

BUROCRACIA E CAPACIDADE ESTATAL NA PESQUISA BRASILEIRA

Alexandre Gomide¹
Ana Karine Pereira²
Raphael Machado³

1 INTRODUÇÃO

O entendimento das políticas públicas, dos seus impactos e desdobramentos só é possível a partir da análise do Estado, que permanece como um ator relevante para o desenvolvimento socioeconômico dos países, mesmo em face das mudanças pautadas pela democratização⁴ e globalização; e o avanço do mercado no fornecimento de serviços públicos. Apesar dessa relevância, há uma “estranha ausência” de estudos sobre o funcionamento do Poder Executivo e da burocracia governamental na ciência política contemporânea, implicando a necessidade de melhor entendimento sobre os processos e as dinâmicas internos ao Estado (Fukuyama, 2012; Marques, 2013). Nesse sentido, o estudo das capacidades estatais esclarece como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas.

O uso do conceito de capacidades estatais vem re florescendo. Inicialmente associado à literatura sobre formação do Estado e desenvolvimento econômico (Tilly, 1975; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), ele vem sendo também utilizado na bibliografia sobre políticas públicas e governança, em movimento de ampliação da perspectiva temática, englobando assuntos diversos, tais como desigualdade social (Sátyro, 2014); segurança pública (Hendrix, 2010; Addison, 2009); corrupção governamental (Bersch, Praça e Taylor, 2017); entre outros. Contudo, apesar da proliferação do uso sob diferentes perspectivas metodológicas, sobressai a inexistência de consenso sobre uma definição unicamente aceita, tornando-o um “conceito essencialmente contestado” (Gallie, 1956).

Além das diferentes definições, meios de observação e propósitos no uso, as análises que se utilizam do conceito são também acusadas de fornecer explicações

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea e Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições da e da Democracia (Diest/Ipea).

2. Professora adjunta da área de ciência política da Universidade Federal de Goiás (UFG).

3. Pesquisador visitante no Ipea.

4. A democracia tende a incluir mais atores nos processos decisórios. Se, por um lado, este processo tem o potencial de aumentar o poder infraestrutural (Mann, 2008) e as capacidades relacionais do Estado, ampliando a legitimidade, por outro lado, ele pode levar à fragmentação ou à incoerência das suas ações.

circulares ou tautológicas (Kocher, 2010). Muitos desses problemas resultam do fato de a capacidade estatal ser um fenômeno latente e não observável diretamente – apesar do seu forte apelo intuitivo.

Como veremos, a capacidade estatal foi associada à existência de burocracias no aparelho administrativo do Estado, com as características do tipo ideal weberiano, ou seja, fundamentada nos pressupostos da especialização das funções, da meritocracia, do formalismo, da hierarquia e da impessoalidade (Weber, 1991). Ainda hoje, parte das pesquisas sobre o tema realçam a importância das características do tipo ideal de burocracia de Weber para o caso brasileiro. Contudo, alguns autores questionam a validade do modelo weberiano como fator suficiente para o entendimento da capacidade do Estado brasileiro, apresentando outras dimensões constitutivas do conceito. Dessa maneira, este capítulo visa reconstituir brevemente a origem do conceito, apresentar uma discussão sobre a sua operacionalização e discutir como ele vem sendo aplicado na literatura científica brasileira recente.

Para tais objetivos, o capítulo encontra-se organizado da seguinte maneira. A seção que se segue traça a origem do conceito e as variações recentes no seu uso. Subseqüentemente, discutem-se formas de operacionalizar esta concepção, que tem caráter latente e, portanto, não observável diretamente. Finalmente, o uso do conceito na pesquisa brasileira recente é exemplificado por meio da análise de alguns trabalhos selecionados. O texto se encerra coligindo os principais argumentos levantados nas seções anteriores, à guisa de conclusão.

2 A ORIGEM E AS VARIAÇÕES NO USO DO CONCEITO

O conceito de capacidades estatais foi marcado pelas pesquisas nos campos das ciências sociais e da economia política acerca da formação do Estado e do seu papel na promoção do desenvolvimento (Cingolani, 2013). No clássico livro *Bringing the State back in*, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) argumentaram que o Estado não poderia ser visto como simplesmente uma arena de luta entre interesses econômicos mediados por classes ou grupos sociais, como apregoam as abordagens pluralistas e marxistas, mas como um ator em si mesmo. Naquele livro, Skocpol (1985) veio a definir os conceitos de autonomia e capacidade estatal. O primeiro relacionado à possibilidade de as burocracias do serviço público formularem e perseguirem políticas que não são simplesmente o reflexo das demandas ou dos interesses de grupos ou classes sociais; o segundo associado à implementação daquelas políticas, especialmente em face da oposição (real ou potencial) de grupos sociais ou de circunstâncias socioeconômicas adversas. Portanto, o Estado pode possuir autonomia para fixar suas políticas, bem como ter capacidade para implementá-las.

Em relação à capacidade do Estado, os principais elementos acionados pelos autores histórico-institucionalistas remetem ao tipo ideal weberiano de burocracia.

Dessa forma, a capacidade é associada ao processo de construção institucional de uma burocracia meritocrática e corporativamente coerente. Nas palavras de Rueschemeyer e Evans (1985, p. 50, tradução nossa):

quais características do aparato estatal tornam sua intervenção mais efetiva? A resposta clássica é dada por Max Weber: a organização burocrática é a forma mais eficiente de organização de atividades administrativas em larga escala. O tipo ideal weberiano identificou uma série de quesitos críticos: coesão corporativa da organização, diferenciação e insulamento em relação ao ambiente social, localização inequívoca da tomada de decisão e dos canais de autoridade, assim como características internas que promovem a racionalidade instrumental e o ativismo.

Da mesma forma, os debates sobre autonomia do Estado têm influência weberiana, pois a coerência corporativa exige que os burocratas sejam isolados das demandas da sociedade circundante. O insulamento, por sua vez, é ampliado pela atribuição de um *status* distintivo e recompensador aos burocratas. Para Rueschemeyer e Evans (1985), a ênfase na autonomia burocrática também tem inspiração neomarxista, que defende a “autonomia relativa” da burocracia estatal em relação aos grupos da classe dominante. Na literatura de capacidades estatais, a autonomia da burocracia aparece como um elemento essencial para evitar o reflexo da fragmentação de interesses existentes entre os grupos sociais na estrutura do Estado, permitindo a elaboração e a implementação de objetivos e metas coerentes no longo prazo (Skocpol e Finegold, 1992), apesar de a ideia de que os próprios burocratas podem fixar metas e definir tarefas independentemente dos desejos dos políticos não ser possível sob a definição weberiana.

Contudo, a autonomia do Estado depende de condições estruturais e conjunturais, sendo, portanto, variável (Rueschemeyer e Evans, 1985). Skocpol (1985) reforça que a autonomia não seria uma característica estrutural e fixa de nenhum Estado, uma vez que ela pode ir e vir à medida que as organizações burocráticas sofrem transformações, tanto internamente quanto em suas relações com grupos sociais e outras partes do governo. Do mesmo modo, se o fundamento da capacidade do Estado reside na existência de um corpo de funcionários qualificados e de instrumentos adequados para utilização nas políticas, tais características também variam com o tempo, entre as áreas de políticas públicas e de acordo com os arranjos político-institucionais existentes em cada área de ação pública. Coube a Evans (1993; 1995) aprofundar tais elaborações. Para ele, a capacidade estatal não derivaria apenas das características do aparelho do Estado, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes. Assim, o autor argumenta que a associação entre autonomia e capacidade não seria sempre positiva; ao contrário, em contextos de transformações estruturais, seria exigido da burocracia pública conexões com o setor privado. Para exemplificar seu argumento, Evans cita o caso do Estado desenvolvimentista japonês, no qual existiu uma burocracia estatal

com as características do tipo ideal weberiano, mas que contava com sistemas de relacionamento formais e informais com os atores privados. Para Evans, tais conexões colaboraram para a contínua negociação e renegociação de metas que marcaram as ações governamentais no período, aumentando sua efetividade. Assim, as capacidades estatais implicam existência de organizações que podem gerar incentivos para induzir seus burocratas a perseguir metas coletivas e a assimilar informações do meio externo, ampliando a inteligência do Estado – e não apenas em liberdade para tomar decisões (autonomia). O autor cunha daí o conceito de “autonomia inserida”.

Para Evans (1993), a combinação entre autonomia e inserção depende tanto do caráter historicamente determinado do aparelho do Estado quanto da estrutura social circundante. Neste aspecto, sobressai a importância de uma base política e social de apoio às ações do Estado (Vom Hau, 2012). Tal base, por sua vez, seria a resultante da correlação de forças políticas construídas em torno do projeto de desenvolvimento em implementação. Ademais, deve existir coesão de propósitos e compartilhamento de convicções entre os escalões superiores e os burocratas. O caso sul-coreano, enquadrado por Evans (1993) na categoria de Estado desenvolvimentista – em contraposição aos Estados intermediários e predatórios –, exemplifica e reforça a importância do apoio político e social para a atuação estatal, assim como ressalta a variação da relação entre autonomia, inserção e capacidades a partir de fatores conjunturais e estruturais. Segundo o autor, na Coreia do Sul, somente com a ascensão ao poder de um grupo com fortes convicções ideológicas e estreitos laços pessoais e organizacionais, entre as décadas de 1960 e 1970, o Estado pôde ser capaz de conquistar sua autonomia. Os burocratas envolvidos no golpe liderado por Park Chung Hee eram unidos tanto por convicções reformistas quanto por estreitos laços interpessoais, desenvolvidos simultaneamente na experiência de trabalho e em fortes laços de rede interpessoais, originários da academia militar. Assim, a inserção foi necessária para a obtenção de informações e para contar com o apoio do setor privado para a efetiva implementação das ações.

Evans (2011) também argumenta que a eficácia das políticas públicas em Estados democráticos exigiria correspondência da sociedade, dos beneficiários das ações: seria inútil conectar o aparelho do Estado a um conjunto fragmentado de atores sociais sem qualquer capacidade de interlocução ou representação de interesses na política em questão. Por isso, o conceito de autonomia inserida é dinâmico e relacional. Para o autor, uma vez que o desenvolvimento contemporâneo não se restringe apenas à transformação produtiva, mas também à ampliação das capacitações humanas (Sen, 1999), a parceria entre o Estado e o empresariado privado já não é suficiente para a ação efetiva do Estado – podendo ser até mesmo contraproducente.

Congruente a esse registro, Mann (1984) associou o poder do Estado à capacidade deste de adentrar a sociedade e, com isso, executar suas decisões por todo

o território. Este processo implicaria uma relação de cooperação entre os cidadãos e seus governos, o que ele denominou de poder infraestrutural do Estado (em oposição ao poder despótico). Para Mann, o poder (e a legitimidade) do Estado contemporâneo para governar e implementar suas políticas adviria, sobretudo, desta capacidade de ele interagir com os cidadãos e prover os serviços sociais básicos (Mann, 2008).

Recentemente, autores do campo da ciência política e da administração pública vêm trabalhando o tema das capacidades do Estado para produção de políticas públicas (*state policy capacity*) em contexto de globalização. Painter e Pierre (2005) argumentam que as capacidades necessárias aos Estados contemporâneos para produzir políticas públicas não seriam as mesmas dos anos de 1960 ou 1970, pois elas se baseavam em diferentes recursos e apresentavam outras manifestações. Segundo os autores, as “capacidades governativas” (*governing capacities*) estariam associadas às habilidades dos governos para: fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos; gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados; e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações. A forma como Painter e Pierre trabalham o conceito chama atenção para as características estruturais e os estoques de recursos do Estado, tendo como indicadores a existência e a disponibilidade de um conjunto de instrumentos ou sistemas de apoio para uso em ações específicas. Exemplos destes instrumentos seriam as regras de mérito para entrada no serviço público, os procedimentos de decisão, os mecanismos de coordenação de políticas, as estruturas de intermediação de interesses, os arranjos de consulta pública, entre outros. Contudo, as formas pelas quais esses instrumentos e recursos são colocados em uso dependem das necessidades e contingências particulares, variando conforme o caso. Desse modo, tais instrumentos e recursos podem ser vistos como variáveis independentes em um conjunto de relações causa-efeito que determinariam as capacidades do governo em contextos particulares, sendo que, para especificar e identificar tais sistemas, são necessárias teorias capazes de produzir hipóteses a serem testadas empiricamente.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) trabalham o conceito de “capacidades para políticas públicas” (*policy capacity*) por meio de um conjunto de competências e recursos necessários para a produção de ações públicas efetivas. Os autores elaboraram um arcabouço teórico capaz de operacionalizar o conceito em três tipos de competências – analítica, operacional e política –, que envolvem o uso de três níveis de recursos – sistêmico, organizacional e individual. Assim, as competências analíticas garantem que as políticas públicas sejam tecnicamente sólidas; as competências operacionais permitem o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações para que elas possam ser implementadas; e as competências políticas auxiliam na obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais. Do mesmo modo, o nível sistêmico compreende o apoio e a confiança que uma

organização estatal goza tanto dos políticos quanto da sociedade em geral; o nível organizacional abarca a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e o nível individual envolve o conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas.

Apesar de usar uma denominação diferente – governança – Fukuyama (2013) discute a mensuração da qualidade do Poder Executivo e de seu aparato administrativo (ou da capacidade do Estado). Para isso, ele recupera o conceito weberiano de burocracia e relaciona a qualidade do governo ao nível de profissionalização e de autonomia da burocracia. Embora o conceito de governança de Fukuyama não esteja associado à democracia, ele ressalta que autonomia não significa isolar os burocratas de suas sociedades ou que eles possam tomar decisões de maneira descoladas em relação à vontade dos políticos. Do mesmo modo, não exclui formas de colaboração entre o Estado e as organizações do setor privado ou da sociedade civil na produção das políticas públicas. Como se percebe, o argumento de Fukuyama evoca o conceito de autonomia inserida de Peter Evans.

3 POR UM TRATAMENTO CONCEITUAL DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Apesar da evolução do uso do conceito de capacidade estatal, os estudos do campo são suspeitos de fornecerem explicações circulares ou tautológicas. Como escreveu Kocher (2010), ao exemplificar tal problema nos estudos sobre os Estados frágeis ou falidos (*fragile states*):⁵ “por que há muitas insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas”.

Uma das causas da circularidade na aplicação do conceito vem do tratamento genérico que é conferido à ideia de capacidades, sem maiores elaborações sobre quais atributos são necessários para produzir efeitos específicos. Lindvall e Teorell (2016) ressaltam que parte dos estudos sobre capacidades estatais são pautados por uma confusão entre meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade). Neste sentido, Kocher (2010) defende a decomposição do conceito em suas partes constitutivas, ou seja, na explicitação dos elementos que influenciam determinados eventos ou dos fatores que causam o fenômeno de interesse do pesquisador.

Elaboraões sobre a decomposição e a operacionalização de conceitos auxiliam no aperfeiçoamento das pesquisas sobre capacidades estatais. Seguindo Goertz (2006), os conceitos situam-se no cerne da teoria e da metodologia das

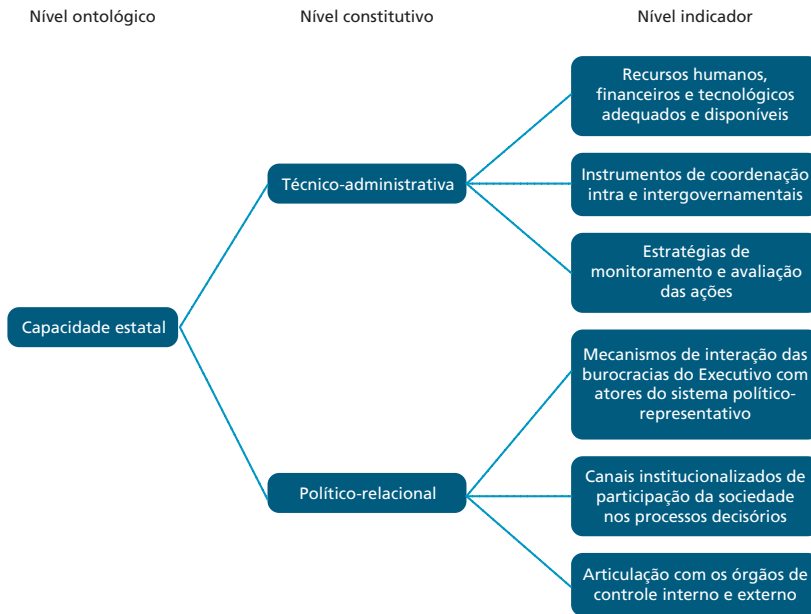
5. Para Kocher (2010), Estados frágeis são caracterizados pela ocorrência de eventos ligados ao baixo nível de desenvolvimento – tais como corrupção, guerra civil, terrorismo nacional e internacional, fome e presença de economia informal e ilícita. Por sua vez, Estados fortes são definidos a partir da combinação de cinco dimensões: centralização administrativa e territorial; nível de riqueza e renda, associado à capacidade fiscal; presença de uma burocracia profissional e autônoma; ausência de limitações institucionais; e disponibilidade de ativos militares.

ciências sociais, pois fornecem a substância para teorias e formam a base da mensuração dos fenômenos empíricos. Em outras palavras, são ferramentas teóricas para a compreensão da interação entre um determinado fenômeno e suas causas, servindo como mediadores entre teoria e empiria. Logo, um conceito deve trazer distinções importantes no comportamento de um determinado objeto, teorizando os seus elementos constitutivos. Para Goertz (2006), um conceito pode ser decomposto em três níveis: ontológico (básico ou teórico); constitutivo (secundário ou dimensional); e indicativo (realista ou observável). O primeiro nível foca no que é cognitivamente central do fenômeno; o segundo identifica os atributos ou as dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais; e o terceiro nível operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão.

Como visto, as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de ação do Estado, da produção de políticas públicas pelas burocracias públicas. Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes. Exemplos desta profusão conceitual são os conceitos de capacidade governativa (*governing capacity*), de Painter e Pierre (2005); de governança, de Fukuyama (2013); e de *policy capacity*, de Wu, Ramesh e Howlett (2015). A diversidade de termos para a designação de um fenômeno similar, por vezes, torna o conceito de difícil entendimento, embora estejam tratando da mesma questão teórica. Diante disso, faz-se uso da noção de “semelhança familiar”, relacionada ao compartilhamento de atributos de nível constitutivo, tornando-os signatários de uma mesma linhagem conceitual (Goertz, 2006). No nível constitutivo, busca-se identificar as “capacidades para quê?”, ou seja, o propósito do conceito. Esse nível é, portanto, a própria constituição do conceito. Por isso, a capacidade de extrair recursos fiscais da sociedade, por exemplo, não é o que gera capacidade estatal, mas uma das características que compõem tal capacidade. Os níveis ontológico (primário) e constitutivo (secundário) de um conceito dotam-no, assim, de generalidade teórica, possibilitando sua adaptação a uma diversidade de contextos analíticos. O nível indicativo, por sua vez, anexa indicadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis. Esse nível é importante para a operacionalização do conceito de capacidade estatal, pois é a conexão da ontologia do conceito com os indicadores, fornecendo uma fundação empírica para a superestrutura teórica.

Como ilustração, na figura 1, estão esquematizados os níveis ontológico, constitutivo e indicativo do conceito de capacidades estatais, a partir da elaboração de Pires e Gomide (2016).

FIGURA 1
Nível básico (ontológico), secundário (constitutivo) e indicativo (realista) do conceito de capacidade estatal



Fonte: Pires e Gomide (2016).
 Elaboração dos autores.

Ressalte-se que as dimensões de segundo nível do conceito devem ser ajustadas ao caso particular de interesse da pesquisa, enfatizando o que é importante ser explicado. Por exemplo, uma pesquisa que visa estudar as capacidades estatais necessárias para o desenvolvimento de uma política industrial deve levar em consideração as dimensões fiscais e administrativas em detrimento daquelas relacionadas à dimensão coercitiva, justamente porque o foco são as instituições e as organizações criadas para o fomento da atividade industrial. Isso diminui o escopo de atributos secundários que o pesquisador terá de mensurar e com o qual terá de trabalhar, aumentando a acuidade da pesquisa.

Como discutido, a capacidade estatal é um conceito latente, não observável diretamente. Contudo, ele pode ser mensurado indiretamente, por meio de um conjunto de indicadores. Addison (2009), inspirada nas técnicas de modelagem de equações estruturais, discute formas de trabalhar relações de causa e efeito entre capacidade estatal e indicadores observáveis por meio de dois modelos: formativo e reflexivo. O que é importante reter desses dois modelos é o sentido da causalidade. No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de

variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. Em outras palavras, a capacidade estatal é uma variável dependente do modelo ou endógena a este. Já no modelo reflexivo, a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores. Ou seja, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente do modelo ou exógena a este. Ressalte-se que a seleção dos indicadores de qualquer um dos modelos deve se basear na teoria e ser verificada empiricamente pelo pesquisador para o problema em questão. Por exemplo, a capacidade pode ser resultante de arranjos institucionais particulares ou de recursos disponíveis dentro do aparelho administrativo estatal (modelo formativo). De outra forma, a capacidade estatal pode resultar na entrega de bens e serviços essenciais à população ou na inovação de processos no setor público (modelo reflexivo). Alerta-se, contudo, para o problema de se inferir a existência da capacidade diretamente dos indicadores de resultados (Painter e Pierre, 2005; Fukuyama, 2013). Ou seja, os resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmos.

Atentando para a discussão anterior e de maneira sintética, apresentamos quatro passos para o adequado uso do conceito de capacidade estatal na pesquisa científica.

- 1) Estabelecer limites claros entre a variável dependente e a independente: tal como alertado ao longo deste capítulo, existe o risco de se incorrer em tautologias no uso do conceito de capacidades estatais, ou seja, de o conceito ser usado para explicar tanto a causa como o resultado de determinados fenômenos, entrando numa argumentação circular. Assim, uma pesquisa deve ter clareza sobre o que está explicando, se a existência de capacidade estatal (fenômeno latente) ou se determinado resultado de política pública é efeito de capacidades do Estado. Diversas pesquisas que utilizam o conceito têm como característica mensurá-lo simultaneamente como variável dependente e independente, criando certa circularidade e confusão no desenvolvimento de um argumento causal. Com isso, não estamos limitando os alcances das pesquisas, ao contrário, o que ressaltamos é que essa simultaneidade deve ser bem caracterizada, estabelecendo o que se deseja explicar em cada momento da análise, a fim de evitar que a explicação seja tautológica.
- 2) Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente, deve identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é a resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente, por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme

a teoria utilizada. Por exemplo, Geddes (1994) analisou a construção de capacidade estatal em países da América Latina durante o século XX por meio do insulamento de corpos burocráticos no interior do Estado em relação aos grupos políticos e sociais detentores de interesses particulares. Esse insulamento é tratado pela autora como um atributo constitutivo do conceito de capacidade estatal, utilizando como nível indicativo o estabelecimento de concursos meritocráticos para a seleção de burocratas. Em conjunto com o insulamento burocrático, outros atributos constitutivos do conceito de capacidade estatal foram mobilizados para a explicação da capacidade estatal. Esse recorte de pesquisa possibilitou a Geddes identificar a habilidade do Estado para taxar, coagir e moldar os incentivos ante os atores privados como atributos constitutivos da capacidade estatal, favorecendo a tomada de decisões burocráticas efetivas durante o curso da implementação das políticas. Esses atributos constitutivos foram operacionalizados em indicadores e comparados entre diferentes casos de reformas administrativas, fornecendo uma validação para o conceito de capacidade estatal.

- 3) Caso a pesquisa busque identificar os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado, deve identificar os fatores que influenciaram a ação estatal: sob essa perspectiva, a capacidade estatal é analisada como uma variável explicativa, ou seja, que possui um efeito independente sobre determinado resultado da ação pública. Nesta abordagem, devem-se identificar os fatores (atributos, arranjos, instrumentos) que influenciaram a ação estatal, mobilizando os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e, se possível, estabelecer seus nexos causais. Evans e Rauch (1999), por exemplo, analisaram o efeito do grau de “weberianidade” da burocracia pública de países selecionados sobre o crescimento econômico, e encontraram uma correlação significativa entre a pontuação da escala de weberianidade e o crescimento total do produto interno bruto (PIB) real *per capita* no período analisado. A mobilização e a sistematização do nível constitutivo e indicativo do conceito de capacidade estatal puderam ser claramente observadas no desenho da pesquisa, uma vez que acionaram a dimensão burocrática do conceito e a mensuraram por meio de indicadores de recrutamento, nível salarial e progressão de carreira das burocracias estudadas. Desse modo, a capacidade estatal, operacionalizada em seu nível constitutivo e indicativo, serviu como variável explicativa para o resultado de interesse, o crescimento econômico.
- 4) Definir os indicadores de forma alinhada à ontologia do conceito, de modo que este forneça elementos empíricos para sua mensuração: as pesquisas mobilizadas nos exemplos acionados fornecem um bom roteiro para o

alinhamento entre a ontologia do conceito e os elementos empíricos de sua mensuração. Tanto o trabalho de Geddes (1994) quanto o de Evans e Rauch (1999) estabelecem importantes discussões teóricas em seus trabalhos, dando ao conceito um corpo teórico capaz de ser desdobrado em diferentes níveis, mesmo tratando a variável capacidade estatal de maneira distinta. Geddes analisa a literatura sobre o Estado e a burocracia em perspectiva comparada, encontrando componentes do conceito que podem ser rastreados historicamente ao longo dos casos analisados, fornecendo os elementos formativos das capacidades estatais na América Latina. Evans e Rauch também se debruçam sobre premissas teóricas, apoiando-se, principalmente, na literatura derivada das análises weberianas sobre o funcionamento da burocracia para, então, construir as categorias que seriam avaliadas por meio da criação de indicadores. Uma boa definição conceitual, apoiada pela literatura existente, assim como a mobilização dos atributos no nível constitutivo, fornece à pesquisa meios eficazes de alinhamento entre o nível ontológico e o indicativo.

3 O USO DO CONCEITO NA PESQUISA BRASILEIRA

Na pesquisa brasileira, o uso do conceito de capacidade estatal foi marcado pela sua associação a alguns atributos do conceito weberiano de burocracia racional-legal – como autonomia, profissionalização e recrutamento meritocrático. Esses elementos foram, em grande parte, acionados para explicar o processo de *state building* no país, em resposta à agenda de modernização econômica típica da era desenvolvimentista (1930-1980). Assim, para Sikkink (1991), o sucesso de algumas políticas desenvolvimentistas estava associado à presença de burocracias especializadas, meritocráticas e insuladas do jogo político. Na mesma linha, Geddes (1994) argumentou que as burocracias centrais para a agenda desenvolvimentista foram alvo de um processo de capacitação pautado pela autonomia e profissionalização.

Como veremos a seguir, ainda hoje, no Brasil, parte das pesquisas sobre o tema realçam a importância das características do tipo ideal weberiano de burocracia. Contudo, alguns autores questionam a validade do conceito weberiano como fator suficiente para o entendimento da capacidade de produção de políticas públicas pelo Estado brasileiro. Além da expansão das dimensões constitutivas do conceito, autores vêm utilizando uma diversidade de mecanismos de operacionalização do conceito a partir da escolha de um conjunto de indicadores, acionados para explicar tanto a capacidade estatal em áreas de políticas públicas como o produto dela.

Bersch, Praça e Taylor (2017) aplicam ao caso brasileiro o clássico debate sobre a separação entre burocracia e política a partir da análise dos dados de mais de 326 mil servidores públicos brasileiros. Esses autores argumentam que, se, por um lado, as indicações políticas para a ocupação de cargos públicos surgem como

uma solução para assegurar que as prioridades dos burocratas (agentes) sejam vinculadas às preferências dos principais, por outro lado, elas podem apresentar efeitos perversos. Isso ocorreria porque os incentivos e a lógica de atuação dos burocratas seriam alterados, distanciando o servidor público da neutralidade típica do tipo ideal weberiano de burocrata e o aproximando dos interesses político-partidários. Os mesmos autores enquadram esse debate para o caso brasileiro a partir da análise da relação entre as variáveis autonomia, capacidade e domínio partidário e seus efeitos sobre a corrupção. A autonomia, entendida como a independência dos burocratas dos “principais” (os políticos), foi medida pela porcentagem de servidores públicos e de cargos de confiança (DAS 1 a 6) que são filiados a algum partido político. O domínio partidário capta a porcentagem de cargos de confiança ocupados por um partido apenas. Por sua vez, a capacidade é associada à presença de incentivos e à existência de uma estrutura organizacional que produza coerência corporativa e comprometimento com as metas organizacionais. Esses fatores de *esprit de corps* são medidos por indicadores referentes à presença de especialistas, à longevidade da carreira, aos salários médios e à presença de servidores requisitados de outros órgãos. Aqui, um baixo nível de capacidade estatal é entendido como uma variável explicativa da ocorrência da corrupção. Por meio da análise da relação entre as variáveis mensuradas, Bersch, Praça e Taylor (2017) corroboram a literatura clássica sobre a heterogeneidade das burocracias brasileiras, sugerindo a existência de “ilhas de excelência”. Entretanto, tal argumento é nuançado ao identificarem que a heterogeneidade não se limita à existência de órgãos que concentram baixos ou altos níveis de capacidade e autonomia. Ou seja, identificaram situações em que as burocracias possuem capacidade, mas não autonomia e vice-versa.

Em relação à corrupção, esta foi medida a partir dos casos relatados pelo jornal *O Estado de São Paulo* entre 2002 e 2012 e explicada pela combinação das variáveis autonomia, capacidade e domínio partidário. Em um primeiro momento, o impacto das três variáveis sobre os índices de corrupção foi medido de forma isolada. A conclusão é que baixa capacidade, baixa autonomia e alto domínio partidário estão associados a índices mais altos de corrupção, sendo essas relações estatisticamente significativas. Em seguida, os efeitos dessas variáveis foram analisados de forma combinada. Analisada em combinação com o domínio partidário, a capacidade burocrática surgiria como uma variável interveniente: o domínio partidário, ao afetar negativamente a capacidade burocrática, por desviar as estruturas de incentivos organizacionais e a coerência corporativa, acabaria influenciando indiretamente a corrupção, intensificando-a. Bersch, Praça e Taylor (2017) também concluem que, em contextos de alta autonomia burocrática, o domínio partidário teria um efeito positivo nos níveis de corrupção, uma vez que um único partido detém maior

autoridade sobre a estrutura administrativa ao não competir com outros partidos por recursos e influência no órgão. Nas palavras dos autores,

Os efeitos da dominância partidária variam de acordo com a politização da agência, e espera-se que, à medida que a autonomia aumente, o efeito dessa dominância sobre a corrupção também aumente. O raciocínio é que, à medida que uma agência se torna mais politizada, o efeito da dominância partidária seja diluído; em contraste, uma agência com menos afiliados políticos é provável que o partido dominante tenha mais liberdade (Bersch, Praça e Taylor, 2017, p. 117, tradução nossa).

Em *Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas*, Souza (2017) investiga a construção de capacidades estatais no Brasil contemporâneo. Apesar de reconhecer a disputa conceitual em torno da ideia de capacidades, no nível ontológico, a autora segue Skocpol (1985), ao relacionar capacidades à implementação de objetivos políticos. Souza enfatiza que a capacidade estatal é um processo, e, dessa forma, sua análise captura um momento temporal específico. No nível constitutivo, a autora entende capacidades a partir de suas dimensões de recrutamento meritocrático e profissionalização, estas, por sua vez, medidas por indicadores da evolução do número de servidores concursados e da proporção de servidores com nível superior de escolaridade no período entre 1995 e 2010. O conceito foi utilizado como uma variável dependente das opções e escolhas governamentais. Para a autora, haveria uma forte relação entre contexto político e capacidade estatal. Assim, partidos políticos diferentes elencam o fortalecimento da burocracia em posições distintas nas prioridades políticas: enquanto o controle da inflação do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) representou um obstáculo para a reconstrução da burocracia federal, o período de crescimento econômico característico do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) foi um fator positivo para a recomposição dos quadros burocráticos do Estado.

No que diz respeito às políticas prioritárias da agenda governamental, o Executivo federal acionaria mecanismos diferenciados para garantir as capacidades necessárias para sua realização, conforme a autora. Na era desenvolvimentista, por exemplo, apesar do predomínio de relações clientelistas, da patronagem e da baixa profissionalização da burocracia, a estratégia adotada para capacitar os órgãos responsáveis pela agenda de modernização econômica foi o insulamento burocrático – caracterizado pelo processo seletivo de aumento de especialização e autonomia. Por sua vez, na era Fernando Henrique Cardoso, essa estratégia de capacitação incompleta e híbrida permaneceu, com a valorização das carreiras consideradas como típicas do Estado. Seria apenas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva que o fortalecimento das burocracias se tornaria mais amplo, com a intensificação da realização de concursos públicos em áreas variadas de políticas públicas e o aumento do número de servidores com nível superior de escolaridade. Todavia, mesmo nesse período, predominaram heterogeneidades na área de capacitação burocrática, já que algumas carreiras foram mais estruturadas que outras: por exemplo, as carreiras de

controle foram mais fortalecidas no quesito profissionalização do que as da área social e de infraestrutura.

Por sua vez, Sátyro, Cunha e Campos (2016) partiram de estudos clássicos – como Evans e Rauch (1999) e Skocpol (1985) – que enfatizaram a importância da estrutura burocrática para que o Estado moderno cumprisse suas funções de forma adequada, especialmente no que diz respeito aos processos de decisão sobre políticas públicas e sua implementação. Ao estudarem a área de assistência social no Brasil contemporâneo, os autores pautam seus estudos pela hipótese de que “municípios com melhor capacidade burocrática, em termos da existência de um aparato burocrático com características weberianas, tenderiam a ser mais capazes de executar os recursos disponíveis para a assistência social” (Sátyro, Cunha e Campos, 2016, p. 288). No nível teórico, os autores seguem Pires e Gomide (2016, p. 286), ao definirem capacidade estatal como a “habilidade de implantar decisões e conseguir alcançar fins almejados pelo Estado”. No caso específico da assistência social, a capacidade estatal se relacionaria com a implementação e a gestão de serviços socioassistenciais. No nível indicativo, foram construídos indicadores de burocracia weberiana referentes aos vínculos empregatícios e à educação formal a partir dos dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas) de 2010 a 2014, da Rais de 2013 e da Pesquisa sobre Municípios (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2012. A capacidade estatal foi analisada como variável independente e apreendida a partir do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCrAs) e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas). Em conjunto, esses indicadores demonstram a capacidade dos municípios de executar os recursos federais disponíveis nos fundos municipais e de ofertar serviços de proteção social básica. Os autores concluem que, na área de assistência social, não foi encontrada relação positiva entre perfil burocrático e capacidade de implementação, uma vez que os municípios do Nordeste – que apresentam os piores indicadores relacionados à qualidade da sua burocracia – são os que apresentaram os maiores índices de oferta de serviços. Assim, o estudo revela que, em certos contextos e áreas de políticas públicas, o grau de weberianidade da burocracia para explicar as capacidades estatais foi insuficiente. Isso corrobora a afirmação de que capacidade é diferente de desempenho (Painter e Pierre, 2005; Fukuyama, 2013).

Ao investigarem as condições que tornam o Poder Executivo federal brasileiro capaz de produzir políticas públicas, Pires e Gomide (2016) apresentaram uma importante contribuição para o debate sobre as capacidades estatais na literatura científica brasileira, uma vez que complementam a dimensão burocrática e administrativa do conceito com a perspectiva política e relacional. Os autores analisaram oito programas federais implementados no período de 2003 a 2013. Pires e Gomide (2016) decomposeram o conceito de capacidade estatal

em duas dimensões, técnico-administrativa e político-relacional, mensurando-as por meio de seis indicadores (três para cada dimensão): presença de burocracias profissionalizadas, funcionamento de mecanismos de coordenação governamental, existência de procedimentos de monitoramento da implementação da política, interação institucionalizada entre atores burocráticos e do sistema político; existência de mecanismos institucionalizados de participação social; e presença da fiscalização de agências de controle (figura 1). A presença e a ausência de tais atributos, recursos e instrumentos foram usadas para avaliar o nível das capacidades técnico-administrativas e político-relacionais proporcionadas pelos arranjos de implementação de cada programa estudado, ou seja, a capacidade estatal como variável dependente. Por sua vez, os níveis de capacidade de cada dimensão constitutiva do conceito foram associados a resultados observados (entrega de serviços e inovação de processos), isto é, a capacidade estatal como variável explicativa.

Os achados indicaram que a presença de burocracias profissionalizadas e o funcionamento de mecanismos de coordenação governamental estão associados à entrega de produtos e serviços. Do mesmo modo, as interações das burocracias estatais com agentes políticos e a existência de canais de participação da sociedade civil tendem a ampliar o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas estudadas.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

Este capítulo discutiu a origem e as variações no uso do conceito de capacidade estatal na literatura recente. Inicialmente associado à qualidade e à autonomia da burocracia do Estado, no qual se sobrepunha os atributos do tipo ideal weberiano, o conceito se expandiu para incorporar outros atributos (tais como a existência de instrumentos ou sistemas de apoio para uso nas ações públicas) e outras dimensões constitutivas (por exemplo, política, relacional). Neste sentido, observou-se que a literatura ainda se ressentia da rígida separação entre as esferas política e administrativa, como se o próprio Weber não houvesse se preocupado com o surgimento da “República dos funcionários”, em um contexto em que a burocracia se tornaria autorreferida ou “ensimesmada” (Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010). O próprio Fukuyama (2013) argumenta que um grau apropriado de autonomia não significa isolar os burocratas de suas sociedades ou que eles possam tomar decisões de maneira descoladas em relação aos anseios dos políticos. Portanto, a relação entre a autonomia burocrática e a capacidade do Estado não é linear. Se os burocratas precisam ser protegidos dos grupos de interesse de curto prazo, devem estar simultaneamente subordinados a objetivos maiores deliberados na esfera política. Do mesmo modo, a efetividade da ação do Estado está condicionada ao ambiente sociopolítico. Sem uma base política e social de apoio em torno de objetivos comuns, por meio de coalizões entre atores estratégicos, o Estado perde capacidade e legitimidade para implementar suas políticas.

Com a proliferação de usos, contextos e indicadores associados ao conceito de capacidade estatal, há de se levar em consideração suas vinculações com o ambiente sociopolítico com o qual o Estado interage. Por vezes, parte da literatura confere um tratamento ao conceito como se a construção e a operação das capacidades estatais se estabelecesse no vácuo, destituído de maiores significações para sua efetividade. O processo de democratização dos Estados no século XX erigiu um leque de direitos civis, políticos e sociais que passou a fazer parte da institucionalidade estatal, tendo como contrapartida a criação de uma série de organizações para a efetivação desses direitos. Nessa perspectiva, olhando para o ambiente político-institucional brasileiro pós-redemocratização, as relações entre os poderes republicanos – Executivo, Legislativo e Judiciário –, a articulação entre entes federados, a emergência de sistemas de controles da ação pública, o fortalecimento do Ministério Público Federal e a criação de canais institucionais de participação social na elaboração de políticas públicas alteram substancialmente as capacidades estatais. Capacidades estatais formadas a partir desse ambiente são permeadas por redes e interações entre múltiplos atores, localizados, inclusive, na sociedade civil. Essas capacidades são resultantes da promoção da legitimidade da ação estatal (Gomide e Pires, 2014), pautando a criação de instrumentos consociativos, capazes de mobilizar, articular e compatibilizar interesses diversos em torno de políticas públicas. Se as políticas para a promoção do desenvolvimento humano ganham relevo – isto é, a produção e a distribuição de bens e serviços coletivos (educação, saúde, transporte urbano, segurança pública etc.) –, o Estado deve se relacionar também com os outros grupos da sociedade civil. Isto ocorre por meio da construção e da institucionalização de múltiplos canais de interação.

Dessa maneira, o conceito de capacidade estatal passou a incorporar outros atores, inclusive sendo operacionalizado para a explicação de processos sociais em outros campos de estudo. No início da década de 2000, autores ligados ao campo de estudos dos movimentos sociais iniciaram um processo de incorporação dos conceitos de capacidades estatais como uma variável na análise das ações de entidades e organizações da sociedade civil. A preocupação desses estudos (Tilly, Tarrow e McAdam, 2001) foi olhar o Estado como um agente de embate diante dos movimentos sociais, apontando que as capacidades estatais influenciam o modo de atuação de atores da sociedade civil, tornando as disputas em relação ao Estado mais ou menos conflituosas. No Brasil, esse debate começa a ganhar relevância, levantando questionamentos sobre a institucionalização e a interação dos movimentos sociais com o Estado. Com isso, o conceito de capacidade estatal passou a ganhar relevância no debate, a ponto de se afirmar que “a capacidade estatal é um fator fundamental para as dinâmicas de institucionalização de interesses e demandas dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil” (Lavalle *et al.*, 2017, p. 30). A vantagem dessa perspectiva é a análise relacional entre Estado e movimentos

sociais, que indica a capacidade estatal como uma variável relevante para o estudo das imbricações do ativismo socioestatal. Considerando-se a densidade dos debates, ao que tudo indica, essa é uma fronteira importante para o uso e teste do conceito.

Foi debatida também a questão da utilidade do conceito para a pesquisa científica, uma vez que as análises que se utilizam do conceito são acusadas de fornecer explicações circulares ou tautológicas. Neste ponto, argumentamos que tal problema advém do tratamento genérico que é conferido à ideia de capacidades, sem maiores elaborações sobre quais fatores são necessários para produzir efeitos específicos. Para lidar com tal dificuldade, mostramos que o pesquisador deve delimitar claramente as variáveis dependentes e as independentes e operacionalizar o conceito de forma apropriada, decompondo suas dimensões de forma adequada ao seu problema de pesquisa, além de identificar indicadores apropriados para a mensuração do conceito.

Outro desafio comum no campo é superar a produção de análises estáticas, associando as capacidades estatais às variáveis de estoque no interior do Estado. Como bem revelou o estudo de Sátyro, Cunha e Campos (2016), a presença de certos atributos burocráticos nem sempre é acionada na prática e traduzida em ação efetiva. Nesse sentido, é necessário esclarecer como tais recursos e competências são mobilizados e transformados em atuação estatal efetiva, ou seja, captando a dinâmica de funcionamento das capacidades no interior do Estado e em sua relação com os instrumentos e a sociedade. A saída, nesse caso, pode ser o uso de métodos qualitativos que priorizem mecanismos e processos causais.

Por fim, verificou-se que a utilização do conceito no Brasil é pouco testada. Ainda hoje, parte das pesquisas sobre o tema realçam a importância das características do tipo ideal de burocracia de Weber, enfatizando a importância do mérito, da profissionalização e da autonomia para o fortalecimento das capacidades estatais. Contudo, novas pesquisas têm ampliado o uso do conceito, agregando outras dimensões e fatores explicativos.

Pode-se asseverar que o conceito de capacidade estatal continua vivo e útil para a pesquisa científica. Os artigos revisados para este capítulo permitem a constatação de avanços das pesquisas no campo, especialmente no Brasil, em que o domínio e a suficiência da perspectiva weberiana começa a ser questionada. Nesse contexto, o significado da autonomia para a capacidade estatal é reinterpretado, e tem crescido a valorização dos laços entre burocracia e atores sociais. A tendência é de fortalecimento da perspectiva política de capacidade estatal.

Esperamos que a discussão apresentada neste capítulo para a consolidação e o desenvolvimento dos estudos acerca do tema – especialmente para o Brasil, não pode prescindir da ação estatal para promover o desenvolvimento e combater as históricas desigualdades sociais que vivenciamos.

REFERÊNCIAS

- ADDISON, H. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. **LSE Research Paper**, 2009.
- 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.
- CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht University, 2013 (Working Paper, n. 053).
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 28-29, p. 107-157, 1993.
- _____. **Embedded autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, p. 748-765, 1999.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- EVANS, P. B. **The capability enhancing developmental the capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories State – concepts and national trajectories. Center for Studies on Inequality and Development, mar. 2011. (Discussion Paper, n. 63). Disponível em: <<https://goo.gl/hPFjmd>>. Acesso em: 17 out. 2017.
- FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.
- _____. The strange absence of the state in political science. **The American Interest**, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/gKoFas>>. Acesso em: 17 set. 2017.
- GALLIE, W. B. Essentially contested concepts. *In*: ARISTOTELIAN SOCIETY. **Proceedings of the Aristotelian society**, Aristotelian Society, v. 56, p. 167-198, 1955.
- GEDDES, B. **Politician’s dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California, 1994.
- GOERTZ, G. **Social science concepts**: a user’s guide. Princeton University Press, 2006.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: _____. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HENDRIX, C. 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.

KOCHER, M. A. State capacity as a conceptual variable. **Yale Journal of International Affairs**, v. 5, p. 137-145, 2010.

LAVALLE, A. G. *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. Centro de Estudos da Metrópole, 2017. (Texto para Discussão, n. 019).

LINDVALL, J.; TEOREL, J. **State capacity as power**: a conceptual framework. Paper prepared for presentation at the seminar on the State and capitalism since 1800, Harvard University, out. 2016.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

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

_____. Infrastructural power revisited. **Studies in Comparative International Development (SCID)**, v. 43, n. 3, p. 355-365, 2008.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: _____. **Challenges to state policy capacity**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. p. 1-18, 2005.

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

REUSCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. The State and economic transformation. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SÁTYRO, N. A construção institucional da desigualdade no Brasil. **Teoria & Sociedade (UFMG)**, v. 22, p. 10-36, 2014.

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**, Campinas, v. 22, n. 2, ago. 2016.

- SEN, A. **Development as freedom**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1999.
- SIKKINK, K. **Ideas and institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.
- 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.
- SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017.
- TILLY, C. **The formation of national states in western europe**. Princeton. Princeton University Press, 1975.
- TILLY, C.; TARROW, S. G.; MCADAM, D. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- VOM HAU, M. **State capacity and inclusive development**: new challenges and directions. *Esid*, 2012. (Working Paper, n. 2). Disponível em: <<https://goo.gl/LUCSvp>>. Acesso em: 17 out. 2017.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UnB, 1991.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- JAYASURIYA, K. Capacity beyond the boundary: new regulatory state, fragmentation and relational capacity. *In*: PAINTER, M.; PIERRE, J. **Challenges to State policy capacity**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005. p. 19-37.
- POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.