

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gustavo Bosco de Oliveira Silva

DIMENSIONAMENTO DO APARATO ESTATAL: TEORIA E MODELAGEM

Belo Horizonte

2025

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gustavo Bosco de Oliveira Silva

DIMENSIONAMENTO DO APARATO ESTATAL: TEORIA E MODELAGEM

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2025

S586d Silva, Gustavo Bosco de Oliveira.
Dimensionamento do aparato estatal: teoria e modelagem / Gustavo
Bosco de Oliveira Silva. – 2025.

99 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração
Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho,
Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro.

Bibliografia: f. 97-99

1. Estado. 2. Teoria do Estado. 3. Modelo de mensuração. 4. Aparato
estatal.

CDU 321:35

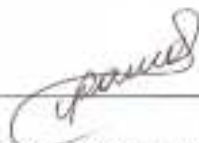
Gustavo Bosco de Oliveira Silva

DIMENSIONAMENTO DO APARATO ESTATAL: TEORIA E MODELAGEM

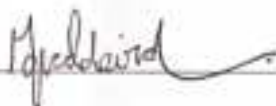
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.



Dr. Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Dra. Ana Paula Salej Gomes (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Me. Marcos Guilherme Nunes Caldeira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Esp. Vanice Cardoso Ferreira (Avaliadora) – CODEMIG

Belo Horizonte, 11 de dezembro de 2025.

*À minha avó, Osmária, por me instilar sua fibra moral, seu labor árduo
e sua agudeza de espírito.*

AGRADECIMENTOS

Sem família e amigos não haveria, certamente, a menor possibilidade de que este percurso fosse encerrado, tampouco iniciado. Agradeço a eles cada láurea, as presentes e as futuras.

Platão escreveu *A República*, e glorificou a ideia de justo; éramos nós, porém, que, instruídos por nossos próprios erros, nos esforçávamos penosamente por fazer do Estado uma máquina apta a servir os homens, correndo o menor risco de esmagá-los.

Memórias de Adriano - Marguerite Yourcenar

RESUMO

Este trabalho visa destacar a necessidade de abordar a materialidade do Estado, na medida em que busca demonstrar a inerência ôntica e epistêmica da esfera administrativo-operacional no fenômeno estatal. Nesse sentido, procura-se mostrar, em termos gerais, como diversas abordagens teóricas falharam em observar essa esfera com autonomia e independência, incorrendo em lacunas profundas que precisam ser sanadas. Para tanto, investigou-se a gênese e a assimilação do conceito de Estado, a fim de afirmar como, ao longo do desenvolvimento histórico, sua compreensão se distanciou de um significado concreto e organizacional, reduzindo-se quase exclusivamente a uma semântica imaterial, ou seja, aos seus aspectos filosóficos, políticos e jurídicos. Posteriormente, investigou-se também a origem e o uso dos conceitos de aparato estatal e capacidades estatais, na medida em que são utilizados para abordar a esfera operacional do Estado, seja teoricamente ou na prática corrente. Contudo, ambos os termos mostraram-se insuficientes para permitir uma concepção sólida e sistemática da esfera administrativo-organizacional, o que levou este trabalho a desenvolver suas próprias definições conceituais. Assim, de acordo com os parâmetros desenvolvidos, realizou-se uma revisão da literatura sobre aparato estatal e capacidades estatais para verificar a existência de trabalhos anteriores que articularam suas variáveis e modelos segundo a perspectiva aqui apresentada. Diante da ausência de resultados, este trabalho desenvolveu seu próprio modelo de mensuração, ou seja, um modelo de variáveis fixas e inter-relacionadas que visa, de forma abrangente e sistemática, mensurar a esfera recursiva do Estado. Como resultado, será apresentado um modelo conceitual geral que permite a ordenação e sistematização prévias do campo de observação, possibilitando, assim, qualquer mensuração empírica como um subconjunto de seu arcabouço.

Palavras-chave: Estado; Aparato Estatal; Capacidades Estatais; Dimensionamento.

ABSTRACT

This work aims to highlight the need to address the materiality of the State, insofar as it seeks to demonstrate the ontological and epistemic inherence of the administrative-operational sphere within the state phenomenon. In this sense, it attempts to show, in general terms, how various theoretical approaches have failed to observe this sphere with autonomy and independence, incurring profound gaps that must be addressed. To this end, the genesis and assimilation of the concept of the State were investigated, in order to assert how, through historical development, its understanding has been distanced from a concrete, organizational meaning and reduced almost exclusively to an immaterial semantics, that is, to its philosophical, political, and legal aspects. Subsequently, the origin and use of the concepts of state apparatus and state capacities were also investigated, insofar as they are used to address the operational sphere of the State, whether theoretically or in current practice. However, both terms proved insufficient in enabling a solid and systematic conception of the administrative-organizational sphere, which led this work to develop its own conceptual definitions. Thus, according to the parameters developed, a literature review on state apparatus and state capacities was conducted to verify the existence of any previous work that articulated its variables and models according to the perspective presented here. Having received negative responses, this work developed its own measurement model, that is, a model of fixed and related variables that aims, in a comprehensive and systematic way, to measure the recursive sphere of the State. As a result, a general conceptual model will be presented that allows for the prior ordering and systematization of the field of observation, thus enabling any empirical measurement as a subset of its framework.

Keywords: State; Apparatus State; State Capabilities; Measurement.

SUMÁRIO

1. PREFÁCIO.....	10
2. INTRODUÇÃO.....	16
2.1. A palavra, o fenômeno e o conceito.....	16
2.2. Alargamento do fenômeno.....	18
2.3. Alargamento das ciências e consolidação da Teoria Geral do Estado.....	19
2.4. Persistência da insuficiência nas demais ciências.....	21
3. ESTRUTURA.....	26
4. O ESTADO.....	29
4.1. Metodologia.....	29
4.2. O Fenômeno.....	30
4.3. A Palavra.....	35
4.4. O Conceito.....	39
4.5. Conclusão.....	44
5. O APARATO ESTATAL E AS CAPACIDADES ESTATAIS.....	45
5.1. Metodologia.....	45
5.2. O Aparato Estatal.....	46
5.3. As Capacidades Estatais.....	51
5.4. Proposta Conceitual.....	54
5.5. Esquemas.....	58
5.6. Premissas e derivação lógica das definições.....	59
5.7. Conclusões.....	72
6. A LITERATURA.....	73
6.1. Metodologia.....	73
6.2. Análise da Primeira Diretriz.....	74
6.3. Análise da Segunda Diretriz.....	80
5.3. Conclusão.....	85
7. O MODELO.....	87
7.1 Metodologia.....	87
7.2 Resultados.....	88
7.3 Conclusão.....	92
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 - Esquema dos Recursos Operativos.....	60
Figura 2- Esquema do Aparato Estatal.....	60
Figura 3 - Diagrama de instâncias mensuráveis do aparato estatal.....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro Conceitual.....	57
Quadro 2 - Derivação das variáveis de cada instância mensurável.....	92
Quadro 3 - Modalidades de Mensuração.....	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Análise dos Trabalhos sobre State Apparatus.....	76
Tabela 2 - Análise dos Trabalhos sobre State Capabilities.....	79
Tabela 3 - Análise dos Trabalhos sobre State Capacity.....	82
Tabela 4 - Análise dos Trabalhos sobre State Apparatus.....	87
Tabela 5 - Análise dos Trabalhos Tangentes.....	87

1. PREFÁCIO

Qual o lastro do Estado? Materialmente, no que ele consiste? Qual o referente concreto designado quando evocamos seu nome? Qual a dimensão fática daquilo que chamamos por município, província, união ou país? Do que exatamente os entes públicos dispõem para executar suas funções? Quão complexo e numeroso é esse arranjo recursivo? Enfim, como se afere o Estado? Como mensurá-lo?

Em termos empíricos, o Estado é um objeto frequentemente experimentado. De modo explícito ou latente, sua presença pode ser constatada sem grandes dificuldades no cotidiano atual. Sua abrangência e proximidade são a tal ponto flagrantes que, como é usual pontuar, o Estado se faz presente do nascimento à morte. Assim, à primeira vista, trata-se de um objeto comum e relativamente fácil de se apontar. Não obstante, em termos normativos, o Estado é um objeto de fácil julgamento. Curiosamente, ele parece se manifestar tanto pela ausência quanto pela excessividade, dado que sua presença é categoricamente avaliada como insuficiente ou como invasiva, expansiva. Nesse cenário, não há fortes empecilhos em encontrar quem prontamente advogue a favor de seu aperfeiçoamento ou pleiteie sua retirada. Em todo caso, o Estado parece ser um objeto nítido e de simples apreensão, uma vez que, a quem quer que seja, ele deixa evidente as suas próprias incongruências.

Toda essa disponibilidade, contudo, parece não se sustentar. Outrora distinto e palpável, o Estado se torna uma massa amorfa quando questionamos qual a dimensão de sua factibilidade. Mesmo aqueles que argumentam em favor de sua ampliação ou de sua redução não conseguem, de forma satisfatória, aferir a exata configuração daquilo que pretendem alterar. Para tal, basta perguntar-lhes. Antes uno, o Estado agora é tomado indiretamente ou apenas por meio de suas partes: área geográfica, população, carga tributária, número de políticos, servidores ou órgãos, valor das despesas, dos salários ou da dívida, determinados serviço ou espaço público, determinado governo – as respostas são geralmente parcas e insuficientes.

Um objeto tão presente, tão rápida e apoditicamente pautado como irracional, como poderia ter sua extensão ignorada? No que tange o debate público, a questão se mostra fundamental. Afinal, como contestar ou corroborar o Estado sem uma sistemática noção do que ele é? Como é possível validar ou invalidar sua atuação sem observar as condições de possibilidade nas quais ele se inscreve? É preciso convir que, sem dimensionar tais

condições, os resultados e críticas a seu respeito carecem de cientificidade, ficando à mercê de uma arbitrariedade excessiva ou até da má fé.

A situação é compreensível, contudo. Apesar de ser facilmente experimentado e julgado, o Estado é epistemicamente um fenômeno complexo. A pretensa nitidez e as fortes convicções a seu respeito são, em geral, frutos da mera aparência. Para isso basta uma breve iniciação nas Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas: em essência, tal objeto é apropriadamente trabalhado por diversas disciplinas, correntes e autores. O conhecimento sistemático sobre a sua materialidade certamente exige trato especializado, de modo que, apesar de existir, deve estar disponibilizado de maneira relativamente restrita. Porém, em termos acadêmicos, quais teorias e modelos dispomos para aferir o Estado? Quais disciplinas se empenham em tal investigação? Quais variáveis e critérios devem ser analisados?

Infelizmente, a resposta não está rematada. Por mais que a simplicidade seja desejada, a teorização sobre o Estado não é nada trivial. As perguntas pela sua materialidade e conseqüentemente as perguntas pelas ciências, conceitos, critérios e métodos que a perquirem não são questões planas. O problema até aqui foi exposto segundo a ordem dos fatos. Segundo a ordem das razões, no entanto, a pergunta é posta de outra maneira.

Para se questionar sobre o lastro do Estado é preciso, primeiro, definir o que ele é. Essa tarefa é por si só inviável. Não há um único conceito de Estado, tampouco há uma zona segura que permita pressuposições estanques. Para não falar na infinidade de autores e escolas, a própria concepção macroscópica da história das ciências já expressa essa vastidão, bastando, para tal, considerar como este objeto fora tratado e cooperou para consolidar as especificidades de vários ramos epistêmicos: Filosofia Política, Direito, Teoria Geral do Estado, Ciência Política, Administração Pública e Contabilidade Pública. Como exemplo mínimo desta complexidade cabe rememorar que, filosoficamente, o Estado pôde ser teorizado séculos antes da própria existência do nome <<Estado>>, e que, historicamente, o longo império chinês já exercia atividades altamente organizadas e há milênios do surgimento do Estado Moderno. Há, portanto, uma grande distância entre o <<Stato>> de Maquiavel (1532) e <<Rechtsstaat>> trabalhado por Habermas (1968), bem como há uma grande diferença entre as perspectivas marxistas e as abordagens empíricas da ciência política comparada. Seria preciso, no mínimo, pautar uma filiação.

Neste específico caso, todavia, uma filiação não pôde ser dada de maneira imediata. As teorias que à primeira vista mais se aproximam do tema são aquelas que analisam o

Estado enquanto organização. Tal perspectiva permite o vislumbre da esfera administrativa, o que em tese viabilizaria estudos centrados na materialidade estatal, isto é, nas condições de possibilidade de atuação do Estado, no seu aparato, na sua máquina executora. O neoinstitucionalismo desponta então como uma corrente promissora, em especial com as suas contribuições para os estudos sobre capacidades estatais, ciência política comparada e administração pública comparada.

Contudo, à segunda vista, esses trabalhos não se mostram suficientes. Por motivos justificáveis, a materialidade do Estado não fora tomada *per se*. O objeto, embora abordado, geralmente está **I-** imiscuído em outros fatores, **II-** seccionado ou **III-** propositalmente direcionado a fins específicos:

I- Os trabalhos, em geral, não observam somente a esfera administrativa, de modo que não se ocupam só em aferir ou mensurar as capacidades recursivas do Estado, mas também em analisar sua esfera política, sua dinâmica deliberativa, seus processos sociais e ideológicos. O objeto é tomado parcialmente ou como secundário, como mero efeito dessas causas.

II- Por vezes, mesmo quando consideram o objeto de maneira própria, os trabalhos são reduzidos a uma única vertente. A exemplo é possível observar como ocorre os estudos sobre orçamento, finanças públicas ou quadro burocrático. Embora absolutamente válidos e potentes, esses estudos dispõem de uma visão seccionada, relacionando suas temáticas de maneira muito pontual.

III- Ademais, mesmo quando consideram o objeto de maneira integral, é comum que os trabalhos naturalmente operem direcionamento específicos, sendo pautados em vista de políticas públicas determinadas, de algumas ações ou impactos selecionados. Dado o caráter empírico desses estudos, dada a preocupação com sua alta carga contributiva, é comum que os trabalhos estejam direcionados às específicas regras ou contextos de cada Estado, não havendo a preocupação de se dispor um modelo ideal de observação, um modelo capaz de viabilizar comparações sistêmicas.

Assim, a literatura não dispõe de um modelo que permita uma satisfatória apreensão material do Estado, isto é, que apresente a configuração integral e isolada de seus recursos. Não há uma teoria que aborde essa temática de modo suficiente, embora existam várias disciplinas e teorias tangentes. Na verdade, sequer há um conceito que defina o fenômeno de

maneira apropriada. Afinal, qual o nome dessa tal materialidade? O que deve ser considerado quando buscamos por esse arranjo de provisões?

É usual que se empregue os termos <<máquina pública>>, <<aparelho do Estado>> ou <<aparato estatal>>. Na maior parte dos casos, porém, tais termos são usados ordinariamente, sem uma definição pré-estabelecida. Além disso, nas poucas ocasiões em que são conceituados, suas definições concebem aspectos que transcendem os elementos materiais. O conceito de Althusser (1970), por exemplo, desdobra o aparelho em <<appareils répressifs d'État>> e <<appareils idéologiques d'État>>, indicando claramente essa extrapolação. Em uma conceituação anterior, Gramsci (1929) é mais centrado, dado que compreende seu <<apparato statale>> como o conjunto de meios de coerção e de repressão do Estado. Todavia, suas ponderações findam por focar enfaticamente nos efeitos políticos e sociológicos deste aparato, não buscando seu dimensionamento.

O conceito mais próximo talvez seja aquele formulado por Bresser-Pereira (1981). Em questão, o aparelho é tomado de forma geral como o instrumento que opera as políticas públicas. Assim, o conceito de aparelho é alargado para além do conceito usual de Estado, isto é, da instituição que detém o monopólio coercitivo, o monopólio do uso da força. É interessante notar que, de forma explícita, Bresser (1996) coloca tal termo em sua proposta de reformulação administrativa, a qual é denominada como <<Reforma do Aparelho do Estado>> e não apenas como <<Reforma do Estado>>. Mesmo neste cenário de atenção, os critérios não permanecem claros. Apesar de ter uma definição nítida, o uso deste conceito segue impreciso em suas obras. Por vezes o dito aparelho é identificado ao conceito de corpo burocrático e ao conceito de patrimônio, porém, por vezes, é tomado como irreduzível a eles.

Em vista de todas essas dificuldades é que se faz necessário o levantamento dos conceitos, teorias e modelos que tangenciam o tema, avaliando em que medida eles se aproximam ou se afastam da abordagem almejada¹. Posteriormente, caberá possíveis depurações, sínteses e complementos, a fim de se elaborar uma proposta pertinente. O intuito

¹ É possível que essas dificuldades estejam postas devido ao processo de consolidação da Administração Pública como um campo científico independente. Seja em termos epistemológicos, na medida em que ela se põem em relação aos demais campos, seja em termos sociológicos, na medida em que as escolas, cursos e professores são majoritariamente derivados de outras áreas (como Direito, Ciência Política, Administração e Economia), o trajeto parece ter priorizado a interdisciplinaridade, a ponto de fagocitar suas singularidades. A materialidade do Estado, do aparato estatal, deveria, por exemplo, ser de interesse teórico central da Administração Pública – o que parece não ocorrer. A importação excessiva de conceitos, métodos, teorias e paradigmas parecem direcionar os objetos e as temáticas de modo acentuado para as demais áreas. A dimensão administrativa, em muitos casos, fica negligenciada, como no caso da literatura de políticas públicas ou de finanças públicas.

é apresentar um modelo com definições, variáveis e critérios suficientes, capazes de subsumir, dimensionar e mensurar o aparato de qualquer Estado, seja ele nacional ou subnacional.

Eis o objetivo do presente trabalho: apurar os motivos que impediram uma abordagem integral e isolada do aparato estatal para – em vista das carências da literatura – teorizar, propor e aplicar um modelo que dimensione o aparato estatal *per se*.

De modo específico, esse objetivo pode ser desdobrado em:

I- levantar a gênese e as principais definições do conceito de Estado e aparato estatal, a fim de, posteriormente, propor e fundamentar conceitos que viabilizem seu dimensionamento empírico;

II- em vista desta conceituação, realizar uma revisão sistemática das teorias e modelos que se propuseram a dimensionar o Estado, evidenciando as aproximações e desvios em relação a um dimensionamento integral e isolado do seu aparato;

III- a partir das carências apresentadas, levantar as variáveis e critérios essenciais para este fim, ordenando-os e sistematizando-os em um modelo de dimensionamento.

Em termos acadêmicos, a presente pesquisa se justifica pela escassez do excesso. Apesar de haver diversas ciências que tomam o Estado como objeto, há uma notável dificuldade em aferir sua materialidade, em dimensionar seu aparato. Assim, por necessidade teórica, é preciso que se examinem os obstáculos que impedem a mensuração e o mapeamento das configurações e recursos dos Estados.

A ausência de empreendimentos nesse sentido permite deficiências significativas para os trabalhos desenvolvidos pelas Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. Nessas ciências, não é raro observar conclusões normativas sobre a atuação do Estado, conclusões geralmente válidas e fundamentadas. Porém, também não é raro observar que suas respectivas análises carecem de uma acurada avaliação sobre as condições materiais da atuação que elas criticam. A ausência de instrumentos teóricos corrobora tal lacuna analítica, de modo que as contribuições acadêmicas reduzem o seu nível de cientificidade, aplicabilidade e comunicação.

Em termos práticos, a pesquisa se vale de uma obscena necessidade. Aparentemente, nem os gestores públicos nem a população dispõe de um dimensionamento ou mapeamento

do aparato estatal. Para tal, basta observar que, quando questionamos no que consiste uma prefeitura, um ente federativo ou uma ente unitário, quando nos questionamos sobre o quão maior ou complexo cada um desses é em relação a seus semelhantes, somos tomados por respostas nulas ou tergiversadas. De forma mais concreta, se observamos os instrumentos normativos e gerenciais, os Estados, para tal, só dispõem de leis orçamentárias, balanços patrimoniais e decretos organizacionais – todos eles operados em lógicas distintas, em escalas não dialogadas, além de estarem condicionados às singulares regras de cada ente ou país.

Não dispomos de uma visão sistêmica do aparelho ou, quando dispomos, ela está recortada em vista de alguma área específica ou associada a informações que não dizem respeito ao próprio aparelho, mas que estão direcionadas às suas ações ou a seus impactos. Disso decorre uma visão fragmentada e incomparável da coisa pública. Quando muito, os gestores só possuem dimensão daquilo que estão sob seus respectivos encargos, não compreendendo a dimensão global na qual eles estão inseridos. De outra parte, a população não tem uma noção nítida da estrutura e dos recursos que o Estado utiliza para operar os seus serviços. Em suma, em termos práticos, não dispomos de noções prévias e elementares para se planejar, organizar, dirigir e controlar a coisa pública, bem como não dispomos de noções introdutórias para demandá-la, fiscalizá-la ou corroborá-la em sua totalidade.

2. INTRODUÇÃO

O levantamento bibliográfico preliminar permitiu constatar que, ao final do século XIX, diversas ciências surgiram sem, contudo, desenvolver conceitos que possibilitaram um olhar rigoroso sobre a esfera administrativo-organizacional do Estado. No século XX, entretanto, o Estado cresceu e se tornou progressivamente mais complexo, deixando de se restringir à defesa e à arrecadação para também assumir funções de serviços coletivos e regulação econômica, o que fez com que a sua máquina executora se ampliasse e se tornasse igualmente mais complexa. Assim, embora ficasse em maior evidência, dicotomicamente, o aparato estatal continuou relegado a um segundo plano pela maioria das teorias, sendo abordado apenas de maneira indireta e sem autonomia conceitual.

Ainda que a Teoria Geral do Estado, Direito, Sociologia, Economia, Ciência Política e Administração Pública tenham contribuído para determinadas análises do dito aparato, suas respectivas abordagens não se mostraram suficientes. Isso gerou um descompasso entre a realidade empírica do Estado e os modelos teóricos disponíveis para aferi-la. A hipótese defendida é a de que não existe uma teoria ou modelo capaz de dimensionar a esfera administrativa-organizacional por si só, e é exatamente essa lacuna que este estudo procura evidenciar e, futuramente, enfrentar.

2.1. A palavra, o fenômeno e o conceito

Grosso modo, a palavra Estado – Stato, State, État, etc. – deriva de <<status>>, que no latim clássico significa condição ou situação de algo ou alguém. Entre os séculos XIII e XV, o termo passa a designar também o ordenamento público-político, referindo-se de maneira geral a qualquer cidade, reino ou império (Condorelli, 1970). Embora a palavra seja sistematicamente utilizada para se referir às organizações políticas apenas a partir do século XIII, evidentemente já existiam ordenamentos públicos-políticos, de modo que o Estado já ocorria e já era teorizado por meio de outras palavras. É exatamente nesse sentido que a polis grega é, por vezes, traduzida como Estado, da mesma forma que as palavras latinas civitas, república, reino e império também o são. Também nesse sentido diz-se que Platão, Aristóteles, Cícero, Agostinho ou Tomás de Aquino contribuíram para a compreensão do Estado, sendo incontornáveis os estudos de suas teorias.

Em definição ampla, portanto, o Estado pode significar o ordenamento público-político de maneira geral, tal qual posto pela polis, civitas, reino e império, de modo que o fenômeno é anterior à palavra. Porém, em uma definição estrita, o Estado pode significar exclusivamente o ordenamento configurado a partir do século XVI, isto é, o chamado Estado Moderno, de modo que o fenômeno não é anterior à palavra, mas, ao contrário, é posterior a ela e lhe restringe a semântica.

No conceito estrito, o Estado seria aquele ordenamento que se porta como centro legitimador da legalidade, aquela organização que detém o monopólio do uso da força, que possui uma burocracia especializada e que, também, assume uma personalidade jurídica própria que não se confunde com seu governo ou com seu governante. Nesses moldes, o fenômeno Estado seria posterior à própria palavra Estado, e lhe confere um significado que não pode ser plenamente cambiável aos significados anteriores ao do século XVI; justamente porque essas características não são encontradas na polis, civitas, reino ou império – conforme, por exemplo, as concepções de Creveld (2004) e Fleiner-Gerster (2006).

Em vista disso é que, curiosamente, Maquiavel é amplamente reconhecido como o criador do conceito de Estado (Stato), porém, ao mesmo tempo, reconhece-se que ele não teorizou sobre o Estado Moderno, isto é, sobre a organização dotada de soberania e que possui personalidade jurídica própria – fato amplamente acordado, como ocorre em Strauss (1958), Condorelli (1970), Skinner (2002) e Benetti (2010). Por outro lado, Jean Bodin é conhecido como o criador da ideia de soberania, da principal característica do Estado Moderno, muito embora ele não tenha usado o termo Estado para assinalá-la, recorrendo ao conceito de <<République>> (Bobbio, 1987). Por fim, considerado o pai do Estado Moderno, Thomas Hobbes não usa as palavras State ou Status para indicar o fenômeno, o filósofo prefere os termos <<Commonwealth>>, em inglês, e <<Cive>>, em latim (Lemetti, 2012).

Esse cenário ilustra um importante ponto de atenção. As relações estabelecidas entre a palavra, o fenômeno e o conceito de Estado não são relações triviais. Com palavras distintas, por exemplo, é possível articular o mesmo referente. De maneira inversa, com a mesma palavra, é possível relacionar campos semânticos muito distantes. As definições conceituais são múltiplas e restringem o que deve ou não ser considerado do fenômeno. Todavia, o fenômeno é complexo, dinâmico e atual, de modo que os conceitos não conseguem cercar todo esse conteúdo, permanecendo potencialmente passíveis de limitações de perspectivas ou defasagens históricas.

Não há aqui espaço para tratar detalhadamente sobre tais ponderações. No entanto, em vista deste cenário, indicaremos um desses problemas relacionais como catalisador da dificuldade de se conceber a materialidade do Estado. Em resumo, o conceito canonizado pela Teoria Geral do Estado não se ocupou da esfera organizacional-administrativa, conservando a acepção moderna centrada exclusivamente na soberania, muito embora o fenômeno tenha, momentos depois, sido expressivamente fomentado em tal esfera. Assim, a perspectiva conceitual manteve sua conotação, tornando-se restrita perante a modificação da realidade empírica.

2.2. Alargamento do fenômeno

Grosso modo, em termos sociojurídicos, houve entre os séculos XVIII e XX a ampliação ou instituição de direitos civis, políticos e sociais. Foram estabelecidas garantias de liberdades negativas, ou seja, que restringem a ação do Estado, e, ao mesmo tempo, foram instituídas garantias de liberdades positivas, isto é, que imputam ao Estado o dever de agir e prover (Bobbio, 1990). Ademais, em termos econômicos, houve a ampliação ou instituição de funções que outrora não eram executadas, principalmente no século XX. O Estado passou a ofertar outros bens públicos para além da defesa nacional, ele passou a agir ativamente nas falhas de mercado, na regulação de desigualdades e no equilíbrio das flutuações econômicas; exercendo de maneira intensa as chamadas funções alocativa, distributiva e estabilizadora (Oliveira, 2009).

Antes do século XVIII, o fenômeno consistia majoritariamente na arrecadação de impostos para que se mantivesse um exército e uma burocracia fixa, um corpo que assegurasse as fronteiras territoriais e garantisse a estabilidade do ordenamento sociojurídico. Porém, posteriormente, as competências e atividades se estenderam a variados setores da coletividade, como, por exemplo, à oferta de energia, de estradas e saneamento, aos serviços de educação, saúde, transporte e assistência, ao investimento tecnológico e industrial, ao controle da inflação, taxa de câmbio, fundos previdenciários, etc.

De fato, o Estado ainda permaneceu como centro legitimador da legalidade, como aquela organização que detém o monopólio do uso da força e que, também, assume uma personalidade jurídica própria que não se confunde com seu governo ou com seus governantes. No entanto, agora, ele é mais que isso: enquanto instituição, ele é mais presente,

assume múltiplas formas de influência e atua em uma escala mais variável intensidade, enquanto organização, ele é maior e mais complexo, ou seja, é mais palpável, mais experienciado.

Dado esse contexto, é importante questionar: a soberania ainda é suficiente para denotar o Estado? Mesmo que essa seja a sua diferença específica, isto é, sua determinação essencial que diferencia o Estado do gênero instituição ou do gênero organização, indicá-la é suficiente para referir-se ao ente estatal? Se na maior parte dos casos os cidadãos lidam com funções atípicas do Estado, se na maior parte a máquina pública é usada para funções que não o exercício da soberania, como poderiam esses aspectos serem pautados como menores, como secundários?

2.3. Alargamento das ciências e consolidação da Teoria Geral do Estado

Grosso modo, no final do século XIX o Estado tornou-se um objeto ainda mais evidente, especialmente pelo surgimento de ciências que o tomaram com mais enfoque: Sociologia, Teoria Geral do Estado, Ciência Política e Administração Pública. Essas ciências foram fortemente desenvolvidas no século XX, ao mesmo tempo em que houve, por parte de Hans Kelsen, uma importante releitura do Direito como ciência, o que desdobrou profundas transformações no campo do Direito Público, em especial no entendimento do Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Internacional. Um período especialmente promissor, portanto, em que o Estado se firmou como eixo estruturante de múltiplos campos do saber.

Dentre estas ciências, a TGE se consolidou como espaço de caráter introdutório e sistemático dos conceitos e das abordagens a respeito do Estado, ocupando-se em pontuar seus elementos fundamentais e em apresentar, de maneira geral, os diversos aspectos de sua formação histórica e de suas interpretações teóricas. Neste bojo, no início do século XX, Georg Jellinek tornou-se o principal responsável por defender o estabelecimento de uma disciplina autônoma e que fosse capaz de ofertar um tratamento metódico, sistemático e generalizado do fenômeno estatal.

Também houve, por parte de Jellinek (1900), a canonização célebre de que o Estado possui três elementos fundamentais: povo, território e soberania. Os primeiros elementos foram, pelo autor, considerados elementos materiais, enquanto o último fora considerado

como elemento formal. Essa concepção foi amplamente adotada por parte dos manuais não só de TGE, mas de Direito Constitucional e Ciência Política.

Nesse contexto, a sistematização proposta por Jellinek representou um marco na tentativa de conferir rigor conceitual e científico ao estudo do Estado, fornecendo uma moldura que orientaria, por décadas, a produção acadêmica e a prática jurídica. Contudo, ao mesmo tempo em que sua formulação permitiu maior clareza e padronização no ensino e na pesquisa, ela também delimitou o campo de análise a partir de categorias que, embora fundamentais, acabaram por deixar de lado outras dimensões igualmente relevantes da realidade estatal, em especial aquelas ligadas ao funcionamento concreto do seu aparato institucional e burocrático.

Ora, porque o aparelho não fora considerado como um elemento material essencial ao Estado? Como é possível prescindir do caráter organizacional na tipificação dos seus elementos? Poder-se-ia argumentar que o aparato é considerado tacitamente dentro do elemento de soberania, na medida em que ela só se cumpre pelas estruturas organizacionais e pelo corpo burocrático. Porém, isso reduziria o aparelho a um número limitado de suas atividades, mesmo que estas sejam suas atividades típicas e essenciais. Tais objeções são, em alguma medida, as críticas feitas por Hermann Heller tanto a Jellinek quanto a Kelsen.

Heller (1934) enfatiza o Estado como uma unidade concreta da realidade, como uma entidade que é fundamentalmente unidade de decisão e ação. Neste sentido, o fator organizacional é considerado um elemento crucial e inseparável da natureza do Estado. Ao seu ver, a ordem jurídica, a soberania, é um meio ou instrumento do Estado, mas não o próprio Estado, que, para o autor, consiste em uma unidade concreta de decisão e ação de seres humanos (Heller 1934). Ao fim e ao cabo, não é possível que se reduza a natureza do estado aos seus aspectos normativo-jurídicos, sendo inexorável considerá-lo também como realidade empírica, como organização.

Infelizmente, Herman Heller foi uma voz dissonante e com reverberação diminuta, principalmente pelo caráter póstumo e inacabado de sua obra principal. É verdade que Heller não chega a usar os termos <<aparelho>> ou <<aparato>>, tampouco chegou a considerar estes como elemento essencial do Estado, apartando-os do povo, território e soberania. Contudo, ele explicitamente aborda o problema da <<materialidade>> do Estado, apontando direta e enfaticamente para a questão organizacional. Suas contribuições, caso fossem profundamente consideradas, talvez contribuíssem para um entendimento sistêmico, integral

e comparativo da concretude do Estado – principalmente em vista da expansão ocasionada na mesma época que a de sua morte. Entretanto, esse fator não fora observado rigorosamente pelas ciências, seja antes ou depois das críticas de Heller.

2.4. Persistência da insuficiência nas demais ciências

A Filosofia Política, apesar de se apresentar como o espaço de especulação teórica a respeito das questões e conceitos políticos, não versou detalhadamente sobre o aspecto material do Estado, tratando o aparato estatal de forma tímida e pouco aprofundada. Fato compreensível, já que este objeto só lhe interessa de forma secundária, na medida em que qualifica a natureza do Estado, seus princípios e suas ações. Igualmente compreensível, o tema fora pouco abordado por John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Friedrich Hegel, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Karl Marx, Hannah Arendt, John Rawls e Jürgen Habermas.

Do ponto de vista do Direito, ocorre – a partir da modernidade – a consolidação de duas disciplinas que, além de tratar o Estado como objeto, tratam também de seu aparelho material, a saber: Direito Constitucional e Direito Administrativo. A primeira, na medida em que versa sobre os direitos fundamentais e as limitações do Estado, finda por defini-lo e por apontar o que lhe constitui e o que lhe compete. Já o Direito Administrativo trata o aparato estatal tanto no que diz respeito à sua estrutura quanto no que diz respeito às suas ações, sempre observando a legalidade e jurisdição do ato executivo.

O Direito, portanto, ofertou profundas contribuições teóricas que evidenciaram o aparelho, na medida em que indicou no que consiste as estruturas que compõem o Estado e na medida em que definiu as normas pelas quais estas estruturas devem operar. Todavia, as abordagens focaram em um tratamento normativo e abstrato do aparato público. Compreensivelmente, os estudos e teorias não se ocuparam do dimensionamento desse aparato, dado que a administração e as técnicas administrativas não são de interesses diretos do Direito - o que lhe importa são as normas e a legalidade. Ademais, os trabalhos não visaram estabelecer parâmetros comparativos, ao contrário, ocuparam-se de estudar e fundamentar as doutrinas próprias a cada Estado, ou seja, as maneiras singulares pelas quais eles se organizaram e ainda se organizam. Para tal, basta observar a ampla gama de manuais

sobre Direito Constitucional e Direito Administrativo (Moraes, 2022; Carvalho, 2023; Di Pietro, 2023; Carvalho Filho, 2024).

Quanto à Sociologia, as contribuições de Weber foram seminais, especialmente na obra *Política como Vocação* (1919). Weber ofereceu uma das análises mais influentes sobre a burocracia, tratando-a como a forma mais racional de organização administrativa, baseada em normas impessoais, hierarquia clara, especialização das funções e profissionalização dos agentes públicos. No entanto, embora tenha detalhado com precisão o funcionamento interno da burocracia e sua lógica racional-legal, Weber não se aprofundou na totalidade do aparato. Elementos fundamentais como a estrutura administrativa do Estado, a organização das finanças públicas e a dimensão do patrimônio estatal foram abordados de forma limitada, deixando lacunas importantes para uma compreensão mais ampla e concreta do Estado em sua dimensão material.

Quanto à Economia, os trabalhos costumam aferir o Estado por sua participação nas atividades econômicas ou por meio do seu processo de financiamento. Neste sentido, são levantadas as derivações do PIB, carga tributária, gastos públicos, participação na empregabilidade, etc. No entanto, em 1985, Theda Skocpol introduz o conceito de capacidade estatal para referenciar a capacidade dos Estados em formular e implementar suas políticas, de forma autônoma e eficaz (Skocpol, 1985). Posteriormente, em conjunto Skocpol, Evans aplicou tal conceito para evidenciar a correlação entre existência de instituições estatais robustas e a eficácia no processo de desenvolvimento econômico; criando os famosos conceitos de autonomia inserida e bolsões de eficiência (Evans, 1995).

Os trabalhos sobre capacidades estatais foram de extrema relevância para os estudos do aparelho do Estado. Embora o conceito tenha sido inicialmente sistematizado e difundido no campo da economia, particularmente no debate sobre desenvolvimento e instituições, ele rapidamente ultrapassou as fronteiras dessa disciplina. A partir das últimas décadas do século XX, especialmente nos anos 1990, observou-se uma significativa ampliação teórica e aplicada do tema, com sua incorporação por áreas como a Ciência Política, Relações Internacionais e Administração Pública. Essa difusão interdisciplinar foi acompanhada pela emergência de distintas abordagens analíticas, escolas teóricas e agendas de pesquisa, que passaram a examinar as capacidades estatais sob múltiplos enfoques – seja a partir de sua dimensão institucional, política, administrativa, fiscal, burocrática, coercitiva, relacional, territorial, legal e transformativa (Cingolani, 2013).

Em 2013, Cingolani publica um panorama do conceito de capacidades estatais e mapeia os principais trabalhos que o aplicaram, destacando sua gênese, polissemia e multidimensionalidade. A autora chama atenção para a ocorrência do *conceptual stretching* – fenômeno em que um conceito é aplicado a uma variedade crescente de casos, ultrapassando os limites de seu significado original e, com isso, perdendo precisão analítica. Esse alargamento excessivo compromete a utilidade do conceito para fins de comparação e análise teórica, tornando-o vago ou impreciso. A literatura nacional também compartilha dessa preocupação, alertando para o uso indiscriminado das capacidades estatais (Gomide, 2024; Marengo, 2024; Grin, 2023; Souza, 2024).

Em síntese, o conceito de capacidades estatais tem sua difusão na economia, sendo tratado majoritariamente como meio de observação das potencialidades do Estado em alterar o processo de desenvolvimento socioeconômico. Neste sentido, a articulação do aparato estatal, apesar de ser posta em voga, toma-o conforme ações específicas e determinadas. Além disso, como é próprio de tais estudos, os métodos procedem majoritariamente conforme uma lógica agregadora, utilizando os dados e indicadores em ordem macroeconômica. Posteriormente, o conceito é trabalhado em outras disciplinas e conforme outros direcionamentos teóricos e em distintos trabalhos aplicados. Conforme estas direções, os métodos e usos se multiplicaram, efetivando uma pluralidade de trabalhos legítimos e válidos – embora com o prejuízo de uma precisão conceitual.

Quanto à Administração Pública, é possível afirmar que, de maneira explícita, ela surgiu como disciplina no final do século XIX, especialmente a partir da obra de Woodrow Wilson. Desde então, a área se consolidou como um campo do conhecimento autônomo, com métodos e teorias próprias, voltado ao estudo da organização, funcionamento e aperfeiçoamento da ação estatal. Seu objeto de estudo abrange a administração pública em toda a sua complexidade e amplitude – incluindo suas dimensões política, econômica, administrativa e social – o que exige uma abordagem interdisciplinar e integrada. Por essa razão, a Administração Pública não se limita à análise do aparelho estatal em sentido estrito, mas considera as relações entre Estado, sociedade e mercado, bem como os impactos das decisões públicas sobre a coletividade.

Dentre as diversas linhas de pesquisa da Administração Pública, os estudos comparados destacam-se por oferecer uma abordagem mais centrada e sistemática sobre o aparelho estatal. Tal constitui um campo de estudo voltado à análise das semelhanças e

diferenças entre sistemas administrativos em distintos contextos nacionais. Seu objetivo é compreender como fatores culturais, sociais, econômicos e institucionais moldam a organização e o funcionamento das burocracias públicas.

O desenvolvimento dessa área conta com as contribuições fundamentais de autores como Dwight Waldo, Ferrel Heady e, sobretudo, Fred Riggs – cujo modelo <<prismático>> se tornou referência ao examinar os desafios enfrentados por sistemas administrativos de países em desenvolvimento, marcados por estruturas híbridas e desajustes institucionais (Riggs, 1964). No entanto, atualmente, a Administração Pública Comparada direciona seu foco para temas como governança, desempenho institucional, inovação em políticas públicas, capacidade estatal e os impactos da globalização sobre os modelos administrativos. O uso de métodos comparativos e análises empíricas têm se consolidado como estratégia para identificar boas práticas e subsidiar o aprimoramento da gestão pública em realidades distintas (Heady, 2001; Peters, 2019).

Assim, o aparelho estatal é mais uma vez colocado em foco, porém, novamente, ele é articulado de uma maneira seccionada, ou seja, em vista de um modelo de governança ou de uma política pública específica. Ademais, a própria literatura comparada recorre ao conceito de capacidades estatais para avaliar a relação de dois ou mais Estados, incorrendo, portanto, nas limitações atribuídas a tal conceito.

Em última análise, conforme os levantamentos preliminares, a literatura de fato possui dificuldade em observar, de maneira independente e sistemática, a dimensão material do Estado – muito embora tenha conceitos e métodos que tangenciam tal abordagem. O presente estudo não visa refutar as teorias e trabalhos vigentes, mas tão somente indicar a necessidade de se observar, estudar e dimensionar o aparelho público de forma isolada, conforme uma modelagem apropriada e aplicável invariavelmente a todo Estado. Intenta-se, portanto, indicar as lacunas ou desvios das presentes teorias, além de propor um modelo que suprima tais dificuldades.

Segundo as análises iniciais, o conceito de aparato estatal deve ser: o arranjo das estruturas organizacionais do Estado e suas respectivas cargas de recursos operativo-laborais, isto é, a distribuição de cargos, orçamento e patrimônio. Igualmente, segundo análises iniciais, o modelo para aferir esse aparato deve considerar simultaneamente as seguintes

variáveis: a) unidades funcionais formais, em todos os níveis; b) lotação, isto é, distribuição de cargos em função das unidades funcionais; c) orçamento em função das unidades funcionais; e d) carga patrimonial de cada uma das unidades funcionais.

3. ESTRUTURA

O presente trabalho será metodologicamente dividido em quatro capítulos:

I- Análise sobre a gênese e assimilação do conceito de Estado.

II- Análise sobre a gênese e assimilação do conceito de aparato estatal e capacidades estatais, seguida da proposição e fundamentação de conceitos que viabilize um dimensionamento sistemático e integral da materialidade do Estado;

III- Revisão bibliográfica sistemática dos modelos dispostos na literatura de capacidades estatais e aparato estatal;

IV- Proposta de um modelo de dimensionamento que suprima as carências identificadas.

No primeiro capítulo serão trabalhados os principais estudos sobre a gênese do conceito de Estado, de modo a compreender como se deu a formação e as possíveis transformações semânticas de tal termo².

No segundo capítulo serão levantados os principais estudos sobre a gênese dos conceitos de aparato estatal e capacidades estatais, também com o objetivo de se compreender as suas respectivas formações e possíveis mudanças semânticas. Posteriormente, a partir dessa apuração, serão elaborados os conceitos e definições a serem adotados pela presente pesquisa. Não se trata, portanto, de apenas da mera revisão da bibliográfica, mas também da fundamentação teórica de conceitos que permitam a aferição concreta da materialidade do Estado, que viabilize um dimensionamento empírico e quantitativo de sua magnitude.

Em vista dos conceitos firmados, o terceiro capítulo realizará uma revisão sistemática da literatura, evidenciando as aproximações e os desvios que os trabalhos apresentam em relação a um dimensionamento integral e isolado do aparelho do Estado. Assim, por meio de um quadro não exaustivo, apresentaremos as potencialidades e fragilidades dos principais estudos.

Por fim, no quarto capítulo, haverá a elaboração de um modelo de dimensionamento, isto é, de um modelo que se utiliza de variáveis e critérios previamente estabelecidos para

² Devido a escassez de literatura especializada sobre a materialidade do Estado e sobre o conceito de aparato estatal, um recorte não pôde ser precisamente instituído.

estimar a configuração, a quantidade, a capacidade e a escala disposta em determinado fenômeno - que no caso se refere ao aparato estatal.

Trata-se da criação de um modelo conceitual não direcionado a algum Estado determinado, mas que seja, de maneira geral, aplicado a todo e qualquer Estado, nacional ou subnacional. Ademais, trata-se de um modelo que dimensione o dito aparato de maneira independente, integral e simultânea, isto é, que considere única e exclusivamente o aparelho público e na totalidade de seus elementos constitutivos; sem associá-lo, portanto, com suas ações, resultados ou impactos.

Nesta etapa, portanto, como é próprio ao exercício de modelagem, haverá o levantamento das variáveis relevantes, buscando identificar os principais elementos que compõem e influenciam o fenômeno investigado. Na sequência, será realizado o levantamento dos critérios de relação entre as variáveis, com a finalidade de estabelecer vínculos lógicos, causais ou funcionais entre os diferentes componentes do modelo. Assim, esta etapa buscará mapear as possíveis interdependências, correlações e hierarquizações entre as variáveis selecionadas, de modo a estruturar um quadro relacional coerente com a literatura, com os conceitos firmados e com os objetivos do estudo.

Posteriormente, será feito o levantamento das limitações do modelo, com o intuito de reconhecer os limites epistemológicos, metodológicos e práticos da construção teórica proposta. Essa etapa será fundamental para assegurar a validade interna da pesquisa, prevenindo generalizações indevidas e reconhecendo as zonas de incerteza ou de controvérsia que envolvem o tema.

É importante ressaltar que um modelo de dimensionamento não é, a princípio, um modelo preditivo, de otimização ou um modelo comparativo, muito embora, à segunda vista, seja exatamente esse tipo de modelo que baseia tais abordagens. Trata-se de um modelo que permita, inicialmente, o estabelecimento sistematizado de configurações, quantificações, escalas e capacidades. Neste caso o objetivo primário não é o de observar se, por exemplo, o município A teve seu aparelho reduzido a proporção X no tempo Y, se o país B tem um aparelho maior ou menor que o país C, se o estado federado D possui fragilidades no setor Y.

Tais aplicações práticas são consequências possibilitadas por essa modelagem anterior, e o presente trabalho chama atenção justamente para esse momento: ofertar um modelo de dimensionamento criterioso e sistemático que, futuramente, permita um parâmetro

comum e dialogável para essas demais incursões. O esforço metodológico encontra-se na construção teórica do modelo, em um núcleo elementar a ser considerado em aplicações posterior, com escopos mais detalhados, escopos mais recortados e com funções ou contribuições mais direcionadas.

Mais uma vez, o presente trabalho pretende demonstrar a importância de um modelo conceitual de dimensionamento, um modelo que deva ser requerido perante a realidade empírica, e não o contrário. Não se trata, portanto, de condicionar o modelo aos dados dispostos, às ferramentas convenientes ou às técnicas mais acessíveis. Ao contrário, é o caso buscar na realidade as exigências do modelo, ou seja, os requisitos mínimos para se dispor de uma noção sistemática e integral do aparato estatal.

4. O ESTADO

Este capítulo abordará o Estado conforme três segmentos, a saber: **I-** O Fenômeno, **II-** A Palavra e **III-** O Conceito.

No primeiro item serão evidenciadas a complexidade, multiplicidade e variabilidade do fenômeno, de modo a indicar como essas características exigem determinadas acuidades analíticas que, se não consideradas, podem incorrer em imbrólios teóricos. Além disso, intenta-se expor como a esfera administrativa do fenômeno não recebeu o devido cuidado, o que gera certa deficiência interpretativa das teorias vigentes.

Já no segundo segmento será levantada a etimologia da palavra *status* e seu percurso de variação semântica até o momento em que ela fora conceitualmente trabalhada pelos renascentistas italianos - em particular por Maquiavel. O objetivo é destacar como, de início, o termo possuía significados distintos dos significados conceituais que posteriormente lhes serão conferidos. Assim, intenta-se demonstrar como a palavra possuía uma referência ampla e concreta, inclusive ao se denotar o ordenamento público-político, não designando apenas o que se configurou, futuramente, como Estado Moderno.

Por fim, no terceiro segmento, será demonstrado como se deu o processo de transformação do conceito até o surgimento da acepção moderna, isto é, do Estado como uma instância abstrata de soberania. O intuito é mostrar como a palavra foi se associando a definições especificamente direcionadas, ou seja, definições filosóficas que acentuaram características mais imateriais que, apesar de legítimas, dificultaram a denotação de aspectos materiais e pré-modernos do fenômeno; incluindo a dimensão administrativa.

4.1. Metodologia

A metodologia adotada neste capítulo fundamentou-se na análise bibliográfica, por meio da qual se buscou compreender e sistematizar as diferentes abordagens teóricas relativas à materialidade do Estado. Diante da escassez de estudos que tratam especificamente do tema, a pesquisa assumiu um caráter exploratório, orientando-se pela formulação de proposições próprias derivadas da leitura crítica de trabalhos que tangenciaram o tema.

Notadamente, a etapa que tratará sobre a etimologia da palavra dispõe de um referencial consolidado. Neste sentido, o recorte operado foi o de abordar dois autores de

tradições distintas, a fim de garantir a mínima pluralidade de visões, bem como o de levantar as divergências e aproximações entre eles. Todavia, mesmo neste caso, as conclusões retiradas sobre a relação entre a etimologia e a materialidade do Estado são autônomas.

Já na etapa relacionada ao conceito, foram utilizadas as bibliografias que abordaram o processo de transformação que ocorrera entre o conceito posto por Maquiavel e o conceito posto por Hobbes. O uso desses estudos buscou explicitar como, de fato, o termo saiu de acepção mais concreta e caminhou para uma semântica mais abstrata, centrada na soberania. Em seguida, essas considerações serão relacionadas com estudos sobre a história da Teoria Geral do Estado, a fim de indicar como a semântica abstrata vigorou até a consolidação desta disciplina e corroborou para a centralidade de uma perspectiva mais imaterial, jurídica e concentrada no poder soberano; dificultando assim a referência à instância material, administrativa e organizacional do Estado.

4.2. O Fenômeno

O fenômeno Estado é inegavelmente complexo. Sua manifestação é concomitantemente expressa em múltiplas esferas, revelando-se tanto por meios materiais quanto por meios simbólicos. Isso significa que o Estado tem, ao mesmo tempo, causas e efeitos culturais, sociais, políticos, jurídicos, econômicos, administrativos, psicológicos, éticos, etc., podendo, em cada uma dessas instâncias, ser expressas na realidade material e ou simbólica.

Além disso, o fenômeno é inegavelmente múltiplo. Sua ocorrência não é única, mas numerosa. A rigor, não há uma manifestação, mas manifestações que expressam, cada qual, uma determinada configuração, um específico arranjo de elementos e relações culturais, sociais, políticas, jurídicas, etc. Isso significa que existiram e ainda existem diversos Estados, cada qual constituídos de maneira singular e que - embora passíveis de equiparação - não podem ser plenamente identificados.

Por fim, o fenômeno é inegavelmente variável. Suas ocorrências não são estáticas, mas efetivadas em função do tempo. Em cada manifestação, a específica configuração pode sofrer alterações de grau ou natureza. Assim, é possível que o arranjo de elementos e relações sofra intensificações ou reduções, inserções ou supressões. Isso significa que, em um dado período, um Estado pode se manifestar conforme determinadas disposições sociais,

econômicas, administrativas, etc., mas que, em um período distinto, o mesmo Estado pode se apresentar conforme outra disposição.

O fenômeno é, portanto, complexo, múltiplo e variável. Todavia, a desconsideração da dinâmica fenomênica pode gerar dificuldades teóricas que, apesar de básicas, comprometem o alcance de futuras análises. A seguir, tentaremos exemplificar como esse tipo de problemática pode ser facilmente derivada:

I- É possível que, por exemplo, em alguma concepção ou teorização a complexidade das esferas que compõem o Estado sejam simplificada, aplainada, havendo o enfoque em uma ou algumas das esfera específica, ao mesmo tempo em que há, de outra parte, o desvio ou a completa negligência das demais. As simplificações são legítimas, é claro. Mas é preciso observar se elas não incorrem em reducionismo, ou se já não estão demasiadamente cristalizadas ao ponto de, por hábito, tomarmos a parte pelo todo.

À exemplo, é comum definirmos o Estado como uma estrutura política - o que de fato ele é. Assim, ele seria a instituição que estabelece, representa e opera a divisão e execução do poder, isto é, a divisão e execução do processo de tomada de decisão acerca do interesse coletivo. Contudo, o Estado é mais que isso. Mesmo que se reduza a tal função, ele necessariamente tem que se valer de recursos e atividades: sempre haverá patrimônio, pessoal e dinheiro, de modo que haverá sempre alocação, produção e consumo, além de haver algum grau de planejamento, organização, coordenação e controle. De fato, trata-se de uma estrutura política, mas que não pode se reduzir à dimensão política. Inegavelmente, o Estado também é um agente econômico, bem como também é uma organização.

II- Quanto à multiplicidade de ocorrências, é possível que ela seja seletivamente examinada. De um lado é possível fazer generalizações, atenuar particularidades e homogeneizar a perspectiva. De outro lado é possível pautar individualizações e asseverar singularidades. Muitas das vezes, porém, essas associações são imediatamente tomadas como adequadas ou impróprias - a depender do gosto de quem as lê. No entanto, é factível que ambas estejam corretas, bem como não pretendam atingir uma denotação rígida, total, mas em tom de grau, de proporção ou relevância.

À exemplo, é notável que em diversos textos a palavra Estado signifique única e exclusivamente o Estado Moderno. Neste sentido, o fenômeno deve possuir determinadas características que não poderiam ser predicadas de sociedades pré-modernas, tais como:

monopólio do uso da força, personalidade jurídica, corpo burocrático dependente, etc. Neste sentido, não se poderia falar de Estado na Grécia antiga, tampouco atribuí-lo ao império romano ou ao longo império chinês.

Todavia, também é notável que em outros textos a palavra Estado possui um sentido mais lato. Apesar de não ter todas as características do Estado Moderno, entende-se que estas não estão plenamente excluídas das manifestações pré-modernas. Assim, mesmo que em menor grau, ainda seria possível estabelecer traços comuns. Não à toa a polis grega foi, no século XIX, rebatizada de “cidade-estado”, bem como houve, em vários textos, o surgimento dos termos “Estado Antigo” e “Estado Medieval”.

III- Por fim, quanto às variações, é possível que elas sejam recortadas, enquadradas. Determinadas alterações, principalmente as que inserem ou suprimem elementos no arranjo do Estado, são por vezes tomadas como marcos. Existem, de fato, diversos pontos de inflexão, mas é possível que eles possam ser destacados em uma escala que ofusque as continuidades. De novo, a parte não pode ser tomada pelo todo. Transformações ou estabilidades em uma seara não se transvestem necessariamente em alterações ou continuidades nas demais e, mesmo que sejam, podem acontecer em distintos graus ou acarretar efeitos de outra natureza.

Á exemplo, evoca-se o estabelecimento de uma nova Constituição. Do ponto de vista jurídico - em especial da teoria pura do direito - inaugurar uma nova Constituição significa necessariamente o estabelecimento de um novo Estado. Trata-se de uma inflexão cabal. No entanto, do ponto de vista administrativo, é possível que permaneçam as mesmas estruturas, o mesmo pessoal, o mesmo patrimônio e as mesmas práticas gerenciais; talvez não exatamente os mesmos, mas com alterações e ou incrementos muito pontuais. A alma é nova, mas grande parte do corpo e da fisiologia não o são.

O contrário também vale. Em uma mesma Constituição, em um mesmo Estado, é possível que se altere radicalmente as estruturas, o pessoal, o patrimônio e as práticas gerenciais. A alma é velha, mas grande parte do corpo e da fisiologia não o são. Do ponto de vista administrativo, por exemplo, é possível que a mudança de regime - de uma ditadura para uma democracia - conserve mais do que uma mudança de um governo.

Em suma, ressaltamos que a complexidade, multiplicidade e variabilidade do fenômeno são aspectos básicos que, contudo, podem ser desconsiderados e acarretar diversos imbrólios teóricos; problemas de pura compreensão, inclusive. Como demonstrado, é possível que as afirmações teóricas façam sentido em termos relativos, condicionadas a um recorte do fenômeno, a um conjunto de pressupostos pouco explícitos. Não raro elas podem ser invalidadas por afirmações que sustentam premissas distintas, isto é, que consideram elementos distintos, períodos distintos ou distintas esferas e variações. Pode até ser o caso de que ambas as afirmações tenham sentido se consideradas dentro de seus respectivos pressupostos. As análises, todavia, podem não levar isso em conta, de modo que a dinâmica fenomênica pode ser deixada de lado em vista dos puros preceitos conceituais.

Ao questionar sobre um possível dimensionamento do Estado, isto é, sobre um levantamento sistemático e padronizado do seu aparato material, a busca acabou por deparar com tais dificuldades. Por vezes o Estado era tratado somente como ordenamento político, de modo que os estudos concentraram-se em tipificações ou quantificações das instâncias decisórias, não chegando ao ponto de observar toda a estrutura que o consistia. Por vezes o Estado era considerado exclusivamente como Estado Moderno, de modo que os estudos se remetiam majoritariamente à personalidade jurídica, à soberania, ao monopólio do uso da força, etc. Nesses casos, as teorias ressaltavam a unidade estatal, tomando-a como um verdadeiro leviatã, sem explorar, contudo, os elementos materiais que compõem este sujeito. Por vezes, o Estado era aferido somente por suas diretrizes, por suas variações normativas, de modo a desconsiderar a massa de recursos que se incumbe de efetivá-las.

A simples pergunta pela palpabilidade do Estado se mostrou, por si só, um grande desafio. Foi preciso, portanto, investigar um questionamento prévio. Se fenomenicamente é impossível dissociar o Estado do aparato que o constitui, por qual motivo não há uma noção sistemática deste elemento? Por quais motivos os diversos profissionais e acadêmicos acharam custoso compreender uma indagação sobre a concretude do Estado?

Em vista disso, no que concerne ao objeto do presente estudo, cabe ressaltar alguns pontos. Ao olhos da presente pesquisa, a dimensão administrativa do fenômeno foi pouco observada se comparada às dimensões política, social, jurídica e econômica. Fato compreensível, já que só no século XVIII a administração pública é nitidamente evocada como objeto científico e só no final do XIX ela ganha certa autonomia e notoriedade

epistemológica. De qualquer forma, é preciso ressaltar que a esfera administrativa é inexorável ao fenômeno Estado, independente dela estar evidenciada como objeto ou ciência.

Não notar ou apenas considerar superficialmente a dimensão administrativa pode gerar sérias deficiências para as concepções, estudos e proposições a respeito do Estado. Por exemplo, quando falamos sobre os pontos de inflexão, geralmente levantamos pontos políticos, jurídicos e ou econômicos, não tomando a parte administrativa ou enxergando-a somente como secundária. Pouco observamos se essas alterações se refletiram nessa esfera, às vezes, nem cogitamos uma separação, acreditamos que elas se refletem completamente, que o âmbito administrativo é por inteiro subordinado e determinado alhures. Na verdade, pode ser o caso de que essas próprias aspirações políticas, jurídicas e econômicas sejam inviabilizadas por lógicas próprias ao aparelho, próprias à administração do Estado; mas, como desconsideramos essa seara, sequer estudamos esse tipo de relação. Não tratamos essa dimensão com a devida autonomia.

Ademais, o mesmo acontece quanto à multiplicidade de ocorrências. Observamos e ressaltamos as singularidades das várias configurações políticas, institucionais e jurídicas que compõem os diferentes Estados. Indicamos sempre a impossibilidade de estabelecer padrões fortes e comparações plenas. Do ponto de vista administrativo, também somos levados à mesma conclusão. Os Estados se organizam em órgãos únicos, com competências distintas, com lógicas próprias, sendo praticamente inviável o estabelecimento de padrões e comparações satisfatórias.

No entanto, do ponto de vista administrativo, alguma unidade se faz acessível. Independentemente da singularidade, haverá órgãos e unidades de comando, bem como haverá cargos, recursos e patrimônio destinados. De fato, há particularidades quase que incontornáveis no que diz respeito às competências de cada unidade, às atividades de cada cargo e às quantidades ou qualidades dos recursos e patrimônios. Todavia, seja no Estado Antigo ou Moderno, seja em regime político X ou Y, seja em uma aparato simples ou complexo, haverá sempre esse lastro administrativo, sendo imprescindível o contingente de pessoas e patrimônio, isto é, o contingente de recursos operativos.

Olhar para o Estado e não observar seu aparato é, ao fim e ao cabo, ignorar o próprio Estado. Falar de Estado sem pontuar seus recursos é prescindir dos meios e modos pelos quais ele se constitui e efetiva toda e qualquer ação. Teórica e praticamente, pondera-se muito sobre suas ações, julgando-as adequadas ou impróprias sem, no entanto, considerar

sistematicamente do que ele se vale para operá-las. Conforme o entendimento desta pesquisa, tal lacuna é extremamente prejudicial aos esforços profissionais e acadêmicos direcionados ao Estado. Tendo isso em vista, intenta-se, nos próximos itens, mapear as possíveis razões desse desvio.

4.3. A Palavra

A palavra Estado possui etimologia latina, sendo derivada de *status* que, por sua vez, é derivada do verbo *stare*. No latim clássico o verbo *stare* significa principalmente a ação de “ficar em pé”, de modo que dele deriva a palavra *statura*, isto é, a altura física de alguém. Naturalmente o campo semântico do verbo se estendeu, passando a significar as ações correlatas de “estar parado”, “manter-se firme” ou “permanecer”.

Ainda no latim clássico, o verbo *stare* deriva a palavra *status*, que significa “condição” ou “situação”. Conforme Condorelli (1978), a palavra *status* era originalmente usada para designar a condição na qual algo ou alguém se encontrava. No mesmo período a linguagem jurídica e publicista se apropriou do termo, mas manteve sua semântica de “modo de ser”, “condição” ou “situação” de algum sujeito ou alguma entidade.

Para o autor, o termo *status* foi comumente utilizado no baixo império e na idade média com o auxílio de determinados complementos, isto é, associado a certas palavras que direcionavam o sentido da dita “condição” ou “situação”, de modo a denotar exclusivamente a condição ou situação de algum ordenamento público-político. Assim, ficaram consolidadas expressões como *status rei publicae*, *status regni* e *status imperii* que significavam, respectivamente, a condição ou o estado em que se encontrava a referida república, reino ou império.

Ainda segundo Condorelli (1978), foi entre os séculos XIII e XV que a palavra *status* passou a significar aquilo que anteriormente era seu complemento, designando sozinha, sem a necessidade de citar, a própria república, reino ou império. Todavia, para além desse significado, a transição da idade média para o início do renascimento consagrou outros dois usos da palavra, a saber: I- o de abundância e II- o de partido.

O termo foi associado ao sentido de abundância que se deriva de uma posição favorável. Mais especificamente, o uso estava associado à posição e a autoridade de quem

estava no poder - sendo sinônimo de senhorio - e se referindo, ao mesmo tempo, tanto à abundância advinda pela autoridade de um indivíduo quanto àquela advinda pela autoridade de um grupo (Condorelli, 1978). Ademais, a palavra também indicava os partidos de maneira geral, em especial aqueles partidos que estavam no poder. Neste aspecto, a palavra *status* tinha o sentido de governo, já que se referia ao conjunto de pessoas vinculadas que exerciam o comando de determinada cidade ou reino.

Para Condorelli (1978), todas essas transformações podem ser resumidas em um duplo processo semântico: houve uma subjetivação e, depois, uma objetivação termo - tanto para o latim (*status*) quanto para suas variações vernaculares (*stato, état, state, estado*). Primeiro, a palavra designava o sujeito - ou sujeitos - que legalmente dispunha de determinada condição, isto é, referia-se à posição de algum réu, herdeiro, príncipe, assembleia ou partido. Posteriormente, o termo passou a se referir ao conteúdo, aos objetos, elementos ou posses que compunham essa tal condição, isto é, passou a designar principalmente os patrimônios, terras e súditos do então príncipe, assembleia ou partido.

Com a palavra *stato* aconteceu a mesma coisa que ocorreu com uma infinidade de palavras como posse, poder, propriedade, feudo, principado, etc. que tendo inicialmente um significado meramente ideal de faculdade, de direito, de contrato, de condição, materializaram depois o significado delas passando a indicar as coisas, sobre as quais faculdades se exercem, contratos dos quais são objeto, as condições de que são pressuposto. P. 463

Para o autor, é assim que a palavra chega até Maquiavel, o qual a tratará como conceito explícito em 1513, ao escrever “O Príncipe”, mas que só seria postumamente publicada, em 1532. Conforme Condorelli (1937), o termo fora tratado nesse sentido amplo pela intelectualidade italiana, na qual o filósofo estava ambientado. Assim, notadamente, é possível concluir que a semântica da palavra articulava um referencial concreto, ligado às coisas das quais se exerce o poder, as coisas das quais o governante administra.

De outra parte, embora apresente alguns pontos dissonantes, o historiador Quentin Skinner faz uma genealogia similar em sua célebre obra *Visions of Politics*.

Skinner (2002) igualmente observa que já no início do século XIII o uso do vocábulo era corrente, em especial nas cidades italianas. Como lastro ele indica as obras *Oculus Pastoralis* e *De Regimine Civitatum*. A primeira consiste em um manual eclesiástico - cuja autoria é incerta - e que contou com grande influência no clero europeu devido suas sistemáticas traduções para as línguas vernaculares. Já a segunda foi escrita por Giovanni di Viterbo e consiste em um manual de teoria política e de técnicas administrativas em que se

considerava, conforme a época, a lida urbana em algumas regiões da península itálica. Em ambas as obras o conteúdo trata sobre o bom direcionamento das cidades, ou seja, em dar instruções para que nelas se alcançassem um bom estado, ou seja, uma condição próspera e feliz.

O sentido era, portanto, o mesmo do latim clássico - “condição”, “situação” ou “modo de ser”. Para o autor, as aspirações desse uso são encontradas na época clássica, em especial nos escritos de Cícero: quando o filósofo escreve sobre o *optimus status civitatis* ou *status republicae*, qual seja, a condição ótima da cidade, a situação em que esta seria mais eficiente, ética e racional.

Ora, nestes termos a semântica se dirige às coisas e ações concretas, como também pautava Condorelli (1978). Trata-se, portanto, da condução da vida coletiva, da administração concreta da coisa pública.

Todavia, Skinner (2002) pontua que no século XIV houve um reavivamento do direito romano, de modo que a semântica jurídica contida no código clássico foi também adicionada ao contexto, complexificando-o. Assim, além do sentido de condição ou situação do ordenamento público-político, da cidade ou reino, passou-se a reconsiderar a condição ou situação legal dos sujeitos. Tal noção era expressamente nítida no direito romano, mas caiu em relativo desuso durante a idade média e fora reintroduzida a partir da renascença.

Difunde-se, portanto, a concepção de *status* como condição pessoal, situação jurídica na qual o indivíduo poderia ser categorizado: I- *Status Libertatis* (distinção entre a condição dos indivíduos livres e a condição dos indivíduos escravizados); II- *Status Civitas* (distinção entre a condição dos cidadãos romanos e a condição dos estrangeiros); III- *Status Familiae*, (distinção entre as diferentes posições ocupadas pelos indivíduos de uma família).

Skinner (2002) evidencia como, ainda no século XIV, esse sentido de *status* - como condição legal dos sujeitos - se altera para localizar a condição de um sujeito específico, a saber: a condição de quem governa. Os governantes, diferente dos outros indivíduos, possuem o chamado *status regius*, isto é, uma posição elevada, de magnificência:

As early as the fourteenth century, the Latin term *status* – together with such vernacular equivalents as *estat*, *stato* and *state* – can already be found in general use in a variety of political contexts. During this formative period, these terms were predominantly employed to refer to the state or standing of rulers themselves. When the question of a ruler’s *status* was raised, the reason for doing so was generally to emphasise that it ought to be viewed as a state of majesty, a high estate, a condition

of stateliness. Within the well-established monarchies of France and England, we encounter this formula in chronicles and official documents throughout the latter half of the fourteenth century. P369

Para o autor, é assim que a palavra chega até Maquiavel. Portanto, diferente de Condorelli (1978), que primeiro pauta uma subjetivação e depois uma objetivação do termo, Skinner (2002) faz o contrário, pontuando a objetivação e depois a subjetivação da palavra Estado. De qualquer forma, a ordem dos fatores não altera o resultado, dado que ambos os autores concordam que o termo chega tanto com uma carga subjetiva quanto com uma carga objetiva nas reflexões de Maquiavel. Assim, para ambos os autores, a etimologia da palavra implicava necessariamente um referencial concreto, seja ele ligado ao sujeito que exerce o poder, seja ele ligado às coisas nas quais o poder é exercido.

Condorelli e Skinner ressaltam pontos relativamente consonantes ao processo de ampliação semântico da palavra *status*. Ambos evidenciam o uso do vocábulo em expressões que correntemente a associavam às palavras *civitas* e *respublica*, seja na antiguidade ou no medievo. Ambos concordam que o reavivamento do direito romano operado pelo renascimento cooperou para a difusão do termo no século XIV. Todavia, eles discordam quanto às específicas derivações semânticas que o termo tomou entre o XIII e o XIV, indicando, cada um, um percurso diferente antes da palavra ser trabalhada especificamente por Maquiavel.

Contudo, essas duas análises permitem algumas conclusões. Antes de se transformar em um conceito determinado nas discussões filosóficas e políticas, a palavra Estado, ou melhor, *status* e *stato*, eram palavras no sentido lato, de modo que a elas não estava associada uma definição fixa e arbitrariamente cunhada. Tanto é o caso que não há, nos historiados, um consenso pormenorizado sobre seus usos e aplicações, apenas um consenso genérico sobre a época, disciplinas e meios de propagação. Além disso, é importante observar que, antes de se tornar um conceito propriamente dito, a palavra era usada para fazer referência ao ordenamento público-político de maneira geral, seja ele uma *civitas*, uma *república*, um *reino* ou um *império*. Ora, isso significa que, antes mesmo do surgimento da palavra e do surgimento do conceito, já existia o fenômeno indicado por ela, fenômeno este referido por palavras que eram intimamente associadas à palavra *status*. Não só, o fenômeno também era indicado por outras palavras que não eram associadas ao vocábulo, como a *polis* grega.

Enfim, o objeto de que ela trata já era abordado anteriormente na teoria política e era, mesmo que com outro nome, amplamente experimentado.

Pode parecer redundante explicar esse fato, mas no caso do Estado não é. Em sua gênese, a palavra de fato faz referência a fenômenos pré-existentes, sabidos, nomeados e teorizados antes do Estado Moderno. No entanto, com o seu desenvolvimento conceitual, é observável que a palavra passará a ganhar definições que mudarão o seu referencial para um fenômeno novo, o qual não era plenamente sabido ou experimentado na antiguidade e nem mesmo no início da renascença. Neste caso, a *polis*, *civitas*, *respública* e *império* não serão correspondentes à palavra *status*, porque a ela estará associada definições estritas dadas por autores específicos e que, em consequência, restringiram seu significado.

Esse processo precisa ser observado. Conforme o entendimento aqui pautado, é justamente essa transição de significado que afasta da palavra ou do conceito Estado aquilo que antes era ligados a eles, a saber: o caráter concreto do poder, a referência à esfera material, ao bom direcionamento ou à boa administração dos domínios de determinado governante, determinada cidade, determinado ordenamento público.

Assim, na medida em que a semântica da palavra passa a ser restringida a uma definição filosófica fixa, seu referencial perde a concretude habitual e passa a indicar um fenômeno imaterial inédito, visto exclusivamente a partir da modernidade. Cria-se, pois, uma cisão entre o percurso etimológico da palavra e a designação de um novo referencial, o qual passará a expressar algo eminentemente imaterial, qual seja: uma instituição abstrata soberana.

4.4. O Conceito

Para Benetti (2010), o conceito de *stato* expresso por Maquiavel é ao mesmo tempo complexo e polissêmico, refletindo assim o próprio cenário de transformações que a palavra sofria durante a renascença. Dessa forma, é possível observar diversas acepções da palavra nas obras do filósofo florentino, desde os significados etimológicos ligados ao sentido de condição ou situação, até determinados significados ligados à futura acepção moderna do termo (Benetti, 2010).

Em resumo, para a autora, o conceito de *stato* em Maquiavel pode ter os seguintes significados: I- condição ou posição, II- poder, território e domínio, III- regime/organização política, e IV- sujeito/objeto de potência.

Assim, no primeiro sentido, a palavra mantém a sua acepção original de condição ou situação. No segundo sentido, a palavra corresponderia ao domínio territorial, ao espaço em que se exerce a devida dominação e o devido controle. Já no terceiro, o termo corresponde ao regime, à forma em que o poder exercido dentro do território é organizado politicamente, seja enquanto uma monarquia, seja enquanto uma democracia por exemplo. Por fim, no quarto sentido, a palavra significaria tanto o sujeito que faz o uso do poder, quanto os objetos ao qual o poder controlaria, ou seja, o respectivo território, patrimônio ou população.

Para Benetti (2010), se se considera os significados II e III, a teoria posta nas obras de Maquiavel indicaria a importância de um poder político autônomo e supremo, isto é, a centralidade de uma estrutura que se pautaria com independência de legitimidade, sem se vincular juridicamente a outras instâncias de poder; o que aproximaria o conceito de um sentido mais abstrato e moderno, pois estaria ligado àquilo que futuramente será definido como soberania. Todavia, na contramão, os significados I e IV indicam que tal estrutura de poder é, aos olhos do filósofo, uma estrutura sempre concreta, um poder manifestado diretamente pelo exercício de determinada autoridade política, de determinada personalidade encarnada e que exerce um domínio patrimonial; o que afasta o conceito da dita compreensão moderna.

Conforme Benetti (2010), essa ambiguidade está presente na proposta de Maquiavel e, por isso, não seria válido derivar de seu conceito de Estado o conceito de soberania, dado que não há ainda um caráter abstrato da autonomia institucional, não havendo um desvencilhamento completo da concretude - seja ela advinda do político que governa, o príncipe, seja ela advinda das condições materiais da coisa governada, da cidade, da população ou de seu patrimônio. Falta, pois, o principal componente do Estado Moderno, e, neste grau de abstração, o conceito só poderia ser tomado após os tratamentos dados por Jean Bodin (1576) e Thomas Hobbes (1651).

Ao fim e ao cabo, Maquiavel centrou-se em uma realidade concreta de poder. Não à toa seus textos possuem o tom ou mesmo o gênero instrucional, no qual apresenta de forma prática as técnicas políticas para que o governante opere um bom direcionamento de seu respectivo domínio. Sua proposta ainda se assemelha muito a dos demais manuais

renascentistas, na qual são apresentadas teorias e técnicas para bem encaminhar a lida urbana, para bem direcionar a cidade a uma condição próspera e feliz. Aqui entende-se que é justamente essa instância que será dificultada pela noção moderna de Estado, por uma noção que conscienciosamente centrar-se-á no caráter imaterial e legal do ordenamento público-político, naquilo que será intitulado como soberania, deixando de lado os aspectos concretos da lida administrativa, do gerenciamento urbano.

Os elogios à Maquiavel são inclusive balizados pela sua contribuição ao desenvolvimento da noção moderna, sendo pouquíssimo observados os possíveis prejuízos dessa transformação. Para Benetti (2010), por exemplo, os esforços de Maquiavel são louváveis por enunciar a necessidade de se criar instituições fortes, estruturas permanentes que garantirão a seguridade do ordenamento, dado que essas serão as bases para o desenvolvimento da soberania e impessoalidade do Estado Moderno.

Já aos olhos de Skinner (2002), o percurso entre o entendimento de Maquiavel e o de Hobbes perpassa por uma disputa entre escolas teóricas. O autor argumenta, de maneira detalhada, como as contribuições do filósofo influenciaram o contexto dos autores republicanos renascentistas, contexto esse que posteriormente será negado tanto por Bodin quanto por Hobbes.

De maneira resumida, conforme o entendimento de Skinner (2002), os republicanos desenvolveram a ideia de que o povo seria o detentor da legitimidade estatal, encontrando-se na própria população os fundamentos de uma possível soberania, ou seja, de uma autoridade máxima e independente. Por outro lado, os teóricos absolutistas não poderiam anuir com tal tese, postulando - por meio de uma posição ideológica contrarrevolucionária - a ideia de que a soberania reside no próprio Estado, em uma instituição abstrata e autônoma que representa, por si só, a autoridade política suprema.

Para Skinner (2002), a noção de Estado Moderno começa a nascer na medida em que os teóricos absolutistas enunciam a soberania como a transferência de poder da população para um titular soberano, criando-se assim - e somente assim - uma unidade política de fato. Em Hobbes, essa figura soberana assumirá a forma de uma pessoa artificial, uma entidade abstrata. É neste aspecto que o filósofo enunciará o Estado: trata-se da pessoa artificial, da personificação abstrata que sedia a soberania... trata-se, em outras palavras, de um Leviatã.

Para Skinner (2002), Hobbes torna explícito que a soberania reside nessa *Pessoa do Estado* - uma entidade puramente moral e artificial - e não na pessoa natural do governante, tampouco da comunidade. O conceito moderno de Estado como portador da soberania é, portanto, uma construção abstrata, que se afasta das dimensões concretas do poder pessoal ou coletivo.

Hobbes is not the first philosopher to speak of the person of the state as the true holder of sovereignty, but he is arguably the first to recognise the full extent of the conceptual difficulties raised by this new and epoch- making commitment. [...] . For it is due to Hobbes's clear recognition of these problems, and to the nature of his response to them, that he is perhaps entitled to be regarded as the first philosopher to enunciate a fully systematic and self-conscious theory of the sovereign state. P403

Nesse cenário, segundo Skinner (2002), não tardou para que essa concepção de Estado começasse a ser aceita entre os juristas ingleses, e que o debate sobre soberania tornasse lugar comum nas discussões acerca da natureza do poder ou da natureza da coisa pública por toda Europa Ocidental. Na verdade, a questão da soberania tornou-se não só lugar comum, mas lugar central, especialmente se o Estado fosse evocado.

Essa ideia da soberania como principal característica do Estado seguiu afirmada pelo cânone político até o século XIX, ora de maneiras mais explícitas e conscientes, ora de modo mais implícito - não deixando, contudo, de sempre ser considerada pela especulação filosófica. John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Friedrich Hegel, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Karl Marx, etc. todos, ao seu modo, trataram da institucionalidade soberana do Estado. As argumentações já não estavam mais preocupadas em evidenciar a existência de uma soberania, mas em averiguar onde residia sua legitimidade: se no povo, se no dirigente, se no próprio Estado, se de fato essa soberania era legítima e racional ou, ao contrário, se era ilegítima e vil.

Contudo, é com o surgimento da Teoria Geral do Estado no século XIX - isto é, com a criação de uma disciplina explícita e exclusiva que se dispunha a tratar do Estado de maneira sistemática - que a centralidade da soberania será posta e difundida de modo claro. Especialmente nas considerações de Jellinek (1900), o Estado passou a ser concebido como a junção de três elementos essenciais: I- povo, II- território e III- soberania.

Nos estudos sobre a história da TGE é possível observar como - segundo as considerações de Tomaz (2024) - a questão da soberania já era um pressuposto distinto e central para a argumentação de todos os seus fundadores; seja em Gerber (1823-1891),

Laband (1838-1918), Gierke (1841-1921) ou Jellinek (1851-1911). Assim como ocorrera com o cânone filosófico, as discussões já não se ocupavam sobre a existência ou não da soberania, sobre a determinação da natureza do Estado por meio de uma instituição abstrata, mas, agora, ocupavam única e exclusivamente em decidir onde residia a legitimidade desta soberania: se no povo, no dirigente ou no próprio Estado.

A influência da TGE na concepção corrente de Estado revelou-se decisiva, sobretudo porque foi essa disciplina que se propôs explicitamente a sistematizar, organizar e instruir o estudo do fenômeno estatal de maneira abrangente e interdisciplinar. Ao reunir contribuições do direito, da filosofia, da sociologia, da história e da ciência política, a TGE consolidou um vocabulário comum e um conjunto de categorias — como povo, território e soberania — que ainda hoje estruturam a compreensão contemporânea do que vem a ser o Estado.

Mais do que produzir definições, a TGE forneceu um método de análise e um arcabouço conceitual capazes de orientar tanto a investigação acadêmica quanto a formação institucional, influenciando diretamente a forma como o Estado é ensinado, estudado e reconhecido nas ciências humanas. Dessa maneira, a concepção vigente é, em grande medida, herdeira direta dessa tradição teórica que buscou conferir unidade, rigor e inteligibilidade ao fenômeno estatal.

Todavia, se o fenômeno estatal é definido como povo, território e soberania, é possível levantar os seguintes questionamentos: onde se localizam os recursos materiais do Estado? Em que local está apontada a estrutura operativa desta instituição? Por qual motivo não identificamos a organização material que efetiva a dita soberania, que assiste a população e que assegura o seu respectivo território? Para onde foi o sentido concreto do poder estatal? Em outras palavras, onde é que está a administração da coisa pública, o bom direcionamento da cidade ou a lida patrimonial?

No entendimento da presente pesquisa, esses aspectos ficaram relegados aos termos pré-modernos: polis, república, reino e império. Em alguma medida, esses fatores estavam presentes no surgimento da palavra e do conceito de Estado, sendo expressamente trabalhados na renascença e em Maquiavel. No entanto, com a compreensão de que a soberania se constitui como a principal característica do Estado, tais resquícios materiais foram, por oposição, voluntariamente ofuscados a fim de se ressaltar a abstração e impessoalidade da nova semântica.

4.5. Conclusão

Este capítulo tentou demonstrar as dificuldades de se acessar a esfera material do Estado, ou, melhor dizendo, de se acessar sua instância recursiva, sua dimensão administrativa e organizacional. Na primeira seção, intentou-se indicar como, do ponto de vista do fenômeno, isso ocorre pela desconsideração da complexidade, multiplicidade e variabilidade inerentes ao Estado. Argumentou-se, por meio de exemplos, como as análises geralmente planificam a manifestação fenomênica, bem como lhe reduz sua multiplicidade e variabilidade, dado que tendem a concentrar suas respectivas óticas somente nos aspectos políticos, nas suas alterações normativas e na figura única do chamado Estado Moderno.

Do ponto de vista da palavra, objetivou-se a indicar como a etimologia do vocábulo <<Estado>> estava, desde à origem, associada a um semântica concreta, voltada à situação da cidade, do reino ou império, sendo por isso diretamente ligada ao bom direcionamento da vida urbana, ligada portanto aos aspectos administrativos e organizacionais do poder. Todavia, na medida em que a palavra foi sendo tomada como conceito, na medida em que foi padecendo de definições filosóficas fixadas, esse caráter concreto foi substituído por um sentido mais abstrato, sendo, pouco a pouco, associado à ideia de uma instituição imaterial independente, isto é, pela ideia de soberania.

Assim, no nível do conceito, buscou-se demonstrar como a proposta de Maquiavel expressava, ao mesmo tempo, tanto aspectos concretos quanto imateriais, havendo assim uma sobreposição entre uma perspectiva patrimonial e uma perspectiva institucional. De outro lado, também buscou-se expor como o desvencilhamento da materialidade fora definitivamente operado por Hobbes e, por tal motivo, fora ele o responsável por cunhar o conceito de Estado Moderno. Consequentemente, o capítulo também tentou indicar como essa ideia seguiu até o surgimento da Teoria Geral do Estado, sendo essa concepção solidificada até o presente momento, dado o espaço epistêmico que tal disciplina se reserva aos estudos sobre o Estado.

5. O APARATO ESTATAL E AS CAPACIDADES ESTATAIS

Conforme argumentado no capítulo anterior, o conceito de Estado carrega em si a dificuldade de referenciar sua própria instância material, isto é, sua esfera recursiva, sua provisão administrativa-organizacional. Neste sentido, o presente capítulo tem o objetivo apresentar os conceitos que se prestaram a tal fim, notadamente os de: I- aparato estatal e II- capacidades estatais.

Contudo, observa-se que tais conceitos não são suficientes para operar um dimensionamento sistemático da materialidade do Estado, dado que eles carecem de determinações empíricas - no caso do aparato estatal - ou carecem de uma ordenação padronizada - no caso das capacidades estatais. Dessa forma, o presente capítulo também se ocupa em demonstrar como nenhuma destas duas propostas conseguiram, devido a suas próprias premissas, viabilizar uma mensuração integral e sistemática dos recursos materiais do Estado.

Por fim, em vista das lacunas existentes, este trabalho apresenta uma proposição própria do conceito de aparato estatal, bem como indica as premissas que sustentam tal concepção. A finalidade é dispor uma conceituação que viabilize o dimensionamento integral e sistemático da instância recursiva, permitindo assim sua mensuração empírica.

Todavia, para tal, foi preciso recorrer ao tratamento de outros conceitos, o que tornou a argumentação densa e aprofundada. Neste aspecto, a configuração expositiva adotou um padrão não usual, visto a dificuldade de definir e relacionar a longa série de conceitos e suas noções derivadas, quais sejam: recursos patrimoniais, recursos humanos, recursos orçamentários... bens tangíveis, bens intangíveis, valor, dinheiro, ativo, passivo, cargos, carga horária, profissão, escolaridade, despesas, receitas, etc.

5.1. Metodologia

A metodologia adotada neste capítulo fundamentou-se na análise bibliográfica, por meio da qual se buscou levantar a origem e o atual cenário dos conceitos de aparato estatal e capacidades estatais. Para tal, adotou-se a análise dos trabalhos mais consolidados quanto ao estado da arte de ambos os conceitos, a saber: I- “State Apparatus - structures and language of legitimacy”, de Gordon L. Clark (1984); II- “Althusser, Poulantzas, Buci-Glucksmann - desenvolvimentos ulteriores do conceito gramsciano de Estado integral”, de Bob Jessop

(2007); e III- “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”, de Luciana Cingolani (2013).

Posteriormente, em vista da análise crítica da bibliografia, são levantadas as lacunas teóricas de ambos os conceitos. Esses apontamentos são de caráter exploratório e não se baseiam no conteúdo das leituras articuladas. Por fim, o presente trabalho elabora suas próprias conceituações, com o objetivo de viabilizar o acesso sistemático à instância material do Estado, ou seja, ao seu âmbito recursivo, operativo. Primeiro, os conceitos formulados são sumariamente apresentados por meio de um quadro e, em seguida, é apresentada a derivação lógica, a explicação detalhada e encadeada das premissas que sustentam tal conceituação.

5.2. O Aparato Estatal

Diferente da palavra Estado, a palavra aparato não conta com uma sólida bibliografia etimológica. De modo geral, sua origem é derivada da palavra latina *apparatus*, que é por sua vez derivada do verbo *apparare*, isto é, “preparar”, “providenciar” ou “equipar”. Neste sentido, o termo *apparatus* seria o particípio de *apparare*, de modo que sua semântica possuiria a acepção de “preparação”, “provisão” ou “conjunto de meios”. Desde o latim clássico, contudo, já é possível observar o emprego explícito desta palavra no sentido de “preparativos materiais” ou “conjunto de materiais necessários para se executar determinada ação, determinado fim”.

De maneira similar, a palavra aparelho também é derivada de *apparatus* e *apparare*, mas com o significado mais objetificado, no sentido de “instrumento”, “equipamento” ou “dispositivo”. Em português, os termos aparato e aparelho são frequentemente usados de modo intercambiável, muito embora, em outras línguas, o uso esteja geralmente reduzido a uma das duas alternativas: *apparato* (italiano), *appareil* (francês), *aparato* (espanhol) e *apparatus* ou *apparat* (inglês).

Dado o campo semântico, parece ser absolutamente acertado o uso de ambos os termos para referenciar a materialidade do Estado, na medida em que seria possível articular os seguintes entendimentos: I- o conjunto de meios e preparos que subsidiam as ações estatais ou II- o conjunto de materiais ou provisões que equipam o Estado e que são necessários para a sua efetivação.

Contudo, a palavra aparato só será usada de maneira relevante e sistemática a partir do século XX, na medida em que fora tratada como conceito filosófico pela tradição marxista, particularmente por Lenin, Gramsci, Althusser, Poulantzas e Buci-Glucksmann. Assim, evidentemente, o mérito de se explicitar a dimensão administrativa-operativa, observando o fenômeno político-estatal para além de suas determinações normativas, surgiu justamente pelas bases de uma epistemologia materialista e centrada na ação prática; consolidadas, portanto, nos preceitos de Marx.

Não obstante, apesar desse feito fortuito, o marxismo também inviabilizou um tratamento estrito do aparato estatal, da instância administrativa, uma vez que sua epistemologia não se limita à mera análise da configuração material. Nestes moldes, a teoria deve sempre e necessariamente ser acompanhada do exercício crítico, bem como deve sempre e necessariamente propor ações para alterar as possíveis perniciosidades do arranjo material - não havendo qualquer espaço para análises alienadas. Justificavelmente, as questões sobre o aparato estatal foram sempre tratadas em vista de denunciar sua função na manutenção do *status quo*, ou seja, de como ele está à serviço de reproduzir a vil exploração entre as diferentes classes que compõem o sistema capitalista. Quando muito, o aparato é tratado como um instrumento de potencial emancipação, isto é, as teorias pontuam seu correto uso a fim de concretizar um Estado não burguês.

Portanto, se de um lado a dimensão material, recursiva, operacional e administrativa foram colocadas em foco pelos marxistas, por outro lado, no instante seguinte, elas não tardaram a ser novamente subjugadas pela esfera política. Recuperando a argumentação do capítulo anterior, o mesmo que ocorrera com o conceito de Estado ocorre, agora, com o conceito de aparato ou aparelho estatal: a discussão começa em vista de um significado concreto, mas logo depois descamba para um significado abstrato, um sentido político, direcionando-se à noção de soberania, aos embates sobre a legitimidade ou ilegitimidade da supremacia do Estado, sobre a validade ou invalidade do poder estatal.

Aqui é preciso concordar com um ponto exposto por Clarck (1984): apesar da teoria marxista ter a virtude de levantar o conceito, é provável que o ato de focar na categoria isolada de “aparelho de Estado” tenha sido percebido, pela própria corrente marxista, como uma abstração fetichista, desviando a atenção de categorias mais fundamentais, como a de “poder estatal”. Neste cenário, as concepções fornecidas pelos autores marxistas são sempre complexas, dado que sempre operam movimentos conceituais que interrelacionam, em

diversas direções, as esferas administrativas e política - e por isso, no tratamento do aparato, eles invariavelmente abordam a ideologia, a intencionalidade política de se dispor, distribuir e usar a materialidade do Estado.

Estas características são observáveis não só na leitura direta dos autores, mas sobretudo no diagnóstico preciso e detalhado que Bob Jessop (2007) faz dos conceitos de Estado, aparelho ou aparato estatal adotados por Gramsci, Althusser, Poulantzas e Buci-Glucksmann.

Em um primeiro momento, Jessop (2007) mostra como Gramsci não limita seu entendimento de aparelho ao próprio Estado, mas o estende também a determinadas instituições da sociedade civil - como igrejas, escolas, etc. Assim, a ideia de aparato em Gramsci deriva da ideia de hegemonia, de modo que o aparato é concebido como o fator operativo da hegemonia burguesa, sendo essencialmente um “aparato hegemônico”, isto é, um conjunto de instituições que funcionam com o objetivo de manter o domínio capitalista. Aos olhos de Gramsci, o aparelho estatal é, por isso, uma parte do aparelho hegemônico, o qual também é composto por organizações com outro caráter para além do fator coercitivo do Estado.

Nesta ótica, o conceito está limitado ao conjunto de instituições - estatais ou não - e que operam atividades para solidificar determinada ideologia, sem, contudo, detalhar quais são essas atividades, quais são esses materiais ou qual o funcionamento próprio de sua dinâmica operativa.

Para Jessop (2007), a crítica de Althusser ao filósofo sardenho é ainda mais elementar: não houve sequer uma sistematização das instituições que compõem estes respectivos aparelhos, de modo que as considerações gramscianas permaneceram parciais. Apesar de Althusser e Gramsci serem diretamente associados, como se suas teorias sobre o aparato tivessem uma filiação explícita, Jessop (2007, p. 99/100) assevera que esse vínculo é impróprio:

A despeito desses elogios às reflexões de Gramsci sobre o materialismo histórico e a luta de classes e sua contribuição para a filosofia, Althusser as retoma apenas gestualmente ao desenvolver sua própria teoria sobre os aparelhos de Estado, a ideologia e a luta de classes. Isso se deve provavelmente a sua visão de Gramsci como alguém que desempenhara um papel importante na esquerda no que se refere ao desenvolvimento de um historicismo e humanismo revolucionários, sendo, portanto, um antagonista da afirmação de Althusser de que o marxismo deveria ser anti-humanista e anti-historicista.

Isso significa que Althusser precisava desenvolver uma teoria do Estado, da ideologia e do Aparelho Ideológico de Estado em sua própria abordagem do materialismo dialético, para não se contaminar com o “historicismo absoluto” que ele identificava em Gramsci. Assim, ao comentar sobre as aparentes semelhanças entre a teoria da hegemonia de Gramsci e suas próprias análises dos AIEs, ele escreveu: ‘Pareceu [aos meus críticos] que aquilo que eu sugeria já havia sido dito, e de modo muito melhor, por Gramsci (que realmente levantou a questão da infraestrutura material das ideologias, mas dando a elas uma resposta mecânica e economicista). A ideia que prevalecia era a de que eu estava discutindo a mesma coisa, no mesmo registro. Na realidade, parece-me que o trabalho de Gramsci não tem em vista o mesmo objeto... Gramsci nunca fala sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado; seu termo é ‘aparelhos hegemônicos’. Isso deixa uma questão por responder: o que produziria, nos aparelhos de Gramsci, o que ele chama de efeito de hegemonia? Em resumo, Gramsci define seus aparelhos nos termos de seu efeito ou resultado, a hegemonia, que também é muito mal definida. Da minha parte, procurei definir os AIEs nos termos de suas ‘causas motoras’: a ideologia. Além disso, Gramsci afirma que os aparelhos hegemônicos são parte da ‘sociedade civil’ (que constitui todo o conjunto deles, ao contrário da sociedade civil tradicional, que é formada pela sociedade menos o Estado), sob o pretexto de que eles são ‘privados’”.

Grosso modo, a teorização própria de Althusser (1985) concebe o Estado como uma máquina e um grupo de homens armados, sendo, portanto, diretamente ligada ao caráter material e operativo. Contudo, na medida em que ele entende que o papel do Estado está na reprodução da classe dominante, Althusser (1985) divide o aparelho do Estado em: I- Aparelho Repressivo do Estado (ARE) e II- Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE). O primeiro teria a função primária de repressão e se constituiria como o centro do Estado, já que transformaria a violência física em poder legal e ocultaria a sua finalidade precípua - de perpetuar a dominação da classe dominante. Já os segundos seriam relativamente autônomos, desempenhando um papel crucial na manutenção da primazia burguesa, na medida em que influenciam a reprodução das relações de produção por meios não violentos. Por fim, embora ARE e AIR tenham suas funções típicas distinguidas, ambos podem desempenhar, como funções secundárias, as atividades próprias do outro aparelho, de modo que ARE pode, em menor grau, também executar ocupações ideológicas e o AIE executar tarefas repressivas.

De modo sistemático, Althusser (1985) pontua que existe um único aparelho repressivo do Estado e, ao contrário, existe uma pluralidade de seus aparelhos ideológicos: AIE religiosos (o sistema das diferentes Igrejas); AIE escolar (o sistema das diferentes escolas públicas e privadas); AIE familiar; AIE jurídico (sistema de tribunais); AIE político (o sistema político, os diferentes partidos); AIE sindical; AIE cultural (letras, belas artes, esportes, cinema, teatro, etc.); AIE de informação (a imprensa, o rádio, a televisão, etc.).

Nesta ótica, apesar das críticas que Althusser faz a Gramsci, é possível observar que, em termos macroscópicos, seus resultados não são tão distantes, muito embora o filósofo

francês tenha dedicado obras específicas para o tratamento da temática. De fato, Althusser apresenta um maior rigor de sistematização e pormenorização do aparelho, mais ainda incorre nas mesmas limitações de Gramsci: o conceito está limitado ao conjunto de instituições - estatais ou não - e que operam atividades para solidificar determinada ideologia, sem, contudo, detalhar quais são essas atividades, quais são esses materiais ou qual o funcionamento próprio de sua dinâmica operativa.

Por fim, conforme os estudos de Jessop (2007), Poulantzas e Buci-Glucksmann também propõem transformações ao conceito de Estado de aparelho estatal. Ambos os autores dialogam diretamente com os postulados de Althusser e Gramsci, desenvolvendo, cada qual, suas próprias proposições dentro do arcabouço marxista. Os direcionamentos, apesar de inéditos, seguiram com as mesmas limitações; incluindo o caso de Poulantzas, que chega a apresentar um outro tipo de aparelho, a saber, o Aparelho Econômico do Estado (AEE).

O conceito filosófico, devido suas próprias premissas, finda por, ao mesmo tempo, aproximar e afastar a percepção da esfera administrativa-operacional do fenômeno estatal. De um lado, é denunciado o sistema de organizações que compõem o Estado, bem como é evidenciado todo o conjunto de pessoas que está disposto a seu vil serviço de manutenção da classe burguesa. Contudo, por outro lado, tal perspectiva só dispõe de uma noção agregada destas entidades, havendo somente uma ideia geral da sua composição e do seu funcionamento. A própria configuração organizacional sequer é efetivamente pormenorizada, incorrendo, na verdade, em um movimento de ampliação para os demais setores da sociedade.

O conceito, todavia, é diferente das palavras. Se do ponto de vista teórico tais definições têm esse duplo movimento epistêmico, do ponto de vista ordinário a expressão não articula toda essa complexidade. Quando não usado em definições estritas, os termos aparato e aparelho estatal possuem um sentido direcionado, o que dissolve os problemas, passando a indicar quase que exclusivamente a dimensão material-administrativa.

Em uso comum, o emprego do aparato ou aparelho estatal é igualmente vinculado à *máquina pública*, à *administração estatal*, ao *corpo de burocrático*, aos *bens administrados*, sendo geralmente usado como sinônimos para os seguintes termos: <<aparato/aparelho

administrativo>>, <<aparato/aparelho burocrático>>, <<aparato/aparelho organizacional>>, <<aparato/aparelho corporativo>>, <<aparato/aparelho governamental>> e <<aparato/aparelho profissional>>. Tais termos são tão usuais que aparecem inclusive nas articulações marxista, isto é, na própria explicação de seus conceitos, bastando, para tal, observar os seus respectivos empregos nas obras “Dicionário do pensamento Marxista” de Tom Bottomore (1983) e “Dicionário Gramsciano” de Guido Liguori (2017).

Em suma, independentemente da acepção, se conceitual ou ordinária, o termo disposto pelo marxismo fora difundido no entendimento geral, permanecendo, porém, sem definições que viabilizem uma sistematização detalhada e uma mensuração empírica. Afinal, o aparato estatal pode ser reduzido à mera listagem de instituições? A única variável para levantar a composição do Estado é a enumeração de suas organizações? Haveria outros fatores a serem considerados? Empiricamente, como dimensionar este conceito? Como dimensionar suas expressões correlatas, como máquina pública, corpo burocrático, bens administrados?

Aos olhos do presente trabalho, os conceitos marxistas não deram subsídios suficientes para tais incursões - já que isso não estava no escopo da teoria. No entanto, fora através destes conceitos que o apontamento explícito da esfera administrativa-organizacional fora possibilitado no âmbito do Estado, por mais que ainda houvesse prejuízos nas suas determinações fenomênicas.

5.3. As Capacidades Estatais

No que tange o estado da arte, o trabalho de Cingolani (2013) segue como pedra de toque na pormenorização do conceito de capacidade estatal. A gênese, multidisciplinaridade e polissemia da conceituação são apontadas de maneira clara, cabal. Da mesma forma, o levantamento da pluralidade de concepções e da multidimensionalidade do conceito são terminantes na observação dos principais expoentes e das principais variáveis de dimensionamento.

Segundo Cingolani (2013), as capacidades estatais passaram a ser mobilizadas como conceito explícito por Tilly, em 1975, com o intuito de demarcar a aptidão do Estado para realizar a devida extração tributária, bem como para indicar sua capacidade de enfrentar as resistências sociais oriundas desse processo. Contudo, já em 1979, Theda Skocpol rearticulou

o conceito em outra direção. Em vez de enfatizar apenas suas funções fiscais e coercitivas, a autora deslocou o enfoque para as potencialidades de um aparato burocrático especializado e tecnicamente qualificado, que se responsabilizava pela condução das políticas centrais do Estado. O objetivo passou então para a demonstração da capacidade de ação estatal, para sua perícia em influenciar os resultados na dinâmica do desenvolvimento econômico.

Durante a década de 1980, Skocpol e Peter Evans marcaram o debate internacional e difundiram o termo capacidades estatais, sobretudo nas discussões atinentes ao desenvolvimento econômico e social. Em 1985, os autores organizaram a paradigmática obra *Bringing the State Back*, que, mobilizando o conceito, sustentava a centralidade do Estado no processo de progresso socioeconômico. Não obstante seu maior nível de detalhamento analítico, tais estudos mantiveram uma concepção ampliada das ações estatais - compreendidas de maneira agregada, na escala dos entes nacionais - e direcionaram tal perspectiva majoritariamente à interpretação das dinâmicas de desenvolvimento, industrialização e implementação de políticas sociais.

Assim, a despeito do processo de ampliação conceitual inaugurado ao final da década de 1980 e que se prolonga até a contemporaneidade, a influência dos trabalhos de Evans e Skocpol foi de tal magnitude que o emprego do conceito passou a ser imediatamente associado às suas formulações: as ações dos entes estatais, geralmente nacionais, detêm a capacidade de transformar determinados campos ou cenários. Torna-se pertinente, portanto, o estudo e a mensuração das condições - das chamadas “capacidades” - que subsidiam tais ações.

Consolidou-se, portanto, uma compreensão generalista e orientada do conceito. As ações do Estado são observadas de maneira agregada e sempre na medida em que produzem determinado resultado ou produto. Em linhas gerais, esta é a perspectiva predominante na literatura clássica: as capacidades estatais não são tratadas como objeto autônomo.

Desse modo, ainda que a mensuração passe, necessariamente, pela aferição do aparato estatal, o seu exame não decorre de uma perspectiva integral ou independente, uma vez que tal enfoque não constitui, propriamente, o centro analítico das capacidades estatais. Em outros termos, não se trata de sistematizar o conjunto dos meios materiais de que o Estado dispõe, mas apenas de selecionar alguns deles, aqueles considerados pertinentes para avaliar uma ação, resultado ou impacto específico. O propósito reside, portanto, em identificar os fatores que, potencialmente, influenciam a entrega de determinada política pública; por

exemplo: aferir o contingente de servidores disponíveis para a execução do Programa X; analisar o conjunto de normas vigentes para a regulamentação do setor Y; levantar o montante de recursos arrecadados do tipo Z, etc.

Ademais, quando o escopo analítico não se encontra adequadamente delimitado, o dimensionamento das capacidades estatais tende a ser conduzido de forma arbitrária, o que resulta em uma marcada despadroneização de variáveis, métricas e indicadores. Cingolani (2013), por exemplo, identificou em seu estudo uma dezena de dimensões recorrentes na literatura: I- coercitiva, II- fiscal, III- burocrática, IV- administrativa, V- transformativa, VI- relacional, VII- territorial, VIII- política, IX- legal e X- infraestrutural. Desse modo, ao tratar de capacidades estatais, um autor pode estar se referindo às potencialidades de atuação do Estado em suas dimensões fiscais, políticas e territoriais, ao passo que outro pode estar fazendo alusão às esferas fiscal, administrativa, burocrática e política. Para além disso, mesmo nos casos em que dois autores mobilizam uma mesma dimensão, é comum que optem por mensurá-la de modos substancialmente distintos, valendo-se de variáveis heterogêneas.

Nestes termos, não se objetiva, portanto, a constituição de um conjunto estabilizado de variáveis suficientes para a aferição de determinada capacidade estatal; ao contrário, o intuito predominante reside na seleção de variáveis convenientes às fontes de dados disponíveis, de forma a evidenciar uma possível relação entre o Estado e algum cenário.

Cingolani chama a atenção para a ocorrência do *conceptual stretching* - fenômeno em que um conceito é aplicado a uma variedade crescente de casos, ultrapassando os limites de seu significado original e, com isso, perdendo precisão analítica. Esse alargamento excessivo compromete a utilidade do conceito para fins de comparação e análise teórica, tornando-o vago ou impreciso. A literatura nacional também compartilha dessa preocupação, alertando para o uso indiscriminado das capacidades estatais (Gomide, 2024; Marengo, 2024; Grin, 2023; Souza, 2024).

A despadroneização observada na literatura dificulta significativamente a aferição da esfera administrativo-organizacional do Estado, uma vez que esta raramente é concebida como objeto autônomo de análise. Em regra, as capacidades estatais são mensuradas a partir de resultados ou impactos específicos, e não exclusivamente a partir da estrutura material que os possibilita. Ao priorizar variáveis externas ao aparato - tais como efeitos econômicos,

alcance social de políticas ou mudanças institucionais - a abordagem desloca o foco analítico das características internas do Estado para suas repercussões externas. Tal orientação impede que a dimensão recursiva seja examinada enquanto capacidade em si, reduzindo-a a um meio instrumental subordinado às finalidades ou efeitos que supostamente produz.

Adicionalmente, mesmo quando o aparato estatal é incluído na mensuração, seu exame tende a ser tangencial e fragmentado, pois se concentra em áreas, programas ou políticas específicas, e não em sua totalidade estrutural. Em vez de considerar a organização administrativa como uma dimensão própria, as análises recortam setores isolados, aferindo a disponibilidade de recursos humanos, normativos ou financeiros apenas naqueles segmentos de interesse imediato. Esse procedimento circunscrito impossibilita a visualização do arranjo burocrático em sua lógica sistêmica, dificultando a identificação de padrões organizacionais, gargalos institucionais e mecanismos de coordenação interna.

Assim, a ausência de critérios padronizados torna inviável a observação da capacidade administrativa-organizacional de forma abrangente, independente e comparável, restringindo sua compreensão a fragmentos contingentes e episódicos.

5.4. Proposta Conceitual

Em vista das lacunas conceituais apresentadas nas seções anteriores, intenta-se, a seguir, dispor um quadro conceitual determinado, com o objetivo de viabilizar uma concepção sistemática e integral do fenômeno administrativo-organizacional do Estado, na medida em que se observa necessariamente suas bases materiais, viabilizando assim sua mensuração empírica.

O objetivo se resume em propor definições determinadas e explícitas do que deve ser considerado como aparato estatal, bem como do que deve ser tomado como materialidade e operatividade do Estado. Em seguida, são expostas algumas figuras esquemáticas de como essas definições se relacionam, bem como a cadeia dedutiva de premissas que subsidiam e esclarecem a escolha de tais proposições.

Quadro 1 - Quadro Conceitual

Aparato Estatal: consiste no arranjo dos recursos operativos do Estado, isto é, na disposição e distribuição dos elementos materiais que viabilizam e condicionam qualquer ação estatal. De modo determinado, trata-se, portanto, da alocação dos recursos patrimoniais, dos recursos humanos e dos recursos orçamentários em função da completa configuração das unidades organizacionais que compõem o Estado.

Elementos Materiais: consistem na base material que objetivamente concretiza uma organização, isto é, nos indivíduos e bens tangíveis, desprovidos estes de quaisquer aspectos normativos, regravativos ou imateriais.

Elementos Imateriais: consistem nas determinações normativas que pautam a disponibilidade e distribuição dos elementos materiais, isto é, os limites e ou a direção de seus respectivos empregos, conferindo-lhes sua possibilidade de uso, provimento e alocação.

Recursos Operativos: consistem na junção de elementos materiais e imateriais de uma organização, tratando-se, portanto, do conjunto de indivíduos e coisas que estão arbitrados pelas normas, regras e classificações organizacionais. É por meio de tais recursos que se observa a disposição, distribuição e mobilidade dos elementos materiais, já que, neste sentido, eles estão devidamente submetidos aos critérios da dinâmica de produção, consumo e alocação, e estão, portanto, submetido à dinâmica laboral. Os recursos operativos são em três tipos, a saber: I- recursos patrimoniais, II- recursos humanos e III- recursos orçamentários. Por sua vez, estes são respectivamente compostos por: I- bens tangíveis + normas (bens intangíveis, direitos, obrigações, valores, etc.); II- indivíduos + normas (carga horária, cargo, vínculo trabalhista, etc.) e III- normas transmutáveis em recursos humanos ou em recursos patrimoniais (valores, ordens de despesas, etc.).

Recursos Patrimoniais: consistem no conjunto de bens de determinada organização, isto é, os bens tangíveis e intangíveis, passíveis de valoração financeira, e que são propriedade de determinada entidade.

Recursos Humanos: consistem no conjunto da força de trabalho disponível por determinada organização, isto é, no conjunto de indivíduos vinculados laboralmente à entidade por meio de seus respectivos cargos, cargas horárias, funções, atribuições e qualificações.

Recursos Orçamentários: consistem na estimativa e distribuição dos valores referentes às despesas e receitas de determinada organização. Trata-se, pois, de normas, de expectativas pré-fomentadas que valoram e alocam possíveis manutenções/variações patrimoniais ou possíveis manutenções/variações na força de trabalho.

Unidades Organizacionais: consistem nas normas, nos elementos imateriais de uma organização que determinam a distribuição de recursos patrimoniais, humanos e orçamentários, ou seja, a distribuição dos recursos operativos. Trata-se, portanto, de qualquer núcleo laboral formalmente delimitado e que constitui o Estado, independentemente de sua natureza (administrativa, jurídica, legislativa, ministerial, empresarial, etc).

Dimensionamento: consiste no exercício sistemático de aferir e mensurar as quantidades e ou configurações de determinado fenômeno.

Dimensionamento do Aparato Estatal: consiste na aferição e mensuração do arranjo dos recursos operativos do Estado, dos recursos que dispõem e distribuem os elementos materiais da entidade pública, isto é, seus recursos patrimoniais, humanos e orçamentários em função de sua completa configuração de unidades organizacionais.

Modelos de Dimensionamento do Aparato Estatal: consiste em uma proposta determinada, que fixa e relaciona variáveis a serem mensuradas tratando, no caso, de variáveis relacionadas aos recursos operativos do Estado. Dessa forma, é possível entender que existem modelos que - mesmo não se propondo a dimensionar o aparato estatal nos parâmetros desta pesquisa - podem operar determinado levantamento do dito aparato, na medida em que podem executar alguma mensuração dos recursos operativos ou das unidades organizacionais. Todavia, caso algum modelo não observe todos os recursos operativos, não será possível categorizá-lo como um exercício de dimensionamento sistemático. Ademais, mesmo quando algum modelo observe todos os recursos operativos, caso ele considere somente alguma área ou alguma unidade organizacional, tal não poderá ser categorizado como um exercício de dimensionamento integral.

Qualificação de Variáveis: consiste em uma especificação, em um detalhamento de alguma variável determinada, criando-se, portanto, uma nova variável que se porta como

subconjunto da variável que fora qualificada. Quanto ao aparato estatal, pauta-se aqui dois tipos de qualificação, a saber: I- Tipificações e II- Classificações.

Tipificação: consiste em uma especificação das variáveis de mensuração pautada de modo abrangente, geralmente por determinações científicas, de modo que apresenta pouca discricionariedade de categorização.

Classificação: consiste em uma especificação das variáveis de mensuração pautada de modo particular, geralmente conforme as ordenações jurídica e políticas do Estado, apresentando assim grande discricionariedade de categorização.

Dimensionamento Relativo: quando o modelo de dimensionamento não considera apenas a quantificação isolada da variável que ele afere, mas relativiza tal quantificação em função do número total apresentado pelo conjunto do aparato estatal, indicando assim a proporção do número aferido em relação ao número total disposto.

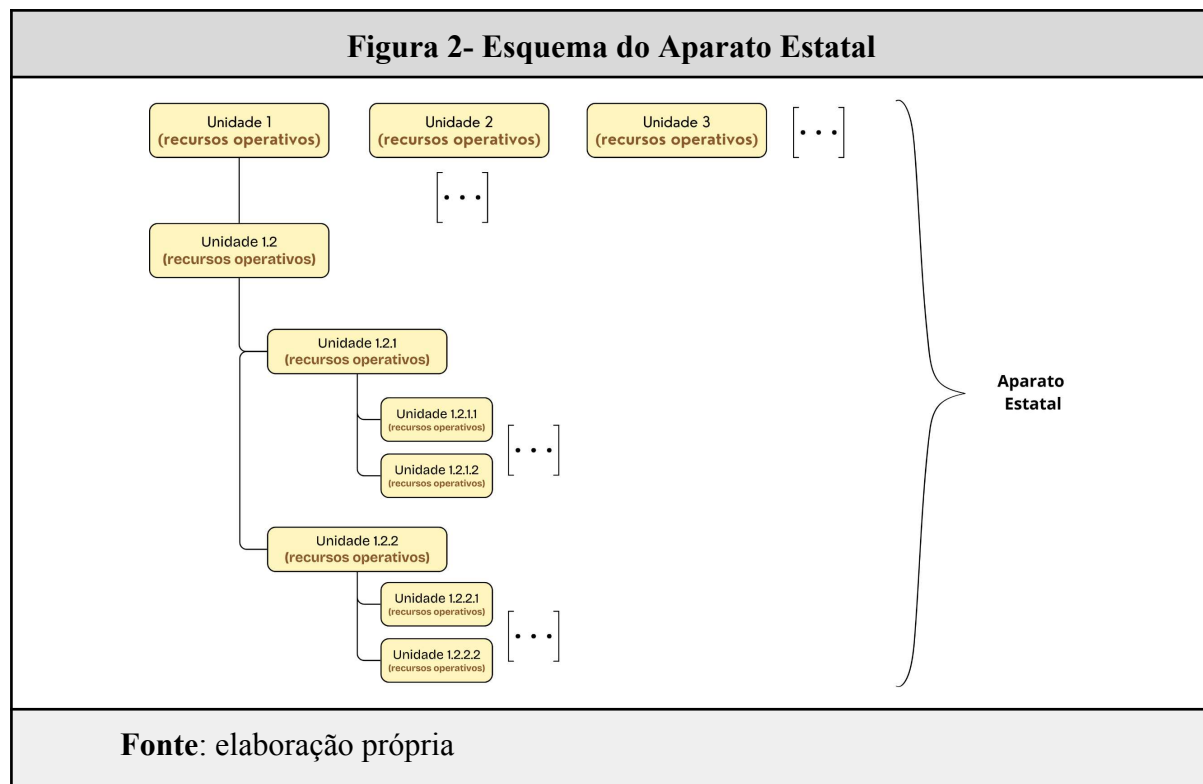
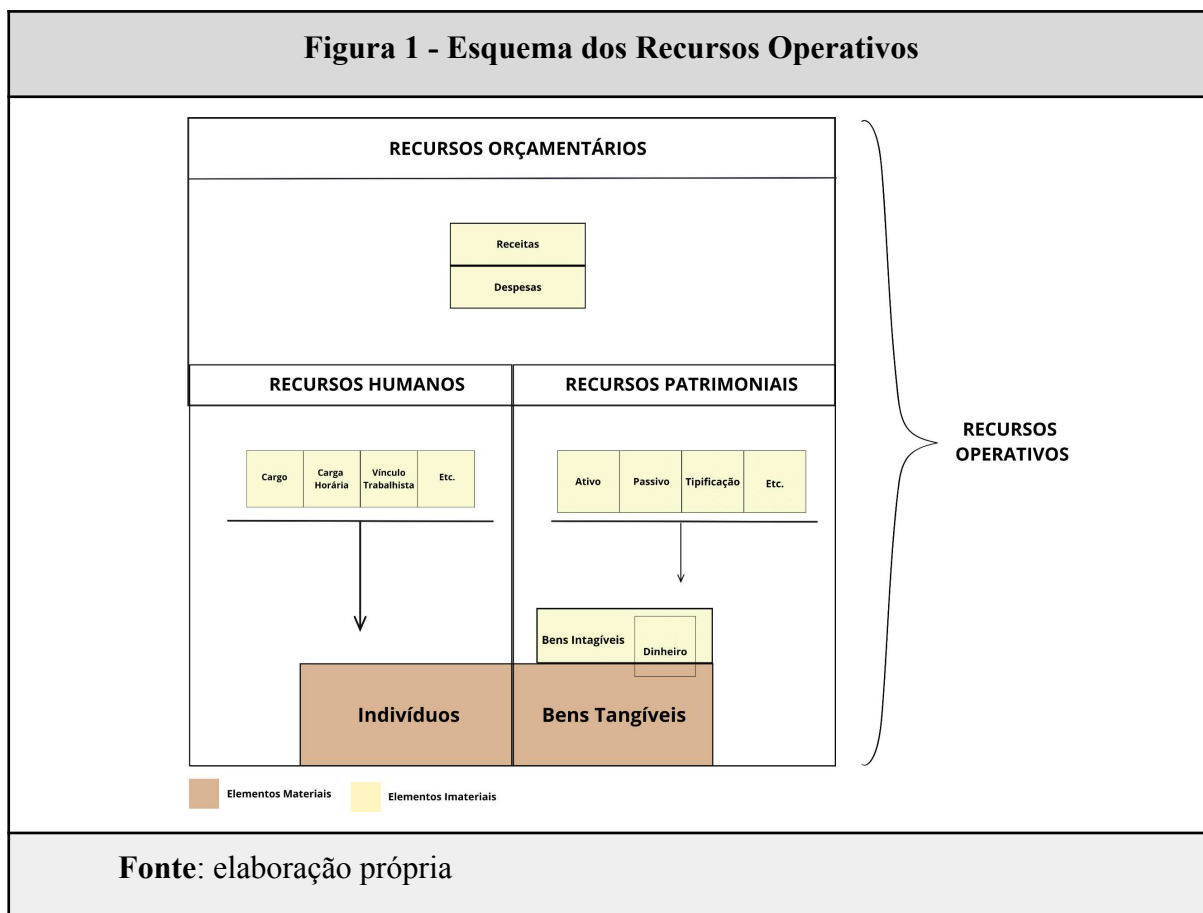
Dimensionamento Espacial: quando o modelo de dimensionamento considera a localização físico-geográfica das variáveis referentes ao aparato estatal, apresentando assim a sua configuração ou distribuição em função do espaço.

Dimensionamento Temporal: quando o modelo de dimensionamento considera a variação temporal das variáveis referentes ao aparato estatal, apresentando assim as suas modificações ou constâncias em função de determinado período.

Quanto à diferença entre recursos e execução: notadamente, o aparato estatal refere-se à disposição e distribuição dos elementos materiais que subsidiam qualquer ação estatal. Tal disposição e distribuição, ou seja, os chamados recursos operativos, não podem ser diretamente identificados com a execução, tampouco ser diretamente relacionados a possíveis impactos e resultados; muito embora eles estejam associados. O fato de haver aparato estatal, de haver recursos operativos, isto é, de haver disponibilidade e acessibilidade dos elementos materiais não indica que, de modo indelével, estes sejam efetivamente manejados ou que estes sejam manejados com excelência.

Fonte: elaboração própria

5.5. Esquemas



5.6. Premissas e derivação lógica das definições

- I. Independentemente da concepção que se possa adotar, é preciso admitir que, materialmente, qualquer Estado só se viabiliza de modo organizacional. Com isso, entende-se que o Estado só se efetiva por meio de uma coletividade ordenada, da qual se exige uma necessária distribuição de competências e atribuições laborativas. O Estado é, portanto, um fenômeno coletivo e que impescinde de uma mínima ordenação operacional, de uma elementar distinção e designação de tarefas, atividades, funções, deveres e poderes, que são atribuídos aos indivíduos que o compõem enquanto organização.
 - a. Conceber o Estado como organização é uma especificação que pode ser transcendida por outras perspectivas, como a de Estado enquanto instituição, enquanto relação de poder, prática discursiva, etc. Obviamente, tais perspectivas não são de todo excludentes, podendo a ótica organizacional ser facilmente englobada pelas demais. Indicar tal alternativa como ponto de partida significa apenas ressaltar que o fenômeno será, desde o princípio, recortado e observado de forma direcionada. Isso permite dissolver determinadas extrapolações teóricas ou problemas de escopo, como por exemplo: em acepções mais amplas, é possível considerar a própria nação ou os próprios cidadãos como parte constituinte do Estado, porém, em termos organizacionais, o que se considera é o que está limitado à constituição funcional-laborativa de tal ente, ou seja, àquilo que está contido e é designado pelas normas internas da entidade pública.
- II. Por mais que se possa, ao fim, abstrair o fenômeno organizacional ao nível da norma, isto é, por mais que se possa reduzir a própria organização, suas atividades e até seus recursos ao entendimento de que tudo não passe do mero reconhecimento ou da mera execução de certas expectativas sociais, de certas estimativas pré-fomentadas de comportamentos... é inegável considerar que uma organização só pode ser

objetivamente concretizada por elementos materiais, por meio de indivíduos e bens tangíveis.

- III. Em termos organizacionais os elementos imateriais, ou seja, as normativas, são mais determinantes que os elementos materializados, dado que são estes primeiros que conferem - formal ou informalmente - as competências e atribuições dos indivíduos, além de estabelecerem a disposição, distribuição e uso dos bens. Todavia, é preciso admitir que o polo material também condiciona a norma, já que lhe subscreve o espaço de possibilidade em que ocorrerá a sua vigência. Portanto, por mais que o funcionamento dos indivíduos e dos bens tangíveis esteja sempre submetido às normas, é preciso considerar que eles consistem nos elementos materiais indispensáveis que subsidiam qualquer organização, qualquer atuação organizacional.
- a. As constatações anteriores - premissas II e III - podem parecer banais ou redundantes, mas, no que diz respeito aos estudos organizacionais, elas podem proporcionar importante ganho analítico. Geralmente, ao se conceber e observar uma organização, pouco se separa os elementos materiais dos imateriais, dado que eles estão intimamente associados desde os primeiros pontos significativos. Todavia, em termos teóricos/conceituais, esta distinção permite um encadeamento lógico estrito, o que possibilita uma futura discriminação, ordenamento e domínio da complexidade fenomênica. Um dos ganhos, como pautado a seguir, é a constatação de uma primeira esfera de dimensionamento - apesar dela ser pouco relevante.
- IV. Se os indivíduos e os bens tangíveis figuram como os elementos materiais das organizações, é possível considerar que o quadro de pessoal e o inventário de bens podem ofertar a sua primeira grandeza, a saber: o conjunto de unidades físicas que são mobilizadas por uma organização. Tal referência pode ser entendida como um primeiro estágio de dimensionamento, dado que ela apontará o espaço de possibilidade física em que as normas organizacionais poderão incidir.

- a. Neste nível analítico seria possível somente indicar que, por exemplo, o Estado X possui uma organização composta por 23.453.662 agentes, os quais podem articular a lista de 20.781 imóveis, 148.905 veículos, 5.778.125 computadores, etc. Apesar de serem pouco significativas e não poderem retratar objetivamente os recursos operativos do Estado, essas informações permitem vislumbrar a dimensão de unidades físicas, de coisas e pessoas que podem ser mobilizadas. Aqui já é possível observar, em alguma medida, determinada grandeza logística, dado que, independentemente da natureza, vínculo, tamanho ou estado de conservação, encontra-se enumerada a quantidade de elementos materiais passíveis de articulação organizacional.
 - b. Dado o primeiro nível de dimensionamento, surge, portanto, o primeiro nível de comparação: se o Estado X tem 23.453.662 agentes e 148.905 veículos, é possível compará-lo ao Estado Y, que possui 30.819.554 agentes e 75.811 veículos, além de compará-lo ao Estado Z, que possui 12.493 agentes e 134 veículos. Assim, seria constatável que o Estado X possui um contingente de agentes 31% menor que Y, mas, por outro lado, possui uma frota muito maior, isto é, com quase o dobro do tamanho da frota de Y. Da mesma forma, seria possível observar que o Estado X possui um contingente 1.800 vezes maior que o Estado Z, além de compreender que a frota de Z representa somente 0,09% da frota de X.
- V. No entanto, a mera quantificação dos elementos materiais não é suficiente para dimensionar o modo como tais elementos fomentam a organização, isto é, a maneira com eles estão dispostos e podem ser tomados como recursos organizacionais. Dado que os elementos materiais estão circunscritos à tangibilidade, eles consideram somente a presença física dos indivíduos e bens, ignorando qualquer aspecto normativo. Todavia, é justamente as determinações normativas que pautam os limites ou a direção dos seus respectivos empregos, de modo que, sem elas, não é possível observar sua disponibilidade, isto é, sua possibilidade de uso, provimento e alocação. Isso ocorre porque o fenômeno considerado não se reserva ao lastro material, sendo, desde o princípio, determinado por critérios sociais, critérios organizacionais, pela ótica operativa, por parâmetros que só podem ser concebidos na e pela

funcionalidade, diante das atividades de produção, distribuição, consumo e suas respectivas atividades administrativas.

- a. Assim, constata-se que o fomento de uma organização parte de recursos eminentemente operativos, o que exige a consideração conjunta dos aspectos normativos e concretos, dos elementos imateriais e materiais. No caso dos indivíduos, por exemplo, é essencial que se observe a carga horária, o cargo ocupacional, o tipo de vínculo trabalhista, etc. Já no caso dos bens tangíveis, é preciso considerar suas respectivas finalidades e uso, sua tipificação, estado de conservação, etc.

- b. Assim, se o Estado X possui 23.000.000 agentes frente aos 30.000.000 do Estado Y, isso não significa que X, necessariamente, tem menos recursos humanos que Y. Significa, como apontado anteriormente, que X tem menos unidades físicas de indivíduos para mobilizar que Y, o que é diferente de dizer que ele possui menos recursos operativos. Suponha que dos 23.000.000 agentes de X, 68% possuam uma carga horária de 40 horas semanais, 13% possuam uma carga de 30 horas e 19% uma carga de 20. Agora suponha que dos 30.000.000 de agentes do Estado Y, 79% trabalhe a 30 horas semanais, 12% a 20 e 9% a 15. Neste cenário, mesmo com um número expressivamente menor de indivíduos, o Estado X dispõe de uma maior quantidade operativa de recursos humanos, já que possui uma carga horária maior que Y. Portanto, a qualificação normativa é determinante para a concepção e posterior aferição dos recursos operativos.

- c. Se o Estado X possui 148.000 veículos frente aos 75.000 do Estado Y, isso não significa que X, necessariamente, tem mais recursos patrimoniais que Y. Significa, como apontado anteriormente, que X tem mais unidades físicas de veículos para mobilizar que Y, o que é diferente de dizer que ele tem mais recursos operativos. Suponha que dos 148.000 veículos de X, $\frac{1}{4}$ está destinado ao transporte do funcionalismo, $\frac{1}{4}$ está destinado ao transporte público, $\frac{1}{4}$ está destinado à defesa e $\frac{1}{4}$ às atividades agrícolas. Agora suponha que dos 75.000

veículos de Y, $\frac{1}{2}$ está destinada ao transporte do funcionalismo, $\frac{1}{4}$ ao transporte público e $\frac{1}{4}$ à defesa. Neste cenário, mesmo com um número expressivamente maior de veículos, o Estado X possui menos veículos destinados à mobilidade do funcionalismo se comparado a Y, dispondo de uma menor quantidade de recursos patrimoniais para tal atividade. Portanto, a finalidade, tipo ou uso do bem é determinante para a concepção e aferição dos recursos operativos.

1. Obviamente, os exemplos aqui não são nem se pretendem exaustivos. Reconhece-se que o fenômeno empírico é mais complexo e exige outras variáveis determinantes. O objetivo, no entanto, é, por passo a passo, evidenciar o encadeamento lógico das variáveis mais elementares e seus respectivos níveis analíticos.

- VI. Os recursos operativos são, assim, a junção de elementos materiais e imateriais de uma organização, tratando-se, portanto, do conjunto de indivíduos e coisas que estão arbitrados pelas normas, regras e classificações organizacionais. É por meio de tais recursos que se observa a disposição, distribuição e mobilidade dos elementos materiais, já que, neste sentido, eles estão devidamente submetidos aos critérios da dinâmica de produção, consumo e alocação, submetidos, em suma, à dinâmica laboral.
- VII. Os recursos operativos são em três tipos, a saber: I- recursos patrimoniais, II- recursos humanos e III- recursos orçamentários. Por sua vez, estes são respectivamente compostos por: I- bens tangíveis + normas (bens intangíveis, direitos, obrigações, valores, etc.); II- indivíduos + normas (carga horária, cargo, vínculo, etc.) e III- normas transmutáveis em recursos humanos ou em recursos patrimoniais (valores, ordens de despesas, etc.).
- VIII. Os recursos patrimoniais consistem no conjunto de bens de determinada organização, isto é: os bens tangíveis e intangíveis, passíveis de valoração financeira, e que são propriedade de determinada entidade.

- a. Compreende-se aqui que os bens intangíveis nada mais são do que normas, regras de uso dos bens tangíveis e que são suscetíveis de valoração financeira. Neste sentido, os *softwares*, patentes, marcas, direitos autorais, licenças, etc., não passariam de meras normativas, ou seja, regras de uso, produção, reprodução e exclusividade de bens tangíveis ou de seus respectivos processos de articulação. Assim, os *softwares* podem ser compreendidos como normas pré-estabelecidas de uso de determinado aparelho eletrônico, enquanto as marcas, patentes, direitos autorais e licenças, podem ser compreendidos como normas pré-estabelecidas de exclusividade, regras para se fazer ou operar determinado produto, documento, objeto, ou espaço.
 - b. Além disso, dado que o patrimônio exige a possibilidade de valoração financeira, isto é, de se estabelecer um preço monetário, os bens intangíveis findam na possibilidade de ser convertidos em recursos orçamentários, o que permite, indiretamente, um ulterior fomento dos elementos materiais, seja no contingente de bens tangíveis seja no contingente de agentes laborais.
 1. É importante ressaltar que o dinheiro é sempre um patrimônio. Enquanto espécie ele é um patrimônio tangível, já enquanto saldo eletrônico, título, etc. é um patrimônio intangível. De modo geral, portanto, o dinheiro é uma norma de transação, um valor que determina possíveis trocas ou manutenções de patrimônio e força de trabalho, tratando, por isso, de um valor que viabiliza possíveis mobilidades ou manutenções dos elementos materiais - sejam externos ou internos à organização.
- IX. Os recursos humanos consistem no conjunto da força de trabalho disponível por determinada organização, isto é, no conjunto de indivíduos vinculados laboralmente à entidade por meio de seus respectivos cargos, cargas horárias, funções, atribuições e qualificações.
- X. Os recursos orçamentários consistem na estimativa e distribuição dos valores referentes às despesas e receitas de determinada organização. Trata-se, pois, de normas, de expectativas pré-fomentadas que valoram e alocam possíveis

manutenções/variações patrimoniais ou possíveis manutenções/variações na força de trabalho.

- XI. Os recursos patrimoniais, humanos e orçamentários possuem lógicas distintas e geralmente são observados por mecanismos isolados: inventário de bens ou balanço patrimonial, quadro de pessoal ou folha de pagamento, plano ou leis orçamentárias. Todavia, eles estão intimamente relacionados, de modo que suas dinâmicas são inegavelmente interdependentes. Variações na força de trabalho certamente geram variações de patrimônio e variações orçamentárias, da mesma forma, variações de causa orçamentária geram efeitos patrimoniais e laborais, bem como variações patrimoniais geram alterações dos demais tipos. Em função disso, ressalta-se os ganhos analíticos de considerá-los conjuntamente, ou seja, de conceber esses três tipos de recursos dentro do gênero “recursos operativos”.
- a. Para se compreender a situação de determinado núcleo operacional não basta avaliar só a quantidade de agente que ele dispõe, tampouco só a quantidade de bens ou a quantidade de orçamento que aportam suas respectivas atividades. Ao contrário, todos esses fatores são significativos e interdependentes, devendo ser observados ao mesmo instante. Em suma, as análises devem não apenas perguntar pelas pessoas, materiais ou despesas... elas devem perguntar pelas pessoas disponíveis que articulam os materiais disponíveis conforme o orçamento disponível.
 - b. Suponha que o Estado X possua 2 centros de saúde odontológica, clínica A e clínica B, sendo a primeira composta por 50 funcionários que trabalham 40 horas semanais e a segunda composta por 30 funcionários que trabalham 40 horas semanais. Isso permite inferir que A tem mais recursos operativos que B. No entanto, considere agora que A possua um orçamento de 3.000.000,00 anual, enquanto B possua um de 5.000.000,00. Deste ponto de vista, se se observa apenas o orçamento, B possui mais recursos operacionais que A. Todavia, imagine agora que A possua 1 imóvel e 15 cadeiras odontológicas em bons estados de conservação, enquanto B possua 1 imóvel e 20 cadeiras odontológicas, 1 veículo e 1 aparelho de raio-x, todos em bons estados de conservação. Desta perspectiva, B segue com mais recursos operacionais que

A. Ora, isoladamente, só se pode dizer que a clínica A possui mais recursos humanos que a B, ou que a clínica A possui menos recursos orçamentários ou recursos patrimoniais que B. A consideração isolada desses recursos não viabiliza a observação de suas relações, isto é, não permite observar que, apesar da clínica B ter menos recursos humanos que A, ela possui mais patrimônio, mais capacidade de oferta do serviço, e, talvez por isso, mais orçamento.

1. É claro, o exemplo aqui não é exaustivo. A análise dos recursos poderia e deveria ser mais aprofundada, considerando, além do número e da carga horária, quantos dos profissionais eram de fato dentistas e quantos eram profissionais administrativos - bem como se poderia considerar o modelo das cadeiras odontológicas, etc. Contudo, o objetivo aqui é só evidenciar um outro nível analítico, uma outra camada de dimensionamento e, portanto, uma outra camada comparativa.

XII. Os recursos operativos, por natureza, são recursos atribuídos por qualificação normativa. Isso indica que deles é possível predicar uma série de critérios significativos para o funcionamento organizacional. Em geral, esses critérios não estão sistematizados, dificultando os trabalhos de comparação e dimensionamento; o que gera idiosincrasias por parte dos modelos, que já parte de variáveis com muitas qualificações normativas, inviabilizando comparações.

- a. Existem qualificações mais comuns, aplicáveis à maior parte das organizações, bem como existem qualificações mais particulares, aplicadas a uma parcela reduzida. As primeiras são aqui consideradas como tipificações, e geralmente estão baseadas em qualificações consensuais, conforme padrões científicos. As segundas são consideradas classificações, e geralmente estão fundamentadas em classificações político-jurídicas, conforme o direito de cada Estado.
- b. Por exemplo, suponha que o Estado X possua uma escola. Essa escola é invariavelmente considerada como unidade organizacional, sendo por isso,

uma variável explícita de recurso operativo. Todavia, considere que tal escola seja uma unidade da Fundação João Pinheiro, portanto um unidade da administração indireta do Estado de Minas Gerais. De um lado, enquanto variável do aparato estatal, é preciso ter consciência de que há aqui uma qualificação normativa, significativa para o ordenamento brasileiro, mas não à lógica geral da dimensão operativa. Qualificar a escola como um unidade da administração indireta é, portanto, uma classificação que não pode ser necessariamente traduzida para outros aparatos. De modo contrário, é possível qualificar essa unidade como uma unidade meio, dado que ela presta seus serviço precípua formação do corpo burocrático de Minas Gerais, e não à sociedade diretamente. Diferente da classificação, a tipificação pode ser aplicada a outros aparatos, sem grandes dificuldades de tradução.

- c. Em ambos os casos, contudo, as qualificações normativas podem apresentar singularidade. Todavia é importante que o exercício tenha a capacidade teórica de reconhecer essas singularidades, além de observar a amplitude e profundidade em que são empregadas. Da mesma forma, é preciso que o exercício teórico consiga observar quais qualificações são conversíveis ou, ao contrário, quais são *sui generis*.
- d. Considere que no Estado X os recursos humanos são qualificados da seguinte forma: agente 01, cirurgião dentista, com carga horária de 40 horas semanais, ensino superior completo em odontologia, sem pós-graduação, concursado, servidor público estatutário efetivo, lotado na Clínica A, ocupante da função de coordenadoria e que possui um total de 14 anos de serviço prestados. Agora considere que o Estado Y faça a seguinte qualificação: agente 02, doutor em cirurgia dental, com carga horária de 8 horas diárias, graduado em química + curso profissional. Ora, neste sentido, o Estado X permite uma qualificação normativa mais ampla e mais aprofundada que o Estado Y. Mais ampla porque considera mais categorias, como o vínculo trabalhista ou a lotação do agente. Mais profunda porque faz uso de subcategorias na qualificação de escolaridade, considerando se o agente possui ou não possui uma pós-graduação.

- e. Seguindo o exemplo, é possível observar que o cargo, carga horária e escolaridade são tipificações. Embora haja distinções em ambos os Estados, é possível sempre desprendê-los. No caso dos cargos e cargas horárias é possível haver a conversão da tipificação, ou seja, apesar de usar nomes e unidades de medida distintas, dentista de doutor em cirurgia dental são equivalentes, do mesmo modo que 8 horas diárias e 40 horas semanais o são. Porém, a escolaridade em questão não é inteiramente conversível, já que as exigências educacionais são de ordem distintas: um exige um graduação em odontologia e o outro exige uma graduação na área de ciências da natureza adicionada de um curso profissionalizante de odontologia.

- f. Ademais, conforme o exemplo, é possível observar uma classificação. O Estado X classifica seus recursos humanos conforme o vínculo trabalhista, no caso discriminando se o servidor é um estatutário, comissionado, CLT, etc. Nestes parâmetros, o vínculo é uma qualificação que faz sentido dentro do regimento do Estado X, sendo dificilmente transposto para o Estado Y. Mesmo nas tentativas de converter o vínculo para outro aparato, haveria dificuldades em se identificar as dinâmicas; mesmo que os trabalhadores sejam trabalhados regidos pelas leis dos trabalhos públicos de seus respectivos países, estas têm escopos específicos.
 - a. Igualmente, esse tipo de evento pode ocorrer tanto nos recursos patrimoniais quanto nos orçamentários. No caso do patrimônio, apesar de haver regras internacionais que padronizam as qualificações, muitos países não as adotam e, mesmo quando as seguem, podem haver variações significativas - como, por exemplo, no processo de valoração financeira do bem. Já no caso do orçamento há somente diretrizes gerais recomendadas, práticas sugeridas, de modo que as divergências são múltiplas.

XIII. Apesar das dificuldades impostas pelas qualificações normativas, o dimensionamento e a comparação dos recursos operativos não estão inviabilizados. O que ocorre é que a falta de sistematicidade destas qualificações geram desencontros conceituais e metodológicos, a ponto de dificultar o surgimento de trabalhos mais gerais e, de outra

mão, facilitar trabalhos mais direcionados, trabalhos recortados a algumas das qualificações de determinado Estado ou entidade. Dessa forma, ressalta-se a necessidade ordenar e sistematizar tais qualificações, a fim de dar maior padronização e cientificidade aos modelos de dimensionamento e suas respectivas comparações.

- a. Neste aspecto, ressalta-se a importância dos trabalhos de dimensionamento dominar as propriedades e singularidades dos parâmetros usados pelas organizações ou Estados, de modo a ter uma visão comparativa daquilo que se mensura, isto é, das identidades e alteridades das categorias postas pela contabilidade, direito trabalhista, direito administrativo, direito constitucional, etc. É preciso que os modelos propostos tenham consciência do grau de universalização de suas variáveis, a fim de que se reflita em que medida a sua mensuração está circunscrita aos critérios deste ou daquele Estado, desta ou daquela organização.

- b. Por exemplo, considere os estudos A e B. O primeiro pretende dimensionar a quantidade de viaturas do Estado X, bem como pretende avaliar financeiramente qual o valor somado desses bens. Neste sentido, o dimensionamento está considerando parte dos recursos patrimoniais. Além disso, o estudo está considerando como qualificadores um bem tangível, móvel e permanente - que são tipificações da variável bem, criando-se assim uma variável subconjunto. Considere agora o estudo B. Imagine que seu escopo seja o de dimensionar as despesas com os cargos de coordenação da área de habitação do Estado X. Neste sentido, o dimensionamento está considerando parte dos recursos humanos e parte dos recursos orçamentários. Todavia, é preciso entender que o estudo está se baseando em tipificações e qualificações específicas. Os cargos de coordenação do Estado X não são completamente análogos aos cargos de liderança de outros Estados, sendo, portanto, um tipificador inconversível. Do mesmo modo, os demais Estados podem não dividir suas áreas de atuação ao ponto de considerar a área de habitação, de

maneira que tal possa estar considerada na área infraestrutura - tratando-se, pois, de um classificador conversível.

- XIV. O dimensionamento do aparato estatal, portanto, deve considerar as variáveis de mensuração relacionadas aos recursos patrimoniais, humanos e orçamentários, bem como deve considerar as variáveis de mensuração relacionadas às unidades organizacionais. Além disso, é preciso que se considere a qualificação normativa dessas variáveis, de maneira a compreender suas tipificações e classificações, bem como observar, em casos comparativos, se tais qualificações são completamente conversíveis ou inconversíveis.
- XV. Os modelos de dimensionamento do aparato estatal consistem em propostas determinadas, que fixam e relacionam variáveis a serem mensuradas tratando, no caso, de variáveis relacionadas aos recursos operativos do Estado.
- a. Dessa forma, é possível entender que existem modelos que - mesmo não se propondo a dimensionar o aparato estatal nos parâmetros desta pesquisa - podem operar determinado levantamento do dito aparato, na medida em que podem executar alguma mensuração dos recursos operativos ou das unidades organizacionais. Todavia, caso algum modelo não observe todos os recursos operativos, não será possível categorizá-lo como um exercício de dimensionamento sistemático. Ademais, mesmo quando algum modelo observe todos os recursos operativos, caso ele considere somente alguma área ou alguma unidade organizacional, tal não poderá ser categorizado como um exercício de dimensionamento integral.
- XVI. Os modelos de dimensionamento podem ser aplicados de modo distintos, promovendo a quantificação de suas variáveis de maneiras diversas. Conforme o entendimento deste trabalho, a quantificação pode ser desdobrada em três cenários: I- dimensionamento relativo, II- dimensionamento espacial e III- dimensionamento temporal.

- a. O dimensionamento relativo acontece quando o modelo de dimensionamento não considera apenas a quantificação isolada da variável que ele afere, mas relativiza tal quantificação em função do número total apresentado pelo conjunto do aparato estatal, indicando assim a proporção do número aferido em relação ao número total disposto.
- b. O dimensionamento relativo acontece quando o modelo de dimensionamento não considera apenas a quantificação isolada da variável que ele afere, mas relativiza tal quantificação em função do número total apresentado pelo conjunto do aparato estatal, indicando assim a proporção do número aferido em relação ao número total disposto.
- c. O dimensionamento espacial acontece quando o modelo de dimensionamento considera a localização físico-geográfica das variáveis referentes ao aparato estatal, apresentando assim a sua configuração ou distribuição em função do espaço.
- d. O dimensionamento temporal acontece quando o modelo de dimensionamento considera a variação temporal das variáveis referentes ao aparato estatal, apresentando assim as suas modificações ou constâncias em função de determinado período.

A proposição conceitual aqui disposta tenta dissolver a lacuna teórica observada nas formulações precedentes, notadamente na medida em que demarca, com precisão, o que deve ser compreendido como materialidade e operatividade do Estado. Ao circunscrever o aparato estatal ao arranjo dos recursos operativos, estabelece-se um ponto de partida organizado, delimitado e logicamente sequenciado, capaz de viabilizar uma apreensão sistemática da instância recursiva do Estado. Desta feita, supera-se a insuficiência de concepções que ora reduzem o fenômeno à mera agregação institucional, ora o subordinavam à dimensão política (aparato estatal) ou aos resultados esperados de determinadas políticas públicas (capacidades estatais).

Não obstante, ao separar e relacionar os elementos materiais e os elementos imateriais, torna-se possível observar a natureza híbrida e complexa da operacionalidade estatal, evitando-se tanto a abstração normativa quanto a simplificação empirista. Essa organização analítica oferece um ganho metodológico concreto, na medida em que permite visualizar distintos níveis de dimensionamento, habilitando um escalonamento progressivo da observação: desde a identificação dos elementos materiais, passando pela ordenação das qualificações normativas, ao se distinguir entre tipificações e classificações, até chegar na identificação de modalidades de dimensionamento. O aparato, assim, deixa de ser uma construção vaga e passa a se constituir como objeto determinado e mensurável.

Tal esforço conceitual, é claro, não se pretende exaustivo, mas necessário, pois possibilita a compreensão dos limites comparativos, tanto intraestatais quanto interestatais, prevenindo o uso acrítico ou arbitrário das variáveis mobilizadas pelos modelos de dimensionamento. Com isso, estabelece-se um horizonte teórico que reconhece as restrições empíricas e epistemológicas, sem, contudo, renunciar ao rigor categorial.

5.7. Conclusões

Conforme apresentado ao longo deste capítulo, tanto o conceito de aparato estatal quanto o de capacidades estatais contribuíram, em diferentes momentos, para evidenciar a dimensão material-administrativa do Estado. Contudo, tais conceitos, devido às suas premissas teóricas, não lograram viabilizar um acesso sistemático, integral e operacionalmente determinado da instância recursiva estatal. Enquanto os primeiros se fixaram em articulações filosóficas e políticas, os segundos se orientaram, predominantemente, pelos resultados das ações estatais, produzindo despadronizações intensas que dificultam a apreensão independente da esfera administrativa-organizacional.

Diante deste cenário, a proposição conceitual apresentada neste capítulo visa estabelecer uma base teórica rigorosa, capaz de ordenar e sistematizar o acesso ao arranjo recursivo do Estado. Ao delimitar suas categorias fundamentais, articular suas premissas e indicar seus modos de dimensionamento, consolida-se um quadro conceitual que visa complementar as abordagens precedentes e habilitar o posterior desenvolvimento de modelos empíricos, capazes de mensurar, de modo integral e ordenado as condições de possibilidade da organização estatal.

6. A LITERATURA

Este capítulo tem como objetivo levantar e avaliar os trabalhos que abordaram diretamente os conceitos de aparato estatal e capacidades estatais, seja ao averiguar sua presença de modo amplo, considerando a literatura acadêmica de forma geral, seja ao avaliar sua presença de modo particular, investigando a literatura das revistas científicas do campo da Ciência Política e da Administração Pública.

O intuito é analisar se as pesquisas realizadas até o presente momento apresentam alguma proposta de dimensionamento do Estado ou, especificamente, daquilo que esta monografia definiu como aparato estatal: o arranjo dos recursos operativos do Estado, isto é, a distribuição dos recursos patrimoniais, humanos e orçamentários em função da completa configuração de suas respectivas unidades organizacionais.

Ademais, caso haja algum tipo de dimensionamento, a análise bibliográfica se desdobrará, a fim de certificar se a dita sugestão apresenta uma mensuração integral ou limitada do fenômeno, isto é, se se foram considerados todos os recursos operativos e todas as unidades organizacionais ou, ao contrário, se eles foram enxergados de modo parcial. Assim, com esta revisão, será possível demonstrar se a concepção aqui proposta já fora ou não contemplada, certificando portanto o seu grau de contribuição e de possíveis impactos nos modelos de dimensionamento.

6.1. Metodologia

O levantamento bibliográfico orientou suas buscas por duas diretrizes distintas: I- os trabalhos acadêmicos mais acessíveis, no sentido de mais indicados ou recomendados e II- os trabalhos acadêmicos das principais revistas especializadas em Ciência Política e Administração Pública.

O propósito de se considerar essas duas orientações foi baseado na possibilidade de se ampliar a abrangência das fontes, evitando possíveis vieses de seleção. Entende-se que a primeira alternativa retornaria os trabalhos mais indicados, independentemente da área científica e de suas respectivas linhas metodológicas - o que garantiria uma possível pluralidade de perspectivas. Inversamente, entende-se que a segunda diretriz retornaria trabalhos crivados conforme as áreas especializadas, indicando, portanto, trabalhos mais

seletos e homogêneos; dado sua conformidade diante de tradições editoriais fortemente consolidadas.

Para executar a primeira diretriz de busca usou-se a plataforma *Google Scholar*, na qual foram pesquisados os termos <<state apparatus>> e <<state capabilities>>. O uso da plataforma se justificou pela consonância em relação aos objetivos da busca, uma vez que, apesar de não revelar explicitamente seu algoritmo, a página sabidamente considera: número de citações, atualidade das citações, índice de citação do autor, índice de citação da revista, etc. (GOOGLE, 2025)

Conforme essa primeira diretriz, foram analisados os 50 primeiros trabalhos sobre <<state apparatus>> e os 50 primeiros trabalhos sobre <<state capabilities>>, independentemente do período de publicação. Dada a amostra, a análise seguiu a sequência dos seguintes critérios eliminatórios: I- o trabalho fora localizado virtualmente? II- o conteúdo está disponibilizado? III- Há alguma proposta de dimensionamento do aparato estatal? IV- o dimensionamento proposto é integral e sistemático?

De outro lado, para executar a segunda diretriz, foram usadas as plataformas próprias das seguintes revistas: *American Political Science Review*, *International Organization*, *Comparative Political Studies*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review* e *The American Review of Public Administration*. Conforme o inventário de cada editorial, a busca se orientou pelos termos <<state apparatus>> e <<state capacity>>.

Desta forma, foram analisados todos os trabalhos retornados sobre cada termo, em um período de 5 anos de publicação. Dada a amostra, a análise seguiu a sequência dos mesmos critérios eliminatórios apresentados na primeira diretriz: I- o trabalho fora localizado virtualmente? II- o conteúdo está disponibilizado? III- Há alguma proposta de dimensionamento do aparato estatal? IV- o dimensionamento proposto é integral e sistemático?

6.2. Análise da Primeira Diretriz

Tabela 1 - Análise dos Trabalhos sobre State Apparatus

N°	Título	Autoria	Data	I	II	III	IV
1	State apparatus: Structures and language of legitimacy	<i>Gordon L.Clark; Michael Dear</i>	1984	Sim	Sim	Não	
2	The conservation ideological state apparatus	<i>Jared D. Margulies</i>	2018	Sim	Sim	Não	
3	State apparatus and public services: how should their relationship be?	<i>ALS Siahahan; D.D.B. Situmorang</i>	2025	Sim	Sim	Não	
4	The State and Its Apparatus	<i>J. Kowalski</i>	1982	Sim	Não		
5	The State Apparatus	<i>G.B. Smith</i>	1988	Sim	Não		
6	The university as ideological state apparatus: Educating to defend the corporate status quo?	<i>K. Udas; A. Stagg</i>	2019	Sim	Sim	Não	
7	Not with the state apparatus	<i>L.S. Lewis</i>	2007	Sim	Não		
8	Correlation of the system of local government authorities with the state apparatus: normatively realistic approach	<i>L. Govorukha</i>	2020	Sim	Sim	Não	
9	The making of the Soviet state apparatus	<i>O.A. Narkiewicz</i>	1973	Sim	Não		
10	Comparative historical formations of the state apparatus and socio-economic change in the Third World.	<i>G. O'Donnell</i>	1980	Sim	Sim	Não	
11	Ideology and Ideological State Apparatuses (Notes Towards an Investigation)	<i>L. Althusser</i>	1970	Sim	Sim	Não	
12	Public administration: State apparatus leadership in the present era	<i>R. Saputra</i>	2022	Sim	Sim	Não	
13	The State Apparatus in the Third World: The Theoretical and Methodological Dimensions	<i>G. Haragopal; C. Chandrasekar</i>	1991	Sim	Sim	Não	
14	Basic functions of the state, supreme authority and state apparatus: criteria of distribution and political and legal content	<i>N.I. Grachev</i>	2019	Sim	Sim	Não	
15	The state of China's state apparatus	<i>Y. Huang</i>	2004	Sim	Sim	Não	
16	State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy: Review and Reply, Theorising State Structures: Alternatives to Functionalism and Reductionism	<i>F. Driver</i>	1985	Sim	Sim	Não	
17	The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state	<i>J. Hirsch</i>	1978	Sim	Sim	Não	
18	Capacity development of state apparatus in effective and efficient state administration	<i>C.B. Utami</i>	2024	Sim	Sim	Não	

19	Police power: The biopolitical state apparatus and differential interpellations	<i>B. Bargu</i>	2019	Sim	Sim	Não	
20	According to the Question about the Category Apparatus of the State Service	<i>G. Ponomarenko</i>	?	Não			
21	Japanese mothers and obentōs: The lunch-box as ideological state apparatus	<i>A. Allison</i>	2000	Sim	Não		
22	Constitutional-legal foundations of struggle against trends of bureaucratization of state apparatus	<i>V. Tsvetkov; Y. Kubko</i>	2012	Sim	Sim	Não	
23	The reproduction of capitalism in education: Althusser and the educational ideological state apparatus	<i>T. Ruuska</i>	2023	Sim	Sim	Não	
24	Social movements or state apparatus?	<i>R. Erne</i>	2019	Sim	Sim	Não	
25	Administration and politics: The state apparatus and political responsiveness	<i>C. Campbell</i>	1987	Sim	Sim	Não	
26	Louis Althusser on interpellation, and the ideological state apparatus	<i>M. Lee</i>	2009	Sim	Sim	Não	
27	State Civil Apparatus in Indonesia in the Conception of Welfare State: A Study of Legal Material Law Number 5 Year 2014 on State Civil Apparatus	<i>M. Muhammad</i>	2019	Sim	Sim	Não	
28	Optimizing Public Services Through Reforming State Apparatus Resources: A Public Policy Analysis	<i>A. Ilyasi</i>	2024	Sim	Sim	Não	
29	The reform of the Brazilian state apparatus: a rhetoric analysis	<i>F. Gaetani</i>	2007	Sim	Sim	Não	
30	Ideology and State Apparatus to Create New Order State Power	<i>J. Silas</i>	2021	Sim	Não		
31	Construction of Ideological State Apparatus in the New Order Regime Against Communism in Indonesia	<i>Y.M. Mayrudin; N.H. Zulfiana</i>	2017	Sim	Sim	Não	
32	Criminological Analysis of State Apparatus in Handling Demonstrations	<i>A. Saptomo</i>	?	Não			
33	The State Apparatus in the Organizational System of Society in the Polish People's Republic	<i>A. Lopatka</i>	?	Não			
34	Policy paradigms and the structure of the state apparatus: Embedding neoliberalism	<i>B. Evans; M. Goguen</i>	2019	Sim	Sim	Não	
35	Power is A Form of Wealth: Repressive and Ideological State Apparatus in The Power	<i>T. Mc. Devitt; J. Graham</i>	2022	Sim	Sim	Não	
36	The Sate: Past, Present, Future	<i>B. Jessop</i>	2015	Sim	Não		
37	Networks of institutional capture: a case of business in the State apparatus	<i>E. Lazega; L. Mounier</i>	2012	Sim	Sim	Não	
38	Rupture: Exposing the Instability of a State Apparatus Through Poetic Descriptions of a Natural World	<i>W.F. Dwyer III</i>	2022	Sim	Sim	Não	

39	Olga A. Narkiewicz, The Making of the Soviet State Apparatus	<i>E. Marotta</i>	2016	Sim	Sim	Não	
40	The state apparatus and the commodification of Quebec's housing cooperatives	<i>R. Fincher</i>	1984	Sim	Sim	Não	
41	The debris of government: Reconstructing the Middle Assyrian state apparatus from tablets and potsherds	<i>J.N. Postgate</i>	2010	Sim	Sim	Não	
42	The dialectics of class and state apparatus: The Peruvian case	<i>B. Sorj</i>	1977	Sim	Sim	Não	
43	New Ways of Looking at the State Apparatus and the State Archive in Nineteenth-Century Ireland'Curiosities from That Phonetic Museum': Royal Irish Constabulary ...	<i>M. O'Callaghan</i>	2004	Sim	Sim	Não	
44	An improved steady-state apparatus for measuring thermal conductivity of soils	<i>A. Alrtimi; M. Rouainia</i>	2014	Sim	Sim	Não	
45	The Ideological State Apparatus of Cameroon: Molding Consciousness	<i>E. Levine</i>	2024	Sim	Sim	Não	
46	Playing language games and performing rituals: Religious studies as ideological state apparatus	<i>T. Fitzgerald</i>	2003	Sim	Sim	Não	
47	Innovative Policy for Governance Development: Analysis of Indonesian Civilian State Apparatus Policy	<i>M. Hutahaeen</i>	2018	Sim	Não		
48	The communicative state apparatus	<i>D.P. Gámez</i>	?	Sim	Não		
49	Problems of development of judicial activity and digitalization of the state apparatus	<i>I.G. Pirozhkova; E.A. Badina</i>	2024	Sim	Sim	Não	
50	The reconstruction of the government and state apparatus in the second Polish republic	<i>W. Roszkowski</i>	1992	Sim	Não		
Fonte: elaboração própria							

Tabela 2 - Análise dos Trabalhos sobre State Capabilities							
Nº	Título	Autoria	Data	I	II	III	IV
1	Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World	<i>J.S. Migdal</i>	1988	Sim	Sim	Não	
2	State capabilities for problem-oriented governance	<i>Q. Mayne; J. De Jong</i>	2019	Sim	Sim	Não	
3	Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service	<i>E. Dal Bó; F. Finan; M.A. Rossi</i>	2013	Sim	Sim	Não	
4	Righting the resource curse: Institutional politics and state capabilities in Edo State, Nigeria	<i>D. Porter; M. Watts</i>	2013	Sim	Sim	Não	

5	The institutional determinants of state capabilities in Latin America	<i>E. Stein; M. Tommasi</i>	2007	Sim	Sim	Não	
6	Political institutions, state capabilities and public policy: international evidence	<i>C. Scartascini, E Stein, M Tommasi</i>	2008	Sim	Sim	Não	
7	The State, State Capabilities and Non-State Actors: A Literature Survey	<i>D. Lambrechts</i>	2017	Sim	Sim	Não	
8	From global risk to global threat: State capabilities and modernity in times of coronavirus	<i>J.M. Domingues</i>	2022	Sim	Sim	Não	
9	COVID-19 and the need for dynamic state capabilities: An international comparison	<i>M. Mazzucato; R. Kattel; G. Quaggiotto</i>	2021	Sim	Sim	Não	
10	Recent advances in high-pressure equation-of-state capabilities	<i>J.R. Asay; C.A. Hall</i>	2000	Sim	Sim	Não	
11	Financialization and industrial policies in Japan and Korea: Evolving institutional complementarities and loss of state capabilities	<i>S. Lechevalier; P. Debanes; W. Shin</i>	2016	Sim	Sim	Não	
12	Steady-state capabilities for hydroturbines with OpenFOAM	<i>M. Page; M. Beaudoin; A.M. Giroux</i>	2010	Sim	Sim	Não	
13	Iraqi state capabilities	<i>R.A. Price</i>	2024	Sim	Sim	Não	
14	State capabilities in colombian municipalities measurement and determinants	<i>G.E Perry; E. Garcia;</i>	2014	Sim	Sim	Sim	Não
15	State Capabilities and Youth Climate Change Education	<i>C. Ezegwu; M.F. Mbah</i>	2025	Sim	Sim	Não	
16	Institutional change, political economy, and state capabilities: Learning from Edo State, Nigeria	<i>K. Bain; D. Porter; M. Watts</i>	2015	Sim	Sim	Não	
17	Compared Innovation Policies and State Capabilities: Brazil, China, and Argentina	<i>A. Castro; R.R. Boschi</i>	2020	Sim	Sim	Sim	Não
18	Enhancing Local Self-Government and State Capabilities: The US Advisory Commission on Intergovernmental Relations Program	<i>A.E. Reeves</i>	1992	Sim	Sim	Não	
19	State Capabilities as a Challenge to Public Policy	<i>R. Boschi</i>	2018	Sim	Sim	Não	
20	State capabilities and limits to innovation funding policy in Brazil	<i>A.M. Buainain, S. Corder</i>	2020	Sim	Sim	Não	
21	Populism and Dismantling of State Capabilities in the Brazilian Environmental Sector	<i>A. Pereira</i>	2022	Sim	Sim	Não	
22	Global environmental governance, human rights and socio-state capabilities in Latin America	<i>S. Hincapié</i>	2022	Sim	Sim	Não	
23	Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte	<i>C. Bernazza; G. Longo</i>	2014	Sim	Sim	Não	
24	The fall and rise of state capabilities in the	<i>S. Haraldsen</i>	2018	Sim	Sim	Não	

	management of the UK nuclear legacy						
25	In-Cockpit Measures of Operator State: Capabilities and Pitfalls	<i>J.B. Phillips</i>	2019	Sim	Sim	Não	
26	Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset (2014 Update)	<i>C. Scartascini; M. Franco</i>	2015	Sim	Sim	Não	
27	State Capabilities in Shaping Youth Identity Online: Insights from Expert Surveys	<i>N.V. Grishin</i>	2025	Sim	Sim	Não	
28	Intermediate state capabilities and informal entrepreneurship: A configurational perspective	<i>A. Spicer; J. Ault</i>	2018	Sim	Sim	Não	
29	Strengthening state capabilities and entrepreneurship: Causal evidence from Brazil	<i>T. de Lucena; D. Moreira</i>	2024	Sim	Sim	Não	
30	Intergovernmental relations in the implementation of the public service user defense code in Brazil: State capabilities and institutional arrangements	<i>T.J.T. Ávila; D.G. Santos</i>	2022	Sim	Sim	Não	
31	Biodiesel no Brasil: capacidades estatais, P&D e inovação na Petrobras Biocombustível= Biodiesel in Brazil: state capabilities, R&D, and innovation in Petrobras ...	<i>R.M. Sampaio</i>	2017	Sim	Sim	Não	
32	A role for the state in the digital age	<i>N. Hanna</i>	2018	Sim	Sim	Não	
33	Hand and Glove: How Authoritarian Cyber Operations Leverage Non-State Capabilities	<i>J. Bund</i>	2025	Sim	Sim	Não	
34	Urban Equality in Havana: The role of research networks in increasing state capabilities	<i>J.P. Díaz</i>	2019	Sim	Não		
35	State capacity and the quality of policies. Revisiting the relationship between openness and government size	<i>M. Franco Chuaire; C. Scartascini</i>	2014	Sim	Sim	Sim	Não
36	State capabilities, labour and social security: South Africa, Argentina and Brazil in comparative perspective	<i>A.P. Lanzara</i>	2020	Sim	Sim	Não	
37	State, capabilities and prospects of mobile processors and controllers	<i>I. Dragnev; K. Kolev</i>	2019	Sim	Sim	Não	
38	Latin America: How state capacity determines policy success	<i>M. Tommasi</i>	2011	Sim	Sim	Não	
39	Image Reconstruction of Ptychographic Coherent Diffraction Microscopy With Position Correction and Mixed State Capabilities for Standard Resolution Samples	<i>Y.C. Fang</i>	2023	Sim	Sim	Não	
40	State Capabilities, Inclusive Development and Multipolarity: Toolkit of Public Policies for Argentina and Latin America Countries from the Analysis of the China Case	<i>G. Diéguez</i>	2012	Sim	Sim	Não	
41	The Post-War Dilemma: War Outcomes, State Capabilities, and Economic Development after Civil War	<i>S.P. Lockhart</i>	2010	Sim	Não		
42	The causes and consequences of development	<i>T. Besley; T.</i>	2014	Sim	Sim	Não	

	clusters: State capacity, peace, and income	<i>Persson</i>					
43	Dilemmas of coordination and state capabilities in industrial policy: paths and horizons in China, India and Brazil	<i>I.G. Delgado</i>	2020	Sim	Sim	Não	
44	Building state capability: Evidence, analysis, action	<i>M. Andrews; L. Pritchett</i>	2017	Sim	Sim	Não	
45	State capabilities for estuarine management: the case of Galveston bay, Texas	<i>L.R. King; J.J. Kendall</i>	1987	Sim	Não		
46	The myth of the powerless state	<i>L. Weiss</i>	1998	Sim	Sim	Não	
47	Acquisition of a Multinuclear Nuclear Magnetic Resonance Spectrometer with a Wide-bore Magnet and Solid-State Capabilities	<i>B.F. Chmelka</i>	1993	Sim	Sim	Não	
48	HyLab: Building In-State Capabilities for Imaging Spectroscopy in Alaska	<i>A. Prakash; D.L. Lampton;</i>	2015	Sim	Sim	Não	
49	The Market's Revolt in the Dilemma between Weak Market Capabilities and Weak State Capabilities: The Korean Case of Corporate Restucturing	이종찬	2008	Sim	Sim	Não	
50	Pluriannual Plans as a proxy for measuring state capabilities: a study of governmental planning at the municipalities of Porto Alegre metropolitan area	<i>L.L. Lima; L. Lui; K.P. Biasi</i>	2020	Sim	Sim	Não	
Fonte: elaboração própria							

6.3. Análise da Segunda Diretriz

Tabela 3 - Análise dos Trabalhos sobre State Capacity							
Nº	Título	Autoria	Data	I	II	III	IV
1	Cultivating Collaborative Resilience amid Volatility: Implementation Partnerships between Law Enforcement and Mental Health Organizations	<i>S. Page et al.</i>	2025	Sim	Não		
2	Ready, willing, and able? Bureaucratic capacity, slack resources, and political control	<i>T. Elston; Y. Zhang</i>	2025	Sim	Sim	Sim	Não
3	Administrative overload and policy triage: causal evidence from the introduction of the Acid Rain Program in the United States	<i>C. Kaplaner et al.</i>	2025	Sim	Sim	Não	
4	Financial performance of state-owned enterprises: does political ideology play a role?	<i>L. H. L. de Pilla et al.</i>	2025	Sim	Sim	Sim	Não
5	Exploring the influence of administrative capacities on administrative burdens	<i>F. Fernandez et al.</i>	2025	Sim	Não		

6	Trickle-Down Burdens: The Effect of Provider Burdens on Clients' Experience	<i>K. Zube et al.</i>	2023	Sim	Sim	Não	
7	Decentralization and Corruption in Public Service Delivery: Local Institutional Arrangements That Can Help Reduce Governance Risks Free	<i>A. Zarychta</i>	2023	Sim	Sim	Não	
8	On the Frontline of Global Inequalities: A Decolonial Approach to the Study of Street-Level Bureaucracies	<i>F. Eiró; G. Lotta</i>	2023	Sim	Sim	Não	
9	A Mercantile Theory of Expert Knowledge Utilization in Patrimonialist Bureaucracies: Evidence from the Health Sector in Peru Free	<i>D. A. S. Morales</i>	2022	Sim	Sim	Não	
10	Job Satisfaction and Citizen Satisfaction with Street-level Bureaucrats: Is There a Satisfaction Mirror?	<i>N. Petrovsky</i>	2023	Sim	Sim	Não	
11	Data Manipulation through Patronage Networks: Evidence from Environmental Emissions in China	<i>X. Tang</i>	2023	Sim	Sim	Não	
12	Activating the "Big Man": Social Status, Patronage Networks, and Pro-Social Behavior in African Bureaucracies	<i>A. S. Harris</i>	2023	Sim	Sim	Não	
13	"Honor List" and "Shame Roll": Quasi-Experimental Evidence of the Effect of Performance Feedback under Political Control	<i>W. We</i>	2023	Sim	Sim	Não	
14	Bureaucratic Control and Strategic Compliance: How Do Subnational Governments Implement Central Guidelines in China?	<i>S. Xiao; X. Zhu</i>	2021	Sim	Não		
15	Management, Organizational Performance, and Task Clarity: Evidence from Ghana's Civil Service Free	<i>I. Rasul</i>	2020	Sim	Sim	Não	
16	Modeling Alternative Collaborative Governance Network Designs: An Agent-Based Model of Water Governance in the Lake Champlain Basin, Vermont	<i>P. Bitterman; C. J. Koliba</i>	2020	Sim	Sim	Não	
17	Public Capacity, Plural Forms of Collaboration, and the Performance of Public Initiatives: A Configurational Approach	<i>S. G. Lazzarini</i>	2020	Sim	Sim	Não	
18	Finding the Golden Mean: Country Size and the Performance of National Bureaucracies	<i>M. Jugl</i>	2018	Sim	Não		
19	The Great Revenue Divergence	<i>A. Lee; J. Paine</i>	2022	Sim	Sim	Sim	Não
20	The Fiscal State in Africa: Evidence from a Century of Growth	<i>T. N.H. Albers; M. Jerven; M. Suesse</i>	2022	Sim	Sim	Não	
21	Peace Versus Profit: Rebel Fragmentation and Conflict Resurgence in Colombia	<i>F. Weyer</i>	2024	Sim	Não		
22	Narrating the Nation: Colonial Memory and Citizen Attitudes in East and Southeast Asia	<i>D. Dulay; J. Ko</i>	2025	Sim	Não		
23	Revisiting the Relationship Between Legislative	<i>B. W. Hecht</i>	2025	Sim	Sim	Não	

	Power-Sharing and Autocratic Survival						
24	Mass Mobilization in the Modern Era: Introducing the Opposition Movements and Groups (OMG) Dataset, 1789–2019	<i>M. Dahl;</i> <i>S. Dahlum;</i> <i>H. Fjelde</i>	2025	Sim	Sim	Não	
25	A Loyal Base: Support for Authoritarian Regimes in Times of Crisis	<i>A. Neundorf;</i> <i>A. Ozturk;</i> <i>K. Northmore</i>	2025	Sim	Sim	Não	
26	The Violent Legacy of Fascism: Evidence From Italy	<i>S. Costalli;</i> <i>D. Guariso;</i> <i>P. Justino</i>	2024	Sim	Sim	Não	
27	Fascist Legacies of Mobilization and Co-Optation: Evidence from Democratic Portugal	<i>M. Albertus;</i> <i>N. Schouela</i>	2024	Sim	Sim	Sim	Não
28	Purging to Transform the Post-Colonial State: Evidence From the 1952 Egyptian Revolution	<i>N. Ketchley;</i> <i>G. Wenig</i>	2025	Sim	Sim	Sim	Não
29	Democratic Ceilings: The Long Shadow of Nationalist Polarization in East Asia	<i>A. Hur;</i> <i>A. Yeo</i>	2023	Sim	Não		
30	The Origin of Social Policy for Women Workers: The Emergence of Paid Maternity Leave in Western Countries	<i>K. Son</i>	2023	Sim	Sim	Não	
31	Promoting Democracy Under Electoral Authoritarianism: Evidence From Cambodia	<i>S. D. Hyde;</i> <i>E. Lamb;</i> <i>O. Samet</i>	2022	Sim	Sim	Não	
32	Fragmentation of Political Authority and Bureaucratic Entrepreneurship: Explaining Instances of Minority Accommodation in Israel and Estonia	<i>O. Talal</i>	2022	Sim	Sim	Não	
33	How Mechanization Shapes Coups	<i>I. Choulis;</i> <i>M. Mehr;</i> <i>A. E. Folch</i>	2022	Sim	Sim	Sim	Não
34	From Drug Lords to Police State: The Effects of Order Transition on Local Economies	<i>L. Fernandes;</i> <i>J. V. Neto;</i> <i>J. Inácio</i>	2022	Sim	Não		
35	Reshaping the Threat Environment: Personalism, Coups, and Assassinations	<i>J. Chin;</i> <i>A. E. Folch;</i> <i>W. Song</i>	2022	Sim	Sim	Não	
36	Which Jobs for Which Boys? Party Finance and the Politics of State Job Distribution in Africa	<i>R. Sigman</i>	2021	Sim	Sim	Sim	Não
37	Why People Turn to Institutions They Detest: Institutional Mistrust and Justice System Engagement in Uneven Democratic States	<i>L. Hilbink;</i> <i>V. Salas;</i> <i>J. Gallagher;</i>	2021	Sim	Não		
38	Political Institutions and Coups in Dictatorships	<i>N. K. Kim;</i> <i>J. K. Sudduth</i>	2021	Sim	Sim	Não	
39	Political Self-Censorship in Authoritarian States: The Spatial-Temporal Dimension of	<i>T. C. Chang;</i> <i>M. Manion</i>	2021	Sim	Sim	Não	
40	Self-Selection into Public Service When Corruption is Widespread: The Anomalous Russian Case	<i>J. G. Morse;</i> <i>A. Kalgin;</i>	2020	Sim	Sim	Não	

		<i>A. Klimenko</i>					
41	State Dependency and the Limits of Middle Class Support for Democracy	<i>B. Rosenfeld;</i>	2020	Sim	Sim	Não	
42	Interacting Capacities: The Indirect National Contribution to Subnational Service Provision	<i>R. A. B. Gomez</i>	2020	Sim	Sim	Não	
43	The evolving practice of UK Government ministers	<i>L. Andrews; S. Gilmore</i>	2024	Sim	Sim	Não	
44	The Oxford handbook of governance and public management for social policy	<i>Karen J. Baehler</i>	2023	Sim	Não		
45	Bureaucratic overburdening in advanced democracies	<i>X. Fernández; C. Knill</i>	2023	Sim	Sim	Não	
46	Exposing the Unfinished Business of Building Public Administration in Late Democracies: Lessons from the COVID-19 Response in Brazil	<i>J. A. P. de Oliveira; E. M. Berman</i>	2021	Sim	Sim	Não	
47	Digital resilience in wartime: The case of Ukraine	<i>G. Mamedieva; D. Moynihan</i>	2023	Sim	Não		
48	Bureaucratic professionalization and cabinet management: How civil servants in presidential democracies are treated differently	<i>D. S. Lee</i>	2023	Sim	Não		
49	Introducing the Worldwide Bureaucracy Indicators: A New Global Dataset on Public Sector Employment and Compensation	<i>F. Ali Baig; X. Han; Z. Hasnain</i>	2021	Sim	Sim	Sim	Não
50	Crisis coordination in complex intergovernmental systems: The case of Australia	<i>N. Kapucu; A. Parkin; M. Lumb</i>	2024	Sim	Não		
51	Mapping Rural Local Government Capacity for Climate Resilience Projects in the United States	<i>K. Smith; E. Goto; S. Domingue</i>	2025	Sim	Não		
52	Brazil's Public Administration and the Challenge of New Democracies: Promoting Social Inclusion	<i>E. Berman; E. Grin; G. Lotta</i>	2025	Sim	Sim	Não	
53	Concurrent disasters: Perceived administrative burdens and household coping capacities	<i>A. Sapat; D. Mitsova; K. D. Sweeting</i>	2023	Sim	Não		
54	Public Preferences for Disaster Federalism: Comparing Public Risk Management Preferences Across Levels of Government and Hazards	<i>W. Wehde; J. Choi</i>	2021	Sim	Sim	Não	
55	The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America	<i>E. E. Ramírez de la Cruz</i>	2020	Sim	Sim	Não	
56	Capital, administrative burden, and welfare participation: Evidence from the minimum living standard scheme in China	<i>Yongzheng Yang, Ying Wang</i>	2024	Sim	Sim	Não	

57	A Meta-Analysis of the Government Performance—Trust Link: Taking Cultural and Methodological Factors into Account	<i>J. Zhang; H. Li; K. Yang</i>	2021	Sim	Sim	Não	
58	Policy Design for COVID-19: Worldwide Evidence on the Efficacies of Early Mask Mandates and Other Policy Interventions	<i>B. Y. An; S. Porcher; S. Y. Tang</i>	2021	Sim	Sim	Não	
59	Public Administration, Local and Regional Governance, and Domestic Terrorism	<i>L. Y. Hunter; W. L. Meares; M. H. Ginn;</i>	2025	Sim	Sim	Não	
60	Collaborative Governance in a Developing Non-Democracy: Uganda's Organizational Success Fighting HIV/AIDS	<i>Michael P. Ryan</i>	2022	Sim	Não		
61	In Search of Fundamental Fairness and Equal Protection: The Role of the U.S. Supreme Court in Shaping American Democracy	<i>E. V. Rubin; K. P. Baker; Y. Song</i>	2024	Sim	Não		
62	Understanding Whether Representative Bureaucracy and Racial Resentment Impact Public Perceptions of the Distributive Justice of Government Programs	<i>E. V. Rubin; K. P. Baker; S. Weinberg</i>	2024	Sim	Não		
63	Does Administrative Burden Affect Welfare Recipients' Institutional Trust and Political Participation? Evidence from a Recall Experiment	<i>K. S. Mikkelsen; J. K. Madsen; M. Bækgaard</i>	2025	Sim	Sim	Não	
64	Communication for Coproduction: Increasing Information Credibility to Fight the Coronavirus	<i>H. Li</i>	2020	Sim	Sim	Não	
65	In the Shadow of Administrative Decentralization: The Impact of Devolution on Subnational Service Provision	<i>Y. Li; S. Chen; Y. Peng</i>	2023	Sim	Sim	Não	
66	Citizen–State Collaboration in Combating COVID-19 in China: Experiences and Lessons From the Perspective of Co-Production	<i>T. Zhao; Z. Wu</i>	2020	Sim	Sim	Não	
67	Enhancing Service Delivery Efficiency Through Inter-Local Collaboration: A Network Analysis in Water Service Context	<i>R. S. Hai; G. S. Yousuf</i>	2025	Sim	Não		
68	Interactive Governance Between and Within Governmental Levels and Functions: A Social Network Analysis of China's Case Against COVID-19	<i>D. Yao; J. Li; Y. Chen</i>	2022	Sim	Sim	Sim	Não
69	Getting a Grant is Just the First Step: Administrative Capacity and Successful Grant Implementation	<i>I. Shybalkina</i>	2023	Sim	Não		
70	The Impact of Cutbacks From a Major State Financial Crisis on Organizational Trust	<i>M. T. Zanini; C. Migueles; J. Carvalho</i>	2021	Sim	Não		
Fonte: elaboração própria							

Tabela 4 - Análise dos Trabalhos sobre State Apparatus							
Nº	Título	Autoria	Data	I	II	III	IV
1	A reputational perspective on structural reforms: how media reputations are related to the structural reform likelihood of public agencies	<i>J. Boon</i>	2024	Sim	Sim	Não	
2	Globalization, Institutions, and Ethnic Inequality	<i>N. Bormann;</i> <i>Y. I. Pengl</i>	2021	Sim	Sim	Não	
Fonte: elaboração própria							

5.3. Conclusão

Foram levantados 172 trabalhos, dos quais 3 não foram virtualmente localizados e 34 não estavam com seus respectivos conteúdos disponíveis. Dessa forma, foram efetivamente analisados 135 textos, dos quais 123 não apresentaram qualquer dimensionamento dos recursos operativos do Estado, tampouco levantaram sua configuração organizacional. Apenas 12 indicaram algum tipo de mensuração dos componentes do aparato estatal, muito embora, em todos os casos, as propostas se mostraram limitadas, parciais e sempre em vista de outros fenômenos que não a constituição material do Estado.

Tabela 5 - Análise dos Trabalhos Tangentes				
Nº	Título	Autoria	Data	Parcialidade
1	State capabilities in colombian municipalities measurement and determinants	<i>G.E Perry;</i> <i>E. Garcia;</i>	2014	Mensura parte do orçamento e parte dos órgãos públicos, direcionando-se exclusivamente para as áreas de saúde e educação
2	Compared Innovation Policies and State Capabilities: Brazil, China, and Argentina	<i>A. Castro;</i> <i>R.R. Boschi</i>	2020	Mensura parte das estruturas organizacionais, direcionando-se exclusivamente para a área de inovação
3	State capacity and the quality of policies. Revisiting the relationship between openness and government size	<i>M. Franco</i> <i>Chuaire;</i> <i>C. Scartascini</i>	2014	Mensura parte do quadro de pessoal, ao levantar o número absoluto de empregos públicos
4	Ready, willing, and able? Bureaucratic capacity, slack resources, and political control	<i>T. Elston;</i> <i>Y. Zhang</i>	2025	Mensura parte do orçamento, particularmente as despesas e folgas orçamentárias
5	Financial performance of state-owned	<i>L. H. L. de</i>	2025	Mensura parte do patrimônio e das

	enterprises: does political ideology play a role?	<i>Pilla et al.</i>		unidades organizacionais, direcionando-se exclusivamente às empresas estatais
6	The Great Revenue Divergence	<i>A. Lee; J. Paine</i>	2022	Mensura parte orçamento, direcionando-se exclusivamente às receitas
7	Fascist Legacies of Mobilization and Co-Optation: Evidence from Democratic Portugal	<i>M. Albertus; N. Schouela</i>	2024	Mensura parte das unidades organizacionais, direcionando-se exclusivamente às estruturas trabalhistas (Casas do Povo)
8	Purging to Transform the Post-Colonial State: Evidence From the 1952 Egyptian Revolution	<i>N. Ketchley; G. Wenig</i>	2025	Mensura parte dos recursos humanos e unidades organizacionais ao observar cargos, escolaridade e ministérios, direcionando-se exclusivamente ao setor militar
9	How Mechanization Shapes Coups	<i>I. Choulis; M. Mehrl; A. E. Folch</i>	2022	Mensura parte dos patrimônios e quadro de pessoal, mas se direciona-se exclusivamente ao setor militar e aos seus veículos blindados
10	Which Jobs for Which Boys? Party Finance and the Politics of State Job Distribution in Africa	<i>R. Sigman</i>	2021	Mensura parte do orçamento e parte das unidades organizacionais, direcionando-se exclusivamente ao financiamento dos partidos
11	Introducing the Worldwide Bureaucracy Indicators: A New Global Dataset on Public Sector Employment and Compensation	<i>F. Ali Baig; X. Han; Z. Hasnain</i>	2021	Mensura parte do quadro de pessoal, na medida em que visa uma base de dados sobre empregos públicos e suas possíveis heurísticas de análise
12	Interactive Governance Between and Within Governmental Levels and Functions: A Social Network Analysis of China's Case Against COVID-19	<i>D. Yao; J. Li; Y. Chen</i>	2022	Mensura parte das unidades organizacionais, mas direciona-se exclusivamente à área de saúde
Fonte: elaboração própria				

Por fim, à luz do cenário identificado, conclui-se que as pesquisas sobre aparato estatal e capacidades estatais enfrentam dificuldades para apreender a materialidade do Estado. Nas raras ocasiões em que seus modelos tangenciam o aparato público, as variáveis utilizadas o dimensionam parcialmente, de forma fragmentada, seccionada em vista de alguma área específica e, frequentemente, com o intuito de se observar fenômenos outros que o próprio aparelho.

7. O MODELO

Conforme os conceitos estabelecidos no Capítulo II e conforme as análises dos modelos dispostos pela literatura no Capítulo III, o presente trabalho apresentará, a seguir, um modelo que pretende viabilizar o dimensionamento sistemático e integral do aparato estatal.

7.1 Metodologia

A metodologia para a construção do modelo se baseou nas definições conceituais estabelecidas no Capítulo II. Assim, tendo como base todo quadro de conceitos exposto anteriormente, foram interrelacionados os componentes que constituem o chamado aparato estatal, a saber: I- unidades organizacionais; II- recursos orçamentários, III- recursos humanos; e IV- recursos patrimoniais. Dessa interrelação, por combinação, derivou-se o arranjo de possíveis instâncias de mensuração do fenômeno, resultando em um número de 13 instâncias, as quais foram devidamente representadas e nomeadas por meio de um diagrama de Venn.

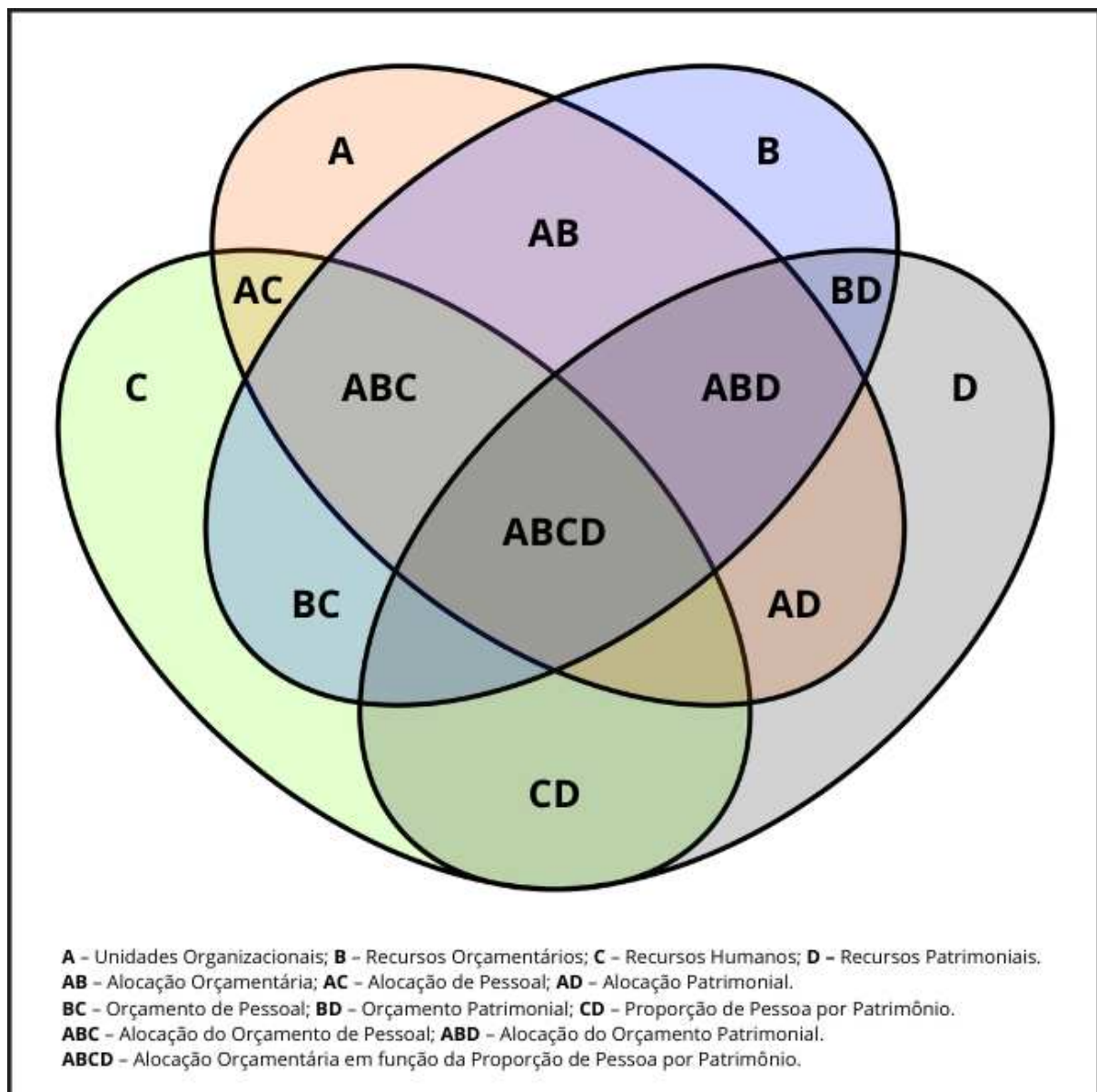
Em um segundo momento, tabelou-se essas quatro instâncias primárias, identificando, em cada uma, suas respectivas variáveis de mensuração, bem como foram indicadas algumas de suas possíveis tipificações e classificações. Por combinação e de modo exaustivo, derivou-se então as variáveis de todas as instâncias interrelacionadas, isto é, variáveis indicadores correspondentes às outras nove instâncias de mensuração. Em seguida, de modo não exaustivo, a tabela também derivou algumas de suas possíveis tipificações e classificações, a fim de revelar o possível rol de indicadores detalhados de cada uma das instâncias.

Por fim, para dar luz às potenciais aplicações das variáveis - sejam elas cruas, tipificadas e ou classificadas - estabeleceu-se uma tabela que ilustra as possíveis modalidades de aplicação do dimensionamento. O objetivo resume-se na mera indicação e sistematização da quantificação por meio de: I- números ou valores absolutos (mensuração isolada); II- números e valores relativos à totalidade do fenômeno, isto é, percentual ou proporção (mensuração relativa); III- números e valores especializados, isto é, distância e concentração (mensuração espacial); e IV- números e valores temporalizados, isto é, frequência, fluxo, estoque (mensuração temporal).

7.2 Resultados

Conforme indicado, encontram-se abaixo o diagrama que representa a derivação das instâncias mensuráveis, acompanhado de suas respectivas denominações:

Figura 3 - Diagrama de instâncias mensuráveis do aparato estatal.



Fonte: elaboração própria

Antes de apresentar o próximo resultado, cabe a rememoração dos seguintes noções:

I- Modelos de dimensionamento do aparato estatal, II- Qualificação de variáveis, III- Tipificação, IV- Classificação, V- Dimensionamento isolado, VI- Dimensionamento relativo, VII- Dimensionamento espacial e VIII- Dimensionamento temporal:

- Modelos de Dimensionamento do Aparato Estatal: consiste em uma proposta determinada, que fixa e relaciona variáveis a serem mensuradas tratando, no caso, de variáveis relacionadas aos recursos operativos do Estado.
- Qualificação de Variáveis: consiste em uma especificação, em um detalhamento de de alguma variável, criando-se, portanto, uma nova variável que se porta como subconjunto da variável que fora qualificada. Quanto ao aparato estatal, pauta-se aqui dois tipos de qualificação, a saber: I- Tipificações e II- Classificações.
- Tipificações: consiste em uma especificação das variáveis de mensuração pautada de modo abrangente, geralmente por determinações científicas, de modo que não apresenta grande discricionariedade no exercício de categorização.
- Classificação: consiste em uma especificação das variáveis de mensuração pautada de modo particular, geralmente conforme as ordenações jurídica e política, apresentando assim grande discricionariedade no exercício de categorização.
- Dimensionamento Relativo: quando o modelo de dimensionamento não considera a quantificação isolada da variável que ele afere, mas relativiza tal quantificação em função do número total apresentado pelo conjunto do aparato estatal, indicando assim a proporção do número aferido em relação ao número total disposto.
- Dimensionamento Espacial: quando o modelo de dimensionamento considera a localização físico-geográfica das variáveis referentes ao aparato estatal, apresentando assim a sua configuração ou distribuição em função do espaço.
- Dimensionamento Temporal: quando o modelo de dimensionamento considera a variação temporal das variáveis referentes ao aparato estatal, apresentando assim as suas modificações ou constâncias em função de determinado período.

Tendo isso em vista, conforme indicado, encontra-se abaixo o quadro que representa a indicação exaustiva das variáveis de cada das instância de mensuração, seguida da indicação não exaustiva de suas possíveis tipificações/classificações:

Quadro 2 - Derivação das variáveis de cada instância mensurável.

Instância	Variáveis	Tipificações	Classificações
A	1. Quantidade de unidades 2. Quantidade de níveis verticais 3. Quantidade unidade por níveis.	a. Unidade. Perene/Temporária b. Unidade Meio ou Finalística Etc.	I. Und. por Poder Constitucional II. Und. de Adm. Direta / Indireta Etc.
B	1. Valor das Receitas 2. Valor das Despesas	a. Própria/Externa b. Ordinária/Extraordinária c. Corrente/Capital Etc.	I. Origem/Destino II. Área de aplicação Etc.
C	1. Quantidade de Pessoal 2. Carga Horária	a. Cargos b. Profissão c. Liderança d. Escolaridade Etc.	I. Vínculo Trabalhista Etc.
D	1. Valor do Patrimônio Líquido 2. Valor do Ativo 3. Valor do Passivo 4. Quantidade Bens	a. Bens Significativos b. Bens Tangíveis/Intangíveis c. Bens Imóveis/Móveis d. Bens Perm./Consumo. e. Estado de Conservação f. Ativo Circulante g. Passivo Circulante Etc.	I. Vínculo de Posse Etc.
AB	1. Receita por unidade 2. Despesa por unidade 3. Receita por nível 4. Despesa por nível	1.a. Receitas de unidades Perenes 1.b. Receitas de unidades Temp. 2.a. Despesas de unidades Perenes 2.b. Despesas de unidades Temp. 1.c. Receitas de unidades Meio Etc.	1.I. Receita p/ Poder Constitucional 2.II. Despesa por Adm. Direta 1.III. Receita por Adm. Indireta Etc.
AC	1. Quantidade de pessoa por unidade 2. Carga horária total por unidade 3. Quantidade de pessoa por nível 4. Carga horária por nível	1.a. Distr. de Cargos por unidade 1.b. Distr. de Profissão por unidade 1.c. Distr. de Liderança por unidade 1.d. Distr. de Escolaridade por unidade Etc.	1 I. Vínculo Trab. por unidade a.I. Vínculo Traba. por cargo 3.I. Vínculo Trab. por nível Etc.
AD	1. Quantidade de bens por unidade 2. Valor do Patr. Líquido por unidade 3. Valor do Ativo por unidade 4. Valor do Passivo por unidade 5. Quantidade de bens por nível 6. Valor de Patr. Líquido por nível 7. Valor do Ativo por nível 8. Valor do Passivo por nível	1.a. Bens significativos por unidade 1.c. Bens imóveis por unidade 1.d. Bens Permanente por unidade. 1.f. Ativo circulante por unidade 7.f. Ativo circulante por nível Etc.	1.I. Vínculo de propriedade p/ und. c.I. Vínculo de propriedade p/ Bem imóvel Etc.
BC	1. Despesa de pessoal 2. Receita advinda de Pessoal 3. Despesa por Carga Horária	1.a. Despesa por Cargo 2.a. Receita por Cargo 1.b. Despesa por Profissão	1.I. Receita por vínculo 2.I. Despesa por vínculo

	4. Receita por Carga Horária	1.d. Despesa por Escolaridade 2.d. Receita por Escolaridade 3.a. Despesa de Carga Hr. por Cargo. Etc.	Etc.
BD	1. Despesa com Patrimônio 2. Receita advinda de Patrimônio	1.a. Despesa com Bens Significativos 2.a. Receita por Bens Significativos 1.c. Despesa com Bens Imóveis 2.c. Receita com Bens Imóveis Etc.	1.I. Receita por vínculo de propriedade 2.I. Despesa por vínculo de propriedade Etc.
CD	1. Quant. de Bens por quant. de Pess. 2. Valor de Ativo por quant. de Pess. 3. Valor de Pass. por quant. de Pess. 4. Valor de Patr. Líq. por quant. de Pess.	1.a. Quant. de Bem por cargo 2.d. Valor do ativo por escolaridade 3.c. Valor do passivo por liderança Etc.	1.I. Quant. de bens por vínculo Trab. 3.I. Quant. de Atv. por vínculo Trab. Etc.
ABC	1. Despesa de Pessoal por und. 2. Receita de Pessoal por und. 3. Despesa de Carga Horária por und. 4. Receita de Carga Horária por und. 5. Receita de Pessoal por nível 6. Despesa de Pessoal por nível	1.a. Despesa de Cargo por unidade 2.a. Receita de Cargo por unidade 6.a. Despesa de Cargo por nível 5.a. Receita de Cargo por nível 2.c. Receita de Prof por unidade 1.d. Despesa de Prof. por unidade Etc.	1.I. Despesa de pessoal por vínculo na unidade 2.I. Receita de carga horária por vínculo na unidade. Etc.
ABD	1. Despesa de Patr. por und. 2. Receita de Patr. por und. 3. Despesa de Patr. por nível 4. Receita de Patr. por nível	1.c. Despesa de bem Imóvel por und. 2.c. Receita de bem Imóvel por und. 3.c. Despesa de bem Imóvel por nível 4.c. Receita de bem Imóvel por nível Etc.	1.I. Despesa por Patr. Imóvel e vínculo de propriedade por unidade. Etc.
ABCD	1. Despesa orçamentária total pela proporção de bens por pessoa, de cada unidade 2. Receita orçamentária total pela proporção de bens por pessoa, de cada unidade 3. Despesa orçamentária total pela proporção ativo por pessoa, de cada unidade 4. Receita orçamentária total pela proporção de passivo por pessoa, de cada unidade 5. Despesa orçamentária total pela proporção de Patr. Líq. por pessoa, de cada unidade 6. Receita orçamentária total pela proporção de Patr. Líq. por pessoa de cada unidade	1.c. Despesa orçamentária total pela proporção de bens Imóveis por pessoa, de cada unidade. 4.g. Despesa orçamentária total pela proporção de passivo circulante por pessoa, de cada unidade Etc.	1.I. Despesa orçamentária total pela proporção de bens de vínculo de posse por pessoa, de cada unidade 2.I. Receita orçamentária total pela proporção de bens de vínculo de posse por pessoa, de cada unidade Etc.
Fonte: elaboração própria			

Conforme indicado, encontra-se abaixo o quadro com as modalidades de aplicações da mensuração, a fim de indicar as suas possibilidades e sistematizar os dimensionamentos, que não se reduz à mera aferição isolada das variáveis:

Quadro 3 - Modalidades de Mensuração					
Instância	Mensuradores	Mensuração Isolada	Dimensionamento Relativo	Dimensionamento Espacial	Dimensionamento Temporal
A	Variáveis Tipificadas Classificadas Variáveis Tipificadas e Classificadas	Quantificação por número ou valor absoluto	Quantificação por número ou valor relativo, considerando o agregado de números ou valores disposto na integralidade da variável (percentual ou proporção)	Quantificação em função da distribuição espacial das variáveis (Distância ou concentração)	Quantificação em função das alterações temporais das variáveis (frequência, fluxo, taxa e estoque.)
B					
C					
D					
AB					
AC					
AD					
BC					
BD					
CD					
ABC					
ABD					
ABCD					
Fonte: elaboração própria					

7.3 Conclusão

Em vista dos componentes primários foi possível derivar, de maneira integral e sistemática, a combinação de todas as variáveis mensuráveis do aparato estatal. Assim, de modo não exaustivo, também foi possível indicar o rol de qualificações cabíveis a tais variáveis, na medida em que foram combinadas algumas de suas possíveis tipificações ou classificações. Além disso, foram ordenados os possíveis tipos de quantificação das ditas variáveis, estruturando-se, portanto, seus modos de aplicação, a saber: se a mensuração é

isolada, se é relativa ao todo do aparato, se está em função do espaço ou se está em função do tempo.

Todo esse arcabouço conceitual permite um modelo geral de dimensionamento do aparato estatal, na medida em que observa e organiza a totalidade de suas variáveis e indica possíveis desdobramentos perante os possíveis critérios de tipificação ou possíveis critérios de classificação; isto é critérios gerais pouco variáveis, baseados em consensos de áreas científicas (tipificações), ou critérios particulares a cada ordenamento político-jurídico (classificações).

Desse modo, ainda que não haja dados empíricos disponíveis ou levantados na integralidade das variáveis propostas, um modelo conceitual geral permite ordenar e sistematizar previamente o campo de observação. Ao explicitar a totalidade lógica das possíveis variáveis do aparato, suas qualificações e seus modos de mensuração, torna-se possível construir uma matriz de referência capaz de situar qualquer iniciativa empírica futura, mesmo que parcial, limitada ou fragmentária. A ausência de determinados dados deixa de constituir apenas uma deficiência informacional e passa a ser, também, um indicador concreto das lacunas existentes no conhecimento do aparato estatal, permitindo que elas sejam identificadas, hierarquizadas e progressivamente solucionadas.

Além disso, um modelo conceitual geral viabiliza a organização de qualquer mensuração empírica como subconjunto desse arcabouço, integrando-a em uma lógica mais ampla e coerente. Qualquer levantamento pontual, setorial ou restrito pode ser posicionado dentro da estrutura maior, definindo-se precisamente qual componente observa, quais variáveis trabalha, quais qualificações adota, e por quais modalidades de mensuração opera. Dessa forma, mesmo mensurações parciais podem ser sistematicamente compreendidas, comparadas, ampliadas ou complementadas, garantindo maior rigor analítico, maior capacidade de generalização e mais clareza metodológica sobre os limites e potenciais de cada proposta avaliativa.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o Estado constitui um fenômeno cuja materialidade ainda permanece insuficientemente explorada pelas teorias que lhe tomaram por objeto. Embora a literatura tenha aprofundado dimensões essenciais – políticas, filosóficas, jurídicas, econômicas e sociais – a esfera administrativo-organizacional, que sustenta e condiciona todas as demais, não recebeu tratamento sistemático equiparável. A investigação inicial evidenciou que, historicamente, a pauta conceitual se afastou deste aspecto concreto, o que contribuiu para que o aparato estatal permanecesse numa zona de penumbra teórica, sem arcabouço próprio que permitisse sua apreensão integral e isolada. Neste sentido, a presente pesquisa procurou explicitar os mecanismos dessa ocultação e os efeitos teóricos que dela decorreram.

Ao revisitar a gênese dos conceitos e examinar a evolução semântica das categorias que compõem a tradição do pensamento sobre o Estado, foi possível constatar que as abordagens correntes, embora dotadas de mérito analítico, não operaram os critérios necessários para dimensionar o arranjo das estruturas e recursos que tornam o Estado possível materialmente. O levantamento bibliográfico revelou que, nos casos em que o aparato é tangenciado, ele o é sempre de maneira dependente de finalidades externas: seja como meio para políticas públicas específicas, seja como variável subordinada a modelos explicativos mais amplos. Assim, torna-se claro que a insuficiência teórica observada não é episódica, mas recorrente.

Em vista dessas lacunas, o trabalho avançou no sentido de propor um conjunto de definições conceituais e, subsequentemente, um modelo capaz de suprimi-las, ao menos em grau inicial. Tal modelo não pretende se presta a oferecer respostas definitivas. Seu objetivo primário é estabelecer os parâmetros mínimos que viabilizem uma visão sistemática, integral e não seccionada do aparato estatal, permitindo que os esforços empíricos posteriores sejam orientados por uma referência comum e que não derive da arbitrariedade dos dados disponíveis. O modelo foi concebido como estrutura basilar, apta a ordenar e hierarquizar o campo de observação e, assim, tornar possível qualquer mensuração do aparato público.

Por fim, convém reiterar que a presente contribuição não encerra o debate, tampouco pretende esgotar as problematizações que envolvem o tema. Ao contrário, ela busca suscitar a necessidade de um movimento inverso: antes de se avaliar a ação do Estado, é indispensável discernir as condições de sua atuação; antes de julgar suas carências ou excessos, é preciso delimitar suas dimensões concretas.

Referências bibliográficas

- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- BENETTI, Fabiana de Jesus. **O conceito de Stato em Maquiavel: Elementos constitutivos da modernidade estatal**. Dissertação de Mestrado em Filosofia – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- BRASIL. Decreto nº 1.931, de 7 de outubro de 1996. **Institui diretrizes para a reforma do aparelho do Estado e dispõe sobre a modernização da administração pública federal**. Diário Oficial da União, Brasília, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. Brasília: Editora Brasiliense, 1981.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 15. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2023.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-Merit, 2013. (Working Paper Series, n. 53).
- CLARK, Gordon L.; DEAR, Michael. **State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy**. London: Allen & Unwin, 1984.
- CONDORELLI, Orazio. **Scritti sul diritto e sullo Stato**. 1.ed. Milano: Giuffrè, 1970
- CREVELD, Martin van. **Ascensão e declínio do Estado**. 1.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 28/29, p. 107–156, abr. 1993.
- EVANS, Peter B. **Autonomia inserida: estados e transformação industrial**. São Paulo: EdUSP, 2022.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (orgs.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- GOMIDE, A.; MARENCO, A. **Se muito vale o já feito, mais vale o que será**. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). Capacidades estatais: avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024. p. 5-7.

GOOGLE. **Inclusion Guidelines for Webmasters**. Google Scholar. Disponível em: <https://scholar.google.com/intl/en/scholar/inclusion.html>. Acesso em: 24 nov. 2025.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999–2002.

GRIN, E. J. **Capacidades estatais: antecedentes críticos, conjunturas críticas e mecanismos explicativos**. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p.43-54.

Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021) **Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas**. In: Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (Eds.). (2021) **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. p. 42–85.

Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

HABERMAS, Jürgen. **Conhecimento e interesse**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HEADY, Ferrel. **Public administration: a comparative perspective**. 6. ed. New York: Marcel Dekker, 2001.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. São Paulo: Editora Mestre Jou, [s.d.].

LEMETTI, Juhana. **Historical dictionary of Hobbes's philosophy**. Lanham: Scarecrow Press, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MARENCO, André; GOMIDE, Alexandre (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024.

MIRANDA, Jorge. **Teoria geral do Estado e da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Estado e produção de bens públicos no pensamento econômico**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. 4. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

RIGGS, Fred W. **Administration in developing countries: the theory of prismatic society**. Boston: Houghton Mifflin, 1964.

SKINNER, Quentin. **Visions of Politics: Volume 1 – Regarding Method**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SOUZA, Celina. **Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração**. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: Enap, 2024. p. 21-42.

STRAUSS, Leo. **Thoughts on Machiavelli**. Glencoe, IL: The Free Press, 1958.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2000.