

# NOTAS SOBRE A CONSTRUÇÃO E A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE CAPACIDADES ESTATAIS

EDUARDO JOSÉ GRIN\*

## RESUMO

O artigo discute o conceito de capacidade estatal para verificar como algumas das teorias mais relevantes da literatura sobre construção de conceitos podem ser aplicadas a esse caso. Inicialmente se apresentam as abordagens clássicas sobre o tema, partindo daquela que foi proposta por Sartori e avançando até a formulação concebida por Goertz e sua modelagem de conceitos em três níveis (o básico, o secundário e o operacional). O texto prossegue analisando a literatura em ciência política e administração pública que discute como o conceito de capacidade estatal pode ser útil para analisar as condições que os governos dispõem para implementar suas políticas. A premissa dos auto-

res analisados é que autonomia governamental é uma variável influenciada por suas capacidades políticas, técnicas, administrativa e institucional. E, do ponto de vista analítico, importa identificar as dimensões mais relevantes que sustentam o poder de agência dos governos, bem como os indicadores que operacionalmente ajudam a avaliar a sua performance. Por fim, se discute como essa visão teórica se aplica em um caso concreto: o Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT). Este é uma linha de financiamento do BNDES voltada a desenvolver capacidades estatais e institucionais em municípios brasileiros.

## PALAVRAS - CHAVE

Poder de agência, autonomia, capacidade estatal, multidimensionalidade, estrutura conceitual.

\*O autor agradece os comentários dos pareceristas anônimos da Revista *Teoria & Sociedade*.

## INTRODUÇÃO

Não deve por acaso que Goertz (2006) se socorre em Stuart Mill para justificar que a escolha lógica de conceitos é a tarefa inicial para se construírem proposições teóricas, sobretudo, quando buscam apoiar explicações causais e que são multidimensionais. Assim, se a teoria orienta a constituição de hipóteses causais, maior deve ser o esforço de estruturar um conceito, pois ajuda a informar o escopo de uma pesquisa. É nessa direção que segue esse artigo visando discutir o conceito de capacidades estatais, e a forma em que ele pode ser logicamente estruturado, em linha com a literatura que aborda a construção de conceitos.

Para tanto, o texto está estruturado da seguinte forma. A seção inicial traz a visão de autores que tratam de considerações teóricas e metodológicas sobre a formação de conceitos. A formulação de Sartori (1970) e a metáfora da “escada da abstração” que enfatiza a extensão e a intensidade de um conceito é a referência inicial dessa literatura. Por sua vez, Collier & Mahon (1993), discutem o problema da “extensão conceitual” proposto por Sartori, mas acrescentam as abordagens da semelhança familiar e a das categorias radiais<sup>1</sup>. Para Gerring (1999), a construção de conceitos é um *trade-off* entre parâmetros, cuja ênfase e peso são decididos pelo pesquisador conforme sua relevância contextual. Já Goertz (2006) propõe uma estrutura conceitual em três níveis: o básico que apresenta a visão geral; o secundário que desdobra as dimensões relevantes, e o terceiro que trata das questões operacionais de mensuração por meio de indicadores. Este autor ainda enfatiza que há duas tradições predominantes na literatura sobre construção de conceitos: a lógica determinista das condições necessárias e suficientes e a lógica da “semelhança familiar” em que todas as dimensões têm probabilidades iguais de ocorrerem, o que amplia a extensão conceitual, apesar do acréscimo de atributos que aumentam a sua conotação.

A segunda parte do artigo utiliza esse debate teórico, notadamente a proposta de Goertz (2006), para analisar como ele pode ser útil na estruturação do conceito de capacidade estatal. Ao se discutir a literatura sobre o tema, eu busco organizar o conceito em seus três níveis, bem como abordo algumas dificuldades teóricas e metodológicas para adequar essa visão multinível ao tema das capacidades estatais. Na terceira seção, visando aproximar o debate de um referente empírico, eu utilizo a discussão do conceito de capacidade estatal para analisar um programa do governo federal, no Brasil, voltado ao desenvolvimento administrativo e institucional de municípios: o PMAT (Programa de Modernização das Administrações Tributárias).

1 A lógica da semelhança familiar, para Collier e Mahon (1993), identifica um conjunto de atributos que podem ser intercambiados ou reunidos de modo a evidenciar empiricamente um conceito na análise de casos particulares, no que se distingue da lógica clássica de conceitos cujos atributos têm limites claros, segundo Sartori (1970). Na lógica das categorias radiais, o significado global de uma categoria é ancorado em uma “subcategoria central”, que corresponde ao “melhor” caso da categoria e ao redor do qual se constroem as variações que são “subcategorias não centrais”.

Esta seção aborda questões que a literatura considera importantes para a tarefa de construção e análise de conceitos. Mesmo que a análise e a constituição conceitual pareçam semânticas, sua relevância está em ajudar a compreender fenômenos sociais e por isso seu desafio é desenvolver proposições teóricas explicativas. Nesse sentido, para Gerring (1999), o problema inicial é identificar os termos e definições a serem consideradas na construção de um conceito, sem a rigidez de *regras* que é atribuída à visão de Sartori. Devem-se considerar oito *parâmetros* que orientam a formação conceitual: familiaridade, ressonância (como os termos soam para o público); parcimônia (quão resumidos são os atributos de intensidade); coerência (relação lógica entre os atributos); diferenciação (frente a conceitos similares); profundidade (propriedades anexas partilhadas nos exemplos englobados pelo conceito); utilidade teórica (dentro do campo de inferências) e; utilidade do campo (conceitos relacionados e similares). O *trade-off* entre esses critérios permite que a construção de um conceito seja lógica e contextual, pois seleciona os atributos mais relevantes e aproxima as tarefas do reino “fenomênico” daquelas do plano “teórico” ou “linguístico”. Assim, para Gerring (1999: 389), “o melhor que nós podemos fazer ao analisar e guiar a conceitualização é manter a trajetória dos parâmetros”. Com isso, o autor enfatiza que não se pode enfrentar o desafio teórico e prático da construção de conceitos carente de referências e de elementos que validem seus nexos e atributos propostos.

Alguns desses critérios são úteis para discutir o conceito de capacidade estatal e serão abordados a seguir. Em primeiro lugar, a coerência interna, considerada a mais importante pelo autor, pois trata da semelhança lógica ou funcional entre os atributos. Para Gerring (1999: 374), “as definições mais coerentes são aquelas que identificam um “núcleo” ou significado “essencial”, pois essas são as mais importantes características de um objeto das quais as outras dependem para sua sobrevivência”<sup>2</sup>. Em segundo lugar, a diferenciação, o lado externo da coerência, é que torna claros os limites de um conceito diante de termos similares, visando evitar sobreposições, e pode ser obtida ampliando sua intensidade e conotação. Isto torna um conceito mais especificável para testes operacionais, fornece critérios para sua aplicação e amplia a relevância de sua delimitação (Gerring 1999: 376). Sobre a diferenciação, o argumento de Gerring é similar ao de Goertz (2006): definições úteis de conceitos possuem os seus *contrários* e falam não apenas o que ele é, mas também o que ele não é. Voltaremos a esse ponto adiante. Em relação à

2 Em um texto posterior, Gerring (2002) apresenta o que chama de “o processo de definição min-max” para a reconstrução conceitual a partir do uso ordinário da linguagem. O polo “mínimo” é identificado pelos poucos atributos necessários que os usos não-idiossincráticos do termo têm em comum. O polo “máximo”, que é o tipo ideal, identifica os atributos que definem um termo em sua forma mais pura. Essa estratégia é distinta da escala contínua proposta por Goertz (2006) que se constrói entre dois extremos avaliados como o mais negativo e o mais positivo.

diferenciação, Gerring ainda chama a atenção para o seguinte aspecto:

A differentiated concept is a concept that is operationalizable - its referents can be located in physical space. However, the actual operationalization of a concept is a task separate from concept formation. Concept formation refers to the choice of terms, attributes, and entities to be defined, not to the indicators used to find them. As Jevons remarks, "it will often happen that the so-called important points of an object are not those which can most readily be observed." In this situation it is the important points - whatever they may be - not the observables (indicators) that rightly define the object. (Gerring 1999: 378)

A operacionalidade de um conceito integra a sua concepção e aqueles que não conseguem ser aplicados à realidade fenomênica, ou o são de muitas formas, não podem ser diferenciados. Embora Gerring não explicita sua visão, a lógica das condições necessárias e suficientes aproxima coerência interna e diferenciação externa para os conceitos "verem" e "falarem" das "coisas" em sua essência. Para Gerring (1999; 2002), não se podem fazer concessões para a superficialidade dos conceitos, pois quanto maior a sua profundidade em relação aos atributos mínimos partilhados, maior a sua extensão e alcance explicativo diante de referentes empíricos. Como geralmente conceitos categorizam, tem-se aí mais um argumento em favor de definições mais amplas, mas não abstratas, "pois nós necessitamos um meio de falar sobre as coisas" para designá-las. De forma geral, o autor entende que os conceitos devem conter uma ontologia que constitua de forma discernível sua coerência interna em termos de sua natureza essencial, e também das dimensões mais relevantes de sua constituição. Em terceiro lugar, o critério da utilidade do campo opera com a familiaridade de conceitos vizinhos, de modo que atributos aplicados ao conceito central servem para aqueles mais periféricos (por exemplo, capacidade de estado e capacidade burocrática, este com um alcance menor, é uma dimensão do primeiro, como será visto na terceira seção). Com este recurso analítico, o autor busca distinguir a complexidade das questões, o que ajuda a organizar e diferenciar os aspectos centrais de um conceito das dimensões que são logicamente subordinados em termos de alcance explicativo.

Sob um enfoque distinto, Goertz (2006) também se afasta "escada da generalidade" de Sartori ao enfatizar a importância de se definir o nível básico de um conceito, ao qual se podem acrescer ou subtrair dimensões. O autor busca uma "síntese" entre duas lógicas distintas de construção dos conceitos: a escada da abstração com a visão determinística das condições necessárias e suficientes e a concepção probabilística construída em torno de um contínuo em que as dimensões secundárias variam do polo negativo, geralmente representado por um valor zero, até o polo positivo expresso pelo número um. Este recurso aumenta a coerência de um conceito, sobretudo a vantagem de matizar classificações não captadas pela visão dicotômica. Colocado de outra forma, Sartori vê

sua escada na direção vertical e, quanto mais se sobe, maior o risco da generalização e abstração conceitual. Por sua vez, Goertz (2006) entende que uma linha horizontal pode conter variações conceituais entre seus extremos, o que permite obter uma maior ponderação empírica na utilização dos conceitos. A rigor, a crítica à Sartori se dirige para a rigidez de sua construção conceitual, pois é pouco flexível para ser aplicada em distintos contextos. Porém, segundo Goertz (2006), não se trata de relativizar a formação de conceitos, mas sim de moderar determinismos que reduzem suas possibilidades explicativas.

Nesse aspecto, a visão de Gerring (2002) é distinta, pois a concepção mínima de um conceito é mais extensa ao se basear em poucos atributos obrigatórios; enquanto a maximização é uma construção contextual que extrai as demais condições consideradas suficientes do tipo ideal. Esse mecanismo permite conciliar, em diversos contextos, a profusão dos conceitos nas ciências sociais com o seu sentido central. O ganho para a análise científica, segundo o autor, é evitar definições arbitrárias de dimensões dos conceitos. E a extensão conceitual é recomendável, já que a maior a variedade de exemplos cobertos é útil como critério de *inferência*, e não para a sua *delimitação* na “escada da abstração”. Isso porque, segundo Gerring (1999: 385), “o número de coisas que um conceito se refere, em si mesmo não diz nada sobre sua utilidade para a análise nas ciências sociais”, pois o que importa é sua função referencial na realidade empírica. Mas essa proposta teórica e metodológica supõe um acordo sobre a concepção mínima de um conceito, ao qual se somam atributos contextuais obtidos das condições suficientes presentes no tipo ideal. O que o autor propõe é uma maior discricionariedade na utilização operacional de um conceito, respeitadas suas delimitações básicas. Contudo, nesse ponto, sua resposta é vaga, ao afirmar que “em algum lugar entre as duas repousa o terreno de definições contextuais não idiossincráticas”. Não fica claro o relacionamento empírico entre o elenco de condições necessárias e suficientes, ademais da possibilidade de ajustes contextuais poderem se prestar às adaptações *ad hoc*.

Uma forma de enfrentar essa questão, para Goertz (2006: 27), é que um conceito deve definir seus atributos centrais e inter-relações, no que chama de abordagem ontológica, realista e causal. Por Isso, desenvolver um conceito é mais do que fornecer uma definição, pois se decide o que é relevante sobre uma entidade. Raciocínio similar propõe Adock (2005): a tarefa chave na análise de um conceito é distinguir as propriedades “anexas” dos atributos “definidores” que identificam o referente, estabelecem os limites essenciais e diferenciam o que ele é do que não é. Esta construção, e implicitamente as medidas quantitativas de um conceito, é uma ação prévia às escolhas metodológicas, no que se assemelha à visão de Sartori. O que o autor busca frisar é a necessidade de se constituir uma abordagem teórica do conceito para fins empíricos. Tal processo é uma escolha do pesquisador, e que pode informar opções metodológicas posteriores, mas é anterior a essas em termos lógicos. Pelo menos se devem problematizar os conceitos disponíveis para verificar sua adequação às finalidades de um estudo, o que também reforça a ante-

rioridade dessa discussão. Por isso, para Goertz, a construção de um conceito é:

“[...] ontológica porque ela focaliza sobre o que constitui um fenômeno. É causal porque ela identifica atributos ontológicos que jogam um papel chave nas hipóteses causais, explicações e mecanismos. É realista porque ela envolve uma análise empírica do fenômeno. Minha abordagem enfatiza que a análise dos conceitos envolve verificar as características constitutivas de um fenômeno que têm poderes causais centrais. Estes poderes causais e seus mecanismos causais relacionados jogam um papel chave em nossas teorias. (Goertz 2006: 17)

Esta “teoria da ontologia” possui duas tradições centrais sobre a formação de conceitos: a) a que define as condições necessárias e suficientes, segundo uma lógica dicotômica em que categorias estão presentes ou não, e em que cada dimensão secundária é uma condição necessária, e a “combinação” de todas representa as condições de suficiência e; b) a que enfatiza a “semelhança familiar”, restrita às condições suficientes, pois se uma ou mais dimensões estão presentes, segundo a regra *m-of-n*<sup>3</sup>, o conceito é válido teórica e empiricamente. Escolher uma ou outra tem consequências sobre a cobertura empírica de um conceito, mesmo que para ambas o autor aplique sua concepção de três níveis para se construir um conceito, tal como segue.

No nível básico se apresentam os termos teóricos mais abstratos (como “democracia”) aos quais se podem adicionar adjetivos (como “democracia parlamentar”). Nesse nível, se devem definir três importantes questões: a) o polo negativo do conceito; b) o seu conteúdo substantivo; c) a relação entre o polo positivo e o negativo para verificar se são dicotômicos ou contínuos. Para Goertz (2006), as pesquisas tendem a definir o polo positivo do conceito, apesar disso ser controverso, pois o nível básico geralmente é a variável dependente a ser confirmada e não afirmada *a priori*. Apresenta-se um fim, em geral positivo, de algo que pode vir a ser um *continuum*. Daí que a construção conceitual deve pensar não apenas o polo positivo, mas também o negativo, o que possibilita gerar mediações entre ambos. Este procedimento ajuda a construir um conceito multidimensional e multinível, sobretudo os polos opostos nas dimensões secundárias. Mas, segundo Collier e Mahon (1993: 82), o polo mais positivo não é um tipo ideal, mas sim o conceito com suas dimensões no nível básico que podem ser comparadas com os subtipos existentes dentro do contínuo. Por isso, a análise conceitual deve definir como operam suas dimensões de segundo nível e que influem na construção de variáveis independentes e dependentes. Adicionar uma dimensão, como gênero no conceito de *welfare state*, por

3 Goertz (2006: 75) explica que duas observações são consideradas membros da mesma família se partilham suficientes características em comum. A regra se aplica quando um conceito possui ao menos a metade das dimensões consideradas relevantes. Assim, “no mínimo um de dois” ou “no mínimo dois de quatro”, por exemplo.

exemplo, tem efeitos teóricos e metodológicos e pode alterar a relação entre causa e efeito.

Esta forma de iniciar a construção de um conceito pode parecer abstrata e distante de sua operacionalização. Mas a primeira ressalva é reforçar o que já foi frisado: a anterioridade do esforço de problematizar o conceito para verificar seu alcance explicativo. Em segundo lugar, realizam-se estudos empíricos para testar a adequação de conceitos à realidade analisada, e que ajudam a localizá-lo em um processo contínuo de explicação. Por exemplo, democracia no plano eleitoral pode não abarcar todas as dimensões relevantes do conceito, mas em termos explicativos serve para diferenciá-la do polo mais negativo que prescinde desse atributo. É nessa medida que o nível básico de um conceito é uma variável dependente das dimensões que são testadas para verificar sua aderência empírica no interior de um *continuum* explicativo. E por ser assim, um conceito multinível pode ser tratado sem justapor ou adicionar dimensões para se compreender os fenômenos sociais. Adaptações são possíveis, pois os conceitos não precisam ter a mesma tradução à realidade empírica para terem validade explicativa.

No nível secundário, deve-se considerar a estrutura interna do conceito e suas partes constitutivas (por exemplo, eleições competitivas e os direitos civis em uma democracia), já que podem operar como mecanismos causais explicativos. Portanto, é das dimensões que surgem as variáveis independentes que ajudam a explicar a “localização” empírica de um conceito. Tais dimensões são relacionadas e interagem com o ambiente, geralmente de forma causal, além de expressarem as características chave de um conceito. E identificá-las é importante, pois “usualmente o nível básico é muito abstrato e complexo para ser diretamente convertido no nível de dados/indicadores. O nível secundário fornece um vínculo teórico entre o nível abstrato e o nível concreto dos dados/indicadores” (Goertz 2006: 53). Por isso, as dimensões relevantes são aquelas que operam como mecanismos causais na interação com o mundo externo, o que as torna chave para se formular hipóteses explicativas. Assim, não é possível separar a ontologia de um conceito da construção de explicações e mecanismos causais, o que também torna a abordagem realista. Contudo, essa concepção assume, para o autor, uma visão funcionalista dos fenômenos. Por exemplo, admitir que a democracia não *funciona* bem, a menos que as liberdades civis estejam presentes, reforça uma *teoria* sobre a *inter-relação* entre as partes do conceito.

Com isso, Goertz frisa que os dois primeiros níveis tratam da superestrutura teórica conceitual: do nível básico parte a definição da variável dependente e dos níveis secundários as hipóteses causais. Nessa abordagem de viés funcionalista, o caráter de suficiência se define pelo que Goertz chama da “cola” entre as condições necessárias (as dimensões) de um fenômeno para construir a sua visão positiva. A analogia figurada aqui seria a de uma “árvore conceitual” em que seu tronco sustenta os galhos que, por sua vez, são todos necessários para gerar um conjunto suficiente em sua existência. Em termos

mais operacionais, isso equivale a dizer que as dimensões são formas de mediação com a realidade que podem ter mais ou menos aderência, conforme o contexto ao qual se busca aplicá-las para fins explicativos. E isso só reforça a importância das dimensões como variáveis explicativas e para construir hipóteses causais.

No terceiro nível, o foco é operacionalizar e mensurar os indicadores para reunir informações. Ao operar com a lógica *fuzzy*, Goertz (2006) assume que as dimensões de um conceito são contínuas e que a dicotomia é um caso especial de continuidade. Mas aceitar a tese do contínuo supõe uma estrutura conceitual completa que inclua o “mínimo” e o “máximo” de dimensões. Assim, é importante listar as dimensões, explicar sua inter-relação, sobretudo, a interação causal, explicitar das condições necessárias e os critérios de suficiência. Porém quando se definem as dimensões ou indicadores costuma surgir a questão da ponderação (seja na visão das condições necessárias e suficientes ou na lógica da semelhança familiar em que as dimensões são substituíveis, conforme sua saliência para um fenômeno)<sup>4</sup>. Para Goertz (2006), é razoável se admitir que existam dimensões com pesos distintos, o que demanda ponderá-las. Portanto, formalizar conceitos e indicar a importância relativa das categorias não é um problema, desde que seja explicitamente tratado com base em um esquema teoricamente justificado. Inicialmente, para responder à tarefa de construir indicadores para operacionalizar um conceito se requer a delimitação de suas dimensões. Como são essas as “partes” constitutivas que ajudam a estruturar hipóteses explicativas, o seu alcance empírico pode ser mais embasado quando se escolhem e se definem indicadores que ajudam verificar a aderência de um conceito à realidade.

Segundo o autor, os indicadores geralmente são concebidos como a tradução e o efeito de variáveis não mensuradas presentes na formulação dos conceitos, e que operam como causas latentes dos mesmos (ao mesmo tempo, são causas da variável dependente). Por isso, para Goertz (2006) e Schedler (2010), a operacionalização de um conceito ocorre desde o nível mais abstrato até os indicadores, cujas variáveis buscam mensurar um fenômeno. Contudo, antes de se examinarem as relações causais entre indicadores e os níveis básico e secundário, deve-se verificar se expressam a ontologia de um conceito. Os níveis básico e secundário são *constitutivos* e sua relação é antes de identidade do que de causação (seja na lógica das condições necessárias e suficientes ou para a “semelhança familiar”). Para Goertz (2006: 62), “parte do problema é que nós temos simultaneamente uma teoria ontológica do fenômeno e nós escolhemos os níveis secundários em parte por

4 Embora, na visão das condições necessárias e suficientes, que trabalha com variáveis dicotômicas, quase por definição suas dimensões não sejam ponderadas.

causa de seus poderes causais no nível básico<sup>5</sup>. Não existe escapatória dessa dualidade, uma vez que uma boa conceitualização é, na análise final, em grande parte determinada por sua utilidade no nível básico causal das teorias”. Assim, as dimensões de um conceito podem servir como explicação das características ou da essência que ele apresenta no nível básico. Por outro lado, os níveis secundários mediam a relação com o aspecto empírico dos conceitos ao apoiarem a construção de hipóteses explicativas ao orientarem a seleção de indicadores que podem ajudar a “aterrissagem” na realidade.

Ao se escolherem as medidas numéricas deve-se atentar para o que Goertz chama de “consistência da mensuração de um conceito”. Isso gera coerência entre o todo e as partes, além de “agregar” os três níveis da estrutura conceitual de forma mais coerente<sup>6</sup>. Inicialmente é necessário ter clara a estrutura teórica do conceito, pois raramente essa recebe tratamento formal ou representação matemática. Conforme Goertz (2006: 105), “para aumentar a consistência conceito-mensuração deve-se repensar tanto o conceito como suas correspondentes medidas”, o que requer uma avaliação dos indicadores disponíveis. Em um conceito multidimensional e multinível, uma solução é verificar a existência de um ou mais indicadores de uma dimensão que sejam substituíveis, desde que teoricamente validados na estrutura conceitual. A esse respeito, Goertz (2006: 108) sugere que a “substitutibilidade e a suficiência formam a estrutura teórica dominante, quando pensando sobre como indicadores se combinam para determinar os escores das dimensões de nível secundário”. Por essa razão, no nível secundário, faz mais sentido a lógica dos “mínimos” (condições necessárias expressas nas dimensões) e o critério do “máximo” nos indicadores (a possibilidade de substituir indicadores pode ser um critério de suficiência empírica, conforme a visão da “semelhança familiar”). Aqui o autor quer enfatizar uma combinação de critérios em que as dimensões de um conceito, considerando sua ontologia, devem ser no mínimo necessárias para poder-se discutir a sua construção. E que, no nível dos indicadores, pode existir mais de uma forma de se avaliar a “aderência” de um conceito à realidade, o que reforça seu argumento da substitutibilidade e da adaptação explicativa.

Quando Collier e Mahon (1993: 848) discutem a lógica da “semelhança familiar”, seguem uma trilha similar: em diversos contextos, “*diferentes* atributos podem ser usados para definirem propriedades da *mesma* categoria”. Ainda que focado nos atributos, os autores enfatizam sua operacionalização com escalas multidimensionais para mensu-

5 Com isso, Goertz (2006) critica a estrutura conceitual subjacente à análise fatorial que vê os indicadores como efeitos (“um sintoma”) que traduzem a direção causal (a “doença”) desde seu nível mais abstrato. Por isso, argumenta que a visão ontológica de um conceito possui poder explicativo e causal frente aos referentes empíricos.

6 Embora, para Goertz (2006), uma medida possa ter vários indicadores, isso pode revelar um problema lógico e metodológico se nos níveis básico e secundário se construir um conceito com condições necessárias e suficientes.

rar os graus de um conceito e permitir a comparação de casos empíricos. Contudo, isso não prescinde de resolver o problema prévio de formação do conceito para que a mensuração possa traduzi-lo empiricamente. A substitutibilidade de variáveis anda junto com a equivalência funcional de indicadores, que é um recurso analítico para tratar o mesmo fenômeno em distintos contextos, visando satisfazer os requisitos de nível secundário por meio de critérios intercambiáveis de mensuração. Este é um aspecto importante da visão de Goertz, pois

“[...] dentro da escola do fator analítico, é importante que os indicadores da mesma variável latente não mensurada sejam altamente correlacionados um com o outro. Entretanto, uma teoria da equivalência funcional não requer alta correlação; de fato, o oposto é frequentemente um bom sinal. Equivalência funcional, por definição, significa que a ocorrência de um atributo A pode substituir a ocorrência do atributo B. Portanto, uma dimensão de nível secundário pode estar presente quando existe pouca ou nenhuma correlação entre os indicadores”. (Goertz 2006: 15)

Para Goertz (2006), se pode ter fundamentação teórica nos níveis básico e secundário e solidez empírica com indicadores que apoiem a superestrutura teórica. Por isso, a moldura conceitual de três níveis define os vínculos entre o nível básico e secundário e desse com os indicadores. Deve existir uma construção conceitual lógica, funcional e ordenada, que parte do nível mais complexo, geral e abstrato e desce para o nível mais simples, particular e concreto. E se essa concepção vê as dimensões do conceito como os “mínimos” necessários, mas aceita mais de um tipo de indicadores, tem-se aí uma pista para admitir que os atributos possam ser substituíveis sem prejuízo de retirar validade explicativa de um conceito.

De forma similar, para Schedler (2010), um conceito possui níveis intermediários abrangentes e mutuamente exclusivos, ainda que inter-relacionados, cada um com os seus indicadores. Hierarquias conceituais bem ordenadas ancoram conceitos abstratos em realidades concretas (vários degraus abaixo da escada da generalidade) e vinculam observações concretas para abstrações conceituais (vários degraus acima na escada da generalidade). Sobretudo, essa regra deve ser observada quando os conceitos são multidimensionais e, pois, mais complexos e abstratos. O tratamento desses conceitos, segundo o autor, deve observar três “propriedades estruturais”: a) abstração: descer a escada do conceito genérico até a sua operacionalização em indicadores; b) multidimensionalidade: conceitos complexos têm etapas intermediárias que apoiam ideias abstratas, conforme o número de dimensões que acomodam; c) agregação: conceitos complexos se manifestam distintamente em incontáveis eventos. Daí que para o autor, um caminho equivocado é o “conceptual jumping” que ignora os níveis intermediários ao buscar vínculo direto entre conceitos abstratos e indicadores concretos. Esta simplificação na mensuração de con-

ceitos complexos, dentre os quais Schedler (2010) cita capacidade de estado, pode gerar redução e perda de validade conceitual. Este conceito será discutido a seguir, cotejando-o com as abordagens da literatura sobre a construção conceitual até aqui analisada.

## O DEBATE SOBRE O CONCEITO DE CAPACIDADES ESTATAIS

Esta seção aborda como a literatura acima referenciada pode ser aplicada ao conceito de capacidades estatais. Também serão apontadas as lacunas ou dificuldades para traduzir a bibliografia analisada anteriormente para discutir o conceito de capacidades estatais, que será prioritariamente analisado conforme a concepção multinível proposta por Goertz (2006). No nível básico, a ênfase no fortalecimento do poder de agência dos governos; em seguida, o debate em torno das dimensões secundárias que ancoram essa definição geral e; por fim, os indicadores que podem operacionalizar e traduzir a avaliação de capacidades estatais nos governos.

### O fortalecimento do poder de agência dos governos

Aqui se analisa o nível básico do conceito que trata das considerações mais gerais e abstratas relacionadas ao poder de agência e à capacidade de ação autônoma dos governos. A literatura sobre capacidades estatais aborda como os governos fortalecem sua infraestrutura institucional para implantar políticas (Schmitter 2005; Sikink 1993; Metcalfe 1997; Dror 1999). O poder de agência decorre do fortalecimento dessas capacidades, com a conseqüente ampliação da autonomia dos governos, e se relaciona à análise institucional e à sua trajetória de configuração política e organizativa. Mas o conceito de capacidade estatal não é imediatamente tangível, pois é mais percebido pelos efeitos que gera e precondições que podem ser observadas (Kjaer, Hansen & Thomsen 2002). Por isso, para Pierson (1993), tratar da falta de clareza desse tema requer uma delimitação conceitual, que é importante para torná-lo operacional na análise das ações dos governos e seus resultados. Esta consideração está em linha com a construção inicial do nível básico de um conceito para organizar sua tradução operacional, como proposto por Goertz (2006). Por exemplo, maior capacidade estatal pode indicar mais autonomia de ação dos governos para implantar suas políticas, ademais de orientar a construção das dimensões secundárias do conceito.

Para Evans (1995), os aparatos estatais são locais potenciais para agência, pois estruturas mais robustas facilitam as ações dos atores políticos. Na mesma direção, segundo Skocpol (2002), o Estado pode ser visto como uma organização por meio da qual seus dirigentes perseguem suas metas, conforme sua disponibilidade de recursos em relação ao contexto social. Para esses autores, a construção de capacidades institucionais reforça a possibilidade de ação autônoma do Estado. Mas ampliar o poder de agência requer qualificar o aparato burocrático para formular e implantar objetivos políticos (Evans &

Rueschemeyer 2002; Skocpol & Finnegold 1982). Isso porque é a definição de prioridades políticas que determina o foco das capacidades estatais consideradas relevantes em um contexto histórico, social e econômico (Weir & Skocpol 2002). Nesse quesito, a discussão se aproxima do critério da “utilidade do campo” proposto por Gerring (1999), pois desenvolver o aparato burocrático surge como uma dimensão do conceito mais amplo de capacidade estatal. Igualmente importante é ver como se apresenta a discussão, conforme Goertz (2006), da ontologia (maior poder de agência pode ampliar a autonomia de ação dos governos) e da visão realista do conceito (capacidade de estado deve ser analisada considerando o ambiente interno de governo e o contexto social).

A existência de capacidade institucional, entendida como estruturas organizacionais e burocráticas, amplia a possibilidade de agência dos líderes políticos. Também enfatiza a necessidade de a análise articular agência e instituições, ação dos atores políticos e estruturas organizacionais, política e gestão (Migdal 1988). Conforme Bowman & Kearney (1988), em seu núcleo, construir capacidades se refere à seleção e o desenvolvimento de arranjos institucionais políticos e administrativos. Portanto, a inexistência de certas capacidades estatais pode constranger o desenvolvimento de políticas ao reduzir o poder de agência dos governos. Por outro lado, ampliar este poder pode mudar a ação do Estado como agente de transformação. Este comentário vai ao encontro da consideração de Goertz (2006): adicionar ou subtrair dimensões de um conceito, em seu nível básico, pode ter implicações sobre sua cobertura empírica, ademais de alterar a relação entre as causas e efeitos de um fenômeno analisado.

Para esses autores, mesmo existindo relações dinâmicas com a sociedade, o Estado, para implementar suas decisões políticas, deve se fundamentar em capacidades administrativas e organizacionais como um *staff* especializado. Estas capacidades são cruciais no *feedback* entre Estado e sociedade, pois um governo que comanda poucos recursos pode ser incapaz de promulgar políticas (Kjaer, Hansen & Thomsen 2002). As preferências dos atores governamentais podem ser constrangidas pelo jogo político na sociedade, mas construir capacidades estatais é uma condição necessária para buscarem viabilizar suas escolhas (Skocpol & Finnegold 1982). Esta visão coincide com a proposta de Gerring (1999) sobre a importância de um conceito definir um “núcleo” de características centrais e *necessárias* das quais outras dependem. Assim, não só certas capacidades administrativas são essenciais para produzir políticas, como as preferências dos atores podem ser constrangidas se essas são fracas ou inexistem. Por isso, para Gerring, a construção de um conceito e seus atributos, antes de ser meramente quantitativa, deve servir como critério de inferência sobre o fenômeno em estudo.

Segundo Bowman & Kearney (1988), a natureza multidimensional dos governos e do Estado pode envolver termos como *accountability*, centralização, representação, coordenação, quadro de pessoal e despesas, por exemplo. Geralmente, o incremento dessas capacidades está a serviço de melhorar as condições dos governos responderem às

mudanças socioeconômicas. Nesse sentido, nos municípios, uma das condições causais que demanda reforçar as capacidades de gestão e a tomada de decisão em políticas é como tratar com programas e responsabilidades políticas resultantes do que os autores chamam o “novo federalismo”. A combinação entre a diminuição dos aportes financeiros do governo nacional e as crescentes incapacidades dos governos locais requerem a “construção e melhoramento de capacidades” de gestão. Novamente, sob outra perspectiva, o debate teórico no nível básico se desenvolve em torno do poder de agência e da autonomia, nesse caso nas relações intergovernamentais em países federalistas<sup>7</sup>. Não apenas esse comentário reforça o aspecto contextual, como também busca estabelecer um parâmetro “mínimo” para discutir o conceito: capacidade de estado deve aumentar as condições de um governo formular e implantar suas políticas. Esta forma de apresentar o conceito, portanto, já deixa implícita sua operacionalização e os seus critérios de verificação empírica.

Contudo, esse processo de reforço institucional precisa tratar dos porquês de construir e ampliar o poder de agência dos governos. Para Aguillar (2007) e Evans (1995), o desenvolvimento das capacidades governamentais é uma condição necessária, mas insuficiente, para se estabelecer um novo processo diretivo da sociedade e como essa pode cooperar com o Estado. E se enfoques de governança buscam serem alternativas de relação com a sociedade, ainda mais se requer que os governos sejam dotados de capacidades institucionais. Como os efeitos do poder de agência se refletem na forma de o Estado se relacionar com a sociedade, por isso mesmo demanda fortalecer suas condições para implantar políticas. Nos termos de Le Galès (2010), a questão da agência deve responder não só a questão *quem governa?*, à la Dahl, mas também *o que se governa?* e *como se governa?* Portanto, a reestruturação do Estado, e o fortalecimento de suas capacidades organizacionais e institucionais, são um suporte necessário a esse poder de agência. A crítica desses autores sugere duas questões relevantes, com base nas abordagens sobre a formação de conceitos: a) a visão mínima é aquela em que prevalecem algumas condições tidas como necessárias (capacidade institucional, no caso), mas seriam requeridas outras condições para conferir caráter de suficiência (como governança e capacidade diretiva junto à sociedade); b) ainda que se admita um *trade-off* entre respostas distintas e contextuais às perguntas *o que se governa?* e *como se governa?*, parece que essa literatura não dialoga com a abordagem da semelhança familiar na construção do conceito de capacidade estatal no nível básico.

De forma geral, conforme Gerring (1999) e Goertz (2006), a literatura sobre capacidade estatal não é explícita em definir o polo negativo do conceito. Por contraste e analogia, se infere que a inexistência do poder de agência, representada pela carência das

<sup>7</sup> Claro que a discussão pode servir para países que não sejam federalistas, contudo, ao invés de descentralização de políticas com níveis maiores de autonomia nos governos subnacionais, em geral vigoram desenhos institucionais de desconcentração de serviços e atividades com uma maior fiscalização da esfera central.

condições “centrais” e necessárias, seria o polo negativo. Pelo menos que redução ou falta de autonomia na ação dos governos indicariam a ausência de tais capacidades. Assim, segundo Gerring (1999), a diferenciação externa do conceito frente aos seus referentes empíricos pode ser menos nítida. A falta dessa discussão, em linha com a visão positiva sustentada em critérios de necessidade e suficiência, pode dificultar a utilização de um *continuum* entre os dois polos do conceito.

A discussão acerca das dimensões do conceito de capacidade estatal

Aqui se discute o nível secundário da formação desse conceito, conforme a literatura apresentada na primeira parte do artigo. O conceito é analisado de forma multidimensional, pois engloba vários atributos que visam incrementar capacidades de ação dos governos. Para Grindle (1996), o conceito possui quatro dimensões: a) capacidade institucional: o Estado como a autoridade que efetiva as “regras do jogo” condicionadoras da regulação econômica e do comportamento político dos atores; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade administrativa: administração eficiente e eficaz para executar funções organizacionais essenciais para implantar políticas e entregar bens e serviços e; d) capacidade política: canais legítimos e eficazes para resolver conflitos e tratar das demandas sociais, que dependem de responsáveis líderes políticos e administradores. Conforme a abordagem de Goertz (2006) e Schedler (2010) tem-se aqui a apresentação de uma estrutura conceitual com suas partes constitutivas. Sobretudo, uma construção conceitual que busca evitar o problema do “conceptual jumping”, segundo Schedler (2010), que “pularia” do nível básico direto para os indicadores.

Ao se analisar a relação entre a ênfase do nível básico, centrado no poder de agência e na autonomia dos governos para incrementar as capacidades estatais, e as quatro dimensões propostas no nível secundário, parece existir coerência interna na superestrutura teórica, como destacado por Gerring (1999): a) o poder de agência enfatizado no nível básico pode ser uma variável dependente; b) as dimensões apresentadas no nível secundário podem auxiliar a construção de hipóteses explicativas. Contudo, Grindle (1996) não avança na discussão da inter-relação entre essas dimensões e como elas podem contribuir para a construção de hipóteses causais. Ademais, a autora parece assumir a lógica das condições necessárias e suficientes ao apresentar as dimensões do conceito. Por fim, sua visão estruturante do conceito se aproxima da lógica funcionalista e ontológica de Goertz (2006): o bom funcionamento das capacidades de ação dos governos depende das quatro dimensões, sem o que se reduz o seu poder de agência.

Mas, segundo Kjaer, Hansen & Thomsen (2002: 21), deve-se reconhecer que há um “conjunto de capacidades que repousam no núcleo em que qualquer aparato de esta-

do pode ser identificado”. Com isso, os autores buscam distinguir “capacidades centrais” das “capacidades geradoras de arranjos”. As primeiras advêm de um processo dinâmico e relacional, que pode ser descrito como resultado da interação entre capacidades existentes, diferentes capacidades viabilizando mecanismos, como melhora na entrega de serviços, e capacidades que viabilizam fatores, como maior legitimidade da ação governamental junto à sociedade. O enfoque das “capacidades centrais” também é destacado por Bowman & Kearney (1988), ao lembrarem que aspectos como gastos e *staff* são fatores críticos na gestão de governo e na sua eficiência decisória. Aqui serve de referência o comentário de Goertz (2006): na construção de um conceito é razoável se aceitar que algumas dimensões sejam mais importantes que outras. Tal premissa pode apoiar a construção de uma ponderação entre os atributos de um conceito, de forma distinta da visão de Grindle (1996). Mais do que isso, ao ressaltarem a inter-relação entre as dimensões, os autores se aproximam da sugestão de Collier e Mahon (1993) de construir escalas multidimensionais para mensurar um conceito e comparar casos empíricos. Isto porque a combinação dos tipos de capacidade estatal, em vários contextos, poderia servir, por exemplo, para identificar como está organizado o poder de agência dos governos.

Quando Bownan e Kearney (1988) tratam de fatores, a análise também é multidimensional, pois além dos “aspectos críticos” é relevante verificar, por exemplo, os níveis de *accountability* (presente na dimensão da capacidade política, segundo Grindle) e gerenciamento da informação (conforme Grindle, característica da dimensão de capacidade técnica). Ademais, deve-se considerar o fator “coordenação executiva”: “linhas de princípios gerenciais contemporâneos” para reforçar a responsividade burocrática, comunicações, tomada de decisão e gestão de conflitos no interior dos governos (a dimensão da capacidade administrativa em Grindle). Assim, as capacidades de governo se relacionam com os conceitos de autoridade, poder e coordenação, para o que a modernização organizacional é necessária. Nessa direção, conforme March, Olson & Olsen (1983) e Christensen & Laegreid (2005), a reorganização do Estado visa aumentar sua efetividade econômica e o controle administrativo para aumentar sua eficiência. Estas são capacidades centrais que podem indicar como a estrutura administrativa se torna uma importante questão da vida política ao incidir sobre a organização dos governos. Tal discussão sugere que escalas multidimensionais são relevantes na construção da estrutura teórica de um conceito, conforme Goertz (2006). Ou, segundo Schedler (2010), hierarquias conceituais bem constituídas são aquelas que conseguem apoiar realidades concretas ao descer a escada da generalidade dos níveis mais abstratos aos mais concretos. Ao mesmo tempo, partir de um conceito teoricamente coerente em suas dimensões pode facilitar e justificar a construção da escala de ponderação e mensuração de seus atributos.

Para March, Olson & Olsen (1983), deve-se atentar para os atributos das estruturas, instituições e procedimentos do Estado que gravitam em torno das políticas, visando dotá-lo de recursos para implementar seus objetivos, sobretudo reforçar suas capaci-

dades burocráticas. A análise de King (2009) sobre a construção do Estado americano vai nessa linha, conforme a visão do “poder infraestrutural” de governos subnacionais proposta por Daniel Ziblatt. Segundo esse autor, *apud* King, tal poder se caracteriza pela racionalização e institucionalização do Estado, bem como pela sua inserção na sociedade. Assim, governos com esse perfil estão mais habilitados a exercer tarefas como obter receitas próprias, por exemplo. Como resultado de um maior nível de capacidades estatais instaladas, os governos subnacionais qualificam as condições de negociação com o nível federal. Ao contrário, quando tais capacidades são fracas ou ausentes, os governos ampliam a dependência da esfera central, o que reduz o seu poder de agência. Nessa concepção, a ênfase está na dimensão das “capacidades centrais” para se construir uma eficaz administração estatal. Sobretudo, considerando-se que se busca ampliar a eficiência para implementar políticas e gerar maior autonomia dos governos, especialmente nos níveis subnacionais, pois a falta dessas capacidades os deixam mais expostos nas barganhas federativas.

Embora as categorias teóricas utilizadas por King sejam um pouco distintas de Bowman & Kearney, pode-se, por exemplo, lançar mão do critério da utilidade do campo que opera com a familiaridade de conceitos vizinhos, segundo a proposição de Gerring (1999). Isso porque os atributos que se aplicam ao conceito de capacidade estatal englobam a visão do “poder infraestrutural” que enfatiza a dimensão administrativa, a política e a técnica, conforme Grindle (1996). Este é um procedimento analítico importante para reduzir a proliferação de concepções que tratam do mesmo objeto, além de evitar a dispersão de conhecimento sobre um fenômeno. Ademais, a preocupação de Gerring sobre o uso idiossincrático dos conceitos, que também amplia a sua profusão, pode ser reduzida com base nesse critério da utilidade do campo.

Nessa linha, segundo Bowman & Kearney (1988), um exemplo são programas federais voltados a reforçar capacidades executivas e gerenciais de governos municipais. Mais tais iniciativas, para os autores, possuem alta fragmentação entre as agências federais, o que reflete a ambiguidade das dimensões do conceito de capacidades estatais. Por isso, uma tarefa central da pesquisa sobre o tema é desenvolver medidas que ampliem a clareza e a operacionalização desse conceito. O recurso metodológico sugerido é selecionar as variáveis relacionadas às dimensões relevantes na construção teórica do conceito, visando a sua aplicação empírica. Nos termos de Evans, Skocpol & Rueschmeyer (2002), selecionar tais aspectos da organização estatal ajuda a compreender argumentos causais que determinam suas políticas. Mesmo Putnam (2006), que enfatiza as disposições cívicas da sociedade como explicação causal para o “desempenho institucional”, o “quão bem se governa” e a eficácia das respostas das demandas dos cidadãos, opera o conceito de forma multidimensional. O autor constrói 12 indicadores para avaliar capacidades institucionais. Para Putnam (2006: 79), “a eficácia de uma instituição depende de sua capacidade de bem conduzir seus negócios internos”, que é uma das dimensões centrais

na implantação de políticas, e que tem na “capacidade de efetuar gastos” uma condição necessária.

Nos termos de Adock (2005), a tarefa chave na análise de um conceito é distinguir as propriedades “anexas” dos atributos “definidores” que identificam o referente e estabelecem os limites essenciais. Esta construção, e implicitamente as medidas quantitativas de um conceito, é uma ação prévia às escolhas metodológicas. Para Goertz (2006), a seleção de variáveis relevantes, implícitas no nível básico de um conceito, faz parte da sua ontologia. Mas antes de se examinarem as relações causais entre indicadores e os níveis básico e secundário, deve-se verificar se expressam a ontologia de um conceito. Isso porque os níveis básico e secundário *constituem* o que é um fenômeno, pois sua relação é antes de identidade do que de causação. Contudo, em tal argumento há a prevalência da lógica das condições necessárias e suficientes na construção do conceito, apesar de não ser explicitada, ao menos nos níveis básico e secundário.

Por fim, a discussão das dimensões do conceito de capacidade estatal remete aos *policy instruments*, e esses se vinculam ao legado prévio de iniciativas similares em áreas de políticas consideradas relevantes (Weir & Skocpol 2002). Esta visão é próxima à de Peters (2000): *policy instruments* são *implementing policy* visando ampliar a eficiência gerencial, e analisar a dinâmica de implantação pode indicar que dimensões são priorizadas pelas políticas de governo. Esta leitura se aproxima de Schedler (2010), quando esse autor destaca que hierarquias conceituais podem vincular observações concretas aos conceitos abstratos e complexos vários degraus acima na escada da generalidade. Ademais de enfatizar que essa regra pode ser mais útil em conceitos multidimensionais que possuem um nível de abstração mais elevado.

A discussão acerca das medidas e indicadores de capacidades estatais

Aqui se discute o terceiro nível da construção de conceitos, que visa aproximá-los da realidade para verificar sua operacionalidade e tradução empírica. Quando Weber (1984) teorizou sobre a burocracia estatal, enfatizou sua importância em gerar capacidade técnica para o Estado intervir como “indutor” da vida social. Sobretudo, porque a burocracia funciona com uma racionalidade administrativa baseada na estabilidade das normas, o que melhora suas condições de incidir no contexto social. Portanto, a burocracia, por sua estrutura institucional, contribui para reforçar as capacidades estatais de intervenção, o que torna o seu *desenvolvimento técnico* uma condição necessária à racionalidade política e organizacional. Por isso, *construir e qualificar o aparato burocrático* são as primeiras tarefas para não limitar a capacidade de ação, além de gerarem um “mútuo reforço”: fortalecem as habilidades do Estado como ator corporativo e as condições para implementar políticas (Olsen 2005; Evans 1995; Evans & Rueschmeyer

2002; Geddes 1986; Selznick 1984).

Esta primeira consideração sobre a operacionalização do conceito de capacidade estatal denota três características presentes na literatura: a) os indicadores geralmente são propostos de forma implícita; b) os indicadores nem sempre são lógicos e causalmente inter-relacionados com a visão multidimensional do conceito; c) parece que, dada certa imprecisão para identificar os indicadores, a lógica da semelhança familiar e da substitutibilidade proposta por Goertz (2006) é admitida. Em relação à primeira observação, se pode inferir que alguns indicadores de uma dimensão (capacidade burocrática para os governos ampliarem seu poder de agência) são passíveis de serem propostos. Por exemplo, parâmetros como “desenvolvimento técnico” ou “qualidade do aparato burocrático” sugerem indicadores não explicitados.

Para Evans, Rueschemeyer & Skocpol (2002), uma forma de se investigar as capacidades estatais consiste em identificar estruturas organizacionais cuja ausência ou presença pareçam críticas para as autoridades realizarem certas tarefas. Para esses autores, as capacidades fiscais e administrativas servem a várias atividades e são dois dos determinantes para se analisar como os Estados criam ou reforçam suas organizações. Portanto, avaliar o estágio das capacidades administrativas pode revelar as prioridades políticas relacionadas à construção do Estado. Nesse sentido, a capacidade de o Estado gerar recursos financeiros é central para se atingir objetivos políticos, juntamente com a existência de um *staff* qualificado tecnicamente (Skocpol 2002). Conforme Hansen & Kjaer (2002: 21), “a capacidade para mobilizar receitas fiscais é a linha de base da capacidade estatal”, apoiada no sistema administrativo especializado, o que requer desenvolver *expertise* profissional. Estas são características chave do que Geddes (1986; 1990) chama de *state capacity* dos governos, e que ampliam as possibilidades de agência ao fortalecer o “desenvolvimento de competentes instrumentos e atributos burocráticos”.

O argumento dos autores acima está em linha com as observações anteriores sobre o tratamento mais indireto que a literatura confere ao tema dos indicadores de avaliação da capacidade estatal, além da ênfase que recai na dimensão administrativa e técnica. Considerando-se o critério proposto por Goertz (2006) para aumentar a consistência entre conceito e mensuração, devem-se desenvolver as medidas e os seus indicadores correspondentes. Mas se abordagens como as acima referidas são o limite teórico, a solução proposta pelo autor é verificar a existência de um ou mais indicadores de uma dimensão que sejam substituíveis, desde que teoricamente validados na estrutura conceitual. E tal procedimento significa operacionalizar um conceito segundo a lógica da semelhança familiar e da substitutibilidade de seus indicadores.

A esse respeito, Evans (1993) e Olsen (2005) enfatizam que a capacidade de ação do Estado depende de perícia técnica, do apoio para gerar e mobilizar recursos, da modernização do aparelho administrativo, de repartições ágeis, inventividade e qualidade de respostas em relação à realidade econômica e social. Sobretudo, quando se trata de

analisar sua inserção na sociedade para não ficar refém de interesses particularistas, em linha com a dimensão da “capacidade política” de Grindle (1996). Nesse sentido, Evans (1993) destaca que capacidade não equivale a insulação, pois: a) a existência de burocracias coerentes e organizadas é um bem escasso, o que remete ao tema dos incentivos à sua institucionalização; b) o desencontro entre demandas sociais e o desempenho inadequado do Estado avilta sua legitimidade diante da inexistência de capacidades necessárias; c) a construção institucional do Estado deve ser fortalecida, especialmente frente às “deseconomias administrativas e organizacionais” que afetam o seu desempenho e; d) construir capacidades burocráticas não é uma estratégia conservadora, pois sua modernização pode gerar alto retorno político aos governos (Evans 2003).

Os argumentos de Evans e Olsen, mesmo restritos à dimensão de capacidade burocrática, permitem um diálogo com a formulação de Goertz (2006) quando sugere: no nível secundário, faz mais sentido a lógica dos “mínimos” (condições necessárias expressas pelas dimensões) e o critério do “máximo” nos indicadores (a possibilidade de substituição assume que mais de um indicador é suficiente empiricamente). Assim, as condições necessárias para ter-se “capacidade de ação” contêm indicadores que não são explícitos e diretamente operacionalizados, como “perícia técnica”, “modernização do aparelho administrativo” e “qualidade de respostas”, por exemplo. Portanto, mesmo que tais atributos sejam necessários, fica em aberto uma forma mais clara de como mensurá-las, o que pode reforçar o argumento da substituição de indicadores. Ou então, segundo a lógica *fuzzy* de Goertz (2006), avaliar se as condições necessárias acima exemplificadas seriam mais bem analisadas com critérios dicotômicos ou contínuos.

Ainda assim, podem existir dificuldades para se traduzir as condições acima apresentadas em indicadores a serem mensurados, seja de forma dicotômica ou contínua. Seria mais efetivo avaliar perícia técnica de forma dicotômica ou por uma escala contínua que mostrasse níveis de aquisição de conhecimento ou número de funcionários capacitados em certas áreas, por exemplo? Modernização administrativa pode ser avaliada dicotomicamente para verificar a consistência entre o indicador e o conceito ou seria mais apropriada uma escala contínua, conforme uma ponderação para medir a redução de níveis hierárquicos? Estas perguntas, dentre outros, surgem da indefinição dos indicadores no nível operacional e abrem espaço para a lógica da substituição e da equivalência funcional, conforme Goertz (2006), mantida a premissa que devem ser coerentes com a discussão do conceito nos níveis básico e secundário. Por outro lado, vê-se a dificuldade de se construir escalas de ponderação, sugeridas por Goertz (2006), quando inexiste uma definição clara e operacionalmente traduzida dos indicadores.

Por outro ângulo, a literatura analisada considera que a fraqueza institucional em relação a atributos centrais de capacidade estatal pode estimular a modernização em políticas consideradas chave pelos governos. Contudo, se tais iniciativas partem do nível central, visando desenvolver capacidades institucionais em outras esferas de governo,

podem ocorrer problemas políticos de aceitação. Tal realidade demanda estímulos para ampliar a adesão, especialmente nos contextos federativos em que governos locais possuem autonomia política e administrativa. Essa questão é abordada por Haggard (1998) ao se referir, de um lado, às fracas capacidades locais para incrementar receitas; e de outro lado, aos tímidos incentivos que os governos centrais têm criado nessa direção, sobretudo se há transferências contínuas de recursos às cidades. Pode ocorrer o que o autor chama de o “lado perverso” desse processo: os municípios obtêm receitas que melhoram sua gestão, mas são pouco estimulados a ampliarem sua arrecadação própria, incrementarem sua eficiência administrativa e suas capacidades burocráticas (Bird 1994).

O argumento acima é relevante para a discussão dos indicadores, pois pode representar uma desconexão lógica e causal entre a superestrutura teórica de um conceito e sua tradução operativa. Por exemplo, se um dos indicadores selecionados para avaliar o desempenho da dimensão capacidade técnica for ampliação de receita municipal, podem ocorrer em equívocos, caso não se diferenciem receitas próprias das transferências constitucionais. O primeiro costuma ser uma medida mais eficaz, o segundo pouco mede a capacidade técnica, já que obedece a parâmetros federativos de repasses intergovernamentais. Este exemplo serve para reforçar a importância de se definir teoricamente o conceito e suas dimensões, sem o que certos indicadores podem revelar mensurações significativas, mas que são irrelevantes empiricamente.

Por fim, a título de exercício, e considerando a dimensão da capacidade administrativa como recurso para os governos atingirem seus objetivos, segundo Sikkink (1991; 1993), é importante pôr em relevo o papel das estruturas organizativas. O roteiro metodológico proposto pela autora seleciona três fatores - organizativos, de procedimento e intelectuais - e suas respectivas medidas. Tais métricas influem no funcionamento estatal e são chamadas de “indicadores de capacidade e de autonomia”. Em relação aos fatores organizativos tem-se: a) magnitude da administração pública (medida pelo número de servidores); b) infraestrutura institucional (especialização de atividades consideradas centrais para as políticas de governo). Quanto aos procedimentos operativos: a) mecanismos de gestão de pessoal, sobretudo administração das carreiras e capacitação; b) práticas de aprendizado institucional. No tocante ao talento intelectual, se busca medir o desenvolvimento de perícia técnica e a continuidade no emprego dos níveis gerenciais. Nessa linha, Grindle (2006) destaca as ações de *capacity building* nos municípios mexicanos centradas na reorganização administrativa via treinamento de pessoal, introdução de novas tecnologias e novos padrões de desempenho gerencial e organizacional.

Ainda que limitado à dimensão da capacidade administrativa, o esforço metodológico dessas autoras vai além daqueles discutidos acima. Isso porque apresentam de forma mais clara as dimensões do conceito e os indicadores para mensurar capacidade estatal, ainda que sejam distintos os critérios das duas autoras para avaliar o desempenho administrativo. De todo modo, com esses indicadores, a construção de variáveis que

servam para a verificação empírica se torna uma tarefa que já possui um caminho prévio a ser confirmado ou não no estudo de um fenômeno. Ademais, se evita o problema do “*conceptual jumping*”, segundo Schedler (2010), pois existe um nível intermediário que serve para “indexar” os indicadores. Mas mesmo que as autoras não mencionem, a lógica é a das condições necessárias e suficientes, o que torna a mensuração praticamente um sinônimo de quantificação. Por exemplo, na capacitação se busca conhecer o percentual de profissionais com curso superior, e essa informação pode embasar uma escala dicotômica nos moldes propostos por Goertz (2006).

## O PMAT COMO REFERENTE EMPÍRICO DO CONCEITO DE CAPACIDADES ESTATAIS

Esta seção busca cotejar a discussão anterior sobre a construção do conceito de capacidades estatais para verificar sua adequação a um caso escolhido como referente empírico. O objetivo é analisar um programa do governo federal criado para desenvolver capacidades estatais nos municípios brasileiros. O PMAT (Programa de Modernização das Administrações Tributárias) foi criado, em 1997, pelo BNDES e lançado pelo Ministério do Planejamento no mesmo ano. Segundo BNDES (2002), uma das diretrizes de seu Plano Estratégico consistia em apoiar a modernização da gestão governamental, notadamente no âmbito municipal. Conforme BNDES (2002: 2), “O [...] PMAT [...] vem contribuindo para a ampliação das receitas próprias das prefeituras, o controle dos gastos e a racionalização do uso dos recursos públicos, além da melhoria da qualidade de atendimento ao cidadão e a maior transparência na ação governamental”. A partir de 2000, quando a Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor, esse programa passou a apoiar financeiramente os municípios a cumprirem suas exigências.

Até 1999, o programa se voltou à modernização da administração tributária, financeira e patrimonial, quando incorporou áreas como gestão do gasto público, saúde e educação e passou a denominar-se Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (BNDES 2009). Mas embora o PMAT seja um instrumento de política pública para aumentar a *capacidade de governo municipal* (BNDES 2002: 19), seu foco maior é a administração tributária. Isso, pois sua prioridade é adotar como marco zero da modernização da gestão municipal o aumento da receita própria para ampliar sua capacidade de gasto. O objetivo era ampliar a autonomia política local, que tem na baixa capacidade de gerar receita própria uma primeira restrição (Souza & Blumm 1999). Essa observação está em linha com o BNDES (2009), quando enfatiza que o principal objetivo do PMAT é financiar ações que ampliem a “*autonomia administrativa e financeira municipal*” e o aumento da eficiência fiscal, visando o desenvolvimento local sustentado. Assim, o manejo da questão fiscal passou a ser um parâmetro de eficiência administrativa para se gerar uma cidade melhor (BNDES 2002; 2009).

Estes objetivos gerais do PMAT são similares ao foco do conceito de capacidade

estatal no nível básico, cuja ênfase é ampliar o poder de agência e autonomia dos governos, conforme apresentado nos documentos do BNDES. Com essa visão do programa, tem-se a possibilidade de se definir uma direção causal na análise empírica, pois o objetivo é verificar o quanto de “*capacidade de governo*” e “*autonomia municipal*” (variáveis dependentes) foi atingido pelas cidades brasileiras desde 1997. Contudo, observe-se que o PMAT prioriza as dimensões de capacidade administrativa e técnica, sobretudo a ampliação de receita. De um lado, parece se alinhar com o argumento de Gerring (1999) de que os conceitos devem definir um núcleo essencial de características das quais outras dependem para sobreviver. No caso, a relevância da questão financeira (ampliação da receita própria) como eixo central do programa. De outro lado, uma atenção menor às dimensões das capacidades política e institucional, ainda que sejam consideradas importantes para gerarem novas leis regulatórias e tributárias, por exemplo.

Nas gestões FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), o PMAT buscou fortalecer a capacidade financeira, normativa, tecnológica, institucional, gerencial e de recursos humanos dos municípios. Por exemplo, na área financeira, o apoio para ampliar a arrecadação tributária local, e na área gerencial o suporte à capacitação operacional, acesso às novas tecnologias da informação e integração administrativa (BNDES 2011). Nesse sentido, o programa definiu 12 “dimensões” que contribuem para o aumento da arrecadação como eixo central: processos, cadastro, atendimento ao cidadão, relações institucionais, recursos humanos, legislação, gestão da dívida ativa, fiscalização, geoprocessamento, estudo econômico-tributário, arrecadação e transparência (BNDES 2002). Tais dimensões têm “vetores” específicos de avaliação: cadastros desatualizados e seu impacto na arrecadação, baixa qualificação de servidores, ineficiência decisória diante da confiabilidade das informações, o desaparecimento da fiscalização, falta de recursos de informática, lentidão de processos internos e qualidade do atendimento ao cidadão.

Conforme Goertz (2006), o PMAT definiu 12 dimensões secundárias, sem perder de vista que a mais importante é a capacidade financeira. Esta concepção, ao menos em nível teórico, pode se aproximar à visão do autor de que as dimensões não têm o mesmo peso, o que torna sua ponderação em um contínuo do polo negativo ao positivo uma possibilidade analítica. Ademais, parece haver coerência entre o nível básico do programa e as dimensões que orientam a ampliação de capacidade estatal nos municípios. Portanto, parece que a construção das dimensões secundárias possui uma relação lógica com os objetivos gerais do programa. Mas mesmo que a estrutura do conceito possa ser apreendida em suas dimensões, o PMAT não é claro sobre a inter-relação entre as mesmas, ainda que permitam a definição de hipóteses causais.

Mesmo que os documentos do PMAT não explicitem, parece que prevalece a lógica das condições necessárias e suficientes, com seus pesos distintos, que os municípios devem incorporar para desenvolverem capacidades estatais. Esta consideração está em linha com o BNDES (2002: 18) quando afirma que o PMAT é “um instrumento de po-

lítica pública voltada para o aumento da capacidade de governo em diferentes áreas da gestão local”. Mas a política fiscal é o ápice do processo de planejamento, segundo Guedes (2001), e condição necessária para aumentar a autonomia municipal, ampliar sua capacidade de arrecadação própria e reduzir a dependência das transferências federais e estaduais. Em síntese: “as várias áreas da gestão local” parecem denotar a extensão do programa, sem perder de vista a hierarquia do “núcleo” central dedicado à questão fiscal e tributária. Mas como mesmo assim o PMAT pode ser analisado como um conceito multinível, se evita o problema do “*conceptual jumping*” assinalado por Schedler (2010).

Mas quando se desce ao terceiro nível, que visa operacionalizar a mensuração do conceito, há três observações a destacar: a) todas as dimensões têm os seus critérios específicos de avaliação, o que é positivo, segundo Goertz (2006); b) os critérios de avaliação precisam ser mais bem detalhados em indicadores, o que suscita a discussão da equivalência funcional ou da substitutibilidade (a lógica da semelhança familiar) que Goertz (2006) enfatiza, pois a forma de mensuração não é claramente estabelecida; c) os parâmetros de avaliação parecem ser funcionalmente vinculados à ontologia do conceito.

A discussão dessa seção não pretendeu esgotar as possibilidades analíticas do conceito de capacidade estatal. O objetivo foi realizar um exercício para verificar como a literatura ajuda na reflexão teórica e na aproximação a referentes empíricos. Sobretudo, verificar como pode servir para a construção de esquemas explicativos e hipóteses causais para o estudo de fenômenos como políticas públicas, apesar de limites, como é o caso da construção de indicadores. Mas analisar criticamente o conceito de capacidade estatal será tema da conclusão desse trabalho.

## CONCLUSÃO

Este artigo se propôs a realizar uma discussão sobre a literatura que trata da estrutura e da formação de conceitos. Para tanto, o texto foi organizado em três blocos, cada um deles com seus objetivos específicos. Inicialmente se debateram aspectos teóricos e metodológicos a serem considerados na tarefa de construir e analisar conceitos. Em um segundo lugar, se buscou traduzir essas orientações ao discutir a literatura sobre o conceito de capacidade estatal. Sobretudo, como esse conceito multidimensional pode ser construído à luz da proposta multinível sugerida por Goertz (2006). Finalmente, o objetivo foi cotejar o conceito de capacidade estatal com um referente empírico, visando analisar a sua operacionalidade em um programa do governo federal brasileiro de fomento às capacidades de gestão municipal.

O percurso desse trabalho, portanto, seguiu das definições mais abstratas até sua utilização mais concreta. Assim, alguns comentários podem ser realizados para apontar aspectos teóricos e operacionais do conceito de capacidade estatal. Como uma observação geral, na literatura analisada há desacordo sobre a construção do conceito, que se amplia quando se desce do seu nível básico, passando pelas dimensões secundárias, até chegar

aos indicadores. Existe acordo em relação ao aumento do poder de agência dos governos como objetivo central do incremento de capacidades estatais. Contudo, as divergências começam a surgir no nível das dimensões secundárias. Algumas visões se centram no que Gerring (1999) chama do “núcleo” central (notadamente, as capacidades administrativas e técnica). Outras, como Grindle (1996), ampliam a construção do conceito ao acrescentar às duas dimensões acima as capacidades institucionais e políticas. Mas descendo-se ao nível operacional, as discordâncias ficam mais evidentes com a indefinição de indicadores, critérios e parâmetros para avaliar cada dimensão e assim orientar a mensuração do conceito. Vale frisar que tais desacordos se manifestam ainda que a literatura implicitamente se apoie na lógica das condições necessárias e suficientes.

Portanto, ao se utilizar a literatura que trata da formação de conceitos com aquela que visa discutir o conceito de capacidade estatal se evidencia que há lacunas não preenchidas, considerando a sua utilização teórica e empírica nos três níveis propostos por Goertz (2006). Assim, é preciso avançar em relação à literatura que propõe um marco teórico e analítico para discutir capacidades estatais, como o tema dos indicadores está a demonstrar. Também deve ser lembrado que a inter-relação dinâmica entre as dimensões é pouco discutida, pois a ênfase está em propor uma “estrutura” conceitual. Nesse sentido, a agenda dedicada a tornar o tema das capacidades estatais uma área relevante de pesquisa empírica na ciência política tem um desafio teórico e metodológico para construir categorias e mecanismos de avaliação de políticas. Assim, para além do estágio mais abstrato em que a literatura trata do tema das capacidades estatais, se faz necessário um esforço para torná-lo mais aplicável aos seus referentes empíricos. Ainda que o teste de “aderência” entre a discussão da literatura e o PMAT tenha evidenciado as possibilidades analíticas desse conceito, mostrou também seus limites e discordâncias.

Se a ressalva de Schedler (2010) de que hierarquias conceituais bem ordenadas ancoram conceitos abstratos em realidades concretas, e vinculam observações concretas para abstrações conceituais, o debate sobre o conceito de capacidades estatais parece um terreno fértil. Sobretudo, quando se escolhe um caso empírico a ser analisado com base nas proposições teóricas existentes. Com lembram Evans, Rueschemeyer e Skocpol (2002: 361), “nós necessitamos de investigações comparadas de quando e como estruturas estatais estabelecidas, [...] são reorganizadas e com quais efeitos sobre as capacidades de produção de políticas”. O conceito de capacidades estatais permite aproximar construção teórica e políticas concretas para avaliar suas possibilidades explicativas. O debate, pois, está em aberto, mesmo porque os governos continuam a incrementar suas capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADOCK, Andreas. 2005. "What is a concept?" Political concepts. Comitee on concepts and methods. Working paper 1: 1-37.
- AGUILAR, Luis F. 2007. "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 – 27, Oct. 2007.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. 2002. Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras. Lucimar da Silva Guarneri (coord.). Rio de Janeiro: BNDES.
- \_\_\_\_\_. 2009. Guia de Operações com o Mandatário. BNDES: Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 2011. Apresentação da linha de Financiamento do BNDES para Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos – BNDES PMAT e BNDES PMAT Automático. Rio de Janeiro: BNDES.
- BIRD, Richard. 199. "Decentralizing Infrastructure. For Good or for Ill?" Policy Research Working Paper 1258. Washington: The World Bank.
- BOWMAN, Ann O'M. & KEARNEY, Richard C. 1988. "Dimensions of State Government Capability". *The Western Political Quarterly*, v.41, n.2: 341-362.
- CHRISTENSEN, Tom & LAEGREID, Peter. 2005. "El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia". *Gestión y Política Pública*, v. 14, n 3: 557-598.
- COLLIER, David & MAHON JR. James E. 1993. "Conceptual "Stretching" revisited: adapting categories in comparative analysis". *The American Political Science Review*, v. 87, n. 4: 845-855.
- DROR, Yehezkel. 1999. A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap.
- EVANS, Peter B. & RUESCHMEYER, Dietrich. 2002. "The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention". In: Peter B. Evans; Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol (eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press: 44-77.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich & SKOCPOL, Theda. 2002. "On the road toward a more understanding of the state". In: Peter B. Evans; Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol (eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press: 347-366.
- EVANS, Peter B. 1993. "O Estado como problema e solução". *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 28/29: 107-156.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- \_\_\_\_\_. 2003. "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa". *Reforma y Democracia*, n. 25: 7-33.
- GEDDES, Bárbara. 1986. *Building "State" Autonomy in Brazil, 1930-1964*. Department of Political Science. Los Angeles: University of California.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Building "State" Autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics*, v. 22 n. 2: 217-235.
- GERRING, John. 1999. "What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences". *Polity*, v. 31, n. 3: 357-393.
- GERRING, John & BARESI, Paul. 2002. "Putting ordinary language to work: a min-max strategy of concept formation in the social sciences". *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 2: 201-232.
- GUEDES, José Rildo de Medeiros. 2001. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. IBAM: Rio de Janeiro.
- GOERTZ, G. 2006. *Social Science Concepts. A user's Guide*. Princeton University Press: Princeton and Oxford.
- GRINDLEE, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Modernising Town Hall: capacity building with a political twist". *Public Administration Development*, 26: 55-69. Published online in Wiley InterScience ([www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com))
- HAGGARD, Stephan. 1998. "La reforma del Estado en América Latina". *Reforma y Democracia*, n. 11: 189-230.
- HANSEN, Jens Blom. 1999. "Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals". *Journal of Public Policy*, v. 19, n. 3: 237-264.
- KJAER, Mette; HANSEN, Ole Hersted & THOMSEN, Jens Peter Frolund. 2002. *Conceptualizing State Capacity*. Disponível em: < <http://www.demstar.dk/papers>>. Acesso: 16 de junho de 2011.
- KING, Desmond & LIEBERMAN, Robert C. 2009. "Ironies of State Building: A Comparative Perspective on the American State". *World Politics*, v. 61, n. 3: 547-88.
- LE GALÈS, P. 2010. *Urban governance in Europe: What is governed?* Paris: Centre d'études européennes (mimeografado).
- METCALFE, Les. 1997. "Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración". *Reforma y Democracia*, n. 9:25-42.
- MARCH, James G., OLSON, Johan P. Olson & OOLSEN, Johan P. 1984. "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government". *The American Political Science Review*, v. 77, n. 2: 281-296.
- MIGDAL, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and*

- State Capabilities in the Third World. Princeton: Princeton University Press.
- OLSEN, Johan P. Olsen. 2005. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy". *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1: 1-24. First published online March 1, 2005 doi:10.1093/jopart/mui027.
- PETERS, B. Guy. 2000. "Policy instruments and public management: bridging the gaps". *Journal of Public Administration*, v. 10, n. 1: 35-47.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n.4: 449-78.
- PIERSON, Paul. 1993. "When the effect becomes cause: policy feedback and political change". *World Politics*, n. 45: 595-628.
- PUTNAM, Robert D. 2006. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SCHEDLER, Andreas. 2010. "The limits to bureaucratic measurement: observation and judgment in comparative political data development". *Political concepts. Committee on concepts and methods. Working paper 47*: 1-29.
- SCHMITTER, Philippe C.; WAGEMAN, Claudius & OBYDENKOYA, Anastassia. 2005. "Democratization and State Capacity". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21, Oct. 2005.
- SARTORI, Giovanni. 1970. "Concept misformation in comparative politics". *The American Political Science Review*, v. 64, n. 4: 1033-1053.
- SELZNICK, Philip. 1984. *TVA and the grass roots: a study of politics and organization*. Berkeley. Los Angeles/London: University of California Press.
- SIKKINK, Kathryn. 1991. *Ideas and institutions: developmentism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- SIKKINK, Kathryn & WOLFSON, Leandro. 1993. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico*, v. 32, n. 128: 543-574.
- SKOCPOL, Theda and FINEGOLD, Kenneth. 1982. "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal". *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2: 255-278.
- SKOCPOL, Theda. 2002. "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research". In: Peter B. Evans; Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol (eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press: 3-41.
- SOUZA, Celina & BLUMM, Márcia. 1999. "Autonomia política local: uma revisão da literatura". *BIB – Boletim de Informação Bibliográfica*, n. 48: 51-67.
- WEBER, Max. 1984. *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica.
- WEIR, M. & SKOCPOL, Theda. 2002. "State structures and the possibilities for "Keyne-

sian” responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States”.  
In: Peter B. Evans; Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol (eds.). Bringing the  
state back in. Cambridge: Cambridge University Press: 107-168.

## ABSTRACT

The article deals the concept of state capacity to check how some of theories more relevant of literature about building concepts can to be apply in this case. In the beginning showing the classical views about this subject, firstly that was proposed by Sartori, and following up to the formulation conceived by Goertz and his frame of three levels in concepts (the basic, the secondary and the operational). The text follows analyzing the literature in political science and public administration that discusses how the concept of state capacity can to be useful to analyze the conditions that governments has to implement their policies. The premise of authors analyzed is that governmental

autonomy is a variable influenced for his political, technical, administration and institutional capabilities. And, of the point of view analytical, matter identify the dimensions more relevant that support the power of agency of governments, besides the indicators that operationally helps to evaluate his performance. Lastly, is discussed how this theoretical vision is applied in a concrete case: the Program of Modernization of the Tax Administrations (PMAT). This is a type of financial support from of BNDES directed to develop state and institutional capabilities in Brazilian municipalities.

## KEYWORDS

Power of agency, autonomy, state capacity, multidimensionality, conceptual structure.

## SUBMETIDO EM

Fevereiro de 2012

## APROVADO EM

Setembro de 2012

## EDUARDO JOSÉ GRIN

Bacharel em Ciências Sociais, Especialista em Sociologia (UFRGS) e Mestre em Ciência Política (USP). Doutorando em Administração Pública e Governo (FGV-SP). Professor-tutor da Escola de Economia de São Paulo (EESP-FGV) e professor na pós-graduação de Administração Pública (SENAC-SP).

Contato: [eduardo.grin@fgv.br](mailto:eduardo.grin@fgv.br)