

Capítulo 3 - Texto de referência

Capacidades estatais e políticas sociais

Você já se perguntou por que algumas políticas sociais apresentam melhores resultados do que outras? E o que contribuiria para esses resultados melhores? Uma das respostas para isso são as chamadas *capacidades estatais*, que se referem aos recursos e condições que permitem ao Estado formular e implementar políticas públicas efetivas, eficazes e eficientes. Isso implica dizer que o Estado tem capacidade de formular e buscar o alcance de objetivos que venham a resolver problemas públicos, mobilizando condições e recursos necessários para isso. Essa capacidade de ação pode variar ao longo do tempo e conforme áreas de atuação do Estado, dependendo da sua organização interna e das relações que ele estabelece com a sociedade, o que leva a resultados diferenciados.

Estudos internacionais sobre capacidades estatais identificaram sete principais tipos, que são interdependentes e essenciais para o funcionamento do Estado: administrativa, coercitiva, fiscal, legal, política, relacional e transformativa. Pesquisadores brasileiros adaptaram as categorias internacionais, destacando as capacidades:

- Administrativa, que envolve eficiência na implementação de políticas e a formação de uma burocracia qualificada.
- Legal, que se refere à manutenção de um sistema jurídico confiável.
- Fiscal, que é a habilidade de arrecadar tributos, recursos que são fundamentais para o funcionamento estatal.
- Relacional, que destaca a relação do Estado com a sociedade e com grupos sociais.
- Coordenação, que é importante em contextos federativos, para articular diferentes níveis de governo.
- Internacionalização, que se refere à inserção em redes internacionais, especialmente de governos subnacionais.

Como utilizar esses conceitos para estudar e compreender as políticas sociais?

Transformando o conceito em variáveis mensuráveis! Isso pode ser feito por meio de

três abordagens principais: (1) medida única genérica, como PIB *per capita* e antiguidade da burocracia, taxas de homicídio; (2) indicador composto, que combina indicadores de várias dimensões de capacidade estatal, como a legal, a coercitiva e a fiscal; e (3) *proxies*, que focam numa dimensão específica e estabelecem medidas indiretas que correspondam àquela dimensão, como a capacidade administrativa medida por *proxies* como o tipo de recrutamento da burocracia, carreira com progressão funcional, gratificação por desempenho.

Como você deve ter percebido, a capacidade estatal é fundamental para a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas. Uma pesquisa sobre capacidades estatais nas políticas municipais de educação, apresentada pelos autores do texto consultado, mostra a fragilidade dos oito municípios pesquisados e destaca áreas que precisam de mais atenção para que se melhore a qualidade da educação. Outra pesquisa evidencia a capacidade transformativa do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, demonstrando que a estrutura e organização da instituição, o aprendizado institucional, a indução por meio de portarias e decretos, a formação de uma burocracia qualificada e a existência de fóruns de articulação intergovernamental foram importantes para que os municípios aderissem às políticas coordenadas pelo Ministério, inclusive institucionalizando burocracias municipais.

O conceito de capacidade estatal, portanto, pode contribuir para analisar o funcionamento do Estado e suas consequências nas políticas públicas, auxiliando na produção de conhecimento que auxilia na gestão pública e na melhoria das ações governamentais. Portanto, o entendimento das capacidades estatais é vital para compreender o funcionamento do Estado e aprimorar a gestão pública, promover o desenvolvimento e a inclusão social.

Fonte: LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. *Capacidades estatais: mais autonomia ou mais coordenação?* In: SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. (org.). **Descomplicando Políticas Sociais no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG : Fino Traço, 2023. (p.59-74).