

Capacidades Estatais em Xeque: Considerações Teóricas à Luz da Crise Democrática

Autoria

TELMA FERREIRA FARIAS TELES COSTA - tfftcosta@gmail.com

PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / UFF - Universidade Federal Fluminense

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - LINHA DE PESQUISA: FINANÇAS PÚBLICAS,
TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO / UERJ

Arnaldo Provasi Lanzara - prolanzara@gmail.com

Mestrado Profissional em Administração Pública / UFF - Universidade Federal Fluminense

Resumo

Este artigo, construído como ensaio teórico, tem como objetivo discutir as limitações para a definição do conceito de capacidades estatais. Parte-se da premissa de que tal questão provém da própria natureza do conceito, permeado por méritos doutrinários-ideológicos dos atores imbricados nos processos decisórios do Estado. Para validar essa hipótese, adota-se a metodologia de análise proposta por Gomide, Silva e Pires (2014) que agrupa os estudos sobre capacidades estatais em três categorias comunicantes, sem considerar uma linha cronológica, mas tão somente os descartes e retomadas teóricos: uma abordagem histórica, uma abordagem que focaliza o conceito de governança e, por fim, uma abordagem estatista-desenvolvimentista. As considerações finais apontam para a necessidade de aprofundar as discussões sobre as capacidades estatais, o que significa primordialmente negar narrativas que endossam a descrença na política, no Estado, em seus atores e nas possibilidades de atuação em favor de superação do atual status quo.

Capacidades Estatais em Xeque: Considerações Teóricas à Luz da Crise Democrática

Este artigo, construído como ensaio teórico, tem como objetivo discutir as limitações para a definição do conceito de capacidades estatais. Parte-se da premissa de que tal questão provém da própria natureza do conceito, permeado por méritos doutrinários-ideológicos dos atores imbricados nos processos decisórios do Estado. Para validar essa hipótese, adota-se a metodologia de análise proposta por Gomide, Silva e Pires (2014) que agrupa os estudos sobre capacidades estatais em três categorias por agregarem aspectos comunicantes nos conceitos empregados, sem considerar, no entanto, uma linha cronológica, mas tão somente os descartes e retomadas teóricos ao longo das décadas: uma abordagem histórica, uma abordagem que focaliza o conceito de governança e, por fim, uma abordagem estatista-desenvolvimentista. As considerações finais apontam para a necessidade de aprofundar as discussões sobre as capacidades estatais, o que significa primordialmente negar narrativas que endossam a descrença na política, no Estado, em seus atores e nas possibilidades de atuação em favor de superação do atual *status quo*.

Palavras-chave: capacidades estatais; crise democrática; políticas públicas.

1. Introdução

O século XX marca uma virada epistemológica no entendimento sobre o que é o Estado e quais suas funções típicas. Maria Rita Loureiro e Felipe Calabrez (2020) apontam que a literatura sobre capacidade estatal ganhou força e expressão a partir da segunda metade do século passado, sob o fito de análise acerca da ampliação das funções estatais que marcou as três décadas que se sucederam à 2ª Guerra Mundial. Tal fato ocorreu, sobretudo, em razão das múltiplas políticas econômicas de matriz keynesiana, associadas a políticas sociais que consolidaram o *welfare state* (políticas de bem-estar social), entrelaçando funções estatais na dimensão econômica e na área social (LOUREIRO; CALABREZ, 2020, p. 1).

Nesse contexto, os estudos sobre capacidades estatais foram alavancados tanto por aqueles que se interessavam pelos resultados positivos e/ou deletérios da ação do Estado, bem como pelos defensores ou opositores, explícitos ou não, dessas atuações. Alguns estudos sinalizam que a complexidade da temática, cuja análise recorrentemente aponta para um alinhamento ideológico específico, evidencia um entendimento igualmente peculiar sobre os processos e dinâmicas que envolvem o Poder Executivo e sua burocracia governamental na condução do Estado e consequente produção de ações públicas. O uso do conceito de capacidades estatais para justificar a ação ou inação do Estado em relação à possibilidade de efetivar políticas sociais precisa, portanto, ser discutido.

Tal intento orienta a construção deste artigo. Partindo da premissa de que a ausência de um consenso uníssono sobre o conceito – característica de múltiplos objetos científicos –, mas a eleição *a priori* de uma possibilidade conceitual, sob o jugo valorativo do dever ser, atende a uma orientação fatalista para a condução do Estado, própria da lógica T.I.N.A. (*there is not alternative*, não há alternativas), tem-se por objetivo discutir se essa limitação provém espectros doutrinários-ideológicos seguido pelos atores imbricados nos processos decisórios do Estado.

Para isso, recorre-se à lógica aventada por Gomide, Silva e Pires (2014) de que é possível agrupar em categorias os estudos sobre capacidades estatais. Esses autores propõem três grupos de abordagens por agregarem aspectos comunicantes nos conceitos empregados, sem considerar, no entanto, uma linha cronológica, mas tão somente os descartes e retomadas teóricos ao longo das décadas. É possível nomeá-las em abordagem histórica, representada pelos estudos de Charles Tilly, Joel S. Migdal, Luciana Cingolani, entre outros; uma

abordagem que focaliza o conceito de governança, como os estudos de Francis Fukuyama e Daron Acemoglu; e, por fim, uma abordagem estatista-desenvolvimentista, com as pesquisas de Theda Skocpol, Peter Evans e outros.

Cabe ainda destacar que há na literatura sobre capacidade do Estado, de um lado, estudos que adotam uma abordagem monista, privilegiando, sobretudo, a dimensão coercitiva e legal do Estado; de outro, aqueles que apreendem as capacidades estatais em sua multidimensionalidade, considerando o Estado como um ente sociológico (LANZARA, 2018).

No esforço metodológico de apresentar as diferentes abordagens para esse conceito de forma efetivamente didática, uma breve revisão da literatura sobre a temática se faz necessária. Não se fura, contudo, de evidenciar a construção dialética em torno do tema e, por isso, tanto a abordagem que se objetiva criticar e quanto aquela adotada são igualmente prestigiadas.

2. Os primórdios e a abordagem restritiva de capacidades estatais

Uma possibilidade fundacional para o conceito de capacidades estatais tangencia construções teóricas que as entendem como “atributos de Estados que conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos” (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014, p. 236). Nesse prisma de apreciação, encontram-se os estudos pioneiros nos anos de 1970 de Charles Tilly, que buscou analisar os fatores históricos de construção dos Estados nacionais, especialmente a relação entre o direcionamento de recursos públicos para a edificação de capacidade bélica e o desenvolvimento econômico (TILLY, 1975).

Conforme salienta Cingolani (2013), os trabalhos de Joel S. Migdal também desenvolvem esse viés que poderia ser chamado de historicista. O autor define capacidade estatal como “habilidades dos líderes do Estado em usar suas agências para fazer com que as pessoas façam o que eles desejam ou, de outra forma, alcançar as mudanças na sociedade que seus líderes buscam por meio de planejamento, políticas e ações estatais” (MIGDAL, 1988, *apud* CINGOLANI, 2013, tradução livre), afastando-se, portanto, de uma perspectiva estadocêntrica e conferindo maior importância para a repartição do controle social entre as distintas organizações, incluindo o Estado.

Cingolani (2013) apresenta um detalhado panorama de como o conceito de capacidade estatal foi estabelecido historicamente. A grande contribuição da autora não repousa na construção ou desconstrução do conceito de capacidades estatais a partir de um elemento inaugural ou historicamente assinalado, como no caso dos dois autores referenciados anteriormente. Seu trabalho se distingue pela análise dos diferentes espectros sob o qual o conceito encontra assento: desde perspectivas marcadamente liberais que condicionam as capacidades estatais às habilidades do Estado de resguardar direitos de propriedade, garantir a primazia dos contratos e manter ou apaziguar a credibilidade dos investidores, até propostas que sugerem incrementos nas práticas intervencionistas com a defesa de que o conceito diz respeito às habilidades do Estado de coordenação para configurações que buscam se adequar à constante adaptações, transformações e inovações da concorrência internacional.

As abordagens que poderiam ser tipificadas como liberais ou, contextualizando historicamente, como neoliberais ganharam força com o advento dos anos de 1990 de concepções gerencialistas da Administração Pública, centradas na “boa governança ou governança e crescimento” (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014). Nesse bojo, conforme salientam Schneider e Doner (2000), o tema das capacidades estatais é redirecionado para pensar a crise fiscal do Estado e sua remodelação com a difusão de *best practices* (melhores

práticas) que permitam aprofundar a boa governança e promover eficiência na gestão da coisa pública.

Francis Fukuyama é um dos autores que representam esse grupoamento de estudos. Evocando tanto o conceito de burocracia içado por Max Weber quanto o de autonomia inserida de Peter Evans (1985), o referido autor edifica seu conceito de governança em relação direta com a ideia de capacidade estatal ao propor mecanismos de avaliação empírica da qualidade e resultados da ações estatais (FUKUYAMA, 2013).

Conforme alertam Gomide, Pereira e Machado (2014, p. 93), entretanto, é preciso estar alerta para o fato de que “os resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmo”, sendo relevante diferenciar desempenho de capacidade. Em nome da demanda por alguma ou mais predição, institucionalmente balizada, quanto à manutenção dos direitos de propriedade e rentabilidade para os investimentos financeiros, oriundos de compromissos/contratos notoriamente não-produtivos (DOWBOR, 2019), esse fetiche por parâmetros e indicadores tende a ressaltar a necessidade de criação de uma ambiência de *self-enforcement* (autocerceamento) que propicie o cumprimento das regras de controle dos recursos públicos, a exemplo das medidas de constrição fiscal.

Essa capacidade de *self-enforcement* do Estado pode ser entendida a partir das lições de Jon Elster (2009, p. 213-219) sobre como a Constituição de um país pode desempenhar a função de amarras em nome de uma racionalidade específica. O autor se vale do caso literário do personagem Ulisses, na *Odisseia*, de Homero, que queria ouvir o canto das sereias, mas sabia dos riscos envolvidos e, por isso, ordenou que sua tripulação o acorrentasse ao mastro de seu barco para não ceder a tentações irracionais.

A constitucionalização da austeridade passa pela mesma convicção de que realizar sacrifícios transitórios pode conduzir ao objetivo maior de alcançar melhores resultados no longo prazo para o Estado e/ou a sociedade. Cabe indagar a que capacidade(s) dentro do Estado cabe o sacrifício das amarras.

Partindo do mito, Elster (2009) elenca exemplos históricos nos quais as constituições restringiram a maioria em favor de minorias ou ainda conjunturas nas quais a minoria criou amarras contra a maioria (ELSTER, 2009, p. 124-125). O autor destaca que o ônus das amarras, em geral, recai sobre a maioria, sinalizando o direito do Estado de autoconservação e evidenciando um tema muito caro à teoria decisionista de Carl Schmitt: a soberania do Estado consiste mormente no monopólio da decisão (SCHMITT, 1996).

Vale frisar que tais análises partem de uma interpretação jurídica e não política. A ênfase nas coerções legais, em última instância, nega a possibilidade do Estado ser um ente sociológico, que nasce antes do seu corpo normativo, criado por um Estado ou válido para um Estado (KELSEN, 1998, p. 262), para entendê-lo como um ente essencialmente coercitivo, cuja racionalização técnica para perseguir metas – a exemplo daquelas constitucionalizadas para criar grilhões fiscal – desvincula esse Estado das molas propulsoras do seu desenvolvimento como Estado democrático de direito, extirpando, em alguns casos, a possibilidade de efetivar práticas redistributivas, previstas e asseguradas por princípios e valores constitucionalmente legitimados.

O *enforcement* normativo e, sobretudo, o *self-enforcement* estatal garantem, portanto, que o Estado será capaz de dar cobertura aos custos de transação dos agentes econômicos. Em outra perspectiva, significa atestar que não caberá ao Estado atuar para gerar poder coletivo, permanecendo alheios às assimetrias de poder na sociedade e limitando-se a criar um ambiente de celebração de contratos.

Associando Estado forte à disposição de autolimitar-se por meio da capacidade legal esperada em uma economia de mercado (ACEMOGLU, 2005; 2010), nessa perspectiva de capacidade estatal, fica afiançado que o Estado não poderá desapropriar renda para

redistribuí-la. Tal cenário favorece que outras formas de poder coletivo não tenham força econômica e, como desdobramento, sofram restrições de força política – ainda que não absolutas – para substituir o Estado nessa empreitada.

Nesse prisma analítico - de desenvolvimento de estudos sobre capacidades estatais sob o signo das boas práticas de governança - , a percepção de que capacidades estatais dizem respeito a um conceito que assinala características inerentes a cada estado perde centralidade frente à preocupação teórica de definir o papel do Estado e a necessidade empírica de avaliação de adequação a esse papel.

A título de ilustração dessa lógica, Merilee S. Grindle (1996) explicita que capacidades estatais são os recursos organizacionais – institucionais, políticos, administrativos ou técnicos – que alicerçam a ação das agências estatais para encorajar o desenvolvimento econômico, fornecer governança eficaz para suas sociedades e manter a estabilidade social (GRINDLE, 1996). Salientando o interesse acadêmico em estabelecer parâmetros para a ação das estruturas institucionais e definir como tais instituições podem ser condizentes e condutoras do crescimento econômico, o foco na gestão das políticas macroeconômicas, formas de controle e análise de desempenho das funções públicas (*accountability*) se tornaram vitais para explicar o diferencial histórico de estados que se desenvolveram e estados que estagnaram economicamente (GRINDLE, 1996, p. 5).

Essa abordagem mais restritiva de capacidade estatal se conecta diretamente com uma chave de interpretação que configura objeto de interesse do presente artigo para articular neoliberalismo e crise democrática, dado que pressupõe que a validação positiva da capacidade de um estado está sensivelmente atrelada ao estabelecimento, observância e proteção aos acordos legais. Assim sendo, o Estado, como responsável pelas regras do jogo da economia (NORTH, 1991), precisa ser totalmente controlado e deter uma alta capacidade de fiscalização de contratos para garantir haver uma ambição mais preditiva para os investidores, sendo que “a redução dos custos de transação varia amplamente, dependendo do grau em que esses preceitos [padrões de conduta dos jogadores] forem considerados obrigatórios.” (NORTH, 1991, p. 99, tradução livre).

Assim como em Fukuyama (2013), tal acepção guarda certo monismo interpretativo ao pressupor que a função mais importante do Estado – se não a única – diz respeito à sua capacidade de executar uma autoridade coercitiva. Mostrando-se refratária à possibilidade de que as capacidades estatais sejam teleologicamente orientadas para transformações estruturais, essa abordagem se compatibiliza em particular com os conflitos redistributivos, endossando seu afastamento na agenda de ações do Estado para que seja um mérito a ser resolvido – ou não – no mercado.

Entende-se, por conseguinte, que privilegiar dado conceito de capacidades estatais é sintomático da própria crise democrática, uma das múltiplas urgências da contemporaneidade. Considerando a espiral de autocratização e desdemocratização em vários rincões do mundo, paralelamente ao fortalecimento de agendas neoconservadoras - que articulam verdadeiras cruzadas moralizantes com discursos de ódio ao pensamento e à racionalidade, com anticientificismo, antiambientalismo, racismo e, sobretudo, repúdio ao social manifesto tanto como criminalização do Estado, de suas ações e da coisa pública *per si* quanto como criminalização da própria política -, ressalta-se a importância de retomar os estudos do terceiro grupamento de pesquisas sobre capacidades estatais, representado pelos estudos “estatistas” (GOMIDE; PEREIRA, 2016), brevemente retomados a seguir.

3. Estado como ente sociológico e sua capacidade de promover políticas sociais

Uma possibilidade conceitual para capacidades estatais diz respeito à preocupação de mapeamento das condições que “[...] os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de

bens e serviços públicos" (MATHEWS, 2012, *apud* GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014, p. 236). Parte-se, portanto, da premissa de centralidade do Estado em uma miríade de processos distintos (BOSCHI, 2020). Esses processos dizem respeito a variadas dimensões não estáticas da vida contemporânea que, assim sendo, variam com o tempo e as mudanças conjunturais.

Trata-se, pois, da abordagem que se coaduna com o alinhamento deste texto, pois considera as capacidades estatais como disposições para ação em prol de objetivos, e não atributos propriamente ditos de uma estrutura de governança. Sob essa tônica, as capacidades estatais permitem identificar o Estado como um ator autônomo e dotado de racionalidade própria, capaz de estabelecer seus próprios objetivos (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

Entre a segunda metade da década de 1980 e a primeira metade da década de 1990, com os trabalhos de Theda Skocpol, Dietrich Rueschmeyer e Peter Evans (1985), entre outros, resgata-se uma concepção weberiana de Estado para justificar a necessidade de criação de uma burocracia qualificada e majoritariamente insulada de pressões para fazer valer o poder coercitivo estatal e alcançar efetividade em suas ações. Ratifica-se, pois, a importância da autonomia do Estado no processo de demarcação de distintas metas políticas, focalizando, sobretudo, o poder de agência para intervenções socioeconômicas que viabilizem transformações estruturais (COTTA, 1997).

Particularmente no Brasil, deitando raízes nessa tradição e considerando tratar-se de um período caracterizado por um perfil de Estado desenvolvimentista e marcado, no âmbito teórico-acadêmico, pela inquietação sobre a capacidade do Estado de realizar um processo significativo de mudança na sociedade, modernizando-a e transformando o país em uma referência industrial; as discussões sobre capacidades estatais focalizaram a possibilidade de promoção por via estatal de formas de desenvolvimento, sobretudo com incentivos ao processo de industrialização (LOUREIRO; CALABREZ, 2020).

Ocorre que, acompanhando uma mudança paradigmática no modo de conduzir a relação Estado/sociedade, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, inicia-se um processo prematuro de desindustrialização no Brasil.

De um lado, a gestão dos primeiros governos federais após a redemocratização foi marcada pelo vertiginoso processo de liberalização comercial, produtiva e financeira, relevantes alienações com múltiplas companhias estatais privatizadas, ademais de contrarreformas sobre o arcabouço constitucional e regulatório de proteções sociais. Nesse sentido, houve desregulamentação normativa favorável ao mercado financeiro e em detrimento da proteção trabalhista e previdenciária e também processos desdemocratizantes com cooptação do poder decisório sobre a dinâmica macroeconômica e seus resultados pela fração de classe bancário-financeira (PINTO; GONÇALVES, 2015).

De outro, ocorre a paulatina conformação do Brasil ao padrão de produção, acumulação e distribuição, alcunhado por Filgueiras *et al.* (2010) como Modelo Liberal Periférico (MLP). Trata-se de um perfil econômico, caracterizado pela "desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização; maior dependência tecnológica, desnacionalização, perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural, maior concentração de capitais, e dominação financeira" (PINTO; GONÇALVES, 2015, p. 11).

Evidenciando a necessidade de situar as discussões sobre capacidades estatais nessa nova conjuntura, autores nacionais como Gomide, Silva e Pires (2014), Lanzara (2015) e Boschi (2020) endossam a necessidade de pensar capacidades estatais como um conceito multidimensional, tal qual argumenta Luciana Cingolani (2013), e ressaltam aditivamente que o debate conceitual não se pode abster de considerar o debate democrático, contemplando, portanto, a previsão de distintos sistemas institucionais com seus atores e interesses imbricados.

Lanzara (2015), resgatando os conceitos trabalhados por Michael Mann (1993), pressupõe que o manejo da capacidade estatal é visto como o resultado das tensões geradas pelas próprias relações Estado-sociedade, implicando ora uma mobilização “despótica” de recursos, ora uma mobilização “infraestrutural” (Mann, 1993). Nessa lógica, a política social do Estado é parte integrante dessa dinâmica de mobilização de recursos de poder e organização. Enquanto os controles soberanos exercidos pelo Estado, por um lado, geram coerção, resistências e protestos; os processos de democratização, por outro, minam essa soberania por baixo, incitando demandas para a expansão das políticas sociais do Estado mediante negociações coletivas e rotinizadas entre os atores sociais (LANZARA, 2015).

Já Gomide, Silva e Pires (2014) entendem capacidades estatais como “as habilidades ou competências do Poder Executivo para definir sua agenda e realizar seus objetivos de modo legítimo; em outras palavras, formular e executar políticas públicas em contexto democrático.” (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014, p. 237). Cingolani (2013), por sua vez, argumenta que capacidades estatais referem-se a uma combinação de dimensões dentro do Estado: dimensão coercitiva militar, fiscal, administrativa, de implementação de políticas, inovativa, relacional, legal e política do Estado.

Não se olvide que, se as capacidades estatais estão, em linhas gerais, ligadas ao poder do Estado de levar a cabo sua agenda, frente à incapacidade de superar problemas de ação coletiva e de *common pool resources* (recursos comuns e/ou bens de uso comum), há, como pressuposto, uma necessidade intrinsecamente democrática de que haja equilíbrio no processo decisório para conciliar os interesses do setor público, dos grupos privados empresariais e da sociedade civil. Objetiva-se com isso a salvaguarda de direitos, e, quando cabível, da própria democracia, mesmo tolhendo sua potencialidade disruptiva, dado que, conforme aponta Evans (1995), diferentes capacidades estatais e, por desdobramento, diferentes níveis de crescimento econômico, são condicionadas tanto pelas estruturas estatais prévias, incluindo autonomia decisória (como competência e coerência), quanto por parcerias com diferentes grupos sociais.

Em trabalho mais recente, Evans (2011) atualiza sua argumentação para ponderar que a eficácia das ações estatais em Estados ditos democráticos demanda, em primeiro lugar, a contrapartida dos efetivos beneficiários de tais ações. Para o autor, quando não há representatividade dos interesses sociais na política estatal, não há autonomia inserida e não é possível falar em desenvolvimento.

Afeito a essa mesma lógica, cabe trazer à baila também a discussão, delineada pelo olhar metílico de Michael Mann (1984), sobre as capacidades estatais como forma de fortalecer a democracia por meio do trato das políticas públicas. Michael Mann (1984) conectou o poder do Estado à capacidade deste de penetrar no território com a execução de suas decisões e, deste modo, atingir a sociedade.

A partir das considerações de Max Weber sobre burocracia, Mann (1993) esclarece estar aquele certo em afirmar que a burocracia estatal aumentou sua penetração, mas errado em alegar ter simplesmente aumentado seu poder com isso. Tal engodo decorre da confusão que Weber faz das noções de poder despótico distributivo e poder infraestrutural coletivo (MANN, 2008).

O poder despótico refere-se ao “poder distributivo das elites do estado sobre a sociedade civil. Deriva de uma gama de ações que as elites do estado podem empreender sem negociação de rotina com grupos da sociedade civil” (MANN, 2008, p. 59, tradução livre). Conforme salienta o autor, esse poder pode ser justificado tanto normativamente quanto pelo fato de que apenas o estado é territorialmente difundido de forma plena.

Dispondo de tal poder, cabe ao Estado cumprir funções sociais úteis que requerem essa difusão, uma vez que o poder ideológico, econômico e militar dos atores, mesmo organizados em diferentes bases, não consegue atingir amplas searas da mesma forma, por

mais aparelhados que sejam e por mais poderes que retenham. Por conseguinte, entende-se que o poder despótico é excessivamente ativado pelo Estado, em detrimento de sua repartição social, própria da dimensão relacional de sua capacidade enquanto Estado. Isso o torna um ator autônomo, por vezes autômato, que executa suas preferências e cujas ações, ainda que legais, podem carecer de legitimidade, sobretudo quando ocorrem em sistemas democráticos.

O poder infraestrutural, por sua vez “[...] é a capacidade institucional de um estado central, despótico ou não, para penetrar em seus territórios e implementar logicamente decisões” (MANN, 2008, p. 59, tradução livre). Trata-se, pois, de um poder essencialmente coletivo, que permite que a vida social seja coordenada por meio de infraestruturas estatais, e como tal, um poder difundido através do conjunto de instituições a se multiplicarem pelo território, atingindo a sociedade não como um guarda noturno¹, mas como efetiva presença.

Os enunciados de Mann conduzem à compreensão de que as capacidades estatais podem ocorrer de múltiplos modos, nem todos democráticos e, inclusive, a partir da explícita repressão ou supressão da sociedade para efetivar políticas preferenciais. Ademais da possibilidade de motivações personalistas, entende-se que ambos os poderes (despótico e infraestrutural) não estão ilesos às pressões de grupos de interesse.

Sobre o mérito, cabe ação das contribuições de Sébastien Mazzuca (2012) para a discussão com sua diferenciação entre autonomia e capacidade. Segundo o aludido autor, autonomia é “o poder do Estado de definir, sem interferências, sua própria agenda de preferências” (MAZZUCA, 2012, p. 547, tradução livre), determinando prioridades, ao passo que capacidade é “o poder de levar essa agenda a cabo, de executar suas preferências” (MAZZUCA, 2012, p. 547, tradução livre), dispondo das condições necessárias.

Considerando não haver uma relação de codependência entre autonomia e capacidade, evidencia-se, deste modo, que quaisquer discussões sobre capacidades estatais não são nem definitivas nem neutras do ponto de vista axiológico, uma vez que as capacidades estatais estão diretamente atreladas ao poder do Estado concretizar sua agenda, seja ela qual for. Há, portanto, toda uma mobilização ideológica sobre o entendimento de quais as funções do Estado, que podem ser afetadas ainda pela presença de *veto players*, individuais ou instituições coletivas, cujos recursos de poder cerceiam o poder infraestrutural do Estado e, consequentemente, a adoção de políticas públicas específicas.

Tal entendimento pode ser sintetizado na constatação de que “a capacidade necessária ao Estado para implementar políticas distributivas talvez seja significativamente maior do que a necessária para implementar políticas visando à acumulação, complicando mais as perspectivas de êxito” (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985, p. 53). Isso pode explicar também a formação de ilhas de capacidades estatais nas quais a mobilização de pequenos grupos de interesse, dentro de ramos específicos das atividades do Estado, permitem o sucesso em projetos estatais específicos, enquanto outros projetos francamente perecem.

4. Considerações finais

Conforme evidenciado ao longo do artigo, a multidimensionalidade do conceito de capacidade estatal deixa transparecer justamente o caráter igualmente multifuncional das atividades do Estado. Quando há, contudo, uma excessiva concentração de esforços, principalmente discursivos de uma dimensão sobre todas ocorre uma relação metonímica.

Tal recurso metonímico se opõe a uma discussão mais profunda e menos tautológica sobre a natureza multifacetada das capacidades estatais, excluindo de consideração os questionamentos sobre para que serve e a quem atende a tendência de explicar toda ação ou inação do Estado pela ausência de capacidade estatal. Em geral, característico das

¹Essa ideia remete ao liberalismo do século XIX que propôs a redução do Estado a um *Estado carabiniere* (Estado guarda noturno), cujas funções se limitariam à tutela da ordem pública e do respeito às leis.

comunidades epistêmicas de práticas neoliberais, o referido discurso toma predominantemente a dimensão fiscal e, complementarmente, a dimensão relacional como o objeto completo da capacidade estatal, entendida exclusivamente a partir da disponibilidade tributária e orçamentária para intervir na sociedade.

Dessa forma, formata-se o seguinte circunlóquio: o Estado não dispõe de meio (capacidade estatal em sua dimensão fiscal) para realizar políticas públicas (capacidade estatal em sua dimensão relacional), porque não há fôlego fiscal (capacidade estatal em sua dimensão fiscal), exaurido, por sua vez, em razão das excessivas políticas públicas intervencionistas (capacidade estatal em sua dimensão relacional).

Justifica-se assim que atividades essenciais assegadoras das chamadas transformações estruturais para a promoção de novas dinâmicas de desenvolvimento (EVANS, 1993) sejam, portanto, preteridas frente à promoção de ações de *self-enforcement*. Tal premissa deita raízes no entendimento de que um Estado é capaz se, e somente se, ademais de apresentar as características de representação política e abertura administrativa e jurídica, tiver condições de “ser responsável às demandas e pressões de grupos da sociedade e de ser hábil para mediar demandas sociais e manter instituições que são efetivas na resolução de conflitos” (GRINDLE, 1996, p. 4).

Nessa acepção, o conceito de governança é inserido, referindo-se tanto à dimensão política e institucional quanto à capacidade de alcançar e manter um bom governo através de instituições efetivas e pluralidade partidária no sistema eleitoral (GRINDLE, 1996, p. 7-8). Acionando os dispositivos de *self-enforcement*, as comunidades epistêmicas favoráveis aos pressupostos da governança ensejam a necessidade do Estado de impor restrições para fazer valer normas e decisões por meio de *good policies* (boas políticas) e *best practices* (melhores práticas), dentre as quais se destacam as de austeridade fiscal, periodicamente avaliadas pelos mecanismos de *check and balance* (pesos e contrapesos) normatizados para o controle de todas os âmbitos de poderes estatais.

Não se nega os avanços civilizatórios que os instrumentos de governança e *accountability* propiciaram no combate a formas anacrônicas de uso da força estatal, seja como penetração ou poder, apropriando-se aqui do léxico weberiano. Saliente-se, no entanto, o questionamento já colocado anteriormente: sob que formatação específica que se colocam, para que servem e a quem atendem tais ferramentas?

Em linhas gerais, e ainda que seja uma tarefa árdua sintetizar em poucas linhas o conceito, haja vista a multiplicidade de dimensões diretamente relacionadas, bem como a ausência de consenso quanto aos seus fundamentos e implicações; conforme sugere a literatura com a qual esse trabalho se alinha, as capacidades estatais dizem respeito ao poder de agência do estado, entendido como sua capacidade de ação. Não obstante, o simplismo dessa assertiva deixa escapar os diferentes desenvolvimentos e aplicações do conceito, evidenciando uma necessidade acessória, a saber: fortalecer a discussão, articulando-a diretamente com a pauta de defesa democrática.

Nesse bojo, o fio de Ariadne para as discussões subsequentes tangencia a identificação das deformidades democráticas contemporâneas. Tal necessidade provém da controvérsia em torno do fato de, por um lado, a democracia apresentar a tendência de ampliar o leque de atores imbricados nos variados processos decisórios, aumentando, em consequência, o poder infraestrutural do Estado (MANN, 2008), bem como suas capacidades relacionais, o que confere legitimidade aos processos de que participa. Por outro lado, contudo, os resultados alcançados podem sofrer de tamanha fragmentação que acabe por sinalizar tanto incoerência quanto incapacidade de atender às demandas impostas pela sociedade.

Aos governos nacionais, independentemente dos arranjos territoriais e normativos, cabe a complexa decisão de acolher essas vulnerabilidades, sob o perigo de, frente à internacionalização da competição fiscal, serem caracterizados como lugares menos atraentes

para investimentos, ou, em contrapartida, priorizar as necessidades do mercado de operar em ambientes que potencializem a capitalização dos agentes econômicos.

Nesse cenário dubioso, entende-se que retomar as discussões sobre as capacidades estatais significa primordialmente negar narrativas que endossam a descrença na política, no Estado, em seus atores e nas possibilidades de atuação em favor de superação do atual *status quo*. A invalidação do Estado sem a configuração de substitutos não-ficcionais significa a própria invalidação da vida social, coletiva.

Trazer à baila a necessidade de desenvolvimento de capacidade estatal se configura como uma forma de resistência que, em última instância, opera como uma forma de reconhecer tanto o valor da política quanto o fato de que existem múltiplos atores políticos com igualmente múltiplos projetos políticos, não cabendo, portanto, generalizar a responsabilidade pelos resultados alcançados.

Assim como a democracia, a capacidade estatal não é um atributo pronto, inato, mas uma construção intermitente, um perpétuo porvir em função das expectativas que gera. Deste modo, questionamentos das conexões possíveis sobre capacidades estatais e estado de emergência econômico se coadunam tão-somente a uma visão substantiva do ordenamento normativo, em oposição a uma visão instrumental-procedimental, já que pressupõe o entendimento de que o conjunto de normas de um ordenamento jurídico deve-se alinhar à necessidade de efetiva consecução dos objetivos de Estado instados constitucionalmente.

5. Referências

- ACEMOGLU, Daron. Politics and economics in weak and strong states. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n.7, p. 1199-1226, 2005.
- BOSCHI, Renato Raul. Capacidades estatais, empresários e desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós-neoliberal. **Revista do Serviço Público**, v.58, p.71-92, 2020.
- CINGOLANI, Luciana. "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures". **UNU-Merit Working Paper Series**, pp.1-52, 2013.
- COTTA, Tereza Cristina. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Brasília: Enap, 1997. (Texto para Discussão, n. 21).
- DOWBOR, Ladislau. O parasitismo financeiro e seus malefícios. In: LACERDA, Antonio Corrêa de (coord.). **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.
- ELSTER, Jon. **Ulisses liberto**. Trad. Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- EVANS, Peter B. **The capability enhancing developmental state – concepts and national trajectories**. Center for Studies on Inequality and Development, mar. 2011. (Discussion Paper, n. 63).
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, July 2013.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila Gomide; SILVA, Fabio de Sá e; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. 2 v. (Brasil: o Estado de uma Nação).
- GOMIDE, Alexandre de Ávila Gomide; SILVA, Fabio de Sá e; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: passado, presente e futuro da ação

- governamental para o desenvolvimento. In: MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. 2 v. (Brasil: o Estado de uma Nação). GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Novas dinâmicas de desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **40th Anposc Anu. Meet.-Analys**, p.1-30, 2016.
- GRINDLE, Merilee S. **Challenging the State**: Crisis and Innovation in Latin America and Africa. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LANZARA, Arnaldo Provasi. **Capacidades Estatais, Trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada**. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para discussão, n. 2052).
- LANZARA, Arnaldo Provasi; COSTA, Telma Ferreira Farias Teles. O Brasil e a democracia no início do século XXI: entre a soberania popular e a austeridade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.123, p. 85-128, dez. 2021.
- LANZARA, Arnaldo. Estado, ação pública e mobilização coletiva: repensar a implementação das políticas sociais em sociedades desiguais. In: GAITÁN, Flávio; LANZARA, Arnaldo Provasi (orgs.). **Políticas sociais e desenvolvimento na América Latina**: paradigmas e tendências. Curitiba: Appris, 2018.
- LOUREIRO, Maria Rita Loureiro; CALABREZ, Felipe. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional. **Rev. Sociol. Polit.**, n. 28, v. 75, 2020.
- MANN, M. **The sources of social power**: the rise of classes and nation-States, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- MANN, Michael. Infrastructural power revisited. **Studies in Comparative International Development (SCID)**, v. 43, n. 3, p. 355-365, 2008.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, 1984.
- MAZZUCA, Sebastián L. **Legitimidad, autonomía y capacidad**: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. Rev. cienc. polít., Santiago, v. 32, n. 3, p. 545-560, 2012.
- NORTH, Douglass Cecil. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, pp. 97-112, 1991.
- PINTO, Eduardo Costa; GONÇALVES, Reinaldo. **Modelos de Desenvolvimento e Desempenho Macroeconômico**: Brasil. UFRJ, 2015. (Texto de Discussão, v. 17).
- RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds). **Bringing the State back in**: New Perspectives on the State as Institution and Social Actor. New York: Cambridge University Press, 1985.
- SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.
- SCHNEIDER, Ben Ross; DONER, Richard Fredrick. The new institutional economics, business associations, and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 20, n. 3, 2000.
- TILLY, Charles. **The formation of national states in western europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.