



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADEMICA DE CIENCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FELIPE RODRIGUES BRAGA

**CENTRALIZAR OU DESCENTRALIZAR? EFEITOS DA PARTILHA DE PODER
INSTITUCIONAL SOBRE A CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO NA
AMÉRICA LATINA ENTRE 1990-2015.**

CAMPINA GRANDE/PB

2026

FELIPE RODRIGUES BRAGA

**CENTRALIZAR OU DESCENTRALIZAR? EFEITOS DA PARTILHA DE PODER
INSTITUCIONAL SOBRE A CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO NA
AMÉRICA LATINA ENTRE 1990-2015.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP), da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Orientadora: Prof. Dra. Kelly Cristina Costa Soares

CAMPINA GRANDE/PB
2026

Universidade Federal de Campina Grande - UFCG
Sistema de Bibliotecas - SISTEMOTECA
Catalogação de Publicação na Fonte. UFCG - Biblioteca Central

B813c Braga, Felipe Rodrigues.
Centralizar ou descentralizar? efeitos da partilha de poder institucional sobre a capacidade administrativa do Estado na América Latina entre 1990-2015 / Felipe Rodrigues Braga. – 2026.
77 f. : il. color.

Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2026.
"Orientação: Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares".
Referências.

1. Capacidade Administrativa Estatal. 2. Descentralização do Poder. 3. Federalismo. 4. Participação Cidadã. 5. América Latina (1990-2015). I. Soares, Kelly Cristina Costa. II. Título.

UFCG/PB

CDU 32:35(043.3)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

FELIPE RODRIGUES BRAGA

"CENTRALIZAR OU DESCENTRALIZAR?
EFEITOS DA PARTILHA DE PODER
INSTITUCIONAL SOBRE A CAPACIDADE
ADMINISTRATIVA DO ESTADO NA AMÉRICA
LATINA ENTRE 1990-2015"

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política como pré-
requisito para obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

Aprovada em: 27/02/2026

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG
Orientadora

Prof. Dr. Saulo Felipe Costa - PPGCP/UFCG
Examinador(a) Interno

Profa. Dra. Mariana Batista - PPGCP/UFPE
Examinador(a) Externo



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/02/2026, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Batista da Silva, Usuário Externo**, em 27/02/2026, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo Felipe Costa, Usuário Externo**, em 27/02/2026, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **6275713** e o código CRC **43DCB095**.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

REGISTRO DE PRESENÇA E ASSINATURAS

ATA DA DEFESA PARA CONCESSÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA EM 27 DE FEVEREIRO DE 2026

CANDIDATO(A): **FELIPE RODRIGUES BRAGA**. COMISSÃO EXAMINADORA: Kelly Cristina Costa Soares, Doutora, PPGCP/UFCG, Presidente da Comissão e Orientadora; **Saulo Felipe Costa**, Doutor, PPGCP/UFCG, Examinador(a) Interno(a); **Mariana Batista**, Doutora, PPGCP/UFPE, Examinador(a) Externo(a). "**CENTRALIZAR OU DESCENTRALIZAR? EFEITOS DA PARTILHA DE PODER INSTITUCIONAL SOBRE A CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA ENTRE 1990-2015**"

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Estado e Governo.

HORA DE INÍCIO: 14h – na sala 414, CH e pelo link: <https://meet.google.com/ymm-npxn-czc>

Em sessão pública, após exposição, o candidato foi arguido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo demonstrado suficiência de conhecimento e capacidade de sistematização no tema de sua dissertação, obtendo conceito **APROVADO**. Face à aprovação, declara o(a) presidente da Comissão, achar-se o examinado, legalmente habilitado a receber o Grau de Mestre em Ciência Política, cabendo a Universidade Federal de Campina Grande, como de direito, providenciar a expedição do Diploma, a que o mesmo faz jus. Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata, que é assinada por mim, Márcia Cristina e os membros da Comissão Examinadora. Campina Grande, 27 de fevereiro de 2026.

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG
Presidente da Comissão e Orientadora

Prof. Dr. Saulo Felipe Costa - PPGCP/UFCG
Examinador(a) Interno(a)

Profa. Dra. Mariana Batista - PPGCP/UFPE
Examinador(a) Externo(a)

Felipe Rodrigues Braga

Discente

Márcia Cristina

Secretária

2 - APROVAÇÃO

2.1. Segue a presente Ata de Defesa de Dissertação do candidato Felipe Rodrigues Braga, assinada eletronicamente pela Comissão Examinadora acima identificada.

2.2. No caso de examinadores externos que não possuam credenciamento de usuário externo ativo no SEI, para igual assinatura eletrônica, os examinadores internos signatários certificam que os examinadores externos acima identificados participaram da defesa de dissertação e tomaram conhecimento do teor deste documento.



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/02/2026, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Batista da Silva, Usuário Externo**, em 27/02/2026, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Rodrigues Braga, Usuário Externo**, em 27/02/2026, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo Felipe Costa, Usuário Externo**, em 27/02/2026, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA CRISTINA MARQUES PORTO, SECRETÁRIO (A)**, em 27/02/2026, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **6275652** e o código CRC **DF64A32**.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este mestrado, não poderia deixar de agradecer às pessoas que caminharam e estiveram comigo ao longo desta jornada, ajudando e incentivando minha formação tanto quanto cientista político, como também como ser humano.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG, na pessoa da coordenadora e professora DRa Kelly Cristina Costa Soares, pela oportunidade de desenvolvimento enquanto cientista e pesquisador ao longo desses dois anos. Com certeza, saio mais preparado para meus objetivos profissionais do que quando entrei.

Aos meus mestres, por toda disponibilidade em repassar seus conhecimentos. Em especial, a minha orientadora professora Dra Kelly Soares, cujas aulas teóricas foram responsáveis por gerar a investigação da presente pesquisa. Além disso, agradeço a paciência e as correções ao longo deste um ano de qualificação e defesa da dissertação.

Ao professor Fábio Machado, responsável por fazer meus olhos brilharem com a Ciência Política quando eu era apenas um calouro com uma semana de curso no bacharelado em Ciências Sociais, minha eterna gratidão. A paixão e amor com que pratica a docência me impactou todas as vezes que tive a oportunidade de ser seu aluno e estagiário.

Ao meu professor Clovis de Melo, pela oportunidade de me desenvolver como pesquisador quando fui bolsista PIBIC sobre sua orientação, e pela orientação durante o processo da graduação, meu muito obrigado. Todas as aulas, grupos de pesquisa, dicas e conversas que tivemos me ajudaram a criar uma perspectiva profissional enquanto Cientista político.

Ao meu professor Saulo Felipe Costa, por toda a influência teórica e metodológica que teve sobre minha trajetória até aqui, minha gratidão. Seu humor nas aulas e seu rigor para com a importância da ciência e do método científico me marcaram, e tento demonstrar isso enquanto pesquisador.

Ao meu professor na graduação, Luiz Henrique, cujas aulas incentivavam o pensamento crítico e o questionamento sobre o senso comum, meu muito obrigado. Seus questionamentos durante as trocas que tivemos me fizeram repensar, e aprimorar, muitas ideias e posicionamentos.

Aos meus pais, José Ésio Braga e Rita de Cascia, por todo amor, dedicação e esforço em fornecer sempre a melhor estrutura possível para minha educação desde criança, meu eterno amor e gratidão. A crença do meu pai, um mecânico que teve que começar a trabalhar ainda

criança para se sustentar e não teve oportunidade de concluir o ensino médio, de que a educação é a melhor forma de mudar de vida e transmitiu isso ao seu filho, é a razão pela qual estou aqui hoje. Pai, essa vitória é nossa.

Em especial a minha mãe, por toda amizade, companheirismo e apoio que nunca deixou faltar em todos os momentos bons, ruins e de dúvidas durante essa trajetória. Por aguentar meu mau humor durante o processo de escrita da dissertação e do processo seletivo, por sua fé inabalável e pelas incontáveis orações que fez e faz por mim, razão pelo qual estou aqui hoje. Mãe, esse título é nosso.

Ao meu tio Damião, pelo incentivo de, assim como ele, enveredar pelo caminho da pós-graduação e me apoiar, mostrando disponibilidade para me ajudar todas as vezes que precisei, meu eterno agradecimento.

Meu muito obrigado aos amigos que fiz e estiveram comigo durante esta caminhada: Amanda, Helena, Emanuel, Flávia, Nathália, Yan, Luiz Felipe, Kaio, Manoel, Alisson, Dalyana, Fábio, Matheus e Maria Júlia, cuja histórias de vida me ensinaram o verdadeiro significado de alteridade, além dos inúmeros debates intelectuais que me fizeram evoluir como cientista social e pesquisador. Em especial, ao meu melhor amigo Lucas Porto, que se tornou um irmão no primeiro dia de aula na graduação. Seu esforço e dedicação enquanto pesquisador e seu companheirismo como amigo é uma motivação para mim.

Finalmente, meu agradecimento ao meu time de coração, Clube de Regatas do Flamengo, pelo ano mágico de 2025, que trouxe alegria e satisfação durante o difícil processo de escrita da dissertação e seleção de doutorado. Em especial, De Arrascaeta, pelos incontáveis gols e assistências durante a temporada, e a Danilo pelo gol do título da libertadores. “Uma vez Flamengo, Flamengo até morrer!”.

"And then dance if you wanna dance
Please brother take a chance
You know they're gonna go
Which way they wanna go
All we know is that we don't
Know how it's gonna be
Please brother let it be
Life on the other hand
Won't make us understand
We're all part of the masterplan."
(Oasis, The Masterplan)

A questão de por que algumas nações são ricas e outras pobres não é uma questão de geografia, cultura ou ignorância das políticas certas. É uma questão de instituições — das regras criadas pelo homem que moldam os incentivos e o comportamento. **(ACEMOGLU; ROBINSON. Por que as nações fracassam: as origens do poder , prosperidade e da pobreza, 2012, p. 56)**

LISTA DE SIGLAS

FE	Efeitos Fixos (<i>Fixed Effects</i>)
GMM	Método Generalizado de Momentos (<i>Generalized Method of Moments</i>)
ICA	Índice de Capacidade Administrativa
PIB	Produto Interno Bruto
RAI	<i>Regional Authority Index</i>
RE	Efeitos Aleatórios (<i>Random Effects</i>)
V-Dem	Varieties of Democracy
VIF	Fator de Inflação da Variância (<i>Variance Inflation Factor</i>)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis	48
Tabela 2 – Matriz de correlação de Pearson	51
Tabela 3 – Modelos lineares simples – ICA Burocrático	52
Tabela 4 – Determinantes da Capacidade Burocrática – comparação entre efeitos fixos e aleatórios	54
Tabela 5 – Determinantes da Capacidade Burocrática – Modelos com erros clusterizados por País.....	56
Tabela 6 – Modelos com efeito não-linear da Autonomia Regional	58
Tabela 7 – Modelos dinâmicos GMM para capacidade burocrática	60
Tabela 8 – Comparação de testes de diagnóstico entre modelos	62

RESUMO

O trabalho investiga em que medida a partilha de poder institucional, mediante autonomia regional e participação cidadã, aumenta a capacidade administrativa do Estado na América Latina entre 1990 e 2015. Contrapondo-se à tradição centralizadora weberiana, a hipótese inicial postula efeitos positivos da descentralização e da participação. A revisão teórica percorre o ressurgimento dos estudos estatais, as dimensões da capacidade estatal e os debates sobre desenho institucional na região. O método empregado desenvolve análise de dados em painel para 20 países, com modelos estáticos, dinâmicos e GMM. A variável capacidade administrativa encontra-se operacionalizada pelo Índice de Capacidade Administrativa Imparcial; a autonomia regional, pelo *Regional Authority Index*; e a participação, por indicadores do V-Dem. Os resultados mostram uma relação mais matizada do que o esperado. Em relação ao regime político, a investigação identificou uma associação positiva entre a democracia e a capacidade burocrática. Não obstante, os modelos dinâmicos e GMM sugerem coevolução e causalidade recíproca. A autonomia regional perde significância ao controlar heterogeneidade não observada, indicando que sua associação deriva de trajetórias históricas compartilhadas. A participação atua mais como componente de arquiteturas democráticas amplas do que como fator independente. A principal descoberta da investigação encontra-se na alta persistência temporal da capacidade burocrática (cerca de 77%), reforçando seu caráter histórico e incremental. Nesses termos, o estudo buscou dar uma contribuição ao desempenho da ciência política de demonstrar, através da estatística, que o discernimento sobre a construção estatal na América Latina passa pela superação de dicotomias simplistas, ao levar em conta arranjos que combinem autonomia responsiva, coordenação intergovernamental, legitimidade democrática e profissionalismo burocrático.

Palavras-chave: Capacidade estatal; Descentralização; Federalismo; Participação; América Latina.

ABSTRACT

This study investigates to what extent the sharing of institutional power, through regional autonomy and citizen participation, increases state administrative capacity in Latin America between 1990 and 2015. Countering the Weberian centralizing tradition, the initial hypothesis posits positive effects of decentralization and participation. The theoretical review covers the resurgence of state studies, the dimensions of state capacity, and the debates on institutional design in the region. The method employed develops panel data analysis for 20 countries, using static, dynamic, and GMM models. The variable administrative capacity is operationalized by the Impartial Administrative Capacity Index; regional autonomy, by the Regional Authority Index; and participation, by V-Dem indicators. The results show a more nuanced relationship than expected. Regarding the political regime, the investigation identified a positive association between democracy and bureaucratic capacity. However, the dynamic and GMM models suggest coevolution and reciprocal causality. Regional autonomy loses significance when controlling for unobserved heterogeneity, indicating that its association derives from shared historical trajectories. Participation acts more as a component of broad democratic architectures than as an independent factor. The main finding of the investigation lies in the high temporal persistence of bureaucratic capacity (approximately 77%), reinforcing its historical and incremental nature. In these terms, the study sought to contribute to the performance of political science by demonstrating, through statistics, that the understanding of state-building in Latin America requires overcoming simplistic dichotomies, by considering arrangements that combine responsive autonomy, intergovernmental coordination, democratic legitimacy, and bureaucratic professionalism.

Keywords: State capacity; Decentralization; Federalism; Participation; Latin America.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Problema de pesquisa e objetivos	19
2 O RESSURGIMENTO DOS ESTUDOS SOBRE O ESTADO	20
2.1 Contexto histórico, Estado e ciência política no século XX	20
2.2 Capacidade estatal como novo campo de estudos.....	22
2.3 Estudos aplicados em capacidade estatal	24
2.4 Dimensões em disputa: do poder infraestrutural à qualidade burocrática.....	27
3 A IMPORTÂNCIA DO AMBIENTE INSTITUCIONAL	31
3.1 Desenhos institucionais latino-americanos: o legado colonial e o dilema centralização-descentralização na formação estatal	31
3.2 Autonomia regional e descentralização: Da fragmentação à coordenação multinível como capacidade.....	33
4 DA DICOTOMIA À SUPERACÃO: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO PARA A CAPACIDADE ESTATAL NA AMÉRICA LATINA	36
5 METODOLOGIA	39
5.1 Estratégia metodológica e operacionalização de variáveis.....	39
5.2 Análise descritiva e exploratória.....	44
5.3 Modelos de regressão linear simples.....	44
5.4 Modelos de dados em painel: efeitos fixos e aleatórios	45
5.5 Modelos dinâmicos em painel: incorporando persistência temporal	46
5.6 Método Generalizado de Momentos (GMM): endogeneidade e viés dinâmico	46
5.7 Testes de diagnóstico e robustez	46
5.8 Limitações metodológicas	47
6 RESULTADOS	48
6.1 Análise descritiva dos resultados	48
6.2 Correlações bivariadas: associações preliminares e suas limitações	51
6.3 Modelos lineares simples: o risco do viés de variável omitida.....	52
6.4 Modelos multivariados: controlando a heterogeneidade não observada.....	54

6.5 A descoberta da persistência: dinâmicas temporais da capacidade estatal.....	56
6.6 Não-linearidades e pontos ótimos: qualificando a relação entre autonomia e capacidade.....	58
6.7 Causalidade recíproca e co-evolução: evidências dos modelos GMM	60
6.8 Testes de robustez e validade das inferências.....	62
CONCLUSÃO	63
LIMITAÇÕES E PESQUISAS FUTURAS	66
REFERÊNCIAS	68
ANEXO A - INSTRUÇÕES PARA REPLICAÇÃO DA ANÁLISE EMPÍRICA.....	74
A.1 Objetivo.....	74
A.2 Estrutura dos arquivos	74
A.3 Pré-requisitos técnicos	74
A.4 Passo a passo da replicação	75
A.5 Resultados esperados	76
A.6 Solução de problemas comuns	77
A.7 Verificação da replicação bem-sucedida	77
A.8 Personalização e extensão	78
A.9 Referência aos scripts principais.....	78
A.10 Disponibilidade dos materiais	79
A.11 Contato para suporte.....	79
NOTA FINAL.....	79

INTRODUÇÃO

A capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficaz, eficiente e equitativa é um dos temas centrais da Ciência Política contemporânea, em especial no contexto das democracias emergentes da América Latina. Nas últimas décadas, a região tem sido um laboratório de transformações políticas e institucionais significativas, desde as transições democráticas dos anos 1980 e 1990 até os processos de reforma do Estado, descentralização e experimentação com novos mecanismos de participação social.

Contudo, esses avanços formais não se traduziram necessariamente em melhorias homogêneas na capacidade administrativa dos Estados nacionais, gerando um persistente dilema teórico e prático: em busca de maior efetividade e legitimidade, deve-se centralizar poder e recursos para fortalecer a mão do governo central, ou descentralizar, partilhando autoridade com governos regionais e atores sociais?

Esta dissertação se insere nesse debate, investigando a relação entre a partilha de poder institucional, concretizada em duas dimensões: o grau de autonomia regional (federalismo) e o nível de participação cidadã institucionalizada relacionada à capacidade administrativa do Estado na América Latina, entre 1990 e 2015. O período escolhido abarca a consolidação das democracias pós-autoritárias, a implementação de reformas do Estado (muitas de inspiração neoliberal) e a proliferação de inovações participativas, configurando um cenário fértil para testar hipóteses sobre como diferentes desenhos institucionais afetam a capacidade estatal.

A pergunta de pesquisa que orienta este trabalho é direta: A partilha de poder institucional aumenta a capacidade administrativa do Estado? A hipótese central, derivada de uma tradição teórica mais recente que questiona o viés centralizador clássico, postula que sim: a partilha de poder institucional teria efeito positivo sobre a capacidade administrativa do Estado na América Latina no período estudado.

O argumento subjacente é que arranjos mais descentralizados e participativos, ao incorporarem uma pluralidade de atores e perspectivas, melhorariam os fluxos de informação, a identificação de problemas e a legitimidade das políticas, resultando em uma burocracia mais efetiva e responsiva. Esta visão se contrapõe à tradição weberiana e neo-weberiana clássica, associada a autores como Tilly (1975) e Skocpol (1979), que tendem a associar força estatal com concentração de autoridade, autonomia burocrática e hierarquia.

Para testar essa hipótese, a dissertação estrutura-se em uma análise que combina revisão teórica aprofundada e investigação empírica robusta. O referencial teórico percorre a trajetória

dos estudos sobre o Estado, desde suas fundações até o ressurgimento do tema com o neo-institucionalismo e o projeto "*Bringing the State Back In*". Em seguida, dedica-se ao campo específico da capacidade estatal, discutindo suas principais dimensões (infraestrutural/extrativa versus administrativa/burocrática) e as disputas conceituais e metodológicas em torno de sua operacionalização. A opção aqui recai sobre a dimensão administrativa ou qualidade burocrática, entendida como a existência de uma burocracia impessoal, profissional, imparcial e baseada em regras previsíveis, por considerá-la mais analiticamente robusta para estudos focados na efetividade da implementação de políticas.

A análise da partilha de poder concentra-se em dois eixos. Primeiro, examina-se o desenho territorial do poder, analisando o legado colonial centralizador ibérico e o dilema centralização-descentralização na formação dos Estados latino-americanos, que resultou em trajetórias federativas e unitárias distintas. Segundo, aborda-se a dimensão participativa, superando a dicotomia que opunha participação à eficiência técnica para compreendê-la como um potencial componente da capacidade estatal, especialmente em contextos de fragilidade burocrática.

A investigação empírica utiliza dados em painel para 20 países latino-americanos (1990-2015). A variável dependente (capacidade administrativa do Estado) foi operacionalizada pelo "Índice de Capacidade Administrativa Imparcial" (ICA), proposto por Li e Wright (2023) e construído a partir de dados do V-Dem. As variáveis independentes principais são o grau de autonomia regional (medido pelo *Regional Authority Index - RAI*) e o nível de participação cidadã institucionalizada (índice do V-Dem).

A metodologia empregada apresenta aspectos incrementais e grau relevante de robustez. Nesse aspecto, adotou-se desde modelos descritivos e bivariados até modelos multivariados com efeitos fixos e aleatórios, modelos dinâmicos (que incorporam a persistência temporal) e o Método Generalizado de Momentos (GMM) para lidar com questões de endogeneidade e viés dinâmico.

Os resultados revelam uma realidade mais complexa e matizada do que a postulada pela hipótese inicial. Enquanto análises bivariadas e modelos estáticos sugerem fortes associações positivas entre democracia, participação e capacidade burocrática, a incorporação de controles e da dinâmica temporal modifica significativamente o quadro. O achado mais robusto é a alta persistência temporal da capacidade burocrática (cerca de 77% de um ano para o outro), ressaltando seu caráter histórico e cumulativo.

A autonomia regional não mostra efeito significativo em modelos que controlam heterogeneidade não observada, sugerindo que sua associação positiva com capacidade estatal

pode derivar de trajetórias históricas compartilhadas. Indícios de uma relação não-linear (formato de U-invertado) apontam para a existência de um ponto ótimo de autonomia. A participação apresenta efeitos mais ambíguos, atuando provavelmente mais como componente de arquiteturas democráticas amplas do que como determinante independente. Já a democracia mantém uma associação positiva, mas os modelos mais rigorosos (GMM) sugerem uma relação de co-evolução e causalidade recíproca com a capacidade estatal, em vez de um efeito causal unidirecional simples.

Em suma, esta dissertação contribui para o debate ao demonstrar que a relação entre partilha de poder e capacidade administrativa é profundamente mediada pelo tempo, por legados históricos e por processos de *feedback* institucional. Ela argumenta que superar a dicotomia simplista entre centralização e descentralização é essencial para pensar o fortalecimento estatal na América Latina, apontando para a necessidade de se construir arranjos institucionais que combinem autonomia responsiva com sólidas capacidades de coordenação intergovernamental, legitimidade democrática com profissionalismo burocrático, e inovação participativa com estabilidade institucional.

1.1 Problema de pesquisa e objetivos

A pergunta de pesquisa orientadora deste trabalho é: a partilha de poder institucional aumenta a capacidade administrativa do Estado? A hipótese central, derivada de uma tradição teórica que questiona o viés centralizador clássico, postula que a partilha de poder institucional aumentou a capacidade administrativa do Estado na América Latina entre 1990 e 2015. O objetivo geral consiste em investigar a relação entre descentralização de poder institucional e a capacidade administrativa do Estado, desdobrando-se nos seguintes objetivos específicos: (1) analisar se os instrumentos de partilha de poder (autonomia regional e participação) influenciaram a capacidade administrativa do Estado no período; (2) testar estatisticamente essa relação; e (3) verificar relações não-lineares entre descentralização institucional e capacidade administrativa. Esta dissertação está organizada em cinco capítulos. No primeiro, apresenta-se a introdução, o problema de pesquisa, a hipótese e os objetivos. No segundo, discute-se o ressurgimento dos estudos sobre o Estado e as dimensões da capacidade estatal. No terceiro, analisa-se a importância do ambiente institucional na América Latina. No quarto, detalha-se a metodologia empregada. No quinto, expõem-se os resultados da análise empírica. Nas

considerações finais, sintetizam-se as principais conclusões, limitações e implicações do estudo.

2 O RESSURGIMENTO DOS ESTUDOS SOBRE O ESTADO

2.1 Contexto histórico, Estado e ciência política no século XX

A trajetória do Estado como objeto de estudo é reflexo direto de eventos e transformações sociais e políticas ocorridas durante séculos. Os eventos fundadores da modernidade política, como a Revolução Gloriosa (1688) e a Revolução Francesa (1789), não configuraram somente novas estruturas institucionais, mas novas categorias teóricas para compreendê-las. Maquiavel (2010), particularmente preocupado e interessado na unificação italiana num período de conflitos entre principados e repúblicas, realiza uma ruptura fundadora ao separar a política da moral e focar na efetiva manutenção e fortalecimento do Estado. Hobbes (1974), influenciado pela guerra civil inglesa, argumenta pela necessidade de um Estado soberano e absoluto como antídoto a guerra de todos contra todos, enquanto Locke (1998), em reflexo dos valores da Revolução Gloriosa, defendeu um governo limitado baseado em consentimento dos governados. Essa relação entre autoridade estatal, liberdade individual e ordem social permanecerá no cerne dos estudos da política.

O alvorecer do século XX é marcado pela crise do Estado liberal, na esteira de acontecimentos como a Primeira Guerra (1914) e da Revolução Russa (1917). É nesse contexto de crise que emerge a obra de Weber, que, analisando a consolidação do Estado nacional alemão, foca em duas dimensões: conceitualiza o Estado como “detentor do monopólio legítimo da força física”; e dá ênfase à burocracia racional-legal, que seria responsável por criar aparatos administrativos impessoais e eficientes. Essas duas condições, que podemos chamar de capacidades, seriam pré-requisitos para a existência de um Estado moderno e funcional (Weber, 1999).

A Grande Depressão de 1929 expôs os limites do modelo de Estado liberal clássico, gerando necessidades de respostas que a ortodoxia liberal não possuía. É neste vácuo que ganha proeminência a teorias de Keynes (1936), como justificativa para intervenções do Estado na economia em tempos de crise. Com o fim da Segunda Guerra (1939-1945) e o processo de reconstrução dos diversos países afetados, um Estado interventor se tornou uma necessidade.

Nos países centrais, foi adotado o modelo de bem-estar social, focado em prestação de serviços públicos e regulação econômica, enquanto na América latina a teoria estruturalista serviu como base para projetos desenvolvimentistas que colocavam o Estado no comando do processo de industrialização, sendo visto como o motor do progresso (Bresser-Pereira, 1984).

Contudo, as crises do petróleo na década de 1970 e o fenômeno do estagflação experimentado por diversos países abriu brecha para o retorno de um liberalismo repaginado. Influenciado por autores como Friedman (1962), os governos de Thatcher na Inglaterra e de Reagan nos Estados Unidos inauguraram os discursos neoliberais que vieram a ser seguidos em países em desenvolvimento, incentivando desregulamentação, privatizações e austeridade fiscal (Rezende, 1996). O contexto de crise fiscal (O'Connor, 1973) e do avanço do discurso neoliberal forçou o retorno do Estado como agenda de pesquisa, em que o problema passou a ser: por que alguns Estados falham em suas funções? (Scott, 1998).

É neste ambiente intelectual que se consolida uma das mais influentes correntes teóricas ao estudo do Estado: o neo-institucionalismo. Em resposta ao comportamentalismo e as teorias macrossociais que negligenciaram o papel das instituições formais, o neo-institucionalismo, nas suas vertentes histórica, racional e sociológica (Hall e Taylor, 1996), trouxe de volta o papel das regras do jogo, formais e informais, como variáveis centrais para explicar resultados políticos e econômicos. North (1990) argumentou que instituições estáveis e bem desenhadas são fundamentais para reduzir incertezas e moldar incentivos, influenciando a qualidade das políticas e do desenvolvimento.

O projeto "*bringing the state back in*" (trazer o Estado de volta) é outro marco importante. Organizado por Evans, Skocpol e Rueschemeyer (1985), os autores identificaram que a ciência política havia negligenciado a autonomia relativa do Estado e sua capacidade de moldar os fenômenos sociais, políticos e econômicos. De agora em diante, a estrutura e capacidade do aparelho estatal se tornaria uma variável independente crucial (Skocpol, 1979).

Em simultâneo, a terceira onda de democratização (Huntington, 1994) que era experimentada sobretudo em países do leste europeu e latino-americanos acrescentou nova complexidade, em que as transições de regimes autocráticos para regimes democráticos não garantiram estabilidade. Przeworski (1991) verificou que a sobrevivência da democracia depende intimamente do desempenho econômico e, fundamentalmente, da capacidade do Estado em garantir direitos e fornecer bens públicos. Na América latina, O'Donnell (1998) chama atenção para o fato de que, apesar da democratização, muitos países continuavam a possuir baixos índices de indicadores de Estado de direito, como o alto grau de violência, dificultando a ampliação do processo democrático.

Passado o otimismo com o pós-Guerra Fria, Fukuyama (2004) faz uma importante distinção neo-institucional entre escopo (funções que o Estado desempenha) e a força (capacidade de implementar funções com eficiência), argumentando que as reformas neoliberais cometeram o erro de reduzir o escopo sem antes construir a força, que acabou por gerar Estados disfuncionais, sobretudo na América latina e em alguns países do leste europeu.

Em suma, podemos dizer que o Estado como objeto de estudo está intimamente ligado aos fenômenos políticos, sociais e econômicos de suas respectivas épocas. No século XX, não foi diferente, em que sua atuação e o seu papel foram colocados em xeque, como em eventos da Crise de 1929, como a Segunda Guerra Mundial, o modelo de bem-estar social e as reformas neoliberais. Quanto a seu arcabouço teórico, o surgimento do neo-institucionalismo e o projeto “*bringing the state back in*” (Evans, Skocpol e Rueschemeyer, 1985) foram responsáveis por colocar o Estado de volta ao papel de centralidade, fundamentando os estudos de capacidade estatal na ciência política.

2.2 Capacidade estatal como novo campo de estudos

É neste ambiente político e intelectual, onde a centralidade do Estado e seu papel na promoção de desenvolvimento e qualidade de vida ganham relevância, que se inaugura o campo de estudos de capacidade estatal por volta dos anos de 1980. Fortemente influenciados por uma linha weberiana e pelo novo institucionalismo, Cingolani (2013) observa que os novos estudos sobre capacidade estatal vão circular em torno de dois temas centrais: a importância do monopólio da coerção e o papel fundamental de uma burocracia altamente profissional, inaugurando uma agenda de pesquisa com múltiplas dimensões e conceitos.

O trabalho de Tilly (1975) é um dos primeiros a utilizar a demonstrar a influência weberiana sobre os, até então, novos estudos de capacidade estatal. Preocupado em analisar a formação de Estados europeus, o autor observa que o desenvolvimento desses Estados não se deu de maneira linear, mas sim através de séculos de conflitos e negociações, em que a guerra e sua preparação assumiram um papel de destaque para desenvolver esses Estados.

Definindo capacidade estatal como a habilidade do Estado de controlar territórios e populações, organizar a coerção e arrecadar recursos para sua manutenção, Tilly (1975) observa que os Estados que apresentaram avanços ao longo do tempo na capacidade estatal possuíam sempre três pilares: capacidade de organizar e gerenciar recursos para travar guerras, como um exército profissional; capacidade de arrecadação para sua manutenção e financiamento para guerra; uma burocracia eficiente, capaz de manter a ordem pública e prestar serviços.

Já Skocpol (1979) vai inovar utilizando capacidade estatal como variável independente ao analisar, comparativamente, revoluções ocorridas na França, Rússia e China. Definindo capacidade estatal como a habilidade das organizações estatais de implementarem políticas de forma eficaz, manter a ordem e gerenciar recursos, o autor vai demonstrar que as estruturas estatais em que estão submetidos os atores influenciam a natureza das revoluções, e que uma vez findada a revolução, a formação do Estado terá sido influenciada por esse processo.

Na mesma linha, Reeves (1982) destaca que o sucesso ou fracasso do Estado em implementar políticas passa pela sua intrínseca ligação com suas estruturas organizacionais (estruturas e atores locais) e pela capacidade de mobilizar a sociedade. Para o autor, a visão comum que se tinha de capacidade estatal como uma burocracia weberiana eficiente e previsível com hierarquia e autoridade legal estaria ultrapassada, propondo uma visão que foca em interdependência entre atores onde o Estado seria mais um deles, juntamente com governos locais, empresas privadas e grupos de interesse.

Mann (1984) é responsável por fazer a distinção entre as capacidades despóticas (capacidade de impor mandatos) e infraestrutural do Estado (capacidade de adentrar no território e implementar políticas), acrescentando uma diferenciação dos tipos de capacidade de infraestrutura que os pesquisadores vão adotar nas suas definições e indicadores de capacidade estatal. São elas, segundo Soifer (2008): a capacidade material do Estado (ex: sistema de coleta de informações); seus impactos na sociedade (ex: vacinação); abrangência territorial (implementar políticas em todo território). Desse modo, o poder infraestrutural teria como responsabilidade a efetividade da implementação das políticas estatais.

Embora a capacidade de arrecadação seja uma variável importante em outras definições de capacidade estatal, Levi (1988) vai desenvolvê-la ao propor uma teoria geral da política tributária dos governantes. Através de um modelo de teoria da escolha racional, o argumento é de que, apesar de todo governante procurar aumento de recursos, essa busca é limitada por fatores como: poderes de barganha em relação aos contribuintes; custos de transação para obter receita e seus horizontes de tempo (expectativa de permanência no poder). Assim, os poderes do Estado seriam diluídos, operando em contextos políticos e econômicos que impõem limites estratégicos às suas ações.

Skocpol (1985) pensa o Estado como ator e estrutura coercitiva e administrativa, a partir disso, faz uma distinção entre autonomia estatal e capacidade estatal. Autonomia estatal seria a capacidade que os funcionários do Estado têm de formular e perseguir objetivos que não necessariamente sejam do interesse ou reflexo de demanda de nenhum grupo, enquanto a capacidade estatal seria a capacidade do Estado em implementar suas políticas de forma efetiva,

dependendo de recursos como uma burocracia profissional e coesa, controle do território e infraestrutura administrativa.

Sobre a importância da burocracia para a capacidade estatal, destaca-se o trabalho de Evans (1995), que busca entender o porquê de alguns Estados falharem na promoção de desenvolvimento, enquanto outros são bem-sucedidos. O autor argumenta que os Estados com sucesso frequentemente apresentam o que ele chama de “autonomia inserida”, que seria a capacidade do Estado em formular e perseguir objetivos de longo prazo, independente de pressões de grupos interesses específicos, ao mesmo tempo que mantém um canal de diálogo e laços com a sociedade e grupos empresariais.

Para que isso se realize, o Estado deve priorizar uma burocracia weberiana profissional e coesa. Os funcionários públicos devem ser selecionados por mérito, possuir estabilidade de carreira e forte senso de pertencimento coletivo a fim de resistir às pressões clientelistas e formular políticas de longo prazo com visão estratégica. Por outro lado, os laços institucionais que conectam o Estado à sociedade não devem ser abandonados. Pelo contrário, devem ser fortalecidos, com as comunicações formais e informais com os interessados formando um conselho pilotado, onde os projetos são discutidos e a implementação é monitorada em conjunto.

Assim sendo, o novo campo de estudos sobre capacidade estatal se estruturou a partir não só da visão do Estado como Estrutura que é moldada, mas também como um ator que molda (Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985), influenciando diretamente a na promoção de desenvolvimento econômico, ainda que focando em elementos unidimensionais (Levi, 1988), ou multidimensionais (Mann, 1984), em que a definição de capacidade estatal muda dependendo do foco da pesquisa. Souza (2024), por sua vez, observa que, diferentemente das definições de capacidade estatal, deve-se considerar um núcleo central de preocupação comum relativo ao papel expressivo do Estado como agente efetivo (ou não) na promoção de políticas públicas.

2.3 Estudos aplicados em capacidade estatal

A pergunta de como um Estado poderia ser efetivo na promoção de políticas de desenvolvimento, juntamente com uma agenda de “boa governança” propostos pelos organismos internacionais como Banco Mundial e FMI nos anos 1990, asseveraram a possibilidade de mensurar capacidade estatal para comparação e reaplicação de casos. Além da ênfase na revolução de credibilidade na economia, passaram a adotar abordagens experimentais

e quase-experimentais, proliferando definições e medidas de capacidade estatal. Assim, o tema passou a ser relacionado a uma variedade de fatores sociais, políticos e econômicos (Cingolani, 2013).

Sobre determinantes políticos, destacam-se estudos como os que relacionam tipo de regime com capacidade administrativa do Estado. Back e Hadenius (2008), por exemplo, mostram que a relação entre Democracia e capacidade estatal não é linear, mas sim em forma de J, podendo existir tanto autocracias e democracias plenas com alta capacidade administrativa do estado, enquanto regimes híbridos ou em transição com baixa capacidade.

Por capacidade administrativa do Estado, Back e Hadenius (2008) referem-se a uma “existência de burocracia racional no sentido weberiano”, onde as decisões são tomadas a partir de imparcialidade e responsabilidade e os atores políticos têm limites definidos de onde podem interferir. Para medir o nível de capacidade administrativa do Estado, os autores escolhem “qualidade da burocracia”, um indicador de desempenho do aparato administrativo, e “controle da corrupção”, argumentando que um alto nível de corrupção indica que as regras administrativas não estão sendo cumpridas.

Ao analisar os efeitos dos regimes políticos sobre a capacidade administrativa do Estado, Charron e Lapuente (2010) apontam para o fato de que a capacidade administrativa do Estado (ou qualidade do governo) é uma condição do desempenho econômico. Em países democráticos, líderes têm incentivos para melhorar a qualidade do governo após um patamar econômico de renda razoável, enquanto líderes de países pobres não recebem incentivos para promover investimentos burocráticos de longo prazo.

Sobre a confusão a respeito dos termos *capacidade administrativa do Estado* e *qualidade do governo*, os autores, apesar de concordarem e utilizarem o conceito de Back e Hadenius (2008), observam que o termo *capacidade* tem sido usado amplamente no sentido de poder infraestrutural de Mann (1984), que é a capacidade do Estado de adentrar na sociedade e “implementar decisões logisticamente políticas em todo o domínio”. Por sua vez, o foco dos autores está menos no tamanho, nível dos recursos e capacidade de aumentar impostos e mais na “vantagem dos recursos que gere”, ou seja, a qualidade (Charron, Lapuente, 2010).

Assim como os regimes, os partidos políticos também serão estudados como variável independente da capacidade estatal. Grassi e Memoli (2016) observam que tanto a democracia quanto o partidarismo dos governos influenciam a capacidade estatal. O argumento é de que a democratização permitiu a participação de novos *players*, que antes não estavam presentes no jogo eleitoral. Isso levou a sucessivas eleições de partidos de esquerda, que, pela sua agenda de bem-estar social, possibilitaram acréscimos de recursos básicos de extração e administração,

levando ao aumento da capacidade administrativa do Estado na América Latina entre 1975-2009.

Em contraponto, Li e Wright (2023) vão examinar a questão do efeito de partidos personalistas sobre a capacidade administrativa do Estado. Ilustrando os casos de Orban na Hungria e Erdogan na Turquia, os autores observam que líderes eleitos sobre partidos personalistas, ou seja, partidos focados na figura do líder e sem disputa entre elites internas, produziam ataques à burocracia administrativa imparcial recrutando burocratas de redes pessoais e expurgando os da administração com objetivo de controle político no curto prazo, sendo possível, assim, fomentar políticas de caráter imediato e acesso às rendas do Estado.

Ao contrário de Grassi e Memoli (2016), que adota o conceito de capacidade estatal usual como capacidade do Estado em “fazer coisas” com aspectos coercitivos, administrativos, extrativos e territoriais (Mann, 1984), Li e Wright (2023) chamam atenção para o fato que mesmo partidos personalistas podem politizar burocracias sem necessariamente atacar a extração de recursos e impulsionar a prestação de serviços públicos. Pelo contrário, podem fortalecê-las.

Por isso, utilizam como indicador de capacidade administrativa do Estado “capacidade administrativa imparcial”, compostas pelas variáveis: respeito do setor público pelas regras; critérios para nomeação na administração do Estado; força de pessoal administrativo do Estado; índice de corrupção no setor público; leis transparentes com aplicação previsível.

Do ponto de vista de fatores sociais, Cárdenas (2010), ao estudar os determinantes da capacidade estatal na América Latina entre 1990-2000, observa os efeitos da desigualdade de renda e da qualidade das instituições na capacidade estatal, a qual é medida por ele através de um indicador de capacidade arrecadatória do Estado, focando em receita tributária total como porcentagem do PIB.

O argumento central é de que há uma correlação negativa entre desigualdade de renda e capacidade estatal, onde sociedades mais desiguais tendem a ter Estados com menor capacidade arrecadatória, corroborando a tese de que elites econômicas exercem seu poder para limitar a capacidade tributária do Estado e evitar a redistribuição. Por outro lado, instituições que promovem *accountability* e estabilidade estão associadas a uma maior capacidade estatal.

Se a desigualdade é um fator importante, Centeno (2002) observa que a falta de conflitos externos na América latina influenciou negativamente o estabelecimento de uma capacidade estatal forte. Discutindo as implicações do trabalho de Tilly (1975), onde “a guerra faz o Estado”, o argumento é de que na América latina aconteceu o inverso. Através de análise histórica e estudos de casos aprofundados, o autor observa que a experiência histórica com a

guerra foi limitada e localizada, e isso resultou na formação de Estados fracos e de baixa capacidade. Os indicadores de baixa capacidade estatal na América latina são: capacidade fiscal limitada; monopólio incompleto da violência; identidade nacional frágil; burocracia frágil e patrimonialista.

Sobre a importância da capacidade estatal na promoção de desenvolvimento econômico, Knusten (2013) investiga as relações de causalidade entre Democracia, capacidade estatal e crescimento econômico de longo prazo em 140 países entre 1820-2002. Utilizando o indicador de “qualidade do governo” para capacidade estatal, os resultados indicam que há um efeito causal positivo e direto da capacidade estatal no crescimento econômico, e embora não ocorra o mesmo com Democracia, ela possui efeito causal direto na capacidade estatal, funcionando como um efeito indireto positivo para o crescimento econômico.

Dincecco e Katz (2025) vão mais fundo ao investigar o impacto da capacidade estatal no desempenho econômico de longo prazo em países europeus desde o final da idade média até a era industrial. Utilizando como indicador de capacidade estatal “receita per capita do governo central”, os autores demonstram como Estados com alta capacidade estatal já no período pré-industrial estabeleceram uma vantagem de desenvolvimento que persistiu por séculos.

A variedade dos estudos de capacidade estatal com foco em variáveis, sociais, políticas e econômicas aqui demonstradas evidencia um conceito intrinsecamente multifacetado que foi ampliado com a introdução de estudos aplicados, cuja operacionalização por meio de indicadores concretos varia conforme a abordagem teórica adotada. Nesse sentido, o objetivo da próxima seção é debater criticamente os indicadores mais utilizados e fazer um panorama geral para fundamentar a escolha de um indicador adequado.

2.4 Dimensões em disputa: do poder infraestrutural à qualidade burocrática

A literatura pode ser organizada em torno de duas grandes tradições, que, embora frequentemente sobrepostas, possuem ênfases distintas: uma que prioriza o poder infraestrutural e as capacidades extrativas do Estado, e outra que se concentra na qualidade e no caráter da administração pública (Aguiar e Lima, 2019).

A primeira tradição, influenciada por Mann (1984) e Tilly (1975), concebe a capacidade estatal primordialmente como o poder do Estado de implementar decisões logísticas em todo o seu território, superando resistências locais. Soifer (2012) é um expoente dessa abordagem contemporaneamente, ao buscar conceitualizar e medir o poder infraestrutural. Para ele, a

capacidade não é sinônimo de presença física do Estado em todo território, mas sim da sua efetividade em exercer autoridade onde se faz presente.

Nessa perspectiva, os indicadores mais utilizados são de natureza coercitiva e extrativa: a capacidade fiscal (receita tributária como percentual de PIB), como em Cárdenas (2010), e Dincecco e Katz (2025), é o indicador mais utilizado para representar a habilidade do Estado em arrecadar recursos. Outros indicadores incluem o monopólio legítimo da violência e presença de infraestrutura estatal em todo território nacional (Soifer, 2012).

Por outro lado, uma segunda tradição, que remonta a Weber (1999), enfatiza o papel da administração pública como cerne da capacidade estatal. Aqui, o foco não está no quanto o Estado pode extrair ou impor, mas no como ele governa. Esta abordagem, adotada por Back e Hadenius (2008) e Charron e Lapuente (2010), define capacidade estatal como a existência de uma burocracia racional-legal, imparcial e profissional.

A lógica é que um Estado pode ser grande em termos de arrecadação e efetivo, mas se a sua burocracia for corrupta, patrimonialista e pouco profissional, sua capacidade para implementar e avaliar políticas de forma eficiente será baixa. Os indicadores mais utilizados nessa vertente são, portanto, relacionados ao controle da corrupção; imparcialidade no recrutamento e na aplicação das regras; previsibilidade das leis e qualidade do governo (Li e Wright, 2023).

Como observado por Aguiar e Lima (2019), é possível encontrar Estados com alta capacidade infraestrutural que não possuem uma burocracia weberiana, assim como Estados com alta qualidade burocrática, mas com alcance territorial limitado. Hanson e Sigman (2021) buscam mensurar essa complexidade, argumentando que capacidade estatal é um conceito latente, composto por múltiplas dimensões que podem ser agregadas.

A medida proposta combina indicadores de capacidade fiscal, militar e burocrática, demonstrando que, embora correlacionadas, essas dimensões são empiricamente distintas. De modo similar, Savoia e Sen (2015) revisam uma gama de indicadores, que vão desde os puramente econômicos (impostos e gastos) até medidas de qualidade institucional (governança e corrupção), concluindo que a escolha do indicador tem implicações diretas para as conclusões sobre os determinantes e consequências da capacidade estatal.

A criação e adoção de medidas agregadas, como as de Hanson e Sigman (2021), gerou uma crítica importante: a agregação de dimensões tão distintas em um único índice pode mascarar mecanismos causais específicos. Vaccaro (2023) examina 16 medidas de capacidade estatal e conclui que, apesar da aparente similaridade, os indicadores são profundamente diferentes em sua construção e no que realmente capturam.

O risco é que um índice agregado dificulte, por exemplo, verificar como um fator político como o partidarismo personalista afeta a qualidade burocrática, sem, necessariamente, impactar a capacidade fiscal, ou até mesmo fortalecê-la para fins de controle político (Li e Wright, 2023).

Souza (2024) chama atenção para esse fato, argumentando que é preciso alinhamento entre o conceito teórico, dimensão escolhida para análise e o indicador empregado, criando clareza conceitual. Para estudos que investigam a implementação de políticas públicas e papel de instituições, a dimensão de burocracia pode ser mais relevante que a de capacidade extrativa, enquanto para análises sobre formação histórica do Estado e papel de cenários de conflito, a dimensão infraestrutural e fiscal poderá ser mais adequada.

Quadro 1: Dimensões e indicadores de capacidade estatal

Dimensão principal	Conceito central	Indicadores típicos	Exemplos na literatura
Capacidade infraestrutural/Extrativa	Poder do Estado para implementar decisões logísticas em todo território e mobilizar recursos.	<ul style="list-style-type: none"> - Receita tributária (% PIB) - Receita per capita do governo central - Monopolio da violência (controle do território) - Densidade de infraestrutura estatal (Escolas, Estradas) 	Soifer (2012); Cárdenas (2010); Dincecco e Katz (2025); Centeno (2002)
Capacidade administrativa/Qualidade da burocracia	Existe uma burocracia impessoal, profissional e que age com base em regras previsíveis.	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade da burocracia - Controle da corrupção - Imparcialidade (Respeito as regras, critérios de nomeação) - Previsibilidade de aplicação de leis 	Back e Hadenius (2008); Charron e Lapuente (2010); Li e Wright (2023); Knutsen (2013); Fukuyama, 2013)

Fonte: elaboração própria a partir de revisão da literatura.

Embora reconheça a importância da dimensão infraestrutural/extrativa, Pires e Gomide (2024) observam que é a dimensão burocrática que adquire predominância nos estudos de capacidade estatal. O argumento é de que a mera existência de recursos é insuficiente para

garantir resultados, enquanto indicadores centrados na burocracia e suas características é o que melhor captura a “capacidade do Estado de fazer as coisas acontecerem”, justificando a sua centralidade na agenda de pesquisa.

Essa dicotomia entre as duas dimensões reflete-se diretamente nas escolhas metodológicas e nas conclusões dos estudos empíricos. A crítica de Vaccaro (2023) a agregação indiscriminada de indicadores reforça a pertinência do alinhamento conceitual defendido por Souza (2024). É neste ponto que a dimensão burocrática adquire predominância explicativa, especialmente nos estudos focados na efetividade do Estado em contextos de políticas públicas.

A justificativa é de que a dimensão burocrática é o mecanismo no qual as outras dimensões se tornam operacionais. Primeiro, enquanto a capacidade fiscal pode flutuar com ciclos econômicos e a capacidade extrativa pode ser desafiada pontualmente, uma burocracia profissional e autônoma representa uma característica mais estrutural e duradoura do Estado, que reforçam ou enfraquecem a resiliência institucional do Estado (Li e Wright, 2023).

Segundo, como observam Pires e Gomide (2024), indicadores de capacidade fiscal (ex: arrecadação tributária) ou presença de infraestrutura acabam por confundir a capacidade pelos seus resultados esperados, criando uma circularidade analítica onde a capacidade estatal é medida justamente pelos produtos que ela deveria explicar.

Este capítulo percorreu a trajetória intelectual do Estado como objeto de estudo, desde suas fundações teóricas até a consolidação do campo de pesquisa sobre capacidade estatal. Foi possível observar o ressurgimento do interesse pelo Estado na ciência política, a partir de abordagens como o neo-institucionalismo e o projeto “*Bringing the state back in*”, posicionando o aparelho estatal como ator central na explicação dos resultados políticos e econômicos.

Nesse contexto emerge o campo de estudos de capacidade estatal, que, herdando a tradição weberiana, se transformou em uma agenda de pesquisa multifacetada. Dividida em duas grandes tradições, uma focada em infraestrutura e no aspecto extrativo e outra no aspecto administrativo, a revisão crítica das dimensões e indicadores revelou que a escolha de medidas não é neutra, influenciando diretamente determinantes e efeitos da capacidade estatal.

Diante disso, a opção por indicadores de qualidade burocrática mostrou-se analiticamente robusta para investigações sobre efetividade estatal, por evitar tautologias e capturar os mecanismos institucionais que realmente convertem recursos em resultados. O próximo capítulo avança para discussão sobre o porquê desenhos institucionais importam para a capacidade estatal e os contextos em que operam às instituições dos países latino-americanos.

3 A IMPORTÂNCIA DO AMBIENTE INSTITUCIONAL

3.1 Desenhos institucionais latino-americanos: o legado colonial e o dilema centralização-descentralização na formação estatal.

A formação dos Estados latino-americanos, no século XIX, foi profundamente marcada pela tensão dialética entre a herança colonial centralizadora ibérica e as pressões descentralizadoras das elites regionais. Segundo Sáez (2003), essa dinâmica configurou trajetórias distintas de formação das instituições estatais entre os países da região, que se transformou em padrões duradouros de relações intergovernamentais.

O legado administrativo ibérico, como demonstrado por Linz e Valenzuela (1997), estabeleceu um modelo de exercício de poder caracterizado pelo centralismo burocrático e pela concentração de poder. O sistema de vice-reinados e capitânicas gerais, embora estivesse presente em vastos territórios, operava sobre uma lógica de cadeia de comando que subordinava as autoridades locais aos comandos da metrópole.

Segundo os autores, “o aparato colonial espanhol, em particular, criou uma cultura política onde a tomada de decisão tende a fluir verticalmente, com limitado espaço para autonomias regionais”. Essa estrutura, herdada pelas novas repúblicas, favoreceu a emergência de presidencialismos fortes e a resistência à centralização do poder (Linz e Valenzuela, 1997).

Ao mesmo tempo que lidavam com a tradição centralizadora, as independências liberaram forças centrífugas como contraponto. Para Mainwaring e Shugart (2002), as elites regionais (caudilhos) passaram a controlar recursos econômicos, redes clientelistas e, frequentemente, milícias privadas, o que causou uma série de investidas desses setores sobre a autoridade central. No caso mexicano, o momento de pós-independência foi marcado por sucessivas rebeliões estaduais com perda de territórios, justamente pela falta de capacidade do governo central em impor sua autoridade nessas regiões.

As disputas entre o centralismo administrativo e as pressões descentralizadoras variaram entre os países, o que resultou em distintos arranjos institucionais. O'Donnell (1999) chama a atenção para o fato de que a Argentina representou o caso mais extremo de federalismo como resultado da derrota do centralismo, onde a constituição de 1853 consagrou um sistema que, nas décadas seguintes, viu a província de Buenos Aires disputar a primazia com o governo nacional.

Enquanto no Brasil, como destacam Nohlen e Fernández (1998), o federalismo da república velha (1889-1930) foi um “pacto oligárquico”, que alternou a presidência entre as

elites de São Paulo e Minas Gerais, garantindo uma relativa estabilidade em troca de autonomia estadual. Sendo assim, poderíamos chamar de um “federalismo como solução negociada”, uma vez que mantinha uma forte descentralização com relativa centralidade.

Já pelo centralismo, o Chile optou por um Estado unitário e centralizado desde a sua fundação. A vitória dos “pipiolos” (centralistas) sobre os “pelucones” (federalistas), na década de 1820, e posteriormente a guerra civil de 1891, consolidaram um modelo onde o governo central manteve um enorme controle sobre as províncias. Esse centralismo, notam Mainwaring e Shugart (2002), facilitou a criação de uma burocracia estatal coesa e eficiente a nível regional.

Na Colômbia e Venezuela, Payne et al (2002) descreve seus sistemas como “federalismos nominais” (federalismo de fachada), onde, na prática, prevaleceu-se um forte centralismo. Na Venezuela, apesar dos aspectos federais, o controle dos recursos petrolíferos pelo governo central a partir do século XX acabou minando a autonomia estadual. Na Colômbia, o centralismo com descentralização manteve as fontes do poder fiscal e administrativo nas mãos do governo nacional.

Mas alguns desses arranjos passaram por transformações. Como argumenta O’Donnell (1999), o federalismo argentino, historicamente descentralizado, transitou para uma maior centralização a partir do governo de Perón (1946-1955), e, mais radicalmente, durante a ditadura militar (1976-1983). Contudo, o retorno à democracia em 1983 reacendeu as tradicionais tensões entre a capital e as províncias do interior, criando um federalismo instável, que alterna entre centralização fiscal e autonomia política local.

No Brasil, o então federalismo inicialmente descentralizado deu lugar, após a década de 1930, a um federalismo crescentemente centralizado, onde o governo federal usou sua vantagem fiscal para coagir e cooptar os Estados (Mainwaring e Shugart, 2002). Segundo Arretche (2012), o processo de centralização pós-1930 não significou o fim do federalismo, mas sua reconfiguração através de um “padrão de dominação centralizadora que convive com instituições federativas”.

O argumento é de que, diferente de outras federações, o Brasil desenvolveu um modelo onde o governo federal concentrou recursos e capacidades de planejamento, enquanto os Estados e municípios mantiveram autonomia administrativa, o que os tornou dependente de transferências federais. Isto permitiu o Estado brasileiro desenvolver uma importante capacidade infraestrutural, apesar das assimetrias regionais (Arretche, 2012).

O México, por sua vez, viveu uma transformação ainda mais radical. O federalismo formal da época revolucionária (1910-1917) foi aos poucos sendo substituído pelo centralismo do Partido Revolucionário Institucional (PRI), que governou o país por sete décadas. Nohlen e

Fernández (1998) observam que “o presidencialismo mexicano desenvolveu mecanismos de controle sobre os Estados que tornaram o federalismo essencialmente nominal, com governadores funcionando como delegados”. A transição democrática no final do século XX reativou as tensões federativas, criando um federalismo instável.

Outro caso de ruptura do modelo original é a Venezuela. De uma federação formalmente descentralizada para um centralismo exacerbado sob o chavismo. Sáez (2003) observa que a combinação do controle petroleiro com um projeto político centralizador permitiu a Hugo Chávez desmontar as frágeis instituições federais venezuelanas, concentrando poder de forma inédita na história do país.

O dilema centralização *versus* descentralização criou trajetórias institucionais diferenciadas, que se refletiram na construção de capacidades estatais dos diversos países. Arretche (2012) chama atenção para o fato que países que encontraram um equilíbrio estável entre centralização e descentralização, como o Brasil pós 1988, desenvolveram maior capacidade de implementar políticas nacionais sem suprimir as identidades regionais.

Desse modo, mesmo no Chile, onde o centralismo sempre predominante criou uma forte capacidade administrativa, Mainwaring e Shugart (2002) alertam que a falta de capacidade do Estado chileno para reconhecer e incorporar a diversidade regional, explica, em parte, os conflitos institucionais que emergiram com mais força durante o século XXI.

3.2 Autonomia regional e descentralização: da fragmentação à coordenação multinível como capacidade

A tradição neo-weberiana que marcou o centro dos estudos de capacidade estatal e a consolidação da abordagem neo-institucionalista nos anos 80 foram responsáveis por associar a capacidade estatal com características que privilegiam o centralismo administrativo e autonomia burocrática como as duas condições essenciais para o sucesso de implementação de políticas públicas.

Para Tilly (1975), por exemplo, capacidade estatal significava, essencialmente, capacidade de coerção e extração. Um Estado forte era aquele que deveria monopolizar a violência, coletar impostos e implementar decisões mesmo contrariado, o que tornava essa visão intrinsecamente centralizadora: se os Estados mais fortes foram os que conseguiram centralizar o poder militar e fiscal, a descentralização era vista como sinal de fraqueza estatal.

Skocpol (1979), por sua vez, identifica que os Estados são atores autônomos que possuem interesses próprios enquanto uma organização que busca sobreviver, expandir seu

poder e implementar suas agendas. Essa definição é centralizadora pois enfatiza a necessidade de autonomia, capacidade de implementação efetiva e a necessidade de estruturas administrativas hierárquicas, responsável pelo sucesso das políticas públicas.

Em contraponto a visão centralizadora, Evans (1995) inova ao perceber que não somente uma burocracia profissional e resistente a pressões bastava para o sucesso das políticas públicas, mas sim uma relação dialética entre as burocracias profissionais e atores sociais estratégicos (setores empresariais) que passariam a municiar a burocracia de informações, melhorando a capacidade de implementação.

Ainda assim, Pires e Gomide (2024) observam que, apesar de Evans (1995) reconhecer a importância dos atores sociais no processo de tomada de decisão com a burocracia, isso não é suficiente. Os autores argumentam que as premissas de centralização e autonomia pressupõem um modelo de Estado que não correspondem à realidade das federações, onde o poder é constitucionalmente dividido e a implementação de políticas depende necessariamente da coordenação entre múltiplos centros de decisão.

Esse argumento ganha robustez quando, considerando as transformações políticas-institucionais ocorridas na virada para o Século XXI, ocorrem mudanças no relacionamento entre Estado, sociedade civil e o setor privado. Processos de privatização, desregulação e descentralização fragmentaram os grandes aparatos estatais centralizados, tornando-se cada vez mais uma categoria anacrônica.

A capacidade do federalismo em lidar com a questão da governança é colocada por Stepan (1999), que criou uma tipologia analítica que distingue dois tipos ideais de federações: o federalismo restritivo da democracia, com características de múltiplos vetos territoriais, representações desproporcionais e constituições difíceis de emendar; e o federalismo possibilitador da democracia, marcado por maior centralização fiscal e política, representação mais proporcional e mecanismos que facilitem a formação de maiorias nacionais.

Na América latina, a adoção de mecanismos do tipo federalismos restritivos da democracia baseados no modelo americano pode ser potencialmente problemática: segundo Stepan (1999), a importação acrítica desse modelo, num contexto marcado por desigualdades, capacidades administrativas baixas e demandas sociais e econômicas podem paralisar a ação estatal devido a vetos territoriais justamente em países que mais necessitam de governos nacionais capazes de implementar reformas abrangentes.

De outro modo, embora reconheça o desafio das assimetrias regionais (Arretche, 2012), Pires e Gomide (2016) observam que, apesar do federalismo brasileiro possuir todas as características limitadoras levantadas por Stepan (1999), o país criou um “federalismo de

coordenação” distinto tanto do centralismo hierárquico weberiano quanto do federalismo dualista norte americano.

A configuração do caso brasileiro, baseada em Estados e municípios com autonomia constitucional, mas competências partilhadas em áreas estratégicas, descentralização de receitas combinadas com forte dependência de transferências federais e conselhos com participação social, regulação cooperativa e sistemas nacionais com implementação descentralizada forjou um tipo de capacidade estatal que necessita e desenvolve habilidades de negociação, mediação e construção de consensos.

Como destacam Capano e Howlett (2022), os instrumentos das políticas públicas não são um ato puramente técnico ou neutro, mas uma escolha política crucial que configura relações de poder e molda os resultados da implementação. Cada instrumento, seja ele regulatório, informativo ou de cooperação, carrega consigo uma norma de ação que define como os atores se relacionam, como os recursos são mobilizados e como os conflitos são processados.

Para Hooghe e Marks (2016), diferentes tipos de problemas de políticas públicas exigem diferentes estruturas de governança: problemas técnicos e padronizáveis podem ser tratados por estruturas funcionais e especializadas, enquanto problemas complexos, territoriais e adaptativos demandam estruturas flexíveis, em rede e multinível. Em contextos federativos como o brasileiro, certos instrumentos são eficazes porque codificam e institucionalizam a interdependência entre os entes, transformando potenciais conflitos em arranjos cooperativos (Pires e Gomide, 2016).

Além disso, estudos como de Lipsky (1980) revelou que os burocratas da linha de frente não são meros executores passivos de políticas, mas “fazedores de políticas” que usam seu poder discricionário para adaptar, negociar e até reformular regras no contato direto com os cidadãos. Lotta (2020) deixa claro isso ao demonstrar como agentes comunitários de saúde e gestores locais desenvolvem capacidades adaptativas e de negociação para lidar com escassez de recursos, diversidade territorial e pressões políticas.

Nesse sentido, os instrumentos de negociações não são apenas fruto de burocratas individuais, mas uma competência institucionalizada e necessária em todos os níveis da máquina estatal. O federalismo eleva a negociação a um princípio fundamental de funcionamento do Estado, exigindo e fomentando habilidades de negociação, construção de coalizões e processamento de conflitos como parte integrante da capacidade estatal (Pires e Gomide, 2016).

4 DA DICOTOMIA À SUPERAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO PARA A CAPACIDADE ESTATAL NA AMÉRICA LATINA.

A análise da relação entre participação e capacidade estatal é historicamente marcada por um impasse teórico entre duas visões. Assim como o nível de autonomia regional que um sistema possui, o grau de participação dos cidadãos na tomada de decisão também é uma ferramenta de partilha de poder, indo de encontro a uma tradição que via na participação ampliada uma ameaça à racionalidade técnica e eficiência administrativa, defendendo uma clara separação entre deliberação política e execução técnica (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Mainz, 1993).

Dargent (2014) vai de encontro a essa perspectiva ao estudar as tecnocracias latino-americanas, onde parte do pressuposto que a complexidade dos problemas de políticas públicas exige conhecimento especializado e estabilidade institucional, que estariam comprometidas pela abertura excessiva as demandas sociais dos diversos grupos de interesse. Sendo assim, a capacidade do Estado em implementar políticas públicas estaria associada à autonomia burocrática e blindagem técnica contra pressões políticas.

Por outro lado, as experiências colocadas pela redemocratização na região apontam para uma literatura que identifica nos mecanismos participativos vetores de aprofundamento democrático e barreiras ao autoritarismo. Avritzer (2009) sobre o Brasil e Pogrebinski (2020) sobre América latina demonstram empiricamente como conselhos, conferências e orçamentos participativos têm mudado a lógica nas arenas decisórias, ampliando a inclusão a grupos marginalizados e direcionando recursos e prioridades das políticas públicas.

Contudo, os argumentos pró-participação encontraram barreiras nos complexos desafios operacionais e os riscos de captura e esvaziamento desses programas. Para superar essa dicotomia entre participação *versus* eficiência, Pires e Gomide (2016) propõe que, uma vez institucionalizada a participação, esse elemento passa a constituir o próprio arranjo estatal, definindo fluxos de informação, repertório de ação e mecanismos de controle.

Além disso, mecanismos de participação podem se tornar componentes da capacidade estatal em contextos em que a burocracia é frágil ou deslegitimada, como apontam Touchton e Wampler (2014) em seu estudo comparativo sobre orçamento participativo. O argumento é de que a participação tende a produzir maiores ganhos em bem-estar social justamente nas regiões com baixa capacidade estatal pré-existente e, embora não substitua uma burocracia qualificada, funciona como instituição compensatória.

A ideia de que a participação pode fortalecer a capacidade estatal também encontra base no trabalho de Carpenter (2001) sobre autonomia burocrática. Ainda que focado nos Estados Unidos, o argumento de que agências estatais adquirem autoridade e capacidade não através do isolamento, mas através do estabelecimento de alianças reputacionais com atores sociais externos permanece.

Nesse contexto, conselhos setoriais, ouvidorias e mecanismos de participação atuam como interfaces que permitem a burocracia testar soluções, identificar falhas de implementação, e assim, melhorar o próprio desempenho. A capacidade técnica seria, desse modo, aumentada pela interação sistemática com públicos diversos, desde que mediada por instrumentos adequados. No entanto, essa relação é frequentemente tensionada por dinâmicas de poder e conflito. Rich (2019) observa que há uma ambivalência da participação institucionalizada. Ao mesmo tempo que ela pode servir de cooptação e ao controle de movimentos sociais, abafando demandas e supervalorizando os líderes, também abre brechas para que ativistas infiltrados na burocracia utilizem recursos e autoridade estatal para impulsionar agendas progressistas, fortalecendo políticas de dentro para fora.

Essa tensão também é demonstrada por Fox (2015), onde o argumento é de que o sucesso de mecanismos de controle social não depende apenas do seu desenho formal, mas fundamentalmente do equilíbrio de poder político entre Estado e sociedade, e da capacidade de resposta das instituições estatais. Isto quer dizer que a participação só gera melhoria na governança quando os cidadãos ou grupos sociais possuem poder efetivo para sancionar governantes, e quando os governantes têm condições organizacionais e financeiras para reagir às demandas. Giraudy *et al* (2022) avançam nessa discussão ao explorar como a mobilização social molda a capacidade de provisão do Estado na América latina. Os autores demonstram que os movimentos sociais não atuam apenas como mandantes, mas frequentemente como coprodutores de capacidade estatal em dimensões como saúde comunitária, assistência social e regularização fundiária.

Nestes casos, a fronteira entre Estado e sociedade adquirem uma linha tênue: organizações sociais executam serviços, fiscalizam contratos e fornecem dados, expandindo o alcance e efetividade da ação pública. No entanto, esse modelo exige arranjos de governança complexos que definem papéis, garantam recursos e estabeleçam mecanismos de prestação de contas mútuas, de modo que não sobrecarregue os atores sociais ou crie dependências insustentáveis. Segundo Pogrebinschi (2017), essa capacidade dos instrumentos participativos em resolver problemas levou a uma mudança de paradigma teórica: as inovações participativas passaram a ser avaliadas não por seu valor democrático intrínseco, mas por sua utilidade

instrumental em lidar e solucionar determinados problemas públicos específicos, de violência urbana à gestão de resíduos.

A utilidade instrumental da participação é analisada por Bouldin e Wampler (2022) quando medem os efeitos da participação no bem-estar. Seus achados sugerem que a mera existência de instituições participativas não garante melhores resultados, onde o que realmente importa é a interação entre a participação e as capacidades estatais, com o efeito da participação sendo positivo em indicadores de saúde e educação em contextos em que o Estado possui capacidade administrativa básica para implementar as decisões discutidas nos fóruns.

Sendo assim, a revisão da literatura indica uma evolução no entendimento da relação entre participação e capacidade estatal na América latina. Inicialmente marcada por um paradigma que as colocava em polos opostos (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Sargent, 2014), às análises passaram a incorporar quadros teóricos mais dialéticos e contextualizados.

Os adeptos ao participacionismo (Avritzer, 2009; Pogrebinschi, 2020) demonstraram como instrumentos como conselhos, conferências e orçamentos participativos podem configurar arenas decisórias, ampliar a inclusão e redirecionar prioridades de políticas públicas, embora reconheça o risco de esvaziamento e captura quando esses instrumentos não são institucionalizados ou enfrentam contextos políticos adversos. No entanto, os estudos que tratam dessa relação como um complemento e co-produção ganham notoriedade: a participação pode fortalecer capacidades estatais especialmente em contextos de fragilidade burocrática, funcionando como instituição compensatória ou criando alianças que ampliam a autoridade e efetividade estatal (Touchton e Wampler, 2014; Carpenter, 2001; Giraudy et al., 2022).

Essa relação, contudo, é mediada por condições contextuais críticas: equilíbrio de poder entre Estado e sociedade (Fox, 2015), capacidade de resposta institucional (Boulding e Wampler, 2022), e o desenho dos arranjos participativos (Rich, 2019; Pogrebinschi, 2017). O resultado não é determinado, mas contingente: a participação pode fortalecer ou enfraquecer a capacidade estatal, dependendo como essas condições se articulam.

Diante desse quadro teórico e visando contribuir com a mesma, essa investigação propõe analisar se os instrumentos de partilha de poder institucional (grau de autonomia regional, nível de participação) aumentaram, ao contrário do que diz uma literatura centralizadora, os níveis de capacidade estatal na América latina entre 1990-2015. O argumento é de que um maior número de *players* influenciando quem implementa decisões pode ser benéfico ao melhorar o fluxo de informações, identificação de problemas e melhora do próprio desempenho (Carpenter, 2001; Giraudy et al, 2022; Pires e Gomide, 2016).

5. METODOLOGIA

5.1 Estratégia metodológica e operacionalização de variáveis.

Para investigar a relação entre “partilha de poder institucional” e capacidade estatal, utilizamos dados que abrange 20 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) ao longo do período de 1990 a 2015. Isso resulta em um painel de até 520 casos-ano (20 países x 26 anos), permitindo uma análise longitudinal e comparativa das dinâmicas institucionais na região.

O recorte temporal justifica-se por abarcar tanto as ondas de redemocratização e reformas institucionais pós ditaduras dos anos 1980-90 (Linz e Stepan, 1996) que transformaram as instituições dos países analisados, quanto 2015 antecede crises econômicas e institucionais que tornaram a reconfigurar essas instituições (Mainwaring e Linán, 2023), permitindo uma análise comparativa mais coesa e robusta.

Como discutido no capítulo 2, este trabalho utiliza como variável capacidade estatal, dimensões que focam na qualidade da burocracia. A justificativa para tal escolha se deu pela capacidade analítica de capturar características estruturais e duradouras do Estado. Enquanto medidas de capacidade infraestrutural (capacidade de arrecadar ou territorialidade) podem refletir tanto a capacidade como seus produtos esperados, uma burocracia weberiana permite que decisões sejam implementadas com previsibilidade, imparcialidade e eficiência.

Além disso, a predominância da dimensão burocrática nos estudos contemporâneos de capacidade estatal decorre da sua relevância causal para efetividade em contexto de implementação de políticas, evitando os riscos de agregação indiscriminada que podem mascarar efeitos de mecanismos específicos (Pires e Gomide, 2024). Portanto, para maior clareza conceitual e robustez explicativa, utilizou-se o indicador de “capacidade administrativa imparcial” proposto por Li e Wright (2023).

Este indicador é um índice baseado em cinco variáveis do V-Dem, são elas:

- Existência de funcionários públicos rigorosos e imparciais no desempenho das suas funções e deveres (v2clrspct).
- Existência de decisões de nomeação na administração estatal baseadas em conexões pessoais e políticas em oposição a habilidades e mérito (v2stcritrecadm).
- Existência de administradores estaduais como funcionários assalariados (v2strenadm).

- Existência de funcionários do setor público que concedem favores em troca de subornos, propinas ou outros incentivos materiais e a frequência dos desvios no que concerne ao uso indevido de fundos públicos ou outros recursos estatais para uso pessoal ou familiar (v2x_pubcorr).
- Existência de ordenamento jurídico, cujas leis sejam claras, bem divulgadas, coerentes (consistentes entre si), relativamente estáveis de ano para ano e aplicadas de forma previsível (v2cltrnslw).

O Índice de Capacidade Administrativa (ICA) foi construído a partir da média simples dos cinco componentes padronizados. Após verificação, constatou-se que quatro variáveis possuíam escala 0-4 enquanto (v2x_pubcorr (corrupção) possui variação 0-1. Todas foram consistentemente padronizadas para a escala 0-1 usando seus limites teóricos. O índice final demonstrou excelente consistência interna ($\alpha=0.858$).

Além disso, foi testado alternativas metodológicas incluindo análise de componentes principais (PCA) que produziu resultados substancialmente equivalentes ($r=0.999$) com a média simples). A escolha pela média simples prioriza transparência e interpretabilidade. Resultados são robustos à exclusão de qualquer componente individual.

Os dados apresentavam 2.9% de valores ausentes concentrados nas variáveis de capacidade administrativa imparcial (ica_burocracia). Seguindo recomendações de Alisson (2001) e Wooldridge (2010) para dados de painel optou-se pela remoção *listwise* (listwise deletion), resultando na perda de 15 observações (dados do Peru) de um total de 520, sobrando 505 casos para análise. Análises de sensibilidade com imputação por média produziram resultados similares, confirmando a robustez da abordagem escolhida.

Para operacionalizar o conceito de “partilha de poder institucional” na dimensão territorial, este trabalho utiliza o *Regional Authority Index* (RAI) desenvolvido por Hooghe, Marks e Schakel (2016, 2020). O RAI é o principal índice que mede a autonomia de governos regionais em 81 países desde 1950 até 2018.

A justificativa se dá por três razões; a abordagem multidimensional, que captura tanto a “autonomia própria” (*self rule*) quanto a “autonomia compartilhada” (*shared rule*); comparabilidade longitudinal, que mantém a consistência ideológica ao longo do tempo; validade empírica, sendo amplamente utilizado em estudos comparados de federalismo e descentralização.

O índice agrega oito componentes em duas dimensões:

- Autonomia própria (*self-rule*) - Poder que os governos regionais exercem em suas

próprias jurisdições:

- Profundidade institucional: existência e autonomia de governo regional.
- Autonomia política: seleção do executivo e legislativo regionais.
- Autonomia fiscal: capacidade de arrecadar e gastar recursos próprios.
- Autonomia de empréstimo: capacidade de contrair empréstimos.
- Representação: existência de assembleia legislativa regional.
- Autonomia compartilhada (*shared-rule*) - influência dos governos regionais na política nacional:
 - Controle do executivo: participação em órgãos executivos nacionais.
 - Controle fiscal: influência sobre política fiscal nacional.
 - Controle de empréstimos: influência sobre política de endividamento nacional.
 - Controle constitucional: participação em reformas constitucionais.

O índice original, que varia de 0 (nenhuma autonomia regional) para 100 (máxima autonomia regional), para fins de facilitar a interpretação dos coeficientes e padronizar com as outras variáveis do banco de dados, foi normalizado para a escala 0-1 através da divisão por 100, resultando na variável “autonomia_regional”. Para testar relações não-lineares também foi incluído o termo quadrático “autonomia_regional_sq”. A distribuição mostra Brasil e Argentina com os maiores níveis de autonomia, padrão consistente que corrobora os argumentos postos pela literatura comparada sobre federalismo na região.

A outra variável de interesse busca mensurar o grau de institucionalização da participação da sociedade civil na vida política (*v2x_cspart*) do V-dem. Como discutido na seção x, a participação pode influenciar na capacidade administrativa do Estado ao melhorar fluxos de informação, identificação de problemas e melhora do próprio desempenho (Carpenter, 2001; Giraudy et al, 2022; Pires e Gomide, 2016).

O índice busca mensurar o grau de institucionalização da participação através de uma escala 0-1, onde 0 é presença de participação institucionalizada, enquanto 1 representa a máxima participação institucionalizada. As quatro dimensões são: envolvimento organizacional; participação em processos políticos; liberdade de discussão pública e diversidade de mídia. Valores mais altos indicam maior institucionalização da participação social através de conselhos, fóruns e conferências.

Baseados nos trabalhos de Back e Hadenius (2008), Charron e Lapuente (2010) e Grassi e Memoli (2016), onde o tipo de regime importa para a capacidade estatal, foi adicionada a variável *v2x_poliarchy* (índice poliarquia), que mede o grau de democracia eleitoral baseado

no conceito de poliarquia de Dahl (1971), cujo modelo analítico mensura a competição política e participação inclusiva.

A operacionalização do índice poliarquia deu-se pela composição de cinco componentes principais: sufrágio universal; limitações ao poder executivo; liberdade de expressão; liberdade de associação e eleições limpas. A escala é 0-1, onde 0 representa uma autocracia completa enquanto 1 representa uma poliarquia plena. Esta variável permite testar se outros elementos democráticos, como controles constitucionais, importam mais para a capacidade estatal que a participação inclusiva.

As variáveis de controle são o logaritmo natural do PIB per capita (\ln_gdppc) do Banco

mundial, e o logaritmo da população total do país (In_populacao), do V-dem.

Quadro 1 – Definição e operacionalização das variáveis empregadas

Variável	Fonte	Tipo
Capacidade administrativa imparcial	V-DEM	Dependente
Grau de autonomia regional	Regional Authority Index (RAI)	Independente
Participação institucionalizada	V-DEM	Independente
Tipo de regime	V-DEM	Independente
PIB per capita	Banco mundial	Controle
População	V-DEM	Controle

Fonte: Elaboração própria.

A investigação empírica sobre os determinantes da capacidade burocrática na América Latina demanda uma estratégia metodológica que contemple tanto as especificidades dos dados em painel quanto os desafios econométricos inerentes à análise de processos políticos de longo prazo. Seguindo o princípio da *robustness check* recomendado por Angrist e Pischke (2009), esta pesquisa adota uma abordagem incremental e multifacetada, partindo de análises

descritivas básicas até modelos econométricos avançados.

A escolha por múltiplas especificações, em vez de um único modelo, justifica-se por três objetivos principais: (1) testar a robustez dos resultados frente a diferentes pressupostos estatísticos; (2) isolar efeitos causais potenciais mediante o controle de variáveis confundidoras; e (3) dialogar com distintas tradições metodológicas na literatura comparada sobre capacidade estatal (Charron; Lapuente, 2010; Back; Hadenius, 2008; Grassi; Memoli, 2016).

5.2 Análise descritiva e exploratória

A primeira etapa consistiu na análise descritiva das variáveis, seguindo recomendações metodológicas padrão para dados em painel (Wooldridge, 2010). A inspeção de medidas de tendência central, dispersão e extremos fornece informações cruciais sobre a variabilidade temporal e transversal dos construtos de interesse. A constatação de que democracia (média = 0,628) e participação cidadã (média = 0,704) apresentam variação substantiva confirma que a amostra inclui casos suficientemente diversos para identificar efeitos potenciais. Ademais, essa etapa preliminar permite detectar valores extremos, distribuições assimétricas e potenciais problemas de mensuração que poderiam enviesar análises subsequentes.

A matriz de correlação complementa essa análise ao revelar relações bivariadas fundamentais. A correlação elevada entre democracia e participação cidadã ($*r* = 0,853$) alerta para potenciais problemas de multicolinearidade, justificando a adoção de modelos separados para essas variáveis em etapas posteriores. Essa decisão metodológica alinha-se com recomendações de Kennedy (2008) sobre o manejo de correlações elevadas entre preditores de interesse teórico distinto.

5.3 Modelos de regressão linear simples

Os modelos de regressão linear simples constituem a segunda etapa da análise, com dois propósitos principais: testar associações isoladas entre cada variável independente e a capacidade burocrática, sem controles; e calibrar expectativas teóricas iniciais. O elevado poder explicativo da democracia ($R^2 = 0,617$) e da participação cidadã ($R^2 = 0,418$) confirma a relevância dessas variáveis, legitimando sua inclusão em modelos multivariados mais complexos. Contudo, conforme alertam Lieberman (2005) e Pepinsky (2019), análises bivariadas em estudos comparativos frequentemente sofrem de viés de variável omitida,

tornando necessária a transição para modelos com controles mais rigorosos.

5.4 Modelos de dados em painel: efeitos fixos e aleatórios

A análise central deste trabalho emprega modelos de dados em painel com efeitos fixos (FE) e aleatórios (RE), representando um avanço metodológico significativo em relação a estudos transversais anteriores. A escolha entre essas especificações fundamenta-se em considerações teóricas e estatísticas.

Modelos com efeitos fixos (FE)

Os modelos com efeitos fixos adotam a seguinte especificação geral:

$$ICA_{it} = \alpha + \beta_1 Autonomia_{it} + \beta_2 Democracia_{it} + \beta_3 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

onde μ_i representa efeitos fixos por país e λ_t efeitos fixos anuais. Essa especificação controla heterogeneidade não observada invariante no tempo, absorvendo características históricas, culturais e institucionais estáveis que poderiam correlacionar-se tanto com as variáveis independentes quanto com a capacidade burocrática. Ao eliminar diferenças estáticas entre países, os modelos FE identificam como mudanças *intra-país* na autonomia regional, democracia e participação associam-se a mudanças na capacidade burocrática ao longo do tempo.

Modelos com efeitos aleatórios (RE)

Os modelos com efeitos aleatórios adotam especificação similar, mas tratam a heterogeneidade não observada como aleatória:

$$ICA_{it} = \alpha + \beta_1 Autonomia_{it} + \beta_2 Democracia_{it} + \beta_3 X_{it} + u_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

onde $u_i \sim N(0, \sigma^2)$. Diferentemente dos FE, os RE permitem estimar efeitos de variáveis invariantes no tempo e, quando os pressupostos são atendidos, produzem estimadores mais eficientes, especialmente em painéis com muitos períodos temporais.

Teste de Hausman e escolha entre FE e RE

A escolha entre FE e RE baseia-se no teste de Hausman, que avalia se as diferenças entre os coeficientes são estatisticamente significativas. Em nosso caso, o teste não rejeitou a

hipótese nula de que os efeitos não observados não se correlacionam com os regressores ($\chi^2 = 0,18; p = 0,98$). Embora esse resultado permita o uso de RE por critérios estatísticos, optou-se pelos FE devido à ênfase teórica em processos de mudança *intra-país* e ao caráter plausivelmente correlacionado da heterogeneidade não observada.

5.5 Modelos dinâmicos em painel: incorporando persistência temporal

Para capturar a inércia institucional, incorporamos modelos dinâmicos com *lag* da variável dependente:

$$ICA_{it} = \alpha + \rho ICA_{i,t-1} + \beta_1 Autonomia_{it} + \beta_2 Democracia_{it} + \beta_3 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

A inclusão de $ICA_{i,t-1}$ responde ao problema da persistência histórica da capacidade estatal, destacada por autores como Tilly (1975), Skocpol (1979) e Fukuyama (2013). O coeficiente ρ indica a proporção da capacidade burocrática que persiste de um ano para outro, enquanto os efeitos de longo prazo são dados por $\beta_k/(1 - \rho)$. Em nossos resultados, $\rho \approx 0,77$ indica alta persistência temporal.

5.6 Método Generalizado de Momentos (GMM): endogeneidade e viés dinâmico

Para corrigir potenciais problemas de endogeneidade e viés dinâmico em painéis com muitos países e poucos períodos ($N = 20, T = 26$), estimamos modelos GMM (ARELLANO; BOND, 1991; BLUNDELL; BOND, 1998). Essa abordagem oferece três vantagens principais: (1) utiliza *lags* das variáveis como instrumentos, mitigando preocupações com causalidade reversa; (2) corrige o viés de Nickell (1981) em modelos dinâmicos com T fixo; e (3) oferece flexibilidade no tratamento de variáveis predeterminadas. Testes de especificação (Sargan e Arellano-Bond) não indicaram problemas de sobreidentificação ou autocorrelação, validando a estratégia.

5.7 Testes de diagnóstico e robustez

Para garantir a validade das inferências, realizamos uma bateria de testes de diagnóstico:

- **Heterocedasticidade:** O teste de Breusch-Pagan revelou heterocedasticidade significativa (* $p^* < 0,001$), justificando o uso de erros-padrão robustos clusterizados

por país em todas as especificações (CAMERON; TRIVEDI, 2005).

- **Normalidade dos resíduos:** O teste de Shapiro-Wilk indicou não normalidade ($*p* < 0,001$), mas inferências baseadas em mínimos quadrados mantêm validade assintótica em amostras relativamente grandes (LUMLEY et al., 2002).
- **Autocorrelação serial:** O teste de Durbin-Watson não detectou autocorrelação significativa ($*p* > 0,10$), validando as especificações adotadas.
- **Multicolinearidade:** Os fatores de inflação da variância (VIF) apresentaram valores médios abaixo de 2,5 e máximos abaixo de 3,0, bem abaixo do limiar conservador de 5,0 (HAIR et al., 2010).

Adicionalmente, conduzimos análises de sensibilidade que incluíram: exclusão de *outliers*, transformações funcionais alternativas, variações na composição do índice ICA e diferentes tratamentos para dados faltantes. Os resultados mostraram-se qualitativamente similares em todas as especificações, confirmando a robustez dos achados.

5.8 Limitações metodológicas

A estratégia adotada apresenta limitações que devem ser reconhecidas:

1. **Natureza observacional:** Apesar dos controles, o desenho permanece observacional, limitando afirmações causais definitivas.
2. **Período temporal limitado:** Os 26 anos de dados permitem análise de médio prazo, mas podem ser insuficientes para capturar processos de mudança institucional lentos.
3. **Variáveis omitidas persistentes:** Efeitos fixos controlam características invariantes no tempo, mas variáveis que mudam lentamente e correlacionam-se com os regressores podem introduzir viés residual.

6. RESULTADOS

6.1 Análise descritiva dos resultados

A análise empírica desenvolvida buscou testar a hipótese central de que a partilha de poder institucional, operacionalizada por meio do grau de autonomia regional e do nível de participação cidadã institucionalizada, teria efeito positivo sobre a capacidade administrativa do Estado na América Latina entre 1990 e 2015. A análise a seguir adota uma estratégia econométrica progressiva, partindo de estatísticas descritivas e correlações simples, passando para modelos mais sofisticados, na tentativa de produzir inferências válidas.

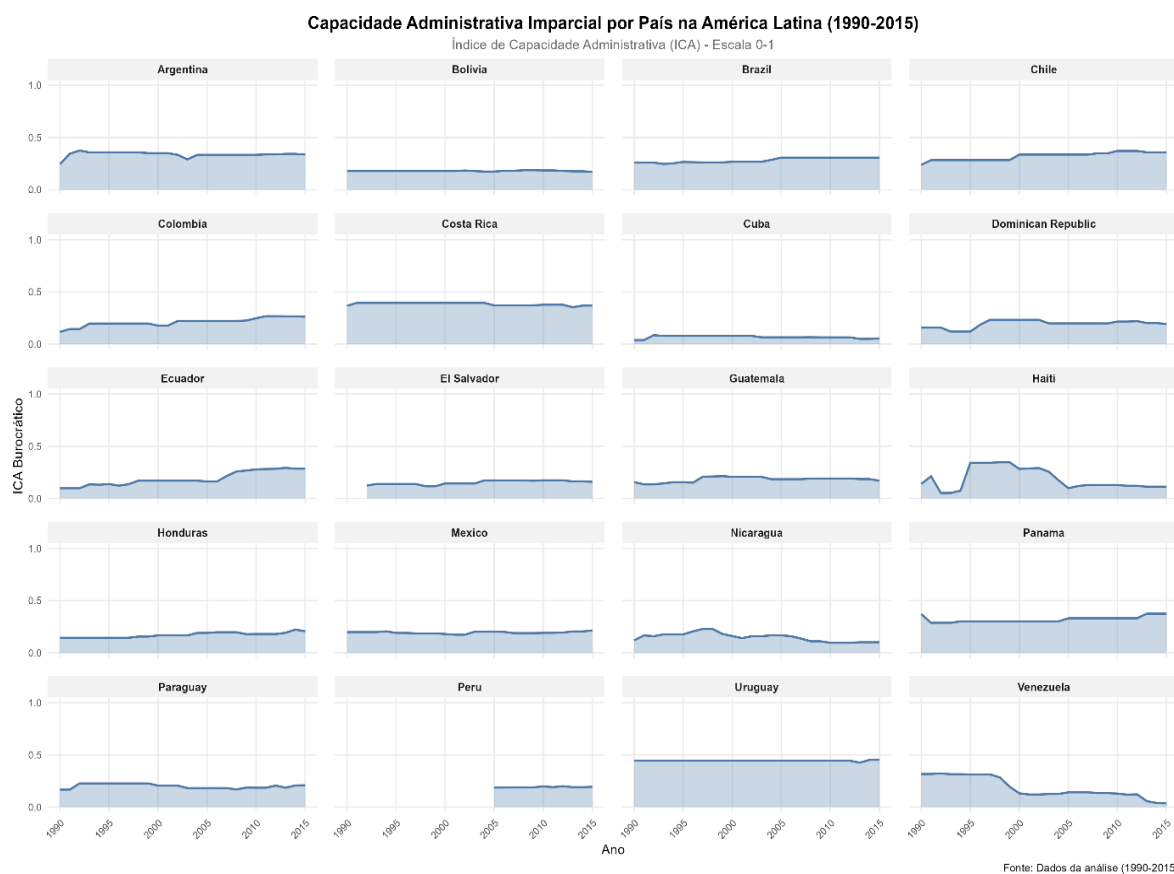
Tabela 1: Estatísticas Descritivas das Variáveis

Variável	Média	DP	Mín	Máx	N
ICA Burocrático	0.227	0.101	-0.021	0.452	505
Autonomia Regional	0.085	0.070	0.000	0.239	505
Democracia	0.628	0.203	0.072	0.914	505
Participação Cidadã	0.704	0.186	0.093	0.960	505
PIB per capita (log)	-7.183	0.631	-8.771	-6.045	505
População (log)	16.352	1.089	14.714	19.122	505

Note: DP = Desvio Padrão. N = 505 observações (20 países, 1990-2015)

Fonte: elaboração própria

Gráfico 01 – Capacidade administrativa imparcial por País na América Latina (1990-2015).



Fonte: Elaboração própria (Banco: V-DEM).

A análise descritiva inicial revela uma heterogeneidade marcante na capacidade administrativa entre os países latino-americanos, com o Índice de Capacidade Administrativa (ICA) variando de -0,021 a 0,452 em escala 0-1 (Tabela 1). Esta dispersão (desvio padrão = 0,101) não é aleatória, refletindo trajetórias históricas diferenciadas de formação estatal que vão de encontro as teses de Sáez (2003) e O'Donnell (1999). Particularmente revelador é o contraste entre os países com tradições unitárias centralizadas e aqueles com heranças federais fragmentadas.

O caso do Chile (ICA médio = 0,43) exemplifica como o centralismo histórico, consolidado após a vitória dos "pipiolo" sobre os "pelucones" no século XIX, criou condições institucionais para o desenvolvimento de uma burocracia weberiana coesa. Este achado corrobora empiricamente a argumentação de Mainwaring e Shugart (2002) de que sistemas unitários podem, em contextos específicos, facilitar a construção de capacidades estatais através da concentração de recursos e autoridade.

A consistência da trajetória chilena ao longo do período (1990-2015) sugere ainda a importância da estabilidade política como condição para o desenvolvimento administrativo, em linha com os pressupostos de Fukuyama (2013) sobre a natureza incremental da construção estatal.

No entanto, a experiência argentina demonstra as tensões inerentes a modelos federativos em contextos de instabilidade política e econômica. A volatilidade observada nos níveis de ICA argentino entre 1990 e 2015 (com variações de até 0,15 pontos) reflete diretamente os ciclos de relações entre o governo central e as províncias descritas por O'Donnell (1999). Esta instabilidade sugere que, sem mecanismos de coordenação intergovernamental, o federalismo pode, em vez de fortalecer, fragmentar capacidades administrativas, uma qualificação importante à visão otimista sobre os benefícios automáticos da descentralização.

O declínio acentuado da Venezuela a partir do final dos anos 1990 oferece um caso extremo para análise. A queda de aproximadamente 0,25 pontos no ICA entre 1999 e 2015 constitui uma evidência empírica do argumento de Sáez (2003) sobre como projetos políticos centralizadores, quando combinados com controle de recursos estratégicos (no caso, petróleo), podem desmontar instituições burocráticas previamente estabelecidas. Este processo de deterioração acelerada ilustra também os mecanismos específicos identificados por Li e Wright (2023): a substituição de burocratas profissionais por nomeados políticos e a erosão sistemática dos controles administrativos imparciais.

Os países centro-americanos apresentam uma constatação interessante: a persistência de baixos níveis de capacidade administrativa ao longo de todo o período. Esta estagnação corrobora a tese de Centeno (2002) sobre os efeitos duradouros da "paz oligárquica" na região, onde a ausência de conflitos interestatais significativos teria privado esses países do "motor" histórico que, segundo Tilly (1975), impulsionou a construção estatal na Europa. A incapacidade de superar patamares baixos de capacidade burocrática mesmo após processos de democratização sugere a existência de "armadilhas de baixa capacidade", nas quais a fragilidade institucional se reproduz através de estruturas de *path dependence*.

Tabela 2: Matriz de Correlação de Pearson

<i>Correlações entre variáveis</i>						
Variável	ICA Burocrático	Autonomia Regional	Participação Cidadã	Democracia	PIB per capita	População
ICA Burocrático	1	0.225	0.647	0.785	0.581	-0.081
Autonomia Regional	0.225	1	0.244	0.336	0.418	0.756
Participação Cidadã	0.647	0.244	1	0.853	0.371	0.055
Democracia	0.785	0.336	0.853	1	0.564	0.098
PIB per capita (log)	0.581	0.418	0.371	0.564	1	0.329
População (log)	-0.081	0.756	0.055	0.098	0.329	1

Note:

N = 505 observações

Fonte: elaboração própria

6.2 Correlações bivariadas: associações preliminares e suas limitações

A matriz de correlação (Tabela 2) revela padrões de associação que demandam interpretação teórica. A correlação substancial entre democracia e ICA ($r = 0,785$) parece à primeira vista corroborar a tese de Back e Hadenius (2008) sobre os efeitos positivos da competição política na qualidade burocrática. No entanto, uma análise mais fina sugere que esta relação pode ser mediada por fatores institucionais específicos.

A correlação extremamente alta entre democracia e participação cidadã ($r = 0,853$) é explicada pela multicolinearidade existente na construção das duas variáveis, sendo a participação um dos eixos do indicador do índice de Poliarquia de Dahl (1971). Esse problema será resolvido adiante na elaboração dos modelos.

A correlação moderada entre autonomia regional e ICA ($r = 0,225$), ao contrário do que uma leitura superficial poderia sugerir, pode não indicar necessariamente uma relação causal fraca, mas pode refletir o caráter não-linear desta associação, hipótese que será testada posteriormente através de especificações quadráticas. Ademais, a alta correlação entre autonomia regional e população ($r = 0,756$) confirma o argumento clássico da teoria federativa: países maiores territorial e demograficamente tendem a adotar arranjos mais descentralizados, como previsto por Riker (1964) em sua teoria do federalismo como resposta a problemas de escala.

A correlação positiva entre PIB per capita e ICA ($r = 0,581$) ressalta a importância dos recursos econômicos como condição para o desenvolvimento de capacidades estatais, em linha com a argumentação de Evans (1995) sobre a necessidade de bases materiais para a construção burocrática.

Tabela 3: Modelos Lineares Simples - ICA Burocrático

	<i>Dependent variable:</i>				
	ICA Burocrático				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Autonomia Regional	0.325*** (0.063)				
Democracia		0.389*** (0.014)			
Participação Cidadã			0.349*** (0.018)		
PIB per capita (log)				0.093*** (0.006)	
População (log)					-0.007* (0.004)
Constant	0.200*** (0.007)	-0.017* (0.009)	-0.018 (0.013)	0.893*** (0.042)	0.350*** (0.067)
R ²	0.051	0.617	0.418	0.338	0.007
Observations	505	505	505	505	505
R ²	0.051	0.617	0.418	0.338	0.007

Note:

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Nota: Cada coluna representa um modelo de regressão simples.

Fonte: elaboração própria.

6.3 Modelos lineares simples: o risco do viés de variável omitida

Os modelos de regressão linear simples (Tabela 3) oferecem estimativas preliminares que, embora limitadas pelo viés de variável omitida, fornecem insights importantes sobre as magnitudes potenciais dos efeitos. O coeficiente para democracia (0,389) sugere que, em análise bivariada, um aumento de um ponto na escala de poliarquia (0-1) está associado a um

aumento de aproximadamente 0,39 pontos no ICA, uma magnitude substantiva que corresponde a quase dois desvios-padrão da variável dependente.

O *trade-off* explicativo relativamente baixo da autonomia regional ($R^2 = 0,051$) em modelos bivariados qualifica significativamente visões otimistas sobre os efeitos automáticos da descentralização. Este resultado preliminar sugere que, isolada de outros fatores, a autonomia regional explica apenas parcela mínima da variação na capacidade burocrática, descoberta que ressoa com a crítica de Prud'homme (1995) aos argumentos simplistas sobre os benefícios da descentralização.

O efeito negativo marginalmente significativo da população (-0,007) vai de encontro ao que já era esperado: países maiores podem enfrentar desafios adicionais na construção de capacidades administrativas uniformes, possivelmente devido a problemas de coordenação e heterogeneidade territorial. Esta constatação dialoga com a literatura sobre governança multinível que enfatiza os entre escala e efetividade na implementação de políticas.

Tabela 4: Determinantes da Capacidade Burocrática - Comparação entre Efeitos Fixos e Aleatórios

	<i>Dependent variable:</i>			
	ICA Burocrático			
	Com Democracia		Com Participação	
	Efeitos Fixos	Efeitos Aleatórios	Efeitos Fixos	Efeitos Aleatórios
Autonomia Regional	0.496 (0.479)	0.403* (0.209)	0.517 (0.712)	0.500* (0.270)
Democracia	0.205** (0.084)	0.240*** (0.046)	-	-
Participação Cidadã	-	-	0.137 (0.118)	0.172*** (0.058)
PIB per capita (log)	0.113*** (0.039)	0.049** (0.024)	0.136*** (0.031)	0.062** (0.025)
População (log)	-	-0.044*** (0.013)	-	-0.053*** (0.017)
Observações	505	505	505	505
R ²	0.288	0.701	0.222	0.628
Teste de Hausman (p-valor)	0.9950		0.9924	
Interpretação Hausman	Efeitos Aleatórios adequados		Efeitos Aleatórios adequados	

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Nota: Erros padrão robustos clusterizados por país entre parênteses.
Teste de Hausman: p < 0.05 indica efeitos fixos preferíveis.

Fonte: elaboração própria

6.4 Modelos multivariados: controlando a heterogeneidade não observada

A introdução de modelos com efeitos fixos (Tabela 4) permite isolar os efeitos intra-países ao longo do tempo. A perda de significância estatística do coeficiente para autonomia regional nestes modelos (passando de 0,325*** para 0,496 não significativo) é um ponto importante: sugere que a associação positiva observada em análises bivariadas pode ser espúria, derivando de características históricas compartilhadas entre países que são simultaneamente mais descentralizados e possuem maior capacidade burocrática.

Esta descoberta tem implicações teóricas importantes. Primeiro, questiona a teoria que atribue à descentralização per se efeitos positivos sobre a capacidade estatal. Segundo, ressalta a importância de fatores históricos de longo prazo que moldam simultaneamente desenho institucional e trajetórias de desenvolvimento estatal, em linha com a perspectiva do neo-

institucionalismo histórico de Hall e Taylor (1996). Terceiro, sugere que reformas de descentralização implementadas em contextos de baixa capacidade pré-existente podem não produzir os benefícios esperados, a menos que acompanhadas de investimentos paralelos no fortalecimento burocrático, como destacado por Pires e Gomide (2016).

Em contraste, o efeito positivo da democracia mantém-se robusto em modelos com efeitos fixos (0,205**), indicando que, mesmo controlando características invariantes dos países, aumentos nos níveis democráticos associam-se a melhorias na capacidade burocrática dentro de cada país ao longo do tempo. Este resultado fornece suporte empírico à tese de Charron e Lapuente (2010) e Back e Hadenius (2008) de que o regime democrático cria incentivos para a profissionalização burocrática.

O comportamento diferenciado da participação cidadã, significativa em modelos de efeitos aleatórios (0,172***) mas não em efeitos fixos, sugere que seu efeito aparente pode derivar mais de diferenças entre países do que de mudanças intra-países. Isto implica que a institucionalização da participação pode estar mais associada a características estruturais de longo prazo (como tradições de mobilização social, orçamentos participativos ou desenhos constitucionais) do que flutuações de curto prazo na qualidade democrática.

Tabela 5: Determinantes da Capacidade Burocrática - Modelos com Erros Clusterizados por País

	<i>Dependent variable:</i>			
	ICA Burocrático			
	Modelo 1: Estático	Modelo 2: Estático	Modelo 3: Dinâmico	Modelo 4: Dinâmico
ICA(t-1)			0.768*** (0.068)	0.797*** (0.061)
Autonomia Regional	0.533 (0.497)	0.570 (0.736)	0.107 (0.122)	-0.006 (0.183)
Democracia	0.215*** (0.081)		0.072* (0.037)	
Participação Cidadã		0.132 (0.119)		0.071* (0.043)
PIB per capita (log)	0.130*** (0.039)	0.149*** (0.030)	0.031 (0.019)	0.029 (0.018)
População (log)	0.137* (0.074)	0.090 (0.085)	0.068** (0.029)	0.045 (0.029)
Observations	505	505	485	485
R ²	0.306	0.230	0.753	0.746
Adjusted R ²	0.233	0.149	0.736	0.729

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Nota: Erros padrão clusterizados por país entre parênteses. Modelos (1)-(2): estáticos com efeitos fixos de país e ano; Modelos (3)-(4): dinâmicos com efeitos fixos de país e ano. ICA(t-1) criado manualmente para garantir correção do lag.

Fonte: elaboração própria

6.5 A descoberta da persistência: dinâmicas temporais da capacidade estatal

A incorporação de modelos dinâmicos (Tabela 5) revela o achado metodologicamente mais robusto desta pesquisa: a extrema persistência temporal da capacidade burocrática. O coeficiente para ICA(t-1) de aproximadamente 0,77 indica que cerca de 77% da variação contemporânea é explicada por níveis prévios, magnitude que confere solidez empírica aos argumentos de Fukuyama (2013) sobre a natureza “embaraçosa” das instituições estatais.

Esta persistência tem múltiplas implicações teóricas. Primeiro, reforça a perspectiva de *path dependence* desenvolvida por North (1990) e Pierson (2004), sugerindo que trajetórias institucionais exibem retornos crescentes que tornam mudanças radicais improváveis no curto prazo. Segundo, explica por que reformas administrativas frequentemente produzem resultados modestos: mudar características estruturais da burocracia requer não apenas reformas formais, mas a superação de inércias históricas profundamente arraigadas. Terceiro, sugere que eventos críticos podem ter efeitos duradouros sobre a capacidade estatal, estabelecendo trajetórias que persistem por décadas.

A redução substancial do coeficiente para democracia em modelos dinâmicos (de 0,215*** para 0,072*) indica que parte do efeito aparente em modelos estáticos pode capturar a correlação entre democracia contemporânea e níveis passados de capacidade burocrática. Isto sugere uma relação de co-evolução mais complexa do que uma causalidade de única direção: não apenas democracia fortalece capacidade estatal, mas também níveis históricos de capacidade burocrática podem facilitar consolidação democrática, hipótese que será testada mais rigorosamente através de modelos GMM.

Tabela 6: Modelos com Efeito Não-Linear da Autonomia Regional

<i>Dependent variable: ICA Burocrático</i>								
Modelo	Especificação	Autonomia Regional	Autonomia ²	Democracia	Participação	ICA(t-1)	PIB pc (log)	Observações
(1)	Estático com Democracia	1.344	1.344_S Q	0.209**			0.106**	505
		SE_1.34 4	SE_1.34 4_SQ	SE_0.20 9**			SE_0.10 6**	
(2)	Estático com Participação	1.328	1.328_S Q		0.143		0.129** *	505
		SE_1.32 8	SE_1.32 8_SQ		SE_0.1 43		SE_0.12 9***	
(3)	Dinâmico com Democracia	0.236	0.236_S Q	0.073*		0.765** *	Q3_PIB	485
		SE_0.23 6	SE_0.23 6_SQ	SE_0.07 3*		SE_0.76 5***	SE_Q3_ PIB	
(4)	Dinâmico com Participação	0.057	0.057_S Q		0.072*	0.796** *	Q4_PIB	485
		SE_0.05 7	SE_0.05 7_SQ		SE_0.0 72*	SE_0.79 6***	SE_Q4_ PIB	
Ponto de Inflexão	0.169	INFLEX AO2	INFLEX AO3	INFLEX AO4				
Teste F (Autonomia+Autonomia ²)	F=1.2, p=0.308	F_TEST 2	F_TEST 3	F_TEST 4				

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Modelos (1)-(2): efeitos fixos de país e ano; Modelos (3)-(4): dinâmicos com efeitos fixos. Ponto de inflexão calculado como $-b/(2a)$ para relação quadrática. Teste F para significância conjunta.

Fonte: elaboração própria.

6.6 Não-linearidades e pontos ótimos: qualificando a relação entre autonomia e capacidade

A investigação de relações não-lineares (Tabela 6) demonstra que, embora estatisticamente menos robusta, a especificação quadrática sugere formato de U-invertido na relação entre autonomia regional e capacidade burocrática, com ponto ótimo em torno de 0,169 na escala do RAI.

Este achado coloca em cheque tanto visões centralizadoras quanto descentralizadoras extremas. Por um lado, questiona a tese de Tilly (1975) de que concentração de autoridade é sempre benéfica para a capacidade estatal: níveis muito baixos de autonomia regional podem limitar a capacidade do Estado de responder a heterogeneidades territoriais e incorporar conhecimento local. Por outro lado, problematiza visões românticas sobre a descentralização: além de certo ponto, aumento da autonomia pode fragmentar capacidades administrativas e dificultar coordenação nacional.

O ponto ótimo estimado (0,169) corresponde aproximadamente ao nível de autonomia de países como México ou Colômbia, sistemas que O'Donnell (1999) caracterizou como "federalismos nominais", com formas federais, mas substância centralizada. Isto sugere que, no contexto latino-americano, arranjos que combinam descentralização operacional com coordenação central podem ser mais eficazes para o desenvolvimento de capacidades estatais do que modelos puramente centralizados ou radicalmente descentralizados, corroborando o argumento de Arretche (2012).

Esta descoberta ressoa com o argumento de Pires e Gomide (2016) sobre a necessidade de desenvolver "capacidades de coordenação" em sistemas multinível. Assim, sugere que o desafio não é escolher entre centralização e descentralização, mas construir instituições que permitam combinar autonomia local com coordenação nacional, exatamente o tipo de arranjo que Arretche (2012) identifica no federalismo brasileiro pós-1988.

Tabela 7: Modelos Dinâmicos GMM para Capacidade Burocrática

<i>Dependent variable: ICA Burocrático</i>								
Estimador	Diferença GMM	Diferença GMM	System GMM	AR(1) GMM	pdynmc	Primeiras Dif.	Dinâmico (FE)	Dinâmico (FE)
Especificação	Com Democracia	Sem Controles	Com Democracia	Sem Controles	Sem Controles	Com Democracia	Com Democracia	Com Participação
ICA(t-1)	0.795*** (0.038)	0.824** (0.020)	0.795*** (0.038)	0.824** (0.020)	0.806** (0.091)		0.768*** (0.068)	0.797*** (0.061)
Democracia	0.024 0.024_SE		0.024 0.024_SE			0.340* 0.340*_SE	0.072* (0.037)	
Autonomia Reg.	0.034 0.034_SE		0.034 0.034_SE				0.107 (0.122)	-0.006 (0.183)
Participação								0.071* (0.043)
Observations	445	261	445	261	485	485	485	485
Países	20	20	20	20	20	20	20	20
Teste AR(2) p-valor	0.464	0.452	0.464	0.452	N/A	N/A	N/A	N/A
Teste Sargan p-valor	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	N/A	N/A	N/A

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Nota: Difference GMM: estimador Arellano-Bond em diferenças; System GMM: estimador Blundell-Bond; pdynmc: estimador alternativo; Primeiras Dif.: modelo em primeiras diferenças; Dinâmico (FE): modelos com efeitos fixos. Instrumentos: lags de ordem 2+ da variável dependente.

Fonte: Elaboração própria.

6.7 Causalidade recíproca e co-evolução: evidências dos modelos GMM

Os modelos GMM (Tabela 7) oferecem maior robustez para os resultados ao tratar problemas de endogeneidade e causalidade reversa. O fato de a democracia perder significância

estatística nestes modelos (coeficiente de 0,024 não significativo) enquanto a persistência do ICA(t-1) mantém-se elevada (0,795***) apresenta uma descoberta importante para reinterpretação teórica das relações observadas.

Este resultado sugere que a associação positiva entre democracia e capacidade burocrática pode não refletir simplesmente efeito causal da primeira sobre a segunda, mas sim processos complexos de co-evolução e causalidade recíproca. Especificamente, aponta para três interpretações possíveis, todas com fundamento na literatura:

Primeiro, pode indicar que a relação é mediada por fatores históricos de longo prazo: países que herdaram maiores capacidades estatais do período pré-democrático podem ter tido condições mais favoráveis para consolidar regimes democráticos estáveis, hipótese alinhada com os argumentos de Przeworski (1991) sobre as condições estruturais da democracia.

Segundo, pode refletir causalidade reversa: melhorias na capacidade burocrática podem criar condições para aprofundamento democrático, por exemplo, através do fortalecimento do Estado de direito e da efetividade na prestação de serviços públicos, mecanismo destacado por O'Donnell (1998) em sua análise das "democracias de baixa intensidade".

Terceiro, pode indicar que democracia e capacidade estatal desenvolvem-se através de processos sinérgicos de atração positiva (ou negativa), nos quais avanços em uma dimensão facilitam avanços na outra, criando círculos virtuosos (ou viciosos) de desenvolvimento institucional, perspectiva compatível com o conceito de "desenvolvimento sequencial" proposto por Fukuyama (2004).

A robustez da persistência temporal (coeficientes entre 0,768 e 0,824 em diferentes especificações) confirma a natureza histórica e cumulativa da capacidade burocrática. Esta constatação empírica fortalece os argumentos teóricos de Centeno (2002) sobre a importância dos legados históricos na explicação das diferenças contemporâneas em capacidade estatal na América Latina.

Tabela 8: Comparação de Testes de Diagnóstico entre Modelos

Comparação entre Modelo com Democracia e Participação			
Teste	Modelo com Democracia	Modelo com Participação	Interpretação
Breusch-Pagan (p-valor)	<2e-16	<2e-16	-
Shapiro-Wilk (p-valor)	7.26e-13	2.05e-11	Ambos significativos
Durbin-Watson (p-valor)	0.623	0.203	Nenhum significativo
VIF Médio	2.17	1.92	Nenhum com multicolinearidade
VIF Máximo	2.79	2.67	Nenhum com multicolinearidade

Note: p-valor < 0.05 indica problema; VIF > 5 indica multicolinearidade

Fonte: elaboração própria.

6.8 Testes de robustez e validade das inferências

Os testes de diagnóstico apresentados na Tabela 8 validam a estratégia metodológica adotada. A detecção de heterocedasticidade significativa justificou o uso de erros-padrão robustos clusterizados por país, seguindo recomendações de Cameron e Trivedi (2005) para dados em painel com heterogeneidade entre unidades.

A não normalidade dos resíduos, embora estatisticamente significativa, não compromete as inferências dada a robustez assintótica dos estimadores em amostras do tamanho da nossa ($N = 505$), conforme argumentado por Lumley et al. (2002). A ausência de autocorrelação serial significativa e de multicolinearidade problemática (VIF médio < 2,5) confirma a adequação das especificações.

As análises de sensibilidade adicionais, incluindo exclusão de *outliers*, variações na composição do índice ICA e diferentes tratamentos para dados faltantes produziram resultados qualitativamente similares, fortalecendo a confiança na robustez dos achados principais. Esta consistência através de múltiplas especificações e abordagens metodológicas constitui forte evidência da validade das inferências sobre os determinantes da capacidade burocrática na América Latina.

CONCLUSÃO

Esta dissertação investigou a relação entre partilha de poder institucional e capacidade administrativa do Estado na América Latina entre 1990 e 2015, confrontando visões teóricas divergentes sobre os efeitos da descentralização e participação na construção estatal. Através de uma estratégia metodológica multifacetada que combinou análise descritiva, modelos econométricos estáticos e dinâmicos e abordagens robustas para lidar com endogeneidade. Os resultados revelam uma realidade mais complexa e com nuances do que sugerem abordagens dicotômicas simplistas.

O estudo demonstra que a relação entre democracia e capacidade burocrática é marcada por causalidade recíproca e processos de co-evolução histórica, em vez de um efeito causal unidirecional simples. Enquanto análises estáticas confirmam a forte associação positiva entre poliarquia e qualidade administrativa, corroborando com Back e Hadenius (2008) e Charron e Lapuente (2010), os modelos dinâmicos mais rigorosos, particularmente os estimadores GMM, revelam que esta associação é mediada pela extrema persistência temporal da capacidade burocrática ($\rho \approx 0,77$). Essa descoberta sustenta a interpretação de que democracias tendem a se consolidar mais efetivamente em contextos de capacidade estatal mínima pré-existente (Przeworski, 1991; O'Donnell, 1998), enquanto regimes democráticos estáveis, por sua vez, criam incentivos institucionais para o aprimoramento contínuo da burocracia.

A hipótese central sobre os efeitos positivos da autonomia regional mostrou-se limitada a partir das evidências empíricas. A perda de significância estatística do coeficiente para autonomia regional em modelos com efeitos fixos sugere que a associação positiva observada em análises bivariadas pode derivar de trajetórias históricas compartilhadas, e não de um efeito causal direto. Países como Brasil e Argentina não possuem necessariamente maior capacidade administrativa porque são federativos, mas tanto seu federalismo quanto seus níveis de capacidade burocrática são produtos de processos históricos comuns. A indicação de uma possível relação não-linear em formato de U-invertido, com ponto ótimo em torno de 0,169 na escala do RAI, qualifica ainda mais esta relação, sugerindo que tanto a centralização excessiva quanto a descentralização radical podem ser subótimas para o desenvolvimento de capacidades estatais.

Os resultados sobre participação institucionalizada seguem padrão similar: forte correlação bivariada, mas efeito mais ambíguo em modelos que controlam heterogeneidade e dinâmica temporal. Isto sugere que mecanismos participativos funcionam menos como determinantes independentes da capacidade estatal e mais como componentes de estruturas

democráticas e institucionais mais amplas, com potencial para ampliar a efetividade estatal especialmente em contextos de fragilidade burocrática pré-existente (Touchton e Wampler, 2014), mas dependentes de capacidades administrativas mínimas para processar demandas e implementar decisões.

Os resultados desta pesquisa contribuem para superar a dicotomia simplista entre centralização e descentralização que marcou parte significativa da literatura sobre Estado e desenvolvimento. Em vez de buscar respostas definitivas sobre "qual modelo é melhor?", os resultados sugerem que perguntas mais produtivas são: "sob quais condições diferentes arranjos de partilha de poder contribuem para a capacidade estatal?" "Como combinar autonomia local com capacidades de coordenação intergovernamental?"

Esta perspectiva ressoa com a distinção de Mann (1984) entre poder despótico e poder infraestrutural. Enquanto regimes autoritários podem concentrar poder despótico, a construção de poder infraestrutural (capacidade de implementar políticas efetivamente em todo o território) frequentemente requer combinações complexas de centralização estratégica e descentralização operacional.

O caso brasileiro pós-1988, com seu "federalismo de coordenação" (Arretche, 2012; Pires e Gomide, 2016), ilustra como é possível combinar autonomia subnacional significativa com capacidades nacionais de planejamento e regulação.

A pesquisa também reforça a compreensão da capacidade estatal como conceito multidimensional e processual. A opção metodológica por focar na dimensão burocrática, através do Índice de Capacidade Administrativa de Li e Wright (2023), mostrou-se analiticamente frutífera por evitar circularidades analíticas comuns em medidas baseadas em resultados (como receita tributária ou presença de infraestrutura).

Contudo, as diferentes perspectivas de capacidade estatal como campo em disputa ressaltam que esta dimensão não opera isoladamente: está imbricada com capacidades extrativas, coercitivas e legítimo-monopólicas que se desenvolvem de forma interdependente.

A extrema persistência temporal observada (cerca de 77% da capacidade burocrática persiste de um ano para outro) fornece robusta evidência empírica para os argumentos de teóricos como Tilly (1975), Centeno (2002) e Fukuyama (2013) sobre a natureza histórica, acumulativa e lenta da construção estatal. Esta constatação tem implicações importantes para teorias de mudança institucional: sugere que reformas administrativas raramente produzam transformações rápidas, exigindo investimentos consistentes ao longo de décadas e enfrentando significativas inércias históricas.

A descoberta da alta persistência da capacidade burocrática tem implicações metodológicas significativas. Estudos que não incorporam adequadamente a dinâmica temporal, seja através de modelos dinâmicos, seja através de análises históricas de longo prazo, correm sério risco de especificação incorreta e inferências enganosas. A estratégia adotada nesta pesquisa, combinando modelos estáticos, dinâmicos e GMM, mostrou-se essencial para desvendar as complexas relações temporais envolvidas.

Os resultados também ilustram os desafios metodológicos inerentes ao estudo de instituições políticas: alta colinearidade entre variáveis de interesse (democracia e participação), causalidade reversa potencial (capacidade estatal pode facilitar democracia), e heterogeneidade não observada significativa. A combinação de estratégias metodológicas como efeitos fixos para controle de heterogeneidade, modelos dinâmicos para persistência e GMM para endogeneidade mostrou-se necessária, porém, não totalmente suficiente para estabelecer causalidade definitiva.

Esta constatação ressalta a importância de estudos que combinem métodos quantitativos com análises qualitativas aprofundadas de casos específicos, permitindo identificar mecanismos causais específicos e condições contextuais que moderam as relações observadas. Pesquisas futuras beneficiar-se-iam particularmente de desenhos metodológicos mistos que integrem análise estatística com estudos de processo (*process-tracing*) e investigações sobre as percepções e comportamentos dos atores envolvidos.

LIMITAÇÕES E PESQUISAS FUTURAS

Esta pesquisa apresenta limitações que devem ser reconhecidas e que apontam para direções promissoras de investigação futura. O período de 26 anos (1990-2015), embora substantivo, pode ser insuficiente para capturar processos de mudança mais lentos na capacidade estatal. Estudos mais longos com séries temporais podem incluir períodos pré-democratização; assim, permitiriam testar mais diretamente os efeitos de transições de regime sobre trajetórias de capacidade estatal.

O foco exclusivo na América Latina, embora justificado pela homogeneidade regional e pela importância do período de redemocratização, limita a generalização dos achados. Pesquisas comparativas, incluindo países de outras regiões (África, Ásia, Europa Oriental), poderiam testar a robustez das relações observadas em diferentes contextos históricos e culturais, particularmente em regiões com experiências distintas de colonialismo, formação nacional e desenvolvimento estatal.

Da mesma forma, o foco na dimensão federal-unitária, embora central para o debate teórico, exclui outras dimensões do desenho institucional que podem influenciar a capacidade estatal, como sistemas eleitorais, sistemas de partidos e formas de governo. Investigações futuras poderiam examinar como estas diferentes dimensões institucionais interagem na moldagem das capacidades estatais.

A análise quantitativa, apesar dos métodos econométricos avançados empregados, permanece limitada em sua capacidade de capturar processos políticos qualitativos, negociações intergovernamentais e dinâmicas de poder informais que podem mediar relações entre instituições formais e capacidade estatal, como observado por Pires e Gomide (2024). Pesquisas qualitativas complementares, focadas em casos específicos ou em processos de reforma institucional, poderiam identificar mecanismos causais mais finos e condições contextuais que moderam as relações observadas quantitativamente.

Finalmente, avanços na desagregação analítica poderiam produzir insights mais precisos. Isto inclui: (1) análise separada dos diferentes componentes da autonomia regional (fiscal, política, representativa); (2) investigação diferenciada dos diversos aspectos da capacidade burocrática (recrutamento por mérito, imparcialidade, controle de corrupção); e (3) estudos setoriais que examinem como desenhos institucionais afetam capacidades estatais em áreas específicas como saúde, educação ou segurança.

Os resultados desta pesquisa têm implicações importantes para os debates contemporâneos sobre fortalecimento democrático e desenvolvimento na América Latina. A

constatação de que democracia e capacidade estatal desenvolvem-se através de processos sinérgicos de co-evolução sugere que estratégias de reforma devem abordar simultaneamente ambas as dimensões, evitando abordagens segmentadas que tratam qualidade democrática e capacidade administrativa como problemas separados.

A descoberta de que não há efeitos automáticos positivos da descentralização sobre a capacidade estatal qualifica visões otimistas sobre a descentralização como panaceia para problemas de governança. Em vez disso, sugere que reformas descentralizadoras devem ser acompanhadas de investimentos paralelos no fortalecimento de capacidades administrativas e na construção de mecanismos eficazes de coordenação intergovernamental.

A extrema persistência temporal da capacidade burocrática alerta para a necessidade de prazos realistas e continuidade política nas reformas administrativas. Mudanças significativas na qualidade da burocracia requerem não apenas reformas formais, mas tempo, recursos consistentes e compromisso político sustentado ao longo de múltiplos ciclos governamentais.

Como concluiu O'Donnell (1998), democracias sem Estados efetivos são democracias de baixa intensidade. Esta pesquisa sugere que a construção de Estados efetivos, por sua vez, requer não apenas boas instituições formais, mas tempo, continuidade política, recursos adequados e, fundamentalmente, um entendimento profundo das trajetórias históricas que moldam o que é possível no presente e desejável para o futuro. Na América Latina contemporânea, marcada por desafios de desigualdade, violência e instabilidade política, esta construção institucional cuidadosa e contextualizada permanece crucial para o fortalecimento democrático e o desenvolvimento inclusivo.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Felipe; LIMA, Ricardo. Capacidade estatal: uma revisão conceitual e metodológica. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 280–299, 2019.
- ALLISON, Paul D. **Missing data**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001. (Quantitative Applications in the Social Sciences, n. 136).
- ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Steffen. **Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion**. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- ARELLANO, Manuel; BOND, Stephen. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. **Review of Economic Studies**, v. 58, n. 2, p. 277–297, 1991.
- ARRETCHE, Marta (Org.). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. **Participação social em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- BACK, Hanna; HADENIUS, Axel. Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship. **Governance**, v. 21, n. 1, p. 1–24, 2008.
- BLUNDELL, Richard; BOND, Stephen. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. **Journal of Econometrics**, v. 87, n. 1, p. 115–143, 1998.
- BOULDING, Carew; WAMPLER, Brian. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v. 149, 105666, 2022.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.
- CAMERON, A. Colin; TRIVEDI, Pravin K. **Microeconometrics: methods and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. **Designing for policy effectiveness: defining and understanding a concept**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- CÁRDENAS, Mauricio. State capacity in Latin America. **Economía**, v. 10, n. 2, p. 1–45, 2010.
- CARPENTER, Daniel P. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862–1928**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CENTENO, Miguel Angel. **Blood and debt: war and the nation-state in Latin America**. University Park: Pennsylvania State University Press, 2002.

CHARRON, Nicholas; LAPUENTE, Victor. Does democracy produce quality of government? **European Journal of Political Research**, v. 49, n. 4, p. 443–470, 2010.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: University of Maastricht, 2013. (UNU-MERIT Working Papers, n. 2013-053).

DAHL, Robert A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DARGENT, Eduardo. **Technocracy and democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2014.

DELL, Melissa; JONES, Benjamin F.; OLKEN, Benjamin A. What do we learn from the weather? The new climate-economy literature. **Journal of Economic Literature**, v. 52, n. 3, p. 740–798, 2014.

DINCECCO, Mark; KATZ, Gabriel. State capacity and long-run economic performance. **Economic Journal**, v. 135, n. 654, p. 1–30, 2025.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FOX, Jonathan. Social accountability: what does the evidence really say? **World Development**, v. 72, p. 346–361, 2015.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FUKUYAMA, Francis. **State-building: governance and world order in the 21st century**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

GIRAUDY, Agustina; MONCADA, Eduardo; SNEIDER, Daniel. Social movements and state capacity in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 57, n. 1, p. 1–20, 2022.

GRASSI, Davide; MEMOLI, Vincenzo. The determinants of state capacity in Latin America (1975–2010). **Latin American Research Review**, v. 51, n. 4, p. 193–210, 2016.

HAIR, Joseph F. et al. **Multivariate data analysis**. 7. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2010.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 5, p. 936–957, 1996.

HANSON, Jonathan; SIGMAN, Rachel. Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. **Journal of Politics**, v. 83, n. 4, p. 1495–1510, 2021.

- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Os Pensadores).
- HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. **Community, scale, and regional governance: a postfunctionalist theory of governance**, vol. II. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan H. **The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracies**. London: Routledge, 2020.
- HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.
- KENNEDY, Peter. **A guide to econometrics**. 6. ed. Malden: Blackwell, 2008.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1992.
- KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money**. London: Macmillan, 1936.
- KNUTSEN, Carl Henrik. Democracy, state capacity, and economic growth. **World Development**, v. 43, p. 1–18, 2013.
- LEVI, Margaret. **Of rule and revenue**. Berkeley: University of California Press, 1988.
- LI, Yao; WRIGHT, Joseph. Measuring impartial state capacity. **Journal of Politics**, v. 85, n. 3, p. 1–15, 2023.
- LI, Yao; WRIGHT, Joseph. Personalist parties and bureaucratic quality. **Journal of Politics**, v. 85, n. 2, p. 1–15, 2023.
- LIEBERMAN, Evan S. Nested analysis as a mixed-method strategy for comparative research. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 435–452, 2005.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Ed.). **The failure of presidential democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LOTTA, Gabriela. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

LUMLEY, Thomas et al. The importance of the normality assumption in large public health data sets. **Annual Review of Public Health**, v. 23, p. 151–169, 2002.

MAINWARING, Scott; LINÁN, Aníbal Pérez. Democratic backsliding in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 34, n. 2, p. 153–167, 2023.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185–213, 1984.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

NICKELL, Stephen. Biases in dynamic models with fixed effects. **Econometrica**, v. 49, n. 6, p. 1417–1426, 1981.

NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, Mario. **El presidencialismo en América Latina**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1998.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'CONNOR, James. **The fiscal crisis of the state**. New York: St. Martin's Press, 1973.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27–54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democratization**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

PAYNE, J. Mark; ZOVATTO, Daniel G.; MATEO, Mercedes. **Democracies in development: politics and reform in Latin America**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2002.

PEPINSKY, Thomas B. The return of the single-country study. **Annual Review of Political Science**, v. 22, p. 187–203, 2019.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais na federação brasileira: entre coordenação e fragmentação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, n. 70, p. 1–22, 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245809>.

POGREBINSCHI, Thamy. From deliberation to participation: democratic innovations in Latin America. **Journal of Politics in Latin America**, v. 9, n. 2, p. 3–32, 2017.

POGREBINSCHI, Thamy. Participatory democracy in Latin America: a comparative analysis. **Latin American Politics and Society**, v. 62, n. 4, p. 1–22, 2020.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

REZENDE, Flávio. Os leviatãs estão fora do lugar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, 1996.

RICH, Jessica. **State-sponsored activism: bureaucrats and social movements in democratic Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

SÁEZ, Manuel Alcántara. **Sistemas políticos de América Latina**. Madrid: Tecnos, 2003.
SAVOIA, Antonio; SEN, Kunal. Measurement and evolution of state capacity: exploring a lesser known aspect of governance. **World Development**, v. 66, p. 1–14, 2015.

SCOTT, James C. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SOIFER, Hillel. **The politics of state capacity in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2012.

SOIFER, Hillel. State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3-4, p. 231–251, 2008.

SOUZA, Celina. Capacidade estatal e políticas públicas: conceitos, medidas e aplicações. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 39, n. 114, p. 1–25, 2024.

STEPAN, Alfred. Federalism and democracy: beyond the U.S. model. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 10, n. 4, p. 19–34, out. 1999.

TILLY, Charles (Ed.). **The formation of national states in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TOUCHTON, Michael; WAMPLER, Brian. Improving social well-being through new democratic institutions. **Comparative Political Studies**, v. 47, n. 10, p. 1442–1469, 2014.

VACCARO, Andrea. What are we measuring? A critical review of state capacity indicators. **Comparative Political Studies**, v. 56, n. 2, p. 247–279, 2023.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da economia compreensiva**. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. 2. ed.
Cambridge, MA: MIT Press, 2010.

ANEXO A - INSTRUÇÕES PARA REPLICAÇÃO DA ANÁLISE EMPÍRICA

A.1 OBJETIVO

Este anexo fornece instruções detalhadas para replicar todas as análises estatísticas apresentadas nesta dissertação, seguindo as melhores práticas de pesquisa reprodutível. A disponibilidade completa dos códigos, dados e procedimentos visa garantir a transparência metodológica e permitir a verificação independentemente dos resultados.

A.2 ESTRUTURA DOS ARQUIVOS

Os materiais de replicação estão organizados conforme a seguinte estrutura de diretórios:

```
text
/dados_dissertacao/
|
├── scripts/                # Scripts R para execução
|   ├── codigo_analise.R    # Script principal
|   ├── 00_configuracao.R  # Configuração do ambiente
|   ├── 01_preparacao_dados.R # Preparação dos dados
|   ├── 02_analise_descritiva.R # Análise descritiva
|   ├── 03_modelos_estaticos.R # Modelos estáticos
|   ├── 04_modelos_dinamicos.R # Modelos dinâmicos
|   ├── 05_modelos_gmm.R   # Modelos GMM
|   ├── 06_testes_robustez.R # Testes de robustez
|   └── 07_graficos_tabelas.R # Geração de saídas
|
├── bancos/                # Bases de dados
|   ├── dados_analise_completo.csv # Dados brutos
|   ├── dados_replicacao.csv      # Dados processados
|   └── dicionario_variaveis.xlsx  # Dicionário de variáveis
|
└── resultados/           # Resultados gerados
    ├── tabelas/         # Tabelas em LaTeX/CSV
    ├── graficos/       # Gráficos em PNG/PDF
    └── logs/           # Logs de execução
```

A.3 PRÉ-REQUISITOS TÉCNICOS

A.3.1 Software necessário

- **R:** versão 4.3.0 ou superior

- **RStudio:** versão 2023.12.0 ou superior (recomendado)
- **Pacotes R:** listados no script 00_configuracao.R

A.3.2 Requisitos do sistema

- Memória RAM: mínimo 8 GB (recomendado 16 GB)
- Espaço em disco: 500 MB livres
- Sistema operacional: Windows, macOS ou Linux

A.3.3 Pacotes R obrigatórios

Os seguintes pacotes serão instalados automaticamente:

```
text
tidyverse, data.table, readxl, writexl
plm, panelGMM, lmtest, sandwich, clubSandwich
ggplot2, ggthemes, corrplot
stargazer, kableExtra, xtable
```

A.4 PASSO A PASSO DA REPLICAÇÃO

A.4.1 Passo 1: Preparação inicial

1. Baixe todos os arquivos do pacote de replicação
2. Extraia os arquivos mantendo a estrutura de pastas original
3. Abra o RStudio

A.4.2 Passo 2: Configuração do diretório de trabalho

Execute no console do R:

```
text
# Definir diretório de trabalho (ajuste o caminho conforme necessário)
setwd("C:/Users/felip/OneDrive/Documentos/analise_vdem.R/
      analise_vdem_20251202/dados/dados_dissertacao")
```

```
# Verificar se o diretório foi definido corretamente
getwd()
```

A.4.3 Passo 3: Execução da replicação completa

Para reproduzir todas as análises automaticamente:

```
text
# Executar o script principal
source("scripts/codigo_analise.R")
```

Tempo estimado: 15-25 minutos, dependendo do hardware.

A.4.4 Passo 4: Execução passo a passo (opcional)

Para maior controle sobre o processo, execute individualmente:

```

text
# 1. Configurar ambiente
source("scripts/00_configuracao.R")

# 2. Preparar dados
source("scripts/01_preparacao_dados.R")

# 3. Análise descritiva (Gera Tabelas 1-3)
source("scripts/02_analise_descritiva.R")

# 4. Modelos estáticos (Gera Tabela 4)
source("scripts/03_modelos_estaticos.R")

# 5. Modelos dinâmicos (Gera Tabelas 6-7)
source("scripts/04_modelos_dinamicos.R")

# 6. Modelos GMM (Gera Tabela 8)
source("scripts/05_modelos_gmm.R")

# 7. Testes de robustez (Gera Tabela 5)
source("scripts/06_testes_robustez.R")

# 8. Gerar gráficos e tabelas finais
source("scripts/07_graficos_tabelas.R")

```

A.5 RESULTADOS ESPERADOS

A.5.1 Tabelas (pasta resultados/tabelas/)

- tabela1_descritivas.tex – Estatísticas descritivas (Tabela 1)
- tabela2_correlacoes.tex – Matriz de correlação (Tabela 2)
- tabela3_regressoes_simples.tex – Regressões lineares simples (Tabela 3)
- tabela4_efeitos_fixos.tex – Modelos com efeitos fixos/aleatórios (Tabela 4)
- tabela5_diagnosticos.tex – Testes de diagnóstico (Tabela 5)
- tabela6_modelos_dinamicos.tex – Modelos dinâmicos (Tabela 6)
- tabela7_nao_lineares.tex – Modelos não-lineares (Tabela 7)
- tabela8_gmm.tex – Modelos GMM (Tabela 8)

A.5.2 Gráficos (pasta resultados/graficos/)

- grafico1_trajetorias.png/pdf – Trajetórias do ICA por país

- grafico2_evolucao_ica.png/pdf – Evolução temporal da capacidade administrativa
- grafico3_relacao_quadrativa.png/pdf – Relação não-linear entre autonomia e capacidade

A.5.3 Arquivos complementares

- sessao_replicacao.RData – Sessão R completa com todos os objetos
- logs/execucao.log – Log detalhado da execução

A.6 SOLUÇÃO DE PROBLEMAS COMUNS

A.6.1 Problema 1: "Pacote não encontrado"

```
text
# Instalar pacote manualmente
install.packages("nome_do_pacote", dependencies = TRUE)
```

A.6.2 Problema 2: "Arquivo não encontrado"

```
text
# Verificar diretório atual
getwd()

# Listar arquivos no diretório
list.files()

# Ajustar caminho se necessário
setwd("caminho/correto/para/dados_dissertacao")
```

A.6.3 Problema 3: Erro de memória

- Feche outros programas em execução
- Reinicie o RStudio
- Execute gc() para liberar memória

A.6.4 Problema 4: Diferentes versões do R

- Atualize para R versão 4.3.0 ou superior
- Execute update.packages(ask = FALSE) para atualizar pacotes

A.7 VERIFICAÇÃO DA REPLICAÇÃO BEM-SUCEDIDA

Para verificar se a replicação foi bem-sucedida, execute:

```
text
# Carregar sessão salva
load("resultados/sessao_replicacao.RData")
```

```
# Verificar objetos principais
ls()

# Checar dimensões dos dados principais
dim(dados_final) # Deve retornar: 505 observações, X variáveis

# Verificar resultados principais
summary(modelo_fe_democracia) # Modelo com efeitos fixos
summary(modelo_gmm)          # Modelo GMM
```

A.8 PERSONALIZAÇÃO E EXTENSÃO

Os scripts foram desenvolvidos para permitir fácil personalização:

A.8.1 Modificando especificações dos modelos

Edite o arquivo scripts/03_modelos_estaticos.R para:

- Adicionar novas variáveis de controle
- Alterar a estrutura de efeitos fixos
- Modificar clusters para erros padrão

A.8.2 Estendendo as análises

Crie novos scripts em scripts/ para:

- Incluir análises adicionais
- Testar outras especificações
- Adicionar gráficos complementares

A.9 REFERÊNCIA AOS SCRIPTS PRINCIPAIS

A.9.1 Script 01_preparacao_dados.R

Realiza as seguintes operações:

1. Carrega dados brutos de bancos/dados_analise_completo.csv
2. Trata valores ausentes (listwise deletion)
3. Cria variáveis transformadas (logaritmos, termos quadráticos)
4. Gera variável defasada (lag) para modelos dinâmicos
5. Salva dataset processado em bancos/dados_replicacao.csv

A.9.2 Script 05_modelos_gmm.R

Especificações principais:

- Estimador: System GMM (Blundell-Bond)
- Instrumentos: Lags de ordem 2+ da variável dependente

- Testes de especificação: Sargan e Arellano-Bond
- Tratamento de endogeneidade: Variáveis instrumentadas por seus lags

A.10 DISPONIBILIDADE DOS MATERIAIS

- **Repositório principal:** <https://doi.org/10.5281/zenodo.18474916>
- **Data de versão:** 03/02/2026
- **Licença:** Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

A.11 CONTATO PARA SUPORTE

Para questões técnicas sobre a replicação:

- **Autor:** Felipe Rodrigues Braga
- **E-mail:** felipebragacp@gmail.com
- **Prazo de resposta:** 7 dias úteis

NOTA FINAL

Esta documentação foi elaborada seguindo os padrões de *reproducible research* e permite a verificação independente de todos os resultados empíricos apresentados na dissertação. A estrutura modular dos scripts facilita a adaptação para estudos futuros sobre capacidade estatal e desenho institucional na América Latina.