

# DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988  
e a estrutura de proteção social brasileira



Natália Guimarães Duarte Sátyro  
Eleonora Schettini M. Cunha  
Organizadoras

( EDITORAufmg )

FINO TRACO  
**FT**

#2

# **DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

**A Constituição Federal de 1988  
e a estrutura de proteção  
social brasileira**

## **Universidade Federal de Minas Gerais**

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

## **EDITORA UFMG**

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

## **CONSELHO EDITORIAL**

Flavio de Lemos Carsalade (Presidente)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro  
Eleonora Schettini M. Cunha  
*Organizadoras*

# **DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

**A Constituição Federal de 1988  
e a estrutura de proteção  
social brasileira**

**Volume 2**

( EDITORAufmg )

FINO TRACO  
**FT**  
EDITORA

Editora UFMG

|                               |                           |
|-------------------------------|---------------------------|
| Coordenação editorial         | Michel Gannam             |
| Direitos autorais             | Anne Caroline Silva       |
| Assistência editorial         | Eliane Sousa              |
| Coordenação de textos         | Clarissa da Cunha Vieira  |
| Preparação de textos          | Felipe Magalhães          |
| Coordenação gráfica           | Fernando Freitas          |
| Projeto gráfico               | A partir de Paulo Schmidt |
| Formatação e montagem de capa | Giovanni Barbosa          |
| Produção gráfica              | Warren Marilac            |

Fino Traço Editora

|                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| Coordenação editorial | Betânia G. Figueiredo |
|-----------------------|-----------------------|

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido  
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

- 
- D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : a Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira / Natália Guimarães Duarte Sátyro, Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo Horizonte: Editora UFMG: Fino Traço, 2023.

178 p. : il. (Didática)

Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-114-7 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-608-8 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.

I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.61981

CDU: 304(81)

---

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária - CRB-6/1390.

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III  
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG  
Tel: + 55 31 3409-4650  
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.

editor@finotracoeditora.com.br  
www.finotracoeditora.com.br

## AGRADECIMENTOS

*Descomplicando políticas sociais no Brasil* é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (veja @curadoria-publica), que o integra.

*Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha*

# SUMÁRIO

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Prefácio</b>                                                                                    | <b>9</b>  |
| Gabriela Lotta                                                                                     |           |
| <b>Apresentação</b>                                                                                | <b>11</b> |
| <u>Capítulo 1</u>                                                                                  |           |
| <b>Seguridade Social</b>                                                                           | <b>19</b> |
| Uma construção permanente                                                                          |           |
| Sônia Fleury                                                                                       |           |
| <u>Capítulo 2</u>                                                                                  |           |
| <b>Federalismo e relações intergovernamentais nas políticas sociais</b>                            | <b>39</b> |
| Mais autonomia ou mais coordenação?                                                                |           |
| José Ângelo Machado                                                                                |           |
| <u>Capítulo 3</u>                                                                                  |           |
| <b>Capacidades estatais</b>                                                                        | <b>59</b> |
| Conceito, desdobramentos e efeitos nas políticas sociais                                           |           |
| Luciana Leite Lima                                                                                 |           |
| Rafael Barbosa de Aguiar                                                                           |           |
| Lizandro Lui                                                                                       |           |
| <u>Capítulo 4</u>                                                                                  |           |
| <b>Como a família se insere na política social?</b>                                                | <b>77</b> |
| Natália Guimarães Duarte Sátyro                                                                    |           |
| Clarisse Goulart Paradis                                                                           |           |
| Iris Gomes dos Santos                                                                              |           |
| <u>Capítulo 5</u>                                                                                  |           |
| <b>Como a participação nos conselhos e nas conferências pode influenciar as políticas sociais?</b> | <b>95</b> |
| Eduardo Moreira da Silva                                                                           |           |

## Capítulo 6

### **A participação de organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas de proteção social 113**

Marcelo Marchesini da Costa

Laís de Figueirêdo Lopes

## Capítulo 7

### **Evidências, interesses e políticas públicas 133**

Quem são os *Think Tanks* e por que precisamos conhecê-los?

Juliana Hauck

## Capítulo 8

### **Como, e por que, a ideologia importa? 151**

Carlos Ranulfo Melo

## Capítulo 9

### **Justiça, política e políticas públicas 165**

Interações e suas consequências

Vanessa Elias de Oliveira

## CAPÍTULO 3

### **CAPACIDADES ESTATAIS** **Conceito, desdobramentos e efeitos nas políticas sociais**

LUCIANA LEITE LIMA  
RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR  
LIZANDRO LUI

#### **Objetivos do capítulo**

1. Apresentar o conceito de capacidades estatais e explicar por que elas importam para as políticas sociais.
2. Discutir os tipos de capacidades estatais relevantes para as políticas sociais.
3. Descrever formas de operacionalização do conceito de capacidades estatais.

#### **O que são capacidades estatais e por que elas importam para as políticas sociais?<sup>1</sup>**

---

O conceito de capacidades estatais foi desenvolvido para analisar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. O intuito era explicar por que alguns Estados são mais eficientes e efetivos nesta empreitada que outros (EVANS; RAUCH, 2014). Partia-se da constatação de que a presença de determinados atributos sociais, como alta escolaridade, elites progressistas ou infraestrutura moderna, eram precisos, mas insuficientes para gerar desenvolvimento, sendo “necessária a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder do Estado e fazê-lo chegar a diversos grupos sociais e territoriais” (SOUZA, 2017, p. 28).

---

1 Este projeto recebeu apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

Desse modo, as características do Estado passaram a figurar entre as variáveis explicativas para o desenvolvimento. Isto é, a promoção de políticas públicas que utilizem os recursos sociais da melhor forma e que provoquem mudanças sociais almejadas, como o desenvolvimento, depende da qualidade da estrutura institucional e organizacional interna do Estado e do caráter das relações estabelecidas com a sociedade (EVANS, 2004). Assim, as características que conferem aos Estados as habilidades para implementar objetivos por meio de políticas públicas passaram a ser conhecidas como *capacidades estatais*.

Em relação ao contexto teórico, o conceito de capacidades estatais surge na esteira da teoria neoinstitucional nos anos 1980. Naquele momento, havia um intenso debate com a teoria da escolha pública, que tem como pressuposto o princípio do interesse pessoal, ou seja, assume que os indivíduos que ocupam posições dentro da estrutura do Estado exibem um comportamento racional dirigido a fins egoístas. Por decorrência, o Estado é percebido como uma agregação de interesses individuais, incapaz de perseguir fins coletivos, controlado por pessoas que utilizam seus cargos para obter renda, privilégios e poder. Em contraste, o conceito de capacidades estatais parte da ideia de que o Estado tem algum grau de autonomia em relação às escolhas autointeressadas dos atores sociais e tem a capacidade de criar mecanismos institucionais para garantir o desenvolvimento de políticas públicas, isto é, iniciativas direcionadas para o bem público.

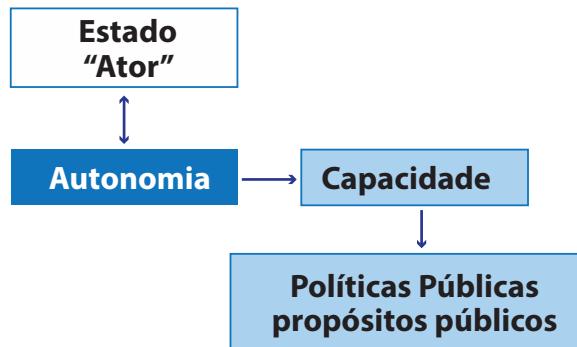
Para entender melhor estas ideias, vamos explorar um pouco mais o conceito de capacidades estatais a partir de duas definições. Começamos pela aceção delineada por Theda Skocpol (1985, p. 9, tradução nossa): a capacidade estatal diz respeito à “habilidade para implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a atual ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes”. Evidenciamos duas questões trazidas por este conceito.

Primeiro, a capacidade estatal tange aos propósitos dos Estados, entendidos como “organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas, podendo formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexo das demandas ou interesses de grupos sociais [...]” (SKOCPOL, 1985, p. 9). Ou seja, entende-se que o Estado dispõe de um grau de autonomia em relação à sociedade, no sentido de que ele pode perseguir objetivos que talvez não sejam valorizados da mesma forma pelos grupos sociais. Essa ideia explicita o pressuposto desta construção: de que o Estado não é apenas uma agregação de interesses individuais, como sustenta a teoria da escolha pública; ou uma arena em que os grupos disputam livremente os recursos sociais, como define o enfoque pluralista; ou um instrumento da classe dominante, como assume a perspectiva marxista; mas ele é *ator*, ou seja, pode formular e perseguir fins próprios. Em geral, entende-se que tais fins possuem valor social, estão alinhados à percepção pública de quais são os problemas fundamentais que devem receber uma resposta estatal (REPETTO, 2004).

Segundo, o exercício do *status* de ator demanda capacidades para implementar os objetivos definidos, bem como para lidar com a pressão dos grupos contrários.

Então, as capacidades estatais correspondem aos recursos e às condições necessárias para que os Estados exerçam sua autonomia em relação aos interesses individuais, qualificando-os para a tarefa de enfrentar problemas públicos e promover bem-estar social. Como se vê, neste conceito, temos duas ideias-força: autonomia do Estado para formular objetivos próprios, públicos, e capacidade de ação para executá-los. Na Figura 1, mostramos uma simplificação desta discussão.

**Figura 1 – Estrutura do conceito de capacidade estatal a partir de Skocpol (1985)**



Fonte: elaborada pelos autores.

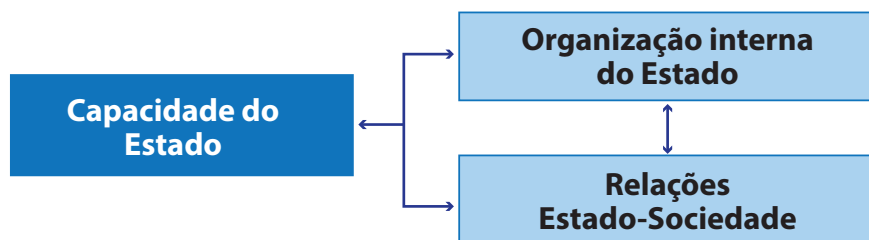
Outra definição interessante encontramos em Evans (2004). O autor relaciona a capacidade estatal com a gama de tarefas que o Estado consegue desempenhar e com a qualidade dos resultados que obtém. Ele parte do entendimento de que o Estado é chamado a executar diferentes tarefas na sociedade, sejam as funções clássicas de defender o território e assegurar a ordem interna, sejam as expectativas mais contemporâneas de fomentar o crescimento econômico e garantir o bem-estar social. Contudo, os Estados podem ser mais ou menos competentes na realização desses papéis, produzindo resultados variados. Isso acontece porque eles têm capacidades diferenciadas de ação, as quais são geradas por distintas estruturas institucionais.

Daí que, para entender as capacidades de ação de um dado Estado, deve-se observar o tipo de estrutura institucional da qual ele dispõe. Duas dimensões dessa estrutura ganham centralidade:

- a) Alimentar o Estado com informações e diversificar os recursos empregados à organização interna dele. Isso é visto a partir da qualidade de sua burocracia, a qual garantiria diferentes níveis de autonomia para o Estado em relação aos interesses dos grupos sociais. Isto é, uma burocracia competente seria capaz de formular objetivos (de valor social) de forma independente e buscar sua implementação.
- b) As relações Estado-sociedade, entendidas como a manutenção de canais de negociação contínua de objetivos e de desenvolvimento de projetos compartilhados, o que facilitaria a implementação das ações, bem como reforçaria a legitimidade das iniciativas.

Desse modo, as intervenções mais efetivas seriam resultado da combinação entre uma burocracia competente e coerente, e por isso autônoma, e parcerias com os grupos sociais envolvidos. Variações nesses dois elementos, autonomia e parceria, criariam diferentes capacidades estatais. A Figura 2 apresenta os elementos do conceito.

**Figura 2 – Elementos do conceito de capacidade estatal em Evans (2004)**



Fonte: elaborada pelos autores.

A partir dessa reflexão, é possível identificar os elementos básicos do conceito de capacidades estatais, quais sejam:

- a) Ele se refere à capacidade do Estado de estabelecer objetivos de caráter público e de implementá-los.
- b) Se baseia na ideia de que a sociedade espera e demanda que o Estado desempenhe determinados papéis, ou seja, que promova intervenções com o propósito de promover mudanças sociais e enfrentar problemas públicos.
- c) Suas características geram efeitos sobre os resultados da ação estatal.

Assim, do ponto de vista das políticas sociais, as capacidades estatais são recursos e condições mobilizadas para desenvolver os programas e os projetos. Desse modo, a qualidade, as características e os tipos de capacidades tornam-se relevantes para a consecução dos objetivos das políticas sociais.

Passamos, então, ao estudo dos tipos de capacidades, investigando sua diversidade, suas funções e como eles afetam as políticas sociais.

### **Quais os tipos de capacidades que os Estados dispõem para promover políticas públicas?**

Se considerarmos o amplo conjunto de tarefas que os Estados contemporâneos são chamados a realizar, podemos avistar a variedade de tipos de capacidades estatais que eles mobilizam ou podem desenvolver. Em seu reconhecido

trabalho, Luciana Cingolani (2013) sistematizou sete tipos de capacidades que ela identificou como as mais comuns: administrativa, coercitiva, fiscal, legal, política, relacional e transformativa. O Quadro 1 apresenta a definição de cada uma delas.

**Quadro 1 – Tipos de capacidades estatais**

| Tipo           | Definição                                                                                                              |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Administrativa | Capacidade de implementação impessoal das políticas por meio da existência de uma burocracia do tipo weberiana.        |
| Coercitiva     | Capacidade de monopolizar a administração do poder coercitivo.                                                         |
| Fiscal         | Capacidade de extrair recursos da sociedade, em geral, por meio da arrecadação de tributos.                            |
| Legal          | Manutenção de um sistema legal estável e capaz de garantir a confiança em torno de acordos e a execução dos contratos. |
| Política       | Capacidade de representantes eleitos encaminhareм e executarem suas agendas.                                           |
| Relacional     | Capacidade de engajamento socioeconômico do Estado na sociedade, ou o quanto a sociedade é permeada pelo Estado.       |
| Transformativa | Capacidade de intervir no sistema produtivo, estruturando a economia.                                                  |

Fonte: elaborado pelos autores com base em Lima et al. (2020) e Cingolani (2013).

Nota-se que os tipos de capacidades estatais são inter-relacionados e inter-dependentes. Por exemplo, a capacidade fiscal influencia a disponibilidade de recursos para a manutenção do funcionamento do Estado e para a execução de suas políticas, interferindo, desse modo, nas demais capacidades. Do mesmo modo, a capacidade relacional pode potencializar a política, a administrativa e a legal. Disso decorre que a produção, a manutenção e a qualificação da capacidade estatal são tarefas exigentes e que demandam um olhar para suas múltiplas dimensões.

**Como são tipificadas as capacidades estatais nos estudos nacionais?**

As tipologias propostas por pesquisadoras e pesquisadores brasileiros estão bastante relacionadas com as ideias que embasam as categorias destacadas por Cingolani (2013) e mostradas no Quadro 1. Por isso, encontramos nomenclaturas e definições semelhantes. O Quadro 2 apresenta as classificações propostas por Gomide (2016), Souza (2017) e Pires e Gomide (2016).

## Quadro 2 – Tipos de capacidades estatais a partir da literatura nacional selecionada

| Tipo                              | Definição                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Fonte                 |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Administrativo/<br>Burocrático    | Habilidade de implementar políticas públicas, o que depende da existência de uma burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários.                                                                                                                                               | Gomide (2016)         |
| Coercitivo                        | Manutenção da ordem pública e defesa do território.                                                                                                                                                                                                                                                      |                       |
| Fiscal                            | Enfoca o poder do Estado na extração de recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos.                                                                                                                                                                                                       |                       |
| Legal/Regulatório                 | Tange à capacidade para definir e garantir as regras que conformam as interações entre os atores; está relacionado à garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como à regulação da atividade econômica.                                                                                  |                       |
| Político/Condução                 | Corresponde ao poder de agenda: capacidade dos governos eleitos de fazerem valer suas prioridades.                                                                                                                                                                                                       |                       |
| Relacional                        | Concerne às habilidades das burocracias estatais de se conectarem com os diversos grupos da sociedade. Dessa dimensão “adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações” (GOMIDE, 2016, p. 23). | Pires e Gomide (2016) |
| Técnico-administração             | Trata da existência de uma burocracia profissional dotada dos recursos necessários à condução coordenada das ações governamentais.                                                                                                                                                                       |                       |
| Político-relacional               | Diz respeito à capacidade de articular os processos por meio da construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às políticas públicas desenvolvidas.                                                                                                                                              |                       |
| Legal                             | Referente às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições.                                                                                                                                                                                                                 | Souza (2017)          |
| Organizacional/<br>Administrativo | Ligado à eficiência na provisão de bens e serviços.                                                                                                                                                                                                                                                      |                       |
| Políticas Públicas                | Concerne à construção de capacidade burocrática e à profissionalização das burocracias.                                                                                                                                                                                                                  |                       |
| Político                          | Relacionado às “regras do jogo” que conformam o comportamento político, social e econômico dos atores.                                                                                                                                                                                                   |                       |

Fonte: elaborado pelos autores com base em Gomide (2016), Pires e Gomide (2016) e Souza (2017).

Observando os tipos de capacidades estatais que constam nos quadros 1 e 2, percebemos similaridades que apontam para as habilidades centrais que os Estados devem ter se o objetivo é cumprir as tarefas demandadas pelas sociedades contemporâneas. Vejamos cada uma delas.

Em primeiro lugar, destaca-se a capacidade administrativa que, segundo Cingolani (2013), é a mais conhecida e debatida. Ela diz respeito à capacidade de executar objetivos estatais por meio de políticas públicas, o que dependeria, em grande medida, da competência (conhecimento técnico), da coerência e da intencionalidade da burocracia. Tal ideia pressupõe que a burocracia é uma forma organizacional importante para realizar políticas e perseguir fins coletivos. Por isso, deve-se atentar para a qualidade de sua estrutura organizacional interna, abarcando aí a formação, as formas de ingresso e a progressão funcional.

A capacidade administrativa encontra seus fundamentos na concepção weberiana de burocracia, entendida como “um conjunto de normas e estruturas que induzem à competência” (EVANS, 2004, p. 71). Nesse sentido, a burocracia abrange tanto a forma como o Estado está organizado (sua estrutura organizacional) quanto suas dinâmicas de funcionamento, incluindo o corpo funcional e as metodologias de gestão. Grin, Demarco e Abrucio (2021, p. 49) especificam: “recursos humanos (disponibilidade e capacitação); desenvolvimento organizacional (novas estruturas administrativas e recursos materiais e tecnológicos) e fortalecimento dos sistemas (administrativos e orçamentários, por exemplo)”. Evans e Rauch (2014), em seu estudo sobre a relação entre burocracia e crescimento econômico, enfatizam duas características da burocracia que permitem avaliar empiricamente sua habilidade para entregar bens coletivos: recrutamento meritocrático e evolução previsível de carreira. Ambas contribuem para proporcionar um mínimo de competência, tendo em vista que o conhecimento técnico é central nesse tipo de organização, bem como auxiliam a geração de coerência corporativa.

Em segundo lugar, ressalta-se a capacidade legal, relativa ao estabelecimento e à manutenção de um sistema de regras que efetivamente conformem, possibilitem e incentivem as interações entre atores. Num nível mais fundamental, esse tipo diz respeito à garantia de direitos e contratos. Num aspecto mais funcional, dos processos decisórios das políticas públicas, tange ao funcionamento e à organização das relações, publicizando os processos decisórios, garantindo algum grau de previsibilidade para a tomada de decisão e, por consequência, fomentando a confiança entre as pessoas envolvidas e destas em relação às instituições.

Em terceiro lugar, cabe assinalar a capacidade fiscal, que corresponde ao poder do Estado para extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação de tributos. Essa capacidade é fundamental, uma vez que é insumo para as demais, ou seja, a disponibilidade de recursos financeiros é um recurso primário para a operação do Estado, especialmente para a manutenção de sua estrutura administrativa.

Em quarto lugar, sobressai-se a capacidade relacional. Esse tipo tange à capacidade do Estado, por meio de sua burocracia, de estabelecer parcerias com a sociedade com o propósito de promover bens coletivos. Aqui encontramos uma

inter-relação importante com a capacidade administrativa, pois entende-se que a habilidade para se relacionar com atores sociais sem o risco de captura por interesses particularistas depende da qualidade da burocracia. Neste ponto, retornamos ao argumento de Evans (2004): uma burocracia competente e coerente é mais capaz de estabelecer parcerias com os grupos sociais com vistas à consecução de projetos de desenvolvimento, isto é, com fins públicos. Isso se dá porque, quando carece de burocracia competente e coerente, o Estado fica mais sujeito a que interesses particularistas prevaleçam sobre os objetivos coletivos. Tal característica torna o estabelecimento de parcerias com a sociedade apenas mais uma oportunidade para a maximização do interesse individual, do que decorrem políticas particularistas, que atendem aos interesses daqueles grupos que conseguem participar desse sistema de trocas.

Além dessas, quando discutimos as especificidades das políticas públicas no Brasil, outros dois tipos de capacidades merecem ser mencionadas: de coordenação, relevante para contextos federativos, e de internacionalização, que enfoca os governos subnacionais.

A capacidade de coordenação se refere ao estabelecimento de mecanismos de colaboração entre atores estratégicos, voltados a articular as diversas agências burocráticas, assim como as relações entre governo central e esferas subnacionais (SANTANA, 2016). De forma específica, coordenar é uma maneira de organizar pessoas, recursos, informações etc. No campo das políticas públicas, a coordenação é uma dinâmica de execução de ações que ocorre por meio de articulação de recursos, visando reduzir sobreposições, redundâncias, fragmentações, incoerências e deficiências das políticas: é uma forma de tentar gerar sinergia entre as partes (GONTIJO, 2012).

A capacidade de coordenação ganha atenção tendo em vista o sistema federativo que coloca em jogo a autonomia e a interdependência dos três níveis de governo nos processos das políticas públicas. Nesse sentido, as políticas que demandam maiores capacidades de coordenação são aquelas que, normalmente, são planejadas para o longo prazo, pois, além de demandar um elevado investimento inicial, não trazem retorno imediato, deixando-as sujeitas às flutuações dos ciclos políticos (AGUIAR; LIMA, 2019), como as políticas industrial, de infraestrutura energética, ambiental e social.

Para as políticas sociais, a coordenação entre as organizações responsáveis pelas diferentes políticas como Educação, Saúde, Assistência Social e Geração de Renda é um dos fatores explicativos para a efetividade dos programas nacionais em sistemas federativos (BICHIR, 2016). Portanto, tal capacidade conformaria um instrumento para superar barreiras organizacionais e, conjuntamente com as capacidades burocrática e relacional, oportunizaria a continuidade da formulação e da implementação dessas políticas (AGUIAR; LIMA, 2019).

A capacidade de internacionalização, por sua vez, está relacionada à paradiplomacia, que diz respeito à promoção de relações internacionais por governos subnacionais. No Brasil, esse é um campo de atuação marcado por lacunas normativas

e centralização no governo federal (RUIZ; LIMA, 2021), contudo, os governos estaduais e municipais mantêm presença em redes internacionais e, de fato, conduzem relações internacionais (AGOPYAN, 2021; JUNGES, 2021). O conceito de capacidade de internacionalização busca apreender a dinâmica de geração e de endogeneização de recursos que se dá por meio desses espaços. Nesse escopo, o conceito tange à capacidade de inserção e de participação em redes e fóruns internacionais (de interação, concertação, cooperação, *advocacy* etc.) de forma a criar e/ou desenvolver recursos de poder para formulação e implementação de políticas públicas locais.

### **Como podemos operacionalizar o conceito de capacidades estatais?**

---

A tarefa de operacionalizar um conceito diz respeito à sua transformação em uma variável que pode ser verificada empiricamente. Isto é, como podemos observar as capacidades estatais em um dado contexto empírico? Quais estruturas e dinâmicas dos Estados nos oferecem algum entendimento sobre suas capacidades para construir e implementar políticas? Quais são os elementos e as características dos Estados que nos indicam a existência e o grau de qualidade de suas capacidades?

De acordo com Cingolani (2013), existem três tipos de abordagens para operacionalizar o conceito de capacidade estatal: (1) escolher uma única medida genérica, (2) usar um indicador composto e (3) enfocar um tipo de capacidade e usar *proxies* correspondentes. O primeiro tipo é mais frequentemente encontrado na literatura de economia e relações internacionais, na qual predominam os estudos estatísticos com amostras grandes. Algumas variáveis usadas como *proxy* da capacidade estatal são: PIB *per capita* (FEARON; LAITIN, 2003), taxas de homicídio (HAMM; KING, 2010) e antiguidade da burocracia (BOCKSTETTE; CHANDA; PUTTERMAN, 2002; KNUTSEN, 2013). Cingolani ressalta que esse tipo de mensuração deve ser cuidadosamente delineado para estabelecer de forma rigorosa os fatores causais explicativos.

A segunda abordagem reconhece as múltiplas dimensões da capacidade estatal, levando a indicadores compostos que agregam diversos aspectos. Ilustrativamente, Kocher (2010) une o poder do exército (coerciva), o profissionalismo burocrático (administrativa), a arrecadação de impostos (fiscal), as redes rodoviárias (infraestrutural) e as restrições ao executivo (legal) para medir a capacidade estatal; e Fortin (2010) combina a corrupção (administrativa), o dinheiro retido nos bancos e os direitos de propriedade (legal), os imposto sobre receita (fiscal) e as reformas infraestruturais (infraestrutural) para criar um *ranking*, visando comparar as capacidades estatais dos países pertencentes à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE). A média das pontuações das capacidades estatais combinadas permite classificar o desempenho geral de um país durante um determinado período, possibilitando a distinção entre Estados fortes e fracos (FORTIN, 2010).

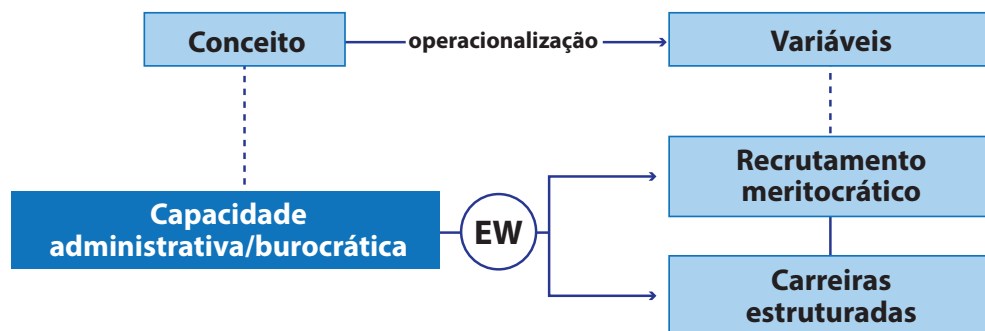
Na terceira abordagem, o foco recai sobre um aspecto da capacidade, e a dimensão de interesse corresponde a medidas claras. Por exemplo, enfocando a capacidade administrativa/burocrática encontramos as *proxies*: recrutamento meritocrático e carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho (EVANS; RAUCH, 1999) e proporção de estatutários com formação superior e forma de recrutamento (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; SOUZA, 2017). Esta abordagem é bastante popular, por isso vamos explorar um pouco mais alguns trabalhos.

A capacidade administrativa/burocrática, como vimos, é uma das mais estudadas. De forma geral, pesquisadoras e pesquisadores buscam compreender as relações entre a qualidade das burocracias estatais na configuração e nos resultados das políticas públicas. Neste caminho, Evans e Rauch (1999) examinaram o efeito da capacidade administrativa/burocrática sobre o crescimento econômico. Para isso, elaboraram a escala weberiana (EW), que mede o grau com que as agências do Estado são caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e oferecem carreiras estruturadas e gratificação de desempenho. Assim, a escala é formada por dois indicadores:

- a) Recrutamento meritocrático: baseado em uma combinação de educação e verificação (que avalia a competência, como num concurso público).
- b) Carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho: expressa a oferta de recompensas tangíveis e intangíveis a longo prazo para os funcionários, objetivando não apenas o aumento da competência e da coerência corporativa, mas também a redução da atratividade dos retornos rápidos por meio de práticas corruptas.

Os autores concluíram que há uma associação positiva entre a EW dos Estados e o crescimento econômico, ou seja, quanto maior o *score* na escala (recrutamento e carreira), maior o crescimento econômico (em termos PIB *per capita*). Um esquema da operacionalização está na Figura 3.

**Figura 3 – Operacionalização do conceito de capacidade estatal em Evans e Rauch (1999)**



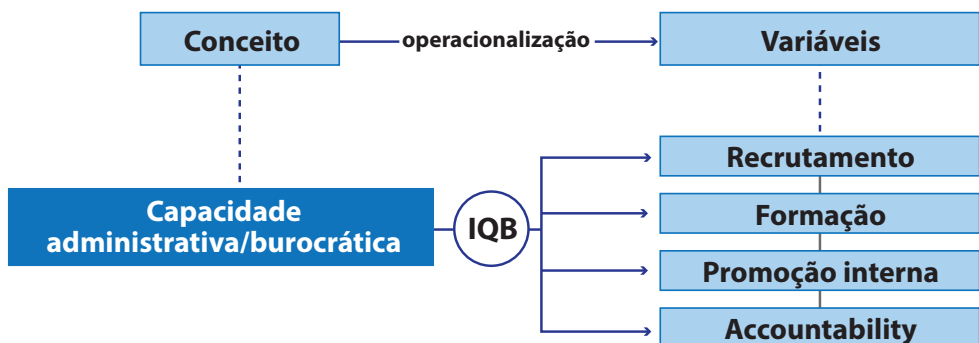
Fonte: elaborada pelos autores.

Celina Souza (2015), por sua vez, investigou a relação entre a qualidade da burocracia e a eficácia de quatro políticas de desenvolvimento: ambiental, industrial, infraestrutura e inovação no governo federal do Brasil. Para isso, a autora elaborou o índice da qualidade da burocracia (IQB), formado por quatro dimensões:

- a) Recrutamento: proporção de servidores com contrato temporário e proporção de servidores requisitados.
- b) Formação: proporção de servidores concursados generalistas e proporção de servidores concursados especialistas.
- c) Promoção interna: ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira.
- d) *Accountability*: proporção de servidores demitidos por processos administrativos.

A autora constatou que “a qualidade da burocracia brasileira é alta”, contudo, quando se observa cada dimensão do IQB separadamente, “algumas agências governamentais que formulam e implementam políticas de desenvolvimento ainda apresentam deficiências, particularmente no que diz respeito [...] à existência de carreira estável” (SOUZA, 2015, p. 60-61). Um esquema da operacionalização consta na Figura 4.

**Figura 4 – Operacionalização do conceito de capacidade estatal em Souza (2015)**



Fonte: elaborada pelos autores.

Já Marenco, Strohschoen e Joner (2017) investigaram em que medida a qualidade da burocracia dos municípios brasileiros contribuiu no esforço de ampliação da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Como *proxy* para qualidade da burocracia, utilizaram a proporção de “estatutários com formação superior” no funcionalismo municipal. Como resultado, verificaram que quanto mais profissionalizadas são as administrações municipais, maior é a chance do incremento da arrecadação do IPTU.

Um estudo que aborda dois tipos de capacidades estatais é o de Segatto, Euclydes e Abrucio (2021). Eles trabalharam com as capacidades técnico-política e político-relacional, em dois níveis: organizacional e individual, conforme mostra o Quadro 3. O objetivo foi investigar os efeitos da qualidade das capacidades estatais na implementação da política de educação em oito municípios brasileiros. Como resultado, identificaram que estas capacidades são frágeis nos municípios estudados e apontam as áreas que merecem maior atenção, tendo em vista o objetivo de melhorar a qualidade da política de educação.

**Quadro 3 – Operacionalização das capacidades estatais**

| Capacidade             | Organizacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Individual                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Técnico-administrativa | <ul style="list-style-type: none"><li>Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, principalmente nas áreas estratégicas – pedagógica e administrativo-financeira.</li><li>Sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações.</li><li>Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais.</li><li>Existência de processos e mecanismos institucionalizados e previamente definidos de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Perfil e trajetória do secretário e dos gestores.</li><li>Papéis dos gestores e burocratas no processo de decisão e implementação.</li><li>Práticas, conhecimentos e competências nas políticas e em seus instrumentos.</li></ul>                            |
| Político-relacional    | <ul style="list-style-type: none"><li>Parcerias formalizadas com outras organizações públicas, organizações privadas e sociedade civil.</li><li>Mecanismos institucionalizados de relacionamento com Legislativo, Judiciário e órgãos de controle.</li><li>Papel dos conselhos de participação social.</li><li>Mecanismos de comunicação entre secretarias de educação e escolas.</li><li>Participação em consórcios e arranjos.</li></ul>                                                               | <ul style="list-style-type: none"><li>Relações entre gestores das secretarias de educação e gestores de outros órgãos e organizações.</li><li>Relação entre coordenadores pedagógicos e equipes de gestão escolar.</li><li>Participação de gestores em redes e comunidades de políticas.</li></ul> |

Fonte: elaborado pelos autores com base em Segatto, Euclydes e Abrucio (2021, p. 6).

Por fim, o trabalho de Sátyro e Cunha (2018) aborda uma capacidade estatal diferente das demais: a capacidade transformativa. As autoras investigaram a capacidade do governo federal brasileiro de induzir a criação de uma burocracia, no nível municipal, que permitisse promover a institucionalização da Política Nacional de Assistência Social. Segundo as autoras, “a capacidade transformativa está relacionada com o aprendizado institucional e o aprendizado organizacional” (SÁTYRO; CUNHA, 2018, p. 366), o primeiro diz respeito a um sistema, envolvendo diversas agências; o segundo, a uma organização específica.

O conceito de capacidade transformativa foi operacionalizado em três variáveis:

- a) Estrutura e organização da burocracia do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).
- b) Aprendizado organizacional.
- c) Indução do comportamento de outros níveis de governo por meio de portarias e decretos.

As autoras verificaram que a estruturação de uma burocracia qualificada no MDS, o processo de aprendizagem ocorrido na implementação das normas de indução e sua consequente adaptação às especificidades locais, em conjunto com a concertação propiciada pelos fóruns de articulação intergovernamental, foram capazes de induzir a adesão dos municípios à política e a criação das burocracias que promovam sua implementação.

Enfim, o conceito de capacidade estatal pode ser operacionalizado de diversas formas, a depender do interesse de pesquisa. Vimos que as autoras e os autores citados utilizaram tal conceito para buscar compreender como as políticas são desenhadas, implementadas e quais são seus resultados. Ainda, podemos perceber que os estudos sobre capacidades estatais produzem conhecimento sobre o funcionamento do Estado e suas consequências para as políticas públicas. Como resultado, eles oferecem informações valiosas que podem auxiliar a gestão pública a incrementar suas ações.

#### Resumo

Neste capítulo, demonstramos que:

- Capacidade estatal diz respeito a condições, recursos e habilidades para formular e implementar políticas públicas que atendam às demandas e às necessidades da sociedade.
- A capacidade estatal não é um fim em si mesma, mas é insumo e meio para que os governos formulem e implementem políticas qualificadas que possam responder aos desafios das sociedades contemporâneas.
- A capacidade estatal se manifesta em diversas dimensões relacionadas e interdependentes, e a literatura aponta seus diversos tipos: administrativa, coercitiva, fiscal, legal, política, relacional e transformativa.
- A capacidade estatal não é um atributo fixo, ou seja, pode tanto ser criada como se deteriorar e ser mais desenvolvida num setor de política pública do que em outro (EVANS, 2004; SOUZA, 2017; SINGH; RAMESH, 2018).

#### Leituras e vídeos sugeridos

Para aprofundar o estudo, sugerimos algumas publicações que discutem e operacionalizam o conceito de capacidades estatais para analisar políticas públicas no contexto brasileiro. Bom estudo!

## Vídeos

- **Desenvolvimento de Capacidades Estatais no Brasil**, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).  
Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fTn-IW2-2Bs&t=38s>. Acesso em: 9 fev. 2023.
- **Capacidade Estatal: como medir e que diferença faz para as políticas públicas?**, do NUPERGS.  
Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-aQGegdrVbQ>. Acesso em: 9 fev. 2023.

## Leituras

GOMES, Marília Della Lúcia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 83-104, 2017.

GOMIDE, Alexandre Ávila; PEREIRA, Ana Karine.; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GRIN, Eduardo José. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 13, n. 2, 2021.

LOUREIRO, Maria Rita; CALABREZ, Felipe. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 75, 2020.

NASCIMENTO, Luma Neto. Mais capacidade estatal, menos corrupção? Uma análise para a América Latina (1996-2015). *Revista Sociologia e Política*, v.26, n.68, p. 95-10, 2018.

NUNES, Wellington. Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, 2020.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (Org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: IPEA, 2020.

## Referências

- AGOPYAN, Kelly Komatsu. Los derechos humanos en las ciudades y la cooperación internacional a través de las redes: el caso de la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la ciudad de São Paulo (2013-2016). *Trabajos de investigación en paradiplomacia*, v. 10, n. 1, p. 140-160, 2021.
- AGUIAR, Rafael B. de; LIMA, Luciana L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, n. 89, p. 1-28, 2019.
- BICHIR, Renata M. Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, Alexandre de A.; BOSCHI, Renato R. (Ed.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.
- BOCKSTETTE, Valeria; CHANDA, Areendam; PUTTERMAN, Louis. States and Markets: The Advantage of an Early Start. *Journal of Economic Growth*, v. 7, n. 4, p. 347-369, 2002.
- CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. *WIDER Working Papers*, United Nations University, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), v. 2013, n. 53, 2013.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- EVANS, Peter; 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, p. 748-765, 1999.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.
- FEARON, James D.; LAITIN, David D. Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, v. 97, n. 1, p. 75-90, 2003.
- FORTIN, Jessica. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. *European Journal of Political Research*, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010.
- GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila.; BOSCHI, Renato R. (Ed.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.
- GONTIJO, José Geraldo L. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio (Ed.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.
- HAMM, Patrick; KING, Laurence. P. Post-Manichean Economics: Foreign Investment, State Capacity and Economic Development in Transition Economies. *WIDER Working Papers*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts at Amherst, v. 227, 2010.
- JUNGES, Matheus da S. La institucionalización de la paradiplomacia financiera en las entidades subnacionales: el caso de Rio Grande do Sul. *Trabajos de investigación en paradiplomacia*, v. 10, n. 1, p. 41-63, 2021.
- KNUTSEN, Carl H. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. *World Development*, v. 43, p. 1-18, 2013.
- KOCHER, Matthew. State Capacity as a Conceptual Variable. *Yale Journal of International Affairs*, v. 5, n. 2004, p. 137-145, 2010.

LIMA, Luciana L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana (online)*, v. 12, 2020.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza B.; JONER, Willian. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

REPETTO, Fábian. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos de trabajo del INDES*, v. 52, n. 1, 2004.

RUIZ, Karina P. B.; LIMA, Luciana L. La dimensión intramunicipal de la paradiplomacia brasileña: análisis del foro nacional de secretarios y gerentes municipales de relaciones internacionales. *Trabajos de investigación en paradiplomacia*, v. 10, n. 1, p. 120-139, 2021.

SANTANA, Carlos Henrique V. Política de Infraestrutura Energética e Capacidades Estatais nos BRICS. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila.; BOSCHI, Renato. R. (Ed.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 3, p. 363-385, 2018.

SEGATTO, Catarina I.; EUCLYDES, Filipe M.; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021.

SINGH BALI, Azad; RAMESH, M. Policy capacity: a design perspective. In: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. (Ed.). *Routledge Handbook of Policy Design*. New York: Routledge, 2018.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, IPEA, n. 2035, 2015.

SOUZA, Celina. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila.; BOSCHI, Renato. R. (Ed.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

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

## Luciana Leite Lima

É professora do Departamento de Sociologia do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), mestre em Sociologia (UFRGS) e bacharel em Administração (Unisinos).

**Rafael Barbosa de Aguiar**

É doutorando em Políticas Públicas (UFRGS) e Secretário de Planejamento e Gestão na Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí/SP. Mestre em Políticas Públicas (UFRGS) e bacharel em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).

**Lizandro Lui**

É professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Brasília). Doutor e mestre em Sociologia (ambos pela UFRGS) e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).