

Título do capítulo	CAPÍTULO 2: CAPACIDADE ESTATAL E BUROCRÁTICA: SOBRE CONCEITOS, DIMENSÕES E MEDIDAS
Autores(as)	Celina Souza Flavio Fontanelli
DOI	-

Título do livro	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E ATUAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS – EXPERIÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DAS DESIGUALDADES
Organizadores(as)	Janine Mello, Vanda Mendes Ribeiro, Gabriela Motta, Alice Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-000-4
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPACIDADE ESTATAL E BUROCRÁTICA: SOBRE CONCEITOS, DIMENSÕES E MEDIDAS

Celina Souza¹
Flavio Fontanelli²

1 INTRODUÇÃO

Em países democráticos, governos são eleitos para formularem e implementarem políticas que espelhem as preferências de seus eleitores. No entanto, alguns governos são mais bem-sucedidos do que outros no atingimento de seus compromissos eleitorais. Da mesma forma, capacidades estatais e burocráticas que viabilizem a implementação de políticas foram construídas e consolidadas em alguns países, mas não em outros. Mesmo que tentem implantar sua agenda de políticas, países e governos falham enquanto outros alcançam seus objetivos. É possível explicar por quê? A partir desse tipo de indagação, parte da comunidade acadêmica passou a se debruçar sobre o que ficou conhecido como o conceito de capacidade estatal, ou seja, a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas.

Existe consenso na literatura de que a capacidade estatal é uma das características definidoras de qualquer sistema político (Almond e Powell, 1966; Katzenstein, 1978; Migdal, 1988 e Ikenberry, 1988). Isso porque a sobrevivência e o funcionamento de um sistema político dependem da existência de vários tipos de capacidades que, embora distintas, são interdependentes. Capacidade estatal passou a ser um conceito-chave em várias áreas disciplinares, notadamente na ciência política, na política comparada, nas relações internacionais e na administração pública, além de ser objeto também de estudos de economistas, sociólogos e historiadores.

O interesse acadêmico sobre o tema da capacidade estatal tornou-se importante objeto de pesquisa a partir da publicação, em 1985, do livro seminal organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), *Bringing de State Back In*, lamentavelmente nunca traduzido para o português. A partir da defesa de trazer o Estado de volta para o debate acadêmico, como reação à prevalência das teorias pluralistas e marxistas do Estado, passa-se a estudar o Estado como ator e, conseqüentemente,

1. Professora visitante da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). E-mail: <celina@ufba.br>.

2. Doutorando na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape/FGV). E-mail: <fsfontanelli@hotmail.com>.

as condições para que pudesse atuar com autonomia relativa, isto é, tomar decisões sobre políticas públicas mesmo sem o apoio de classes sociais específicas e/ou grupos de interesses poderosos. A relação entre autonomia relativa e capacidade estatal foi capturada por Skocpol (1985, p. 9), que define capacidade estatal como a “habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”. Essa abordagem, de inspiração weberiana, ficou conhecida como análise baseada no Estado (*state-centered*), em oposição às análises pluralistas e marxistas, centradas na sociedade (*society-centered*).

Com diferentes abordagens e rótulos, o conceito foi inicialmente cunhado por Tilly (1981) para analisar o poder do Estado na arrecadação de impostos. Hoje, é aplicado por vários ramos das ciências humanas. O conceito foi tratado por autores consagrados, como Mann (1984), Skocpol (1979; 1985), Skocpol e Finegold (1982), Tilly (1985; 1996), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Chubb e Peterson (1989), Geddes (1990; 1994), Evans (1992), Migdal (1988), Huber e McCarty (2004), Sikkink (1991) e Levi (1989).

Após os esforços iniciais dos pioneiros do tema nos anos 1980 e 1990 do século passado – historiadores, cientistas políticos e sociólogos –, a literatura mais recente sobre capacidade estatal tem tomado três direções. A primeira é a de organizar o debate teórico e metodológico do conceito. A segunda é testá-lo a partir de seus diferentes componentes. A terceira é discutir as vantagens, desvantagens, força e fragilidade das suas formas de mensuração.

Capacidade do Estado comporta inúmeras definições, cada uma capturando diferentes aspectos do conceito. Mann (1984, p. 185) a define como a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar, logisticamente, decisões políticas, cunhada na expressão “poder infraestrutural do Estado”. Evans (1992) a define como a capacidade de ação do Estado, ou seja, o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Para Skocpol e Finegold (1982) capacidade do Estado significa que os governos têm, ou podem mobilizar rapidamente, conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar políticas. Para Sikkink (1991), é a habilidade das instituições do Estado de implementar objetivos estabelecidos. Já para Besley e Persson (2011) trata-se da capacidade de implementar várias políticas que beneficiem cidadãos e firmas. Por fim, Weaver e Rockman (1993) definem capacidade como um padrão da influência do governo que produz resultados similares no tempo e nas políticas. Essas são definições caracterizadas como positivas e não normativas ou funcionalistas e, portanto, passíveis de teste empírico, um importante componente das pesquisas sobre capacidade do Estado.³

3. Exemplo de uma definição normativa é a de Rothstein e Teorell (2008): capacidade como a imparcialidade das instituições que exercem autoridade governamental.

A importância do conceito deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Além do mais, os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação, isto é, mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidades é vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos. Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (Mann, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (Evans, 1992; Skocpol e Finegold, 1982).

A partir da contribuição dos diversos autores dos capítulos do *Bringing the State Back In* (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), começaram a proliferar: *i*) inúmeras definições de capacidade estatal; *ii*) inúmeros temas, tais como, mas não só, a influência das capacidades sobre o crescimento econômico, o desenvolvimento humano, os conflitos internos, a segurança internacional, a consolidação das democracias e a profissionalização das burocracias; e *iii*) disputas sobre as formas de mensurar capacidade estatal. A miríade de estudos, pesquisas empíricas e metodologias gerou também várias teorias que tomam a capacidade estatal como variável explicativa.

De modo geral e sintetizando os diversos temas em rótulos simplificados, pode-se dizer que, influenciados por diferentes tradições disciplinares, a capacidade estatal se expressa em três grandes objetos: capacidade extrativa, isto é, instituir e cobrar tributos; capacidade coercitiva, isto é, impor a lei e a ordem; e capacidade administrativa, isto é, formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada. Mas não só. Wang (1995) propõe quatro capacidades básicas: capacidade de mobilizar recursos financeiros da sociedade para alcançar o que os *policymakers* avaliam como sendo de *interesse nacional* (capacidade extrativa); capacidade de guiar o desenvolvimento socioeconômico nacional (capacidade de *steering*/direção); capacidade de dominação pelo uso de símbolos e pela criação de consensos (capacidade de legitimação) e capacidade de dominação pelo uso ou pela ameaça da força (capacidade coercitiva).

Cada uma dessas capacidades se desdobra em várias outras, assim como as formas de mensurá-las. Dito de outra forma e apoiada em um dos poucos consensos dessa literatura, capacidade estatal é um conceito abrangente e multidimensional e que requer ser operacionalizado através de desagregações. O conceito é multidimensional porque envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos. O componente político diz respeito às *regras do jogo* que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e

serviços com eficiência através de uma burocracia profissionalizada e em moldes weberianos. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esses componentes incorporam, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas (Souza, 2015; 2017).

Uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas e entre agências governamentais (Skocpol e Finegold, 1982; Berwick e Christia, 2018). Além do mais, e como as capacidades são interdependentes, autores como Skocpol (1985) utilizam o conceito no plural. Por essas razões, capacidade estatal não é um conceito genérico, mas, sim, incorpora várias dimensões e definições, amplas ou restritas.

As questões levantadas aqui introduzem um desafio às pesquisas sobre capacidade estatal: a extensão ou alargamento conceitual (*concept stretching*), inicialmente identificado por Sartori (1970) e Collier e Mahon Junior (1993), tema que será adiante mais desenvolvido. Antecipamos, contudo, que essa é uma das preocupações que guiaram pesquisas como as de Amorim Neto e Malamud (2015), Bersch, Praça e Taylor (2017) e Souza e Fontanelli (no prelo) adiante detalhadas, também atentas para a circularidade e a endogenia que os estudos sobre capacidade podem incorrer. O risco do *concept stretching* decorre, como argumenta Cingolani (2013), da multiplicidade e variedade de conceitos de capacidade estatal, além da possibilidade de estabelecer conflitos com outros conceitos, tais como o de governança.⁴

Uma das questões derivadas do conceito de capacidade estatal é a capacidade para fazer o quê. As respostas mais usuais são cobrar tributos, prover bens e serviços, administrar conflitos internos e externos, fazer cumprir contratos e proteger direitos. Capacidade incorpora, portanto, tanto uma dimensão burocrática quanto a de alcance territorial.

Por fim, capacidade estatal é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos, enquanto outras podem se deteriorar (Grindle, 1996; Weiss, 1998). Importante também ressaltar que os achados de pesquisas baseadas no conceito de capacidade do Estado se constituem em *proxies* para se chegar a conclusões sobre uma ou algumas das inúmeras dimensões de capacidade.

Este capítulo faz uma revisão do estado da arte e do estado do campo da literatura sobre capacidade estatal em geral e capacidade burocrática em particular. Como já mencionado, o tema é vasto, razão pela qual esta revisão não pode, obviamente, abranger todo o seu universo nem fazer um balanço circunstanciado dessa

4. Peters e Pierre (2006) e Fukuyama (2013), por exemplo, discutem o tema a partir do conceito de governança.

literatura. Por essa razão, a opção foi tratar o tema através de recortes temáticos, discutidos em cada seção. Além desta introdução, o capítulo está organizado da seguinte forma. A seção 2 mapeia as principais contribuições da literatura internacional sobre o tema da capacidade estatal. A seção 3 analisa as contribuições que tratam, exclusivamente, da capacidade burocrática. As seções 4 e 5 discutem os estudos que focalizam, respectivamente, a América Latina e o Brasil. A seção 6 traz análises sobre as diferentes formas de mensuração mobilizadas pelos pesquisadores para medir a existência ou não de capacidades, assim como seus limites e potencialidades. A seção 7 apresenta algumas considerações finais.

2 CAPACIDADE ESTATAL NA LITERATURA INTERNACIONAL

Desde seu crescimento nas pesquisas acadêmicas, diversos fenômenos associados a capacidade do Estado foram analisados. Cingolani (2013) mapeia esses componentes: crescimento e capacidade burocrática (Evans e Rauch 1999); desempenho econômico (Hamm e King, 2010; Hamm, King e Stuckler, 2012; Dincecco e Katz, 2014; Dincecco e Prado, 2012; Wade, 1990); industrialização (Evans, 1995; Geddes, 1994); inovação (Weiss, 1998); níveis de violência (Huntington, 1968); prevenção de guerras civis e conflitos (Fearon e Laitin 2003; Fearon 2005; DeRouen e Sobek 2004; DeRouen *et al.* 2010); implementação de acordos de paz (DeRouen *et al.*, 2010).⁵

Além desses estudos, outros testaram o conceito em temas relacionados aos efeitos da democracia sobre a capacidade estatal (Besley e Persson, 2009; Grassi e Memoli, 2016; Wang e Xu, 2018; Bäck e Hadenius, 2008); sobre conflitos internos (Hendrix, 2010); da capacidade estatal relacionada à corrupção de atores políticos e burocráticos (Dahlström, Lindvall e Rothstein, 2013), sobre a extração, a coordenação e a *compliance* (Berwick e Christia, 2018), sobre as inter-relações entre os setores público e privado (Evans, 1995; Kohli, 2004); da influência institucional do Estado sobre a capacidade de ação dos atores sociais (Skocpol, 1992), hoje também denominada de capacidade relacional; da influência das desigualdades econômicas e políticas sobre capacidades (Cárdenas, 2010) e da ideologia (Grassi e Memoli, 2016), para mencionar apenas alguns temas. A variedade é tamanha que vai da existência de censos (Centeno, 2002) até a capacidade do Congresso, a independência do Judiciário e a qualidade da burocracia (Scartascini, Stein e Tommasi, 2008). Muitos desses estudos focalizam a América Latina, isoladamente ou em comparação com outras regiões.

Assumindo que pesquisas sobre capacidade estatal devem desagregar seus componentes, o que a listagem citada nos diz é que nesse terreno inexistente consenso sobre como desagregá-los. Isso, no entanto, é esperado diante da abrangência do

5. As referências dos autores citados no parágrafo podem ser encontradas em Cingolani (2013).

tema. Nos diz também que não existe apenas uma única nem mais importante capacidade. Por fim, confirma a importância de testes empíricos para o conhecimento cumulativo do conceito e para a construção ou ampliação do referencial teórico/conceitual.

3 CAPACIDADE BUROCRÁTICA NA LITERATURA INTERNACIONAL

A capacidade burocrática é uma das dimensões da capacidade do Estado mais referidas por pesquisadores de todas as disciplinas como crucial para o funcionamento dos governos e para a implementação de políticas públicas. Capacidade burocrática, isolada ou combinada com outros componentes, tem sido definida, discutida e mensurada por todas as áreas e subáreas das ciências humanas.⁶ Ela integra, para muitos analistas, a capacidade administrativa, enquanto alguns trabalhos analisam a burocracia a partir de indicadores de sua qualidade.

A nosso ver, duas foram as pesquisas fundadoras sobre capacidade burocrática. A primeira, de escopo mais micro, foi realizada por Skocpol e Finegold (1982), nela são examinadas duas agências do governo dos Estados Unidos encarregadas da política industrial e da política agrícola do *New Deal*. As trajetórias dessas agências tomaram caminhos opostos. Enquanto a primeira não alcançou os resultados esperados, a segunda os alcançou e foi institucionalizada. A resposta dos autores foi encontrada na capacidade burocrática da agência encarregada da política agrícola, que contava com liderança administrativa, unidade organizacional e aprendizagem política. A segunda pesquisa, de abrangência macro, foi a realizada por Evans e Rausch (1999), que, a partir da percepção de especialistas, analisaram a capacidade burocrática de 35 países em desenvolvimento sobre várias dimensões de capacidade burocrática, incluindo formas de recrutamento, promoção interna, estabilidade e salários competitivos em relação ao setor privado. O foco era o papel da burocracia dos governos centrais na adoção de políticas de desenvolvimento econômico.

A partir dessas pesquisas, várias outras foram realizadas tomando a capacidade burocrática como variável explicativa sobre por que algumas políticas ou alguns países podem ser mais bem-sucedidos do que outros no atingimento de seus objetivos.

Na literatura internacional, a capacidade burocrática é em geral analisada por duas lentes. A primeira é a lente da corrupção, *rent seeking*, burocratização (*red tape*) ou seja, a existência ou não de incentivos com que contam as burocracias para serem eficientes e *accountables*. Essa lente predomina nos *surveys* disponibilizados ou comercializados por organismos internacionais. A partir das percepções capturadas nessas pesquisas, os países são ranqueados. Os mais conhecidos são o State

6. Na subárea de políticas públicas, por exemplo, diversos autores clássicos apontam a burocracia como elemento determinante para compreender os resultados das políticas (Lotta e Santiago, 2017).

Capacity Survey, o International Country Risk Guide's "Bureaucracy Quality", o International Country Risk Guide (ICRG), o Business International (BI), o Worldwide Bureaucracy Indicators e o Indicators of Governance and Institutional Quality, os dois últimos produzidos pelo Banco Mundial. Ainda baseado em informações coletadas em *surveys*, mas com objetivos diferentes dos *rankings* aqui citados, mais voltados para o mundo dos negócios e para as decisões alocativas, a base de dados Quality of Government Datasets, do QoG Institute da Universidade Göteborg, coordenado por Bo Rothstein e Sören Holmberg, incorpora variáveis relacionadas à qualidade dos governos, tais como corrupção, qualidade burocrática, direitos humanos e democracia. Cardápio semelhante é oferecido pela Columbia University State Capacity Survey.⁷

A segunda lente é sobre a autonomia da burocracia, que toma três direções diferentes. A primeira é a autonomia dos burocratas em relação a pressões políticas e grupos de interesse. Para essa abordagem, o grau de autonomia significa o quanto os burocratas são protegidos de arbitrariedades, politização e *rent-seeking* (Stein *et al.* 2006; Carpenter, 2001; Huntington, 2006).

A segunda é baseada nos modelos de agente-principal, que analisa se e como os políticos eleitos (principais) controlam ou não a burocracia (agentes), espelhando o paradigma weberiano de que burocratas devem ser controlados pelos políticos. Nessa literatura, os burocratas têm vantagens em relação aos políticos tanto por sua *expertise* como pela assimetria de informação entre eles e os políticos (Huber e McCarty, 2004; Huber e Shipan, 2002; Gailmard e Patty, 2007). Na ausência de incentivos adequados, essa relação pode originar *problemas de agência*, em especial de seleção adversa, e *risco moral*.

A terceira advém do conceito criado por Evans (1995), de autonomia inserida (*embedded autonomy*), significando um arranjo entre o Estado e a sociedade no qual os burocratas possuem autonomia em relação às elites empresariais, ao mesmo tempo em que com estas elites mantêm laços de proximidade para identificar políticas de desenvolvimento. Para Evans (1995), o segredo está na combinação de coerência burocrática interna entre as agências e conexões com setores industriais chave. Rodrik (2014) afirma que só burocratas bem treinados podem administrar colaborações estratégicas entre o setor privado e o governo, com o objetivo de saberem onde estão os principais obstáculos ao desenvolvimento. No entanto, Rothstein e Teorell (2012) advertem que essa proximidade pode ameaçar os objetivos do desenvolvimento se os burocratas se alinharem a interesses particularistas.

A também influente pesquisa de Geddes (1994) argumenta que o poder de implementação do Estado recai sobre a burocracia politicamente insulada que,

7. Para uma análise desses índices, ver Cárdenas (2010).

segundo a pesquisa, é tão importante quanto a tomada de decisão. Essa burocracia insulada, juntamente com outras capacidades do Estado (taxação, coerção, incentivos para os atores privados), compõe o que a autora define como capacidade estatal. Importante destacar o que Geddes (1994) chama de autonomia de uma burocracia insulada: não se trata de autonomia das demandas sociais ou de classes, mas de uma burocracia que não é afetada por interesses políticos particularistas. Tomando alguns países da América Latina como estudo de caso, especialmente o Brasil, constituir esse tipo de burocracia é o que Geddes denomina de dilema dos presidentes, isto é, o dilema entre selecionar equipes competentes que aumentem as chances da implementação de decisões sobre crescimento e desenvolvimento, ou selecionar equipes entre seus aliados políticos para manter suas expectativas de sucesso eleitoral.

A reconhecida influência da capacidade burocrática sobre a implementação de políticas tem orientado pesquisadores a testar o conceito isoladamente de outros componentes de capacidade em inúmeros temas: redução da pobreza (Henderson *et al.*, 2007), crescimento econômico (Evans e Rauch, 1999), corrupção (Bai e Wei, 2000), cumprimento das condicionalidades de empréstimos de organismos internacionais (Van de Walle, 2005), relação entre capacidade e discricionariedade da burocracia por delegação dos atores políticos (MacDonald e Franko Junior, 2007) e associação entre autonomia burocrática e atingimento dos Objetivos do Milênio (Cingolani, Thomsson e Crombrughe, 2013).

4 A AMÉRICA LATINA NAS PESQUISAS SOBRE CAPACIDADES

Do ponto de vista territorial, a América Latina é um dos principais focos das pesquisas, tanto sobre capacidade burocrática em particular como estatal em geral. Em relação à temática, o principal foco tem sido a importância ou não da democracia para a construção de capacidades e para o desenvolvimento. Em diversos casos, a região é estudada juntamente com os chamados países menos desenvolvidos. A razão do foco na América Latina é óbvia: recorrentes crises econômicas e políticas, persistência do fenômeno da descontinuidade de políticas públicas antes que o problema tenha sido resolvido, alta desigualdade social, dificuldades em adotar políticas sustentáveis, burocracias selecionadas por critérios clientelistas etc. Essas características seriam, de acordo com a literatura, fenômenos associados à baixa capacidade estatal dos países da região.

Centeno (2002) associa essa baixa capacidade a razões históricas específicas: baixa confiança nas instituições públicas e privadas, desigualdade econômica e social e globalização. Cárdenas (2010) identifica, principalmente, desigualdade política e econômica. Embora não ignorando a importância do cumprimento das regras democráticas nas últimas décadas, Cárdenas (2010) conclui que os efeitos positivos da democracia são subsumidos pela alta desigualdade econômica.

Haggard e Kaufmann (2008), analisando os fatores determinantes das políticas de bem-estar social em várias regiões do mundo, inclusive na América Latina, têm conclusões menos pessimistas em relação às possibilidades das instituições democráticas de incentivar os atores políticos a criarem políticas que alcancem os mais pobres e reduzam as desigualdades. Para os autores, o maior objetivo para a criação de capacidades é prover aos cidadãos serviços sociais fundamentais. Acemoglu e Robinson (2008), assim como Huber e Stephens (2012), também reconhecem os avanços da democracia, mas argumentam que a capacidade estatal permanece baixa em razão da persistência de poderes informais, que impedem mudanças na correlação das forças políticas. Cheibub (1998) vai na mesma direção, mostrando que em um período de vinte anos, a capacidade extrativa dos governos da região não foi afetada, seja por regimes democráticos, seja por regimes autoritários. Como argumentam Grassi e Memoli (2016), ao fazerem um balanço dessa literatura, não parecem existir evidências de que a democracia fortalece a capacidade dos estados. No entanto, e em sentido contrário, Knutsen (2013) encontrou correlações entre democracia, capacidade estatal e crescimento econômico em países africanos e Bäck e Hadenius (2008) encontraram correlações entre democracia e capacidade administrativa. Os autores ressaltam, contudo, que os países da América Latina registraram baixos níveis de capacidade, a despeito do retorno da democracia.

5 A LITERATURA BRASILEIRA SOBRE CAPACIDADES BUROCRÁTICAS

Estudos sobre a burocracia brasileira não são raros, mas o mesmo não se pode dizer sobre sua profissionalização e qualidade, ou seja, sua capacidade. Além do mais, a maioria dos estudos está hoje desatualizada em função das mudanças ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e que afetaram a forma de ingresso no setor público, rompendo com o modelo identificado como patrimonialista/clientelista.

Do ponto de vista histórico, Faoro (1958) foi quem primeiro tomou a burocracia como tema, seguido de Cardoso (1975). Nas análises dessa primeira fase de estudos, a burocracia foi uma variável explicativa das relações entre o Estado e a sociedade e menos um objeto *per se*. Com o advento do regime autoritário, cresce o interesse acadêmico sobre o sistema burocrático, mantendo-se a mesma chave analítica de prevalência do Estado sobre a sociedade. Grande parte das análises desse período foi influenciada pelo modelo burocrático-autoritário desenvolvido por O'Donnell (1986) para explicar o funcionamento dos regimes autoritários da América Latina.

As análises sobre o papel da burocracia no regime militar foram relativamente abundantes em comparação com o período anterior, embora concentradas na burocracia encarregada da política macroeconômica. Recorrente na análise sobre o período pré e pós-64, a interpretação de que a burocracia encarregada da política

macroeconômica seria uma burocracia insulada dos interesses e das pressões contrários ao projeto político e macroeconômico dominante, enquanto a da área social seria eminentemente clientelista. Parte dos trabalhos que analisaram o papel da burocracia das políticas macroeconômicas desse período também debateu a tese da sua autonomia. Muitos cientistas sociais contribuíram para o melhor entendimento da burocracia constituída durante o regime militar para a formulação e implementação de políticas macroeconômicas.⁸ A força e a persistência do clientelismo, no entanto, era o que mais caracterizaria o sistema burocrático brasileiro na maioria das análises. Clientelismo combinado com insulamento burocrático de algumas agências seriam as marcas, ou a gramática no sentido que lhe dá Nunes (1997), do sistema burocrático brasileiro.

Após a mudança do regime político, algumas pesquisas retomaram o tema da burocracia, agora em perspectiva metodológica e conceitual inovadora. Fazendo uso da metodologia das redes sociais, Marques (2000; 2003) analisou a relação entre atores privados externos e as burocracias de uma empresa pública do Estado do Rio de Janeiro e de uma agência da estrutura centralizada da Prefeitura de São Paulo. A conclusão desses dois trabalhos é que burocracias mais insuladas constituem redes mais sólidas e que também contribuem para a entrega de políticas públicas.

Mais recentemente, e influenciados pela agenda do Ipea e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), inúmeros trabalhos e pesquisas foram publicados com perfis e análises da nova burocracia constituída após a redemocratização.⁹ No entanto, se o tema da burocracia brasileira avançou nas duas últimas décadas, o de capacidades estatais em geral e o da capacidade burocrática em particular ainda está começando a entrar nas agendas de pesquisa.

A nosso ver, a entrada do tema das capacidades estatais na agenda das pesquisas brasileiras teve início com um programa de pesquisa coordenado pelo Ipea e pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED). A pesquisa resultou na publicação de vários textos para discussão (TD) no *site* do Ipea e de um livro editado pelos coordenadores da pesquisa, Alexandre Gomide e Renato Boschi (2016). Nessa pesquisa, um TD tratou da capacidade burocrática no Brasil e na Argentina. A análise foi modulada pelo conceito de capacidade estatal, apoiando-se, também, na literatura sobre formação do Estado e sua relação com o processo de burocratização. Do ponto de vista teórico, a pesquisa confirmou uma das hipóteses da literatura de que a capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre as agências governamentais (Skocpol e Finegold, 1982), tanto no Brasil como na Argentina.

8. Ver, por exemplo, Diniz e Boschi (1978), Evans (1995), Gouvêa (1994), Martins (1985), Nunes (1997), Santos (1979) e Schneider (1991). Para uma revisão dessa literatura, ver Figueiredo (2010), e para uma análise sobre os vínculos entre burocracia, Executivo, partidos e grupos de interesse no Brasil, ver Loureiro, Olivieri e Martes (2010).

9. Diversos aspectos dessa nova burocracia foram analisados na coletânea organizada por Pires, Lotta e Oliveira (2018).

Do ponto de vista empírico, a pesquisa mostrou que a capacidade burocrática do Brasil é mais alta do que a da Argentina em relação a dois indicadores de capacidade burocrática: seleção competitiva e estabilidade do servidor. O argumento para explicar a diferença entre os dois sistemas burocráticos nas últimas décadas é baseado na diferença da agenda da redemocratização e no *timing* das reformas institucionais e constitucionais. A elite brasileira buscou assegurar, pela via constitucional, a construção de instituições democráticas sólidas e onde a formação de uma burocracia weberiana se inseria, ao exigir concursos competitivos para todas as instâncias da administração pública e todos os níveis de governo. Na Argentina, a redemocratização se concentrou na punição dos crimes cometidos durante a ditadura militar.

Essa agenda de pesquisa sobre capacidades estatais teve continuidade tomando políticas e burocracias federais como foco das análises. Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016) publicaram uma série de trabalhos analisando diferentes políticas federais sob a ótica da capacidade estatal. Em um deles, os autores examinam os arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo governo federal na última década para compreender de que forma as características desses arranjos condicionam as capacidades técnico-administrativas e relacionais em termos de resultados e de inovação. As políticas foram comparadas baseadas na metodologia de Qualitative Comparative Analysis (QCA). A análise comparativa indicou variação na configuração dos arranjos institucionais que sustentam a implementação das políticas. De um lado, os arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico-administrativas, envolvendo combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais, tendem a promover um melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados. De outro lado, arranjos promotores de capacidades político-relacionais, envolvendo interações com agentes políticos e canais para a participação da sociedade civil, tendem a ampliar, relativamente, o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas (Gomide e Pires, 2016).

Explorando teoricamente o conceito de capacidade relacional, Lavallo *et al.* (2017) apontam para a permanência e pertinência analíticas das capacidades estatais, inclusive a burocrática, como dimensão central na compreensão da institucionalização das demandas e interesses dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil *vis-à-vis* o Estado. Essa linha de pesquisa segue os caminhos abertos por Skocpol (1992), denominado de *polity-approach*, e também daqueles que focalizam na implementação de políticas. Bäck e Hadenius (2008) e antes deles, Fox (2004), Ostrom (1990), Ackerman (2003), Fukuyama (2004) e Tandler (1997) argumentam que a cooperação entre diversos atores sociais e governamentais minimiza os problemas de implementação.

Do ponto de vista da capacidade burocrática propriamente dita, duas pesquisas a analisaram em comparação com outros países. Sikkink (1991) pesquisou a influência da estrutura organizacional sobre as políticas de desenvolvimento do final dos anos 1950 do século passado, políticas essas implementadas pelos governos Juscelino Kubitschek (JK), no Brasil, e Frondizi, na Argentina. A explicação de Sikkink (1991) para os resultados positivos da política desenvolvimentista de JK e para as dificuldades enfrentadas por Frondizi está na formação e qualificação dos servidores. Além do esforço de capacitação dos servidores, o legado de Getúlio Vargas de construção organizacional foi a coluna vertebral da burocracia insulada, enquanto as criadas por Peron desapareceram após sua queda. Essa arquitetura institucional serviu de base não só para o período JK mas também para apoiar as políticas macroeconômicas de futuros governos, democráticos ou autoritários. Grindle (2012), por sua vez, discutiu as instituições moldadas por patronagem em seis países desenvolvidos e em quatro países da América Latina, inclusive o Brasil. A pergunta que guia o trabalho de Grindle é o que tornou possível reformas que sinalizaram no sentido de um corpo burocrático selecionado mais por mérito do que por patronagem, em particular as estratégias adotadas pelos reformistas, e a motivação dos atores políticos a favor de sistemas mais institucionalizados de emprego público e sua influência sobre a implementação de políticas. A análise da autora toma como referência a literatura do institucionalismo histórico sobre a importância de legados do passado. No caso do Brasil, e reconhecendo a existência de reformas para acesso ao serviço público, Grindle, porém, chama a atenção para as críticas recorrentes ao atual sistema, ou seja, para os argumentos vocalizados como possíveis vetos à ação reformista no Brasil pós-1988: excesso de estabilidade, rigidez e capacidade limitada de resposta às demandas dos cidadãos.

Bersch, Praça e Taylor (2017) analisaram a burocracia federal brasileira a partir de sua autonomia, sua capacidade e seus riscos de corrupção. Um dos seus achados é que continuam a existir *ilhas de excelência*, mas a distância entre essas e as demais burocracias não é tão grande quanto a literatura da fase anterior à redemocratização argumentava.

Duas pesquisas recentes fizeram as primeiras tentativas de discutir capacidades à luz da moldura teórica e metodológica de construção de conceitos multinível e multidimensional sugeridos por Goertz (2006). A primeira é de autoria de Amorim Neto e Malamud (2015) e trata da capacidade de formulação de políticas dos ministros do Exterior no período 1946-2015 em três países presidencialistas: Argentina, Brasil e México. Foram levantados dados sobre formas de recrutamento, promoção e treinamento das burocracias, influência das doutrinas, padrões de indicação dos ministros e relevância da chamada diplomacia presidencial. Amorim Neto e Malamud (2015) conceituaram a capacidade de formular as políticas dos ministérios e operacionalizam o conceito como a capacidade de insulamento de

outras entidades governamentais para alcançar e implementar suas preferências sobre as das demais burocracias, ao tempo em que mantêm legitimidade interna e externa. O conceito foi operacionalizado através de três dimensões: profissionalização do corpo diplomático, atribuições institucionais e delegação dos presidentes aos ministros. Os autores concluíram que os três países possuem alto nível de profissionalização da carreira diplomática, embora existam diferenças entre eles e no tempo em relação às atribuições dos ministérios e à delegação dos presidentes.

A segunda pesquisa foi realizada por Souza e Fontanelli (no prelo), que discutiram a qualidade da burocracia federal brasileira também à luz da moldura teórica de construção de um conceito multinível e multidimensional de capacidade burocrática em quatro políticas de desenvolvimento. Baseadas nas características de uma burocracia weberiana (Evans e Rausch, 1999; Peters, 1995), os autores construíram e testaram um conceito de capacidade burocrática a partir dos três níveis propostos por Goertz (2006): *i*) o nível básico, que é a capacidade de participar da formulação e de implementar políticas públicas; *ii*) o nível secundário, que é formado a partir da combinação das seguintes condições: recrutamento baseado no mérito; carreiras de longo prazo e com previsibilidade; regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias; preenchimento de cargos seniores através de promoção interna de servidores concursados; profissionais com formação de especialista ou generalista; profissionais livres de influências externas e burocracia regida por regras administrativas e legais (*accountability*); e *iii*) o nível dos indicadores, que conecta, através dos dados, os outros dois níveis. A partir desses dados foi construído um índice de qualidade da burocracia. Diferente de Bersch, Praça e Taylor (2017), mas usando a mesma base de dados, os autores analisaram a burocracia de alto escalão, constituída por servidores de nível superior que atuam em atividades-fim, ou seja, a que participam da formulação e da implementação de políticas.¹⁰ Diferentemente de Souza (2015), a pesquisa construiu um conceito independente de capacidade burocrática e não utilizou o conceito mais abrangente de capacidade estatal. A pesquisa concluiu que a capacidade burocrática das quatro políticas analisadas é alta, mas quando desagregada em diferentes indicadores/componentes (níveis secundário e terciário do conceito), essa capacidade é distribuída de forma heterogênea, confirmando a pesquisa seminal de Skocpol e Finegold (1982) e as já realizadas sobre a burocracia brasileira por Bersch, Praça e Taylor (2017) e Souza (2017). A alta capacidade é explicada pela exigência de concursos competitivos, que hoje caracterizam a forma de recrutamento da burocracia. A heterogeneidade é explicada pela existência ou não de carreiras estáveis, de um plano de carreira para o servidor, de concursos regulares e de diferenças salariais entre as carreiras.

10. A extensa base de dados *on-line* da burocracia federal é internacionalmente reconhecida e difícil de existir em outros países (Fukuyama, 2013).

Considerando que na Federação brasileira os governos subnacionais são importantes implementadores de políticas públicas, o melhor entendimento sobre a capacidade de implementação deve incorporar também essas esferas. No entanto, a esfera estadual tem sido pouco estudada. Até onde temos conhecimento, apenas duas pesquisas analisaram a capacidade burocrática dos servidores estaduais, ambas na política de assistência social. Uma é a tese de doutorado de Enzo Mayer Tassarolo (2018), com foco na implementação do Programa Bolsa Família (PBF) na esfera estadual de 2011 a 2017, além de programas próprios de transferência de renda. Tassarolo (2018) concluiu que o processo de implementação é eminentemente político e que as burocracias buscam suas próprias vantagens competitivas na agenda política perante a omissão dos governadores em profissionalizar as agências que coordenam ações de superação da pobreza na esfera estadual e a incapacidade do governo federal em fomentar a cooperação entre os atores estaduais. A atuação dos estados enquanto articuladores e mobilizadores da agenda de combate à pobreza para além do programa federal pautou-se mais pelo voluntarismo de burocratas das agências envolvidas na coordenação do PBF na esfera estadual do que por ações planejadas e articuladas nos governos estaduais.

Outra pesquisa que tratou da capacidade da burocracia estadual foi a de Souza (2018). O trabalho apresenta uma discussão conceitual aplicada empiricamente à análise da burocracia (profissionalização e qualidade) e dos recursos financeiros da política de assistência social executada pelos estados entre 2002 e 2012. A conclusão é que, na política de assistência social, as burocracias estaduais e os recursos financeiros dos estados são coadjuvantes dos municípios, suprimindo, embora apenas parcialmente, as limitações de recursos e das burocracias das esferas locais.

Avanços em termos de qualidade e quantidade são hoje registrados nas pesquisas sobre capacidades dos governos locais. Mapear essas capacidades é o objeto de vários capítulos deste livro, cujo foco é nas experiências de gestores locais na implementação de políticas públicas que tenham gerado diminuição de desigualdades.

A importância dos governos locais é devida porque uma inadequada burocracia local limita a capacidade do governo central de prover bens e serviços públicos e contribuir para o desenvolvimento humano (Kohli, 2004). Zibblatt (2008) mostra que recursos financeiros, combinados com o profissionalismo e a *expertise* da burocracia local, são importantes determinantes da provisão de bens públicos. Fukuyama (2013) chama a atenção para a importância de estudar as capacidades locais, dado que muitas políticas são ali implementadas. Além do mais, em uma Federação como a brasileira, onde os municípios são os principais implementadores das políticas sociais universais, investigar sua capacidade burocrática torna-se fundamental para o melhor entendimento sobre a execução de políticas desenhadas no centro.

A partir de meados dos anos 2000, vários trabalhos foram publicados sobre as capacidades dos municípios brasileiros. Marengo, Strohschoen e Joner (2017) investigaram se burocracias profissionalizadas tiveram melhores condições para aproveitar a transferência de responsabilidades e autoridade política e administrativa, ampliando seu potencial para tributar e implementar políticas públicas. Batista (2015) analisou o processo de implementação de políticas que fazem uso de recursos federais, associada a indicadores de qualidade da burocracia. Sátyro, Cunha e Campos (2016) trataram da capacidade burocrática local para a implementação da política de assistência social e, posteriormente, Sátyro, Cunha e Campos (2018) analisaram o papel do governo federal na indução da construção de uma burocracia local na política de assistência social. Soares e Melo (2016) investigaram os condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União para os municípios no período 1995-2010. Por fim, Grin *et al.* (2018) trataram da relação entre gestão pública e performance fiscal municipal, com apoio em quatro dimensões de capacidade – administrativa, técnica, institucional e política.

O mapeamento aqui feito aponta para uma agenda de pesquisa que tomou corpo nos últimos anos e que vem apresentando resultados alvissareiros. Essa agenda ajuda acadêmicos e *policymakers* a compreender mais e melhor onde estão os obstáculos e as potencialidades para a implementação de políticas.

6 MENSURAÇÃO

Apesar de existir um consenso na literatura sobre a existência de múltiplos obstáculos que são enfrentados nas pesquisas empíricas sobre capacidades, esforços continuam sendo feitos para enfrentar o desafio da sua mensuração. A literatura reconhece que mensurar capacidades é o maior desafio das pesquisas, especialmente por dificuldades de acesso aos dados e de construção de séries históricas confiáveis e comparáveis. Fukuyama (2013) publicou uma das críticas mais contundentes sobre a falta de clareza do que são capacidades e seus meios de mensuração.

As pesquisas empíricas têm tomado dois principais caminhos. O primeiro é o apoio em dados secundários e/ou *surveys* com especialistas, em relatórios produzidos por agências multilaterais ou na percepção de grupos de interesse (empresários, por exemplo) ou elites. Esses métodos são considerados por alguns analistas como limitados por serem mensurações subjetivas e/ou enviesadas, principalmente por noções pré-concebidas (Kurtz e Schrank 2007). As pesquisas baseadas em dados secundários e em *surveys*, no entanto, aprofundam nosso conhecimento sobre o tema e respondem, mesmo que apenas parcialmente, ao difícil problema de acessibilidade de dados e às possibilidades de comparação.

O segundo é analisar capacidades a partir dos resultados das políticas. Tem sido relativamente comum, por exemplo, investigar a capacidade administrativa dos

governos pelos resultados da produção de bens e serviços, tais como a porcentagem de crianças matriculadas no ensino fundamental, as taxas de mortalidade infantil ou as taxas de analfabetismo. Do mesmo modo, analisa-se a capacidade extrativa a partir de indicadores do produto interno bruto (PIB) e/ou do tipo de impostos arrecadados. Essas medidas são atraentes pela sua objetividade, amplitude da cobertura e disponibilidade de dados. No entanto, a principal crítica que se faz a esse método é que os resultados alcançados podem ser atribuídos a vários e diferentes processos causais.¹¹ Sabemos que identificar causalidades é uma das mais difíceis questões nas pesquisas, notadamente nas ciências humanas. Reinsberg *et al.* (2019) discutem essas limitações, mas argumentam que novos métodos econométricos reduzem esses obstáculos. No entanto, cada estratégia conta com premissas que não são testáveis.

Uma das saídas para superar essas limitações vem das contribuições da ciência política sobre a construção de conceitos. Autores como Sartori (1970; 1984), Collier (1995), Collier e Mahon Junior (1993) e Gerring (1999), por exemplo, e, mais recentemente, Goertz (2006) defendem que uma investigação deve começar pela construção de um conceito. Goertz (2006), baseado em J. S. Mill, argumenta que começar uma investigação pela construção de conceitos é uma escolha lógica, dado que conceitos são os alicerces para a construção de teorias. Como construir conceitos substantivos e as implicações para a pesquisa empírica, tanto qualitativa quanto quantitativa, é o foco central do livro de Goertz (2006). Conceitos, como definido pelo autor, são teorias sobre os elementos constitutivos fundamentais de um fenômeno, isto é, as características-chave de um fenômeno e as inter-relações entre essas características. Por fim, a construção de conceitos vai além da definição do fenômeno e pode livrar o pesquisador da extensão ou alargamento conceitual (*concept stretching*), ou seja, aplicar o conceito a casos onde eles não são apropriados (Sartori 1970; Collier e Mahon Junior, 1993; Mahoney e Goertz, 2006).

Goertz (2006) propõe a construção de conceitos multiníveis e multidimensionais constituídos de três níveis: básico, secundário e indicador/dados. O primeiro e o segundo são a teoria do conceito e o terceiro é seu teste empírico, constituído por dados que conectam a teoria à sua mensuração. Para o autor, os níveis básico e secundário são por demais abstratos para guiar a escolha dos dados. Por essa razão, é no nível de indicadores/dados que o conceito se torna específico. Essa moldura teórica não requer a existência de relação causal entre o nível secundário, isto é, os elementos constitutivos de um fenômeno, e o nível básico. Isto é o que Goertz (2006) chama de abordagem ontológica. Em outras palavras, os componentes do nível secundário constituem o que o fenômeno é. A relação é de identidade e não de causação. A partir dessa moldura teórica e metodológica pode-se, portanto,

11. Fukuyama (2013) também lista várias razões contra o uso de *outcomes* para medir capacidades.

analisar quais as capacidades com que contam ou não os governos para cumprir seus compromissos programáticos.¹²

A síntese desta seção é que, além de diferentes métodos, existem duas grandes opções para mensurar capacidades estatais – atributos e resultados das políticas (*outcomes*). Pode-se dizer que a opção pela construção de conceitos e pesquisas, como as de Evans e Rausch (1999), Skocpol e Finegold (1982), Bersch, Praça e Taylor (2017), Amorim Neto e Mahamud (2015) e Souza e Fontanelli (no prelo), por exemplo, respondem a questões de atributos, enquanto a maioria das pesquisas aqui mencionadas respondem a questões relacionadas a *outcomes*.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procedeu a uma revisão da literatura sobre capacidade estatal e capacidade burocrática, apresentando uma análise histórica das pesquisas sobre esses dois temas, juntamente com a produção mais recente. Buscamos, assim, organizar esse debate, mobilizando tanto a literatura estrangeira como a brasileira. Além disso, o capítulo mapeou os avanços e obstáculos ainda existentes para a mensuração de capacidades, com reflexos sobre a pesquisa empírica.

O que é capacidade burocrática e estatal e como fortalecê-las e medi-las permanecem, até hoje, questões em aberto, a despeito dos grandes avanços teóricos e metodológicos dos últimos anos, aqui mapeados.

Este capítulo mostrou que pesquisadores do tema divergem sobre suas definições, suas dimensões constitutivas, os métodos para mensurá-las e, também, sobre os incentivos do Estado, dos atores políticos e burocráticos, dos cidadãos, dos grupos de interesse etc. para gerar e/ou consolidar capacidades. A despeito de muitas divergências e algumas convergências, o tema entrou na agenda de pesquisa para ficar e o debate das convergências e divergências só contribui para aumentar nosso conhecimento cumulativo.

12. Esta estratégia teórica e metodológica foi adotada por Amorim Neto e Malamud (2015) e Souza e Fontanelli (no prelo), já mencionados. Para uma ótima revisão dessa literatura, ver Grin (2012).

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. Persistence of power, elites, and institutions. **American Economic Review**, v. 98, n. 1, p. 267-93, 2008.
- ACKERMAN, J. Co-governance for accountability: beyond “exit” and “voice”. **World Development**, v. 32, p. 447-463, 2003.
- ALMOND, G. A.; POWELL, G. B. **Comparative politics: a developmental approach**. Boston: Little Brown, 1966.
- AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 4, p. 1-27, 2015.
- BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship. **Governance**, v. 21, n. 1, p. 1-24, 2008.
- BAI, C. E.; WEI, S. J. **Quality of bureaucracy and open-economy macro policies**. Cambridge, Massachusetts: National bureau of economic research, 2000. (Working Paper, n. 7766).
- BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.
- BERWICK, E.; CHRISTIA, F. State capacity redux: integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. **Annual Review of Political Science**, v. 21, p. 71-91, 2018.
- BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009.
- _____. **Pillars of prosperity: the political economics of development clusters**. Princeton University Press, 2011.
- CÁRDENAS, M. State capacity in Latin America. **Economía**, v. 10, n. 2, p. 1-45, 2010.
- CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CENTENO, M. A. **Blood and debt**: war and the nation-state in Latin America. Penn State University Press, 2002.

CHEIBUB, J. Political regimes and the extractive capacity of governments: taxation in democracies and dictatorships. **World Politics**, v. 50, n. 3, p. 349-376, 1998.

CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. **Can the government govern?** Brookings Institution Press, 1989.

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

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K. M.; CROMBRUGGHE, D. P. I. **Minding weber more than ever?** The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. UNU-Merit: Maastricht, 2013. (Working Paper, n. 52).

COLLIER, D. Trajectory of a Concept: 'corporatism' in the Study of Latin American Politics. **Latin America in Comparative Perspective**, p. 135-162, 1995.

COLLIER, D.; MAHON JUNIOR, J. Conceptual stretching revisited: adapting categories in comparative analysis. **American Political Science Review**, v. 87, p. 845-55, 1993.

DAHLSTRÖM, C.; LINDVALL, J.; ROTHSTEIN, B. Corruption, bureaucratic failure and social policy priorities. **Political Studies**, v. 61, n. 3, p. 523-542, 2013.

DEROUEN, K. R.; SOBEK, D. The dynamics of civil war duration and outcome. **Journal of Peace Research**, v. 41, n. 3, p. 303-320, 2004.

DEROUEN, K. *et al.* Civil war peace agreement implementation and state capacity. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 333-346, 2010.

DINCECCO, M.; KATZ, G. State capacity and long-run economic performance. **The Economic Journal**, v. 126, n. 590, p. 189-218, 2014.

DINCECCO, M.; PRADO, M. Warfare, fiscal capacity, and performance. **Journal of Economic Growth**, v. 17, n. 3, p. 171-203, 2012.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **Empresariado nacional e Estado no Brasil**. Forense-Universitária, 1978.

EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. *In*: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Eds.). **The politics of economic adjustment**: international constraints, distributive conflicts and the state, edited by. Princeton University Press, 1992.

_____. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patrimônio político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.

FEARON, J. D. Primary commodity exports and civil war. **Journal of Conflict Resolution**, v. 49, n. 4, p. 483-507, 2005.

FEARON, J. D.; LAITIN, D. D. Ethnicity, insurgency, and civil war. **American Political Science Review**, v. 97, n. 1, p. 75-90, 2003.

FIGUEIREDO, A. Executivo e burocracia. *In*: MARTINS, B.; LESSA, R. (Eds.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: Anpocs, 2010.

FOX, J. Empowerment and institutional change: mapping ‘virtuous circles’ of state–society interaction. *In*: ALSOP, R. (Ed.). **Power, rights, and poverty**: concepts and connections. Washington: The World Bank, 2004.

FUKUYAMA, F. **State building**: governance and world order in the twenty-first century. London: Profile Book, 2004.

_____. What is Governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GAILMARD, S.; PATTY, J. W. Slackers and zealots: civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 4, p. 873-889, 2007.

GEDDES, B. Building ‘state’ autonomy in Brazil, 1930- 64. **Comparative Politics**. v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990.

_____. **Politician’s dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994, n. 25.

GOERTZ, G. **Social science concepts**: a user’s guide. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GERRING, J. What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences. **Polity**, v. 31, n. 3, p. 357-393, 1999.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Editora Paulicéia, 1994.

GRASSI, D.; MEMOLI, V. Democracy, political partisanship, and state capacity in Latin America. **Italian Political Science Review**, v. 46, n. 1, p. 47-69, 2016.

GRINDLE, M. S. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1996.

_____. **Jobs for the boys: Patronage and the State in Comparative Perspective**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2012.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

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

GRIN, E. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 148-175, 2012.

GRIN, E. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. **Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and eastern Europe**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HAMM, P.; KING, L. Post-manichean economics: Foreign investment, state capacity and economic development in transition economies. **Technical report**, 2010.

HAMM, P.; KING, L. E.; STUCKLER, D. Mass privatization, State Capacity, and economic growth in post-communist countries. **American Sociological Review**, v. 77, n. 2, p. 295-324, 2012.

HENDERSON, J. *et al.* Bureaucratic effects: “weberian” State agencies and poverty reduction. **Sociology**, v. 41, p. 515-539, 2007.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of peace research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. **Democracy and the Left: social policy and inequality in Latin America**. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

HUBER, J. D.; MCCARTY, N. Bureaucratic capacity, delegation, and political reform. **American Political Science Review**, v. 98, n. 3, p. 481-494, 2004.

HUBER, J. D.; SHIPAN, C. R. **Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2002.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968. (The Henry L. Stimson Lectures Series).

_____. **Political order in changing societies**. With a New Forward by Francis Fukuyama. New Haven: Yale University Press, 2006.

IKENBERRY, G. J. Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy. **International organization**, v. 42, n.1, p. 219-243, 1988.

KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **Between power and plenty**: foreign economic policies of advanced industrial states. Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

KNUTSEN, C. H. Democracy, state capacity, and economic growth. **World Development**, v. 43, p.1-18, 2013.

KOHLI, A. **State-directed development**: political power and industrialization in the global periphery. United Kingdom: Cambridge university press, 2004.

KURTZ, M. J.; SCHRANK, A. Growth and governance: models, measures, and mechanisms. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 2, p. 538-554, 2007.

LAVALLE, A. G. *et al.* **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2017. (Textos para Discussão, n. 19).

LEVI, M. **Of rule and revenue**. Berkeley: University of California Press, 1989.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-108, 2010.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 83, p. 21-41, 2017.

MACDONALD, J. A.; FRANKO JUNIOR, W. W. Bureaucratic capacity and bureaucratic discretion: does congress tie policy authority to performance? **American Politics Research**, v. 35, n. 6, p. 790-807, 2007.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. **Political analysis**, v. 14, n. 3, p. 227-249, 2006.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

_____. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states**: state-society relations and state capabilities in the Third World. Princeton University Press, 1988.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

O'DONNELL, G. A. **Contrapontos**: autoritarismo e democratização. São Paulo: Vértice, 1986.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. Sage, 2006.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy**. Longman Publishers, 1995.

REINSBERG, B. *et al.* How structural adjustment programs impact bureaucratic quality in developing countries. **American Journal Of Sociology**, v. 124, n. 4, p. 1222-1257, 2019.

RODRIK, D. The past, present, and future of economic growth. **Challenge**, v. 57, n. 3, p. 5-39, 2014.

ROTHSTEIN, B. O.; TEORELL, J. A. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. **Governance**, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

_____. Defining and measuring quality of government. **Good government: The relevance of political science**, v.13, 2012.

SANTOS, W. G. **Relatório de pesquisa, centralização burocrática e renovação de elites**: estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada. Rio de Janeiro: Iuperj, 1979.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 64, p. 1033-1053, 1970.

SARTORI, G. (Ed.). **Guidelines for concept analysis, in social science concepts: a systematic analysis**. California: Sage Publications, 1984.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, p. 286-317, 2016.

SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. **Political institutions, state capabilities and public policy: international evidence**. Inter-American Development Bank: Research Department, 2008. (Working paper, n. 661).

SCHNEIDER, B. R. **Politics within the state: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SIKKINK, K. **Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge University Press, 1979.

_____. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In PETER E.; RUESCHEMEYER D.; SKOCPOL, T. Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1992.

_____. **Protecting soldiers and mothers**. Harvard University Press, 1995.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539-561, 2016.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2035).

_____. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

_____. Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, R.; LOTTA, G. E.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. **Developing and measuring a concept of bureaucratic capacity in Brazil's federal civil service**. No prelo.

STEIN, E. *et. al.* **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina**. Relatório 2006, v. 2.

TENDLER, J. **Good Governance in the Tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

TESSAROLO, E. **Capacidades estatais para enfrentar a pobreza: uma análise da implementação estadual de programas de transferência de renda condicionada**. 2018. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

TILLY, C. **As sociology meets history**. Academic Press. 1981

TILLY, C. War-making and State-making as organized crime. In: EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

TILLY, C. **Coerção, capital e Estados europeus 1990-1992**. Edusp, 1996.

VAN DE WALLE, S. Measuring bureaucratic quality in governance indicators. **Revue Francaise d'Administration Publique**, v. 115, n. 3, p. 435-461, 2005.

ZIBLATT, D. Why some cities provide more public goods than others: a sub-national comparison of the provision of public goods in German Cities in 1912. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, p. 273-289, 2008.

WANG, S. The rise of the regions: fiscal reform and the decline of central state capacity in China. In: ANDREW, G.; WALDER. (Eds.) **The waning of the communist state: economic origins of political decline in China and Hungary**. Berkeley: University of California Press, p. 87-113, 1995.

WANG, E. H.; XU, Y. Awakening leviathan: the effect of democracy on state capacity. **Research & Politics**, v. 5, n. 2, 2018.

WEAVER, R.; ROCKMAN, B. A. **Do institutions matter?** Government capabilities in the United States and Abroad. Washington: The Brookings Institution, 1993.

WEISS, L. **The myth of powerless state**. New York: Cornell University Press, 1998.

