



RELATÓRIO 2

PRINCIPAIS AUTORES E MARCOS TEÓRICOS SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS E EDUCAÇÃO

REALIZAÇÃO

Instituto Unibanco

Superintendente Executivo

Ricardo Henriques

Gerentes

João Marcelo Borges

Maria Julia Azevedo

Núbia Freitas Silva Souza

Ricardo Madeira

Tiago Borba

Coordenação de Pesquisa e Avaliação

Raquel Souza dos Santos (coord.)

Fabiana Bento

Fabiana Souza

Fábio Rocha

Fernando Marques

Victoria Jaeger

ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO

Autoria

Rafael Rodrigues Viegas

Natasha Borali

Fabiana Bento

Revisão crítica

Raquel Souza dos Santos

Annalua Sampaio Santos de Santanna

ISBN: 978-65-87509-06-8

PRODUÇÃO EDITORIAL

Coordenação de Comunicação

André Souza Corrêa

Coordenação editorial

Fabiana Hiromi

Alan Ary Meguerditchian

Revisão

Mauro Negri

Projeto gráfico e diagramação

Fernanda Aoki

SUMÁRIO

Abertura	05
Metodologia e dados	06
Análise de conteúdo: resultados e discussões	07
Desenvolvimento de um conceito	07
O conceito de capacidade estatal no campo brasileiro	15
Dimensões de capacidade estatal	21
Dimensão financeira	21
Dimensão das pessoas	22
Dimensão legal ou jurídica	22
Dimensão funcional ou organizacional	23
Dimensão das políticas públicas	23
Dimensão estrutural e tecnológica	23
Dimensão de controle	24
Dimensão política	24
Dimensão da coordenação	25
Dimensão relacional	25
Dimensão da participação social	25
Dimensão do <i>accountability</i>	26
Síntese sobre as dimensões	26
Capacidade estatal: como este conceito se aplica à educação?	30
Problema da operacionalização e mensuração do conceito de capacidades estatais	43
Considerações finais	46
Referências	50
Anexo	57

ABERTURA

O presente relatório tem como objetivo aprofundar a discussão sobre o conceito de capacidades estatais, baseado em análise documental e codificação. O relatório também apresenta uma discussão sobre os desafios relativos à mensuração, classificação e definição de dimensões sobre capacidades estatais em seus diferentes aspectos, incluindo gaps da literatura.

Este é o segundo documento de uma série que irá explorar o tema das capacidades estatais e sua interface com o campo educacional. Para tal intento, o relatório está estruturado em seis seções.

A primeira seção apresenta de forma mais detalhada os procedimentos metodológicos adotados, demonstrando a conexão da atual análise com a análise cientométrica apresentada no Relatório 1 desta série.

Na sequência, a segunda seção apresenta as principais características dos estudos sobre capacidades estatais, ajudando o leitor a transitar sobre a evolução histórica das abordagens e as nuances analíticas que circundam este conceito.

Na terceira seção são apresentadas as diferentes dimensões analíticas que normalmente são utilizadas para caracterizar capacidades estatais.

A quarta seção retoma os aspectos da aplicação do conceito diante de estudos nacionais e internacionais que olham mais especificamente para o campo da educação e das políticas sociais. Trata-se de um capítulo mais descritivo sobre o conteúdo dos 16 artigos que foram base para a realização do presente trabalho.

A quinta seção se debruça sobre os desafios de mensuração de um conceito polissêmico e multidimensional, trazendo algumas reflexões sobre como novos estudos podem se colocar diante do atual cenário do campo de pesquisas.

Por fim, a última seção apresenta as conclusões acerca do atual estado do campo de estudos no que se refere às capacidades estatais em educação e sugere futuros desdobramentos para pesquisas na área.

METODOLOGIA E DADOS

O presente relatório apresenta um aprofundamento da análise sobre o conceito de capacidades estatais em sua interseção com o campo da educação. A partir da análise cientométrica, apresentada no Relatório 1 - Mapa da produção científica sobre capacidades estatais e educação (1999-2022)¹, em que foi realizada uma busca por documentos que continham os termos “capacidades estatais” e “educação” nos repositórios da Web of Science (WoS) e da Scientific Electronic Library Online (SciELO) com o intuito de compreender como se estrutura esse campo de pesquisa, partiu-se para um estudo mais denso sobre o conteúdo de alguns dos artigos anteriormente selecionados.

Do universo inicial de 83 documentos, primeiramente foi aplicado um recorte temporal a fim de selecionar aqueles publicados apenas nos últimos cinco anos (entre 2019 e 2023), o que resultou em uma amostra de 44 artigos.

Na sequência, foi avaliado em quais artigos o objeto de pesquisa tratava de políticas sociais, sejam elas nas áreas da educação, saúde, assistência social, habitação etc. A partir desse critério, chegou-se a um total de 16 documentos, que foram então submetidos à leitura e análise a fim de que se pudesse compreender como o conceito de capacidade estatal estava sendo empregado.

Sobre este ponto, insta reiterar que a análise documental apenas considerou os documentos que de fato se propuseram a apresentar o arcabouço teórico sobre capacidades estatais ou a propor avanços no sentido de construção desse conceito. Os demais artigos, que foram indexados com o termo e/ou traziam apenas alguma menção ao termo no texto, mas não apresentaram reais reflexões para esse campo de estudos, não foram considerados devido ao fato de apresentarem baixo potencial de contribuição para a presente análise sobre o panorama do campo.

O conteúdo foi analisado utilizando técnica de codificação, o que significa que os argumentos trazidos pelos textos foram recebendo rótulos, a fim de classificar seu teor e facilitar a comparação entre os artigos. Como resultado, o presente estudo buscou caracterizar quais são as principais dimensões trabalhadas pelos estudos sobre capacidades estatais, objetivando facilitar ao leitor sua navegação pelas diferentes abordagens.

¹ Mapa da produção científica sobre capacidades estatais e educação (1999-2022), de autoria de Rafael Rodrigues Viegas, Natasha Boralí e Fabiana Bento, está disponível no Observatório de Educação do Instituto Unibanco (<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/>).

ANÁLISE DE CONTEÚDO: RESULTADOS E DISCUSSÕES

Antes de mergulharmos nas diferentes abordagens trazidas pelos artigos analisados, é importante rememorar o que trata o conceito de capacidades estatais e os motivos que levam às variações de entendimento sobre este termo.

O conceito de capacidades estatais emerge como objeto de pesquisa em decorrência do interesse em compreender quais características permitem aos Estados implementar seus objetivos e exercer suas atividades. A polissemia do termo deriva do fato de diferentes elementos serem contributivos ou restritivos para a atuação dos Estados – sua capacidade de influenciar a sociedade e levar à tomada de decisões políticas; as instituições, organizações e instrumentos presentes e que viabilizam ou constroem a implementação de políticas; o conhecimento disponível ou acessível aos atores estatais; características e competências das equipes que compõem o corpo burocrático dos Estados etc.

Por este motivo, estudos sobre capacidades estatais podem englobar diferentes dimensões de análise, tendo como foco aspectos específicos que afetam a habilidade do Estado de operar diante de um determinado cenário ou objetivo.

As abordagens no estudo das capacidades estatais são também influenciadas pelo campo teórico que embasa as análises, sendo possível observar variações em relação ao campo de origem – se mais próximo da economia, da ciência política ou da administração pública. É visando clarificar essas variações e as associações que orientam as escolhas teóricas dos diferentes autores que a próxima seção se debruça.

DESENVOLVIMENTO DE UM CONCEITO

Como anteriormente ressaltado, analisamos o conteúdo de 16 artigos para delimitar o conceito de capacidade estatal, ressaltando as diferentes abordagens trazidas.

Os resultados apontam que uma primeira compreensão sobre o termo trata de capacidade estatal como poder despótico, definindo-o como uma variedade de iniciativas que a elite governamental pode realizar sem a necessidade de negociações regulares e institucionalizadas com os segmentos da sociedade civil (MANN, 1986, 1993). Isso

quer dizer que, para parte dos autores dos artigos analisados pelo presente estudo, a capacidade estatal está relacionada ao poder de ação que grupos que exercem liderança no Estado possuem e que independe de negociações com outros grupos sociais ou está sujeita a restrições.

Uma segunda definição versa sobre o que podemos denominar como poder infraestrutural, definido como “a capacidade de penetrar efetivamente na sociedade civil e implementar decisões políticas ou usar recursos” (MANN, 1986, 1993, p. 59), o que pode ser traduzido como o poder de influenciar os grupos sociais a fim de direcionar a tomada de decisão.

Sobre este aspecto, temos que os estudos que trazem as duas abordagens supracitadas se relacionam aos autores clássicos da teoria política na discussão sobre o que é o Estado, apresentando reflexões sobre as formas como as elites governamentais utilizam o aparato estatal e se colocam diante de indivíduos e grupos sociais que se organizam para garantir a defesa de seus interesses. Em termos práticos, essas abordagens teóricas anteriormente mencionadas decantam estudos que irão tratar sobre três grandes perspectivas: coerção/uso da força, poder econômico e capacidade de influência política.

Sobre a capacidade bélica do Estado e o uso da força, um autor que trata desta perspectiva é Hendrix (2014). Ele adota a visão weberiana sobre o conflito, em que “o Estado é uma comunidade humana que (com sucesso) reivindica o monopólio do uso legítimo da força dentro de um determinado território” (WEBER, 1919/1958: 212). Sendo assim, o entendimento da capacidade estatal estaria associado à eficácia do Estado em garantir seu poderio sobre um território.

Nessa mesma linha de trabalhos que se atentam para a força do Estado, a capacidade estatal também é caracterizada como a “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), e “a capacidade de coordenar as mudanças industriais para enfrentar o contexto em mudança da concorrência internacional” (WEISS, 1998, p. 7). Note que ambos os conceitos, ainda que caminhem para a discussão de choques e mudanças, trazem um enfoque para a perspectiva econômica, de influência dos grupos que exercem o poder.

Esta abordagem sobre o poderio do Estado mais relacionada à perspectiva econômica pode ser caracterizada por trabalhos como o de Timothy Besley e Torsten Persson (2010). Os autores argumentam que a falta de capacidade estatal está associada a Estados fracos, sendo este um obstáculo para o desenvolvimento, dado que os Estados teriam dificuldades para investir na implementação de uma série de

políticas. Nesse sentido, capacidade do Estado é definida pelos autores como seu poder em aumentar a receita, impor contratos e apoiar os mercados por meio de regulamentação ou de outras formas.

Por fim, a última perspectiva que olha para o poderio do Estado articula a ideia de capacidade estatal ao exercício do poder político. Nesta vertente, capacidades estatais são definidas como “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” (MIDGAL, 1988, prólogo) 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” (*apud* AGUIAR e LIMA, 2019).

Um exemplo de pesquisadora que associa as capacidades estatais ao poderio político – dando um passo analítico significativo – é a cientista política Theda Skocpol (1985). A autora ressalta que a capacidade estatal é a “habilidade para implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a atual ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes” (SKOCPOL, 1985, p. 9).

Nesse sentido, o passo dado por Skocpol, que faz com que seu trabalho constitua um avanço frente à linha de análise sobre poderio, trata justamente do aspecto relacional entre sociedade e estrutura. Isso porque a autora enfatiza o papel das estruturas estatais e sociais e sua influência sobre a ação de grupos de interesse, buscando moldar o alcance de resultados. Ela também reitera a necessidade de haver atenção às questões contextuais que possam afetar o processo decisório e constituir entraves para que o Estado alcance seus objetivos.

Tabela 1 – Perspectivas sobre o poderio do Estado que foram adotadas pelos estudos sobre capacidades estatais

Perspectiva	Descrição
Poder despótico	Relaciona-se à capacidade de ação que grupos que exercem liderança no Estado possuem de forma irrestrita e independente da necessidade de negociações com outros grupos sociais.
Poder infraestrutural	Refere-se à capacidade do Estado de influenciar os grupos sociais a fim de direcionar a tomada de decisão.
Coerção/uso da força	Trata da eficácia do Estado em garantir o monopólio do uso legítimo da força dentro de um determinado território.
Poder econômico	Refere-se à força do Estado para garantir a implementação de políticas via aumento de receitas, imposição de contratos e regulamentação de mercados.
Influência política	Trata das habilidades que os líderes possuem para usar as agências do Estado, a fim de direcionar decisões e os objetivos oficiais do governo, ainda que haja contexto adverso e oposição.

Fonte: Elaboração própria

Ainda em relação aos estudos no campo da ciência política, há uma segunda gama de trabalhos que considera como diferentes dimensões em capacidades estatais são necessárias para manter um Estado sem conflitos internos ou externos que possam vir a colocar em risco o poder do governante.

São exemplos de tais dimensões: (1) coercitiva – que trata sobre os mecanismos para garantir o monopólio do uso legítimo da força; (2) controle territorial – com foco sobre as medidas para preservação das fronteiras e acompanhamento populacional, por exemplo; (3) fiscal/extrativa – que analisa os mecanismos utilizados pelo Estado para arrecadação de impostos e regulação de mercados, por exemplo; (4) legal – com foco sobre as normas existentes que regulam as relações sociais e determinam o espaço de atuação do Estado de Direito; e (5) política – que analisa os espaços existentes para a atuação dos diferentes grupos de interesse e o processo democrático, por exemplo.

Nesta linha de estudos, para além das discussões sobre quais as dimensões mais relevantes, há uma preocupação em caracterizar como as diferentes dimensões podem ser articuladas a fim de possibilitar estabilidade política e, conseqüentemente, levar a resultados de bem-estar social via políticas públicas.

Nesse sentido, o que diferencia essa segunda leva de estudos sobre as dimensões em capacidades estatais do primeiro bloco de refe-

rências que olham para o poderio do Estado é que as análises aqui apresentadas buscam compreender como as diferentes dimensões podem criar composições que possibilitam a superação de entraves, levando a melhores resultados. São, portanto, análises que têm menos um caráter diagnóstico, no sentido de compreensão de uma realidade estrutural e contextual, e mais uma proposição de identificação de nuances e composições que contribuem para que o Estado alcance seus objetivos e tenha possibilidade de reverter cenários adversos.

Uma terceira linha de estudos em capacidades estatais busca verificar não apenas a existência e a distribuição dos recursos, mas também direciona sua análise para o entendimento sobre as formas com que os agentes e as políticas públicas podem alterar o cenário existente, criando contextos mais positivos para o alcance dos objetivos estatais.

Segundo Tilly (2007), um dos autores que compõem essa terceira vertente analítica:

State capacities means the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities and interpersonal connections as well as relations among those distributions² (TILLY, 2007, p. 16).

Isso significa que, para Tilly (2007), a capacidade estatal decorre da habilidade e do potencial de intervenção dos agentes estatais sobre a aplicação e alocação dos recursos estatais e das relações com outros atores (incluindo os não estatais), com o intuito de direcioná-los para um objetivo ou meta que se pretenda alcançar.

A **Figura 1** busca retratar o modelo analítico proposto por Tilly (2007). Nela vemos que os resultados alcançados pelo Estado e pelas políticas públicas são oriundos não apenas dos recursos disponíveis, das atividades desempenhadas e das relações entre os grupos de interesse, mas também decorrem da forma como os agentes estatais intervêm sobre esses fatores a fim de garantir a consecução dos objetivos estatais.

²“Capacidades estatais significam a medida em que as intervenções dos agentes estatais em recursos, atividades e conexões interpessoais não estatais existentes alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre essas distribuições” (TILLY, 2007, p.16, tradução nossa).

Figura 1 – Representação do modelo de capacidade estatal de Tilly (2007)

Elaboração própria. Fonte: Tilly (2007)

Uma quarta vertente analítica olha para a burocracia como parte essencial da capacidade estatal. Esta vertente tem como expoente e formulador Fukuyama (2013), que entende capacidade estatal como governança, sendo essa “a capacidade do governo de fazer e impor regras e prestar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não” (2013, p. 4).

Cabe explicar que a abordagem de Fukuyama (2013) é vista como tendo maior enfoque sobre a burocracia, porque, em seu entendimento, a qualidade da governança refere-se ao desempenho dos agentes na realização dos desejos dos principais. Nesse sentido, o autor traz uma camada analítica que foca no poder de agência dos burocratas que, com o intuito de realizar as funções estatais, tomam decisões e conduzem atividades.

Dessa maneira, quando Fukuyama (2013) aborda a questão da governança, ele estabelece uma relação entre o conceito de capacidade estatal e a gestão dos recursos disponíveis. A ação dos burocratas visa alcançar o desenvolvimento econômico ou outra meta determinada pelo governante ou agente principal. Para tanto, os resultados irão depender da qualificação dessa burocracia, da autonomia que possuem e também dos recursos que estão disponíveis. Consequentemente, Fukuyama (2013) entende que **a capacidade estatal pode ser expressa pela relação entre os recursos financeiros disponíveis e a presença de uma burocracia estatal autônoma.**

Lembrando que, para o autor, a autonomia dos profissionais será mais benéfica conforme estes forem mais preparados e aderentes ao perfil da função que exercem; caso contrário, sua autonomia pode constituir um risco aos interesses estatais.

“Se um ministério estivesse cheio de indicados políticos incompetentes e autoinseridos, seria desejável limitar sua discricionariedade e submetê-los a regras claras” (FUKUYAMA, 2013, p. 15).

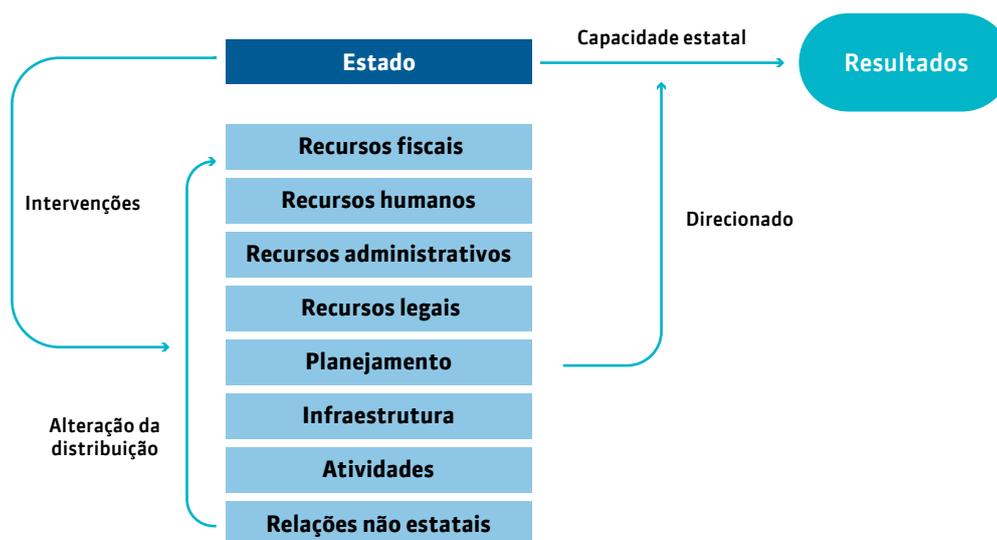
Já outro autor fundamental na discussão sobre capacidades estatais, Acemoglu (2012), conceitua o termo “como a presença de funcionários e agências estatais” (ACEMOGLU, 2015, p. 2.365). Essa é uma acepção ampla sobre o tópico, estando mais próxima do que Mann (1986, 1993) chama de “poder infraestrutural do Estado” (ACEMOGLU, *idem*). Isso porque, como dito anteriormente, o poder infraestrutural traz uma consideração maior sobre a influência do Estado sobre grupos políticos, sendo o corpo burocrático entendido como um braço do Estado na relação com a sociedade civil. No caso do trabalho de Fukuyama (2013), ele olha mais para o corpo burocrático e seu funcionamento – um olhar para dentro do Estado –, buscando caracterizar sua capacidade de realização.

Por fim, a quinta e última vertente analítica identificada traz como expoentes trabalhos mais recentes de autores como Lindvall e Teorell (2016). Estes autores entendem capacidade estatal como a força da relação causal entre os instrumentos políticos (coerção punitiva, incentivo econômico e poder ideológico, retórico ou propaganda) e os recursos disponíveis (financeiro, burocracia qualificada e informações) para alcançar os objetivos e resultados pretendidos pelas políticas públicas. Ou seja, busca caracterizar de que forma os instrumentos políticos podem ser aplicados para que se tenha mais recursos disponíveis e maior capacidade de alcance de resultados.

Nessa linha analítica, temos a seguinte acepção: capacidade estatal é uma relação causal entre o poder do Estado de intervenção e articulação dos recursos disponíveis para atingir um resultado previamente pactuado ou perseguido. De acordo com esses estudos, cabe ao Estado desenvolver e articular diferentes dimensões para que se promova uma estabilidade política.

A **Figura 3** apresenta um esquema que resume as dimensões e variáveis comumente abordadas como meios para o atingimento do bem-estar social e o cumprimento dos objetivos estatais via políticas públicas.

Figura 3 – Modelo sintético de capacidade estatal



Elaboração própria. Fontes: Skocpol (1985), Mann (1986, 1993), Besley e Persson (2010), Tilly (2007), Fukuyama (2013), Acemoglu (2015) e Lindvall e Teorell (2016)

Ao longo do processo de análise de conteúdo, cinco grandes grupos de análise sobre capacidades estatais foram identificados. A **Tabela 2** busca sintetizar os achados aqui apresentados, tornando mais fácil a comparação desses cinco grupos.

Tabela 2 – Características dos estudos sobre capacidades estatais segundo a vertente analítica utilizada

Vertente analítica	Características dos estudos
Poderio do Estado (despótico, infraestrutural, coerção/uso da força, econômico e político)	Busca compreender o Estado, qual sua estrutura, a elite e os mecanismos existentes, visando caracterizar como o aparato é utilizado pelos governantes para garantir a defesa de seus interesses.
Dimensões de capacidades (coercitiva, controle territorial, fiscal/extrativa, legal e política)	Busca identificar qual a importância relativa de cada uma das dimensões de capacidades existentes de forma que o poder do governante seja preservado e seja possível alcançar os objetivos estatais.
Mobilização de recursos	Busca verificar como os agentes estatais e as políticas públicas mobilizam os recursos existentes a fim de possibilitar o alcance dos objetivos estatais.
Burocracia	Busca caracterizar como o desempenho dos burocratas (agentes do Estado) contribui para o alcance dos objetivos das lideranças governamentais (principais).
Ação política sobre os recursos	Busca caracterizar de que forma os instrumentos políticos podem ser aplicados para que se tenha mais recursos disponíveis e maior capacidade de alcance de resultados.

O CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL NO CAMPO BRASILEIRO

Entre trabalhos selecionados na amostra especificamente de autores brasileiros, todos citam como parte do arcabouço conceitual de capacidade estatal Alexandre Gomide e Roberto Pires. Estes autores, referências fundamentais no tópico de pesquisa, definem capacidade estatal como o potencial do próprio Estado e sua habilidade em executar suas políticas. De acordo com essa aceção, são componentes que definem o sucesso de uma determinada política pública em duas grandes dimensões: o técnico-administrativo e o político relacional. Estes dois componentes podem ser assim entendidos:

A capacidade técnica administrativa pode ser constatada pela presença de: (i) organizações com recursos humanos adequados e disponíveis para a condução das ações; (ii) recursos financeiros adequados e disponíveis para a condução das ações; (iii) recursos tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; e pela existência de operação de (iv) mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e (v) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho); além de (vi) processual-organizacional, que contempla os processos de planejamento, controle e gestão e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental; e (vii) jurídica, que diz respeito ao arcabouço regulatório que dá sustentação à política pública (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19).

Já a decomposição da dimensão política refere-se aos seguintes indicadores: i) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); ii) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e iii) atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos) (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 325).

Para Gomide e Pires (2014), o componente técnico-administrativo se refere a habilidades ou competência técnica e profissional do corpo burocrático do Estado envolvendo dimensões da burocracia weberiana e sua autonomia – recrutamento meritocrático, carreiras profissionais, cargos comissionados, perfil e trajetória de secretários e gestores etc.

Ainda sobre a capacidade técnica-administrativa, a variável “recursos financeiros” representa o montante de disponibilidades para a realização e condução das ações. Com base nesta variável, são discutidos mecanismos de transferência, por exemplo. Os recursos tecnológicos integram desde sistemas informatizados até acesso a dados adequados e disponíveis para a condução das ações.

Outras variáveis que integram o primeiro componente do modelo analítico de Gomide e Pires (2014) são os “mecanismos de coordenação” intra e intergovernamentais, as estratégias de “monitoramento” que vão culminar em processos estruturados de gerenciamento de pessoas com produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho numa lógica de sustentabilidade de recursos. A variável “processual-organizacional” contempla as ferramentas de planejamento, controle e gestão e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental. Por fim, a variável “jurídica”, que diz respeito ao arcabouço regulatório, como políticas e leis necessárias para a sustentação da política pública.

O segundo componente refere-se a habilidades políticas dos quadros encarregados de implementar as ações de governo nas relações a serem estabelecidas com outros atores estatais ou não estatais envolvidos nessas ações, articulando e agregando interesses e/ou neutralizando eventuais opositores. É o que Gomide e Pires (2014) denominam de capacidades político-relacionais.

Como é possível notar, dada a influência destes autores no campo de pesquisa no Brasil, as análises nacionais consideram, em sua maioria, capacidade estatal como um conceito de múltiplas dimensões e variáveis.

Para Celina Souza, capacidade estatal encontra-se definida como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, 2016, p. 51). Em outro trabalho, mais recente, Souza (2017) sustenta que o conceito de capacidade estatal incorpora quatro dimensões: a política, a legal, a organizacional/administrativa e uma que olha especificamente para a capacidade das políticas públicas:

a) política diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico; b) legal diz respeito às regras que regulam o comportamento dos atores e das instituições; c) organizacional/administrativa remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência; e d) políticas públicas dizem respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução (SOUZA, 2017, p. 31).

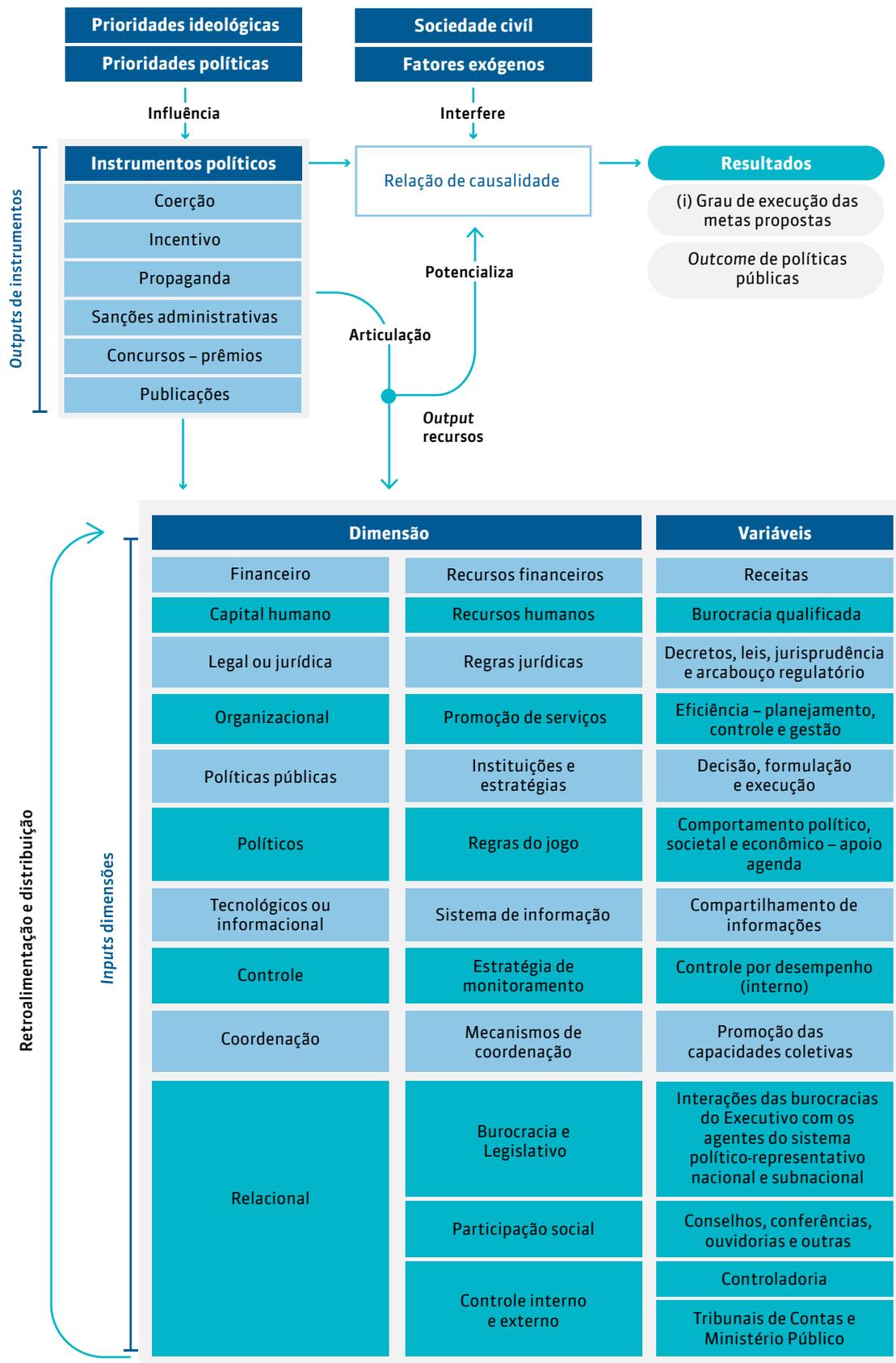
Por seu turno, Renata Bichir afirma que as capacidades do Estado “derivam não só das competências de formulação e implementação de suas políticas, mas também da construção de apoio à agenda entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (BICHIR, 2016, p. 26). Aqui, temos duas perspectivas diferentes, o que é importante frisar. Enquanto Souza fala sobre “condições” para a construção de políticas, Bichir fala sobre a construção de coalizões que fortalecem a ação estatal, ainda que esta careça de condições prévias.

Por sua vez, Ana Jaguaribe entende que “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 (*policy spaces*) entre objetivos e oportunidades”. Ainda segundo a autora, “de outra forma, a capacidade transformadora da ação estatal depende, em última instância, da relação entre a pertinência da política (objetivos e metas), da condução política e administrativa do processo e das circunstâncias que a contextualizam” (JAGUARIBE, 2016, p. 26). Sobre o trabalho de Jaguaribe (2016), especificamente, ela está próxima do que propõe Bichir (2016) e dialoga com a literatura internacional que olha capacidade estatal como poder de influência política. Jaguaribe é quem faz a transição do que propõe Souza (“condições”) e Bichir (“redes de influência”).

Alguns autores brasileiros, tais como Cardoso e Marengo (2020), Marengo e Cate (2021) e Marengo, Strohschoen e Joner (2017, p.7), citam o conceito de capacidade estatal como apresentado por Tilly, ou seja, capacidade estatal, na acepção mais forte sobre as burocracias estatais, “equivale à intervenção de agentes estatais utilizando meios como coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, capacidade de alterar a distribuição de recursos, prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente fixados (efeitos)”.

Se fizermos um exercício para consolidar as múltiplas acepções sobre capacidades estatais, dado sua multidimensionalidade, chegaremos ao resultado apresentado na **Figura 4**. De modo sintético, a ilustração demonstra que o Estado é influenciado por prioridades ideológicas e políticas para escolha de suas ações e prioridades de execução de políticas públicas. Quando definidas as metas e prioridades do governo ou instituição, este irá operacionalizar seus instrumentos políticos, como coerção, incentivos ou mesmo propaganda, no processo de articulação e redistribuição dos seus recursos (amplo leque), potencializando, assim, a capacidade do Estado em atingir os resultados pactuados. Ainda nessa relação, há fatores externos ao Estado que podem impactar esse resultado, tais como epidemias ou catástrofes naturais, além da própria sociedade.

Figura 4 - Combinação de múltiplos conceitos para capacidade estatal



Elaboração própria. Fontes: Mann (1986, 1993), Besley e Persson (2010), Tilly (2007), Fukuyama (2013), Acemoglu (2015), Lindval e Teorel (2016), Gomide e Pires (2014), Souza (2016, 2017), Bichir (2016)

É importante notar que esta forma de operacionalização do conceito de capacidades estatais, como demonstrado na **Figura 4**, possibilita uma análise mais voltada ao entendimento das políticas públicas, possibilitando inclusive recortes sobre o momento do ciclo da política pública que está sendo analisado (se formação de agenda, implementação, avaliação de resultados etc.).

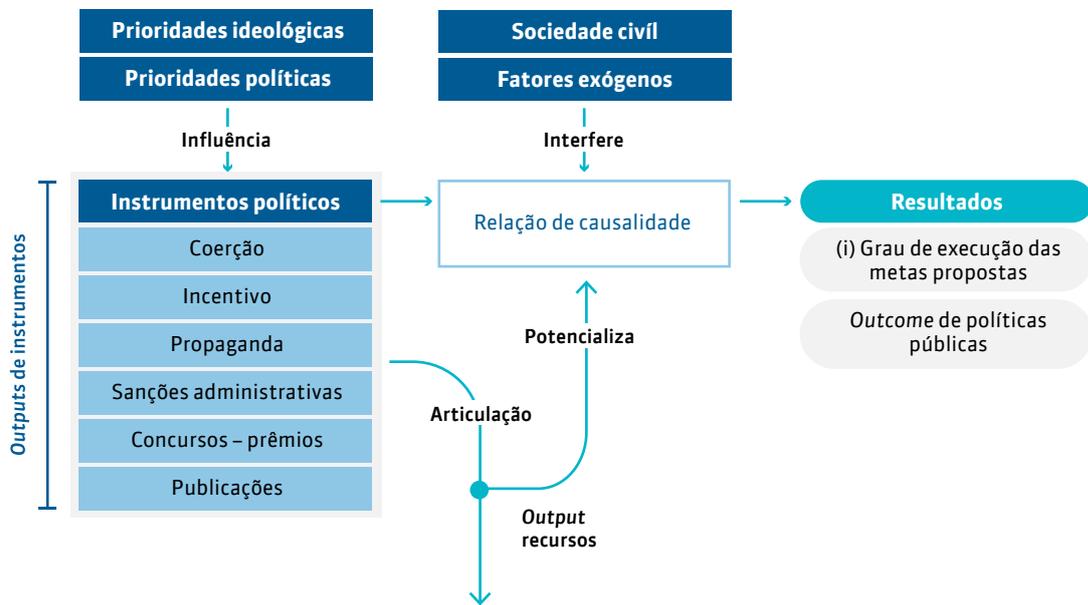
Nesse sentido, estudos sobre política pública e em contexto subnacional adaptam a discussão de capacidade estatal ao conceito de *policy capacity* de Wu, Howlett e Ramesh (2018). Nesse processo de adaptação conceitual, a matriz de dimensões de capacidade estatal se estende para uma análise de competências políticas em três dimensões: analítica, operacional e política. A primeira dimensão aparece vinculada ao alcance dos objetivos da política; a segunda dimensão permite avaliar de que forma os recursos estão alinhados às ações para a implementação das políticas; e, por fim, a última envolve a negociação e a construção de consenso com diversos atores internos e externos à instituição.

Em adição, há também um tipo de análise na literatura nacional que se estende para diferentes níveis: a) individual; b) organizacional; e c) sistêmico de análise da capacidade estatal para análise de políticas públicas.

Análise de capacidade estatal em nível individual enfoca os burocratas e sua atuação, ou seja, indicadores de desempenho de funções e competências e qualificações para atuarem na política pública. Também entram aqui variáveis como *soft* e *hard skills*, ou seja, competências de planejamento, avaliação, análise e agenda política (**Figura 5**). Em nível organizacional, são analisados a existência de recursos financeiros adequados para execução das atividades, a estrutura de informações (dados e sistemas de informação) e processos organizacionais definidos com respectiva responsabilidade e papéis claros dos atores envolvidos, além de mecanismos de gerenciamento e controle de pessoas. Por fim, em nível sistêmico, é analisado o acesso a atores internos e externos da organização, tais como em contexto subnacional a relação com o governo estadual e o federal. Nesta última dimensão, são analisados todos os *stakeholders* envolvidos na política pública de análise, os sistemas de aconselhamento e comunidades de políticas e as formas de coordenação e de *accountability* (WU, HOWLETT; RAMESH, 2018).

Essa análise gera outro nível de complexidade na matriz de análise de uma política pública como apresentado na **Figura 5** a seguir.

Figura 5 – Combinação de múltiplos conceitos para capacidade estatal com níveis de Wu, Howlett e Ramesh (2018)



Dimensão		Variáveis
Financeiro	Recursos financeiros	Receitas
Capital humano	Recursos humanos	Burocracia qualificada
Legal ou jurídica	Regras jurídicas	Decretos, leis, jurisprudência e arcabouço regulatório
Organizacional	Promoção de serviços	Eficiência – planejamento, controle e gestão
Políticas públicas	Instituições e estratégias	Decisão, formulação e execução
Políticos	Regras do jogo	Comportamento político, societal e econômico – apoio agenda
Tecnológicos ou informacional	Sistema de informação	Compartilhamento de informações
Controle	Estratégia de monitoramento	Controle por desempenho (interno)
Coordenação	Mecanismos de coordenação	Promoção das capacidades coletivas
Relacional	Burocracia e Legislativo	Interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo nacional e subnacional
	Participação social	Conselhos, conferências, ouvidorias e outras
	Controle interno e externo	Controladoria Tribunais de Contas e Ministério Público

À esquerda do quadro, uma seta curva indica 'Retroalimentação e distribuição' e o texto 'Inputs dimensões' aponta para o quadro. À direita, o texto 'Níveis: Sistêmico, Organizacional, Individual' indica a abrangência das variáveis.

Elaboração própria

DIMENSÕES DE CAPACIDADE ESTATAL

Algumas questões são sempre reiteradas nos estudos de capacidade estatal no Brasil, independentemente do campo de aplicação do conceito. Por exemplo: maior capacidade estatal conduz a melhores políticas públicas? Se sim, quais fatores ou variáveis determinariam essa relação? (SEGATTO; EUCLYDES; ABRUCIO, 2021). Partindo dessas questões, esse tópico visa apresentar objetivamente as múltiplas dimensões e suas medidas de mensuração usadas nos estudos sobre as capacidades estatais. São elas: financeira, capital humano, legal ou jurídica, organizacional, políticas públicas, tecnológica ou informacional, administrativa de controle, política, coordenação, burocracia e Legislativo, participação social, controle interno e controle externo.

DIMENSÃO FINANCEIRA

A dimensão financeira da capacidade estatal pressupõe a existência de recursos financeiros para potencializar os resultados almejados pelos *policymakers* (LOUREIRO; CALABREZ, 2020). A falta de recursos financeiros e/ou a gestão ineficiente deles estão associadas aos principais problemas para que os resultados almejados sejam alcançados (GOMIDE; PIRES, 2014). A dimensão financeira é apontada pela literatura como uma das principais fragilidades das políticas públicas (SEGATTO; EUCLYDES; ABRUCIO, 2021, p. 16).

Assim, a capacidade financeira está diretamente relacionada à existência de receitas e à gestão de recursos escassos. São consideradas receitas as entradas de recursos financeiros (impostos, taxas etc.) que integram o patrimônio público e que servem para custear despesas e investimentos. Os recursos financeiros que integram o orçamento público são finitos, provêm de fontes esgotáveis, por isso se trata da gestão de recursos escassos, não se podendo descartar também que essas fontes de recursos estão sujeitas aos solavancos de crises econômicas e opções políticas de política econômica, como, por exemplo, em relação a teto de gastos e à taxa básica de juros.

DIMENSÃO DAS PESSOAS

A dimensão das pessoas se refere à disponibilidade de recursos humanos adequados para a condução das ações (GOMIDE; PIRES, 2014). Assim como a dimensão financeira, o capital humano potencializa os resultados almejados pelos *policymakers* (LOUREIRO; CALABREZ, 2020). O investimento de longo prazo em pessoas, ou seja, no desenvolvimento humano e na qualificação dos trabalhadores, aparece na literatura especializada como associado às histórias de sucesso de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Em uma federação como a brasileira, marcada historicamente pelas desigualdades, a formação de capital humano costuma estar concentrada em certas partes do país, o que não pode ser resolvido em cada governo em nível subnacional e, principalmente, local (GOMIDE; PIRES, 2014; ABRUCIO; VIEGAS, 2022, p. 6). Por isso, é fundamental uma visão sistêmica dos recursos humanos, que precisa levar em conta a seleção do perfil profissional desejado, a sua trajetória, qualificação e formas de avaliação adequadas para alcançar o resultado almejado (ABRUCIO; VIEGAS, 2022, p. 8).

DIMENSÃO LEGAL OU JURÍDICA

A dimensão legal ou jurídica refere-se, em sentido amplo, às regras formais que regulam o comportamento dos atores e das instituições (SOUZA, 2017). Por regras formais devemos entender o arcabouço normativo que inclui a Constituição federal, as Constituições estaduais, as Leis Orgânicas Municipais, leis complementares e ordinárias, decretos, portarias e instruções normativas. Em suma, são regras inscritas em estatutos jurídicos que definem objetivos, metas, parâmetros e expectativas em relação aos comportamentos dos atores, como também regem a disciplina e os processos e definem as sanções.

O arranjo formal definido pelos estatutos jurídicos configura as instituições, as organizações e os processos, dando sustentação e viabilidade ou impedindo ações do governo (GOMIDE; PIRES, 2014). Por uma perspectiva weberiana, a racionalidade jurídica deve emprestar sentido à burocracia do Estado, ou seja, deve atuar de forma neutra e profissional, como um corpo de funcionários orientando-se pelos estatutos jurídicos que dizem respeito ao arcabouço regulatório que dá sustentação à política pública (GOMIDE; PIRES, 2014).

DIMENSÃO FUNCIONAL OU ORGANIZACIONAL

A dimensão funcional remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência (SOUZA, 2017), o que implica, necessariamente, considerar o planejamento, o monitoramento e a qualidade de mecanismos de gestão. Três desses mecanismos podem ser destacados, conforme a literatura sobre capacidades estatais: a) estruturação sistêmica baseada em instrumentos de planejamento; b) a gestão por resultados, que considera metas, indicadores disponíveis, causas do desempenho, dados para a avaliação e plano de ação para produzir engajamento nos profissionais; e c) um modelo de implementação (ABRUCIO; VIEGAS, 2022, p. 1, 5-6). Com relação à estruturação sistêmica, em uma federação como a brasileira, cuja principal característica são as desigualdades, os entes (União, Estados e municípios) possuem competências exclusivas, mas também concorrentes e até mesmo solidárias. Nesse arranjo, os instrumentos de planejamento precisam mobilizar mecanismos institucionais (tais como os Planos de Educação) que priorizem experiências de coordenação e articulação bem-sucedidas entre os entes federativos com maior sustentabilidade no tempo e manutenção dos principais *policymakers*. Ademais, nesse mesmo contexto federativo, marcado por desigualdades, a qualidade da capacidade estatal passa pela utilização de resultados de avaliações nacionais ou estaduais, ou seja, por uma visão completa de modelo sistêmico que considera autonomia e competências na implementação, mas também o uso de indicadores e avaliações que permitam a comparação com outros entes.

DIMENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A dimensão das políticas públicas refere-se às instituições e estratégias que influenciam as decisões sobre a formulação e a execução das políticas públicas (SOUZA, 2017). Considerando o momento de materialização das políticas públicas, podemos elencar quatro estágios que compõem um ciclo. São eles: a) formação de **agenda**, em que se definem temas prioritários; b) **formulação**, momento em que os atores envolvidos desenvolvem o planejamento e são tomadas decisões quanto aos modelos e objetivos a serem perseguidos; c) **implementação**, em que a política pública se torna realidade pela ação do Estado e do seu corpo de funcionários; e d) **avaliação**, em que os resultados são monitorados e mensurados (SOUZA, 2003). O ciclo de políticas públicas é um modelo teórico conceitual muito utilizado para estudar as ações. Na prática, sabe-se que o processo não ocorre de forma linear e que tais fluxos muitas vezes se sobrepõem.

DIMENSÃO ESTRUTURAL E TECNOLÓGICA

A capacidade técnica administrativa ou infraestrutural pode ser constatada pela presença de recursos tecnológicos modernos e adequados e, também, disponíveis para a condução e materialização

das ações do Estado (GOMIDE; PIRES, 2014), o que não se resume a equipamentos de informática (*hardware* e *software*), pois são muitas tecnologias presentes nas políticas públicas, como, por exemplo, cisternas para apoio à captação de água de chuva, existência de gasodutos e oleodutos para garantir o abastecimento de energia, estufas, automóveis (ambulâncias, carros utilitários, caminhões). O uso de tecnologia é comumente apontado como enorme fragilidade na maior parte dos municípios brasileiros e atinge todas as políticas públicas, referindo-se desde a problemas com a falta e/ou dificuldade de manutenção de equipamentos de informática (*hardware* e *software*) até a existência de servidores qualificados e treinados para fazer uso da tecnologia na administração pública e na prestação de serviços públicos (ABRUCIO; VIEGAS, 2022, p. 4).

DIMENSÃO DE CONTROLE

A dimensão de controle refere-se ao controle burocrático voltado para o desempenho de um setor ou departamento. Esse tipo de controle demanda uma “burocracia profissional, coesa e meritocrática” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21). Com a redemocratização e a constitucionalização de uma série de direitos coletivos, houve a necessidade de firmar-se no país um tipo de recrutamento para a burocracia estatal por concurso público, buscando a especialização e a profissionalização do corpo de funcionários do Estado e, com isso, assegurando a eficácia das políticas públicas (SOUZA, 2017). Ao mesmo tempo, observou-se o fortalecimento dos mecanismos de controle administrativo interno, orientados pela hierarquia e disciplina, típicos do modelo weberiano, visando eliminar resquícios do passado, como a falta de responsabilidade dos funcionários do Estado e a falta de transparência e de mecanismos que permitem a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas (SOUZA, 2017).

DIMENSÃO POLÍTICA

A dimensão política diz respeito às “regras do jogo”, formais e informais, que regulam o comportamento político, societal e econômico (SOUZA, 2007). Em outras palavras, a capacidade política traduz os anseios democráticos de participação e inclusão de temas sociais na agenda pública e que serão materializados na política pública e no próprio controle dessa política. A dimensão da capacidade política representa, portanto, as múltiplas formas de participação de atores sociais e políticos em interação com instituições e setores organizados da sociedade no processo de decisão, implementação e controle de uma política pública (GOMIDE; PIRES, 2014). Essa dimensão é fundamental porque atravessa todas as outras dimensões. Basta pensar, por exemplo, que capacidades estatais de ordem financeira (orçamento), recursos humanos (capital humano) e estrutura tecnológica são influenciadas por decisões políticas.

DIMENSÃO DA COORDENAÇÃO

Em uma federação como a brasileira – marcada pelas desigualdades, entre elas a própria capacidade estatal entre os entes federativos de cumprir seus objetivos oficiais previstos na Constituição de 1988 e nos demais estatutos de leis, como os que definem o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (Suas) (respectivamente, Lei 8.080/1990 e Lei 8.742/1993) –, faz toda diferença a capacidade de coordenação que se volta à intersectorialidade e à maior conciliação entre diferentes níveis de governo (União, Estados e municípios) (FRANZESE; ABRUCIO, 2013), que devem adotar formas de atuação articuladas entre si e capazes de criar mais sinergia entre as políticas, visando aumentar a eficiência e a efetividade de suas ações.

DIMENSÃO RELACIONAL

A dimensão relacional das capacidades estatais diz respeito às competências de articulação política e social, o que implica a necessidade de coordenação e sinergia entre diferentes atores e instituições, públicos e privados (ABRUCIO; VIEGAS, 2022, p. 1). Vale dizer que “as capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21). Portanto, é importante a existência de formas de interações (coordenação e sinergia) das burocracias com os agentes do sistema político-representativo nos respectivos diferentes níveis de governo, como, no caso da União, as burocracias do Executivo em relação ao Congresso Nacional e, no caso dos Estados, as suas burocracias com os dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e, em todos os níveis de governo, a interação dessas burocracias com partidos políticos. Muitas das dimensões aqui arroladas e, inclusive, o sucesso das políticas estão a depender dessa relação, que reportam à dimensão política da capacidade estatal, tendo em vista que esse aspecto engloba, por exemplo, discussões sobre as dimensões financeira (orçamento), legal ou jurídica, a agenda e a execução das políticas públicas e o controle interno e externo.

DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A dimensão da participação social pressupõe a existência e operação efetiva de formas de participação de órgãos colegiados como conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outros (GOMIDE; PIRES, 2014).

Ao mesmo tempo, essa discussão sobre participação e controle, própria de regimes democráticos, sugere uma série de desafios práticos. Por exemplo, a ampliação da participação de atores nos processos decisórios e no controle das políticas públicas em diferentes instân-

cias de poder não pode produzir ineficiências, distorções ou impasses. Pelo contrário, deve promover decisões de melhor qualidade e mais responsivas. Outro aspecto diz respeito ao fato de que a conciliação das distintas dimensões de desenvolvimento (econômica, social e política) não pode desrespeitar interesses de grupos sociais, ainda mais em uma sociedade conhecida por suas desigualdades do ponto de vista econômico, social e político. Sendo assim, deve haver um compromisso pela preservação da pluralidade de interesses no debate público sobre a alocação de prioridades e de recursos (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 16 e 25).

DIMENSÃO DO ACCOUNTABILITY

O fortalecimento dos órgãos de controle interno, como controladorias e auditorias, Advocacia-Geral da União (AGU) e procuradorias estaduais e municipais, e de controle externo, como Tribunal de Contas e Ministério Público, foi um tema central na redemocratização do país, visando eliminar os resquícios do passado autoritário e marcado pela falta de responsabilidade política e de transparência (VIEGAS et al., 2022). Não por menos, a importância desses órgãos está consignada na Constituição de 1998, que conforma uma rede de *accountability* da administração, ou seja, um sistema de mecanismos institucionais formais de controle horizontal (entre as instituições). A premissa teórica é a de que uma “democracia exige que não só os políticos eleitos, mas também os integrantes da burocracia pública, estejam sujeitos a contínuos mecanismos de controle” (VIEGAS; LOUREIRO; ABRUCIO, 2022).

SÍNTESE SOBRE AS DIMENSÕES

O arcabouço de dimensões foi relacionado com base nos estudos mais atuais em discussão de capacidade estatal e se baseia na relação de pesquisadores apontados nas citações desses artigos dos últimos cinco anos, conforme metodologia apresentada anteriormente. Assim, de maneira complementar às dimensões acima referidas, apresentamos o mapeamento de dimensões e medidas formuladas em pesquisa bibliográfica de Aguiar e Lima (2019), com base em estudos publicados até o ano de 2012, ou seja, anterior ao nosso recorte da presente pesquisa, as quais já foram mapeadas em suas dimensões e medidas como apresentado no **Quadro 1**.

Quadro 1 – Capacidade estatal, dimensões e medidas – Aguiar e Lima (2019)

Dimensão da capacidade estatal	Medidas de capacidade estatal	Autor(es)
Burocrática/ Administrativa	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	Geddes (1994)
	Nível weberiano do Estado: medindo recrutamento meritocrático, arranjos salariais e carreiras	Evans e Rauch (1999)
	Qualidade da burocracia e controle da corrupção	Bäck e Hadenius (2008)
	Capacidade nacional sobre receitas e despesas nacionais na Europa Ocidental	Soifer (2008)
	Exportações de <i>commodities</i>	Hendrix (2010)
	Pesquisa sobre avaliação de qualidade burocrática	Hendrix (2010)
	Medidas de expropriação de risco	Hendrix (2010)
	Níveis de corrupção	Fortin (2010)
	Burocracia profissional	Kocher (2010)
	Índice de confisco definitivo e nacionalização forçada	Cárdenas (2010)
	Facilidade em fazer negócios	Cárdenas (2010)
	Efetividade governamental	Cárdenas (2010)
	Capacidade estatal – questionário (Columbia)	Cárdenas (2010)
	Medidas de capacidade estatal	Cárdenas (2010)
	Qualidade da burocracia	Hanson e Sigman (2013)
	Índice da Qualidade da Burocracia	Knutsen (2013)
	Índice da Qualidade da Burocracia Brasileira e Argentina	Souza (2015, 2016)
	Coercitiva	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
Perfil e qualidade da burocracia municipal		Marenco, Strohschoen e Joner (2017)
O poder do Exército		Kocher (2010)
Pessoal militar <i>per capita</i>		Hanson e Sigman (2013)
Gasto militar (% dos gastos governamentais)		Hanson e Sigman (2013)
Militar em política		Hanson e Sigman (2013)
Controle territorial	Índice de Fragilidade do Estado	Besley e Persson (2011)
	Pessoal militar <i>per capita</i>	Hendrix (2010)
	Variação territorial na capacidade do Estado em forçar a conformidade	Soifer (2008)
	Frequência do Censo	Hanson e Sigman (2013)

Fiscal	PIB dividido pelo total da receita	Cárdenas (2010)
	PIB dividido pela receita do Imposto de Renda	Cárdenas (2010)
	Imposto total dividido pela receita doméstica tributária	Cárdenas (2010)
	Capacidade fiscal: impostos totais dividido pelo PIB em 1999	Besley e Persson (2011)
	Divisão de impostos diretos	Dincecco e Prado (2012)
	Examinam a participação do IPTU na arrecadação municipal, relacionando variações na arrecadação do imposto patrimonial com o tamanho dos municípios e ciclos partidários e eleitorais	Marenco, Strohschoen e Joner (2017)
Fiscal/Extrativa	Cobrança de impostos como parte do Produto Interno Bruto (PIB)	Besley e Persson (2008)
	Imposto de Renda como parte do imposto total	Besley e Persson (2008)
	Taxa de inflação média	Besley e Persson (2008)
	Índice de políticas governamentais antiversas (soma de cinco indicadores diferentes)	Besley e Persson (2009)
	Menos uma parcela dos impostos comerciais em impostos totais	Besley e Persson (2009)
	Menos uma parte do comércio e impostos indiretos em impostos totais	Besley e Persson (2009)
	Participação do Imposto de Renda sobre o PIB	Besley e Persson (2009)
	Participação dos impostos no PIB	Besley e Persson (2009)
	Imposto total/PIB	Hendrix (2010)
	Capacidade política relativa: ratio da receita fiscal real/receita fiscal esperada	Hendrix (2010)
	Níveis de produção de petróleo e reservas comprovadas	Hendrix (2010)
	Capacidade de tributação: ratio da receita tributária no PIB	Fortin (2010)
	Receita total/PIB; imposto total/PIB; capacidade política relativa	Thies (2010)
	Capacidade política relativa: receita fiscal real/receita fiscal esperada	Buhaug (2010)
	Capacidade de riqueza e tributação	Kocher (2010)
	Receita tributável total	Hanson e Sigman (2013)
	Receita do Imposto de Renda	Hanson e Sigman (2013)
	Receitas de impostos de produtos e serviços	Hanson e Sigman (2013)
	Impostos em comércio internacional	Hanson e Sigman (2013)
	Mudanças nas despesas totais do governo entre 1992 e 2000 (despesas governamentais em 2000 em dólares expressas como a divisão do ano de 1992)	Hamm, King e Stuckler (2012)
Análise interpaíses: 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)	Cárdenas, Eslava e Ramírez (2011)	
Receitas governamentais (1650-1913) e despesas governamentais (1816-1913)	Dincecco e Katz (2016)	

Genérica	Taxa de homicídios como proxy para a capacidade estatal	Hamm e King (2010)
	Índice de Antiguidade Estatal	Hanson e Sigman (2013)
	Statehist5 – Índice de Antiguidade Estatal	Knutsen (2013)
	Questionário para captura da percepção dos gerentes de empresas sobre eficiência do Estado, conformidade de direitos de propriedade e nível de corrupção	Hamm, King e Stuckler (2012)
Infraestrutural	Progresso na Reforma Infraestrutural, indicadores de infraestrutura	Fortin (2010)
	Redes rodoviárias	Kocher (2010)
	Densidade viária	Hanson e Sigman (2013)
	Data do primeiro Censo Nacional	Centeno (2002)
	Densidade ferroviária em 1990	Centeno (2002)
	Análise subnacional da Colômbia: receita fiscal e gastos em estradas	Cárdenas, Eslava e Ramírez (2011)
Legal	Restrições ao Executivo: avaliação da pesquisa sobre risco de expropriação e repúdio a contratos governamentais.	Acemoglu, Johnson e Robinson (2001)
	Taxa de crédito privado ao PIB	Besley e Persson (2009)
	Acesso ao crédito	Besley e Persson (2009)
	Proteção ao investidor	Besley e Persson (2009)
	Qualidade de proteção de direitos de propriedade	Fortin (2010)
	Proporção de dinheiro não monetário em relação à oferta monetária total (proporção de moeda em relação ao dinheiro detido nos bancos)	Fortin (2010)
	Proporção de contrato de dinheiro intensivo	Hanson e Sigman (2013)
	Estado de Direito	Hanson e Sigman (2013)
Política	Capacidade legal: Índice de Proteção de Direito de Propriedade em 1997	Besley e Persson (2011)
	Coerência política entre características democráticas e não democráticas	Hendrix (2010)
	Recrutamento executivo; participação eleitoral e restrições à autoridade executiva	Hendrix (2010)
	Democracia política	Hendrix (2010)
Relacional	Restrições do regime	Kocher (2010)
	Efeitos da política estadual na identidade social	Soifer (2008)

Elaboração própria. Adaptado de Aguiar e Lima (2019)

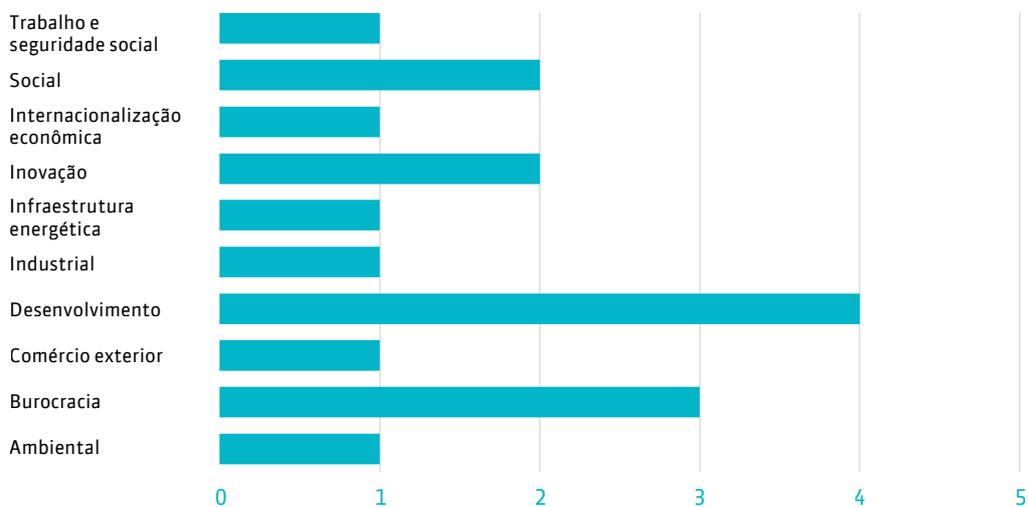
CAPACIDADE ESTATAL: COMO ESTE CONCEITO SE APLICA À EDUCAÇÃO?

Neste tópico, será abordado como a amostra de 16 artigos trabalha o tema capacidade estatal em educação. Em termos históricos, a discussão sobre capacidade estatal em educação remonta aos anos 1990, o que é relativamente recente, tendo em vista toda a produção em capacidades estatais ao longo do século XX. Vale ressaltar que, desde então, os estudos sobre educação não se encontram em um lugar central no debate feito sobre capacidades estatais. Ademais, como apresentado no primeiro relatório sobre o campo de pesquisa em capacidades estatais³, a principal linha de argumentação das produções sobre capacidade estatal não necessariamente trata a educação sob a ótica das políticas públicas, mas como um resultado associado à ideia de capital humano, necessário ao desenvolvimento do governo e dos mercados.

Reiterando esse achado de pesquisa, o estudo realizado por Aguiar e Lima (2019) mapeou quais temas ou políticas foram estudados em 17 artigos sobre capacidade estatal publicados entre os anos de 2012 e 2018. O resultado de Aguiar e Lima revelou que apenas dois artigos tiveram como foco a análise de políticas sociais, conforme o **Gráfico 1**.

³ Mapa da produção científica sobre capacidades estatais e educação (1999-2022), de autoria de Rafael Rodrigues Viegas, Natasha Borali e Fabiana Bento, está disponível no Observatório de Educação do Instituto Unibanco (<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/>).

Gráfico 1 – Tipo de política ou tema abordado em estudos de capacidade estatal entre 2012 e 2018 – Aguiar e Lima (2019)



Elaboração própria. Fonte: Aguiar e Lima (2019)

Voltando ao nosso levantamento de artigos, André Marengo aparece como referência fundamental no tópico de pesquisa sobre capacidades estatais em educação. Qualitativamente falando, as pesquisas de Marengo têm como foco os contextos municipais, analisando as estruturas burocráticas das unidades subnacionais brasileiras – mais especificamente o perfil de servidores comissionados e não comissionados, por entender que estes agentes constituem o lócus primordial da produção da política pública para o cidadão, dada sua atuação sobre o processo decisório. O autor analisa como os cargos comissionados, uma forma de politização da burocracia pública de médio e alto escalão, podem impactar o desempenho dos municípios (CARDOSO; MARENCO, 2020).

Em outro artigo de Marengo e coautores, também incluído no presente levantamento bibliográfico, os autores buscam avaliar a autonomia da gestão fiscal nos municípios (MARENCO; CATE, 2021). O pressuposto inicial da análise é o da existência de espaço para a autonomia orçamentária em contexto municipal, mesmo em políticas públicas condicionadas como educação e saúde. Para os autores, mesmo com capacidade fiscal devido à disponibilidade de recursos, nem sempre esses recursos são empregados em sua totalidade para a produção de políticas públicas para o cidadão. Como resultado, nota-se uma forte variação no gasto orçamentário (desvio padrão) entre os 5.568 governos municipais brasileiros (MARENCO; CATE, 2021). Os autores então buscam identificar de que modo variáveis como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aspectos eleitorais, membros da administração direta com nível superior de formação e a existência de conselhos (educação e saúde) interferem na trajetória dos gastos orçamentários. Os resultados revelam que nenhuma

dessas variáveis é tão significativa quanto a dependência de trajetória em relação aos gastos orçamentários anteriores, variável com elevado poder explicativo. Isso significa que a trajetória prévia do gasto exerce forte influência nas escolhas orçamentárias de educação e saúde, independentemente de outras variáveis que olhem para outras dimensões da capacidade estatal, tais como aspectos políticos e relacionais e presença de corpo técnico qualificado (MARENCO; CATE, 2021).

O que vemos, portanto, em relação ao trabalho desse autor, que possui grande destaque na análise sobre capacidades estatais na educação no Brasil, é a ênfase nos indicadores de capacidade estatal para entender a profissionalização das burocracias, a transferência de responsabilidades e de autoridade política e administrativa para governos, sem desprezar os mecanismos institucionais que estruturam relações intergovernamentais e a implementação de políticas públicas na federação, tais como descentralização, centralização ou coordenação federativa, decorrentes do arranjo constitucional e dos sistemas de políticas públicas.

Outros autores que também possuem produção de destaque na interface entre capacidades estatais e a educação são Lobo e Bernardino-Costa (2022). Em um dos artigos trabalhados no presente levantamento, os autores analisaram a eficácia do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em comunidades indígenas, quilombolas e assentamentos (educação diferenciada). Seu objetivo era verificar de que forma X afeta Y. O resultado encontrado demonstrou que quanto mais aumenta a autonomia administrativa do município e maior a suficiência de arrecadação do município em relação a suas despesas administrativas, maior é o volume de saldo, ou seja, maior é a inexecução dos valores transferidos ao município e às escolas. Isso significa que quanto mais rico o município e maior sua autonomia administrativa e financeira, menor é o seu interesse em gastar os recursos do governo federal. A pesquisa também descarta a dimensão legal, de controle e burocrática como recursos necessários à eficácia do PDDE, dada a baixa complexidade de prestação de contas e regulamentação.

Para explicar a falta de resultados na educação diferenciada, o que parece não ser solucionado pela dimensão técnica administrativa, Lobo e Bernardino-Costa (2022) apresentam propostas de ampliação das dimensões, com inclusão da dimensão racial, tratada por alguns pesquisadores como um poder ideológico no âmbito da educação. Essa dimensão pode estar associada a uma prioridade ideológica, de valores e princípios – Estado Racial –, ou seja, a normalização da pobreza e a precariedade dessas comunidades. Sendo assim, os instrumentos políticos locais não operam suas dimensões e recursos para um resultado efetivo de políticas educacionais diferenciadas.

Em outra abordagem analítica das variáveis de capacidade estatal, estudo de Lobo e coautores, identifica-se que os Centros Colabo-

radores em Alimentação e Nutrição Escolar voltados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, realizado em parceria das instituições federais de ensino superior com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, melhoram a interação do governo federal com os entes subnacionais. Isto se deu por meio de maior coordenação entre os três níveis governamentais, haja vista tratar-se de uma política descentralizada, a qual demanda a necessidade de coordenação. Ademais, também foi identificada uma habilidade relacional da burocracia para negociar suas necessidades, pois se aproximam do dia a dia das administrações públicas, dando-lhes apoio no desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os casos apresentados são exemplos de como a capacidade estatal federal articulou coordenação, capacidade relacional e fiscal gerando resultados positivos, mesmo na ausência de legislação. Isto faz com que a capacidade estatal federal se aplique de forma complementar, com compartilhamento de funções, com a capacidade estatal municipal (LOBO; FECHINE, 2021).

Outro trabalho desenvolvido por autores brasileiros e que compõe o presente estudo é de autoria de Segatto, Maciel e Abrucio (2021). Os autores analisaram oito municípios brasileiros com o objetivo de investigar as capacidades técnico-administrativas e políticas relacionais das secretarias municipais de Educação, conforme modelo analítico de Gomide e Pires (2014), a fim de verificar suas implicações nas políticas municipais de educação. Para tanto, os autores realizaram análise de dados quantitativos desses municípios, além de entrevistas semiestruturadas com gestores locais (áreas administrativo-financeira e pedagógica, incluindo supervisores, diretores e coordenadores pedagógicos), questionários com outros atores relevantes e observação. O resultado aponta que ambas as dimensões da capacidade estatal são frágeis em nível municipal. Apesar disso, a autonomia das secretarias e a liderança dos gestores, assim como a relação entre secretarias e escolas, explicam as diferenças na implementação da política educacional entre os municípios analisados.

Segundo o estudo de Segatto, Maciel e Abrucio (2021), a dimensão técnico-administrativa é frágil na política educacional dos municípios analisados. Essa fragilidade precisa ser compreendida em termos de continuidade técnica e funciona como uma barreira para a melhoria dos resultados educacionais brasileiros a longo prazo. Soma-se a isso o fato de que a autonomia das secretarias é afetada pela fragilidade também em termos financeiros. Na maioria dos casos analisados, a Secretaria de Educação não é dona do seu orçamento. Um importante achado aponta que a trajetória dos gestores e de sua equipe na Secretaria de Educação faz com que eles tenham um repertório que parece equilibrar a falta de capacidade técnico-administrativa. No que tange à dimensão político-relacional, a mobilização de atores externos à Secretaria de Educação é quase incipiente nos municípios estudados, dificultando a projeção estratégica da política. Os autores salientam que a relação entre secretarias e escolas é um nexos importante da política educacional e aduzem que aprimorar

esse relacionamento é o principal caminho para melhorar resultados educacionais. Ainda nessa dimensão, reforçam que a União e os Estados têm papel fundamental na criação de condições de gestão para que os municípios realizem políticas educacionais. Apontam que uma solução pode ser incrementar um regime de colaboração entre os governos estaduais e municipais, reduzindo problemas informacionais e de controle.

Como é possível notar, Segatto, Maciel e Abrucio (2021) caminham para uma discussão de capacidades estatais olhando para o papel da federação como um agente que contribui para a transformação. Essa é uma abordagem que Lobo e coautores já haviam sinalizado ao discutir as questões do PNAE, mas que não aparecia nas discussões apresentadas por Marengo, que tinha um olhar mais focado para os entes subnacionais em si.

Seguindo essa linha de análises, Coelho, Guth e Loureiro (2020) conceituam capacidades estatais municipais como “a habilidade do governo local de planejar, implementar e manter de forma eficiente políticas sociais, em um processo que envolve múltiplos atores e interesses e muitas vezes é condicionada por indução federal” (2020, p. 802). Notem que aqui também a questão do governo federal enquanto um agente indutor também é ressaltada. Em sua análise, os autores buscam examinar a relação entre capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano no Brasil. Para tanto, foram consideradas informações sobre 4.916 municípios de pequeno porte e três áreas de políticas públicas: saúde, educação e assistência social. O modelo analítico que embasou o estudo foi o de Gomide e Pires (2014). Como resultado, Coelho, Guth e Loureiro (2020) apontam a importância da existência de conselhos municipais nas áreas de educação, saúde e assistência social e os arranjos institucionais (consórcios) como resposta performance do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Ou seja, “a dimensão político-relacional das capacidades estatais municipais tem associação significativa e positiva com os maiores níveis do indicador de desenvolvimento humano local” (COELHO; GUTH; LOUREIRO, 2020, p. 789), reforçando assim a importância de um “Brasil participativo”.

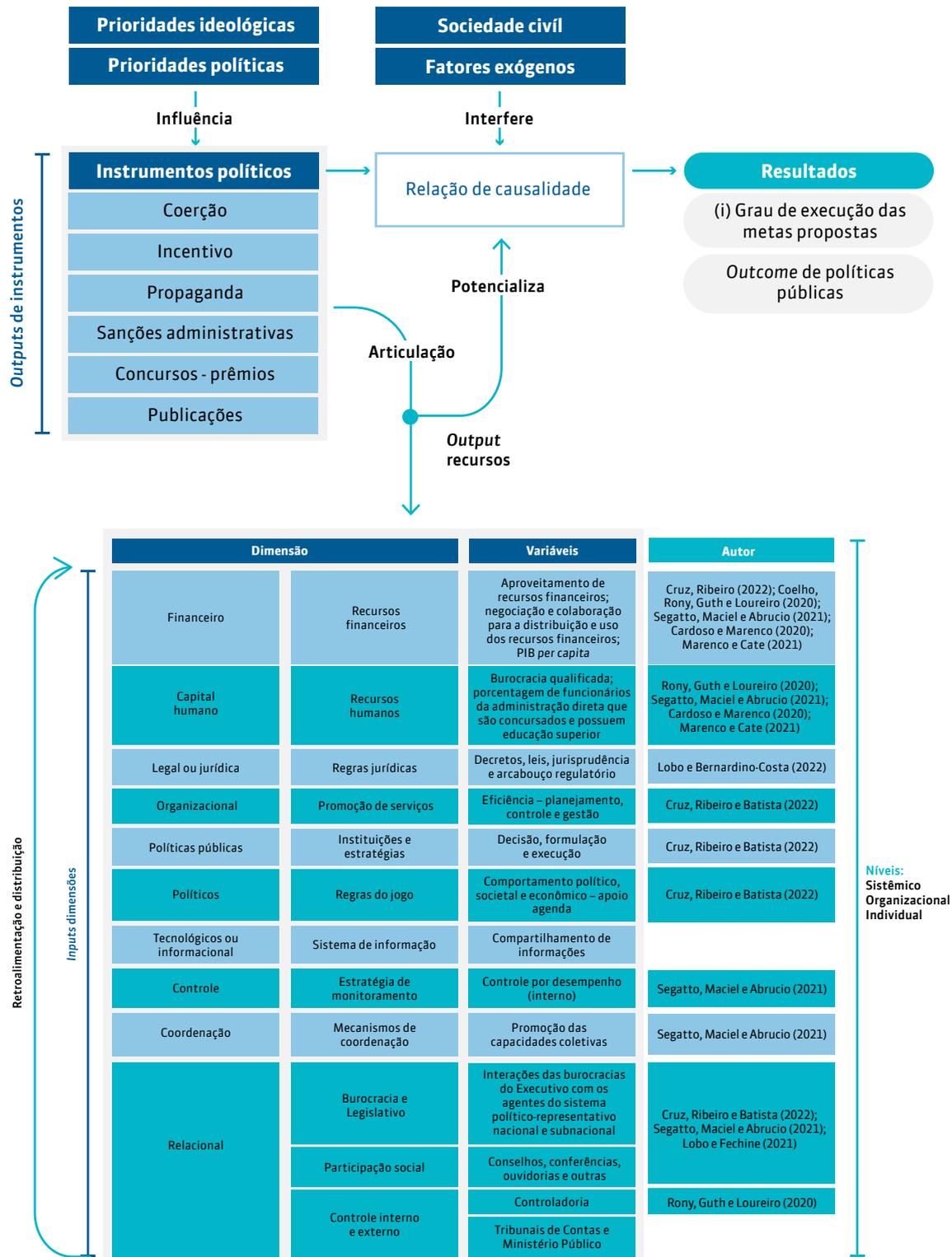
Ainda que os artigos até agora apresentados tragam reflexões importantes sobre o tema das capacidades estatais no âmbito da educação, nenhum deles traz avanços no que tange ao modelo teórico proposto por Gomide e Pires (2014), referência mais utilizada pelos autores brasileiros. Esse não é o caso do artigo de Cruz, Ribeiro e Batista (2022), que analisaram as dimensões política, institucional e econômica no processo de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Paic) e observaram seus possíveis efeitos sobre a equidade educacional.

Como resultado, Cruz, Ribeiro e Batista (2022) propõem uma ampliação do leque de variáveis a serem analisadas em contexto de implementação:

- **Categoria política** – que aborda intencionalidade e comportamento das elites dirigentes. Para tanto, são considerados os seguintes aspectos: (i) herança dos governos anteriores, em termos de agenda e comportamentos políticos; (ii) perfil e habilidades de gestão dos dirigentes de primeiro escalão em cargos comissionados; (iii) longevidade da interação profissional e pessoal entre os dirigentes do primeiro escalão; (iv) capacidade do governante principal de sustentar as decisões dos dirigentes de primeiro escalão; (v) compromisso republicano do governante principal e dos dirigentes do primeiro escalão; e (vi) capacidade do governante principal de mostrar a outros governantes e dirigentes o valor da educação pública (CRUZ; RIBEIRO; BATISTA, 2022, p. 2.425).
- **Categoria institucional** – que aborda as características da burocracia, como perfil e experiência dos dirigentes e agentes implementadores e a capacidade de internalização dos processos pelo governo. São fatores considerados: (i) grau e capacidade de institucionalização de padrões democráticos e racionais de gestão; (ii) capacidade de aproveitamento na implementação da política das lideranças de primeiro escalão que participaram do seu desenho; (iii) capacidade de formação e aproveitamento de novas lideranças e agentes implementadores; (iv) ampliação paulatina no número de beneficiários, dirigentes e agentes implementadores envolvidos na implementação da política; e (v) troca, amizade e laços profissionais e de confiança entre os dirigentes de primeiro e segundo escalões (CRUZ; RIBEIRO; BATISTA, 2022, p. 2.425).
- **Categoria econômica** – que trata do uso de recursos financeiros. São aspectos considerados: (i) aproveitamento dos recursos financeiros; e (ii) negociação e colaboração para a distribuição e uso dos recursos financeiros (CRUZ; RIBEIRO; BATISTA, 2022, p. 2.425).

A **Figura 10** apresentada abaixo demonstra a dimensão de análise de cada autor dentro do mapa teórico de capacidade estatal mostrado neste relatório.

Figura 10 – Dimensões de capacidade estatal: trabalhadas no campo de educação



Elaboração própria

Até aqui, tratamos especificamente do conteúdo de oito artigos identificados em nosso levantamento que foram produzidos por autores brasileiros para a análise de políticas educacionais. Como foi possível notar, todos os artigos trazem considerações sobre as políticas públicas ou em seu nível subnacional, ou em relação aos desafios da coordenação federativa, sendo trabalhos predominantemente do campo da ciência política e das políticas públicas. Agora, vamos seguir a análise com um foco maior nos artigos de nosso levantamento que foram produzidos por autores internacionais. Como ficará evidenciado ao longo da análise, há diferenças substanciais na abordagem dos artigos quando olhamos para fora do Brasil.

Acemoglu, García-Jimeno e Robinson (2015) seguem uma linha semelhante a alguns autores brasileiros supramencionados no que diz respeito ao foco de análise sobre o âmbito subnacional. Os autores identificam que em contexto municipal ocorrem transbordamentos da capacidade estatal para a vizinhança devido às fronteiras entre os municípios serem porosas. Mais do que olhar para possíveis formas de coordenação de entes que estejam acima do nível local, os autores buscam caracterizar um processo de influências mútuas. Segundo eles, o que ocorre é uma escolha estratégica de cada município, ou seja, os municípios podem pegar carona nos investimentos de seus vizinhos e, assim, suas escolhas sobre qual dimensão investir serão diferentes, porque eles se beneficiarão de recursos de outros territórios (substitutos estratégicos). Essa estratégia e esse transbordamento se organizam em um jogo de rede no qual cada município leva em consideração as ações do Estado nacional e de seus vizinhos na escolha estratégica de quais dimensões irá escolher para articular e desenvolver sua própria capacidade de Estado. Quando se ignora a estrutura da rede de interações entre vizinhos, os dados levarão a estimativas potencialmente enganosas (ACEMOGLU; GARCÍA-JIMENO; ROBINSON, 2015).

Seguindo uma linha analítica diferente da proposta por Acemoglu, García-Jimeno e Robinson (2015), já trazendo um enfoque mais próximo dos estudos da área da economia, temos o artigo de Dittmar e Meisenzahl (2019). Os autores analisam a origem do Estado como provedor de bens públicos, como educação, segurança e saúde na Alemanha e, para tal intento, realizam uma análise documental e econométrica (dif-dif) de 75 distritos entre os anos de 1500 e 1800. O resultado encontrado demonstra que capital humano foi instrumentalizado como recurso para o desenvolvimento, nunca como objetivo final, ou seja, a preocupação dos governantes era expandir a educação pública a fim de produzir profissionais qualificados que eram necessários para fornecer eficientemente um amplo conjunto de bens públicos (STRAUSS, 1988, p. 196, *apud* DITTMAR; MEISENZAHN, 2019, p. 8). Essa abordagem sobre educação é bastante comum no campo de ciência política e economia, na qual capital humano é direcionado à eficiência de mercado e desenvolvimento econômico.

Um ponto que merece destaque da pesquisa de Dittmar e Meisenzahl (2019) são as variáveis sobre legislação e regulamentação,

necessárias para mudanças de curso e implementação de políticas sociais. A ruptura com a religião dominante (católico x luterano) também foi fator determinante para impulsionar a implementação de políticas sociais. É curioso observar que variáveis relativas a fatores externos naturais, que não costumavam ser incluídas nas análises, foram identificadas por Dittmar e Meisenzahl (2019) como importantes para explicar a formação do Estado na Alemanha, dado que situações como a peste, por exemplo, influenciaram positivamente a visão do Estado como um provedor de bens públicos, como educação, segurança e saúde. Ainda que o trabalho de Dittmar e Meisenzahl (2019) tenha tido como foco o entendimento da formação dos Estados nacionais e da visão do Estado como provedor de bens públicos, as análises se mostram interessantes e aplicáveis para a compreensão de políticas públicas no campo brasileiro, especialmente se olharmos para o período recente em que fomos confrontados com o contexto adverso oriundo da pandemia de covid-19.

Os autores Alberto Alesina, Paola Giuliano e Bryony Reich (2021) articularam a variável de investimento em educação primária promovida pelo Estado como uma necessidade para construção e manutenção do Estado e de uma nação. Segundo estes autores, uma das vertentes de estudo de capacidade estatal analisa o desenvolvimento de instituições estatais na formação de Estados bem-sucedidos. Aduzem como ocorreram as transições democráticas em 172 países, por meio de análise documental, e atestam que as elites passam a investir em instituições que lhes permitam manter maior grau de poder sob a democracia e mitigar suas perdas econômicas. Entre os investimentos, destaca-se a educação em massa (ALESINA; GIULIANO; REICH, 2021).

Na França, por exemplo, de acordo com os mesmos autores, a escolarização era considerada uma ferramenta-chave para aproximar os valores e o modo de vida da população dos da elite. Além disso, a diversidade linguística tornou-se significativa quando foi percebida como uma ameaça à unidade política – isto é, ideológica⁴. Na análise dos casos do Chile e da Argentina, identificam que quanto maior a extensão de rebeliões e guerras nas províncias, maiores os investimentos em educação primária de massa. Isso porque acreditava-se que a escolarização incutiria certos valores morais e ajudaria a reduzir a oposição futura ao governo. O discurso político da época é consistente com o motivo de construção da nação por trás das reformas educacionais e destaca o poder da educação como um meio de doutrinar e prevenir futuras rebeliões (ALESINA; GIULIANO; REICH, 2021).

Uma das conclusões do estudo é que as políticas de construção da nação (educação primária em massa) ajudaram o líder a permanecer no poder, por meio da homogeneização da população. Ademais, outra conclusão dos autores é que governantes inseguros são os mais propensos a implementar políticas de construção nacional. Em

⁴ Essa dimensão de análise foi apresentada no trabalho de Lobo e Bernardino-Costa (2022), que analisa educação especial em comunidades indígenas, quilombolas e assentamentos.

contrapartida, ditadores seguros que não temem nenhuma revolta não têm incentivo para homogeneizar e, portanto, não estimulam educação primária em massa. As elites ameaçadas se homogeneizam para melhor preservar o *status quo* caso a democracia prevaleça, bem como para diminuir a ameaça da própria democracia. Dessa forma, mais uma variável se estende ao modelo analítico de capacidade estatal como instrumento político para construção e manutenção de um Estado e de uma nação (ALESINA; GIULIANO; REICH, 2021).

Barma, Levy e Piombo (2020) criam uma tipologia sobre como a ajuda (doações) afeta as dimensões de eficácia e legitimidade de capacidade do Estado. Para os autores, capacidades estatais são a capacidade das instituições estatais de executar políticas governamentais, realizar tarefas de governança e alcançar os resultados desejados. O ponto de atenção sob o qual os autores jogam luz é que, à medida que a sociedade tem acesso a serviços de provisão por parte do Estado, há um efeito sobre sua percepção de legitimidade e efetividade do governo. Sendo assim, a maneira precisa como a assistência financeira internacional é prestada pode apoiar ou comprometer a eficácia e a legitimidade do Estado receptor.

Há toda uma tipologia criada pelos autores, a qual ainda carece de teste. Contudo, apresentam exemplos: se a coordenação entre doador e governo no setor educacional for vista como controversa, as tentativas de construir capacidade sustentável para a prestação de serviços educacionais serão fracassadas. Sendo assim, a legitimidade dos atores se apresenta como essencial para o sucesso da política pública educacional. Os efeitos serão mais negativos quando a ajuda for volátil ou não confiável. Essa dinâmica é bem ilustrada no setor educacional de Uganda. Em 2000, o National Curriculum Development Centre (NCDC) de Uganda – Centro Nacional de Desenvolvimento Nacional – revelou um ambicioso currículo de educação primária que passou oito anos desenvolvendo. Por meio de uma avaliação abrangente do setor educacional de Uganda, o NCDC desenvolveu um programa de ação que envolveu um realinhamento significativo do currículo nacional de educação primária. As reformas introduziram novas disciplinas e livros didáticos, exigindo também treinamento de professores para aprender os novos currículos. O NCDC elaborou esse plano sem uma estratégia de recursos e sem consultar os parceiros de desenvolvimento, o que criou problemas quando o governo de Uganda adotou muitas das recomendações do currículo proposto. Embora o volume geral de ajuda ao setor educacional de Uganda seja baixo quando comparado a outros setores de assistência internacional, o setor educacional em si é altamente dependente de ajuda, de modo que nenhum programa de reforma que exigisse recursos monetários para ser implementado poderia ter sucesso sem apoio externo.

O governo esperava que os parceiros internacionais o ajudassem a lidar com as deficiências, mas esses doadores não queriam apoiar um programa no qual estavam pouco envolvidos no desenvolvimento. A dinâmica de ajuda mínima, no entanto, poderia reforçar um senso

de legitimidade mais normativo aos olhos de uma população consciente, dado que o governo permanece sem um plano para financiar reformas, treinar educadores nas novas disciplinas ou garantir que os materiais educacionais estivessem disponíveis nas escolas. Antes de implementar os novos currículos, o governo de Uganda viu os resultados educacionais declinarem com a implementação das reformas (BARMA; LEVY; PIOMBO, 2020, p. 195). Os autores concluem que a ajuda externa (doações) para a prestação de serviços públicos sociais, como educação e saúde, tem efeitos distintos e separados na eficácia e legitimidade do Estado.

O debate realizado por Ostermann (2019) aborda uma dimensão pouco explorada nos estudos sobre capacidade estatal no Brasil: a dimensão jurídica ou legal. Por meio de uma análise de casos em duas cidades no Nepal e na Índia, o autor argumenta que o fortalecimento da capacidade estatal por meio de abordagens tradicionais não é a única maneira pela qual um Estado relativamente fraco pode alcançar resultados. Um Estado não precisa ter recursos infinitos para obter resultados se adotar uma abordagem pragmática regulatória (*compliance*) e se concentrar nas relações principal-agente, delegando a execução do controle ou do controle de legalidade para partes interessadas. Ao usar a dimensão legal, não se pode presumir que a lei seja amplamente conhecida e compreendida pelos envolvidos na formulação de políticas públicas. Estados que adotam a abordagem pragmática regulatória – entendida como uma abordagem flexível para o desenvolvimento e implementação de um sistema regulatório especificamente adaptado ao contexto regulatório – podem promover o conhecimento jurídico (que é um pré-requisito para a conformidade e análises de conformidade), mesmo na ausência de uma capacidade estatal significativa. O conhecimento jurídico, conforme abordado pelo autor, não se restringe apenas à existência de um quadro regulatório, mas é necessário que os atores envolvidos nas políticas públicas tenham o pragmatismo regulatório e ajam em conformidade com a lei. O uso do pragmatismo regulatório pelo governo nepalês levou à delegação de autoridade para implementar políticas relacionadas à gestão sustentável das florestas estatais a atores não convencionais e não estatais cujos interesses estavam mais alinhados com os do Estado do que com os dos burocratas estatais. Isso, por sua vez, permitiu ao governo nepalês alcançar resultados superiores à sua capacidade tradicional e promover um conhecimento jurídico generalizado – conformidade – em um contexto em que a presença e o poder do Estado são limitados. Em contraste, o governo indiano adotou uma abordagem tradicional de aplicação da lei e obteve apenas um conhecimento e conformidade legal limitados. O ponto a ser destacado é que a eficácia do controle pelos próprios controlados, por meio da fiscalização delegada e da transmissão de informações pelos líderes locais, gera melhores resultados em políticas públicas. Atores estatais e não estatais conhecem as exigências do Estado, as penalidades e os benefícios associados ao cumprimento e descumprimento da lei, o que lhes permite decidir quais ações tomar.

Jensen e Ramey (2020) analisam como a capacidade infraestrutural do Estado afetou a formação do capital social⁵ a longo prazo. As variáveis analisadas foram as malhas de postos de correio (capacidade infraestrutural), afiliação religiosa de todas as denominações ativas, a existência e quantidade de jornais locais, associações antiescravistas e demais associações municipais e a participação da população masculina adulta nas eleições (variáveis de capital social). Para isso analisou-se a criação e expansão da malha de postos de correio americana desde 1800 até o século XX e identificou-se que a proximidade espacial de uma agência postal era crucial para estar conectada à vida econômica e política cotidiana, pois a expansão dos correios prediz fortemente a localização dos jornais ao longo do século XIX.

As evidências indicam que o investimento do governo federal na rede postal foi importante para facilitar a transmissão de informações que semearam o capital social por décadas. Ademais, como a principal forma de comunicação de longa distância era realizada por meio de cartas, via rede postal, também foi fundamental para aumentar a capacidade administrativa (desenvolver a burocracia) e facilitar a ação coletiva de rotina de funcionários públicos federais e subnacionais. Entre as conclusões da pesquisa, destaca-se que investimentos que incentivam e facilitam a participação cidadã conduzem mais a resultados pró-sociais do que formas de capacitação do Estado que possibilitam governantes autoritários (por exemplo, fortalecimento da burocracia militar). O estudo coloca em foco a dimensão estrutural histórica e de desenvolvimento, a qual pode servir de inspiração para construir variáveis e dimensões no campo da educação.

Outros autores que discutiram a dimensão estrutural como inovações tecnológicas foram Cermeño, Enflo e Lindvall (2021). Os autores definem capacidade estatal como “a capacidade dos agentes estatais de exercer controle sobre pessoas, atividades e recursos e fazer cumprir as políticas governamentais” (CERMEÑO; ENFLO; LINDVALL, 2021, p. 19). Analisando dados da rede de extensão ferroviária sueca na segunda metade do século XIX, usada como variável estrutural de capacidade estatal, segundo os estudos desses autores, podem-se explicar a oferta-localidade de educação primária e a introdução dos currículos escolares nacionais. A conclusão da pesquisa afirma que a existência de ferrovias está positivamente associada à proporção de alunos permanentes nas escolas públicas. Outra associação feita pelos autores é que nas escolas abastecidas por ferrovias havia oferta de disciplinas que o Estado-nação buscava promover, tais como geografia e história, com uma proporção superior às demais escolas não abastecidas pela malha ferroviária.

Quando se trata da relação entre tecnologia e capacidade do Estado, aduzem Cermeño, Enflo e Lindvall, (2021), a ferrovia melhorou a capacidade dos inspetores escolares de monitorar as escolas locais

⁵ Capital social pode ser entendido como a “mão de obra cívica”, um processo de transferência de informação para a formação de capital humano – um cidadão, que não se confunde com controle social. Neem (2019) também discute capacidade estatal social em sua pesquisa, contudo sem abordar o conceito de capacidade estatal.

em áreas remotas, ou seja, referem-se ao sucesso do monitoramento dos burocratas de nível de rua quanto à implementação da política de educação local. O trabalho conclui que a dimensão estrutural inovação tecnológica – representada pelas ferrovias – teve importância direta para a capacidade do Estado de implementar políticas públicas educacionais à medida que tornou tecnicamente viável para os agentes do Estado exercerem o controle. Se interpretado de forma mais ampla, atualmente tecnologias de monitoramento e acompanhamento dos tomadores de decisão importam não apenas para o sucesso da política pública, mas também para o cidadão, pois permite a este interagir com o Estado – reivindicando benefícios do governo (controle social) (CERMEÑO; ENFLO; LINDVALL, 2021)⁶.

Murshed, Bergougui, Badiuzzaman e Pulok (2020) analisam capacidade estatal de forma mais tradicional e afirmam que a variável mais robusta para explicar gastos sociais é a fiscal. No estudo que realizaram, a variável fiscal foi mensurada através da receita tributária total como parcela do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, quanto mais receita tributária, maiores serão os gastos sociais – relação positiva entre as variáveis estudadas. De forma objetiva, apontam que, a cada 1% de aumento na capacidade fiscal (como % do PIB), aumentam-se os gastos com proteção social em 0,387 ponto percentual (% do PIB) e os gastos com educação (% do PIB) em 0,192 ponto percentual, respectivamente. Os autores imaginavam que a capacidade fiscal fosse aparecer como necessária, mas não suficiente para a alocação de recursos nessa área, pois, como hipótese de pesquisa, aventaram que outros fatores como a vontade política se comportassem como essenciais, fato que não ocorreu.

⁶ Outras variáveis trabalhadas pelo estudo foram: altos níveis de PIB *per capita* estão consistentemente correlacionados com a oferta de educação pública; densidade do sistema postal do início da era moderna, terreno acidentado e a distância da escola até a capital do país de análise (Estocolmo – Suécia) não estão correlacionados com a oferta de educação pública, ou seja, contrário ao resultado de Jensen e Ramey (2020), apontado anteriormente.

PROBLEMA DA OPERACIONALIZAÇÃO E MENSURAÇÃO DO CONCEITO DE CAPACIDADES ESTATAIS

Como não poderia ser diferente, tendo em vista se tratar de um conceito polissêmico que passou por consideráveis mudanças ao longo do tempo, o problema da operacionalização e mensuração das capacidades estatais é uma realidade.

Muitos pesquisadores consideram problemático utilizar uma única *proxy* como medida ideal de capacidade estatal. De acordo com Cingolani (2013, p. 38), existem diferentes abordagens metodológicas para a mensuração das capacidades estatais: 1) a utilização de medidas genéricas únicas, frequentemente empregadas em estudos estatísticos com grande amostra; 2) focar em uma única área específica (uma das dimensões anteriormente mencionadas) e suas *proxies* correspondentes, prática mais comumente adotada pelos estudiosos na área, como ficou evidenciado pela revisão bibliográfica aqui apresentada; e 3) empregar um índice multidimensional.

Alguns autores afirmam que utilizar apenas um indicador para mensurar a capacidade estatal é analiticamente inadequado. Savoia e Sen (2012), por exemplo, afirmam que o uso do PIB como *proxy* é uma abordagem limitada, mesmo sendo constantemente empregado por muitos pesquisadores. Eles argumentam que essa medida não reflete diretamente a capacidade estatal, mas sim variáveis macroeconômicas que flutuam de forma cíclica e não necessariamente estão relacionadas às ações dos agentes estatais. Fukuyama (2013) corrobora a abordagem de Savoia e Sen (2012), chegando a exemplificar limitações na utilização de extração de impostos como *proxy* de capacidade estatal extrativa. Assim como ele, Enriquez e Centeno (2012) também criticam a relação frequentemente estabelecida entre capacidade estatal e riqueza de um país e argumentam que o uso frequente dessa relação se deve, principalmente, à facilidade de obtenção dos dados.

Enquanto Gomide e Bochi (2016) afirmam que a capacidade fiscal, financeira ou de financiamento diz respeito à habilidade do Estado em obter recursos da sociedade por meio da arrecadação tributária, a fim de financiar seus programas e fornecer bens e serviços públicos, o que justificaria o uso desta variável como um indicador da capacidade do Estado, uma vez que ela reflete em parte sua capacidade de cumprir suas responsabilidades, Soiffer (2012) argumenta que a utilização de múltiplos indicadores em diversas dimensões proporciona uma medida mais robusta da capacidade estatal. Para

Soiffer (2012, p. 587-588), não apenas a restrição dos indicadores é um problema, mas o autor também adverte que é necessário evitar mensurações que dependam dos resultados (*outcomes*⁷) de qualquer política pública como *proxy* de medição da capacidade do Estado, pois isso pressupõe um vínculo direto (e não apenas uma correlação) entre produtos (*outputs*⁸) e resultados (*outcomes*), o que gera um problema de relação causal. O autor argumenta que é essencial realizar a mensuração da capacidade estatal com base em seus próprios atributos, e não apenas com base em indicadores superficiais.

Nessa mesma linha de raciocínio, Enriquez e Centeno (2012) também compartilham desse olhar crítico sobre a mensuração de capacidade estatal enfrentada por estudos empíricos. Os autores argumentam ser necessário distinguir analiticamente indicadores de capacidade (*inputs*⁹) de resultados da capacidade (*outcomes*), afirmando que os trabalhos tendem a se concentrar sobre esses últimos, embora pretendam mensurar indicadores de capacidade (*inputs*).

Hendrix afirma que a questão da validade do construto refere-se à adequação com a qual as variáveis em um modelo empírico representam os conceitos teóricos em um argumento causal ou associativo. Dado que os estudos presentes são de natureza observacional, em vez de experimental, as críticas se concentram em duas ameaças à inferência decorrentes de questões de validade de construto. A primeira ameaça surge quando a medida em si não captura de forma precisa o construto teórico de interesse, estabelecendo-se assim uma grande lacuna entre ambos. O segundo tipo de ameaça ocorre quando uma operacionalização de uma variável independente, de outra forma válida, pode ser plausivelmente conectada à variável dependente por meio de canais causais concorrentes (HENDRIX, 2014).

Para Lindvall e Teorell (2016, *apud* BORALI, 2018), em vez de medir a capacidade do Estado como tal, os estudos deveriam mensurar os recursos que são conhecidos por aumentar a capacidade do Estado. Isso porque sua capacidade como tal não pode ser medida, apenas estimada. Ou seja, algumas dimensões analisadas pelos estudos de Savoia e Sen (2012), Cingolani (2013), Fukuyama (2013), Gomide e Pires (2014) e Evans e Rauch (2014) são consideradas recursos de capacidade estatal, e não a capacidade do Estado como tal.

⁷ *Outcomes*: “the final result of an activity or process”. São resultados impossíveis de serem vistos imediatamente, são mensurados após *outputs*. São resultados de médio prazo. Por exemplo: a política de vacinação foi eficiente, pois a taxa de atendimentos nos prontos-socorros, referente à gripe, diminuiu 10%, em relação ao período anterior. Definições do Cambridge <<http://dictionary.cambridge.org/pt/>> e exemplo de formulação própria.

⁸ *Outputs*: “the amount of something that is produced”. São os resultados alcançados imediatamente após a implementação de uma atividade. Exemplo: a política de vacinação aplicou 100 mil vacinas contra gripe. Definições do Cambridge <<http://dictionary.cambridge.org/pt/>> e exemplo de formulação própria.

⁹ *Input*: “information, money, or energy that is put into a system, organization, or machine so it can operate”. Definições do Cambridge <<http://dictionary.cambridge.org/pt/>> e exemplo de formulação própria.

Conforme apontado por Segatto, Euclides e Abrucio (2021), com base em Grin (2016), Gomide, Pereira e Machado (2018), Marengo (2017) e Williams (2020), atribuir causalidade entre recursos, processos e resultados direciona as pesquisas para métodos quantitativos, como análises agregadas e macro-históricas. Para sanar essa limitação, estudos mais recentes têm buscado desagregar esse conceito a partir das dimensões de Gomide e Pires (2014) e, também, em competências e em níveis de Wu, Howlett e Ramesh (2018), adequando o conceito de capacidade estatal para o universo de análise das políticas públicas em uma relação federalista.

Por sua vez, Cardoso e Marengo (2020) apontam *gaps* de análise sobre a burocracia que precisam de pesquisas em profundidade e também sobre a necessidade de compreensão da dinâmica e impacto de cargos comissionados na capacidade estatal devido à rotatividade, baixa estabilidade, capacidade de implementação de políticas públicas desses profissionais, “experiências profissionais anteriores, grau de politização, tipo de qualificação, relacionamento deles com a sociedade, contribuições para os resultados a depender do nível hierárquico na burocracia, contribuições específicas dos burocratas em nível de direção, burocratas de médio escalão e burocratas de “nível de rua” (CARDOSO; MARENCO, 2020, p. 378). Como afirmam os autores, ainda há outras variáveis que influem nos resultados e no desempenho da burocracia, sendo um campo fértil para uma agenda de pesquisa. Contudo, como apontado anteriormente, um limitador das pesquisas em capacidade estatal em nível subnacional é a falta de dados na base MUNIC/IBGE. Um caminho proposto pelos pesquisadores é a mudança na abordagem metodológica de análise, caminhando para estudo de casos, com pequeno número de observações (CARDOSO; MARENCO, 2020), em consonância com Segatto, Euclides e Abrucio (2021).

Sem a pretensão de esgotar a discussão nesta seção, fica evidente que o tema capacidades estatais gera também disputas sobre as formas de mensuração do construto. Cada uma das capacidades contém uma série de indicadores, ao mesmo tempo que as próprias capacidades se desdobram em diferentes vetores e formas de mensuração. Soma-se a tudo isso a dificuldade no acesso aos dados e construção de bancos de dados com séries históricas comparáveis (SOUZA; FONTANELLI, 2020). Sem dúvida, a existência ou não de capacidades e as formas de mensurá-las continuam sendo o maior desafio das pesquisas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro aqui delineado permite aventar hipóteses de pesquisa em diversas perspectivas. Ao analisar qualitativamente a literatura científica de maior relevância produzida no exterior e no Brasil, conseguimos sistematizar as variáveis que são operacionalizadas nas diferentes acepções de capacidades estatais e produzir modelos analíticos que podem ser testados em pesquisas futuras – e essa é a principal contribuição do presente relatório para a área de estudos.

Afinal, o que é capacidade estatal? Verificamos que capacidade estatal pode ser definida como a habilidade do Estado em implementar seus objetivos e políticas, superando desafios e oposições de grupos sociais poderosos ou circunstâncias socioeconômicas desfavoráveis. A capacidade estatal envolve diferentes dimensões e variáveis, como capacidade burocrática e administrativa, capacidade militar, governança pública, recursos financeiros, controle territorial, fiscalidade, poder de impor contratos, apoio aos mercados, intervenção em recursos estatais e relações não estatais, entre outros.

A capacidade estatal é necessária para o desenvolvimento do Estado e a realização de políticas públicas. Ela pode ser analisada como uma relação causal sob diferentes contextos e é influenciada por fatores que podem ser impulsionados pelo Estado. Por exemplo: recursos humanos, autonomia da burocracia e financiamento. Esse impulsionamento é realizado por meio de coerção punitiva, incentivo, propaganda etc., conforme a ideologia política vigente.

A capacidade do Estado pode ser medida usando diferentes dimensões, variáveis e abordagens. Enquanto alguns atores estão preocupados com a formação dos Estados nacionais e a estabilidade dos governos, outros estão preocupados com o desenvolvimento econômico, e há preocupações sobre como governos geram bem-estar social por meio de políticas públicas. Nenhuma abordagem é excludente, contudo, para cada uma delas, organizam-se diferentes dimensões de análise e variáveis que podem ser operacionalizadas.

Observamos diferentes dimensões e suas medidas de mensuração utilizadas nos estudos sobre as capacidades estatais. As dimensões mais tradicionais são: financeira, pessoas, legal ou jurídica, organizacional, políticas públicas, estrutural e tecnológica, controle, política, coordenação, relacional, participação social e *accountability*. Retomando objetivamente, a dimensão financeira refere-se à existência

de recursos financeiros e a sua gestão eficiente. A dimensão de pessoas envolve a disponibilidade de recursos humanos adequados e qualificados. A dimensão legal ou jurídica abrange as regras formais que regulam o comportamento dos atores e das instituições. A dimensão organizacional diz respeito à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. A dimensão das políticas públicas refere-se às instituições e estratégias que influenciam a formulação e execução das políticas. A dimensão estrutural e tecnológica abrange o uso de recursos tecnológicos modernos. A dimensão de controle refere-se ao controle burocrático interno. A dimensão política envolve as regras do jogo que regulam o comportamento político, societal e econômico. A dimensão da coordenação abrange os mecanismos de coordenação intra e intergovernamentais. A dimensão relacional refere-se às competências de articulação política e social entre diferentes atores e instituições. A dimensão da participação social envolve a existência e operação efetiva de formas de participação dos cidadãos nos processos decisórios e de controle das políticas públicas. Contudo, não podemos nos limitar apenas a este arcabouço conceitual de dimensões, pois, como vimos, o conceito é bastante amplo e cada pesquisa pode contribuir com novos modelos analíticos.

Sistematicamente, o que identificamos nos estudos brasileiros foi um destaque para:

Quadro 4 – Sistematização das dimensões e a principal produção nacional

Dimensões	Autores e perspectivas analíticas
Fiscal e burocrática (comissionados e estatutários)	Marengo, Cate e Cardoso por meio de métodos quantitativos – contexto municipal.
Coordenação, capacidade relacional e discussões ideológicas	Lobo, Bernardino-Costa e Fachine em estudos qualitativos – contexto municipal.
Técnico-administrativas e políticas relacionais em níveis organizacional e individual	Segatto, Maciel e Abrucio em pesquisas qualitativas e quantitativas – contexto municipal.
Relacional social – conselhos e convênios	Rony, Guth e Loureiro em pesquisas quantitativas – contexto municipal.
Política	Cruz, Ribeiro e Batista em pesquisas qualitativas – contexto municipal.

Elaboração própria

Identificamos que a análise de estudos internacionais sai do campo de políticas públicas e mergulha na ciência política e na economia, sem que isso se configure um problema necessariamente para o campo de pesquisas públicas, pois apresenta relações e variáveis aplicáveis às análises de políticas públicas educacionais no contexto de capacidade estatal. No caso dos estudos nacionais, as dimensões que se destacam são a relacional, em termos de vizinhos subnacionais, a dimensão de infraestrutura, a dimensão legal-regulatória e instrumentos ideológicos de análise da educação. Contudo, novas dimensões de análise foram apresentadas, como uma questão dos transbordamentos da capacidade estatal entre municípios, onde a presença ou ausência de uma dimensão em um determinado município afeta as escolhas estratégicas dos municípios vizinhos em relação aos investimentos em diferentes dimensões. A estrutura da rede de interações entre os municípios é essencial para entender os resultados e estimativas corretas.

Outros estudos que discutem a relação entre a educação e a formação do Estado como provedor de bens públicos destacam como a educação era vista como um meio de produzir administradores qualificados para fornecer eficientemente bens públicos, além de reduzir conflitos e disseminar a ideologia do Estado – destaca-se o investimento em educação primária como uma estratégia das elites para manter o poder sob a democracia e mitigar perdas econômicas, sendo essa um impacto ideológico sobre o modelo de análise de política pública de educação, por exemplo. Diversas variáveis, como legislação, para além do “juridiquês”, em que os atores de fato dominam e aplicam a legislação como um *compliance*, ou mesmo a ruptura com a religião dominante, características das cidades e fatores externos naturais – como pestes e a covid-19 –, foram identificadas como influências na formação do Estado e na provisão de serviços públicos.

Como vimos, ter recursos financeiros ajuda, mas isso dependerá de qual tipo de recurso financeiro estamos abordando. Por exemplo, nem todo tipo de doação é impulsionador de políticas públicas. Sendo assim, há uma tipologia que examina como a ajuda externa afeta a eficácia e a legitimidade do Estado receptor, o que nos leva à dimensão de parcerias, por exemplo.

Com tantas possibilidades de abordagem, não haveria maior problema enfrentado pela Teoria de Capacidades Estatais do que a sua operacionalização empírica. A mensuração da capacidade estatal representa um desafio devido à natureza polissêmica do conceito, que tem evoluído ao longo do tempo e em diferentes contextos de aplicação. A busca por uma única *proxy* aplicável a todos os países, apesar de sua conveniência, não é capaz de identificar diferenças sutis entre eles, o que torna necessária uma abordagem mais robusta e multidimensional. Ademais, em um contexto federalista como o brasileiro, uma análise multidimensional se faz absolutamente necessária para que não haja resultados falaciosos. Utilizar apenas indicadores superficiais não reflete adequadamente a capacidade estatal.

A capacidade fiscal, financeira ou de financiamento, que se refere à habilidade do Estado de extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação tributária, é frequentemente utilizada como um indicador da capacidade do Estado – com origem no campo da economia – e não deve ser evitada. No entanto, é fundamental evitar mensurações que dependam apenas de recursos econômicos e metodologias quantitativas, pois variáveis como ideologia e instrumentos políticos afetam a distribuição dos recursos existentes e, conseqüentemente, os resultados das políticas públicas, pois isso pressupõe uma análise de relação causal direta entre múltiplos *inputs* e *outcomes*.

Além disso, é importante considerar os recursos que aumentam a capacidade do Estado, em vez de medir a capacidade como um todo. **Desagregar o conceito de capacidade estatal em diferentes dimensões e adaptá-lo ao contexto das políticas públicas tem sido uma abordagem mais recente e promissora.** No entanto, há lacunas de pesquisa que somente poderão ser superadas pela produção de dados em nível subnacional e pela abordagem de métodos qualitativos em combinação com quantitativos para avançar nessa área de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; VIEGAS, R. R. Capacidades estatais das secretarias municipais de Educação: Diagnóstico e Reformas. **Policy Brief**, FGV EBAPE. N. 19, 2022. Disponível em: <https://ceipe.fgv.br/artigos/politicas-educacionais-em-acao-numero-19>

ACEMOGLU, D; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. **American Economic Review**, 91 (5), 1369-1401, 2001.

ACEMOGLU, D; JOHNSON, S. Unbundling institutions. **Journal of political Economy**, 113 (5), 949-995, 2005.

ACEMOGLU, D; JOHNSON, S. **Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty**. Currency, 2013.

ACEMOGLU, D; GARCÍA-JIMENO, C; ROBINSON, J. A. State capacity and economic development: A network approach. **American Economic Review**, 105 (8), 2364-2409, 2015.

AGUIAR, Rafael Barbosa; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019.

AHMED, M. Does state capacity matter for foreign aid effectiveness? Panel data evidence on water from 87 countries. **Water International**, 1-18, 2020. doi:10.1080/02508060.2020.1774317.

ALESINA, A; RODRIK, D. Distributive politics and economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, 109 (2), 465-490, 1994.

ALESINA, A; GIULIANO, P. Culture and institutions. **Journal of Economic Literature**, 53 (4), 898-944, 2015.

ALESINA, A.; GIULIANO, P.; REICH, B. Nation-Building and Education. **The Economic Journal**, v. 131, n. 638, p. 2273-2303, 2021. doi:10.1093/ej/ueab001.

ALESINA, A; MICHALOPOULOS, S.; PAPAIOANNOU, E. Ethnic inequality. **Journal of Political Economy**, 124 (2), 428-488, 2016.

ALESINA, A; GENNAIOLI, C; LOVO, S. Public goods and ethnic diversity: Evidence from deforestation in Indonesia. **Economica**, 86 (341), 32-66, 2019.

ASADULLAH, M. N.; SAVOIA, A.; SEN, K. Will South Asia Achieve the Sustainable Development Goals by 2030? Learning from the MDGs Experience. **Social Indicators Research**, 2020. doi:10.1007/s11205-020-02423-7.

BARMA, N. H.; LEVY, N.; PIOMBO, J. The Impact of Aid Dynamics on State Effectiveness and Legitimacy. **Studies in Comparative International Development**, v. 55, n. 2, p. 184-203, 2020. doi:10.1007/s12116-020-09304-7.

BESLEY, T. State capacity, reciprocity, and the social contract. **Econometrica**, 88 (4), 1307-1335, 2020.

BESLEY, T.; PERSSON, T. Wars and state capacity. **Journal of the European Economic Association**, 6 (2-3), 522-530, 2008.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, 99 (4), 1218-1244, 2009.

BESLEY, T.; PERSSON, T. State capacity, conflict, and development. **Econometrica**, 78 (1), 1-34, 2010.

BESLEY, T.; REYNAL-QUEROL, M. The Colonial Origins of State Capacity: Evidence from Spanish Conquerors in Latin America. **Working paper**, 2023.

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.

BORALI, N. **Capacidade Estatal e Tribunais de Contas no Brasil: Uma análise sobre seus recursos humanos e informacionais**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018. 127f.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 360-380, 2020. doi:10.1590/0034-761220190020.

CARPENTER, D. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies (1862-1928)**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

CERMENO, A. L.; ENFLO, K.; LINDVALL, J. Railroads and Reform: How Trains Strengthened the Nation State. **British Journal of Political Science**, v. 52, n. 2, p. 715-735, 2021. doi:10.1017/s0007123420000654.

CHATAGNIER, J. T.; CASTELLI, E. The Arc of Modernization: Economic Structure, Materialism, and the Onset of Civil Conflict. **Political Science Research and Methods**, p. 1-20, 2016. doi:10.1017/psrm.2016.24.

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

COLLIER, P. **The plundered planet: how to reconcile prosperity with nature**. UK, Penguin, 2011.

COLLIER, P.; BETTS, A. **Refuge: Rethinking refugee policy in a changing world**. Oxford University Press, 2017.

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

CRUZ, M. do C. M. T.; RIBEIRO, V. M.; BATISTA, J. M. Contexto de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2405-2432, 2022. DOI: 10.21723/riaee.v17iesp.3.16719. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16719>. Acesso em: 29 maio 2023.

DITTMAR, J. E.; MEISENZAHN, R. R. Public Goods Institutions, Human Capital, and Growth: Evidence from German History. **The Review of Economic Studies**, 2019. doi:10.1093/restud/rdz002.

ENAP. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil – Brasília: Enap, 2018. 74

ENRIQUEZ, Elaine; CENTENO, Miguel A. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. **International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.

EVANS, P. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. Beyond “Institutional Monocropping”: institutions, capabilities, and deliberative development. **Sociologias**, 20-63, 2003.

EVANS, P. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 25, 1-15, 2003.

EVANS, P. **Dependent development**. Princeton University Press, 2018.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, Brasília 65 (4): 407-437 out/dez 2014.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (orgs). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

FUKUYAMA, F. O imperativo da construção do Estado. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 2, p. 17–31, 2004.

FUKUYAMA, F. What is Governance. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 26, 3, pp.347-368, 2013.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2014.

GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes:** o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2016.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2014. Disponível em: <http://tinyurl.com/odlrht6>. Acesso em: 01 jun. 2017.

GOTHEBERG, J. E.; GREENE, G.; KOHLER, P. D. District Implementation of Research-Based Practices for Transition Planning With Culturally and Linguistically Diverse Youth With Disabilities and Their Families. **Career Development and Transition for Exceptional Individuals**, v. 41, n. 3, p. 216514341876279, 2018. doi:10.1177/2165143418762794.

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

HENDRIX, C. S.; YOUNG, J. K. State capacity and terrorism: A two-dimensional approach. **Security Studies** 23 (2), 329-363, 2014.

KHEMANI, S. What Is State Capacity?. **Policy Research Working Paper**; 8734. World Bank, Washington, DC, 2019.

JAGUARIBE, Ana. Capacidades Estatais Comparadas: A China e a Reforma do Sistema Nacional de Inovação. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. **Capacidades estatais em países emergentes:** o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada – Ipea, 2016. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

JENSEN, J. L.; RAMEY, A. J. Early investments in state capacity promote persistently higher levels of social capital. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 201919972, 2020. doi:10.1073/pnas.1919972117.

LINDVALL, J., TEORELL, J. State Capacity as Power: A Conceptual Framework. **STANCE Working Paper Series**, vol. 2016, no. 1. Lund: Department of Political Science, Lund University.

LOBO, C. A.; FECHINE, V. Avaliação da parceria FNDE e Ifes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 72, n. 3, p. 554-582, jul./set. 2021.

LOBO, C. A.; BERNARDINO-COSTA, J. Quando o Estado não chega: a eficácia de programas educacionais em assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas. **Educação em Revista**, v. 38, p. e26309, 2022.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. State Capacity as Power: A Conceptual Framework. **STANCE Working Paper Series**, vol. 2016, no. 1, Lund: Department of Political Science, Lund University.

LOUREIRO, M. R.; CALABREZ, F. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, p. e002, 2020.

MANN, M. **The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760**. New York: Cambridge University Press, 1986.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025–1058, 2017.

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. 03–21, 2017.

MARENCO, A.; CATE, L. T. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 77, p. e001, 2021.

MARQUES, I.; REMINGTON, T.; BAZAVLIUK, V. Encouraging skill development: Evidence from public-private partnerships in education in Russia's regions. **European Journal of Political Economy**, v. 101888, 2020. doi:10.1016/j.ejpoleco.2020.101888.

MINGERS, J.; LEYDESDORFF, L. A review of theory and practice

in scientometrics. **European Journal of Operational Research**, v. 246, n. 1, p. 1–19, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejor.2015.04.002>.

MURSHED, S. M.; BERGOUGUI, B.; BADIUZZAMAN, M., & PULOK, M. H. Fiscal Capacity, Democratic Institutions and Social Welfare Outcomes in Developing Countries. **Defence and Peace Economics**, 1-26, 2020. doi:10.1080/10242694.2020.1817259.

OSTERMANN, S. L. (2019). Regulatory Pragmatism, Legal Knowledge and Compliance with Law in Areas of State Weakness. **Law & Society Review**, 53(4), 1132-1166. doi:10.1111/lasr.12432.

PACKER, A. L. The SciELO Open Access: A Gold Way from the South. **Canadian Journal of Higher Education**, v. 39, n. 3, p. 111–126, 2009.

PERICH, R; SANGALLI, A; GABRIEL, G. **Métodos alternativos de busca avançada na plataforma Scopus**. Ciência política: o campo em discussão. Curitiba: Massimo Editorial, 2021.

SADEH, A.; RADU, C. F.; FENISER, C., & BORÇA, A. Governmental Intervention and Its Impact on Growth, Economic Development, and Technology in OECD Countries. **Sustainability**, 13(1), 166, 2020. doi:10.3390/su13010166.

SAVOIA, A.; SEN, K. **Measurement and evolution of state capacity: Exploring a lesser known aspect of governance**. Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper, 10, 2012.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M., & ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, 26(84), 2021.

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.

SOIFER, H. D. Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. **Revista de Ciência Política**, 32 (3): 585-98, 2012.

SOUZA, C., & CARVALHO, I. M. M. **Reforma do estado, descentralização e desigualdades**. Lua Nova, (48), 187-212, 1999.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. et al. (org). **Implementação de políticas de atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília, Ipea, 2020, pp. 43-67.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**.

Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.

TILLY, C. **Durable Inequality**. Berkeley: University of California Press, 1998.

TILLY, C. "Survey Article: Power – Top Down and Bottom Up." **Journal of Political Philosophy**, 7(3):330–52, 1999.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

VIEGAS, R. R.; LOUREIRO, M. R. G.; ABRUCIO, F. L. Do controle externo à simbiose com o sistema de justiça: a ação normativa do CNJ e do CNMP. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 110, p. e3711005, 2022.

VIEGAS, R. R.; ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; TEIXEIRA, M. A. C.; BORALI, N. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 56, n. 3, p. 324-348, 2022.

VIEGAS, R. R.; BORALI, N. Análise de conteúdo e o uso do Iramuteq. **Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social**, 23: 21-37, 2022.

WEBER, M. **Economy and Society**, 2 vols. University of California Press: Berkeley, CA., ([1922] 1978).

WEBER, M. **The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism** (translated by Parsons, T.). Scribner: New York, ([1905] 1958).

WEISS, L. **The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era**. New York: Cornell University Press, 1998.

WORLD BANK. Várias publicações disponíveis em: <https://openknowledge.worldbank.org/home> (buscar por state capacity).

WU, X.; HOWLETT, M., & RAMESH, M. (Eds.). **Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice**. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan, 2018.

ZUPIC, I; ČATER, T. Bibliometric Methods in Management and Organization. **Organizational Research Methods**, v. 18, n. 3, p. 429-472, 2015.

ANEXO

Seleção de artigos que abordam a teoria de capacidade estatal

Autores	Título	Ano	DOI
DITTMAR, Jeremiah E.; MEISENZAH, Ralf R.	Public Goods Institutions, Human Capital, and Growth: Evidence from German History	2020	10.1093/restud/rdz002
ALESINAL, Alberto; GIULIANO, Paola; REICH, Bryony	NATION-BUILDING AND EDUCATION	2021	10.1093/ej/ueab001
ASADULLAH, M. Niaz; SAVAIOIA, Antonio; SEN, Kunal	Will South Asia Achieve the Sustainable Development Goals by 2030? Learning from the MDGs Experience	2020	10.1007/s11205-020-02423-7
JENSEN, Jeffrey L.; RAMEY, Adam J.	Early investments in state capacity promote persistently higher levels of social capital	2020	10.1073/pnas.1919972117
BARMA, Naazneen H.; LEVY, Naomi; PIOMBO, Jessica	The Impact of Aid Dynamics on State Effectiveness and Legitimacy	2020	10.1007/s12116-020-09304-7
SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando L.	State Capacities and its Effects on Municipal Education Policies	2021	10.12660/cgpc.v26n84.81938
MURSHED, Syed Mansoob; BERGOUGUI, Brahim; BADIUZZAMAN, Muhammad; PULOK, Mohammad Habibullah	Fiscal Capacity, Democratic Institutions and Social Welfare Outcomes in Developing Countries	2022	10.1080/10242694.2020.1817259
OSTERMANN, Susan L.	Regulatory Pragmatism, Legal Knowledge and Compliance with Law in Areas of State Weakness	2019	10.1111/lasr.12432
MARQUES, Israel, II; REMINGTON, Thomas; BAZAVLIUK, Vladimir	Encouraging skill development: Evidence from public-private partnerships in education in Russia's regions	2020	10.1016/j.ejpoleco.2020.101888
CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes; BATISTA, José Marques	Context For The Implementation Of The Right Age Learning Program (Paic)	2022	10.21723/riaee.v17iesp.3.16719
COELHO, Rony; GUTH, Felipe; LOUREIRO, Miguel	Municipal state capacity and local human development in Brazil	2020	10.21874/rsp.v71i4.4524
CERMENO, Alexandra L.; ENFLO, Kerstin; LINDVALL, Johannes	Railroads and Reform: How Trains Strengthened the Nation State	2022	10.1017/S0007123420000654
LOBO, Cinara; FECHINE, Valeria	Evaluation of the partnership between FNDE and Ifes in the execution of the National School Feeding Program (Pnae)	2021	10.21874/rsp.v72.i3.4939

CARDOSO, André Luis Rabelo; MARENCO, André	Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho	2020	10.1590/0034-761220190020
LOBO, Cinara Araújo; BERNARDINO-COSTA, Joaze	Quando o Estado não chega: a eficácia de programas educacionais em assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas	2022	10.1590/0102-469826309
MARENCO, André; CATE, Lidia Ten	Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. Are municipalities all the same? Decisions on spending, budget and public policy in local governments	2021	0.1590/1678-987321297701