



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Selefe Gomes da Silva Neta

CAPACIDADE ESTATAL SUBNACIONAL:
O CASO DO PIAUÍ

Brasília
2024

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política - IPOL

**CAPACIDADE ESTATAL SUBNACIONAL:
O CASO DO PIAUÍ**

Selefe Gomes da Silva Neta

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrián Nicolas Albala Young

Brasília

2024

Selefe Gomes da Silva Neta

**CAPACIDADE ESTATAL SUBNACIONAL:
O CASO DO PIAUÍ**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política pela Universidade de Brasília e avaliada pela seguinte banca examinadora:

PROFESSOR DOUTOR ADRIÁN NICOLAS ALBALA YOUNG

(Universidade de Brasília)

PROFESSOR DOUTOR ARNALDO MAUERBERG JUNIOR

(Universidade de Brasília)

PROFESSORA DOUTORA MARCELA MACHADO

(Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal)

Brasília

2024

AGRADECIMENTOS

Acredito que de início preciso enfatizar o quão difícil foi iniciar o mestrado durante a pandemia. Todo o planejamento para fazer essa dissertação foi modificado e adaptado em meio a diversas adversidades e angústias. Por isso, primeiramente quero agradecer a Deus por ter sido um farol em meio a um período de escuridão e a força que me sustentou até o final desse ciclo.

Agradeço a minha família por todo o apoio, meus pais, minhas irmãs, meu cunhado, meus sobrinhos, Mara, Aurélio, Gui, Beta e Filipe, desde a breve mudança para Brasília até a compreensão nos momentos em que estive ausente. Dedico especialmente ao Dr. Maurício, vítima da pandemia, que nunca será esquecido, e Dra. Eliane por me incentivar a continuar. Todos acreditaram em mim desde o início e não me deixaram desistir, muito obrigada!

Agradeço meus amigos que foram meu fôlego, sempre me ajudando de alguma forma e compartilhando das loucuras da vida. Meus amigos da faculdade, da infância, do jiu-jitsu, da igreja e do trabalho, sem vocês eu não conseguiria. Agradeço às pessoas que conheci da UnB, compartilhamos todas as diferentes emoções e sem essa força, não seria possível continuar.

Agradeço à CAPES por ter financiado o desenvolvimento da pesquisa por um período.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB por todo o suporte.

Agradeço meu orientador por todo o apoio, paciência, conselhos e parceria.

Agradeço aos professores da qualificação pelos conselhos.

Agradeço à Augusta por todos os conselhos e por ser incrível!

Ao longo da minha trajetória acadêmica, frequentemente ouvi dizer que o processo de pesquisa pode ser uma jornada solitária. No entanto, ao refletir sobre todas as pessoas que estiveram ao meu lado, percebi que fui abençoada por uma grande rede de apoio. Por isso, expresso minha mais profunda gratidão a todos que compartilharam essa jornada comigo de todo o meu coração.

RESUMO

Esta pesquisa se concentra na análise da capacidade estatal subnacional, com destaque para o estado do Piauí como estudo de caso. A capacidade estatal, relacionada à capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas eficazes, é examinada a partir de dimensões administrativas, econômicas e coercitivas, com o objetivo de compreender como esses fatores influenciam no desenvolvimento socioeconômico. A escolha do Piauí como caso deve a uma questão crucial entre sua alta capacidade estatal e seus resultados socioeconômicos. A pesquisa busca avaliar como a teoria da capacidade estatal se aplica ao contexto do Piauí, identificando os fatores determinantes para o desenvolvimento da capacidade estatal e seus resultados nos índices socioeconômicos, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada da complexa relação entre capacidade estatal e desenvolvimento em nível subnacional.

Palavras-chave: Capacidade estatal; Piauí; subnacional.

ABSTRACT

Our research focuses on the subnational state capacity analysis, specifically on the Brazilian state of Piauí as a case study. The state's capacity is related to the State's ability to formulate and implement effective public policies. Here we examined administrative, economic, and coercive dimensions, understanding how these factors impact socioeconomic development. Our choice for Piauí as a case study results from a notable contradiction between its high state capacity and socioeconomic results. This research seeks to evaluate how the theory of state capacity applies to Piauí's context, identifying the determining factors of state capacity's development and the impact on results - our goal is to contribute to a deeper understanding of the complex relationship between state capacity and development at the subnational level.

Keywords: State capacity; Piauí; subnational.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Medidas e dimensões da capacidade estatal na literatura.....	16
Quadro 2 – Atributos selecionados.....	21
Quadro 3 – Determinantes descritos na literatura	22
Quadro 4 – Dimensões e indicadores	28
Gráfico 1 – Ranking dos estados	30
Gráfico 2 – Crescimento do PIB e do Índice de Capacidade ao longo dos anos.....	32
Gráfico 3 – Ranking de IDH em 2019	33
Gráfico 4 – Ranking do índice de mortalidade infantil em 2019	34
Gráfico 5 – Ranking do IDEB em 2019.....	34
Gráfico 6 – Posição do Piauí no ranking nacional do Produto Interno Bruto (PIB):.....	36
Gráfico 7 – Percentual de servidores estatutários nos órgãos estaduais no Piauí.....	37
Gráfico 8 – Crescimento percentual de servidores estatutários nos órgãos estaduais e de capacidade estatal do Piauí de 2015 a 2019	38
Gráfico 9 – Índice de Capacidade estatal do Piauí (2015 – 2019).....	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICES - Índice de Capacidade Estatal Subnacional

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

PIB - Produto Interno Bruto

PPA - Plano Plurianual

UF - Unidade Federativa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 – REFERENCIAL TEÓRICO	13
1.1 – O conceito de capacidade estatal.....	13
1.2 – Os atributos da capacidade estatal subnacional	16
1.3 – As causas da capacidade estatal	22
2 - DADOS E MÉTODOS.....	26
2.1 – Estratégia metodológica... ..	26
2.2 – Formação do Índice da Capacidade Estatal Subnacional (ICES).....	27
2.3 – Seleção do caso.....	32
3 - ANÁLISE DO CASO.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43
APÊNDICE	48

INTRODUÇÃO

No processo de desenvolvimento da sociedade e do papel do Estado, com a construção de redes e na formulação e implementação de políticas públicas, surge o conceito de capacidade estatal para demonstrar como o Estado se desenvolve e influencia as ações governamentais (Skocpol, 1985). Ao analisar o desenvolvimento do papel do Estado na sociedade, o conceito de capacidade estatal surge para demonstrar como este se desenvolve e sua influência na implementação de políticas públicas.

Desde a retomada do Estado como ator de ação no processo de desenvolvimento e na condição de influenciar a formulação e implementação de políticas públicas, a capacidade estatal surge como fator de desenvolvimento e efetividade das ações públicas, (Cardenas, 2010; Cingolani, 2013; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), passando a ser discutido fundamentalmente na literatura sobre o Estado e políticas públicas, buscando uma conceituação de capacidade estatal como forma de entender os recursos e condições que estão no entorno das ações públicas.

A discussão sobre esse conceito se volta para as habilidades e condições fundamentais para o Estado agir, levando em conta os atributos governamentais e a estrutura necessária para que as políticas públicas tenham resultados eficazes (Bersch, Praça e Taylor, 2017). Ao analisar essas condições no âmbito subnacional, a capacidade estatal representa um fator fundamental para a qualidade dos serviços do estado e eficiência das políticas públicas.

Esta pesquisa se volta para analisar qualitativamente a teoria em torno do conceito de capacidade estatal no âmbito subnacional, a partir de um estudo de caso com o Estado do Piauí, com dados de 2013 a 2019. A perspectiva conceitual da capacidade aqui adotada será da capacidade estatal subnacional como um conjunto de atributos que influenciam que o Estado se torne estruturado para formular e executar suas ações.

O conceito de capacidade é construído a partir da compreensão de que as condições do Estado desempenham um papel crucial nas consequências das políticas públicas, influenciando não apenas os resultados, mas também todo o processo que envolve a formulação, implementação e execução das ações governamentais (Soifer, 2015). Essas condições constituem os pilares que possibilitam a legitimidade do Estado como um agente de transformação e o principal responsável pela qualidade dos serviços públicos, estabelecendo, assim, a base da relação Estado-Sociedade (Centeno, Kohli e Yashar, 2017).

O conceito de capacidade estatal pode ser abordado de duas maneiras distintas: como uma variável dependente e como uma variável explicativa. Na primeira abordagem, a capacidade estatal é considerada como uma variável que é influenciada e condicionada por

outros fatores, tais como políticas públicas e serviços. Na segunda abordagem, a capacidade estatal é vista como uma variável que constitui uma das condições necessárias para a implementação eficiente dessas políticas e para a obtenção de resultados positivos (Cavalcante, Pereira e Gomide, 2017, Lee e Zhan, 2016).

No sistema federativo, as unidades subnacionais detêm certa autonomia no processo de formulação e implementação das políticas públicas, fortalecendo as capacidades estatais dos estados (Tock, Grin e Gonzalez, 2020). Desta forma, a capacidade estatal subnacional influencia o desenvolvimento do Estado e na formulação e implementação das políticas públicas, garantindo a qualidade das ações estatais.

A questão de pesquisa é: Como a teoria da capacidade estatal se enquadra na análise das unidades subnacionais brasileiras? O objeto desta pesquisa recai na análise e compreensão da capacidade em nível subnacional num contexto atípico. Selecionamos, então, o estado do Piauí como a unidade de análise por ser um estado com alta capacidade de acordo com o índice de capacidade estatal, porém, com índices socioeconômicos baixos comparados com outros estados, tornando-o um caso desviante com respeito à teoria.

A perspectiva conceitual adotada de capacidade estatal para esta pesquisa será como o conjunto de ferramentas e habilidades fundamentais para a estruturação do Estado e para o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Em caráter subnacional, essas capacidades estatais representam os atributos fundamentais no processo de efetividade e qualidade das políticas públicas.

O objetivo principal desta pesquisa é analisar a teoria da capacidade estatal no contexto do estado do Piauí: buscamos examinar e avaliar a aplicação da teoria na unidade federativa. A escolha se justifica pelo fato de, ao testarmos a teoria da capacidade estatal através do índice criado (ICES), o estado do Piauí diverge da teoria: observamos que por mais robusta que uma estrutura estatal seja apresentada, os números socioeconômicos não acompanharam o crescimento da máquina estatal.

Utilizamos a escolha metodológica do estudo de caso para tentarmos explicar substantivamente esta divergência da teoria (Goertz; Mahoney, 2012; Koivu, Hinze, 2017). O estudo de caso *least likely* desponta como a melhor forma por se tratar de um único caso, diferente em todos os sentidos, com exceção da variável explicativa e do resultado (Koivu; Hinze, 2017).

Esta pesquisa tem como objetivos específicos: i) Construir um índice de capacidade estatal subnacional, ii) Examinar os estados brasileiros e suas capacidades de acordo com o índice e iii) Analisar como a teoria se enquadra no caso do Piauí, avaliando os componentes

determinantes para o desenvolvimento da sua capacidade.

Nesse contexto, será feita uma discussão sobre o conceito de capacidade estatal, suas características e suas causas. Inicialmente, será realizada uma análise do conceito de capacidade estatal e sua mensuração. De acordo com Goertz (2006), para análise conceitual é preciso um conjunto de dados que permita formar uma estrutura de elementos essenciais e realizar a medição dos atributos. A partir desta afirmação, nos guiamos para a próxima seção desta pesquisa.

A mensuração será realizada com dimensões que representam um conjunto de atributos que caracterizam a capacidade estatal subnacional, a partir das funções que o Estado desempenha, conforme Goertz (2006). As dimensões selecionadas para análise serão as dimensões administrativas (Cronert e Hadenius, 2020), econômicas (Hanson, 2018) e coercitivas (Soifer, 2012). A partir disso, será construído um índice de capacidade estatal subnacional (ICES) com os estados brasileiros, permitindo identificar os estados com maior ou menor capacidade. No Brasil, os estudos sobre capacidade estatal estão relacionados às diversas dimensões que a capacidade estatal pode abranger, uma vez que discutir as ações governamentais engloba as várias etapas do processo de formulação e implementação das políticas públicas (Hollanda e Alves, 2017; Pires e Gomide, 2016).

Dessa forma, ao adotar essa abordagem, a pesquisa busca não apenas compreender este caso, contribuindo para os estudos das determinantes da capacidade estatal nos estados, permitindo analisar as condições sobre a capacidade estatal subnacional e influência na implementação e formulação de políticas públicas, mas também utilizar uma abordagem que foge da maioria das estratégias de seleção de casos nas pesquisas.

A segunda seção apresenta a forma que a literatura delimita o conceito de capacidade estatal e seleciona os atributos característicos para mensuração. Além disso, a apresentação da seleção de fatores determinantes para a capacidade estatal subnacional. Na terceira seção, descrevo a estratégia metodológica adotada e a seleção do caso. A quarta seção, será a análise do estado, conferindo os índices de desenvolvimento, comparando com as outras unidades subnacionais brasileiras e o levantamento dos mecanismos causais verificados. Por fim, apresento a análise dos fatores determinantes das capacidades subnacionais e seus resultados para a dinâmica subnacional.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

O Estado, por sua própria natureza, engloba uma diversidade de características e definições relacionadas à sua atuação e atribuições: este desempenha um papel central na transformação da sociedade e na elaboração das agendas governamentais. As características que compõem o Estado, abrangendo aspectos administrativos, econômicos e coercitivos, desempenham um papel fundamental em sua atuação e exercem influência direta sobre a formulação e implementação das políticas públicas (Gomide, Silva e Pires, 2014).

Essas características influenciam em todas as ações em que o Estado se envolve, abarcando todo o processo de elaboração e execução das políticas públicas. Essas atribuições são indispensáveis para garantir a realização das ações governamentais conforme planejado. Dado o amplo espectro de responsabilidades do Estado, suas capacidades desempenham um papel crucial no apoio às atividades das unidades subnacionais e na legitimidade das políticas governamentais (Sullivan, 2020).

1.1. O CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL

O conceito de capacidade estatal engloba um conjunto de atributos relacionados às funções do Estado, que influenciam e qualificam a realização das ações governamentais e a implementação das políticas públicas. Esses atributos representam as condições necessárias para que as ações estatais sejam executadas de maneira eficiente, produzindo os resultados esperados. São fatores que desempenham papéis diversos na literatura, mas têm uma influência fundamental no sucesso ou fracasso das iniciativas governamentais (Quispe, 2017).

Além disso, o conceito de capacidade estatal também é abordado por outros autores, como Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1993) e Skocpol (1985), como a capacidade de ação do Estado, ou seja, como as habilidades essenciais para governar e implementar as metas e ações da agenda governamental. Isso pode ser visto como uma rede que estrutura os atores em torno do desenvolvimento e da efetivação da autonomia do Estado.

Inicialmente, o conceito de capacidade estatal foi analisado à luz da estrutura weberiana do Estado (Weber, 1971) e da burocracia, onde a ação do Estado era vista como um meio de dominação e legitimação burocrática (Skocpol, 1985). Posteriormente, a capacidade estatal foi conceitualmente construída como um conjunto de habilidades que tornam as ações estatais qualificadas, influenciando na relação entre o Estado e a sociedade.

Conseqüentemente, o conceito de capacidade estatal está relacionado a uma variedade de tópicos, abrangendo desde o desenvolvimento econômico até a avaliação de políticas públicas e estruturas burocráticas (Hollanda e Alves, 2017). Dada a multidimensionalidade das características do Estado, várias definições foram propostas, sem um consenso definido sobre seu conceito e suas características (Cingolani, 2013). No contexto subnacional, a capacidade estatal desempenha influência na qualidade da prestação de serviços públicos, na implementação de políticas e na condução da agenda dos governos locais.

De acordo com Centeno, Kohli e Yashar (2017), o conceito de capacidade estatal exerce um papel fundamental no desempenho dos estados, tendo um impacto significativo em sua estrutura política. Ele não apenas molda os resultados das políticas públicas, ao invés disso, é uma característica intrínseca da organização estatal e burocrática que permeia as ações dos atores políticos e influencia diretamente suas agendas governamentais.

Em suma, a capacidade estatal representa as condições que impulsionam a centralidade e o apoio do Estado para a tomada de decisões e o controle dos atores políticos. Para Anastasia e Oliveira (2015), o conceito de capacidade envolve a organização dos recursos que o Estado possui para alcançar seus objetivos - pois no âmbito federal possuem características distintas em relação aos fatores que afetam a capacidade no âmbito subnacional.

No âmbito federal, essas capacidades muitas vezes estão relacionadas a atributos que abrangem as interações entre os poderes, política externa, relações internacionais e a composição do governo (Hanson e Sigman, 2013). Quando se trata de analisar a capacidade estatal no nível subnacional, a literatura adapta o conceito, levando em consideração as ações que são de responsabilidade das entidades subnacionais e como elas são influenciadas pelas decisões e recursos provenientes do governo federal.

No âmbito subnacional, o conceito de capacidade estatal se caracteriza por ser um conjunto de ferramentas disponíveis ao Estado para a formulação e implementação de políticas públicas. Essas condições são amplamente descritas na literatura (Kocher, 2010; Nunes, 2020) como fundamentais para o bom desempenho do estado e para o seu desenvolvimento.

A diferenciação entre capacidades estatais em nível federal e subnacional ressalta a importância de considerar as particularidades de cada contexto ao analisar e fortalecer a capacidade estatal. Além disso, demonstra como as capacidades estatais podem variar

significativamente de acordo com o nível de governo e as funções desempenhadas em cada esfera de governo.

Com a descentralização das ações, as capacidades subnacionais desempenham um papel fundamental como ferramentas essenciais para que as unidades administrativas possam conduzir ações eficazes que resultem em benefícios para a sociedade e fortaleçam a autonomia do estado. A autonomia, como um conceito dinâmico (Souza, 2017), torna-se ainda mais relevante quando examinamos o processo de desenvolvimento da capacidade estatal. Isso nos permite compreender os recursos e instrumentos disponíveis para que as agendas governamentais sejam executadas de maneira eficaz.

Para esta pesquisa, o conceito de capacidade se volta para o conjunto de atributos e condições que contribuem para o desenvolvimento estatal, considerando que, para o estado agir, necessita de diferentes habilidades para executar suas agendas governamentais, a capacidade estatal representa as condições que influenciam no processo de ação estatal. Como propósito de analisar a dinâmica subnacional, a perspectiva adotada será a da capacidade como fator determinante no processo de desenvolvimento estatal.

1.2. OS ATRIBUTOS DA CAPACIDADE ESTATAL SUBNACIONAL

Devido à necessidade do Estado de possuir uma gama de habilidades para cumprir suas múltiplas funções, as condições selecionadas para caracterizar a capacidade estatal podem variar consideravelmente, dependendo das ações que estão sendo executadas. Uma vez que a capacidade estatal é intrinsecamente composta por um conjunto de atributos distintos, essas variações também refletem as diferentes áreas e funções do Estado, sendo, portanto, subdivididas em várias dimensões.

De acordo com Gomide, Pires e Sá e Silva (2018), a capacidade do Estado não é diretamente observável, portanto, sua mensuração é indireta e depende do uso de indicadores. Por esse motivo, as dimensões da capacidade estatal são frequentemente analisadas por meio de diferentes indicadores que possibilitam a avaliação das condições do Estado.

O Quadro 1 apresenta as dimensões enfatizadas e as medidas utilizadas na literatura, destacando as diferentes perspectivas adotadas. A tabela ilustra que as dimensões e medidas não seguem uma estrutura com fatores fixos, uma vez que variam de acordo com as características das diferentes funções desempenhadas pelo Estado.

Quadro 1 - Medidas e dimensões da capacidade estatal na literatura:

Autores	Dimensões enfatizadas pelos autores	Medidas de capacidade estatal na literatura
Kocher (2010)	Estados fortes e fracos	Renda per capita, tamanho da população, recursos e gastos militares.
Soifer (2012)	Segurança, extrativa e administrativa	Taxa de crimes violentos, taxa de linchamento, taxa de segurança privada, taxa de vacinação, taxa de juros, PIB, taxa de emprego formal.
Cingolani (2013)	Coercitivo/militar, fiscal, administrativo/implementação, transformador ou industrializante, relacional/territorial, legal e político	Poder de extrair recursos, o sistema tributário, índice de boa governança, número de profissionais na burocracia, a coordenação de agências interestaduais, alcance territorial, nível de corrupção, interações sociais e taxa de homicídio.

Hanson; Sigman (2013)	Extrativa, coercitiva e administrativa	Extração de receita para o estado, PIB, despesas militares, militares por mil habitantes, percentual de crianças alfabetizadas, mortalidade infantil e taxa de alfabetização.
Wu, Ramesh e Howlett (2015)	Política, analítica e operacional	Nível de confiança nas esferas política, social, econômica e de segurança da ação política.
Anastasia e Oliveira (2015)	Legal, relacional, política e administrativa	Regime político, sistema de governo, forma de governo, coordenação intragovernamental, rede de agências e relações entre instituições.
Souza (2017)	Política, legal, organizacional-administrativa e implementação de políticas públicas	Características dos servidores ingressos no serviço público por concurso público (1995-2010).
Hanson (2018)	Coercitiva, extrativa e administrativa	Número de censos nacionais, impostos no PIB, quantidade militar e despesas militares, violação de direitos humanos para capacidade repressiva, infraestrutura e índices de violência.
Grundholm e Thorsen (2019)	Administrativa e de segurança	IDH, taxa de mortalidade infantil, número de jovens matriculados no ensino médio, receita tributária para o PIB, PIB per capita, taxa de urbanização, índice de desenvolvimento humano e números eleitorais.
Fernandes e Palotti (2019)	Gestão e coordenação	Participação feminina na burocracia por funções estatais, idade média por funções estatais, pessoas com nível de pós-graduação, as atividades das funções e relações nas funções públicas com as carreiras.

Dimitrova <i>et al.</i> (2020)	Extrativa, administrativa e de entrega de serviços públicos	Taxa de extração de impostos, controle da corrupção (índice de transparência), taxa de educação primária, taxa de serviços de saúde, número da população com ensino médio, média de escolaridade, gastos públicos com educação, taxa de alfabetização, pontuação média da população de matemática e ciências, taxa de expectativa de vida, porcentagem do PIB direcionada a saúde e taxa de mortalidade infantil e adulta.
Cronert e Hadenius (2020)	Administrativo, coercitivo, extrativo e de segurança	PNUD, IDH, anos de escolaridade, expectativa de vida e índice de proteção social.

Fonte: Elaboração da autora com base na literatura.

Ao analisar o Quadro 1, é possível observar que as diferentes abordagens de mensuração adotadas pelos autores se relacionam de alguma forma com o potencial de execução de políticas públicas. Isso demonstra que a estrutura organizacional da capacidade estatal é multifacetada, não havendo um consenso claro sobre como ela deve ser definida, independentemente de serem analisados casos federais ou subnacionais. Como destacado por Cingolani, Thomsson e Cronbrugge (2015), os atributos que compõem a capacidade estatal podem estar associados a diversos eixos relacionados ao potencial de ação do Estado.

Conforme Gomide (2016) aponta, é fundamental analisar quais habilidades estatais são necessárias para que o planejamento e a execução de políticas públicas resultem em desenvolvimento efetivo. A seleção dessas habilidades não é limitada, uma vez que o Estado desempenha diversas funções e participa de diversos processos nas políticas e ações estatais. Os atributos que compõem a capacidade estatal podem variar dependendo da perspectiva analisada, já que representam as várias condições que capacitam os estados a agirem de forma eficaz, constituindo um conjunto de habilidades essenciais para o funcionamento do estado.

Cingolani (2013) aborda a capacidade estatal como uma combinação de diferentes dimensões de poder do Estado. Essas dimensões incluem as capacidades coercitivas e militares, a capacidade fiscal de arrecadação, a capacidade administrativa baseada nos princípios burocráticos weberianos, a capacidade relacional de penetração territorial, a capacidade legal relacionada à legitimidade estatal e a capacidade política relacionada às interações entre o estado, outras instituições e a sociedade. Essas dimensões selecionadas para

descrever a capacidade do Estado são conhecidas como a composição do poder de infraestrutura estatal, conforme apontado por Quispe (2017). Tal visão considera o Estado como o provedor de elementos fundamentais para o desenvolvimento da sociedade.

A seleção dos atributos a serem considerados na análise representa as diversas funções que o Estado desempenha em sua atuação. No entanto, é importante mencionar que a utilização de resultados de políticas públicas como atributos pode levantar preocupações sobre a endogeneidade, na relação entre atributos e determinantes (Souza, 2018). Nesta pesquisa, para análise no âmbito subnacional, foram selecionadas as dimensões administrativas, coercitivas e econômicas para delimitação do conceito de capacidade estatal subnacional.

Savoia e Sen (2012) argumentam que a mensuração da capacidade estatal pode estar relacionada a atributos que refletem a competência e a qualidade do Estado. Portanto, alguns dos atributos selecionados podem ser baseados nos resultados das políticas públicas, refletindo a relação entre a qualidade da atuação estatal na implementação das políticas e os resultados alcançados.

As dimensões selecionadas para a construção do índice nesta pesquisa foram aquelas descritas no quadro acima, pois nos permite analisar a partir de três pilares: o administrativo, como forma de analisar a estrutura burocrática; o econômico, como as condições de investimento; e o coercitivo, para analisar a legitimidade estatal. Desta forma, não limitamos as dimensões da capacidade subnacional, mas possibilitamos uma análise dos principais eixos de ação estatal. Essas três dimensões são consideradas significativas para representar a extensão e a legitimidade das condições estatais (Lee e Zhang, 2016).

Os atributos selecionados para as respectivas dimensões são uma representação da ação estatal em cada eixo. Para cada uma das dimensões escolhidas com base no quadro acima, dimensão foram selecionados dois atributos para permitir a análise da efetividades e investimento estatal nestas condições. Portanto:

1. A dimensão administrativa, conforme apresentado por Aguiar e Lima (2019), Cronert e Hadenius (2020) e Grundholm e Thorsen (2019). Esta dimensão é caracterizada como fundamental para a capacidade estatal, abrangendo a estrutura do Estado e a prestação de bens e serviços à sociedade. Diferentemente das características weberianas, a dimensão administrativa aborda a estrutura e o funcionamento estatal no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Além disso, esta dimensão avalia se as políticas estão resultando em melhorias nos principais indicadores de desenvolvimento do Estado. Para isto, os indicadores selecionados serão a taxa de alfabetização e a taxa de vacinação infantil. Esses atributos são considerados indicativos da qualidade dos serviços públicos, refletindo a eficiência da estrutura administrativa e da implementação das políticas (Dimitrova *et al.*, 2020; Hanson e Sigman, 2013; Soifer, 2012).

2. A dimensão extrativa, que representa a capacidade do Estado de garantir recursos e gerenciar a receita como parte da gestão e produção de políticas públicas (Hanson e Sigman, 2013). Os recursos são essenciais para investimentos e a implementação de políticas que promovam o desenvolvimento da sociedade e sustentem a capacidade de atuação do Estado.

Nesta dimensão, iremos examinar dois indicadores cruciais que desempenham um papel fundamental no contexto estadual: a taxa de dívida líquida em relação à receita, conforme definida por Cingolani (2013), que reflete a capacidade do Estado para realizar investimentos e promover o crescimento econômico; e a taxa de desocupação no emprego formal, conforme delineada por Soifer (2012), que fornece uma perspectiva sobre o desenvolvimento do mercado de trabalho.

3. A dimensão coercitiva, que se caracteriza pelo poder do Estado no controle da sociedade em seu território e pelo mecanismo de manutenção de força ou fraqueza do Estado, bem como pela capacidade de prover segurança pública (Quispe, 2017; Sullivan, 2020), serão considerados os seguintes indicadores:

a) Taxa de mortes violentas: Este indicador reflete a capacidade do estado em fornecer segurança pública. Um aumento nas taxas de mortes violentas pode indicar a incapacidade do estado em garantir a segurança de seus cidadãos (Soifer, 2012).

b) Taxa de gastos do estado com segurança pública: Esse indicador representa a capacidade do estado de investir na segurança pública e nas medidas necessárias para garantir a ordem e a segurança da sociedade (Kocher, 2010).

Essas dimensões e indicadores foram selecionados para fornecer uma visão abrangente da capacidade estatal subnacional, abordando aspectos relacionados à administração pública, à gestão de recursos financeiros e à capacidade de manter a ordem e a segurança na sociedade. A análise desses indicadores permitirá avaliar como diferentes estados brasileiros se destacam em termos de capacidade estatal em diversas áreas-chave.

No Quadro 2, apresentamos os dados selecionados como indicadores subnacionais de desenvolvimento. Embora esses índices possam ser afetados por fatores externos, eles refletem diretamente as ações do Estado. Apesar de também serem influenciados pelas políticas e ações nos níveis federal e municipal, optamos por incluir esses dados para ilustrar a relação das ações estatais nessas dimensões específicas, com os dados contabilizados de forma igualitária. As fontes desses atributos foram IBGE, ESTADIC, DataSUS, Fórum de Segurança Pública e Tesouro Nacional Transparente dos estados.

Quadro 2 - Atributos selecionados:

Dimensão administrativa	Dimensão coercitiva	Dimensão econômica
Taxa de alfabetização	Taxa de mortes violentas	Taxa de desocupação de emprego formal
Taxa de vacinação infantil	Taxa de gastos do estado com segurança pública	Taxa da dívida líquida estatal em relação a receita

Fonte: Elaboração da autora a partir dos atributos selecionados.

1.3. CAUSAS DA CAPACIDADE ESTATAL

Na literatura mobilizada aqui, a maior parte das pesquisas se concentra na construção e definição dos atributos que compõem o conceito de capacidade estatal. A relação entre a capacidade estatal e a causalidade envolve diversos fatores que podem influenciar no processo de construção e desenvolvimento dessas capacidades, destacando que a capacidade é um processo em evolução que se qualifica ao longo do tempo (Trigoso e Sulca, 2020).

Dado que esta pesquisa visa examinar as condições que afetam a capacidade estatal subnacional, considerando-a como nossa variável dependente, foram identificados fatores externos ao Estado e relacionados às questões governamentais. Existe uma fronteira tênue entre a capacidade atuando como causa ou como efeito, sendo vista ora como um estoque de recursos, ora como uma consequência das ações estatais que geram atributos para a implementação das políticas públicas.

É fundamental examinar se certas condições exercem influência sobre o funcionamento das atividades estatais. Fatores associados ao governo federal, setor privado ou características da sociedade são também elementos que podem afetar as capacidades subnacionais (Addison, 2009; Vaccaro, 2020). Nesta pesquisa, os fatores escolhidos estão relacionados às ferramentas necessárias para a efetivação da agenda governamental e política, bem como para garantir que as políticas públicas alcancem os resultados esperados e no desenvolvimento do Estado. Alguns desses fatores estão detalhados no Quadro 3.

Quadro 3 - Determinantes descritos na literatura:

Autores	Causas
Vaccaro (2020)	Guerras civis, democracia, restrições ao executivo
Addison (2009)	Recrutamento por mérito, sistemas de carreira, estrutura de média gerência e estabelecimento de redes de organizações sociais
Savoia e Sen (2012)	Duração do estado, conflitos externos, desigualdade, recrutamento da burocracia, democracia política, colonização, economia

Williams (2021)	Burocracia, desempenho econômico
Quispe (2017)	Guerras, administração local, capacidade econômica, burocracia e cobrança de impostos
Crepon (2021)	Guerras civis, integração interna, desigualdade
Marenco (2017)	Graus de profissionalização de burocracias governamentais
Loureiro e Calabrez (2021)	PIB e burocracia
Hanson (2015)	Democracia
Cingolani (2013)	Governança, conflito, industrialização
Kocher (2010)	Conflitos, investimentos militares
Sullivan (2020)	Burocracia, capacidade de controlar crises internas
Centeno (2017)	Grau de confiança nas instituições, desigualdade econômica e social e globalização
Cárdenas (2010)	Desigualdade econômica, conflito interestatal, guerra civil

Fonte: Elaboração da autora com base na literatura.

Este quadro apresenta os fatores utilizados como variáveis causais da capacidade estatal, apresentando as distintas formas de análise, considerando que esses fatores influenciam no processo de desenvolvimento estatal.

Ao examinar o Quadro 3, inicialmente, mostra que as determinantes são predominantemente analisadas no contexto federal, o que reflete a escassez de estudos sobre essas condições em nível subnacional. Nota-se também uma maior ênfase em questões relacionadas a fatores externos ao território e políticas, que desempenham um papel fundamental na ampliação da capacidade de coordenação e desenvolvimento. Esses fatores

abrangem uma ampla gama de dimensões, incluindo aspectos políticos, econômicos e relacionados à segurança e ao controle estatal.

Certos fatores exercem uma influência significativa sobre as capacidades estatais. Por exemplo, a condição econômica desempenha um papel crucial pois afeta diretamente os recursos disponíveis para os governos e, como apontado por Williams (2020), impacta o desempenho das políticas públicas e a configuração das condições organizacionais necessárias para a sua realização e implementação.

Além de influenciar o desempenho e os resultados das ações governamentais, o desenvolvimento econômico também contribui para a autonomia do estado, sua capacidade de alocar recursos eficazmente e sua força geral (Quispe, 2017). Portanto, o desenvolvimento econômico é uma condição essencial para o fortalecimento da capacidade estatal em nível subnacional, capacitando-o a efetuar suas ações de maneira eficaz.

Além disso, uma burocracia autônoma e estável desempenha um papel fundamental na capacidade de planejamento e execução das ações governamentais, independentemente da orientação política (Loureiro e Calabrez, 2021). De acordo com Dimitrova *et al.* (2020), uma administração profissionalizada é uma condição necessária para o desenvolvimento da capacidade estatal.

Outro fator crucial é o recrutamento, que influencia diretamente a capacidade estatal, uma vez que contribui para o desenvolvimento de burocracias eficientes, melhora a qualidade da administração pública e, como destacado por Savoia e Sen (2012), atua como um mecanismo de combate à corrupção. Essas condições proporcionam o desenvolvimento das capacidades estatais, permitindo que suas habilidades sejam implementadas e criando as condições necessárias para a aplicação eficaz das políticas públicas e o cumprimento da agenda governamental.

A análise do estudo de caso do Piauí será com base em diversos elementos que compõem a capacidade estatal dessa unidade subnacional. Primeiramente, examinaremos a partir dos índices socioeconômicos, analisaremos como essas iniciativas influenciam diretamente o bem-estar da população do Piauí. Isso incluirá uma avaliação dos indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH), educação, saúde, desigualdade de renda (Índice de Gini) e Produto Interno Bruto (PIB), proporcionando um quadro abrangente das implicações dessas políticas e da capacidade estatal do estado. Além da análise da profissionalização da

burocracia estadual e o crescimento do índice de capacidade estatal subnacional do Piauí de 2015 a 2019.

Essa análise detalhada permitirá uma compreensão mais profunda das relações entre capacidade estatal, políticas públicas e resultados socioeconômicos, lançando luz sobre como a capacidade estatal pode influenciar o desenvolvimento sustentável em contextos subnacionais específicos, como o Piauí.

2. DADOS E MÉTODOS

Após definirmos o conceito de capacidade estatal, selecionarmos seus atributos e identificarmos as determinantes dessas capacidades, seguiremos para a análise da capacidade no âmbito estadual - o que nos permitirá investigar a dinâmica das capacidades em nível subnacional. Ao mapearmos as características da capacidade estatal no estado em questão, estaremos em posição de descrever os mecanismos causais envolvidos e realizar testes para avaliá-los, com foco especial no caso do Piauí.

2.1. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A pesquisa procura, trazer novas discussões em torno do tema da capacidade estatal, principalmente no âmbito subnacional. Com o objetivo de analisar as determinantes da capacidade subnacional, o escopo da análise está direcionado a examinar as condições existentes na literatura em um estudo de caso. A análise qualitativa foi realizada com os dados do ESTADIC-IBGE. A ferramenta de análise de *small N* tem como objetivo principal realizar estudos detalhados para chegar a conclusões e análises causais robustas (Mahoney, 2000).

O estudo de caso desempenha um papel fundamental na análise de explicações causais, fornecendo argumentos sólidos para abordar a questão de pesquisa. A adoção da metodologia de estudo de caso possibilita a criação de explicações causais robustas e interpretações aprofundadas do fenômeno em análise (Rezende, 2011). Muitos estudos sobre capacidade estatal foram conduzidos utilizando essa abordagem, permitindo uma análise minuciosa das condições por meio de casos específicos (Miranda e Oliveira, 2018; Trigo e Sulca, 2019).

O método de análise de caso inclui a identificação de variáveis e a possibilidade de gerar novas explicações potenciais, neste trabalho, permite a identificação de fatores fundamentais no processo de análise das capacidades estatais subnacionais. Além disso, ele permite a elaboração e teste de teorias que se aplicam a análises de casos críticos, que possam trazer novas possibilidades de análise em torno da teoria (Bennet e Elman, 2006). A análise de caso oferece uma base sólida para a pesquisa, utilizando casos específicos para explorar os fatores envolvidos e fornecer respostas às questões levantadas no fenômeno estudado.

Conforme Yin (2001), o estudo de caso, assim como o experimento, não visa apenas a "amostragem", mas sim a expansão e generalização de teorias, em vez de simplesmente

enumerar frequências. Essa estratégia resulta no esclarecimento de fenômenos por meio de observações detalhadas em seus contextos específicos.

O estudo de caso proporciona uma análise detalhada dos mecanismos e dos atores envolvidos na construção e desenvolvimento da capacidade do Estado, a fim de garantir a implementação de políticas eficientes que causem impacto na sociedade. As pesquisas que se concentram na capacidade estatal, utilizando essa abordagem (Loureiro e Calabrez, 2021; Sullivan, 2020; Trigoso e Sulca, 2020), têm a capacidade de identificar fatores e condições específicas relacionados aos resultados das ações.

Como previamente abordado, o Piauí apresenta um resultado não apenas distinto dos demais, mas também contrapõe a teoria da capacidade estatal por deter uma estrutura estatal robusta, mas seus resultados socioeconômicos estão muito abaixo do esperado. A partir desta observação, optamos pela *least-likely* para explicar o caso do estado.

2.2 FORMAÇÃO DO ÍNDICE DA CAPACIDADE ESTATAL SUBNACIONAL (ICES)

Para a seleção dos casos, desenvolvemos um índice de capacidade estatal subnacional para avaliar a capacidade dos estados brasileiros. O índice tem como objetivo, após a mensuração dos estados, classificar os estados por *score* de capacidade, de maior para menor, para analisar as capacidades que cada estado possui.

Na literatura, vários métodos de mensuração da capacidade estatal foram aplicados (Aguar e Lima, 2019; Grin, 2021; Soifer, 2012), como uma forma de realizar uma discussão empírica sobre o tema, agrupando dimensões e selecionando aspectos de bom funcionamento das políticas públicas. A mensuração é realizada considerando distintos atributos selecionados como elementos fundamentais na formação e estruturação da capacidade estatal, tais como indicadores de capacidade e autonomia como o número de servidores, especialização das políticas de governo e profissionalização burocrática.

Os atributos foram agrupados em dimensões conceituais e quantificados para representar as condições de cada Estado analisado. Cada unidade investigada possuía diferentes medidas, variando conforme as habilidades consideradas fundamentais para definir e estruturar a capacidade.

A mensuração dos estados foi desenvolvida ao selecionar atributos relacionados às dimensões administrativas, coercitivas e extrativas. Essas dimensões foram escolhidas como elementos fundamentais na análise das capacidades subnacionais dos estados. As dimensões representam ações do Estado que permitem sua legitimação e execução das políticas públicas (Soifer, 2012; Hanson, 2018).

A construção do índice possibilita a seleção de uma perspectiva conceitual e de mensuração para analisar a capacidade estatal em nível subnacional. As dimensões são delineadas a partir das habilidades conceituais relacionadas à capacidade em âmbito subnacional. A literatura (Hanson e Sigman, 2020; Pires e Gomide, 2016; Souza e Fontanelli, 2020) discute que todas essas dimensões representam as diferentes áreas em que o Estado pode atuar e influenciar no processo de desenvolvimento e formulação de políticas públicas.

Por meio do índice desenvolvido nesta pesquisa, mensuramos as capacidades subnacionais e avaliamos como as dimensões que consideramos fundamentais influenciam a capacidade estatal dos estados brasileiros. As características analisadas nos indicadores são indicativos de estados com capacidades estatais consideradas altas ou baixas.

Para cada dimensão selecionada, foram relacionados dois indicadores para coleta de dados, representando as habilidades estatais e capacidade de ação. Os atributos são representações da legitimação e ação estatal, condicionando para o desenvolvimento da capacidade subnacional. Utilizamos dados secundários dos anos de 2018 e 2019, uma vez que consideramos que os dados posteriores a 2020 poderiam ser afetados diretamente pela pandemia da Covid-19.

O índice foi construído a partir dos fatores descritos no Quadro 4:

Quadro 4 – Dimensões e indicadores:

Dimensões	Indicadores	Fonte
Dimensão administrativa	Taxa de cobertura vacinal	DataSUS - 2019
	Taxa de alfabetização	IBGE - 2019

Dimensão coercitiva	Taxa de mortes violentas	Anuário de Segurança Pública - 2021
	Taxa de gastos do Estado com o setor de segurança pública	Anuário de Segurança Pública - 2021
Dimensão extrativa	Taxa da receita anual executada sobre a receita e a taxa de desocupação	Tesouro Nacional - 2019
	Taxa de desocupação	IBGE – 2019

Fonte: Elaboração da autora com base nos indicadores selecionados.

Para mensurar a capacidade estatal, seguimos um procedimento semelhante à construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Savoia e Sen, 2012). Inicialmente, definimos os aspectos a serem analisados em cada dimensão, conforme descrito no Quadro 1. Em seguida, criamos um índice sintético para cada dimensão, calculado a partir da média dos valores dos atributos. Como os valores dos atributos são expressos em percentagens, padronizamos esses valores para uma escala de variação entre zero e um. Os dados específicos estão disponíveis no Apêndice A.

Com base nesses indicadores, geramos um índice para cada dimensão. O índice geral da capacidade estatal é obtido calculando a média dos índices das dimensões administrativa, coercitiva e econômica. Os valores resultantes foram categorizados em uma escala de 0 a 1 para fins de análise, em que 1 representa um estado com alta capacidade estatal e 0 indica um estado com baixa capacidade estatal.

Cálculo utilizado:

$$I = (M^1 + M^2 + M^3) / 3$$

Sendo:

I = Índice de capacidade estatal

M¹ = Média secundária dos atributos da dimensão administrativa

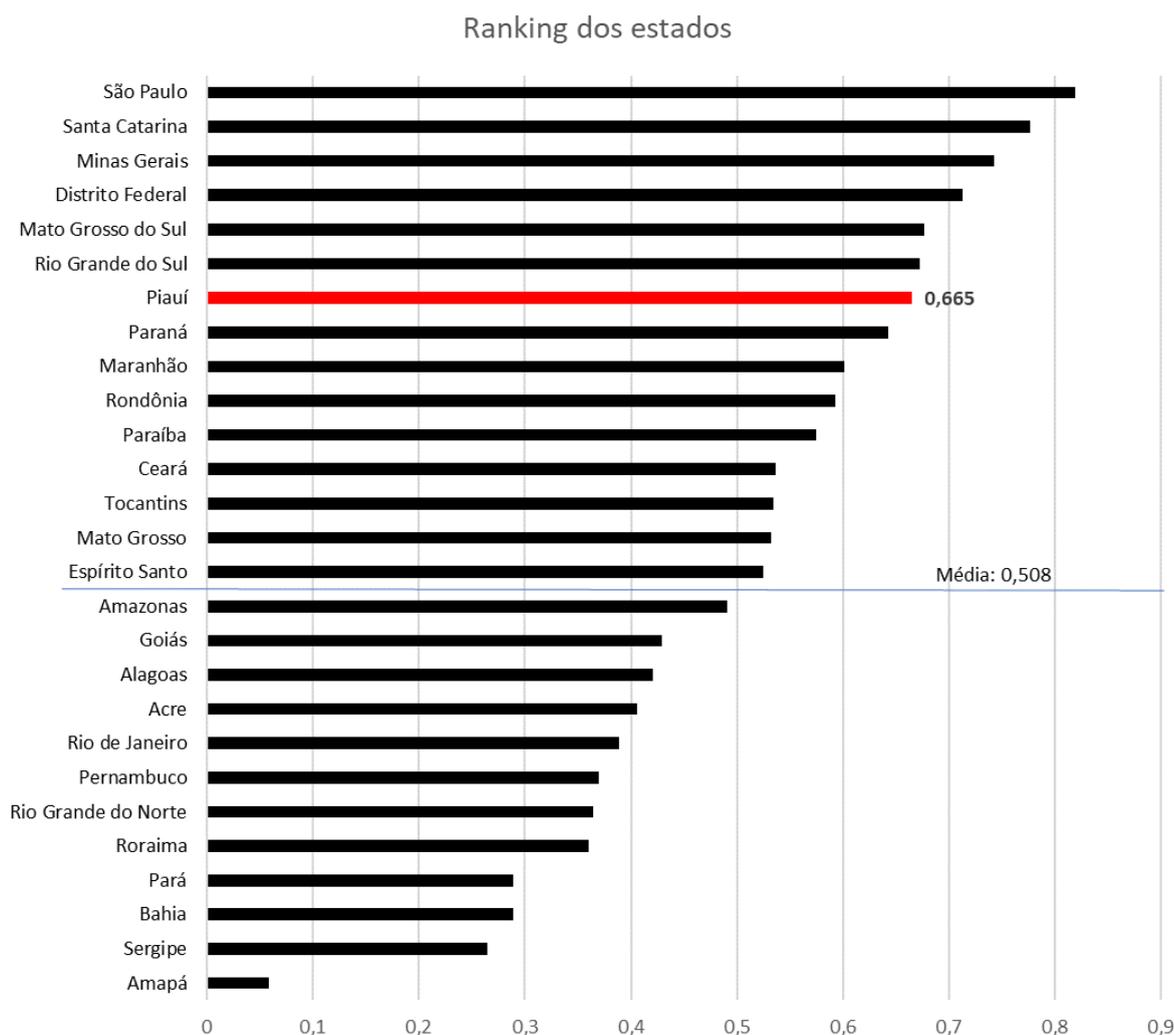
M² = Média secundária dos atributos da dimensão extrativa

M^3 = Média secundária dos atributos da dimensão coercitiva

Média secundária = A média simples dos dois atributos selecionados no Quadro 4.

Com base nesses resultados, os estados foram categorizados de acordo com seus respectivos atributos e organizados de maneira sistemática, como mostrado no Gráfico 4:

Gráfico 1 – Ranking dos estados:



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Apêndice A.

Podemos observar a distribuição dos estados com pontuações tanto altas quanto baixas em relação à capacidade. Isso permite analisar, a partir dos atributos selecionados, as condições disponíveis para os estados, levando em consideração suas diferenças em termos de capacidades estatais e efetividade das políticas públicas.

Observa-se que o estado do Piauí figura entre aqueles com os mais elevados índices de capacidade estatal em todo o país. Além disso, a maioria dos estados se encontra acima da

média nacional deste índice, com o *score* de 0,508. A mediana é de 0,532 e o desvio padrão é de 0,180.

Nesse contexto, a análise da teoria nos casos específicos auxilia na identificação dos componentes cruciais para o desenvolvimento das capacidades subnacionais. Essa análise proporciona uma visão geral das unidades subnacionais brasileiras nesse recorte temporal, permitindo a identificação dos estados com maior ou menor *score* de capacidade estatal.

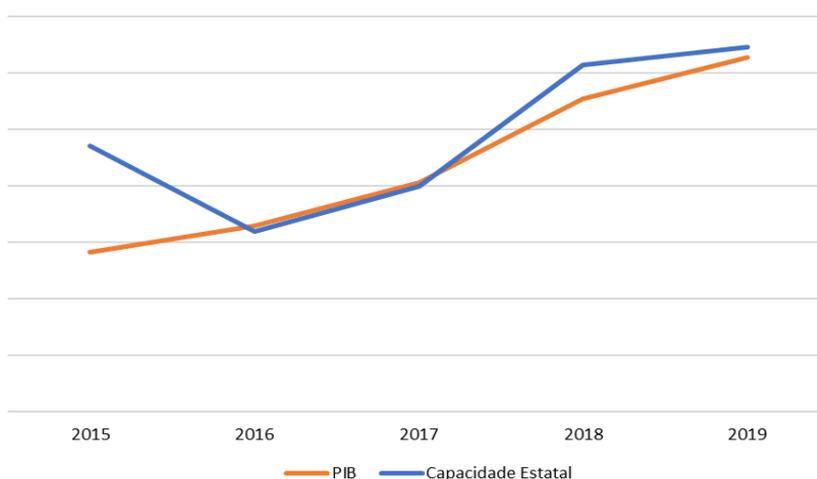
Através do índice de capacidade estatal subnacional, o estado do Piauí fica em destaque, devido seu alto *score* no índice de capacidade estatal comparado aos outros estados. E historicamente o estado apresenta índices de desenvolvimento e crescimento econômico abaixo da média nacional, porém, detém o *score* de capacidade acima de vários estados com situações econômicas mais desenvolvidas, portanto, selecionamos para ser analisado por ser um *outlier*. Por considerar um caso fora da curva, considerando que a literatura que analisa capacidade estatal vincula as habilidades estatal à desenvolvimento (Gomide e Boschi, 2016; Kocher, 2010), torna-se relevante uma análise aprofundada do enquadramento conceitual da capacidade no contexto específico do Piauí.

2.3. SELEÇÃO DO CASO

Para selecionar o caso a ser analisado, inicialmente, consideramos os estados com os maiores índices de capacidade estatal subnacional. Entre os dez melhores colocados, observamos a presença de dois estados localizados na região Nordeste, que historicamente apresentam índices socioeconômicos mais baixos em comparação com outras regiões do Brasil. Os índices que serão analisados serão o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e mortalidade infantil.

Diante desse contexto, optamos por escolher o estado do Piauí, que obteve a pontuação mais alta em capacidade estatal subnacional da região Nordeste. No Gráfico 2, demonstramos a evolução da capacidade estatal e o PIB do Piauí ao longo dos anos.

Gráfico 2 - Crescimento do PIB e do Índice de Capacidade de 2015 a 2019:



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do PIB e do ICES.

O gráfico apresentado evidencia um aumento concomitante na capacidade estatal e no Produto Interno Bruto (PIB). Contudo, é importante notar que o Piauí continua figurando entre os estados com menor desenvolvimento econômico do país, mesmo diante do crescimento anual e do aumento da capacidade estatal.

Em 2019, o Piauí registrou alguns dos piores índices socioeconômicos em todo o Brasil. Para ilustrar essa situação, apresentamos os rankings nacionais do IDH, IDEB e mortalidade infantil em 2019:

Gráfico 3 - Ranking de IDH em 2019:



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Este gráfico evidencia que, em uma classificação dentre os 27 estados brasileiros, o Piauí se encontra na 23ª posição, revelando-o como um dos estados com os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano.

Gráfico 4 - Ranking do índice de mortalidade infantil em 2019:



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao analisar o Gráfico 4, o Piauí figura entre os 10 estados com as maiores taxas de mortalidade infantil, sendo o 20º dos 27 estados brasileiros. Representando um índice negativo em relação a qualidade de vida da sociedade.

Gráfico 5 - Ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2019:



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao examinar o ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no gráfico 5, é possível observar que o Piauí não se situa entre os estados com as condições mais favoráveis para a educação básica no país: o estado ocupa a 13ª posição em comparação aos 27 estados brasileiros.

Ao analisar esses dados, mostra-se que o estado do Piauí enfrenta desafios significativos em seu processo de desenvolvimento e crescimento comparado com outros estados brasileiros. Sua classificação na 23ª posição no ranking nacional do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) reflete áreas em que melhorias substanciais são necessárias para elevar a qualidade de vida da população. Além disso, ocupar o 8º lugar em relação à taxa de mortalidade infantil destaca a urgência de investimentos na área da saúde. Por fim, a 13ª posição no IDEB reforça a importância de reformas educacionais para elevar a qualidade da educação básica e, assim, contribuir para o desenvolvimento do estado.

O estado do Piauí foi selecionado como caso de estudo para analisar a capacidade estatal subnacional, pois é um caso que questiona as relações entre as capacidades e seus resultados descritos na literatura. O estado apresenta um índice de capacidade estatal elevado, mas seu desempenho socioeconômico não condiz com o resultado: ao observarmos outros estados federativos com menor índice de capacidade estatal que o Piauí e seus resultados, percebemos que o Piauí apresenta uma capacidade estatal maior e resultados inferiores a estes estados.

Esse fenômeno aponta para uma situação em que o Piauí reúne as condições consideradas fundamentais na teoria para o desenvolvimento da capacidade estatal e, por conseguinte, para o crescimento do estado. No entanto, os resultados observados não refletem essas expectativas. Com isto, o estado foi selecionado para analisar a literatura referente à capacidade estatal subnacional com o objetivo de entender estas condições .

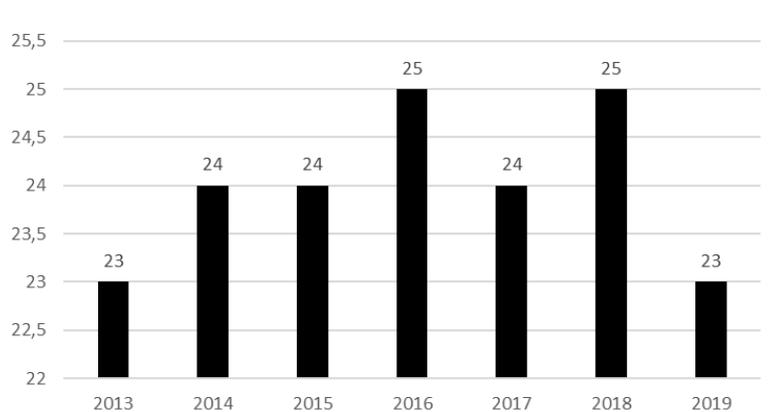
3. ANÁLISE DO CASO

De acordo com os dados do IBGE, em 2019, o estado do Piauí seria o 20º estado em tamanho populacional, com 3.272.000 habitantes, detém um histórico de economia extrativista e está geograficamente localizado próximo à região amazônica do país. Ao longo do tempo, o Piauí desenvolveu práticas clientelistas e patrimonialistas, o que dificultou o desenvolvimento estatal e resultou em uma situação econômico-financeira fragilizada (Martins, 1979).

Essas condições adversas afetaram significativamente os principais índices de desenvolvimento do estado, incluindo os índices de Desenvolvimento Humano (IDH), de educação, de saúde, o índice de Gini e o Produto Interno Bruto (PIB). Como resultado, o Piauí é frequentemente classificado como um dos estados mais pobres e negligenciados, com baixa participação política e interação social (Bezerra, 2011).

O PIB do Piauí, ao longo dos anos, foi um dos menores do país, dentre as 27 unidades subnacionais brasileiras. Como exposto no Gráfico 6 com os dados de 2013 até 2019:

Gráfico 6 - Posição do Piauí no ranking nacional do Produto Interno Bruto (PIB):



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O gráfico acima revela que ao longo dos anos, o estado do Piauí tem consistentemente ocupado posições desfavoráveis no que se refere ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em comparação com outros estados brasileiros. Nesse contexto, quanto mais alta a posição no ranking, pior é o desempenho do PIB do estado.

No entanto, a partir do fortalecimento dos governos estaduais e do foco em modernizar as estruturas administrativas, o Piauí buscou implementar uma reforma administrativa em 2003. Conforme observado por Abrucio (1999), as reformas

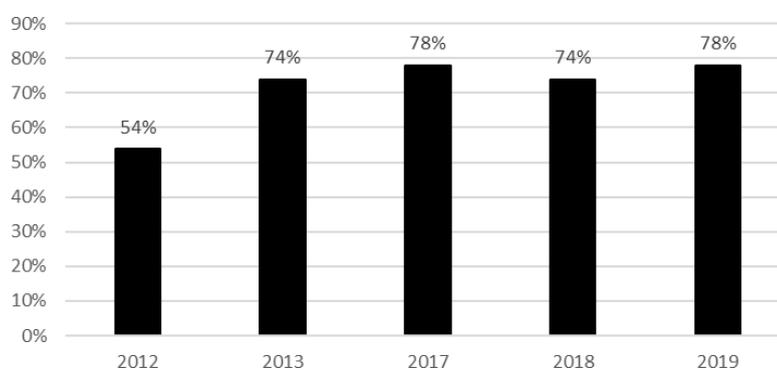
administrativas em diferentes estados brasileiros não geraram resultados uniformes e, em alguns casos, levaram à desorganização das estruturas e à redução das capacidades.

Com o passar do tempo, essas estratégias governamentais contribuíram para o aumento da arrecadação de recursos e dos investimentos, apesar das características históricas do estado. O objetivo era capacitar, redistribuir e aprimorar os órgãos e entidades que compõem a administração pública estadual (Fernandes, Moraes e Nascimento, 2015). Esse processo resultou na reestruturação da administração pública estadual e no aumento do número de servidores estatutários nos órgãos que compõem a burocracia estadual.

O estado do Piauí registrou um aumento significativo no número de servidores estatutários nos órgãos diretos ao longo dos anos, posicionando-se como um dos estados com maior contingente de servidores estatutários em comparação com os demais estados brasileiros, acima de 75% dos servidores estaduais. De fato, em 2019, o Piauí ocupou a 12ª posição no ranking nacional.

O Gráfico 7 apresenta as informações relativas ao estado do Piauí no período de 2012 a 2019, enquanto o Gráfico 8 retrata a evolução desses dados, juntamente com o índice de capacidade estatal. Nesse período, o estado expandiu a quantidade de servidores estatutários em comparação com todo o corpo administrativo dos órgãos diretos estaduais. O Piauí se destaca por possuir uma porcentagem superior à média dos estados, representando 78% do corpo administrativo estadual, a média nacional de estatutários na administração direta é de 75%. Isso o coloca entre os 15 estados com um perfil burocrático estatutário.

Gráfico 7 - Percentual de servidores estatutários nos órgãos estaduais no Piauí:



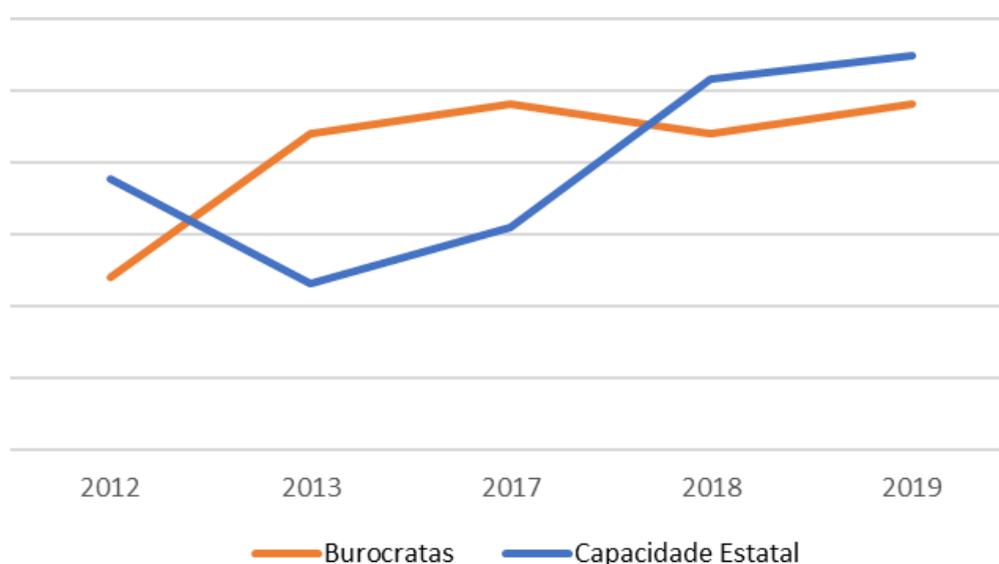
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ESTADIC do IBGE.

Através da análise do gráfico, é possível pontuar um crescimento no contingente de servidores estatutários, indicando uma burocracia mais estável. Conforme os dados do ESTADIC de 2018 do IBGE, na esfera da administração direta, aproximadamente 47% dos servidores possuem formação de nível superior ou pós-graduação. Quando focamos exclusivamente nos servidores estatutários, notamos que cerca de 44% deles detêm qualificações de nível superior ou pós-graduação. Em comparação com outros estados, o Piauí ocupa a 14ª posição no ranking nacional em termos de servidores com ensino superior ou pós-graduação, com uma média nacional de 52%.

Conforme Lotta (2021) destaca, o processo de implementação de políticas públicas está ligado às interações da burocracia com os atores sociais, bem como às habilidades e qualificações das organizações que promovem a execução dessas políticas, exercendo influência direta na qualidade dos serviços oferecidos. Nesse sentido, a burocracia desempenha um papel fundamental na eficiência das políticas públicas e no impacto sobre o desenvolvimento socioeconômico da sociedade.

Ao analisar o aumento da estabilidade da burocracia e o crescimento da capacidade estatal, é possível notar que não há uma relação direta entre a estabilidade e o crescimento da capacidade ao longo dos anos, como demonstrado no Gráfico 8:

Gráfico 8 - Crescimento percentual de servidores estatutários nos órgãos estaduais e de capacidade estatal do Piauí ao longo dos anos:



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do ESTADIC-IBGE e do ICES.

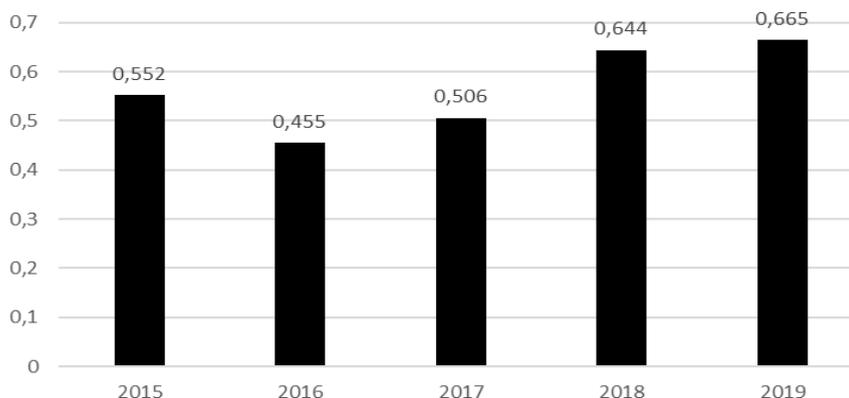
Os dados apresentados nestes gráficos são disponibilizados pelo ESTADIC-IBGE ao longo de vários anos, essa fonte não realiza levantamentos de forma anual, o que explica a sequência cronológica nos anos representados no gráfico. Ao comparar a média nacional da capacidade estatal subnacional com o *score* de 0,508 e a média nacional de estatutários na administração direta de 75%, a relação entre as duas condições é fundamental porém não é determinante para o desenvolvimento estatal subnacional.

O componente burocrático desempenha um papel central nas discussões sobre a capacidade estatal subnacional (Souza, 2018). A estrutura burocrática é fundamental para o desenvolvimento das habilidades de atuação do Estado e desempenha um papel crucial no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Além disso, a qualidade e eficiência das políticas estão diretamente ligadas à competência da estrutura burocrática.

Além disso, o Estado passou por uma mudança estrutural em sua economia, com investimentos na produção de grãos, o que impulsionou o desenvolvimento da agroindústria. De acordo com o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, o Piauí ficou em quinto lugar entre os estados brasileiros com o maior crescimento acumulado do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2002 a 2016, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, é importante ressaltar que o Estado do Piauí ainda é altamente dependente do setor público, representando 32% do Valor Adicionado Bruto, com sua renda está concentrada em apenas 15 municípios, o que resulta em uma das menores rendas per capita do país e na existência de significativas desigualdades socioeconômicas.

O foco na organização da máquina pública para a melhoria dos serviços públicos e ajustes nas contas do estado foram fundamentais para o crescimento dos índices socioeconômicos. Essa condição apresenta a análise do Índice de Capacidade ao longo dos anos no estado como está no Gráfico 9:

Gráfico 9 – Índice de Capacidade estatal do Piauí (2015 – 2019):



Fonte: Elaboração da autora com base no Índice de Capacidade Estatal Subnacional.

Ao analisarmos as condições essenciais relacionadas ao conceito e às implicações da capacidade estatal, é notável que o estado do Piauí apresenta os fatores necessários para o desenvolvimento, porém, esses atributos não se traduzem plenamente nos índices socioeconômicos do estado. Ao longo dos anos, observamos um crescimento do estado, contudo, essa evolução não se alinha proporcionalmente com a capacidade estatal, quando comparada a outros estados.

No entanto, mesmo com esses esforços, o Piauí ainda enfrenta desigualdades sociais e baixo desenvolvimento socioeconômico. Mesmo com todos os fatores levantados como essenciais para a capacidade estatal subnacional e conseqüentemente o desenvolvimento estatal, não se traduz em resultados coerentes, com baixos números socioeconômicos.

Isso permite pontuar que, para resultados eficientes da ação estatal, é necessário mais do que a capacidade estatal com as condições selecionadas, mas condições externas que influenciem no processo de ação estatal. As habilidades descritas como fundamentais para o desenvolvimento da capacidade e conseqüentemente o desenvolvimento socioeconômico não são determinantes ao analisar o estado do Piauí.

Essas disparidades são particularmente acentuadas quando comparamos a capacidade do Piauí com estados que têm uma história de desenvolvimento mais robusto, como Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia. Esses estados passaram por reformas significativas e contam com um maior capital de investimento, além de apresentarem índices socioeconômicos mais favoráveis do que o Piauí. Isso evidencia que a configuração da capacidade estatal pode variar consideravelmente dependendo das circunstâncias e dos fatores externos ou históricos que influenciam cada estado em particular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi analisar os fatores que influenciam a capacidade estatal em nível subnacional, estabelecendo o conceito de capacidade subnacional e avaliando como diferentes determinantes afetam o desenvolvimento das capacidades dos estados brasileiros. Neste contexto, a pesquisa concentrou-se em uma análise de caso do estado do Piauí, por ser um caso *least likely*.

Inicialmente, exploramos o conceito de capacidade estatal e sua dinâmica em nível subnacional, identificando seus atributos característicos e destacando suas diferenças em relação à capacidade em nível federal. Além disso, examinamos os fatores que são característicos da capacidade estatal subnacional e suas influências no desenvolvimento das unidades subnacionais..

Como parte deste estudo, desenvolvemos um índice de capacidade subnacional (ICES), permitindo uma avaliação da classificação dos estados brasileiros em relação à sua capacidade subnacional, com base em dados de 2019. Este índice foi construído com base em três dimensões essenciais: administrativa, coercitiva e econômica, destacando a importância dessas dimensões na caracterização da capacidade estatal subnacional. Deste índice, os estados brasileiros foram ranqueados para avaliar quais possuíam maior ou menor capacidade estatal subnacional, assim foi selecionado o estado do Piauí.

Nossa análise do estado do Piauí, que possui uma alta capacidade estatal, apesar de apresentar índices socioeconômicos notavelmente baixos, destaca a complexa relação entre a capacidade estatal e o desenvolvimento socioeconômico em nível subnacional. Isso difere das expectativas tradicionais da teoria da capacidade estatal, que pressupõe uma relação direta entre uma capacidade estatal alta e uma melhoria no desenvolvimento socioeconômico.

Dessa forma, representa que as condições estatais determinadas como fundamentais no processo de desenvolvimento estatal não são influências diretas nos resultados das políticas públicas, fatores externos e históricos também podem influenciar no processo de formulação e implementação de políticas públicas nos seus resultados.

Os resultados desta pesquisa ressaltam que, embora a capacidade estatal seja crucial para a eficácia governamental e a oferta de serviços públicos, sua influência no desenvolvimento econômico e social não está intrinsecamente relacionada. A capacidade estatal subnacional não é um fator isolado que determina o desenvolvimento estatal, condições externas e regionais

também influenciam nos resultados das ações públicas para a sociedade.

Os resultados deste estudo também ressaltam que a capacidade estatal, embora fundamental para a eficiência governamental e a prestação de serviços públicos, não é um fator isolado que determina o desenvolvimento socioeconômico. Ao invés disso, uma série de variáveis, incluindo a distribuição de recursos, implementação de políticas públicas, desigualdades regionais e inclusão social, influenciam os resultados socioeconômicos.

As unidades subnacionais dependem de diferentes elementos para execução das políticas públicas, cumprimento da agenda governamental e para seu desenvolvimento. No entanto, para alcançar resultados positivos e eficientes para a sociedade, é necessário um conjunto de relações, habilidades e estruturas internas e externas da unidade subnacional. A profissionalização da burocracia, por exemplo, é um fator necessário para a estruturação da máquina pública, com a média nacional dos estados acima de 70% de servidores com ensino superior.

O Estado do Piauí possui uma administração profissionalizada, crescimento econômico e crescimento na capacidade de investimento, porém, ainda figura os menores índices socioeconômicos ligados ao IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), mortalidade infantil, PIB (Produto Interno Bruto) e IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Historicamente é um estado marcado pela dificuldade de melhoria das condições sociais, com práticas patrimonialistas que resultam em baixo crescimento comparado a outros estados.

Em última análise, este estudo desafia a ideia direta de uma relação linear entre capacidade estatal e desenvolvimento, e nos lembra que o desenvolvimento é um fenômeno multifacetado que requer abordagens que levem em consideração a complexidade das realidades locais.

A partir deste estudo, podemos pontuar a necessidade de pesquisas que se concentrem nas capacidades estatais em nível subnacional, uma vez que são os estados que desempenham um papel central na execução das políticas públicas, o que, por sua vez, resulta em melhorias para a sociedade e no desenvolvimento das unidades subnacionais. Esperamos que esta pesquisa contribua para abrir novas discussões sobre a capacidade em nível subnacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDISON, Helen. J. **Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political Science literature.** LSE Research Paper. 2009.
- AGUIAR, Rafael B., LIMA, Luciana L. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração.** BIB, São Paulo, n. 89, pp. 1-28, 2019.
- ANASTASIA, Fatima., OLIVEIRA, L. L. C. **Instituições políticas, Capacidades estatais e Cooperação Internacional: África do Sul, Brasil e China.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. Rio de Janeiro: IPEA. 2015.
- BENNETT, A; ELMAN, C. **Qualitative research: recent developments in case study methods.** Annual Review of Political Science, 9 (June), pp. 455-476. 2006.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sergio; TAYLOR, Matthew. **State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 30, No. 1, pp. 105–124, 2017.**
- BEZERRA, Douglas Moraes. **Reformas administrativas no Brasil: o caso do governo do estado do Piauí.** 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Públicas; Gestão Organizacional) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.
- CÁRDENAS, M. **State Capacity in Latin America.** Global Economy and Development at Brookings Institution, p. 1-50, 2010.
- CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. Capacidade estatal e burocracia: uma abordagem dos setores de energia e transporte. In: MARLO, J. *et al* (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais.** Brasília: Enape Ipea, Cap. 4, p. 135-178. 2017.
- CENTENO, M.A.; KOHLI, A.; YASHAR, D.J. **Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics.** In *Developing State Capacity*, Cambridge University Press. 2017.
- CINGOLANI Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures,** MERIT Working Papers 2013-053, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT). 2013.
- CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. **Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals.** World Development, v. 72, p. 191-207, 2015.

CREPON, Carl M., HUNZIKER, P., CEDERMAN L. **Roads to rule, roads to rebel: Relational state capacity and conflict in Africa**. Journal of conflict resolution. 65 (2-3): 563-590. doi: 10.1177 / 0022002720963674. 2021.

CRONERT, Axel; HADENIUS, Axel. **Institutional foundations of global well-being: Democracy, state capacity and social protection**. International Political Science Review. P. 1-20. 2020.

DIMITROVA, Antoaneta; MAZEPUS, Honorata; TOSHKOV, Dimiter; CHULITSKAYA, Tatsiana; RABAVA, Natallia; RAMASHEUSKAYA, Ina. **The dual role of state capacity in opening socio-political orders: assessment of different elements of state capacity in Belarus and Ukraine**, East European Politics. 2020.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERNANDES, Ciro; PALOTTI, Pedro. **Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira?** Revista de Administração Pública. 53. 687-710. 10. 2019.

FERNANDES, A. S. A.; MORAES, D. B.; NASCIMENTO, A. M. **Reformas administrativas nos estados brasileiros: o caso da reforma administrativa do estado do Piauí**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, n. 67, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando; KOGA, Natália; VIANA, Rafael. **State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service**. Revista de Sociologia e Política, [S.l.], v. 28, n. 74, p. 1-22, dez. 2020. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/78512>>.

FOA, Roberto S., NEMIROVSKAYA, Anna. **How state capacity varies within frontier states: a multicountry subnational analysis**. Governance: Na International Journal of Policy, Administration, and institutions, v. 29, n.3. p.411-432. 2015.

GOERTZ, G. **Social Science concepts: a user's guide**. Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (Des) vantagens comparativas no Brasil. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, p. 15-50. 2016.

GOMIDE, Alexandre., PEREIRA, Ana K., MACHADO, Raphael. **The concept of state capacity and its operationalization in empirical research**. International Public Policy Association. University of Pittsburgh. 2018.

GOMIDE, A. A.; SÀ E SILVA, F.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e políticas públicas: Passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: Leonardo

- Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares. (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. 1ed.Brsilia: Ipea, v. 2, p. 231-246. 2014.
- GRIN, Eduardo. **Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais**. Revista Teoria e Sociedade, 20, pp.121-143. 2012.
- GRIN, Eduardo; DEMARCO, Diogo J.; ABRUCIO, Fernando L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: Grin, F; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.) **Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. 2021.
- GRUNDHOLM, A.T., THORSEN, M. **Motivated and Able to Make a Difference? The Reinforcing Effects of Democracy and State Capacity on Human Development**. St Comp Int Dev 54, 381–414. 2019.
- HANSON, Jonathan K. **Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?**. St Comp Int Dev. 50. 304-330. 2015.
- HANSON, Jonathan K. **State capacity and the resilience of electoral authoritarianism: Conceptualizing and measuring the institutional underpinnings of autocratic power**. Internacional Political Science Review. (1), 17-32. 2018.
- HANSON, Jonathan K.; SIGMAN, Rachel. **Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research**. APSA 2011 Annual Meeting Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1899933>. 2013.
- HOLLANDA, Pedro P. T. M. ALVES, Pedro A. Necessidades de capacitação dos servidores da área de infraestrutura: desafios e perspectivas para criação de capacidades estatais. In: **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. PAULA, Jean M. P. PALOTTI, Pedro L. M. CAVALCANTE, Pedro L. C. ALVES, Pedro A. Brasília: Enap e Ipea, 2017.
- KOCHER, M. A. **State capacity as a conceptual variable**. Yale Journal of International Affairs, v. 5, p. 137-145, 2010.
- Koivu, K. L., & Hinze, A. M. (2017). **Cases of Convenience? The Divergence of Theory from Practice in Case Selection in Qualitative and Mixed-Methods Research**. PS: Political Science & Politics, 50(04), 1023–1027. doi:10.1017/s1049096517001214
- LOUREIRO, Maria Rita; CALABREZ, Felipe. **Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional**. Revista de Sociologia e Política, [S.l.], v. 28, n. 75, p. 1-18, jul. 2021.

LEE, Melissa M., ZHANG, Nan. **Legibility and the informational foundations of state capacity**. *The Journal of Politics*, v.79, n.1. <http://dx.doi.org/10.1086/688053>. 2016.

MAHONEY, J. **Estratégias de inferência causal em análise de Small-N**. *Métodos Sociológicos & Pesquisa*, 28(4), 387-424. 2000.

MARENCO, André. **Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, Dec. 2017.

MARTINS, Agenor de Sousa. **Piauí: Evolução, realidade e desenvolvimento**. Teresina: fundação: Cepro, 1979.

MIRANDA, G.; OLIVEIRA, V. **Capacidade estatal e eficácia na política de atenção à criança e adolescente**. *Revista do Serviço Público*, 69(1), pp. 145-180. 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i1.1783.

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

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

QUISPE, Madai U. **La desigual capacidad del Estado en América Latina: Análisis de sus fundamentos históricos**. *Polít. gob, México*, v. 24, n. 2, p. 435-457, dic. 2017.

REZENDE, Flávio. **Razões Emergentes para a validade dos estudos de caso na Ciência Política comparada**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 6, p. 297-337, 2011.

SAVOIA, Antonio; KUNAL, Sen. **Measurement and Evolution of State Capacity: Exploring a Lesser Known Aspect of Governance** (2012). *Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper 10*, 2012.

SOIFER, Hillel D. **Measuring State Capacity in Contemporary Latin America**. *Revista de Ciência Política*, n. 3, v. 32, pg 585-598, 2012.

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

SOUZA, Celina., FONTANELLI, Flavio. **Capacidade Estatal e Burocrática: Sobre Conceitos, Dimensões e Medidas**. In: **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos – Experiências Recentes das Políticas das Desigualdades**. IPEA – Brasília, 2020.

- SKOCPOL, T. Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.). **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SULLIVAN, Heather. **Subnational State Capacity and the Repression of Protest: Evidence from Mexico**. Political Research Quarterly. P. 1-12. 2020.
- TOCK, Fabiana; GRIN, Eduardo José; GONZALEZ, Lauro. **Os estados e o Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e de São Paulo**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1026-1039, Oct. 2020.
- TRIGOSO, Nicolás; SULCA, Frank. **Una lectura de las capacidades estatales desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú**. Gest. polít. pública, Ciudad de México , v. 28, n. 2, p. 473-500, 2019.
- VACCARO, Andrea. **Measures of state capacity: Same same, but diferente?** Qog Working Paper Series. ISSN 1653-8919. 2020.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**, vol. 1. Brasília: Conceitos fundamentais. 1991.
- WILLIAMS, Martin J. **Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform**. Journal of Institutional Economics, 17 (2), 339-357. doi: 10.1017 / S1744137420000478. 2021.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities**. Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2017.
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos**. 2.ed. São Paulo: Bookman, 2001.

APÊNDICE

Apêndice A – Atributos para mensuração

Estados	Administrativa		Extrativa		Coercitiva	
	Taxa de analfabetismo - 2019	Taxa de cobertura vacinal - 2019	Taxa de receita anual executada sobre a receita prevista	Taxa de desocupação (%) - 2019	Taxa de crimes violentos. Taxa por 100 mil/hab	Participação das despesas realizadas com a Função Segurança Pública no total das despesas
Acre	0,12	0,63	1,03	0,15	33,60	0,11
Alagoas	0,17	0,91	1,01	0,15	32,40	0,13
Amapá	0,06	0,75	0,94	0,17	54,50	0,12
Amazonas	0,05	0,78	1,16	0,14	28,30	0,11
Bahia	0,13	0,80	1,05	0,17	40,40	0,10
Ceará	0,14	0,71	0,96	0,11	25,80	0,11
Espírito Santo	0,05	0,65	1,06	0,11	26,50	0,10
Goiás	0,05	0,78	1,06	0,11	32,10	0,14
Maranhão	0,16	0,68	0,76	0,14	22,10	0,12
Mato Grosso	0,06	0,77	1,03	0,08	26,00	0,13
Mato Grosso do Sul	0,05	0,77	1,05	0,08	17,30	0,10
Minas Gerais	0,06	0,69	0,99	0,10	13,40	0,16
Pará	0,08	0,69	1,08	0,11	40,60	0,12
Paraíba	0,16	0,70	0,99	0,12	23,40	0,13
Paraná	0,05	0,79	1,03	0,09	19,40	0,08
Pernambuco	0,12	0,75	1,01	0,16	35,70	0,09
Piauí	0,16	0,82	1,02	0,13	17,90	0,07
Rio de Janeiro	0,02	0,72	0,99	0,15	34,60	0,16
Rio Grande do Norte	0,13	0,75	1,02	0,13	36,00	0,10
Rio Grande do Sul	0,03	0,84	0,96	0,08	17,70	0,08

Rondônia	0,06	0,61	0,98	0,08	22,60	0,11
Roraima	0,05	0,65	1,25	0,15	36,20	0,07
Santa Catarina	0,02	0,82	1,01	0,06	11,40	0,09
São Paulo	0,03	0,79	0,98	0,13	8,90	0,05
Sergipe	0,14	0,72	0,97	0,15	42,10	0,11
Tocantins	0,10	0,97	0,97	0,11	25,90	0,13
Distrito Federal	0,03	0,75	0,95	0,13	15,30	0,04