fiscal/Legal |
| | Análise subnacional da Colômbia: receita fiscal e gastos em estradas | Drazen e Eslava (2010) | Infraestrutural/ Genérica |
| Hanson e Sigman (2013) | Qualidade da burocracia | ICRG – PRS Group | Burocrática/ Administrativa |
| | Frequência do Censo | UN Statistics | Controle Territorial |
| | Proporção de contrato de dinheiro intensivo | WDI Online | Legal |
| | Densidade viária | International Roads Federation (WDI) | Infraestrutural |
| | Índice de Antiguidade Estatal | Bockstette, Chanda e Puttermann (2002) | Genérica |
| | Estado de Direito | ICRG – PRS Group | Legal |
| | Receita Tributável Total | IMF - WDI | Fiscal/Extrativa |
| | Receita do imposto de renda | | |
| | Receitas de impostos de produtos e serviços | | |
| | Impostos em Comércio Internacional | | |
| | Pessoal militar <i>per capita</i> | Correlates of War (CoW), National Material Capabilities v.3v02 | Coercitiva |
| | Gasto militar (% dos gastos governamentais) | CoW e CNTS | |
| | Militar em política | ICRG – PRS Group | |

Continua...

Quadro 3 – Continuação.

| Autor(es) | Medidas de capacidade estatal | Fonte | Dimensão da capacidade estatal |
|-------------------------------------|--|--|--|
| Besley e Persson (2011) | Índice de Fragilidade do Estado | Polity IV | Coercitiva |
| | Capacidade legal: Índice de Proteção de Direito de Propriedade em 1997 | ICRG – PRS Group | Legal |
| | Capacidade fiscal: Impostos totais dividido pelo PIB em 1999 | IMF | Fiscal |
| Knutsen (2013) | Índice da Qualidade da Burocracia | ICRG – PRS Group | Burocrática/ Administrativa |
| | Statehist5 – Índice de Antiguidade Estatal | Bockstette, Chanda e Puttermann (2002) | Genérica |
| Hamm, King e Stuckler (2012) | Mudanças nas despesas totais do governo entre 1992 e 2000 (despesas governamentais em 2000 em dólares expressa como a divisão do ano de 1992) | WDI | Fiscal/Extrativa |
| | Questionário para captura da percepção dos gerentes de empresas sobre eficiência do Estado, conformidade de direitos de propriedade e nível de corrupção | EBDR Business Environmental and Enterprise Performance Surveys | Genérica |
| Dincecco e Katz (2016) | Receitas governamentais (1650–1913) e despesas governamentais (1816–1913) | Dincecco (2011) | Fiscal/Legal |
| Dincecco e Prado (2012) | Divisão de impostos diretos | IMF | Fiscal |
| Souza (2015, 2016) | Índice da Qualidade da Burocracia Brasileira e Argentina | Elaboração da autora | Burocrática/ Administrativa |
| Marengo, Strohschoen e Joner (2017) | Examinam a participação do IPTU na arrecadação municipal, relacionando variações na arrecadação do imposto patrimonial com o tamanho dos municípios, ciclos partidários e eleitorais e perfil e qualidade da burocracia municipal. | Elaboração dos autores | Fiscal e Burocrática/ Administrativa |
| Steffen (2017) | Testa a relação entre a capacidade estatal, em países latino-americanos e do Caribe, e a alocação dos recursos financeiros de um Banco Multilateral de Desenvolvimento. | Elaboração da autora | Capacidade Burocrática/ Administrativa |

ICRG-PRS: International Country Risk Guide/Political Risk Services; IMF/WDI: International Monetary Fund/World Development Indicators; EBRD: European Bank for Reconstruction and Development; EIU: Economist Intelligence Unit; WHO: World Health Organization; GFS: Government Finance Statistics; IMS: Information Management System; WGI: Worldwide Governance Indicators; IADB: Inter-American Development Bank; UN: United Nations; CoW: Correlates of War; CNTS: Cross-National Time-Series Data Archive; IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano.

Fonte: elaboração própria com base em Cingolani (2013). A autora não explanou sobre a forma de enquadramento das pesquisas nas dimensões das capacidades estatais, entretanto, a capacidade genérica foi entendida quando a própria autora não conseguiu encaixar em nenhuma dimensão ou em dimensões específicas.

mais frequentemente encontrada na literatura de economia e relações internacionais. Nestas, os estudos estatísticos com amostras grandes predominam, alguns usaram variáveis incomuns ao campo, como *proxy* da capacidade estatal, a exemplo da data do primeiro Censo Nacional (Centeno, 2002), do uso do PIB *per capita* (Fearon e Laitin, 2003) ou de taxas de homicídio (Hamm; King, 2010). O nível de antiguidade da burocracia também é uma medida genérica que tem sido amplamente utilizada como *proxy* (Bockstette; Chanda; Putterman, 2002; Knutsen, 2013).

Na segunda abordagem, o foco dos estudos recai sobre apenas um aspecto da capacidade. Em alguns trabalhos, a dimensão de interesse corresponde às medidas claras (Evans e Rauch, 1999; Marengo; Strohschoen; Joner, 2017; Souza, 2016, 2017), enquanto em outros a partida é menos direta, como, por exemplo, Hendrix (2010) e Cárdenas (2010), que estudam a capacidade administrativa/burocrática utilizando como *proxies* a exportação de *commodities* e o índice de confisco e nacionalização forçada, respectivamente.

A terceira abordagem reconhece múltiplas dimensões da capacidade estatal, levando a indicadores compostos ou agregados que contabilizam muitos aspectos diferentes, e é utilizada como estratégia para superar a natureza multidimensional do tema. Kocher (2010) recorre ao poder do exército (coerciva), ao profissionalismo burocrático (administrativa), aos impostos (fiscal), às redes rodoviárias (infraestruturais) e às restrições ao Executivo (legal) para conceituar a capacidade estatal. Fortin (2010) combina corrupção (administrativa), dinheiro retido nos bancos e direitos de propriedade (legal), imposto sobre receita (fiscal) e

reformas infraestruturais (infraestrutural), criando um *ranking* das cinco medidas de capacidade estatal para os países pertencentes à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OECD).

De acordo com Cingolani (2013, p. 39):

A falta de boas estruturas conceituais pode criar problemas importantes. Por um lado, pode levar a contradições bruscas (por exemplo, o poder do exército está diretamente ou inversamente relacionado com a capacidade do estado?). Por outro lado, pode levar ao uso de variáveis de resultados teoricamente opostas como medidas alternativas do mesmo conceito, mesmo que estejam positivamente associados ao mundo real.

Após a sistematização de estudos que se debruçaram sobre como estabelecer formas de medir a capacidade estatal, seja por meio da criação de abordagem analítica própria ou por outras desenvolvidas por estudiosos do campo, foi possível identificar algumas questões. A maior parte da literatura se preocupou em associar a capacidade estatal à capacidade administrativa, utilizando como *proxies* as características weberianas, sofrendo influência de Evans e Rauch (1999). Para esses autores, a capacidade estatal envolveria, então, a habilidade de implementação das políticas públicas, o que exigiria uma burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários, conforme estabelecido por Gomide (2016). Entretanto, a maior parte as pesquisas desenvolvidas teve sob foco de análise apenas a burocracia, sem levar em consideração os recursos e instrumentos de que esta dispunha para desempenhar sua funcionalidade.

Algumas dimensões da capacidade estatal ainda carecem de formas de mensuração.

A principal delas, a política, foi analisada mais recentemente na literatura nacional por Gomide e Pires (2012), Pires e Gomide (2014, 2016), Marengo, Strohschoen e Joner (2017) e Nunes (2018). Destaca-se também a capacidade relacional, uma vez que a formulação e a implementação de políticas públicas sofrem influência de vários atores, como, por exemplo, a sociedade, que tem papel preponderante, principalmente para as políticas de desenvolvimento (Evans, 1995). Por conseguinte, a concertação é fundamental para a efetividade da política. Outras são mais recorrentes na literatura nacional, como a capacidade de coordenação, cuja relevância pode estar associada às características do sistema federativo brasileiro.

À guisa de conclusão

Este trabalho objetivou sistematizar a literatura relativa à capacidade estatal, dando ênfase às definições, às dimensões e às formas de mensurá-la. Foi possível constatar a expansão do campo de estudo OU constatar a expansão de pesquisas sobre a temática. Também nos aproximamos das bases teóricas e metodológicas mobilizadas e encontramos *gaps* na literatura, isto é, áreas ainda pouco pesquisadas, carentes de maior atenção acadêmica, sendo esta a relevância da revisão.

Em relação à variedade conceitual, constatamos que no debate internacional as definições vão das mais simples até as mais complexas, contudo, elas convergem para o destaque da retomada da centralidade do Estado no exercício de suas atividades, a exemplo da promoção do desenvolvimento, da resolução de conflitos sociais etc. Isso estaria relacionado à existência de uma burocracia profissionalizada e insulada de interesses dos grupos sociais,

assim como à mudança de padrão quanto à compreensão do papel desempenhado pela sociedade: de ator passivo a agente.

Quando discutimos o emprego do conceito na análise de políticas no Brasil, pôde-se perceber que os autores acionaram, principalmente, as capacidades de coordenação, administrativa, relacional e política, o que nos levou à necessidade de especificar tais dimensões. No tocante às dimensões da capacidade estatal, apesar de haver proposições diversas, muitas são convergentes, uma vez que expressam as mesmas dinâmicas. Percebeu-se também que alguns autores preferem manusear dimensões mais amplas, que abarcariam as mais específicas.

Acerca das formas de medir as capacidades estatais, grande parte dos estudos se preocupou em associar a capacidade estatal à administrativa, utilizando, sob influência de Evans (1995), as características weberianas como *proxies*. Por conseguinte, a principal lacuna identificada foi a necessidade de expansão de estudos envolvendo os recursos e os instrumentos dos quais a burocracia dispõe para a implementação de políticas públicas, visto que a profissionalização da burocracia já foi amplamente explorada. Outra lacuna consiste na escassez de estudos sobre a forma de medir as capacidades política e relacional. As capacidades administrativa, política e relacional foram utilizadas em modelos analíticos por Gomide e Pires (2012), Pires e Gomide (2014, 2016), Nunes (2018), todavia, ainda existe potencial de ampliação de estudos envolvendo tais dimensões. Por fim, entre nós, ganha atenção a dimensão da coordenação, tendo em vista o sistema federativo que coloca em jogo a autonomia e a interdependência dos entes nos processos das políticas públicas.

Bibliografia

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. **American Economic Review**, v. 91, n. 5, 1369-1401, 2001. <http://doi.org/10.3386/w7771>
- ACEMOGLU, D.; TICCHI, D.; VINDIGNI, A. Emergence and persistence of inefficient states. **Journal of the European Economic Association**, v. 9, n. 2, p. 177-208, 2011. <http://doi.org/10.3386/w12748>
- ACEMOGLU, D.; TICCHI, D.; VINDIGNI, A. Emergence and persistence of inefficient states. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, n. 12748, 2006.
- ANASTASIA, F.; LAS CASAS, L. Instituições Políticas, Capacidades Estatais e Cooperação Internacional: África do Sul, Brasil e China. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. **Governance**, v. 21, n. 1, p. 1-24, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00383.x>
- BAUNSGAARD, T.; KEEN, M. **Tax revenue and (or?) trade liberalization**. International Monetary Fund, 2005.
- BAUNSGAARD, T.; KEEN, M. Tax revenue and (or?) trade liberalization. **Journal of Public Economics**, v. 94, n. 9-10, p. 563-577, 2010. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.11.007>
- BERKMAN, H.; SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. **Political institutions, state capabilities, and public policy: an international dataset**. Washington, DC, United States: IDB Research Department, 2008.
- BESLEY, T.; PERSSON, T. **Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters**. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009. <https://doi.org/10.3386/w13028>
- BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, n. 13028, 2007.
- BESLEY, T.; PERSSON, T. Wars and state capacity. **Journal of the European Economic Association**, v. 6, n. 2-3, p. 522-530, 2008. <https://doi.org/10.1162/JEEA.2008.6.2-3.522>
- BICHIR, R. M. A Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- BOCKSTETTE, V.; CHANDA, A.; PUTTERMAN, L. States and Markets: The Advantage of an Early Start. **Journal of Economic Growth**, v. 7, n. 4, p. 347-369, 2002. <https://doi.org/10.1023/A:1020827801137>
- BUHAUG, H. Dude, where's my conflict? LSG, relative strength, and the location of civil war. **Conflict Management and Peace Science**, v. 27, n. 2, p. 107-128, 2010. <https://doi.org/10.1177%2F0738894209343974>
- CÁRDENAS, M. State Capacity in Latin America. **Global Economy and Development at Brookings Institution**, p. 1-50, 2010.
- CÁRDENAS, M.; ESLAVA, M.; RAMÍREZ, S. External Wars, Internal Conflict and State Capacity: Panel Data Evidence. **Latin America Initiative at Brookings Institution**, 2011.
- CASTRO, A. C. Políticas de Inovação e Capacidades Estatais Comparadas: Brasil, China e Argentina. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

- CENTENO, M. A. **Blood and Debt: War and The Nation-State in Latin America**. Pensilvânia: Pennsylvania State University Press, 2002.
- CHARRON, N.; LAPUENTE, V. Does democracy produce quality of government? **European Journal of Political Research**, v. 49, n. 4, p. 443-470, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01906.x>
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working paper**, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. 58 p.
- CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; DE CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development**, v. 72, p. 191-207, 2013. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2456595>
- DELGADO, I. G. Dilemas de Coordenação e Capacidades do Estado para a Política Industrial: Trajetórias e Horizontes da China, da Índia e do Brasil. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- DEROUEN, K. *et al.* Civil war peace agreement implementation and state capacity. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 333-346, 2010. <https://doi.org/10.1177%2F0022343310362169>
- DINCECCO, M. **Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650-1913**. New York: Cambridge University Press, 2011.
- DINCECCO, M.; KATZ, G. State capacity and long-run performance. **The Economic Journal**, v. 126, n. 590, p. 189-218, 2016. <https://doi.org/10.1111/eoj.12161>
- DINCECCO, M.; PRADO, M. Warfare, fiscal capacity, and performance. **Journal of Economic Growth**, v. 17, n. 3, p. 171-203, 2012. <https://doi.org/10.1007/s10887-012-9079-4>
- DRAZEN, A.; ESLAVA, M. Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. **Journal of Development Economics**, v. 92, n. 1, p. 39-52, 2010. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.01.001>
- ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 1991. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>
- EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107-157, 1993. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>
- EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. <http://dx.doi.org/10.2307/2657374>
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FEARON, J. D.; LAITIN, D. D. Ethnicity, insurgency, and civil war. **American Political Science Review**, v. 97, n. 1, p. 75-90, 2003. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000534>
- FONSECA, I. F. da. 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*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- FORTIN, J. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. **European Journal of Political Research**, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01911.x>

- FUKUYAMA, F. **State-building**: governance and world order in the 21st century. New York: Cornell University Press, 2004.
- FUKUYAMA, F. What is governance? **Technical Report Working Paper 314**, Center for Global Development, 2013.
- GAITÁN, F.; BOSCHI, R. R. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- GATES, S.; HEGRE, H.; JONES, M. P.; STRAND, H. Institutional inconsistency and political instability: Polity duration, 1800-2000. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 4, p. 893-908, 2006. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00222.x>
- GEDDES, B. **Politician's Dilemma**: Building State Capacity in Latin America. Berkeley / Los Angeles: University of California Press, 1994.
- GOMES, E. Relações Estado-Sociedade e Novas Capacidades Estatais para o Desenvolvimento entre os Países do BRICS: O Brasil em Perspectiva Comparada com a África do Sul e a Índia. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, p. 25-30, 2012.
- GOODWIN, J. **No other way out**: states and revolutionary movements, 1945-1991. New York: Cambridge University Press, 2001.
- GOYER, D. S.; DOMSCHKE, E.; DRAAIJER, G. E. **The Handbook of National Population Censuses**. Connecticut: Greenwood Press, 1983.
- GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>
- HAMM, P.; KING, L. Post-Manichean Economics: Foreign Investment, State Capacity and Economic Development in Transition Economies. **Working papers**, n. 227. Amherst: Political Economy Research Institute, 2010.
- HAMM, P.; KING, L. P.; STUCKLER, D. Mass privatization, state capacity, and economic growth in post-communist countries. **American Sociological Review**, v. 77, n. 2, p. 295-324, 2012. <https://doi.org/10.1177/0003122412441354>
- HANSON, J.; SIGMAN, R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *In*: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION 2011 MEETING. **Anais** [...]. Seattle: APSA, 2013.
- HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010. <https://doi.org/10.1177/02F0022343310361838>
- HUMPHREYS, M. Natural resources, conflict, and conflict resolution uncovering the mechanisms. **Journal of Conflict Resolution**, v. 49, n. 4, p. 508-537, 2005. <https://doi.org/10.1177/0022002705277545>
- HUNTINGTON, S. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.
- JAGUARIBE, A. Capacidades Estatais Comparadas: China e a Reforma do Sistema Nacional de Inovação. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

- JESSOP, B. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections. **International Review of Sociology**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.
- JOHNSON, K.; RABINOWITZ, M. A. **Relative political capacity model & data description**. Paper prepared for the Workshop on Political Economy. Claremont Graduate University, 7 October, 2005.
- KALYVAS, S. N. **The logic of violence in civil war**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- KING, R. G.; LEVINE, R. Finance and growth: schumpeter might be right. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 717-737, 1993. <https://doi.org/10.2307/2118406>
- KNUTSEN, C. H. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. **World Development**, v. 43, p. 1-18, 2013.
- KOCHER, M. A. State Capacity as a Conceptual Variable. **Yale Journal of International Affairs**, v. 5, n. 2004, p. 137-145, 2010.
- KUGLER, J.; ARBETMAN, M. Relative political capacity: political extraction and political reach. *In*: KUGLER, J.; ARBETMAN, M. (eds.). **Political Capacity and Economic Behavior**. Boulder, CO: Westview Press, 1997. p. 11-46.
- LANZARA, A. P. Capacidades Estatais, Trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- LEOPOLDI, M. A. Políticas de Internacionalização em Face dos Desafios do Século XXI: Instituições e Políticas Voltadas para a Ampliação do Comércio Exterior e o Apoio às Multinacionais Brasileiras. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- LEVI, M. **Of Rule and Revenue**. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1988.
- MANN, M. **The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760**. New York: Cambridge University Press, 1986.
- MANN, M. **The Sources of Social Power**. The rise of classes and nation-states, 1760–1914. New York: Cambridge University Press, 1993.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- MCBRIDE, M.; MILANTE, G.; SKAPERDAS, S. Peace and war with endogenous state capacity. **Journal of Conflict Resolution**, v. 55, n. 3, p. 446-468, 2011. <https://doi.org/10.1177%2F0022002711400862>
- MIDGAL, J. S. **Strong Societies and Weak States: State Society Relations and State Capabilities in the-Third-World**. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- MITCHELL, B. **International historical Statistics: the Americas**. Detroit: Gale Research, 1983.
- NUNES, W. Uma estratégia desenvolvimentista sem um Estado Desenvolvimentista: o caso dos governos Lula. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 11., 2018. **Anais [...]**. Curitiba: ABCP, 2018.
- PIRES, R.; GOMIDE, A. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>

- RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. The state and economic transformation: Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- ROBINSON, M. Hybrid states: Globalisation and the politics of state capacity. **Political Studies**, v. 56, n. 3, p. 566-583, 2008. <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.2008.00751.x>
- SANTANA, C. H. V. Política de Infraestrutura Energética e Capacidades Estatais nos BRICS. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- SKOCPOL, T. Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.). **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China**. New York: Cambridge University Press, 1979.
- SOIFER, H. D. **Authority over distance: explaining variation in state infrastructural power in Latin America**. California: Harvard University, 2006.
- SOIFER, H. State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3-4, p. 231-251, 2008. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9028-6>
- SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- SOUZA, C. **Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2.035.)
- SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>
- STEFFEN, M. W. **Bancos Multilaterais de Desenvolvimento como Atores de Política Social: O Caso do Banco Mundial na América Latina e Caribe (2008 - 2014)**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- STRAUS, S. **The order of genocide: race, power, and war in Rwanda**. New York: Cornell University Press, 2006. 273 p.
- THIES, C. G. Of rulers, rebels, and revenue: State capacity, civil war onset, and primary commodities. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 321-332, 2010. <https://doi.org/10.1177%2F0022343310361841>
- TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- VAUGHAN, M. K. **Cultural politics in revolution: teachers, peasants, and schools in Mexico, 1930-1940**. Tucson: University of Arizona Press, 1997.
- WEBER, E. **Peasants into Frenchmen: the modernization of rural France, 1870-1914**. California: Stanford University Press, 1976.
- WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. **Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad**. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1993.
- WEISS, L. **The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era**. New York: Cornell University Press, 1998.
- WORLD BANK. **World development report 1997: the state in a changing world**. Washington, D. C.: World Bank Group, 1997.

Resumo

Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração

No campo das políticas públicas, o debate em torno das capacidades estatais ganhou centralidade nas últimas décadas. Isso porque se passou a relacioná-las à eficiência e à efetividade da ação estatal. Nessa ideia, as capacidades estatais seriam causa e resultado de políticas públicas melhores. Na esteira dessa relevância, este artigo discorre sobre as definições, dimensões e formas de mensuração dessas capacidades. Para tanto, são apresentadas e discutidas as principais contribuições das produções nacional e internacional. Dessa maneira, contribui-se para a literatura ao sistematizar os diversos entendimentos de um conceito que vem sendo apropriado tanto na análise de políticas públicas quanto na administração pública.

Palavras-chave: Capacidade estatal; Políticas públicas; Administração pública; Burocracia; Coordenação.

Abstract

State capacity: definitions, dimensions and measure

In the field of public policies, the debate over state capacities has gained centrality in the last decades. This is mostly due to recent relations to the efficiency and effectiveness of state action. In this sense, state capacities both cause and result from better public policies. Based on these considerations, this paper puts forward definitions, dimensions and measures of these capacities, presenting and discussing main contributions of national and international productions. Thus, we contribute to the public policy literature by systematizing various understandings of a concept that has been adopted in the analysis of both public policies and public administration.

Keywords: State capacity; Public policies; Public administration; Bureaucracy; Coordination.

Résumé

Capacité de l'état: définitions, dimensions et mesure

Dans le domaine des politiques publiques, le débat sur les capacités de l'État a pris une place centrale au cours des dernières décennies. Cela est principalement dû aux relations récentes avec l'efficacité et l'efficacité de l'action de l'État. En ce sens, les capacités des États sont à la fois la cause et le résultat de meilleures politiques publiques. Sur la base de ces considérations, le présent document propose des définitions, des dimensions et des mesures de ces capacités, et présente et discute les principales contributions des productions nationales et internationales. Ainsi, nous contribuons à la littérature sur les politiques publiques en systématisant diverses interprétations d'un concept qui a été adopté dans l'analyse des politiques publiques et de l'administration publique.

Mots-clés: Capacité de l'état; Politiques publiques; Administration publique; Bureaucratie; Coordination.

