FGV EBAPE

Revista de GESTÃO dos Países de Língua Portuguesa

Artigo

Capacidades estatais importam? Explicando as diferenças na implementação de políticas públicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)

ANDRÉ MARENCO [1]
MUTARO SEIDI [1]

[1] Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) / Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Rio Grande do Sul – RS, Brasil

Resumo

As capacidades estatais importam? Este artigo enseja analisar a constituição das capacidades estatais e as suas influências nas instituições políticas e na implementação de políticas públicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP): Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, que além da herança colonial portuguesa, compartilham a mesma língua, os mesmos níveis de desenvolvimento econômico e as mesmas desigualdades sociais. Os dados empregados como indicadores de capacidades estatais, institucionalização e políticas públicas foram extraídos da base V-DEM. Para mensurar as capacidades estatais, empregou-se indicadores como: *bureaucratic remuneration, criteria for appointment decisions in the state administration, criteria for appointment decisions in the armed forces, state fiscal source of revenue* e *compliance with judiciary*. Diante disso, foi gerada regressão linear multivariada, empregando como variáveis dependentes indicadores de oferta e resultados de políticas públicas em educação, saúde e expectativa de vida. Os resultados apontam que a escala de capacidades estatais revelou coeficientes fortes na relação com a educação básica universal e de qualidade, e moderados com o serviço de saúde pública e a expectativa de vida. O Produto Interno Bruto (PIB) demostrou fraca associação com educação, moderada com área de saúde e muito forte com a expectativa de vida, enquanto o índice de sociedade civil robusta demostrou uma associação moderada com a educação e saúde e muito forte com expectativa de vida.

Palavras-chave: Capacidades estatais. PALOP. Políticas públicas.

1 Artigo submetido em 20 de março de 2023 e aceito para publicação em 10 de janeiro de 2025.
DOI: https://doi.org/10.12660/rgplp.v23n3.2023.89135

CC BY

Do State Capacities matter? Five decades of state-building in Portuguese-Speaking African Countries (PALOPS)

Abstract

This article analyzes the development of state capacities and their influence on both political institutions and the implementation of public policies in Portuguese-speaking African Countries (also known as PALOPS): Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, and São Tomé and Príncipe. These countries share not only the language and the Portuguese colonial heritage but also present similar levels of economic development and persistent social inequalities. The data used as indicators of state capacities, institutionalization, and public policies were extracted from the V-DEM database. To measure state capacities, the following indicators were employed: bureaucratic remuneration, criteria for appointment decisions in the state administration, criteria for appointment decisions in the armed forces, state fiscal source of revenue, and compliance with the judiciary. A multivariate linear regression was conducted using public policy indicators in education, health, and life expectancy as dependent variables. The gross domestic product demonstrates a weak association with education, a moderate with health, and a very strong association with life expectancy. The civil society robustness index demonstrated a moderate association with education and health and a very strong association with life expectancy.

Keywords: State Capacities. PALOPs. Public Policies.

¿Importan las capacidades del Estado? Explicando las diferencias en la implementación de políticas públicas en los países africanos de habla portuguesa (PALOP)

Resumen

Este artículo pretende analizar la constitución de las capacidades estatales y sus influencias sobre las instituciones políticas y la implementación de políticas públicas en los países africanos de habla portuguesa (PALOP): Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe, que además de la herencia colonial portuguesa, comparten la misma lengua, niveles de desarrollo económico y desigualdades sociales. Los datos utilizados como indicadores de las capacidades estatales, la institucionalización y las políticas públicas se extrajeron de la base de datos V-DEM. Para medir las capacidades del Estado se utilizaron indicadores como: remuneración burocrática, criterios para las decisiones de nombramiento en la administración estatal, criterios para las decisiones de nombramiento en las fuerzas armadas, fuente de ingresos fiscales del Estado y cumplimiento del poder judicial. En vista de ello, se generó una regresión lineal multivariada, utilizando como variables dependientes indicadores de oferta y resultados de políticas públicas en educación, salud y esperanza de vida. Los resultados indican que la escala de capacidades estatales reveló coeficientes fuertes en la relación con la educación básica universal y de calidad, y coeficientes moderados con el servicio público de salud y la esperanza de vida. El producto interno bruto mostró una asociación débil con la educación, moderada con la salud y muy fuerte con la esperanza de vida, y el índice de sociedad civil robusta mostró una asociación moderada con la educación y la salud y muy fuerte con la esperanza de vida.

Palabras clave: Capacidades del Estado. PALOP. Políticas públicas.

CC BY

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar a constituição de capacidades estatais nos cinco Países Africanos de L íngua Oficial Portuguesa (PALOP): Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Para isso, está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a primeira parte promove uma discussão com a literatura internacional sobre capacidades estatais, buscando uma delimitação parcimoniosa dessa categoria conceitual e analítica. A segunda seção realiza uma reconstituição do desenvolvimento institucional dos PALOP desde sua independência aos dias atuais. Na sequência, a terceira parte apresenta os dados e indicadores utilizados no trabalho e desenvolve a Escala de Capacidades Estatais (ECE) a ser empregada no exame dos casos em questão. A quarta seção do trabalho busca responder à questão central desta análise: capacidades estatais importam? Para isso, rodou-se a regressão linear multivariada, considerando como variáveis independentes a ECE e, visando cotejar o potencial analítico de explicações rivais, foram introduzidos indicadores de institucionalização política, Produto Interno Bruto (PIB) per capita, robustez da sociedade civil e engajamento em associações não políticas independentes. As variáveis dependentes foram escolhidas para avaliar oferta e resultados de políticas públicas, como igualdade e qualidade na oferta de educação básica, saúde pública e expectativa de vida. As unidades de observação foram país/ano. Finalmente, a conclusão analisa os achados do trabalho e aponta para desenvolvimentos futuros desta agenda de investigação.

REFERENCIAL TEÓRICO

O que são *capacidades estatais*?

Nas últimas décadas, *capacidade estatal* recebeu forte adesão em sua utilização como ferramenta analítica para estudos sobre formação de instituições políticas e implementação de políticas públicas (Cingolani, 2013; Cingolani; Thomssom; Crombrugghe, 2013; Grin; Fernandes, 2019; Souza; Fontanelli, 2020). Paralelamente, a extensão no uso trouxe o alargamento nas definições, compreendendo dimensões como "coercitiva", "fiscal" e "administrativa", mas também "política", "transformativa", "territorial", "infraestrutural" e "legal", bem como amplo escopo nas formas de mensuração – de específicas (receita, profissionalização burocracia, infraestrutura disponível) a genéricas (PIB per capita, taxa de assassinatos, densidade de malha ferroviária, censo, indicadores do serviço postal, índices de corrupção).

O *conceptual stretching* (Sartori, 1970) tornou-se inevitável, ao envolver uma circularidade entre os *meios* necessários para a provisão de "capacidade estatal" omo *enforcement*, leis e burocracia profissional, com efeitos ou resultados produzidos por sua disponibilidade – como controle da violência, legitimidade política, *accountability* e corrupção reduzida.

Neste ponto, é preciso uma volta às origens. Revisitando trabalho seminal de Tilly (2007) sobre "*state capacity*", esta é compreendida em modo restrito, equivalente à intervenção de agentes estatais capaz de alterar a distribuição de recursos, prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente fixados, através do uso de *meios* como coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação etc.

Os desafios para o uso de "capacidade estatal" como ferramenta analítica válida para explicar decisão/implementação de políticas públicas estão associados a dois parâmetros: (1) a identificação

de recorte analítico parcimonioso e uma métrica para "capacidade estatal", através de variáveis e indicadores adequados para mensurá-la; (2) uma focalização das áreas de políticas públicas que podem ser explicadas por essa categoria analítica.

Pode-se associar capacidade estatal a *poder infraestrutural* (Mann, 1984), compreendido como capacidade de instituições estatais em penetrar o território e implementar suas decisões. O ponto aqui é que esse caminho exige uma decomposição sequencial dos processos que configuram o referido poder. Não há capilaridade territorial sem dispositivos de *enforcement* e coerção física. Estes exigem, por sua vez, arrecadação de impostos e contrapartidas para mitigar resistências, como segurança, serviços públicos e representação. Tudo isso requer, inicialmente, burocracias governamentais para executar coerção, arrecadar impostos, oferecer segurança e bens comuns. Dessa forma, pode-se pensar no seguinte modelo sequencial:

Burocracias > coerção > impostos > segurança > representação > serviços

Nessa perspectiva, diferentes estudos buscaram comprovar a associação entre burocracias *profissionais* e incremento na *capacidade estatal* para promover a implementação de políticas públicas. Esforço sistemático nessa direção foi elaborado por Evans e Rauch (1999), identificando uma associação entre profissionalização do serviço público e desempenho econômico. Seus resultados revelaram uma correlação positiva (r = 0,67, significativa a 1%) entre os valores da "escala weberiana" e crescimento econômico, medido pela variação no PIB per capita no período. Considerando "capacidade estatal" como *enforcement* – ou poder para alterar distribuição prévia de recursos, diante de real ou potencial *oposição* –, este *paper* segue a literatura que adota profissionalização de burocracias governamentais e seu impacto sobre as habilidades do Estado para formular e implementar políticas em áreas de conflito potencial ou latente (Evans; Rauch, 1999; Acemoglu; Garcia-Jimeno; Robinson, 2015; Nistotskaya; D'arcy, 2018).

Conexões entre as capacidades estatais medidas por profissionalização do serviço público e implementação de políticas públicas podem ser compreendidas em decorrência de dois mecanismos: (1) informação técnica disponível incrementa a influência de burocracias profissionais na definição da agenda de políticas públicas; (2) recrutamento meritocrático e carreiras profissionais estáveis ampliam a autonomia destes agentes em relação a ciclos políticos e eleitorais, em especial quanto à adoção de *policies* redistributivas ou regulatórias, (Krause; Lewis; Douglas, 2006; Lowi, 2009).

Os estudos sobre capacidades estatais nos países africanos de língua oficial portuguesa ainda são muitos incipientes e pouco desenvolvidos. Os resultados dos nossos achados mostram centralidade de tais estudos nas áreas de políticas de defesa e segurança e relações internacionais – capacidade coercitiva e relacional.

O estudo de Nota (2020) buscou analisar as políticas de defesa e segurança em Moçambique, isto é, as capacidades das forças de defesa e segurança para o enfrentamento de riscos e ameaças à segurança interna e externa. Os resultados apontam que o país tem uma fraca capacidade coercitiva, e isso o tem tornado vulnerável a corriqueiros ataques armados do maior partido da oposição, RENAMO[1], e, hoje em dia, de grupo de terroristas. A pesquisa de Tavares (2020) procurou analisar as possibilidades de incrementar as capacidades da Polícia Militar cabo-verdiana. Os seus achados apontam que a Polícia Militar cabo-verdiana necessitava urgentemente de profissionalização, capacitação e adequação às

[1] Resistencia Nacional Moçambicana

novas demandas e necessidades do país. Ou seja, o nível de profissionalização dos policiais militares de Cabo Verde, além de ser baixo, é, também, distante das demandas do país.

Pereira (2020) buscou entender a política externa de defesa e segurança internacional de Guiné-Bissau. Seus resultados mostraram que o país tem uma capacidade institucional limitada para sustentar a sua política externa ou capacidade relacional. E essa situação é longeva, remontando a meados da década de 1980, período em que o país sofreu com golpes de Estado, que refletiu na frágil capacidade relacional do país. Isso permitiu que os principais parceiros internacionais da Guiné-Bissau determinassem as condicionalidades nas suas negociações, aproveitando as fragilidades do país. Já a pesquisa de Guerreiro *et al.* (2018) procurou analisar a formação de Recursos Humanos de Saúde na Guiné-Bissau e os resultados mostram que o país apresenta déficits nas formações dos seus profissionais de saúde, devido à fragilidade do Estado e falta de vontade política. Por fim, a pesquisa de Zeca (2021) analisou a capacidade estatal e a resposta do setor da educação no contexto da pandemia da covid-19 em Moçambique. Os seus resultados trazem informações de que o Estado moçambicano enfrentou sérios desafios do ponto de vista da capacidade financeira para difundir as suas ações e políticas em tempos de pandemia, assim como carência de recursos humanos qualificados para lidar com a situação.

Desenvolvimento institucional nos países africanos de língua oficial portuguesa

Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe constituíram colônias portuguesas até 1975. Após a *Revolução dos Cravos* em Portugal, os movimentos que buscavam a independência de seus respectivos países através da luta armada assumiram seus governos nacionais e defrontaram-se com o desafio de construir estados nacionais.

O Quadro 1 apresenta uma síntese de informações iniciais referentes às cinco nações:

QUADRO 1

Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), segundo indicadores escolhidos

Nome de país	Colonizador	Data de independência	Sistema político	IDH[2]	Expectativa de vida ao nascimento
Angola	Portugal	11 de novembro de 1975	Presidencialista	0,591	61,6
Cabo Verde	Portugal	5 de julho de 1975	Semipresidencialista	0,661	74,1
Guiné-Bissau	Portugal	24 de setembro de 1973	Semipresidencialista	0,483	59,7
Moçambique	Portugal	25 de junho de 1975	Presidencialista	0,461	59,3
São Tomé e Príncipe	Portugal	12 de julho de 1975	Semipresidencialista	0,613	67,3

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

[2] Considerou-se o relatório síntese do Desenvolvimento Humano de 2023/2024 da ONU.

Guiné-Bissau

Situada na costa ocidental da África, a Guiné-Bissau faz fronteira na zona norte com a República do Senegal; no sul e leste com a República de Guiné-Conakry; e a sua zona oeste é banhada pelo Oceano Atlântico (M'bunde, 2018). Dispõe de uma superfície total de 36.125km² e aproximadamente 2 milhões de habitantes, segundo a estimativa do Banco Mundial.[3]

Foi colônia portuguesa, e após 11 anos da luta armada, o país proclamou unilateralmente a sua independência em 24 de setembro de 1973, reconhecida depois de um ano pelo colonizador em setembro de 1974. Após a independência, os combatentes de liberdade da pátria assumiram ineditamente o poder, e expulsaram os colonialistas e os guineenses que trabalhavam com os colonizadores na administração pública (Forrest, 1993). Decidiram, portanto, abraçar o desafio de reconstrução da máquina estatal sem levar em conta as suas limitações de ponto de vista acadêmico e técnico. Ou seja, não conseguiram usufruir de instruções escolares durante o período colonial, e isso justifica-se pelo seguinte motivo: de um lado, os colonialistas portugueses não tinham como missão instruir intelectualmente os guineenses, mas sim torná-los aptos a responder às demandas e necessidades da colônia. Por outro lado, o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), tendo em conta a demanda da luta armada, enviava os seus homens geralmente para a aquisição de formação em técnicas de guerrilha e diplomacia, fato que se justifica pela urgente necessidade que o partido tinha na época de expulsar o colonizador no país (Forest, 1993; Augel, 2007; M'bunde, 2018).

Diante disso, tiveram e/ou sentiram grandes dificuldades e desafios nos albores da independência. Um dos primeiros desafios foi o processo da industrialização do país nos anos 1980. Conseguiram mobilizar verbas através de parcerias com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) com ensejo de industrializar o país, mas fracassaram devido a falhas da administração, gestão danosa e desvios dessas verbas (Forrest, 1993). Criou-se muitas fábricas na época sem um estudo prévio de avaliação de impactos e de disponibilidade de recursos humanos competentes para trabalhar nas indústrias, além disso, os próprios dirigentes extorquiam os recursos financeiros e materiais das fábricas. E como resultado, as fábricas acabaram por falir – devido à falta de recursos para se autossustentar, problemas de peças para manutenção dos mesmos e déficit de recursos humanos preparados com aptidão e competências para trabalhar nas indústrias (Barros, 2011).

Outro desafio foram as disputas e inconformismo de atores políticos com as lideranças do país naquele momento. Como efeito, menos de uma década após a sua independência, Guiné-Bissau mergulhou em seu primeiro golpe de Estado em 1980, liderado pelo ex-combatente João Bernardo Vieira (Nino). Um dos motivos conhecidos do golpe foi a desigualdade no acesso aos cargos cimeiros na função pública, ou seja, alguns ex-combatentes sentiram-se menos privilegiados no acesso aos determinados cargos em relação aos cabo-verdianos. Portanto, criou-se uma onda de revolta, e alguns combatentes lideraram o golpe que derrubou o governo do então Presidente da República, o Luís Cabral (Forrest, 1993; Semedo, 2011; M'bunde, 2018).

Com a efetivação do golpe, instalou-se o regime do "Movimento Reajustador" – como apelidado na época –, que assumiu a liderança do país com base em repressão, perseguições, espancamentos, assassinatos e abusos de poder. Não conseguiram extirpar as desigualdades que prevaleciam no país e muito menos melhorar as condições de vida da população (Semedo, 2011; Sucuma, 2017; M'bunde, 2018).

[3] Ver os dados do Banco Mundial em: https://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview

Com a queda dos países de bloco socialista e pressões das organizações internacionais, como o BM e o FMI – que são atualmente e já eram àquela altura os maiores financiadores dos projetos e orçamentos do Estado guineense – venderam o modelo da democracia, não só como antídoto para os Estados frágeis superarem as dificuldades, que era o caso da Guiné-Bissau, mas também enquanto panaceia para o desenvolvimento. Guiné-Bissau, sendo altamente dependente dessas organizações, acabou por aderir essa onda de democratização (Semedo, 2011; 2021). Em 1991, o país saiu do regime de partido único para o multipartidarismo, culminando não só com o surgimento de novos atores na arena política, mas também com a proliferação de partidos políticos (Augel, 2007; Semedo, 2011; Sucuma, 2017).

As primeiras eleições foram organizadas em 1994, e o PAIGC saiu como vencedor do pleito, criando expectativas, esperanças e ambições de uma "Guiné melhor" (Augel, 2007 M'bunde, 2018). Contudo, esse sonho desiludiu-se ao longo do primeiro mandato, e o país não conseguiu ter nem uma democracia estável e nem o próprio desenvolvimento que se almejava.

Quatro anos depois das primeiras eleições, o país mergulhou na guerra civil. Essa guerra durou sete meses e teve sequelas graves, com elevadas taxas de mortalidade, destruição de infraestruturas e fragilização da capacidade de Estado – que vinha sendo reajustado e (re)projetado após a independência. Organizaram-se eleições em 2000 e a oposição saiu vitoriosa do pleito. Entretanto, após três anos do mandato, o governo do Partido da Renovação Social (PRS) sofreu novo golpe de Estado e instalou-se um governo de transição (Semedo, 2011; Sucuma, 2017). O PAIGC conseguiu voltar ao poder nas eleições de 2005, mas após um mês de exercício do mandato, o seu governo foi derrubado pelo então Presidente da República, João Bernardo Vieira (Nino). Em 2009, o Presidente da República e o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) foram assassinados por militares. Em 2012, o país mergulhou em novo golpe de Estado e desde então continua a remar nas ondas de disputas político-partidárias, derrubes de governos, espancamentos e perseguições políticas (M'bunde, 2018).

Cabo Verde

Cabo Verde é um arquipélago situado ao largo da Costa Ocidental da África, com uma superfície total de 4.033 km². O país é composto por 10 ilhas e 8 ilhéus (Furtado, 2016). Atualmente, conta com uma população total de 587.925[4] habitantes, e uma boa parte dessa população reside na diáspora.

O país tem um vínculo histórico com a Guiné-Bissau durante o processo da luta pela libertação colonial. Amílcar Cabral, juntamente com seus colegas – estudantes guineenses e cabo-verdianos em Portugal –, criou em Bissau, em 1956, o PAIGC, com ensejo de travar o jugo colonial em Guiné-Bissau e Cabo Verde. O motivo dessa união se assentava não só pelas longínquas relações que os dois países tinham de complementariedade econômica e administrativa desde 1550, mas também ambicionavam fundir os dois países em único Estado, governado por um único partido, o PAIGC. Com a independência de Cabo Verde em 5 de julho de 1975, o PAIGC conseguiu cumprir com a missão de governar os dois países até os anos 1980. Com o golpe de Estado de 1980 em Guiné-Bissau, liderado pelo ex-combatente Nino Vieira, contra o cidadão cabo-verdiano Luís Cabral, criou-se automaticamente uma ruptura e revoltas no seio do PAIGC, culminando com a separação desses

[4] Consultar os dados do Banco Mundial em: https://data.worldbank.org/country/cabo-verde

dois países e a modificação da sigla do partido PAIGC em Cabo verde, que passou a ser Partido Africano para a Independência de Cabo Verde (PAICV) (Lopes, 2003; Monteiro, 2013).

O PAICV governou o país sob regime do partido único até os anos 1990. Com onda de democratização e a queda de países socialistas, converteu-se ao multipartidarismo, e as primeiras eleições democráticas tiveram lugar em 1991. Desde então, Cabo Verde tem sido governado por regimes democráticos ininterruptos (Evora, 2004; 2009).

Do ponto de vista econômico, conforme Grassi (2003, p. 108), "a situação econômica de Cabo Verde é caracterizada pela escassez de recursos naturais devido a sua situação geográfica e climática, que determina uma atividade agrícola muito precária" e lhe torna altamente dependente de importação de produtos alimentícios. Dessa forma, o país é altamente dependente de turismo, comércio, ajudas externas e de remessas dos emigrantes. Apesar de tudo, desde a independência até os dias que correm, o país conseguiu atingir bons indicadores, tanto de melhorias de condições de vida da população como em relação ao nível da democracia e governança pública. Quanto aos indicadores de democracia, é o segundo país com melhor índice na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) depois de Portugal, e em África ocupa a terceira posição – depois das Maurícias e Botsuana. O país melhorou nos últimos anos em seus indicadores de pobreza, desemprego e acesso a serviços básicos (educação, saúde e infraestrutura), e contou com uma acentuada melhoria na liberdade de expressão e de imprensa. O país também atingiu quase todas as metas de desenvolvimento do milênio fixadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) (Furtado, 2016).

São Tomé e Príncipe

Considerado como segundo menor país do continente africano, São Tomé e Príncipe é um pequeno país localizado no Golfo da Guiné, na Costa Equatorial Ocidental da África Central, com uma superfície total de 1.001 km². O país está composto por duas ilhas, São Tomé que é a capital do país, com uma extensão de 859 km²; e ilhas de Príncipe, com extensão de 142 km². Segundo o Instituto Nacional de Estatística de São Tomé e Príncipe (2023), o país tem uma população total de 210.240 habitantes – 104.120 homens e 106.121 mulheres –, com a esperança média de vida de 67 anos.

Foi colônia portuguesa há quase 500 anos (1470-1975), e com a onda emergente dos países africanos que lutavam pela sua independência na década de 1950, São Tomé e Príncipe criou o Movimento para Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP). Com a Revolução dos Cravos que culminou com a queda do governo autoritário de Marcelo Caetano – último presidente do conselho de Estado Novo em Portugal –, o país intensificou a mobilização e tornou-se independente em 12 de julho de 1975. Com a proclamação da independência, instalou-se regime do partido único, e o MLSTP assumiu a missão de conduzir o destino do país, tendo como seu primeiro presidente da república Manuel Pinto da Costa (Seibert, 2015).

Da independência até 1990, o país passou por sobressaltos e declínios econômicos e sociais. Em 1990 extirpou-se o regime do partido único e adotou-se o multipartidarismo, culminando com a realização das primeiras eleições democráticas no país. Ao longo do período da democratização o país vivenciou vários períodos de tensões e crispações políticas, culminando com algumas tentativas de golpes não violentos e que acabaram por fracassar, marcadamente em 1995, 1998, 2003 e 2009 (Nascimento, 2021).

Do ponto de vista econômico, o país tem apostado no turismo por conta das suas ilhas e na atividade pesqueira como as principais atividades econômicas deste pequeno Estado (Seibert,

2015; Nascimento, 2021), que também exporta vários produtos – desde cacau, petróleo, mobília, algodão e papel – para países como Polônia, Espanha, Holanda e Guiana – seus maiores parceiros de exportação. As principais importações do país se concentram em carros e motores elétricos. E na saúde, São Tomé e Príncipe é vulnerável a doenças infecciosas e enfrenta graves problemas nutricionais, fato que tem contribuído para elevadas taxas de mortalidade infantil no país[5].

Moçambique

O país faz fronteira na zona norte com a Tanzânia; a noroeste com Maláui; a oeste com a Zâmbia e o Zimbábue; a sudoeste com a África do Sul e Suazilândia; e é banhado de leste a sul pelo Oceano Índico. Moçambique tem uma superfície de 801.590 km² e uma população total estimada de 31.616.078 de habitantes; entre esses, 34,46% residem na zona urbana e 65,54% residem na zona rural (Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, 2023).

Foi colônia portuguesa e iniciou a luta armada para a conquista da independência em 1962, liderada pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo). À medida que ia conquistando territórios, a Frelimo assumia o controle e fornecia bens e serviços para a população residente das denominadas "zonas libertadas". Em 1974, através da assinatura dos "acordos de Lusaka", foi estabelecido o cessar fogo e criou-se um governo provisório que integrou os membros do Frelimo e do governo colonial português. Esse governo provisório conduziu o país até a data da proclamação oficial da independência em julho de 1975 (Coelho, 2015; Diaz, 2022).

Com a independência, os colonialistas portugueses abandonaram o país, dando espaço e liberdade para os moçambicanos assumirem a condução do destino da nação – tal como ambicionaram durante o processo da luta da libertação nacional (Cobaço, 2009). Nos primeiros anos da independência, 90% da população moçambicana era analfabeta. Isso refletiu e criou dificuldades e desafios do ponto de vista de afirmação do Estado e na definição de políticas públicas. Em paralelo, assistiu-se ao repatriamento dos ativos e saldos dos bancos e empresas portuguesas em Moçambique. Como resultado, houve quebra de economia e colapso financeiro no país (Diaz, 2022).

Passados dois anos após a independência, os dissidentes da Frelimo, descontentes com a situação política vigente na época, criaram a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) e iniciaram uma guerra civil em 1977 contra a Frelimo, que dirigia o país até então. A guerra civil em Moçambique durou quase 16 anos e teve sequelas graves no país, fragilizando o Estado moçambicano do ponto de vista econômico, aumentando os índices da pobreza e fome, destruindo edifícios do governo – escolas, hospitais, ministérios etc. O primeiro acordo de cessar fogo entre os dois partidos foi firmado em 1992, através da intervenção das Nações Unidas que, após as negociações entre as duas partes, enviaram as suas forças de segurança com a missão de manutenção da paz em Moçambique (Coelho, 2015).

Após 21 anos de celebração do acordo de paz entre os dois partidos, a Renamo – maior partido da oposição – desentendeu-se com o governo moçambicano no processo da composição da Comissão Nacional das Eleições (CNE). Na sequência, a Renamo anunciou o fim do acordo de paz e restabeleceu-se a guerra civil que havia cessado há mais de duas décadas. Fizeram um novo acordo de paz em 5 de agosto de 2014, que durou pouco, porque logo em 16 de outubro de 2014 as tensões voltaram entre oposição e governo, por conta dos resultados eleitorais (Carbone, 2005; Dava *et al.*,

[5] Cf. os dados do Banco Mundial em: https://www.worldbank.org/pt/country/saotome/overview

2013). A Renamo sentiu-se fraudada no processo das eleições e decidiu que assumiria a governação de uma parte do território moçambicano – nas regiões em que saíram como vencedores das eleições. Esses confrontos persistiram no país durante muitos anos, até que foi estabelecido novo acordo de paz no dia 6 de agosto de 2019. Desde então, eliminou-se o clima de tensão e conflitos entre os dois partidos, porém agora o país vive sob ameaças de terroristas.

Angola

A República de Angola fica situada na Costa Ocidental da África e faz fronteira na zona norte com a República do Congo e República Democrática do congo (RDC); no Nordeste com RDC; na zona leste com a República de Zâmbia; na zona sul com a Namíbia; e a oeste com o Oceano Atlântico. Em termos administrativos, o país está dividido em 18 províncias e 164 municípios. Tem uma extensão territorial de 1.246.700 km² e uma população total de 34.094.077 habitantes, segundo estimativa de 2023 (Instituto Nacional de Estatística de Angola, 2023).

Foi colônia portuguesa e proclamou a sua independência em 11 de novembro de 1975, após a Revolução dos Cravos de 25 de abril de 1974. Com a proclamação da independência, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) assumiu a missão de (re)construção do país, inspirando-se no socialismo enquanto modelo devido ao apoio dos países de blocos socialistas durante o processo da luta da libertação nacional (Pimenta, 2008). Sonharam com a libertação de Angola como uma panaceia para projetar, (re)construir e desenvolver o país – dar melhores condições de vida a população –, contudo nos albores da independência não conseguiram garantir isso, pelo contrário, instalou-se uma onda de precariedades à população.

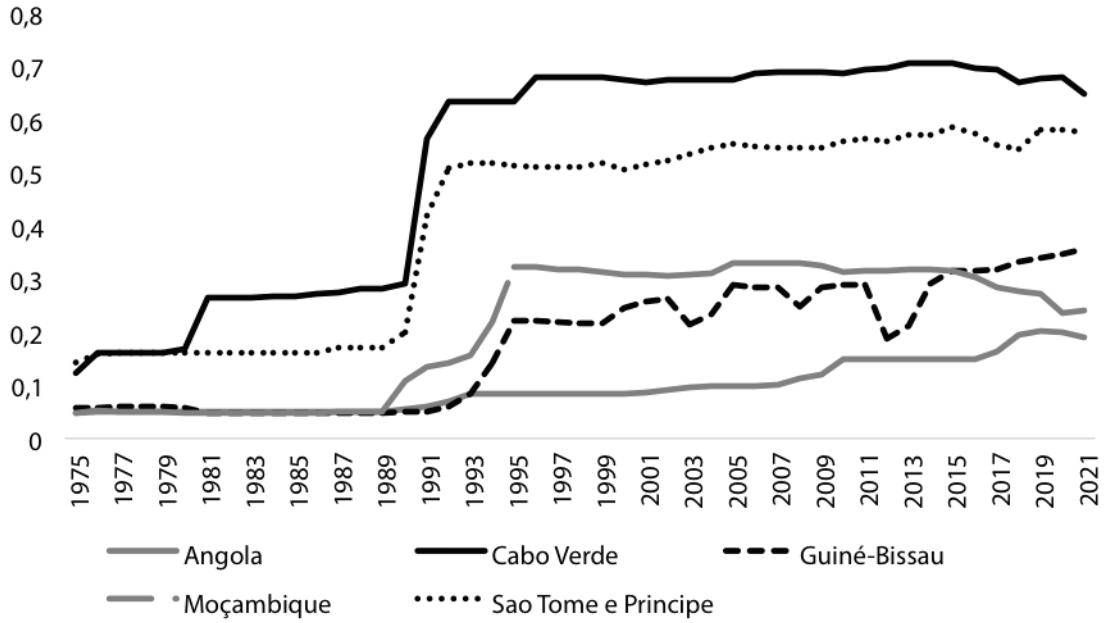
Verificou-se divergências entre os três principais partidos que conduziram a luta armada contra o regime ditatorial português, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita) (Pinheiro, 2007). A Unita sentiu-se excluída no acesso a cargos cimeiros da governação e, como resposta, desencadeou uma guerra civil no país. O primeiro cessar fogo foi em 1990, quando o MPLA decidiu abraçar a democracia. E os atores descontentes com o regime vigente na altura viram essa democratização como uma alternativa para expulsar o MPLA no poder através do voto popular. Organizaram-se as primeiras eleições gerais em 1992, mas o sonho de derrotar o MPLA não se concretizou porque o partido saiu como vencedor do pleito; a Unita, não concordando com os resultados eleitorais, então reativou a guerra civil no país. Angola conseguiu se livrar da guerra civil apenas em 2002, com a morte de Jonas Savimbi, líder da Unita, quando seus soldados foram incorporados nas forças armadas angolanas (Horing, 2015).

Depois da guerra que ceifou milhares de vidas, destruiu infraestruturas e fragilizou economicamente o Estado angolano, o país começou a (re)construir-se de ponto de vista econômico e social (Pimenta, 2008). Registraram-se nos últimos anos avanços significativos em determinadas áreas, contudo ainda persistem desigualdades regionais no país. Ao nível da governação, o país continuou a ser governado pelo MPLA desde a independência, ou seja, até os dias que correm o MPLA nunca perdeu uma eleição em Angola.

A evolução institucional das cinco nações pode ser observada através do Índice de Democracia Liberal (V-DEM) na Figura 1 a seguir:

FIGURA 1

Índice de Democracia Liberal – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, 1975-2021 (V-DEM)



Fonte: V-Dem (2023).

MÉTODOS E MATERIAIS

Este trabalho tem por propósito analisar capacidades estatais e sua influência em instituições políticas e na implementação de políticas públicas nos PALOP: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Os dados empregados como indicadores de capacidades estatais, institucionalização e políticas públicas foram extraídos da base V-DEM. Este *dataset* é de responsabilidade do V-DEM *Institute Varieties of Democracy*, que possui mais de 470 indicadores e está sediado na *University of Gothemburg*. O período em análise corresponde de 1975 (independência frente a Portugal) a 2021.

Para mensurar "capacidades estatais", foram empregados os seguintes indicadores:

- 1. ***Bureaucratic remuneration***: que considera a extensão do serviço civil efetivamente assalariado, indo de 0 (pequena parte) a 4 (completamente ou quase);

- 2. ***Criteria for appointment decisions in the state administration***: extensão do serviço civil cujas nomeações são baseadas em conexões pessoais ou políticas ou, inversamente, em mérito e capacidade técnica;

- 3. ***Criteria for appointment decisions in the armed forces***: nomeações e promoções nas forças armadas baseadas em conexões pessoais ou políticas ou, inversamente, em mérito e capacidade técnica;

ISSN 2674-5895

- 4. ***State fiscal source of revenue***: (1) O estado depende principalmente de fontes externas de financiamento (empréstimos e ajuda externa) para financiar suas atividades; (2) O estado depende principalmente do controle direto de ativos econômicos (rendas de recursos naturais, monopólios públicos e expropriação de ativos dentro e fora do país) para financiar suas atividades; (3) O estado depende principalmente de impostos sobre a propriedade (impostos fundiários) e comércio (taxas alfandegárias); (4) O estado depende principalmente de impostos sobre transações econômicas (como impostos sobre vendas) e/ou impostos sobre renda, lucros corporativos e capital;

- 5. ***Compliance with judiciary***: frequência com que decisões judiciais são cumpridas.

Os índices variam de 0 (pior) a 4 (melhor). Para comparar os cinco PALOP analisados, foi constituída ECE – formada pela média dos 5 indicadores acima.

Na sequência, foram selecionados indicadores capazes de mensurar a institucionalização poliárquica: *Accountability Index, Armed Conflict Internal, Clean Elections Index, Coups, Democracy Breakdowns, Free Expression, Government Effectiveness, Institutional Autonomy, Political Stability, Regulatory Quality, Rule of Law* e *Institutionalized Democracy*. Esses indicadores igualmente apresentam escala de 0 (pior) a 4 (melhor), tendo sido extraída sua média para a constituição de um Índice de Institucionalização (II). É importante destacar que diversos indicadores acima – como *Government Effectiveness, Institutional Autonomy Political Stability, Regulatory Quality* e *Rule of Law* – são tratados com alguma frequência pela literatura como correspondendo a "capacidades estatais". Precisamente o esforço analítico adotado aqui de dissecar "capacidades estatais", distinguindo mecanismos causais dos efeitos provocados, fez com que os indicadores mencionados acima fossem considerados resultados ou efeitos das capacidades burocráticas instaladas nos estados nacionais dos cinco casos estudados.

Por fim, foram escolhidos três indicadores referentes a políticas públicas ou condições sociais: (1) *Educational Equality*, referente à oferta de educação básica de qualidade, indo de 0 (menos de 25%) a 4 (mais de 95%); (2) *Health Equality*, indicando a oferta de cuidados de saúde, de 25% a 95% a população; e (3) *Life Expectancy*, correspondente ao número médio de anos que um recém-nascido viveria se os atuais padrões de mortalidade permanecessem os mesmos. Neste caso, decidiu-se não construir um índice comum, mas utilizar os três indicadores separadamente.

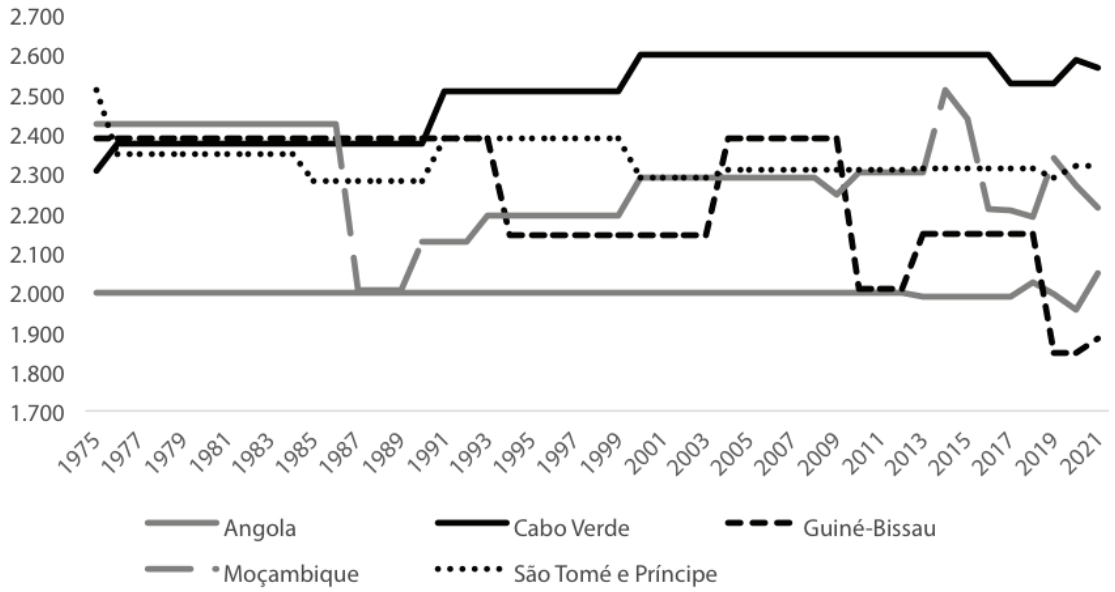
Foram, ainda, escolhidas variáveis de controle, buscando dimensionar a influência de fatores contextuais: (1) GDP per capita; (2) *Core Civil Society Index*; e (3) *Engagement in non-political associations*. Produto Interno Bruto per capita permite considerar a influência do desenvolvimento econômico sobre a oferta de serviços públicos (Lipset, 1960). O Índice de Sociedade Civil compreende a medida em que existe uma sociedade civil robusta, traduzida na presença de "citizens organize in groups to pursue their collective interests and ideals. We call these groups civil society organizations" (Coppedge et. al, 2022). Paralelo, o índice de engajamento em associações não-políticas indica a parcela da população regularmente ativa em associações não políticas independentes, como clubes esportivos, sociedades literárias, instituições de caridade, grupos fraternos ou grupos de apoio – variando de 0 (praticamente ninguém) a 4 (parcela muito grande, superior a 26% da população). Essas variáveis são relevantes para testar modelos derivados de associativismo tocquevilliano, teorias pluralistas (Dahl, 1978) e de capital social (Putnam, 1993).

Desagregando a ECE para observar sua composição, pode-se verificar que os PALOP registram melhores marcas em *Burocratic remuneration*, com todos alcançando marcas superiores a 3.5,

chegando aos 3.814 em Cabo Verde. No que diz respeito a *Compliance with judiciary*, apenas Cabo Verde (3.814 desde 2000) e, em menor medida, Moçambique (2.689) e São Tomé e Príncipe. Os índices para critérios de nomeação para as Forças Armadas situam-se abaixo de 2 (com exceção dos 2.471 de Cabo Verde). Em relação a nomeações para o serviço civil, todos receberam notas inferiores a 2, sendo que em Guiné-Bissau os valores situaram-se abaixo de 1. Angola e São Tomé e Príncipe situaram-se em patamar superior a 2 no que diz respeito à receita fiscal, e os demais obtiveram índices inferiores a 1. Como resultado deste comportamento, a Escala de Capacidades Estatais apresentou dinâmica revelada pela Figura 2, abaixo:

FIGURA 2

Escala de Capacidades Estatais PALOP, 1975-2021



Fonte: V-DEM (2022), processamento pelos autores.

Cabo Verde apresentou os valores mais elevados para a ECE: partindo de 2.3 logo após a independência nacional, alcança por um *incrementalismo descontínuo* patamar situado em 2.6 no final do intervalo temporal. É interessante destacar que o patamar antecede o fim do unipartidarismo, em 1991, sofrendo incremento após este período. Guiné-Bissau registra movimento inverso: partindo de patamar ligeiramente superior (2.4), mostra quedas e oscilações desde os anos 1990, com tendência de baixa e os menores valores (1.882) em 2019. Partindo de ponto ligeiramente superior a 2.4, Moçambique registra declínio pronunciado em 1987 (2.003). Posteriormente há oscilações com nova redução (2.213) no final do período. São Tomé e Príncipe possui padrão estável, com ECE entre 2.3 e 2.5. Estabilidade também se verifica no caso de Angola, apenas com patamar bem inferior, situado em 2.0.

ISSN 2674-5895

Capacidade estatal importa?

As perguntas que norteiam este trabalho referem-se à identificação de níveis de capacidades estatais nos PALOP, operacionalizada aqui através da ECE, gerada a partir das médias de cinco indicadores escolhidos para dimensionar capacidades burocráticas estatais. Disso resulta uma segunda indagação, direcionada à relevância deste índice para dar conta de diferenças na implementação e nos resultados de políticas públicas nas cinco nações, no período entre 1975 e 2021.

Para tentar responder a esses problemas, foi rodada regressão linear multivariada, considerando a Escala de Capacidades Estatais (*Ece*). Paralelamente, visando cotejar o potencial analítico de explicações rivais, foram introduzidos indicadores de institucionalização política (*Inst*), produto interno bruto per capita (*Gdppc*), robustez da sociedade civil (*SocCiv*) e engajamento em associações não políticas independentes (*Engaj*). As variáveis dependentes escolhidas para avaliar oferta e resultados de políticas públicas referem-se à igualdade e qualidade na oferta de educação básica (*EducEq*), saúde pública (*HealthEq*) e expectativa de vida (*LifeExpec*). Todos esses indicadores já foram previamente apresentados na seção "Materiais e Métodos". As unidades de observação são país/ano.

Os resultados podem ser encontrados no Quadro 2 abaixo, que traz os respectivos coeficientes Beta, significância estatística e desvios-padrão:

QUADRO 2

Regressão linear

Model	*EducEq*	*HealthEq*	*LifeExpec*
Ece	,599*** (,232)	,369*** (,376)	,291*** (,002)
Inst	,081 (,062)	,087 (,101)	,101 (,001)
Gdppc	,112 (,059)	,427*** (,043)	,553*** (,000)
SocCiv	,301*** (,128)	,281*** (,207)	,455*** (,001)
Engaj	-,056 (,063)	-,219*** (,101)	,051 (,001)
R^2adj	,656	,498	,698

Significante a *** Sig 0,001, ** Sig 0,005, * Sig 0,010

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Escala de Capacidades Estatais mostrou-se estatisticamente significativa a 1% para todas as variáveis dependentes empregadas. Apresentou coeficiente forte na relação com educação básica universal e de qualidade, e coeficientes moderados quando cotejados com serviço de saúde pública e expectativa de vida. Qual seria a razão para a diferença nos efeitos? Provavelmente, saúde e expectativa de vida sejam mais sensíveis a fatores demográficos e econômicos, como mostra

o efeito mais robusto do PIB per capita. Embora capacidades estatais tenham influência em saúde e expectativa de vida, é sobre a oferta de educação básica que os recursos infraestruturais burocráticos, fiscais e legais são mais evidentes.

PIB per capita apresentou fraca associação com educação, moderada com saúde e forte com expectativa de vida. Paradoxalmente, os dois indicadores utilizados referentes à sociedade civil apresentaram comportamento divergente. O índice de sociedade civil robusta (SocCiv) foi estatisticamente significativo com os efeitos mensurados, com associação moderada com educação e saúde, e mais forte com expectativa de vida. Em contraste, engajamento (Engaj) apresentou associação fraca, negativa e não significativa com educação; fraca, novamente negativa, mas estatisticamente significativa com saúde; e, finalmente, fraca, não significativa, mas agora positiva com expectativa de vida.

Explicação para tal contraste pode ser encontrada na composição dos dois índices. Enquanto o índice de sociedade civil foi constituído a partir de modelo bayesiano de análise fatorial dos indicadores de controle estatal sobre formação de organizações sociais (v2cseeorgs), repressão estatal a organizações sociais (v2csreprss) e existência de organizações sociais (v2csprtcpt), o índice de engajamento foi formado por estimativas de proporção populacional com efetiva participação em associações independentes. Enquanto o primeiro considera principalmente oportunidades legais e organizacionais para a participação, o segundo índice procura medir o contingente efetivo de participação.

Essa informação torna mais compreensível o comportamento acima: espera-se que um ambiente institucional e social favorável à participação corresponda a maior incerteza e diversificação de centros decisórios, acarretando em oferta de serviços públicos e indicadores de desenvolvimento humano. Por outro lado, os dados revelam que a participação efetiva não afeta – ou mesmo apresenta associação negativa – a implementação de políticas públicas. É possível que menor oferta de serviços públicos acarrete em fraco incremento na participação. Ou ainda que esta flua através de outros canais, eventualmente mais políticos.

Instigadores foram os coeficientes encontrados para as relações entre a escala de institucionalização e as variáveis de oferta de políticas públicas. A escala composta a partir de indicadores de *accountability*, *rule of law*, eleições limpas, liberdade de expressão, democracia institucionalizada, qualidade regulatória, estabilidade política, efetividade governamental, autonomia institucional, colapso democrático, golpes e conflitos armados internos apresentou relação muito fraca e negativa com educação e expectativa de vida; e fraca, mas positiva e significativa a 10% com saúde.

CONCLUSÕES

Este texto analisou comparativamente cinco casos nacionais que compartilham um conjunto de semelhanças: herança colonial portuguesa, língua, níveis de desenvolvimento econômico, desigualdades sociais. Ao mesmo tempo diferenciam-se no que diz respeito a implementação de políticas públicas de educação, saúde e indicadores de expectativa de vida. Diferentes também são seus índices de democracia liberal e estabilidade institucional. O principal objetivo deste estudo foi analisar a constituição de capacidades estatais nos cinco PALOP: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Para isso, foi construída uma Escala de Capacidades Estatais, utilizada para buscar responder à questão central em tela: capacidades estatais importam? Então

foi gerada regressão linear multivariada, empregando como variáveis dependentes indicadores de oferta e resultados de políticas públicas em educação, saúde e expectativa de vida.

Os resultados revelaram que a Escala de Capacidades Estatais mostrou coeficientes fortes na relação com educação básica universal e de qualidade e moderados com serviço de saúde pública e expectativa de vida, áreas mais sensíveis a fatores demográficos e econômicos. Essa constatação pode ser reforçada pelo comportamento de PIB per capita, com associação fraca com educação, moderada com saúde e forte com expectativa de vida, sugerindo exatamente que estes dois últimos indicadores são sensíveis ao desenvolvimento econômico e bem-estar social. Em direção convergente a este achado, o índice de sociedade civil robusta apresentou associação moderada com educação e saúde, e mais forte com expectativa de vida.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO, C.; ROBINSON, J. State capacity and economic development: a network approach. **American Economic Review**, Nashville, v. 105, n. 8, p. 2364-2409, 2015. ISSN 0002-8282. DOI: https://doi.org/10.1257/aer.20140044.

AUGEL, M. P. **O desafio do escombro**: nação, identidades e pós-colonialismo na literatura da Guiné-Bissau. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2007.

BARROS, F. **Testemunho**. Bissau: Inacep, 2011.

CARBONE, G. M. Continuidade na renovação? Ten years of multiparty politics in Mozambique: roots, evolution and stabilisation of the Frelimo–Renamo party system. **The Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 417-442, 2005. ISSN 1469-7777. DOI: https://doi.org/10.1017/S0022278X05001035.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53). Disponível em: https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html. Acesso em: 1 jan. 2023.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. Maastricht: UNU-MERIT; AFD/MGSoG, 2013. (UNU-MERIT Working Papers, n. 52, AFD/MGSoG

COBAÇO, J. L. **Moçambique**: identidade, colonialismo e libertação. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

COELHO, J. P. B. Abrir a fábula: questões da política do passado em Moçambique. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 106, p. 153-166, 2015. ISSN 2182-7435. https://doi.org/10.4000/rccs.5926.

COPPEDGE, M. *et al.* **V-Dem dataset v12**. [*S. l.*]: V-Dem, 2022. Disponível em: https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset. Acesso em: 21 jan. 2023.

DAHL, R. Pluralism revisited. **Comparative Politics**, New York, v. 10, n. 2, p. 191-203, 1978. ISSN 0010-4159. DOI: https://doi.org/10.2307/421645.

DAVA, P. O.; CHIGORA, P.; CHIBANDA, T. W.; SILLAH, R. An analysis of the effects of civil war and prospects for development in Mozambique: the case of Frelimo-Renamo in Chokwe district. **International Journal of Humanities and Social Science Invention**, Mandsaur, v. 2, n. 6, p. 66-75, 2013. ISSN (Online) 2319-7722. Disponível em: https://www.ijhssi.org/v2i6(version1).html. Acesso em: 2 jan. 2023.

DIAZ, J. A. S. B. Por intermédio da luta armada: ocupação colonial, guerra de libertação nacional e independência em Moçambique. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 7, n. 14, p. 33-52, 2022. ISSN 2448-3923. DOI: https://doi.org/10.22456/2448-3923.124572.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, [*S. l.*], v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. ISSN 0003-1224. DOI: https://doi.org/10.1177/000312249906400508.

ÉVORA, R. **Cabo Verde:** a abertura política e a transição para democracia. Praia: Spleen Edições, 2004.

ÉVORA, R. **Poder Legislativo no regime democrático em Cabo Verde**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2009.

FORREST, J. B. Autonomia Burocrática, política econômica e política num estado "suave": caso da Guiné-Bissau pós-colonial. **Soronda: Revista de estudos Guineenses**, Bissau, n. 15, 1993. ISSN 2708-7916. Disponível em: http://casacomum.org/cc/visualizador?pasta=09708.015#!58. Acesso em: 5 jan. 2023.

FURTADO, C. A. Cabo Verde e as quatro décadas de independência: dissonâncias, múltiplos discursos, reverberações e lutas por imposições de sentido à sua história recente. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 855-887, 2016. ISSN 1980-864X. DOI: https://doi.org/10.15448/1980-864X.2016.3.22888.

GRASSI, M. **Rabidantes**: comércio espontâneo transatlântico em Cabo Verde. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais; Praia: Spleen Edições, 2003.

GRIN, E.; FERNANDES, G. Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. *In*: GRIN, E. *et al.* (Org.). **Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos –** actualidad, brechas y perspectivas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 92-148.

GUERREIRO, C.; HARTZ, Z.; NEVES, C; FERRINHO, P. Formação de Recursos Humanos em Saúde na República da Guiné-Bissau: evolução das estruturas e processos num estado frágil. **Acta Médica Portuguesa**, Lisboa, v. 31, n. 12, p. 742-753, 2018. ISSN 1646-0758. https://doi.org/10.20344/amp.11120.

HÖRING, Jéssica da S. **Os movimentos de libertação nacional em Angola**: trajetória política, guerra civil e impactos sobre a construção do Estado (1975-2002). 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/140501. Acesso em: 2 fev. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE ANGOLA. Últimas publicações. **INE**, [Luanda], 2023. Disponível em: https://www.ine.gov.ao/. Acesso em: 09 jan. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE. Destaques. **INE**, [Maputo], 2023. Disponível em: http://www.ine.gov.mz/. Acesso em: 09 jan. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Home. **INE**, Largo das Alfândegas, 2023. Disponível em: https://www.ine.st/. Acesso em: 09 jan. 2023.

KRAUSE, G.; LEWIS, D.; DOUGLAS, J. Political appointments, civil service systems and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in american states. **American Journal of Political Science**, Washington, v. 50, n. 3, p. 770-787, 2006. ISSN 0092-5853. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00215.x.

LIPSET, S. **Political Man**: the social bases of politics. New York: Anchor Books, 1960. 477 p.

LOPES, J. V. **Cabo Verde**: as causas da independência. Praia: Spleen Edições, 2003.

LOWI, T. **Arenas of Power**. Boulder: Paradigm Publishers, 2009.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, Cambridge, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984. ISSN 0003-9756. DOI: https://doi.org/10.1017/S0003975600004239.

M'BUNDE, T. S. **As políticas externas brasileira e chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014)**. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

MONTEIRO, A. O. C. **Guiné-Bissau:** da luta armada à construção do estado nacional: conexões entre o discurso de unidade nacional e diversidade étnica (1959-1994). 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

NASCIMENTO, A. A "luta" e as (in) verdades de conjuntura, a independência de São Tomé e Príncipe e a amputação das liberdades dos são-tomenses. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 13, n. 34, p. e0105, 2021. ISSN 2175-1803. DOI: https://doi.org/10.5965/2175180313342021e0105.

NISTOTSKAYA, M.; D'ARCY, M. State capacity, democracy and public good production: the case of child mortality. Gothenburg: The Quality of Government Institute, 2018. (**QoG Working Paper Series**, 2018:14). Disponível em: http://hdl.handle.net/2077/61442. Acesso em: 2 dez. 2022.

NOTA, D. A. **Política de defesa e segurança de Moçambique**: capacidade das forças de defesa e segurança para responder às ameaças internas e externas (1975-2019). 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

PEREIRA, F. A. **Inserção internacional de um pequeno Estado**: análise sobre a capacidade estatal da Guiné-Bissau. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

PIMENTA, F. T. **Angola, os brancos e a independência**. Porto: Edições Afrontamento, 2008.

PINHEIRO, L. "Ao vencedor, as batatas": o reconhecimento da independência de Angola. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 39, p. 83-120, 2007. ISSN 2178-1494. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2562. Acesso em: 23 dez. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano** 2023/2024: quebrando impasses, renovando cooperação em um mundo polarizado. Nova York: PNUD, 2024. Disponível em: https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reportpt.pdf. Acesso em: 26 fev. 2024.

PUTNAM, R. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **The American Political Science Review**, [*S. l.*], v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970. ISSN 0003-0554. DOI: https://doi.org/10.2307/1958356.

SEIBERT, G. Colonialismo em São Tomé e Príncipe: hierarquização, classificação e segregação da vida social. **Anuário Antropológico**, Brasília, DF, v. 40, n. 2, p. 99-120, 2015. DOI: https://doi.org/10.4000/aa.1411

SEMEDO, R. J. O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 7, n. 13, p. 95-136, 2011. ISSN 1983-5744. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/588. Acesso em: 31 dez. 2023.

SEMEDO, R. J. **PAIGC**: a face do monopartidarismo na Guiné-Bissau (1974 a 1990). Lisboa: Nimba Edições, 2021.

SOUZA, C.; FONTANELLII, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. v. 1, p. 45-71.

SUCUMA, A. Breve histórico sobre a construção do estado da Guiné-Bissau. **Cadernos de História UFPE**, Recife, v. 9, n. 9, p. 1-18, 2017. ISSN 2447-8876. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/cadernosdehistoriaufpe/article/view/110099. Acesso em: 31 dez. 2023.

TAVARES, C. **Polícia Militar de Cabo Verde**: incremento de capacidade. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Academia Militar, Lisboa, 2020.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WORKING PAPERS, n. IPD-WP004. Disponível em: https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/965123/guid-d63ccb87-7f09-4f6d-b32f-5fa65a3badc9-ASSET1.0.pdf. Acesso em: 1 jan. 2023.

ZECA, K. S. H. X. A Capacidade estatal e as demandas da sociedade no contexto da COVID-19 no setor da educação em Moçambique. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 12, n. 60, p. 07-18, 2021. ISSN (2178-8839). DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.112616.

AUTORES

ANDRÉ MARENCO
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0848-9352
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS); Professor no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS). E-mail: amarencoufrgs@gmail.com

MUTARO SEIDI
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1933-5719
Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS); Pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB-FGV) e Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM-UFRGS). E-mail: mutaroseidi90@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

André Marenco: Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Liderança); Validação (Igual); Visualização (Igual); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

Mutaro Seidi: Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Igual); Visualização (Igual); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.