

CADERNO

# Capacidades estatais: avanços e tendências

Organizadores:

Alexandre Gomide

André Marengo



**Fundação Escola Nacional de Administração  
Pública**

**Presidenta**

Betânia Peixoto Lemos

**Diretora-Executiva**

Natália Teles da Mota

**Diretor de Altos Estudos**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretora de Educação Executiva**

Iara Cristina da Silva Alves

**Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Braulio Figueiredo Alves da Silva

**Diretora de Inovação**

Camila Medeiros

**Diretor de Gestão Interna**

Lincoln Moreira Jorge Junior

**Projeto gráfico**

Jamil Ghani

**Diagramação**

Yasmin Carvalho

---

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

C236      Capacidades estatais: avanços e tendências / organizado por  
Alexandre Gomide e André Marengo. -- Brasília: Enap, 2024.  
99 p. -- (Cadernos Enap, 133)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Capacidade Estatal. 2. Políticas Públicas. 3.  
Governança. I. Título. II. Escola Nacional de Administração  
Pública.

CDD: 354.27

---

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Enap, 2023.

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# Apresentação

*Se muito vale o já feito, mais vale o que será*

Capacidade estatal refere-se às habilidades, competências e recursos burocrático-institucionais de um Estado para implementar políticas públicas e desempenhar de modo eficaz suas funções, como manter a ordem pública, garantir direitos e prover bens e serviços públicos. Portanto, é fator crucial para o funcionamento dos governos, desempenhando papel significativo no desenvolvimento econômico, no bem-estar social, na sustentabilidade ambiental e na estabilidade política.

Originário dos estudos sobre a relação entre Estado e desenvolvimento nos campos da economia política e da sociologia política no final dos anos setenta e durante os anos oitenta, o conceito ganhou destaque em várias disciplinas e áreas temáticas. Nos campos da administração pública e das políticas públicas, especificamente, o conceito de capacidade estatal tem apresentado aplicações importantes nos estudos sobre governança, implementação e desempenho da ação estatal. Compreender e medir a capacidade estatal tornou-se crucial para os *policymakers* e gestores públicos formularem, implementarem e avaliarem políticas que enfrentem efetivamente os desafios da sociedade.

No entanto, desafios como validade do construto, extensão do conceito e falta de clareza quanto às bases institucionais da capacidade estatal persistem na literatura. Do mesmo modo, a polissemia do conceito tornou-se inevitável. Alguns dos principais desafios para a agenda de investigações sobre capacidades estatais envolvem: *conceptual stretching*, explicações tautológicas, endogenia entre meios e fins, e modestos avanços na construção de métricas aptas a mensurar capacidades estatais, permitir comparações e explicar variações observadas.

Esta publicação, no formato de Cadernos Enap, representa os esforços de pesquisadores brasileiros orientados pela busca de solução de alguns destes desafios e apresenta resultados mais recentes nesta direção.

No primeiro artigo, Celina Souza inicia por afirmar o caráter multidisciplinar que a agenda de capacidades estatais necessariamente possui. A autora identifica diferentes caminhos para empregar esta ferramenta, como *surveys*, resultados ou conceitos. Embora válidas, as duas primeiras alternativas podem apresentar problemas, como vieses ou multicausalidade. Assim, Souza reforça a importância de um tratamento conceitual, buscando delimitar os atributos intrínsecos às capacidades estatais.

Um olhar sobre a produção recente nos estudos sobre capacidades estatais pode ser encontrado também no artigo de Lima e Aguiar. Aqui, os autores identificaram preocupações comuns quanto aos fatores que explicam a criação de capacidades estatais e as dimensões empregadas. Nesta perspectiva, foram observados “novíssimos estudos” orientados pelo desenho de políticas, interações socioestatais e agenda governamental.

Em seu artigo, Gomide e Pires avançam na compreensão sobre como as capacidades estatais são colocadas em ação. Assim, destacam a importância dos arranjos de implementação na ativação (ou não) das capacidades existentes. Ao focar nas interações entre atores, instrumentos e processos envolvidos na implementação de políticas, o artigo fornece insights conceituais e metodológicos sobre como esses elementos mobilizam os recursos burocrático-organizacionais e influenciam a efetividade das ações governamentais.

A busca por um refinamento analítico do conceito pode ser encontrada também no artigo de Grin. Aqui, a preocupação é buscar os mecanismos explicativos que relacionam as capacidades estatais e os resultados produzidos. Para tanto, o autor desenha um modelo sequencial no qual antecedentes e conjunturas críticas deflagram gatilhos, que, por sua vez, ativam mecanismos de primeira ordem. Os resultados provocados mobilizam mecanismos de segunda ordem associados ao comportamento dos agentes envolvidos no processo.

Para Marengo, Ten Cate, Kern e Bruxel, capacidades estatais podem ser definidas como a condição de implementar qualquer decisão, a despeito de oposição. Entretanto, isto implica que o estoque de recursos e habilidades deve variar, conforme a arena de políticas respectiva. Seguindo os passos de Theodore Lowi, os autores sugerem que em arenas redistributivas ou regulatórias nas quais o soma-zero e o conflito potencial predominam, o *enforcement* constitui condição necessária para a execução de políticas. Neste caso, condições infraestruturais necessárias combinadas ao sombreamento com condições estratégicas constituem a combinação para o efeito esperado para capacidades estatais.

Papi e Padilha apresentam, em seu artigo, resultados de pesquisa sobre planejamento municipal em municípios da região metropolitana de Porto Alegre. Seus achados mostraram um padrão de inconsistência no planejamento municipal em termos de articulação entre diretrizes, objetivos, metas e indicadores. Paralelamente, seus dados revelaram burocracias governamentais com elevada escolaridade, experiência e *expertise* em planejamento. Desta forma, os autores concluem que é necessário considerar a ação de políticos e da política na ativação de capacidades estatais.

O artigo de Silva e Sátyro chama a atenção para uma importante observação, que pode ser considerada como consequências não antecipadas de capacidades estatais. Resultados associados a bem-estar social e redução de desigualdades podem depender de capacidades estatais e, estas, da ação de burocracias governamentais. No entanto, a discricionariedade de agentes públicos e, em especial, daqueles situados na ponta do sistema de entrega de serviços públicos, pode permitir que a implementação de programas públicos esteja condicionada a vieses e preconceitos que, ao invés de contribuir para reduzir desigualdades, termine por reproduzi-las.

Não é possível ignorar uma carga genética weberiana na agenda de estudos sobre capacidades estatais. Um desafio para futuros estudos talvez resida em incorporar a perspectiva aberta por trabalhos como o de Kattel, Dreschler e Karo (2022), sugerindo combinar a resiliência weberiana, com a flexibilidade schumpeteriana, dotando burocracias governamentais de capacidades inovadoras para inspirar e planejar políticas públicas baseadas em missões. Que habilidades e recursos são necessários para burocracias inovadoras e qual o desenho e formas de coordenação para redes organizacionais transversais deverão ser as próximas perguntas para uma agenda futura de capacidades estatais.

**Alexandre Gomide**

**Diretor de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública**

**André Marengo**

**Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - Qualidade de Governo e Políticas para o Desenvolvimento Sustentável**