

## **DIMENSÕES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO: UMA REVISÃO DA LITERATURA SOBRE CONDIÇÕES, CRITÉRIOS E RESULTADOS DA ATUAÇÃO ESTATAL**

*DIMENSIONS OF THE CONTEMPORARY STATE: A REVIEW OF THE LITERATURE ON CONDITIONS, CRITERIA AND RESULTS OF STATE ACTION*

### **Ciro Campos Christo Fernandes**

Graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (1983), mestrado em gestão (2003) e doutorado em administração (2010) pela Fundação Getúlio Vargas (EBAPE-FGV). Atualmente é gestor governamental na Diretoria de Altos Estudos e professor do Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).  
E-mail: ciro.fernandes@enap.gov.br

### **Natália Massaco Koga**

Doutora em Ciência Política pela Universidade de Westminster (2013), mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas ? EAESP/SP (2004), graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (1999) e pesquisadora visitante no Institute of Development Studies - IDS/UK (2018) e LBJ School of Public Affairs da Universidade do Texas (2002). É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia desde 2004. Atua no momento como pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e docente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).  
E-mail: natalia.koga@ipea.gov.br

### **Pedro Palotti**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2017). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012) e graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (2008) e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2009). Desde 2011, é membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia. Atualmente está em exercício descentralizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). É professor no Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP).  
E-mail: pedropalotti@gmail.com

### **Pedro Paulo Teófilo Magalhães de Hollanda**

Possui graduação, mestrado e doutorado em Administração pela Universidade de Brasília. Atuou como pesquisador da Escola Nacional de Administração Pública e analista no Ministério da Fazenda e na Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Atualmente trabalha no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.  
E-mail: pptmh1@gmail.com

**Ana Paula Soares Silva**

Graduada.

E-mail: ana.soares@enap.gov.br

Recebido em: 03/07/2021

Aprovado em: 15/09/2022

**RESUMO:** A literatura que investiga a atuação do estado tem abordado o tema adotando terminologias e conceitos que ganharam ampla disseminação, porém, são muitas vezes empregados de forma imprecisa, o que dificulta a comparabilidade e o acúmulo de conhecimento científico. Este artigo analisa a produção científica recente, publicada em periódicos brasileiros e internacionais, para identificar possíveis pontos de diálogo entre as diversas abordagens e propor um modelo de análise para orientar futuras pesquisas no tema. O artigo apresenta uma revisão da literatura com base no levantamento e seleção de 45 trabalhos indexados nas bases Scielo, Science Direct e Google Scholar, utilizando como descritores de busca os termos capacidades estatais, qualidade de governo e governança. O modelo analítico sugere o enquadramento dessa literatura segundo três dimensões: condições, critérios e resultados da atuação estatal.

**Palavras-chave:** Atuação do Estado. Capacidades estatais. Qualidade de governo. Governança.

**ABSTRACT:** The literature that investigates the performance of the state has approached the theme adopting terminologies and concepts that have gained wide dissemination. However, they are often used imprecisely, which makes comparability and the accumulation of scientific knowledge difficult. This article analyzes the recent scientific production published in Brazilian and international journals to identify possible points of dialogue between the different approaches and propose a model of analysis to guide future research on the theme. The article presents a review of the literature based on the survey and selection of 45 articles and books indexed in the Scielo, Science Direct and Google Scholar bases, using as search descriptors the terms state capacities, quality of government and governance. The analytical model suggests the framing of this literature according to three dimensions: conditions, criteria and results of state performance.

**Keywords:** State performance. State capabilities. Quality of government. Governance.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Metodologia. 2 Modelo analítico. 3 Condições. 3.1 Capacidade burocrática. 3.2 Capacidade político-relacional. 3.3 Capacidades específicas. 4 Critérios. 5 Resultados. Considerações finais. Referências.

## INTRODUÇÃO

Desde o final da década de 1980, estudos em diferentes áreas das ciências sociais reavaliaram a importância das instituições políticas como determinantes para o crescimento econômico, desenvolvimento social e aperfeiçoamento das democracias contemporâneas. Na descrição de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), o Estado foi “trazido de volta” para as análises dos cientistas sociais e economistas. Uma das vertentes desse movimento foi se consolidando na pesquisa sobre as potencialidades, constrangimentos e impactos decorrentes do tipo e grau de institucionalização dos Estados.

Além de recolocarem o Estado no centro das preocupações, estas pesquisas impulsionaram a criação de bases de dados que possibilitam comparações entre países, tais como: *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, *Political Risk Services (PRS)*, *International Country Risk Guide (ICRG)*, *Corruption Perception Index*, *Index of Economic Freedom* e *Polity IV*. A proliferação de dados forneceu subsídios para pesquisas apoiadas em métodos quantitativos realizadas por universidades, centros de pesquisa independentes, organismos internacionais e agências avaliadoras de risco.

Ao mesmo tempo em que importantes avanços empíricos aconteceram, ainda há um longo caminho a ser percorrido, do ponto de vista teórico e conceitual. A literatura sobre qualidade de governo tem sido criticada pela utilização de conceitos muito abrangentes e imprecisos (La Porta *et al.*, 1999; Kyriacou e Roca-Sagalés, 2011), além de terminologias ambíguas, que dificultam a comparabilidade e o acúmulo de conhecimento científico (Charron e Lapuente, 2010; Knack, 2002). A evidência de que há fragilidades em muitos dos estudos produzidos aponta a necessidade de propor terminologias e categorizações que contribuam para o aprimoramento teórico e conceitual dessas pesquisas, particularmente, pela identificação de possíveis pontos de contato entre diferentes abordagens. Eventuais preferências normativas não devem impedir a proposição de terminologias e categorias comuns para o estudo da atuação do Estado.

Esse artigo se baseia em levantamento bibliográfico realizado com o objetivo de identificar as dimensões da atuação estatal, segundo três abordagens encontradas na literatura: a das capacidades estatais, da qualidade de governo e da governança. Trata-se de uma revisão de escopo que analisou uma bibliografia selecionada para categorizá-la conforme um modelo analítico que associa cada abordagem a uma dimensão da atuação estatal, buscando distinguir fatores explicativos, premissas normativas e resultados empiricamente observáveis. Como esforço de leitura transversal da produção compilada, o artigo pretende sugerir possibilidades de diálogo entre os trabalhos com vistas ao desenho de futuras pesquisas que avancem a compreensão teórica e empírica sobre a atuação do Estado.

Além desta breve introdução, esse artigo é composto por mais cinco seções. A seção 1 descreve o método de pesquisa utilizado. Na seção 2 é apresentado o modelo analítico construído a partir da bibliografia mobilizada. As seções 4, 5 e 6 referem-se às três principais divisões do modelo analítico, respectivamente: condições, critérios e resultados da atuação estatal. Ao final, são sugeridas linhas de pesquisa sobre a atuação estatal para futuros desdobramentos desse tema.

## 1 METODOLOGIA

Esse artigo é uma pesquisa bibliográfica de revisão de escopo que analisou uma amostra da literatura produzida no campo das ciências sociais sobre a atuação do estado. As revisões de escopo são usadas para mapear a literatura, compilar evidências e identificar lacunas de pesquisa (Arksey e O'Malley, 2005; Moher *et al.*, 2009; Armstrong *et al.*, 2011). O objetivo da pesquisa foi analisar como essa literatura tem descrito a atuação do Estado, em suas diferentes abordagens, para categorizá-la dentro de um marco analítico integrador. Os procedimentos metodológicos adotados seguiram recomendações de Arksey e O'Malley (2005), partindo de um objetivo analítico para identificar trabalhos relevantes e, em seguida, selecionar uma amostra qualitativa para exame e sistematização, segundo o modelo proposto pelos autores.

O levantamento abrangeu as bases de dados *Scielo*, *Google Scholar* e *Science Direct*, consideradas representativas da produção científica publicada no campo temático da pesquisa. Os trabalhos foram selecionados por meio de busca eletrônica aplicando os descritores: capacidades estatais, qualidade de governo e governança. O período contemplado foi o de 1990 a 2017 e a busca se restringiu às publicações nos idiomas português, espanhol e inglês. O levantamento inicial resultou em 78 trabalhos que foram então submetidos ao exame do seu conteúdo para selecionar aqueles que, em seu título e/ou resumo, indicassem se tratar de pesquisas de cunho teórico ou

empírico versando sobre a atuação do Estado. Como parâmetro de inclusão ou exclusão na amostra, considerou-se a utilização de algum dos três descritores como variável de análise da pesquisa. Dessa forma, o levantamento resultou em 45 trabalhos selecionados para a revisão de escopo. Ressalva-se que há citação de alguns trabalhos de alta relevância publicados fora do período abrangido pela pesquisa, quando pertinentes para a fundamentação da análise.

## 2 MODELO ANALÍTICO

O modelo proposto para a análise e categorização da literatura considera que os termos capacidades estatais, qualidade de governo e governança se referem a três dimensões fundamentais mutuamente complementares, embora distintas, respectivamente: condições, critérios e resultados da atuação estatal. A dimensão autonomia também compõe a modelo como variável interveniente que perpassa as demais como um requisito que frequentemente se explicita na literatura analisada. A atuação estatal se refere ao estado em ação, materializada na tomada de decisões, na formulação e implementação de políticas e na gestão de atividades e serviços.

O termo capacidades estatais, que tem sido amplamente utilizado na literatura em múltiplas definições e usos é enquadrado nesse modelo analítico como variáveis descritoras das condições que afetam a atuação estatal. Conforme descrito na seção 3, o tema das capacidades estatais pode ser explorado na pesquisa empírica em uma diversidade de dimensões e fatores que podem explicar resultados da atuação estatal.

A Figura 1 sistematiza o modelo analítico proposto indicando as dimensões identificadas na literatura analisada e sua possível relação com variáveis ou fatores que acompanham modelos, suposições e argumentos em torno da atuação estatal. A utilização desses termos muitas vezes aparece referida a mais de uma dimensão, o que dificulta o entendimento desse fenômeno social nas pesquisas realizadas na área. As seções que se seguem analisam cada uma dessas dimensões e sua utilização na literatura sobre a atuação do Estado.

**Figura 1 – Dimensões da atuação estatal**

<b>Condições</b>	<b>Crítérios</b>	<b>Resultados</b>
Capacidade burocrática ou administrativa	Imparcialidade	Efetividade (resultados nas políticas de educação, saúde, segurança pública, dentre outras)
Capacidade político-relacional	Transparência	Desenvolvimento econômico
Capacidade legal, fiscal, militar, de alcance territorial, de industrialização, entre outras	Combate à corrupção	
	Cumprimento da lei	Redução de conflitos
<b>Autonomia</b>		

Fonte: Elaborado pelos autores

## 3 CONDIÇÕES

Os condicionantes sob as quais se desenvolve a atuação do Estado são objeto da maioria dos estudos que utilizam o conceito de capacidades estatais, em suas múltiplas formulações e variantes. Como será descrito adiante, várias dimensões e fatores podem ser identificados na literatura em torno desse conceito, mas pelo menos três formulações emergem: a capacidade burocrática, a capacidade político-relacional e, como categoria residual, as capacidades específicas, associadas a determinados setores ou áreas de atuação do Estado.

O conceito de capacidades estatais ganhou destaque nos últimos anos impulsionado pelo reconhecimento da importância da atuação do Estado para o desenvolvimento nacional. Além disso, as capacidades estatais têm sido apontadas como ingrediente indispensável para uma governança efetiva (Jreisat, 2012; Cingolani, 2013; Savoia; Sen, 2015). Alguns autores, como Fukuyama (2013), utilizam indistintamente os conceitos de capacidade estatal e governança. Contudo, não há consenso quanto à definição e forma de mensuração das capacidades estatais, e isso decorre do caráter multidimensional desse conceito, como sugerem Hendrix (2010) e Cingolani (2013). Em crítica recente, Williams (2021) apontou a natureza limitada, e em alguns casos enganosa, do termo “capacidades”, quando é deixada de lado a discussão dos mecanismos por meio dos quais elas são implementadas.

De fato, as capacidades que o Estado deve possuir para viabilizar processos de desenvolvimento econômico e social são dinâmicas e variam no tempo e no espaço (Marsh, 1996). Os estudos abrangentes de Weiss e Hobson (1999) e Hobson (1997) se debruçaram sobre os processos de formação dos Estados nacionais para resgatar o protagonismo estatal na formação das economias capitalistas e nos momentos de crise internacional. As dimensões e contornos das capacidades estatais apareciam nos estudos precursores que aplicaram as lentes analíticas da sociologia política weberiana e da política comparada para compreender a materialidade do poder estatal e sua evidência como fenômeno empírico que pode ser aferido e comparado nas diferentes experiências nacionais (Weiss e Hobson, 1995; Giddens, 1985; Mann, 1984). Nesse sentido, funções como declarar guerra, cobrar impostos e instituir leis são requisitos mínimos de construção do Estado-nação que acompanham a sua consolidação como ente político.

As análises focalizando as transformações dos estados contemporâneos em conexão com o desenvolvimento capitalista avançado, se centraram naqueles atributos que levaram à expansão estatal voltada para a oferta de bens e serviços por meio das políticas públicas (Gomide; Silva; Pires, 2014). Dessa forma, pode-se sustentar que, antes da definição e mensuração da capacidade estatal, é preciso identificar quais funções estatais importam (Savoia; Sen, 2015). Além disso, o tipo de ação que o Estado deve desempenhar depende de opções ideológicas e de elementos contextuais, além de ser afetado pelas preferências normativas do pesquisador (Cingolani, 2013; Cingolani; Thomsson; Crombrughe, 2015).

Uma extensa, mas não exaustiva listagem das capacidades estatais identificadas na literatura por Savoia e Sen (2015: 442-443), incluiu: capacidade burocrática ou administrativa; capacidade político-relacional; capacidade fiscal; capacidade militar ou coercitiva; capacidade legal; capacidade de alcance territorial e, capacidade de industrialização. Entretanto, o trabalho de Grindle (1996) já havia sugerido uma categorização mais precisa das capacidades estatais com base em quatro dimensões: administrativa, política, técnica e institucional.

A diversidade das capacidades estatais foi destacada nos trabalhos de Hendrix (2010) que pesquisou a prevenção de conflitos civis e manutenção da paz e de Soifer (2012), que analisou as capacidades estatais na América Latina. A abordagem mais estrita e unidimensional foi adotada por Fukuyama (2013), que define a capacidade estatal como capacidade burocrática.

A capacidade burocrática, de fato, recebeu grande atenção. Em sua ampla revisão da literatura sobre capacidades estatais, Cingolani (2013) destacou que a maioria dos trabalhos conceitua capacidade como poder de implementação do Estado, o que dependeria, de forma crucial, da existência de uma burocracia profissionalizada. Embora importante, não se pode perder de vista que a capacidade administrativa é condição necessária, mas não suficiente para a capacidade

estatal, visto que o Estado não se limita ao ente burocrático (Repetto, 2004). As funções estatais vão além da implementação das políticas públicas e incluem as complexas etapas da formulação e tomada de decisão que, muitas vezes, se entrelaçam com a implementação. Por outro lado, as capacidades são dinâmicas e, em suas distintas dimensões, não necessariamente variam na mesma direção. Logo, a existência de uma delas não garante a existência das demais (Soifer, 2012).

Além disso, as capacidades estatais podem ser operacionalizadas na pesquisa como variáveis “explicativas” ou “explicadas”, ou seja, aparecem ora como requisitos de trajetórias bem-sucedidas ou como resultado, uma vez que são acumuláveis ao longo do tempo. Cingolani (2013) destaca as dificuldades de observação das capacidades e o risco da circularidade dos modelos que se utilizam deste conceito.

### 3.1 Capacidade burocrática

A capacidade burocrática ou administrativa tem sido comumente definida como a capacidade da burocracia estatal para implementar as políticas públicas. Para isso, seria necessária uma burocracia profissional selecionada com base no mérito, insulada e protegida contra influências externas indevidas, atuando de forma impessoal e por meio de procedimentos claros e bem definidos. Esse conceito está estreitamente relacionado com o de burocracia weberiana (Cingolani, 2013; Fukuyama, 2013).

Contudo, como bem argumentam Evans e Rauch (1999), embora as ideias de Weber constituam um bom ponto de partida para a análise das estruturas burocráticas, ela não deve se limitar a isso. Diferentemente do tipo ideal weberiano, sabe-se que os burocratas não são meros seguidores das regras formalmente estabelecidas, nem implementadores das políticas públicas incapazes de definir ou influenciar o seu desenho. Assim, há certa flexibilidade e capacidade de julgamento, por parte da burocracia, o que não deve ser confundido com violação das normas e da hierarquia (Fukuyama, 2013).

A autonomia é um requisito importante da atuação da burocracia que possibilita inovação e experimentação, bem como a adaptação e aplicação de medidas corretivas das políticas públicas (Fukuyama, 2013). Ao conduzirem análises de correlação bivariada sobre a capacidade burocrática, Cingolani, Thomsson e Crombrughe (2015) evidenciaram que, em contextos democráticos, ela é positivamente correlacionada com a autonomia da burocracia. Contudo, os dois conceitos não estão necessariamente vinculados e podem ser analisados separadamente em estudos empíricos. Assim, a capacidade burocrática pode ser acompanhada de maior ou menor autonomia da burocracia e é possível apontar relações de interdependência, quando assumidas como variáveis dos modelos. Estudos como os de Fukuyama (2013) e de Bersch, Praça e Taylor (2017) distinguem esses dois atributos. A autonomia burocrática também se relaciona com o conceito de capacidade político-relacional, que será explorado na subseção 3.2.

Além disso, os estudos de capacidade burocrática podem ir além dos aspectos meramente formais, incorporando os elementos informais que afetam a administração pública (Repetto, 2004). Afinal, o sistema administrativo é integrado por estruturas organizacionais, pessoas e valores (Jreisat, 2012), elementos que interagem entre si e se manifestam sob diversas configurações. Fatores como o comportamento e as necessidades das pessoas no seu local de trabalho, a motivação e a liderança, que são típicos da chamada abordagem das relações humanas nas organizações, podem ser também levados em consideração. Esse tipo de abordagem, contudo, ainda é pouco explorado por esses estudos.

A mensuração da capacidade burocrática é outro atributo em relação ao qual também não há consenso sobre o melhor método. Autores como Soifer (2012; 2013) e Hanson (2015) usam medidas indiretas, baseadas nos resultados empíricos da atuação estatal, como o grau com que uma comunidade está incluída na contagem do censo de um país ou a taxa de vacinação da sua

população. A escolha dessas variáveis como *proxies*, entretanto, está sujeita a críticas, pois não é claro até que ponto elas realmente capturam o fenômeno.

Por fim, os indicadores da capacidade burocrática podem ser categorizados em objetivos e subjetivos. Os indicadores objetivos aferem a existência ou ausência de certas instituições formais, ou mensuram informações factuais. É o caso do estudo de Bersch, Praça e Taylor (2017) que mede o número de servidores de carreira em exercício numa determinada agência pública e a competitividade dos seus patamares salariais. Já os indicadores subjetivos são baseados em percepções. Embora afetados por vieses do pesquisador e das suas fontes, esse tipo de indicador é o mais apto a capturar as instituições informais eventualmente existentes (Savoia e Sen, 2015).

As pesquisas com indicadores subjetivos muitas vezes se baseiam em consultas fora da agência avaliada: é o caso do trabalho de Evans e Rauch (1999), que constrói uma “escala de weberianismo” das principais agências econômicas de 35 países, a partir de questionários enviados a especialistas. O mesmo ocorre com o indicador de qualidade burocrática, calculado para compor o *International Country Risk Guide* (ICRG). Mas, à exceção do estudo de Hollibaugh, Horton e Lewis (2014), ainda faltam estudos que considerem a percepção dos próprios burocratas.

### 3.2 Capacidade político-relacional

A capacidade político-relacional se refere a duas dimensões específicas – a política e a relacional - que são condições fundamentais da atuação estatal, no contexto contemporâneo. A valorização dessas dimensões recebeu atenção crescente na literatura sobre as capacidades estatais (Cingolani, 2013). As contribuições da sociologia política acerca do papel do Estado nas experiências de desenvolvimento econômico dos países capitalistas emergentes na segunda metade do século XX destacaram a atuação crucial de burocracias dotadas de autonomia e capacidade de articulação com os setores empresariais.

A abordagem da capacidade político-relacional assume que a expansão do estado e seu fortalecimento exigiram a intensificação de relacionamentos com diferentes setores da sociedade. Dessa forma, como sustenta Migdal (1988), a autonomia e o poder para impor decisões e implementar políticas não são atributos inerentes ao Estado, mas construídos sobre um substrato de relacionamentos com suas bases sociais. Assim, os casos de sucesso na construção de economias capitalistas desenvolvidas seriam aqueles em que o poder estatal se tornou, cada vez mais, apoiado nas suas capacidades relacionais.

Os trabalhos de Pires e Gomide (2014; 2016) focalizaram a atuação concreta do Estado brasileiro contemporâneo, na qual a recente expansão das suas funções, particularmente nas áreas de bem-estar, impôs tarefas de maior complexidade. Focalizando os arranjos político-institucionais de implementação das políticas públicas, identificaram como a configuração desses arranjos é fundamental para permitir a atuação relacional do Estado, que se realiza não somente com atores da sociedade, mas também internamente à máquina administrativa, em seus múltiplos níveis e setores. Assim, a capacidade político-relacional está associada com as “habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (Pires e Gomide, 2014: 237).

Enquanto a capacidade burocrática estaria relacionada ao campo da eficácia, a capacidade político-relacional se inseriria no universo da legitimidade, em contextos democráticos. Partindo dessa mesma perspectiva, Repetto (2004) salientou a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a dimensão político-relacional da ação estatal, por meio da identificação das fontes e recursos de poder, bem como dos interesses e ideologias disseminados na sociedade. Nesse sentido, a ação estatal não ocorre isoladamente e não é neutra perante as questões do poder que, numa sociedade democrática, não se origina apenas do aparato estatal, mas também da sociedade civil e do ambiente internacional.

As capacidades estatais não se limitam, portanto, à manutenção da coesão e coerência internas da atuação estatal, promovidas pelas capacidades burocráticas, mas resultam também da combinação dessas com a intensa conexão externa mantida entre Estados e sociedade, caracterizando o que Evans (1995) descreveu como “autonomia inserida”. Dessa forma, a construção das capacidades estatais depende de certo grau de autonomia, como condição prévia ao estabelecimento de relacionamentos interativos com setores da sociedade. Estados frágeis podem ser instrumentalizados por interesses privados, quando não logram ultrapassar certo limiar de autonomia. Da mesma forma, a autonomia excessiva é também um obstáculo à construção de capacidades (Evans, 1993).

Esta concepção dialoga com a descrição da capacidade relacional do Estado, por Cingolani (2013), que seria resultado das suas habilidades e dos níveis de permeabilidade junto à sociedade. Embora essa autora não considere a dimensão relacional como associada à dimensão política, reconhece a natureza mais ampla da capacidade relacional e aventa a possibilidade de que seja, afinal, dimensão constitutiva das capacidades estatais, em geral.

Em que pese o reconhecimento da importância da atuação relacional do estado, ainda é escassa a produção voltada a identificar ou mensurar a capacidade político-relacional. Esforços nessa direção são encontrados no estudo de Pires e Gomide (2016: 130), que identificou a incidência da capacidade político-relacional quando existem instrumentos e formas de interlocução entre a burocracia do Executivo e parlamentares ou entre a burocracia e a sociedade civil organizada ou, ainda, na atuação fiscalizadora dos órgãos de controle.

Um desenvolvimento da abordagem das capacidades estatais para sua operacionalização em estudos de políticas públicas foi delineado por Wu, Ramesh e Howlett (2015). Eles definiram a capacidade estatal como capacidade política, entendida como competências e habilidades para a formulação e implementação das políticas pelas organizações da administração pública. Tais competências e habilidades se explicitariam em tarefas ou atividades de tipo analítico, operacional ou político, em sentido estrito. O quadro de análise que esses autores propõem adota como premissa analítica que a acumulação de capacidades pode ser identificada nos níveis sistêmico, organizacional e individual. Dessa forma, pretenderam operacionalizar o conceito para sua aplicação em pesquisas empíricas que focalizem organizações da administração pública.

### 3.3 Capacidades específicas

As capacidades administrativas e político-relacionais são mais recorrentemente utilizadas nos modelos estatísticos e análises teóricas, mas a literatura identifica também outras capacidades consideradas relevantes a atuação estatal, mas analisadas de forma específica. São as denominadas capacidades legal, fiscal, militar, de alcance territorial e de industrialização, dentre outras. Algumas dessas capacidades remontam aos estudos clássicos da ciência política, como o conceito weberiano do Estado como monopólio da força legítima, em um território delimitado: para tanto, as capacidades militares de defesa e de proteção territorial devem ser asseguradas.

A capacidade legal foi definida como criação de leis e atos administrativos que materializam a atuação do Estado e contribuem para os bons resultados dos governos (Holmberg, Rothstein e Nasiritousi, 2009). Em estudo sobre a importância dessa dimensão para a qualidade dos governos nas regiões da União Europeia, Rodríguez-Pose e Cataldo (2015) observaram que as condições institucionais que garantem os direitos de propriedade sobre a produção intelectual impactam positivamente a inovação pelo setor empresarial. Em termos analíticos, a capacidade legal está diretamente relacionada ao conceito do *rule of law* como um dos critérios orientadores da atuação estatal (veja seção 4). A capacidade de produzir documentos legais é insuficiente, se não for acompanhada por ações para seu cumprimento pela sociedade e pelos próprios agentes estatais.

Os aspectos fiscais também compõem o conjunto das capacidades que o Estado deve desenvolver. Além de cumprir com o aporte de meios para sua própria existência, o aperfeiçoamento da capacidade extrativa do poder público tem repercussão sobre seu funcionamento. Baskaran e Bigsten (2013) encontraram evidências, em 31 países da África Subsaariana, de que a capacidade fiscal diminui a corrupção e fortalece a democracia. Esses autores argumentam que os cidadãos passam a demandar uma gama maior de serviços públicos de qualidade quando arcam com uma carga maior de impostos. Kyriacou e Roca-Sagalés (2011) confirmaram os efeitos positivos da ampliação fiscal do Estado, quando associada à provisão local de bens e serviços públicos, tomando como base os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os efeitos positivos da descentralização fiscal, entretanto, são mitigados pela ampliação dos atores com poder de veto, como os governos regionais autônomos e pelos efeitos dissipativos acarretados pelo federalismo e bicameralismo sobre o desempenho dos governos.

Outras capacidades estão relacionadas à indução da industrialização e de formas alternativas de provisão de energias renováveis. Mathews (2015) apresenta os casos de Brasil, Índia, China e África do Sul, para analisar a formulação de uma “estratégia industrial verde”. O caso brasileiro reúne ações como as de planejamento de longo prazo e a utilização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento da indústria de energia renovável.

A literatura que discute estes tipos de capacidades estatais enfoca as macro ações que conformam o Estado e a atuação da máquina governamental em setores ou nichos específicos. As capacidades administrativas e político-relacionais, conforme observado, são transversais e permitem estudos dos agentes reunidos na burocracia pública, perpassando, direta ou indiretamente, as capacidades estatais específicas.

#### 4 CRITÉRIOS

Os critérios para atuação do Estado remetem à forma como ele deve funcionar. O trabalho de Rothstein e Teorell (2008) propôs uma conceituação específica e essencial para qualidade de governo, definida como a “imparcialidade das instituições no exercício da autoridade governamental” (Op cit.: 165). Assim, na implementação das políticas públicas os funcionários não devem discriminar os cidadãos pela criação de privilégios e tratamento desigual, ou se valerem do poder estatal (poder de polícia) para a obtenção de vantagens indevidas. Esses autores destacaram o nexos dessa definição com a garantia do cumprimento da lei, porque a existência de instituições imparciais pressupõe o estado de direito (*rule of law*). No entanto, a imparcialidade é ainda mais compreensiva abrangendo, inclusive, a discricionariedade do funcionário no processo de implementação das políticas públicas.

Trabalhos subsequentes partiram dessa definição para explorar pelo menos três dimensões, relevantes e operacionalizáveis na pesquisa, como critérios da qualidade de governo. A primeira é a da transparência, muitas vezes abordada em conjunto com o conceito mais amplo da *accountability* (Charron, Dijkstra e Lapuente, 2014). A segunda é a percepção sobre a corrupção, também utilizada em estudos empíricos que focalizam as atitudes esperadas do comportamento dos agentes públicos. Por último, o critério do cumprimento da lei (*rule of law*) representa um aspecto basilar em relação aos critérios anteriores. É a partir dele que é possível avaliar o cumprimento das determinações estatais, destacando-se a igualdade perante a lei como elemento central para o funcionamento dos Estados contemporâneos.

A maioria dos estudos sobre os critérios para a atuação estatal centra-se nos indicadores de governança produzidos pelo Banco Mundial: os *Worldwide Governance Indicators (WGI)* (Charron e Lapuente, 2010; Kyriacou e Roca-Sagalés, 2011). Esses indicadores reúnem dados de mais de 200 países e territórios, compreendendo seis dimensões: voz e responsabilização (*voice*

*and accountability*); estabilidade política e ausência de violência (*political stability and absence of violence*); efetividade do governo (*government effectiveness*); qualidade regulatória (*regulatory quality*); estado de direito (*rule of law*) e, controle da corrupção (*control of corruption*). Outros aspectos estão presentes na literatura, como a análise da articulação com o setor público não-estatal para implementação das políticas públicas e dos arranjos federativos e intersetoriais. Apesar de relevantes, não alcançam o mesmo grau de abrangência que os critérios da imparcialidade, cumprimento da lei, transparência e controle da corrupção.

A operacionalização do conceito de qualidade de governo foi baseada em alguns trabalhos nos aspectos efetividade governamental, qualidade regulatória e qualidade da burocracia (Treisman, 2000; Knack, 2002; Charron e Lapuente, 2010; Alesina e Zhuravskaya, 2011; Kyriacou e Roca-Sagalés, 2011). Embora a utilização desses aspectos seja relativamente comum, pode-se argumentar que se enquadrariam melhor na dimensão resultados, ou seja, a das consequências esperadas da atuação estatal ou das suas capacidades, no caso das abordagens que tratam especificamente da qualidade do aparato administrativo.

Desse modo, o destaque dado à imparcialidade, transparência, combate à corrupção e cumprimento da lei como critérios para a atuação estatal é devido a serem esses os aspectos fundamentais, generalizáveis a todos os arranjos políticos e mais comumente utilizados pela literatura, muito embora se apresentem frequentemente em conjunto com outras dimensões, como a dos resultados (veja seção 5). Finalmente, a autonomia como um requisito ou atributo que poderia ser associado à definição dos critérios para a ação estatal é um aspecto não abordado de forma explícita na literatura examinada nessa subseção, mas que mereceria maior atenção.

## 5 RESULTADOS

A literatura examinada parte de diferentes problemas e orientações, mas os trabalhos que abordaram os resultados da atuação estatal podem ser categorizados segundo três resultados ou objetivos desejáveis, adotados alternativamente como referência: o desenvolvimento econômico, a efetividade das políticas públicas ou a redução de conflitos. Além disso, esses trabalhos utilizaram como variáveis independentes, quase sempre, as capacidades estatais e os requisitos da qualidade de governo.

Assim, Dincecco e Katz (2016) encontraram evidências de que a capacidade estatal é importante determinante do desempenho econômico em longo prazo. Com o mesmo sentido, Knutsen (2013) encontrou evidências da capacidade administrativa, conjuntamente com o regime político, como preditores do crescimento econômico. Acemoglu, Garcia-Jimeno e Robinson (2015) investigaram o efeito das capacidades estatais locais sobre o desenvolvimento econômico utilizando a análise de redes. A pesquisa concluiu que o governo nacional deve desempenhar um papel central no desenvolvimento das capacidades estatais, em nível local.

Os estudos de Angelopoulos, Philippopoulos e Tsionas (2008) e de Hwang e Akdede (2011) analisaram os resultados da atuação estatal utilizando medidas de efetividade das políticas públicas em áreas setoriais, como as da educação e infraestrutura. Na área da educação, a comparação de resultados entre países se baseou em indicadores do número de matrículas do ensino médio, dentre outros (Afonso, Schuknecht e Tanzi, 2005).

As características assumidas pelos arranjos institucionais de implementação das políticas públicas foram analisadas nos trabalhos de Pires e Gomide (2015; 2016) como variáveis que condicionam as capacidades estatais afetando o desempenho das políticas públicas. Esses autores estudaram as áreas social, de infraestrutura e de desenvolvimento industrial, no Brasil. Concluíram que arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico-administrativas envolvem a combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais e tendem a assegurar uma melhor entrega de resultados. Por outro lado, os arranjos que promovem altas capacidades político-relacionais, envolvem interações com agentes

políticos e abertura de canais para a participação da sociedade civil e tendem a ampliar o potencial de inovação nas políticas públicas.

A capacidade administrativa e a capacidade institucional são componentes críticos da capacidade dos Estados, acarretando impactos sobre a sua atuação negociadora com empresas multinacionais (Bakir, 2015). Esse autor levantou evidências de que uma elevada capacidade estatal resulta em maior poder de barganha.

Os efeitos da capacidade estatal e da autonomia burocrática sobre os resultados de governo foram analisados no trabalho de Cingolani, Thomsson e Crombrugghe (2015). A aferição dos resultados considerou dois indicadores selecionados dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU). A pesquisa indicou que uma maior autonomia burocrática está fortemente associada à redução da mortalidade infantil e dos níveis de prevalência da tuberculose, enquanto o efeito da capacidade estatal se revelou mais ambíguo.

As capacidades estatais são testadas juntamente com a autonomia burocrática, no modelo elaborado por Bersch, Praça e Taylor (2017). Os autores concluíram que baixa capacidade e baixa autonomia estão associadas a níveis mais elevados de corrupção, variável adotada no modelo como critério de avaliação da atuação estatal.

A capacidade estatal é variável preditora da ocorrência de conflitos civis nos estudos realizados por Hendrix (2010). Assim, países com burocracias mais capazes tenderiam à menor ocorrência de conflitos civis. As pesquisas de Braithwaite (2010) e de Sobek (2010) também indicaram um impacto positivo significativo da capacidade estatal sobre a preservação da paz, evitando o “contágio” entre países por conflitos civis em territórios vizinhos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo buscou identificar as dimensões centrais da atuação do Estado, percorrendo a literatura recente que trata dos temas da governança, capacidades estatais e qualidade de governo. O exame dessa literatura seguiu as diretrizes de uma revisão de escopo na qual foi aplicado um modelo analítico que propõe a categorização em condições, critérios e resultados da ação estatal. O modelo permitiu lidar com sobreposições, convergências e divergências no uso de conceitos e terminologias.

O intuito foi de contribuir para uma compreensão mais precisa das questões em debate nessa literatura. A partir das três dimensões identificadas, o exame dos trabalhos selecionados encontrou pontos de diálogo entre as diversas abordagens que poderão ser desenvolvidos no desenho de futuras pesquisas teóricas e empíricas.

Salienta-se como linhas de pesquisa com grande potencial de avanço na investigação conceitualmente integrada da atuação estatal o levantamento sistemático das dimensões analisadas, sua mensuração, comparação e investigação dos impactos sobre a administração pública e a implementação das políticas governamentais. Outro desdobramento possível do alinhamento de conceitos e terminologias resultante do presente artigo é a realização de pesquisas para mapeamento das condições de atuação estatal, por meio de *surveys* nacionais e internacionais.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Antonio; SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito. Public sector efficiency: an international comparison. *Public Choice*, n. 123, p. 321–347, 2005. DOI: 10.1007/s11127-005-7165-2

ACEMOGLU, Daron; GARCÍA-JIMENO, Camilo; ROBINSON, James A. State capacity and economic development: A network approach. *American Economic Review*, v. 105, n. 8, p. 2364–2409, 2015. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20140044>

ALESINA, Alberto; ZHURAVSKAYA, Ekaterina. Segregation and the quality of government in a cross section of countries. *American Economic Review*, v. 101, n.5, p.1872-1911, ago 2011.

ANGELOPOULOS, Konstantinos; PHILIPPOPOULOS, Apostolis; TSIONAS, Efthymios. Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample. *Public Choice*, v. 137, n.1-2, p. 245-278, 2008.  
<https://www.jstor.org/stable/40270861>

ARKSEY, Hilary; O'MALLEY, Lisa. Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 8, n. 1, p. 19-32, 2005. doi: 10.1080/1364557032000119616

ARMSTRONG, Rebecca; HALL, Belinda J.; DOYLE, Jodie; WATERS, Elizabeth Waters. Scoping the scope of a cochrane review. *Journal of public health*, v. 33, n. 1, p. 147-150, mar 2011. doi: 10.1093/PUBMED/FDR015

BAKIR, Caner. Bargaining with multinationals: Why state capacity matters. *New Political Economy*, v. 20, n. 1, p. 63-84, 2015.

BASKARAN, Thushyanthan; BIGSTEN, Arne. Fiscal Capacity and the Quality of Government in Sub-Saharan Africa. *World Development*, v. 45, p. 92-107, mai 2013.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.09.018>

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, v. 30, n.1, p. 105-124, jan 2017.

BRAITHWAITE, Alex. Resisting infection: How state capacity conditions conflict contagion. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 311-319, mai 2010.  
<https://www.jstor.org/stable/20752165>

CHARRON, Nicholas; DIJKSTRA, Lewis; LAPUENTE, Victor. Regional governance matters: quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, v. 48, n. 1, p. 68-90, 2014. DOI: 10.1080/00343404.2013.770141

\_\_\_\_\_; LAPUENTE, Victor. Does democracy produce quality of government? *European Journal of Political Research*, v. 49, n. 4, p. 443-470, abr 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01906.x>

CINGOLANI, Luciana. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht University – UNU- Merit [Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, n.13], 2013.

\_\_\_\_\_; THOMSSON, Kaj; CROMBRUGGHE, Denis de. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, v. 72, p. 191-207, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.016>

DINCECCO, Mark; KATZ, Gabriel. State capacity and long-run economic performance. *The Economic Journal*, v. 126, n. 590, p. 189-218, fev 2016. <https://doi.org/10.1111/econj.12161>

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. O Estado como problema e solução. *Lua Nova* n. 28-29, p. 107-156, abr 1993.

\_\_\_\_\_. RAUCH, James E. 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, out 1999.

\_\_\_\_\_. RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (orgs). *Bringing the state back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, jul 2013.

GIDDENS, Anthony. *The Nation-State and Violence*. Berkeley: University of California Press, 1985.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fabio de Sá; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Orgs). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, v. 2. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, Merilee S. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HANSON, Jonathan K. Democracy and state capacity: complements or substitutes? *Studies in Comparative International Development*, v. 50, n. 3, p. 304-330, 2015. doi 10.1007/s12116-014-9173-z

HENDRIX, Cullen 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, mai 2010. doi:10.1177/0022343310361838

HOBSON, John M. *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*. Londres: Cambridge University Press, 1997. ISBN9780203400401

HOLLIBAUGH, Gary E.; HORTON, Gabriel; LEWIS, David E. Presidents and Patronage. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 4, p.1024–1042, 2014. doi:10.1111/ajps.12083

HOLMBERG Sören; ROTHSTEIN Bo; NASIRITOUSI, Naghmeh. Quality of Government: What You Get. *Annual Review of Political Science*, n. 12, p. 135–161, ago 2009. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-100608-104510>

HWANG, Jinyoung; AKDEDE, Sacit H. The influence of governance on public sector efficiency: a cross-country analysis. *The Social Science Journal*, v. 48, n. 4, p. 735-738, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2011.04.002>

JREISAT, Jamil. E. Rethinking administrative capacity development: the Arab states. *Public Organization Review*, v. 12, n. 2, p. 139-155, jun 2012. doi 10.1007/s11115-011-0164-5

KNACK, Stephen. Social capital and the quality of government: evidence from the states. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 4, p. 772-785, out 2002. <https://doi.org/10.2307/3088433>.

KNUTSEN, Carl Henrik. Democracy, state capacity, and economic growth. *World Development*, v. 43, p. 1-18, mar 2013. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.10.014>

KYRIACOU, Andreas P.; ROCA-SAGALÉS, Oriol. Fiscal and political decentralization and government quality. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 29, n. 2, p. 204-223, abr 2011. <https://doi.org/10.1068/c1016r>

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. The quality of government. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 15, n. 1, p. 222-279, 1999.

MANN, Michael. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARSH Ian. States and Economic Development: A Comparative and Historical Analysis. *Australian Journal of Management*. 1996, v. 21, n. 1, p. 81-83. doi:10.1177/031289629602100110

MATHEWS, John A. Energizing Industrial Development: The Role of the State in 21st Century Greening Strategies. *Revista do Serviço Público*, v. 66 [Edição especial], p. 29-54, 2015. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i0.1276>

MIGDAL, Joel S. *Strong Societies and Weak States - State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton- NJ: Princeton University Press, 1988.

MOHER David; LIBERATI Alessandro; TETZLAFF Jennifer; ALTMAN, Douglas G. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *PLoS Med.* v. 6, n. 7, jul 2009. doi: 10.1371/journal.pmed.1000097.

PIRES, Roberto Rocha Coelho e GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

\_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>

\_\_\_\_\_. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 195-226, abr-jun 2015.

REPETTO, Fabián. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. [Serie de Documentos de Trabajo I-52]. Banco Interamericano de Desarrollo, jul 2004.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; CATALDO, Marco Di. Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, v. 15, n. 4, p. 673–706, jul 2015. DOI:10.1093/jeg/lbu023

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, v. 21, n. 2, p. 165-190, abr 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>

SAVOIA, Antonio; SEN, Kunal. Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: a review of recent research. *Journal of Economic Surveys*, v. 29, n. 3, p. 441-458, jul 2015. doi: 10.1111/joes.12065

SOBEK, David. Masters of their domains: The role of state capacity in civil wars. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 267–271, mai 2010. <https://www.jstor.org/stable/20752161>

SOIFER, Hillel David. Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*, v. 32, n. 3, p.585-598, 2012.

\_\_\_\_\_. State power and the economic origins of democracy. *Studies in Comparative International Development*, v. 48, n. 1, p.1-22, 2013.

TREISMAN, Daniel. *Decentralization and the quality of government*. University of California, Los Angeles [manuscrito], out 2002.

WEISS, Linda e HOBSON, John. *States and Economic Development - A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, Polity Press, 1995.

\_\_\_\_\_. *State power and economic strength revisited: what's so special about the Asian crisis?* In.: Beeson, M., Jayasuriya, K., Kim, H.-R., e Robison, R. (Eds.). *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis* (1st ed.). Routledge, 1999. <https://doi.org/10.4324/9780203400401>

WILLIAMS, Martin J. Beyond state capacity: Bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, v. 17, n. 2, p. 339-357, 2021. doi:10.1017/S1744137420000478

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, n. 34, p.165–171, set-dez 2015.