

Capacidades estatais: uma revisão da literatura

VICTOR BASTOS LIMA

EACH-USP - ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Capacidades estatais: um revisão da literatura

Introdução

O conceito de capacidades estatais surge como categoria analítica de afirmação da autonomia estatal, no âmbito de um debate entre diferentes correntes da teoria do estado. O neoinstitucionalismo surge com o mote de "*trazer o Estado para o centro da discussão*", em oposição às abordagens societais do Estado, predominantes até meados do século XX (EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985). Até que as abordagens neoinstitucionalistas ganhassem relevância e visibilidade nas ciências sociais, predominavam estudos com teorias do estado sem a devida presença do Estado. Em verdade, Skocpol (1979: 302) sustenta que a chave para o sucesso da análise estrutural reside na incidência sobre as organizações do Estado e nas suas relações, quer com o contexto internacional, quer com as classes e as condições econômicas no plano interno.

Contudo, a atuação dos Estados no século XX, especialmente a partir da Grande Depressão, demonstraria que estas explicações estavam equivocadas ou, no mínimo, incompletas. Na América Latina, por exemplo, a maioria dos governos passou a implementar políticas de industrialização de suas economias, decisão essa que contrariava os interesses das elites exportadoras de produtos primários, dominantes à época. Estes e outros tantos exemplos serviram de substrato empírico para que as explicações societais do Estado fossem questionadas. Afinal, ao contrário do que tais teorias pregavam, observou-se que os Estados podiam empreender políticas que beneficiassem grupos minoritários ou com pouco poder político e social, desafiando, portanto, os interesses das elites ou classes dominantes (GEDDES, 1996)¹.

Em oposição a estas teorias centradas na sociedade, o neoinstitucionalismo propõe uma teoria do Estado mais estadocêntrica, isto é, que não seja exclusivamente preocupada nos interesses, posições ou classes sociais (SKOCPOL, 1985). A abordagem neoinstitucionalista chama a atenção para a materialidade própria do Estado, que, embora seja influenciado por vetores da economia e da sociedade, não se confundem com estes. Clama para que o Estado seja concebido como objeto de estudo em si mesmo, isto é, com agentes, processos políticos, mecanismos de funcionamento próprios a ele, que não são mera transposição das fronteiras com modos de produção, classes ou grupos de interesses e cuja ação impacta diretamente sobre conflitos e estruturas sociais e econômicas.

Para o neoinstitucionalismo, o Estado é considerado um ator político dotado de agência própria e com efeitos sobre o tecido social. Concebido enquanto organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas, Estados são atores que podem formular e implementar objetivos próprios, isto é, que não refletem os interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade (SKOCPOL, 1985; MANN, 1986; HALL & TAYLOR, 2003). Ao se dizer que o Estado tem autonomia, estava-se defendendo uma materialidade própria, ou ainda, da existência de uma substância estatal, um elemento de *stateness* (FUKUYAMA, 2004). Neste contexto, a locução "*capacidades estatais*" é primeiramente utilizada pelo

¹ Segundo Barbara Geddes (1996: 4), "*since these policy outcomes could not have been predicted on the basis of known preexisting forces, that is, classes or interest groups, observers posited the existence of some other force to account for them. Just as astronomers deduced the existence of Neptune from perturbations in the orbit of Uranus before they could see the new planet, social scientists inferred the existence of an autonomous force located in the state, even though they could not directly observe it. This new force seemed to depend on state resources and to be guided by the preferences of political leaders.*"

neoinstitucionalismo histórico (SKOCPOL, 1985) na tentativa de "abrir a caixa preta" do Estado.

A autonomia estatal seria o resultado do equilíbrio entre dois vetores aparentemente antagônicos: performance da intervenção econômica e social e suporte político. Nesta abordagem, capacidade estatal está diretamente ligada ao insulamento das agências burocráticas, não dos grupos de interesses, mas das pressões políticas (pessoais e partidárias) clientelistas que tentam se apropriar dos recursos destas organizações. Nesta perspectiva, capacidade estatal é entendida enquanto o desenvolvimento burocrático das agências estatais, por meio de processos meritocráticos e critérios técnicos de seleção do pessoal e disponibilidade de verba e materiais, em direção a um insulamento e proteção dos seus recursos perante a dinâmica clientelista de distribuição de recursos estatais como estratégia de construção de apoio político ao governo (GEDDES, 1996).

Por vezes, a literatura utiliza a noção de *strenght* com uma ambivalência de sentidos, ora se referindo a ideia de escopos da atuação estatal, ora como sinônimo de capacidade estatal (FUKUYAMA, 2004)². Embora já se tenha defendido este argumento (MIGDAL, 1988), o conceito de capacidade estatal não explica a força ou fraqueza de um Estado de maneira genérica (SIKKINK, 1993).³ Isso talvez fizesse sentido para explicar as primeiras formas dos Estados intervirem na sociedade para cobrar tributos ou manter a ordem interna ou na relação com outros Estados (TILLY, 1975; FUKUYAMA, 2004, OTTERVIK, 2013), mas na análise de políticas públicas essa relação não encontra respaldo no mundo empírico (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985; KOCHER, 2010).

Afinal, que tipo de significado há na classificação de Estados entre fortes ou fracos? Do ponto de vista analítico, talvez sequer faça sentido suscitar a ideia de uma pujança ou poderio estatal, pois este emprego linguístico pode conduzir à representação de um Estado que estaria em situação de rivalidade com a sociedade. O argumento de que um Estado não é mais forte ou mais fraco por ser mais ou menos autônomo da sociedade não é apenas equivocado (KOCHER, 2010) como pernicioso, tendo em vista que flertar com noções antidemocráticas.

Capacidades estatais: afinal do que estamos falando?

De todo modo, uma pluralidade de estudos já demonstrou que a autonomia estatal pode existir na produção de determinadas políticas setoriais, mesmo em um Estado

² FUKUYAMA (2004: 6): "It therefore makes sense to distinguish between the scope of state activities, which refer to different functions and goals taken on by governments, and the strength of state power, or the ability of states to plan and execute policies and to enforce laws cleanly and transparently - what is now commonly referred to as state or institutional capacity. One of the confusions in our understandings of stateness is that the word strength is often used indifferently to refer both to what is here labeled scope as well as to strength or capacity."

³ SIKKINK (1993: 3): "Pero ni el concepto de poderío del Estado ni el de su autonomía se centran en los aspectos más concretos de sus estructuras o instituciones, con lo cual no logran captar las diferencias importantes que presentan en su propia naturaleza el Estado brasileño y el argentino. Dichas diferencias se refieren, más que al poderío o a la autonomía del Estado, a su capacidad, entendida como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales. Esta capacidad del Estado es relacional también en un segundo sentido: en el de las tareas que se le fijan o que éste se impone a sí mismo. La capacidad del Estado no puede medirse, pues, en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir."

considerado fraco, ilhas de excelência organizacional em um arquipélago de fraqueza estatal. Capacidade estatal varia entre as diferentes funções desempenhadas pelo Estado e as diversas organizações que o compõem (SKOCPOL & FINEGOLD, 1982; BERSCH, ET AL, 2013; EVANS, RUESCHMEYER & SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1994; FUKUYAMA, 2004). Cingolani (2013) classifica a literatura em duas gerações de estudos em capacidades estatais: (i) estudos sobre construção dos Estados (*state-building*) e (ii) estudos sobre a ação de instituições no desenvolvimento de políticas. Esta distinção flerta com a ideia das duas manifestações do poder estatal, poder despótico e poder infraestrutural, sustentadas por Mann (1984).

A primeira geração cunhou um conceito de capacidades estatais para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias. Esta primeira corrente parece haver se preocupado em entender a formação dos estados, isto é, a sua construção e diferenciação frente a sociedade (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979), ao passo que a segunda geração teria buscado explicar as condicionantes da ação das instituições (compreender a agência estatal). Dito de outra forma, a primeira geração estava interessada na autonomia do Estado para exercer o monopólio legítimo da violência, enquanto a segunda foca atenção na habilidade de organizações públicas em entregar resultados.

Esta última geração se preocupou em investigar as capacidades que os Estados apresentam (ou não) para alcançar efetivamente objetivos por meio de políticas públicas, tais como a prestação de bens e serviços. Os estudos da segunda geração parecem se orientar à investigação do poder infraestrutural dos Estados, ou dito de outro modo, na capacidade do Estado para efetivamente penetrar a sociedade civil e implementar decisões políticas no seu domínio (*power through society*).

Embora nasça na sua faceta despótica, o poder de um Estado não se sustenta e se legitima por essa direção. À medida que o poder despótico estatal vai sendo distribuído pela sociedade, ele vai modificando-a, incrementando a sua complexidade e densidade e gradativamente se metamorfoseando em poder infraestrutural. Atrelado a isso, o autor identifica duas peculiaridades exclusivas do poder estatal. O Estado é a única instituição que incide sobre e pela sociedade civil, (i) de maneira centralizada e (ii) através de limites territoriais. Portanto, o poder autônomo do Estado advém da capacidade exclusiva do Estado para criar relações sociais territorializadas, a partir de uma infraestrutura que penetra a sociedade, produzindo-a e, por consequência, reproduzindo a si mesmo (MANN, 1984).

Contudo, a perspectiva de um Estado que atua e se impõe à sociedade pode ser pernicioso na medida em que relega às forças sociais um papel passivo, de mero objeto e destinatário da agência estatal, em oposição clara a uma elite estatal onisciente, que toma decisões políticas e as imprime no tecido social. A ideia de poder infraestrutural conduz a um aperfeiçoamento necessário do entendimento da autonomia estatal e capacidades estatais, enquanto produtos das relações entre Estado e sociedade. Nesse sentido, Migdal (1994) propõe uma atualização do modelo "bringing the state back in" para uma abordagem de *state-in-society*, isto é, uma análise dos Estados enquanto parte das sociedades em que atuam. Estados não apenas moldam, mas também são moldados pelas sociedades em que estão inseridos.

Nesta perspectiva socioestatal, capacidades estatais estariam diretamente condicionadas pelas relações travadas com as forças sociais. A ideia de autonomia do

Estado, enquanto desconexão das organizações com substrato social, por vezes, é equivocadamente associado à uma qualidade de poderio estatal. Estados sem interações e porosidade para forças sociais não são Estados fortes, ou com maior ação mais efetiva. Pelo contrário, a efetividade da agência estatal e, consoante a isso, o grau de sua autonomia para agir são determinadas pelas formas nas quais as relações Estado-sociedade estão entrelaçadas. Em verdade, inova-se ao se questionar, esta polarização, aparentemente fictícia, entre Estado e sociedade evoluindo para a noção de constante interação e processos de mútua influência que podem inclusive, fortalecer entre ambos os elementos (MIGDAL, 1994).

Esta mudança de foco, de uma perspectiva estadocêntrica para uma abordagem dos Estados nas sociedade fomenta uma atualização de toda a discussão em torno de capacidades estatais e da autonomia dos Estados. Na concepção de Mann, o poder infraestrutural do Estado se manifesta na sua capacidade de penetrar a sociedade civil e implementar decisões políticas de maneira sistemática num dado território, a despeito das resistências. Aqui, o Estado é conceituado enquanto uma pluralidade de instituições, composta por uma elite estatal - que não se confunde com as elites sociais -, dotado de centralidade exclusiva, que monopoliza a criação de normas autoritativas em uma determinada porção territorial.

Migdal (1994) chama atenção para alguns cuidados em não se deixar levar por um fetichismo estadocêntrico. Primeiro, a abordagem neoinstitucionalista tradicional tende a focar em apenas uma dimensão do Estado: a de *enforcement* das regras formais, isto é, sua faceta burocrática. Este enfoque acaba por destacar as realizações dos Estados, o sucesso ou fracasso das organizações estatais em definir um rol de objetivos e de implementar políticas públicas para tanto. Nessa perspectiva, uma dimensão importante da atuação estatal seria menosprezada: o processo de formulação e transformação dos objetivos e metas estatais. O Estado não é uma entidade pré-formatada com valores fixos, mas organizações em constante interação com os grupos sociais que, nesta dinâmica, entra em contato com ideias distintas, encarnando-as e influenciando os objetivos outrora traçados. Em síntese, os padrões de atuação estatal são também determinados pelas pressões dos embates sociais sob os dirigentes estatais, em constante ocorrência nas múltiplas arenas sociais de dominação e oposição.

Como resposta às críticas dos modos autoritários de organização política, o conceito de capacidade estatal foi ampliado para incluir elementos de representação política, resolução de conflitos e porosidade administrativa. Em outras palavras, a ciência política atualizou o conceito para abarcar a dimensão de responsividade estatal às provocações sociais, de modo que a ação estatal também perpassaria a manutenção de instituições encarregadas de resolver conflitos (GRINDLE, 1996).

Portanto, esta segunda geração não se apoia exclusivamente no processo de insulamento burocrático para pensar a relação entre autonomia do Estado e capacidades estatais. Se é verdade que um Estado precisa capilarizar a sua atuação no tecido social para manter a sua legitimidade, então o Estado precisa estar em constantes trocas e diálogos com os atores externos ao organismo estatal. Se esta premissa for verdadeira, então não há que se falar em insulamento burocrático como o único vetor da autonomia estatal, mas também se pensar as capacidades que as burocracias possuem para se relacionar e processar conflitos com outras instituições, agentes econômicos e atores sociais.

Nesse sentido, a ideia de insulamento talvez ceda lugar à noção de autonomia inserida do Estado, isto é, uma autonomia perante o tecido social e a economia, porém mitigada pelas constantes relações mantidas com estes setores (EVANS, 1993). Este aparente

paradoxo conceitual pode ser dissipado quando somada a esta equação a categoria das capacidades político-relacionais das burocracias (PIRES & GOMIDE, 2014). Ou seja, a capacidade estatal para intervir reside numa efetiva máquina burocrática dotada de recursos suficientes para fazer valer suas decisões perante resistências das classes dominantes, mas que também saiba se relacionar com o funcionamento do mercado (RUESCHMEYER & EVANS, 1985).

Em verdade, para Estados (que se pretendem) democráticos, não faria sentido se falar em autonomia estatal, enquanto uma característica das organizações estatais de se tornarem plenamente independentes do ambiente e forças sociais, mas, pensar o state-building na chave da autonomia inserida, isto é, edificar células estatais com capacidades para se relacionar umas com as outras e com os atores políticos interessados nas políticas. Em outras palavras, o insulamento burocrático explica apenas uma parcela da construção e atuação das organizações estatais, na medida em que as formas de intervenção estatal também dependem da forma em que ocorrem as relações Estado-Sociedade nos arranjos institucionais.

Com base nesta premissa, conclui-se que os resultados da atuação estatal estarão condicionados ao grau de desenvolvimento das estruturas das organizações estatais não apenas para formular e implementar objetivos, mas também para estabelecer laços com a sociedade na mobilização de grupos sociais e econômicos na direção das políticas que se busca desenvolver. Portanto, o estudo da agência e das capacidades das organizações do Estado não se resume à análise de conflitos e dinâmicas internas à membrana estatal, mas em especial à porosidade desta para informações que venham do ambiente social e econômico e à mobilização de recursos e instrumentos que permitam à estas células estatais processar e responder a tais estímulos (EVANS, 1995). Ou de maneira mais sintética, insulamento burocrático refere-se à imunização das burocracias das dinâmicas políticas para que seus recursos não sejam usados como moeda na persecução de apoio e formação de coalizões e não a uma imunização perante a sociedade. (GEDDES, 1994)⁴.

Este conceito, aparentemente contraditório, de autonomia inserida (*embedded autonomy*) é melhor descrito nas palavras de Evans (2001: 38):

"A organização interna dos Estados desenvolvimentistas assemelha-se mais à burocracia weberiana. Recrutamento por mérito, altamente seletivo, e compensações ao longo de carreiras de longo prazo criam uma situação de compromisso e um sentido de coerência corporativa. A coerência dá a este aparato um certo tipo de "autonomia". Entretanto, eles não são isolados da sociedade como Weber achava que deveriam ser. Ao contrário, estão inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e provém canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação. Isoladamente, nem autonomia nem inserção iriam funcionar. Um Estado inteiramente autônomo não teria a capacitação suficiente, nem a habilidade necessária, para implementar seus objetivos de forma descentralizada e privada. Em contrapartida, quando redes muito densas de interesses não encontram um Estado com estrutura interna robusta, este se torna incapaz de resolver os problemas de "ação coletiva" e de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas. Somente quando há uma combinação entre incorporação de interesses coletivos e a autonomia, um Estado

⁴ Segundo GEDDES (1994: 50), "insulation does not mean that government bureaucrats must be surrounded by stone walls and moats. Rather, an insulated agency is like a cell surrounded by its semipermeable membrane. Information and resources flow through the membrane from the environment into the agency and vice versa, but the agency, like the cell, is able to maintain its organizational integrity and stick to its own goals. (...) In short, insulated agencies interact with their environment, but they are not overwhelmed by them."

pode ser chamado de desenvolvimentista. São imprescindíveis tanto autonomia quanto parceria."

Considerando esta evolução dos estudos sobre a agência estatal, o conceito de capacidades estatais foi, por vezes articulado a ideia de governança, isto é, de coordenação e articulação de diferentes atores, públicos e privados, no desempenho de políticas públicas (STONE, 1993; DROR, 1990; FUKUYAMA, 2013), especialmente sob a ótica dos arranjos institucionais de implementação de políticas (PIRES & GOMIDE, 2014, 2016; GOMIDE ET AL, 2014).

Conforme já argumentado, esta segunda dimensão sinaliza para um desenvolvimento da ideia clássica de insulamento burocrático e autonomia das organizações estatais. Afinal, contexto político-social e grau de resistência ou aderência dos demais atores envolvidos numa determinada política também representam importante condicionante à análise da agência das organizações estatais. Nesta interpretação, capacidades político-relacionais seriam uma manifestação da autonomia inserida do Estado, na medida em ação das organizações estatais estará também determinada pelas relações que burocratas e dirigentes políticos mantiverem com atores envolvidos no domínio econômico e social no qual as políticas implementadas intervêm (PIRES & GOMIDE, 2014; EVANS, 1995; GEDDES, 1994).

A percepção da existência de mútua influência entre Estado e Sociedade predica o aprimoramento da ideia de capacidades estatais, sob um viés relacional. Isso porque capacidade estatal é uma categoria analítica condicionante e condicionada pelas relações que um Estado trava com os atores sociais. Em outras palavras, capacidades estatais não apenas moldam as oportunidades e estratégias de acesso e institucionalização de interesses e demandas da sociedade civil, como também são moldadas e incrementadas pela interação desta com instituições e agentes estatais. De um lado, capacidades estatais impactam no domínio de agência, isto é, na margem de ação de agentes sociais sob os processos de sedimentação de encaixes institucionais - mecanismo de *fit* - com o Estado, portanto, um modulador de cristalização de interesses sociais em interesses institucionais. Sob perspectiva inversa, a atuação dos agentes sociais no sentido de tentar se encaixar às instituições é, ela mesma elemento de estruturação das capacidades estatais como resultado destas interações socioestatais (LAVALLE ET AL, 2017).

Seja pela reformulação da concepção original da autonomia estatal, agora pensada com um elemento de inserção social (*embeddedness*), seja pela postulação de um enfoque *State-in-Society* (MIGDAL, 1994, 2001) ou ainda pela constatação de que a ação estatal se dá pela articulação de redes de agentes estatais e societais (MARQUES, 2006; PEREIRA, 2014), fato é que o conceito de capacidade estatal evoluiu para abarcar as relações entre Estado e a sociedade. Nas abordagens de arranjos institucionais de políticas públicas, esta nova percepção engendrou análises de dimensões políticas e relacionais da atuação e, consequentemente, das capacidades estatais.

As capacidades de governo, por exemplo, podem ser pensadas enquanto desmembramento desta dimensão político-relacional da performance institucional. Afinal, agentes do governo - do poder executivo - não interagem apenas com agentes sociais e econômicos, isto é, para fora do Estado, mas também com outras células do organismo estatal. Representantes dos poderes legislativo, do sistema de justiça, órgãos de controle, burocracias de outras agências, órgãos de controle e outros níveis de governo são alguns exemplos de agentes estatais com os quais os agentes do governo são obrigados a dialogar

para conseguir governar. Nesse sentido, a formação de redes entre as burocracias de alto escalão pode ser uma ferramenta importante de coesão e coordenação do governo, na medida em que costura um tecido relacional do Estado (MARQUES, 2017b).

Todavia, quando pensada para além das fronteiras do Estado, englobando, pois, agentes societais, a noção tradicional de governo cede lugar ao conceito de governança, isto é, uma nova forma de se governar a sociedade. Nesse segundo caso, as capacidades para governar decorrem do manejo de instrumentos e técnicas, não baseadas em autoridade e coercitividade, para executar políticas por si próprio e coordenar a execução quando feita por terceiros externos à membrana estatal (STOKER, 1998)⁵. Expandindo as formulações teóricas de governo, o conceito de governança contribui aos estudos capacidades estatais na medida em que destaca a relevância de mobilização de redes societais para o cumprimento de políticas, devendo, portanto, as organizações estatais estar munidas de instrumentos e recursos para tanto (DROR, 1999; STONE, 1993; FUKUYAMA, 2004; PAINTER & PIERRE, 2005).

Ademais, a literatura chama atenção para os papéis desempenhados por diferentes capacidades em diferentes contextos espaciais e temporais. É dizer, um elemento qualificado enquanto capacidade estatal em dado período e em determinado contexto político-institucional poder ser considerado um empecilho em momento posterior ou em outra localidade. Em vista disso, a investigação das capacidades estatais deve ser feita considerando-se não apenas as características do contexto em que se insere, mas, sobretudo, o amadurecimento a que estão sujeitas as políticas públicas correlatas, de modo a configurar novos objetivos e obstáculos (BICHIR, 2015). Portanto, a abordagem de capacidades estatais de maneira padronizada sobre um mesmo Estado tem pouco a contribuir com o debate neoinstitucional na explicação da agência estatal. Afinal, capacidades podem variar entre as diferentes organizações públicas, e no interior de cada uma delas podem ainda variar a depender dos objetivos ou das políticas a que para as quais sejam analisadas (SKOCPOL & FINEGOLD, 1982).

Analisando inconsistências teóricas na evolução do conceito, Grin aponta que capacidades estatais não são objetos imediatamente tangíveis, podendo somente ser percebidas a partir da observação dos seus efeitos e condições (GRIN, 2012; SOIFER, 2012). Ao analisar o conceito de capacidades estatais, Grin (2012) também aponta para esta incongruência teórica:

A literatura sobre capacidades estatais aborda como os governos fortalecem sua infraestrutura institucional para implantar políticas (Schmitter 2005; Sikkink 1993; Metcalfe 1997; Dror 1999). O poder de agência decorre do fortalecimento dessas capacidades, com a consequente ampliação da autonomia dos governos, e se relaciona à análise institucional e à sua trajetória de congruação política e organizativa. Mas o conceito de capacidade estatal não é imediatamente tangível, pois é mais percebido pelos efeitos que gera e condições que podem ser observadas (Kjaer, Hansen & Thomsen 2002).

⁵ STOKER (1998: 17): "Governance is ultimately concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action. The outputs of governance are not therefore different from those of government. It is rather a matter of a difference in processes. Reviews of the literature generally conclude that the term – governance – is used in a variety of ways and has a variety of meanings (Rhodes, 1996; Stoker, 1997). There is, however, a baseline agreement that governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government."

Além disso, com frequência este conceito é definido pelas suas consequências e não por elementos próprios ao seu conteúdo semântico. Não é apenas definido por seus efeitos, mas por resultados bem sucedidos da sua aplicação, isto é, uma organização tem ou não tem capacidades estatais, a partir de uma análise da sua performance. Em casos nos quais uma organização houver obtido sucesso em sua atuação (normalmente conseguindo cumprir metas estipuladas a si mesma), diz-se que ela é detentora de capacidades estatais. Havendo se constatado fracasso na entrega dos resultados pretendidos, postula-se que uma organização não estaria devidamente munida de capacidades estatais. Esta pretensa associação com resultados positivos das organizações estatais expõe uma endogenia muitas vezes atribuída ao conceito, que mina o seu potencial de explicação do funcionamento do Estado (MARQUES, 2017)⁶.

Esta forma de se conceber o conceito é perigosa e pouco agregadora às discussões neoinstitucionalistas. Não basta dizer que as "instituições importam"⁷ e que elas são capazes de realizar tarefas, é preciso entender como esses processos se desenvolvem, ou melhor, como recursos e condições formataram o resultado de uma ação estatal. Afinal, um conceito que só explica casos bem sucedidos da ação das instituições tem pouco a contribuir na explicação destes fenômenos. Analisar o resultado da performance de instituições como bem ou mal sucedido, respectivamente, pela existência ou não de capacidades estatais é um mecanismo causal com baixa densidade explicativa.

De outro modo, o conceito de capacidades estatais pode ser bastante útil na demonstração de como as instituições transformam recursos em agência, seja qual for a avaliação do seu resultado. Em síntese, capacidades estatais podem explicar as condições que influenciaram um dado resultado da ação estatal, destacando quais foram os componentes internos e externos mais ou menos determinantes da performance estatal em relação aos demais atores políticos interessados no resultado da política pública (MARQUES, 2017; KOCHER, 2010)⁸.

Observa-se, portanto, que capacidades estatais são elementos que condicionam a ação das instituições e, como tal, o resultado das políticas públicas. Capacidades estatais não parecem ser elementos suficientes para se obter políticas bem sucedidas, mas ao menos, pode-se afirmar que é uma condição necessária para tanto. Se este postulado for verdadeiro, então o cenário da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras talvez possa ser explicado por meio desta categoria.

Dimensões de capacidades estatais

Considerando a evolução e a pluralidade de sentidos dada conceito, também se observa na literatura de capacidades estatais uma diversidade de métodos de mensuração deste conteúdo dos Estados. Igualmente, as diversas propostas de metodologias parecem espelhar a dicotomia entre capacidades dos Estados, pensados de maneira holística e na chave dos processos de *state-building*, e capacidades das organizações públicas ou dos arranjos

⁶Marques (2017:9) "*O conceito aponta elementos centrais para a produção de estratégias bem-sucedidas em termos técnicos e políticos. Entretanto, parece também evidente que carrega certa endogenia, ao designar um resultado (positivo) em vez de especificar os processos e as condições de sua produção. Talvez seja mais apropriado, portanto, analisar os elementos que compõem as capacidades, entendidos de forma relativa e relacional (e não substantivada), pois se trata sempre de recursos em relação aos de outros atores.*"

⁷ Trata-se do mote normalmente atribuído às correntes neoinstitucionalistas.

⁸ KOCHER (2010: 144): "*Conceived as a single conceptual variable, "state weakness" is not analytically separable from the outcomes it is used to explain; weakness is, properly speaking, the object of explanation, not the explanation itself.*"

institucionais de organizações públicas para intervir no tecido social, mobilizando agentes políticos e econômicos, mirando ao atingimento de fins determinados.

A investigação empírica de capacidades estatais no desenrolar de políticas públicas suscita desafios de inferência, haja vista se tratar de um conceito latente, portanto, impassível de verificação direta⁹. Em outras palavras, não há como se verificar e quantificar capacidades estatais no mundo empírico, pois elas não existem enquanto objetos dotados de essência e materialidade própria. Desse modo, a observação de capacidades estatais é viável em duas situações: (i) quando instituições encaram objetivos mais complexos e demandantes do que conseguem efetivamente entregar - ou seja quando são estressadas além do limite dos recursos que conseguem mobilizar - ou (ii) quando diferentes instituições - com diferentes recursos e estruturas organizacionais disponíveis - produzem resultados distintos. Portanto, ao invés, o que se pode fazer e se tem feito nas pesquisas neste ramo é observar componentes, estruturas, informações, recursos mobilizados ou resultados (*outputs*) e efeitos (*outcomes*) da ação das organizações estatais (KURTZ e SCHRANK, 2012).

De todo modo, este conceito se caracteriza por uma multidimensionalidade, isto é, múltiplas facetas de manifestação no âmbito das instituições estatais, podendo ser destrinchado nas seguintes camadas de poderes do Estado: (i) coercitivo/militar; (ii) fiscal; (iii) administrativo/ capacidade de implementação; (iv) transformativo ou industrializador; (v) relacional; (vi) jurídico; e (vii) político (CINGOLANI, 2013: 27).

FUKUYAMA (2004: 23) elenca as seguintes condicionantes às capacidades das instituições: (i) desenho organizacional e gestão, (ii) desenho do sistema político, (iii) fundamentos de legitimação e (iv) fatores culturais e estruturais. O primeiro elemento refere-se ao design das organizações estatais e ao funcionamento das suas estruturas e processos, isto é, ao funcionamento interno da instituição. Por sua vez, o desenho do sistema político está associado ao ambiente em que as organizações estatais estão inseridas e às regras que regulam a atuação delas em conjunto. O segundo elemento pode ser representado, portanto, na alegoria do tabuleiro e das regras do jogo a que se submetem as instituições, sobretudo no que tange relação delas entre si. De outro modo, os fundamentos de legitimação recaem sobre as interações entre as organizações estatais e a sociedade, sendo a democracia a única fonte de legitimação possível, segundo o autor. Finalmente, os fatores culturais e estruturais representam o substrato psíquico de uma instituição, isto é, os valores, as normas e a cultura organizacional que as compõem.

Um ponto razoavelmente pacífico na literatura é a relação entre capacidades estatais e o desenvolvimento e imunização das burocracias frente às dinâmicas políticas (SIKKINK, 1993; GEDDES, 1994; EVANS, 1995). O desenvolvimento das burocracias pode ser percebido em múltiplas dimensões, revelando-se em fatores organizacionais, de procedimentos e intelectuais. Em termos organizacionais, o desenvolvimento pode ser apurado pela magnitude, isto é, o tamanho ou extensão territorial e funcional das organizações estatais, podendo ser auferido pela quantidade de postos de trabalho na administração pública e na rede de instituições especializadas que compõem o tecido estatal.

⁹ KURTZ e SCHRANK (2012: 617): "*the inference problem that most directly confronts us, however, is that in evaluating the capacity of a state administration to undertake policy, we do not always observe the underlying level of capacity. if, for instance, the pursuit of policy x requires a minimum level of state capacity Y to be undertaken efficiently, then what would be observable is Y. But if, for example, the state institution in question were capable of much more –but were not called upon to do so– we would wrongly conclude that its capacity is Y and not Y + ε, the true value*".

No que concerne aos procedimentos operacionais, a qualidade das instituições estatais pode ser medida a partir de métodos de recrutamento, progressão, incentivos fundados em critérios meritocráticos. Por fim, numa dimensão intelectual, o desenvolvimento de burocracias está diretamente ligado ao grau de expertise dos funcionários, podendo ser verificado a partir da presença de capacitações de incremento aos talentos indispensáveis à formulação de políticas e do grau de rotatividade e permanência do alto escalão (SIKKINK, 1993: 20).

Kurtz e Shrank (2012) propõe que na mensuração da essência estatal sejam considerados tão somente os elementos que compõem a faceta administrativa e organizacional das instituições estatais, ficando, portanto, de fora da conta as dimensões do monopólio da violência legítima e os fundamentos de sua legitimidade. Nesta concepção, medir autonomia estatal equivale a medir as condições da administração pública, isto é, os recursos administrativos das instituições estatais mobilizados para empreender os seus respectivos objetivos.

Estes autores partem de uma visão desagregada ou compartimentalizada da ação estatal, na medida em que concebem organizações estatais como fortes ou fracas em diferentes partes do território de sua jurisdição, na realização de atividades distintas, em diversas camadas das burocracias e em diferentes contextos temporais. Assim, os autores sustentam a existência de quatro dimensões de capacidades estatais, a partir dos seguintes elementos que caracterizam decisões das organizações públicas: (i) capilaridade territorial; (ii) escopo; (iii) coerência entre formulação e implementação e (iv) temporalidade.

Kurtz e Schrank (2012) propõem duas métricas para a avaliação de capacidades estatais: (i) mensuração dos recursos humanos e sistema de incentivos das burocracias e (ii) mensuração das consequências diretas da ação das burocracias. Naquele primeiro método, busca-se observar informações sobre recrutamento meritocrático, estruturas comparativas de remuneração, pagamentos informais e exercício de atividades ilícitas, concentrando esforços na análise de um grupo grande e representativo de burocratas. Por sua vez, a segunda estratégia metodológica se baseia na observação dos resultados (*outputs*) gerados pela ação de uma instituição pública, contemplando, inclusive, os instrumentos de eficácia. Nesse segundo caso, como forma de evitar uma fuga metodológica da dimensão administrativa do Estado, deve-se examinar os resultados menos politizados do setor público e que, em geral, são percebidos como funções essenciais do estado em um conjunto muito amplo de organizações¹⁰.

A elaboração de uma metodologia de mensuração de capacidades estatais deve considerar os resultados da ação das instituições analisadas, enquanto produto de uma equação entre os recursos disponíveis à administração pública e os obstáculos existentes à persecução dos objetivos traçados (KURTZ e SCHRANK, 2012). Em que pese a relevância teórica e empírica destes tipos de estudo, a mensuração não figura dentre os escopos da presente pesquisa sobre de capacidades estatais.

Grindle (1996) sustenta que para conseguir empreender desenvolvimento econômico e político, Estados precisam instalar e manter efetivamente as capacidades de ordem: (i) institucional, (ii) técnica, (iii) administrativa e (iv) política.

Quadro 2 - Elaboração própria com base em GRINDLE (1996)

¹⁰ Como exemplos os autores citam direitos de propriedade, política social, regulação ambiental ou similares. é uma questão direta para projetar um sistema para testar a eficácia e a velocidade de entrega de correio (intra-capital e inter-regional (KURTZ e SCHRANK, 2012: 618).

Escopo da atividade estatal	Dimensão	Conteúdo desejável
Imposição da autoridade estatal	Capacidade Institucional	"Regras do jogo" autoritativas e eficazes para regular interações econômicas e políticas. Habilidade para afirmar a primazia de normas estatais de regulação do comportamento social e político sob normas emitidas por grupos sociais.
Gestão da economia nacional	Capacidade Técnica	Habilidade de estabelecer e gerenciar políticas macroeconômicas efetivas Quadro de economistas e gestores bem treinados. Unidades administrativas bem equipadas para análise de políticas. Alta relevância de inputs técnicos e informação na tomada de decisão.
Administração de bens e serviços públicos	Capacidade Administrativa	Administração efetiva de infraestrutura física e social básica. Habilidade de performar funções administrativas básicas essenciais ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social.
Respostas à sociedade	Capacidade Política	Canais de comunicação legítimos e efetivos para demandas sociais, representações políticas e resolução de conflitos. Responsividade dos líderes políticos e gestores. Presença de participação societal na tomada de decisão.

Na tentativa de explicar como se manifesta o poder infraestrutural (MANN, 1984) no contexto dos Estados latinoamericanos, Soifer (2012) propõe uma metodologia que não se sustente apenas nos resultados e impactos da ação estatal, nem tampouco na natureza das instituições estatais¹¹.

Estas dimensões e indicadores apontam para uma análise de capacidades estatais de uma perspectiva macro do Estado e das suas atividades, se aproximando mais de categorias analíticas de *State-building*, isto é, de funções basilares dos Estados frente às sociedades. Nesta corrente de estudos, é muito comum que a mensuração de capacidades estatais esteja associada à avaliação do desempenho dos Estados - pensados numa perspectiva holística - de administrar as fronteiras e realizar a defesa nacional, manter a ordem interna e extrair recursos da sociedade (OTTERVIK, 2013; FUKUYAMA, 2004). Apesar disso, este último modelo confunde efeitos da ação estatal com capacidades para tanto, na medida em que considera índices sociais como indicadores de uma suposta fraqueza estatal. Afinal, o aumento de uma dada taxa - por exemplo, de linchamentos - não guarda causalidade direta com o grau de desenvolvimento das instituições atuantes nesta dada política pública.

Esta métrica é, portanto falha no que toca ao potencial de explicação da ação estatal e dos atributos e instrumentos que lhe dão suporte necessário (GOMIDE, PEREIRA E MACHADO, 2017). Alguns postulados metodológicos destes estudos podem corroborar à análise da habilidade de organizações estatais de performar políticas, porém as métricas sugeridas por estudos da segunda corrente parecem se adequar melhor às análises desta pesquisa.

¹¹ Soifer (2012: 587): *We should avoid developing a measurement scheme that relies on the outcomes of any state program to measure state capacity, since that presumes a direct link (and not just a correlation) between outputs and outcomes.*³ *We should also avoid using the nature of state institutions as an indicator for state strength –while, for example, Lange (2009) claims strong evidence that direct rule is associated with state strength in colonial africa, we should not use direct rule as a measure of state strength– if we do so, we lose the ability to revisit Lange’s claims in the Latin american context.*

Conclusão

Analisando a trajetória do conceito, conclui-se que "capacidades estatais" é uma categoria analítica que surge nos debates da ciência política como proposta da corrente neoinstitucionalista histórica para explicar a materialidade e autonomia dos Estados. Rastrou-se a trajetória deste conceito desde os embates das diferentes teorias do Estado Moderno, destacando suas raízes nas abordagens do neoinstitucionalismo histórico e a sua difusão nos estudos de políticas públicas. Apesar de guardar origens na ciência política, o uso desta categoria se difundiu nos diversos saberes do campo de públicas, sem haver muitas vezes, uma devida delimitação dos seus contornos analíticos (CINGOLANI, 2013; MARQUES, 2017; KOCHER, 2010; GRIN, 2012; SOIFER, 2012).

Um dos desafios substanciais ao uso de capacidades estatais enquanto categoria analítica é, portanto, a polissemia deste conceito na literatura. Os autores não apenas atribuem diferentes sentidos, como também divergem na determinação das dimensões analíticas e na operacionalização deste conceito. No estado atual da produção acadêmica, a falta de definição e padronização no uso do conceito de capacidades estatais impõe dificuldades ao seu potencial explicativo enquanto categoria analítica.

Constatou-se uma razoável convergência em torno deste conceito reside no entendimento de que capacidades estatais estão diretamente relacionadas ao poder de agência dos Estados (GRIN, 2012). Em síntese, capacidades estatais servem para explicar a ação estatal. Em vista de um campo semântico ainda em disputa, o manejo deste conceito pode levantar incertezas a respeito de sua definição e, conseqüentemente, sua capacidade de explicar os fenômenos sociais a que se pretende. Sobretudo, o perigo reside na armadilha tautológica muitas vezes despercebida pelos autores, mas que se mostra quando o conceito é estressado nas duas vias argumentativas (causalidade e efeito). Observe-se: uma organização é considerada possuidora de capacidades estatais porque consegue entregar os resultados que se espera dela. E por que uma organização consegue ter uma performance de sucesso? Porque ela detém capacidades estatais. Se o uso de um conceito conduz à produção de explicações circulares, então ele não serve como categoria analítica para aquele objeto, isto é, não o explica (GOMIDE, PEREIRA E MACHADO, 2017).

Ademais, observou-se a existência de duas gerações de estudos sobre capacidades estatais: (i) uma primeira interessada na cristalização dos Estados (*state-making*) enquanto instituições distintas do tecido social, mas cuja ação impacta diretamente sobre ele; (ii) uma segunda preocupada com os recursos e instrumentos que condicionam a ação estatal na formulação e implementação de políticas específicas em um dado contexto político-social.

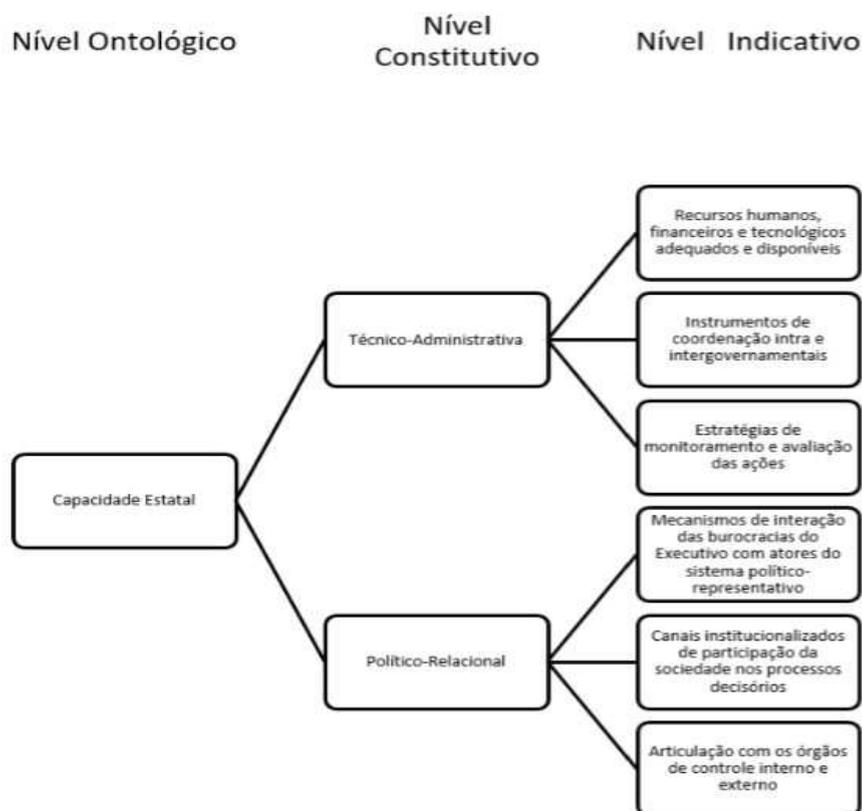
A princípio não há contradição entre os sentidos atribuídos por estas duas gerações, havendo apenas uma mudança na escala da lente analítica, na medida em que, de uma perspectiva macro-estrutural de construção do Estado ou sob a ótica aproximada da ação estatal em políticas específicas, ambas as correntes tratam da autonomia do estado. Em verdade, pode-se argumentar que a segunda corrente nada mais fez do que continuar ou complementar os trabalhos daquela primeira, ou ainda, sob a perspectiva reversa, que os estudos de *state-making* alicerçam investigações sobre a ação estatal por meio de políticas públicas. Afinal, seria difícil negar que a edificação de capacidades de Estado, centrais e basilares, corrobora a construção de capacidades para performar políticas públicas específicas nos diversos domínios de atuação estatal.

Seja tratando sobre a habilidade do Estado para cobrar tributos, defender a nação ou para manter a ordem interna, ou sobre as habilidades das organizações públicas para desenvolver políticas públicas, é possível visualizar uma espinha dorsal que põe esta literatura em convergência. A despeito da ampla variedade de ramificações, os estudos sobre

capacidades estatais parecem partir de uma premissa teórica comum: o Estado enquanto um ator político com certo grau de autonomia para agir, perante as estruturas da economia e da sociedade, e cuja ações impactam diretamente na formatação destas (SKOCPOL, 1985).

Na aplicação de um conceito a um objeto empírico, há de se observar três camadas analíticas: (i) o conteúdo ontológico de um conceito; (ii) as dimensões em que ele se manifesta e (iii) os instrumentos que indicam a sua presença e a quantificam (GOERTZ, 2006 *apud* GRIN, 2012; GOMIDE, PEREIRA E MACHADO, 2017). Esta dissecação do conceito pode ser observada no esquema abaixo:

Figura 1 - Modelo de Gomide, Pereira e Machado (2017)



No que toca à segunda camada analítica deste conceito, ela poderia ser subdividida em duas facetas, de um lado nos objetivos da ação analisada, de outro nos atributos específicos das organizações protagonistas. O nível das dimensões conceituais, de maneira simplificada, refere-se às finalidades - *capacidade para fazer o que?* - e às estruturas ou recursos organizacionais - *dimensão administrativa, técnica, política* - que se almeja analisar. Portanto, dimensões remetem diretamente aos fins e à qualificação das capacidades das instituições cuja ação é objeto de ação.

No bojo desta segunda camada de definição do conceito de capacidades estatais, a análise da literatura demonstrou que o potencial explicativo do conceito de capacidades estatais aumenta à medida que o desenho de pesquisa leve em consideração as seguintes questões:

1. *Qual ou quais organizações públicas estão envolvidas na ação cujas capacidades estatais se quer investigar? Qual a arquitetura do arranjo institucional em questão?*

2. *A qual finalidade ou política pública serve a ação estatal investigada? Qual grau de amadurecimento ou aprendizado institucional para performar a referida política?*
3. *Em qual contexto político a ação estatal se insere, considerando a aderência e resistência de outros atores políticos interessados no domínio ou política pública em questão?*

Por fim, a camada dos indicadores se refere ao conjunto de critérios que traduzem informações coletadas no mundo empírico em explicações do conceito empregado, ou seja, elementos que sinalizam e mensuram dimensões de capacidade estatal em um dado objeto empírico. Portanto, a última dimensão para a operacionalização deste conceito é a formulação de critérios que, quando cotejados com o mundo empírico, indiquem a presença e o grau de capacidade estatal de uma organização.

A abordagem pelas capacidades estatais é congruente (e pode ser útil) para explicar a ação estatal, porém não de maneira normativa, ou seja, não para subsidiar prescrições de como organizações estatais devem ou não agir (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985). A análise de capacidades estatais tem pouco a contribuir para a investigação de uma essência estatal - *stateness* - ou ainda da força ou fraqueza dos Estados, podendo cair em explicações tautológicas ou de equivocada endogenia estatal (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985; KOCHER, 2010; SIKKIK, 1993, MARQUES, 2017). Ademais, a análise de capacidades estatais deve considerar o aspecto relacional - capacidades das organizações públicas em relação a outros atores políticos - e contextual (BICHIR, 2012; MARQUES, 2017, MATUS, 1999; PAINTERS E PIERRE, 2005; LAVALLE ET AL., 2017).

Por outro lado, esta lente analítica tem grande potencial para explicar resultados, da ação do Estado, de modo a esclarecer como organizações estatais mobilizam recursos, instrumentos e informações em agência, em contextos determinados e em relação a outros atores públicos e privados. Talvez uma das conclusões mais relevantes da revisão bibliográfica aponte para a adequação e conveniência do conceito para explicar casos de insucesso da atividade estatal, isto é, nos quais os resultados foram muito aquém dos objetivos formulados.

Referências Bibliográficas

BICHIR, R. M. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. (Texto para discussão n. 2032) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

CINGOLANI, L. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13).

DROR, Y. The capacity to govern: a report to the club of Rome, Frank Cass Publishers: 1994.

EVANS, P., RUESCHMEYER, D., & SKOCPOL, T. (1985). "On the Road toward a More Adequate Understanding of the State". In: Evans, P.; Rueschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). Bringing the state back in. Cambridge University Press, pg. 346-366.

EVANS, P. B., 1944. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton, N.J. :Princeton University Press, 1995.

FUKUYAMA, F. *State Building: governance and world order in the 21st Century*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2004.

_____. *What is governance?* Working Paper from Center for Global Development. N. 314, 2013.

GOMIDE, A, A. SILVA, F. S. e PIRES, R.C. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento In *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas* [editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares] Brasília : Ipea, 2014. 2 v.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*. vol. 24, n. 58, p. 121-143, junho 2016.

GRIN, E. J. . Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria & Sociedade (UFMG)* , v. 20, p. 148-176, 2012.

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

_____. *Going Local, Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

KOCHER, M. A. "State capacity as a conceptual variable", *Yale Journal of International Affairs*, v. 5, n. 2, 2010, p. 137-145.

KURTZ, M. J., e A. S.. 2012. "Capturing State Strength: Experimental and Econometric Approaches." *Revista de Ciência Política* 32 (3):613-21.

LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., SZAWAKO, J. *Texto para Discussão nº 019/2017 ISSN 2177-9015 Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência*, Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo: 2017.

MANN, Michael. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". In: J. A. Hall (ed.) *States in History*. Basil: Blackwell. pp.109-136, 1984.

MARQUES, E. *A Rede dos Gestores Locais em São Paulo. Dados*, Rio de Janeiro , v. 60, n. 2, p. 437-472, abr. 2017b.

MIGDAL, J. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.

MIGDAL, J. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge University Press, 2001.

OTTERVIK, M. *Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as Measure of State Capacity*. QoG Working Paper Series 2013:20. December 2013.

PAINTER, M.; PIERRE, J. *Unpacking Policy Capacity: issues and themes*. In: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. *Challenges to State Policy Capacity*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18.

PEREIRA, A. K. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. 2014. 264 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PIRES, R. C.; GOMIDE, A. A. Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático: uma proposta metodológica. Brasília: Ipea, jan. 2012.

_____. The state in society: an approach to struggles for domination in MIGDAL, J. KOHLI, A. SHUE, V. (ed.), New York, Cambridge University Press, 1994.

SIKKINK, K. (1993) Las capacidades y la autonomía del Estado em Brasil e Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. In: Desarrollo Economico, Vol 32, No 128.

SKOCPOL, T. States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China. Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. (1985). “*Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*”. In: Evans, P.; Rueschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, pg. 3 a 37.

SOIFER, H. D. MEASURING STATE CAPACITY IN CONTEMPORARY LATIN AMERICA. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago , v. 32, n. 3, p. 585-598, 2012 .

_____. The development of State Capacity *in* FIORETOS, O. FALLETI, T. G, SHEINGATE, A (org.). The Oxford Handbook of Historical Institutionalism, Oxford University Press, 2016.

STEFANI, A. G. M. Utilização de TICs em processos participativos no Brasil sob a ótica de capacidades de governo. 2015. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

STEPAN, A. “State Power in the Southern Cone of Latin America” *in* Evans, P.; Rueschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press

STOKER, G. (1998) Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal, 50, (155), 17-28

STONE, C. (1993) Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. Journal of Urban Affairs, Vol. 15 (1), p. 1-28.

TILLY, C. Reflections on the History of European State-making *in* The Formation of National States in Western Europe. Princeton , New Jersey, Princeton University Press, 1975.