

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
Escola de Economia de São Paulo

DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL DA PRIMEIRA
METADE DO SÉCULO XX

Gabriel Milliati Gral

Orientador: Thales Zamberlan Pereira

São Paulo
2022

Gabriel Milliati Gral

**DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL DA PRIMEIRA
METADE DO SÉCULO XX**

Relatório Final de Pesquisa da
Bolsa de Iniciação Científica Mar-
cio Heisecke, apresentado à Es-
cola de Economia de São Paulo da
Fundação Getulio Vargas.

Orientador: Thales Zamberlan Pereira

**São Paulo
2022**

Resumo

O Brasil do século XX é marcado por uma profunda desigualdade regional entre o Nordeste e o eixo Sul-Sudeste, mas as evidências de quão desiguais eram as regiões do país em diferentes dimensões do desenvolvimento é ainda limitada. Este artigo apresenta uma abordagem quantitativa e multidimensional da desigualdade regional na primeira metade do século XX, explorando e relacionando dados de renda, capacidade estatal e desigualdade de terra em nível municipal. Uso os dados dos censos de 1920 e 1940 para construir as distribuições de funcionários da administração pública por mil habitantes e de servidores da segurança pública por mil habitantes, capturando diferentes aspectos da capacidade estatal no Brasil. Eu encontro que houve grande investimento em capacidade estatal no período de 1920 a 1940, resultando em um aumento médio de 44% da presença do Estado, mas não encontro melhorias na desigualdade regional. O Nordeste tem níveis mais baixos que o restante do país nas dimensões de renda, de capacidade estatal e de igualdade de acesso à terra, tanto em 1920 quanto em 1940. Discuto teorias que buscam racionalizar essa desigualdade duradoura. Dentre elas, há a noção de que, no Nordeste, a concentração de renda e poder político na mão de poucos diminui os incentivos para se investir em capacidade estatal, e a resultante é um arranjo econômico sub-ótimo do ponto de vista social.

Palavras-chaves: Capacidade Estatal; Capacidade Burocrática; Desigualdade Regional; Censo; Brasil; Getúlio Vargas.

Abstract

20th century Brazil is characterized by deep regional inequality levels between the Northeast Region and the South-Southeast axis, but there is limited evidence of how unequal the regions were regarding different dimensions of economic development. This article brings a quantitative and multidimensional approach to Brazil's regional inequality in the first half of the 20th century, and does so by exploring data on income, state capacity and access-to-land inequality at the municipal level. I use data from the 1920 and 1940 censuses to build the distributions of public administration employees and public security servants per thousand inhabitants, thus capturing different aspects of state capacity in Brazil. I find that there was significant investment in state capacity during the period that goes from 1920 to 1940. I discuss theories that seek to rationalize this lasting inequality. Among them, there is the idea that in the Northeast the concentration of income and political power in the hands of a few reduces the incentives to invest in state capacity, resulting in a sub-optimal economic arrangement from a social point of view.

Keywords: State Capacity; Bureaucratic Capacity; Regional Inequality, Census; Brazil; Getúlio Vargas.

Conteúdo

1	Introdução	4
2	Desigualdade no Brasil	6
3	State Capacity	10
3.1	Desenvolvimentos em State Capacity	10
3.2	State Capacity no Brasil	12
3.3	State Capacity na América Latina	14
3.4	Mensuração de State Capacity	15
4	Censos de 1920 e 1940	17
4.1	Um alerta ao uso dos Censos	17
4.2	Sobre os Dados	18
4.3	Funcionalismo Público	20
4.4	Segurança Pública	21
5	Desigualdade de Terra	26
6	Discussão	29
6.1	Possíveis Hipóteses	29
6.2	Caminhos para Pesquisa	33
7	Conclusão	34

1 Introdução

Há uma literatura crescente na economia que defende a importância de instituições políticas efetivas e inclusivas para o desenvolvimento econômico¹. É condição importante para a construção e a manutenção de boas instituições que um Estado tenha poder o bastante para executar políticas públicas, arrecadar impostos e fazer cumprir as leis efetivamente e eficientemente². Em outras palavras, a capacidade estatal desempenha papel essencial no desenvolvimento institucional e econômico de um país. A ideia central é a de que Estados institucionalmente fortes são importantes para o funcionamento dos mercados e para a proteção dos direitos de propriedade, e portanto moldam os incentivos dos agentes para o investimento na economia. A distribuição de poder político e de presença do Estado pode, então, alterar o equilíbrio político e o desenvolvimento econômico de longo prazo (Acemoglu, 2005; Martinez-Bravo et al., 2020).

A relação entre capacidade estatal e padrões de desigualdade tem sido cada vez mais explorada em nível nacional. Estudos recentes sugerem que a distribuição de poder econômico local está historicamente ligada à dinâmica de investimento em capacidade estatal, tanto em países desenvolvidos quanto em emergentes (Garfias, 2018; Suryanarayan, 2017; Suryanarayan e White, 2021). Pouco esforço foi feito, porém, para o caso brasileiro. Há pouca noção sobre a real distribuição de capacidade estatal no Brasil historicamente, e de como a presença do Estado se relaciona às grandes desigualdades regionais que marcam a história do país. Este trabalho traz novas evidências sobre a distribuição regional de capacidade estatal no Brasil da primeira metade do século XX, e examina relações entre a desigualdade econômica e a presença do Estado local sob uma perspectiva econômica.

O início do século XX no Brasil é de especial interesse para os objetivos deste estudo por três motivos. Primeiro, a história do século XX é marcada por diferenças significativas e persistentes de níveis de renda e de qualidade de vida entre a região Nordeste e o eixo Sul-Sudeste (Barros, 2012; Merrick e Graham, 1979; Pereira, 2020). A compreensão de quais fatores estão mais diretamente relacionados a tais desigualdades é uma questão não concluída na literatura, e de grande importância para a formulação de políticas públicas. Segundo, a modernização do Estado brasileiro ocorreu de fato a partir de 1930 (Geddes, 1990). Vargas imprimiu grandes esforços no processo de burocratização do Brasil, o que faz do período especialmente importante em termos de evolução da capacidade estatal e da autonomia do Estado

¹Veja, por exemplo: Acemoglu e Robinson (2012) e North e Weingast (1989)

²Veja, por exemplo: Acemoglu (2005), Besley e Persson (2010, 2014), Fukuyama (2004) e North et al. (2009)

brasileiro. Apesar de importantes estudos como os de Geddes (1990) e Skidmore (1988) trazerem evidências anedóticas sobre a burocratização do Brasil à época, não se há noção empírica da distribuição da capacidade estatal, e de quanto ela evoluiu durante o período. Terceiro, uma das fontes mais ricas de dados demográficos e econômicos para a primeira metade do século XX, o censo demográfico de 1940, não havia sido sistematicamente utilizado até então, em nível desagregado, para estudos econômicos. Neste estudo faço uso dos dados de ocupação para nível de município, graças a um esforço recente empregado na digitalização dos dados.

Estudo a desigualdade no Brasil de 1920 a 1940 por três vias distintas. São elas as de desigualdade de renda, desigualdade de capacidade estatal e desigualdade de acesso à terra. Como variáveis de interesse, utilizei, em nível municipal: dados de PIB per capita produzidos pelo IBGE para o estudo de renda; dados de números de funcionários da administração pública e servidores da segurança pública vindos dos censos demográficos para capturar a dimensão de capacidade estatal; e o índice de Gini de propriedade de terra para estudar a desigualdade de acesso a terra. Para o caso de capacidade estatal, as duas variáveis usadas capturam distintos papéis do Estado, e suas distribuições podem ser influenciadas por diferentes fatores. Na terminologia de Savoia e Sen (2015), estou medindo capacidade administrativa e capacidade militar. Os dados de desigualdade de acesso à terra são de especial interesse aqui, na medida em que suportam a ideia de que as distribuições de poder econômico e político moldam os incentivos para se investir no desenvolvimento do Estado, como já defendido na literatura teórica (Acemoglu et al., 2005; Besley e Persson, 2009) e empírica (Aidt e Franck, 2015; Besley e Persson, 2011; Martinez-Bravo et al., 2020).

Os dados apresentados conversam com as teorias de burocratização do Brasil durante a Era Vargas. Em 1940, o Brasil contava com 44% mais funcionários da administração pública por cada mil habitantes do que em 1920, e o número é semelhante para o aumento de servidores da segurança pública. Não há, porém, sinais de convergência da presença geográfica do Estado. Com efeito, um resultado importante é que os padrões de desigualdade de renda, já conhecidos, também se refletem em outras esferas do desenvolvimento econômico. O Nordeste do Brasil fica atrás em todas as dimensões estudadas. O aumento da capacidade estatal entre 1920 e 1940 é grandemente puxado pelas regiões Sul e Sudeste. O Nordeste teve 30% de aumento na presença de funcionários da administração pública, e não experimentou aumento da presença de servidores da segurança pública entre os períodos estudados. A desigualdade de terra no Brasil é também muito menor no Sul e no Sudeste, sugerindo haver condições econômicas e institucionais mais propícias ao desenvolvimento em

tais regiões.

Discuto hipóteses que explicam os padrões encontrados nos dados. Pode ser, por exemplo, que estejamos diante de um caso de *low capacity trap*, nos termos de North et al. (2009). A ideia é que a concentração de renda e de poder político nas mãos de pequenas elites no Nordeste minam os incentivos para o investimento em capacidade estatal, de modo que tais elites preferem manter um arranjo econômico sub-ótimo do ponto de vista social a passar por processos de equalização de renda que aumentem o potencial de crescimento da economia local. Outra teoria apoiada pelos dados é a de Furtado (1959), de que a presença do Estado nas décadas de 1930 e 1940 era especialmente importante nas regiões em que coexistiam interesses econômicos conflitantes, em especial da classe média urbana e da indústria nascente frente aos interesses das antigas oligarquias cafeeiras. Com efeito, verifico que o maior crescimento da presença do Estado ocorre nos estados do Sudeste e do Sul em que se concentrava a atividade cafeeira.

O restante do artigo está organizado da forma a seguir. A Seção 2 apresenta um panorama da desigualdade de renda no Brasil da primeira metade do século XX, com auxílio dos dados de PIB per capita. A Seção 3 situa o trabalho na literatura de *state capacity*, discute estudos prévios para o Brasil e para a América Latina, e cobre diferentes formas de se mensurar a capacidade estatal. A Seção 4 traz a metodologia e os resultados referentes aos dados de funcionalismo público e segurança pública. São discutidos desafios metodológicos relacionados aos censos de 1920 e 1940, e a visualização dos dados é conduzida de modo bastante abrangente. A Seção 5 apresenta e discute os dados de desigualdade de terra, com especial atenção para o método de cálculo do índice de Gini. A Seção 6 levanta hipóteses para explicar os padrões observados, e aponta diversos caminhos de pesquisa a serem seguidos. A Seção 7 conclui.

2 Desigualdade no Brasil

O Brasil do século XX é marcado pela desigualdade regional que divide as regiões Sul e Sudeste do Norte e Nordeste do país (Barros, 2012; Pereira, 2020; Williamson, 1999). Uma das hipóteses amplamente aceitas para explicar a disparidade acentuada no começo dos anos 1900 é a de que a economia nordestina estagnou em função das crises de produção de algodão e açúcar, enquanto o Sul se desenvolveu com o fenômeno da industrialização e o *boom* do café (Furtado, 1959; Leff, 1972). O objetivo dessa seção é apresentar as distribuições de PIB per capita como evidência preliminar da desigualdade regional brasileira durante a primeira metade do século

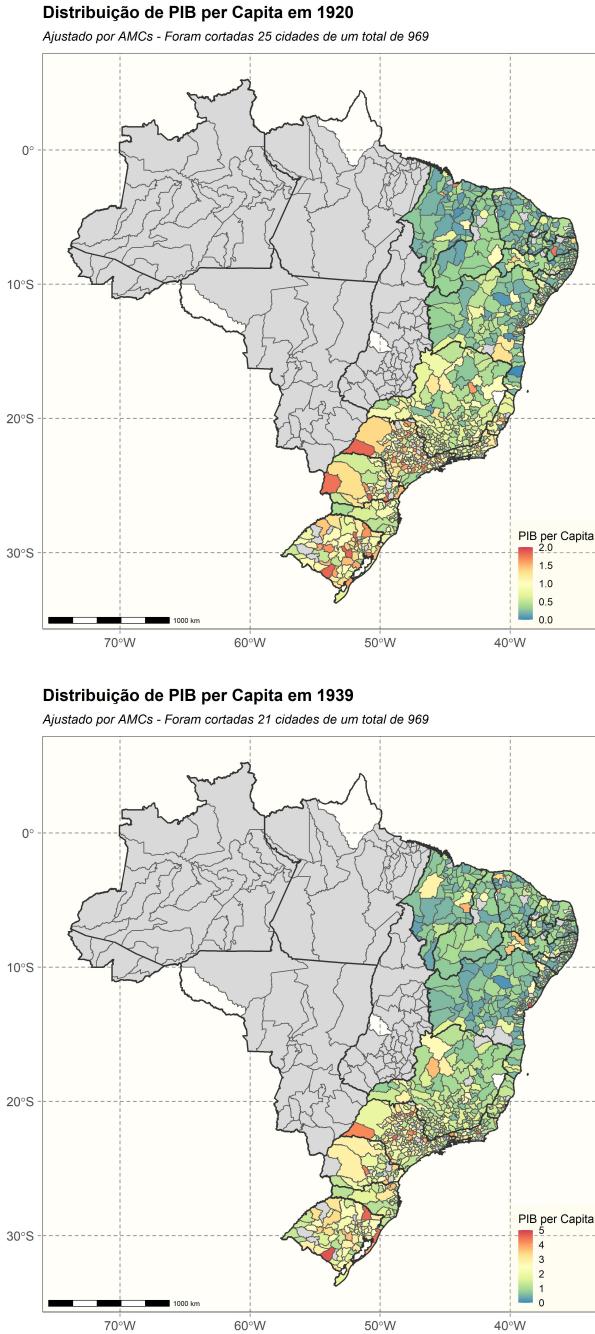
XX e motivar o uso de outras variáveis que sejam capazes de identificar a desigualdade regional em diferentes dimensões para o caso do Brasil.

Para o estudo de desigualdade regional, utilizei os dados de PIB municipal consolidados pelo IPEA a partir das bases de dados do IBGE. O PIB é calculado pela metodologia de custos de fatores, para cada município, a preços de 2010. Chego aos níveis de PIB per capita a partir dos dados de população por município presentes nos censos demográficos de 1920 e 1940. A Figura 1 mostra os níveis de PIB per Capita por município em 1920 e 1939. Fica clara a diferença de renda entre os eixos norte e sul do país. Dimensionar a disparidade de renda, porém, é uma tarefa difícil. Um estudo inicial de Williamson (1999) encontrou que a renda no Sudeste era seis vezes maior que no Nordeste, mas Pereira (2020) posteriormente traz novas metodologias que indicam um nível de desigualdade menor do que se acreditava haver anteriormente. Ele mostra que os níveis de renda no Sudeste eram apenas uma vez e meia maiores que no Nordeste. Conforme os dados aqui apresentados, a renda per capita no Sul equivalia a 2.4 vezes a renda do Nordeste em 1920, enquanto a renda per capita no Sudeste equivalia a 2.2 vezes a renda no Nordeste. Os números para 1939 são parecidos: a renda per capita no Sul e do Sudeste equivaliam a 2.3 vezes a do Nordeste.

A Figura 2 mostra a distribuição de PIB per capita em nível municipal dentro de cada estado. Fica evidente que não há mudança de padrão regional entre os períodos analisados. Rio Grande do Sul e São Paulo são estados que se destacam em ambos os períodos pelos altos níveis de renda per capita. Merece destaque, também, o fato de que quase todas as capitais estão nas caudas das distribuições, com níveis bastante altos de renda per capita em comparação ao restante dos respectivos estados. Esse fenômeno se intensifica em 1939, onde todas as capitais são *outliers* nas distribuições.

Por mais que medidas de renda sejam um ótimo meio de se analisar a desigualdade regional em um dado período, é interessante a análise de outros indicadores de desenvolvimento. Isso é especialmente válido para análises históricas. Com efeito, o PIB no Brasil só passa a ser calculado oficialmente após a Segunda Guerra. Todas as informações prévias de PIB são estimativas indiretas do produto, o que torna essencial o estudo de informações adicionais sobre desenvolvimento econômico. Neste trabalho, ao discutir dados ligados às diferenças institucionais entre as diversas regiões do país, capturamos novas dimensões da desigualdade regional brasileira. Tais dimensões moldam as dinâmicas dos mercados locais, e estão intimamente ligadas ao potencial de crescimento de cada região do país. Em particular, no que se segue, apresento e discuto dados de capacidade administrativa do Estado, capacidade militar do Estado, e de níveis locais de desigualdade de terra no Brasil da primeira

Figura 1: Mapas de níveis de PIB per capita no Brasil em 1920 e 1940



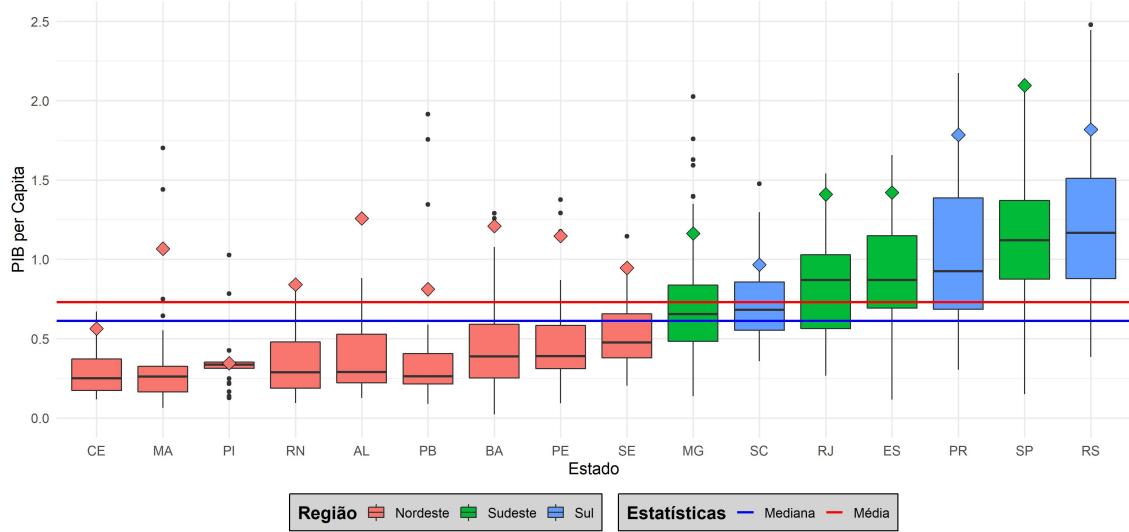
Notas: Dados de PIB por município provenientes do IPEA/IBGE, e dados de população provenientes dos Censos de 1920 e 1940. Para que a escala de cores não fosse distorcida, foram cortadas as AMC com maiores níveis de PIB per capita. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

Figura 2: Boxplots dos níveis de PIB per Capita por estado em 1920 e 1940

Distribuição do PIB per Capita por Estado em 1920

Pontos representam PIB per Capita por município.

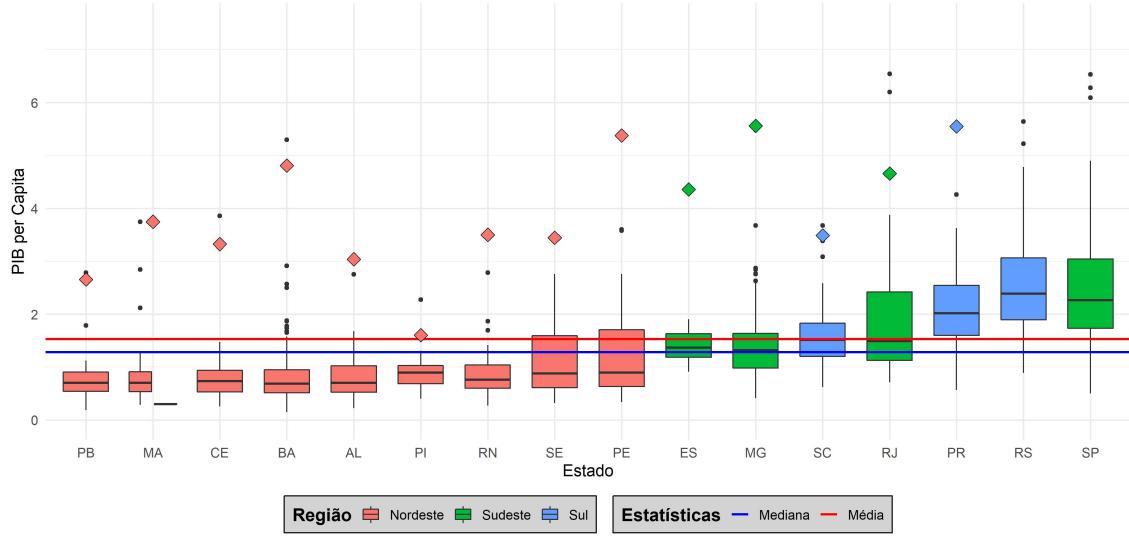
Ordenado por médias. Capitais são os losangos em destaque.



Distribuição do PIB per Capita por Estado em 1939

Pontos representam PIB per Capita por município.

Ordenado por médias. Capitais são os losangos em destaque.



Notas: Dados de PIB por município provenientes do IPEA/IBGE, e dados de população provenientes dos Censos de 1920 e 1940. Os boxplots foram ordenados da esquerda para a direita por maiores médias de PIB per capita. Os losangos destacados são as capitais. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

metade do século XX. Os padrões de desigualdade entre os estados do Nordeste e os demais estados do Brasil verificados nos dados de renda também se fazem presentes nas outras variáveis analisadas, e sugerem uma dinâmica de crescimento em que capacidade estatal e crescimento econômico andam lado a lado.

3 State Capacity

O conceito de capacidade estatal é há tempos discutido na sociologia e na ciência política (Evans e Rauch, 1999; Geddes, 1990), mas apenas recentemente foi trazido para a economia e para a história econômica (Acemoglu et al., 2011; Besley e Persson, 2009, 2011). De forma simplificada, podemos definir capacidade estatal assim como faz Souza (2015, p. 8): “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”. Apesar de diversas pesquisas iniciais estudarem variações de capacidades burocráticas entre países, recentemente há estudos importantes cujo alvo são as variações subnacionais (Garfias, 2018; Suryanarayan, 2017; Suryanarayan e White, 2021). Ainda são pouquíssimos os estudos, porém, que trazem uma abordagem econômica de capacidade burocrática para o caso brasileiro. Na presente seção, resumo desenvolvimentos e conceitos recentes da literatura de *state capacity*; em seguida os relaciono ao contexto político, econômico e burocrático do Brasil da primeira metade do século XX; falo mais sobre *state capacity* no contexto da América Latina; e por fim discuto formas de mensurar capacidade estatal.

3.1 Desenvolvimentos em State Capacity

Enquanto os historiadores enxergam a capacidade estatal como um fato central a ser explicado, as análises econômicas tradicionais geralmente assumem que os Estados possuem capacidade institucional suficiente para apoiar os mercados e arrecadar impostos. Essa hipótese, porém, não é facilmente aceita nem historicamente nem no contexto atual de diversos países em desenvolvimento (Acemoglu, 2005). Um corpo já antigo da literatura voltou-se inicialmente para as chamadas “falhas de governo”, e trata sobre como decisões feitas fora de mercados – i.e. pelo governo – podem gerar importantes distorções econômicas (Arrow, 1963; Buchanan et al., 1965). Mais recentemente, ganhou espaço na literatura econômica uma frente de estudos que olha de fato para a compreensão dos determinantes da capacidade burocrática, a partir do trabalho de Besley e Persson (2009).

Dentre as diversas definições de capacidade burocrática, destaco algumas de especial utilidade neste estudo. A mais geral e amplamente aceita talvez seja a usada

por Dincecco (2017), oriunda da noção de “*infrastructural power*” de Mann (2012): a “capacidade do Estado de efetivamente penetrar na sociedade civil e implementar decisões políticas logicamente em todo seu território”. Na economia, tem sido feita uma distinção entre capacidade estatal “legal” e “fiscal” (Cárdenas, 2010). A capacidade legal abrange o que seriam as instituições de execução de contratos e de direitos de propriedade, na terminologia de Acemoglu e Johnson (2005). A dimensão fiscal, que tem ganhado mais atenção desde Besley e Persson, foca na habilidade do Estado em arrecadar recursos com a população. Para a operacionalização de estudos nacionais, também convém adotar a noção Weberiana de Estado legal-racional: uma burocracia profissional capaz de implementar políticas sem influência externa indevida (Bersch et al., 2017).

Trabalhos com foco nas variações intranacionais de capacidade burocrática são especialmente interessantes. Uma vez que se mantêm constantes as instituições a nível nacional, é possível explicar variações no desenvolvimento da capacidade burocrática a partir dos conflitos domésticos. Garfias (2018), por exemplo, argumenta que o desenvolvimento da capacidade estatal é pautado nas dinâmicas de conflito doméstico, e traz evidência para o caso do México pós-revolução. Ele usa variações em preços de commodities durante a grande depressão como choques exógenos que enfraqueciam as elites econômicas agrárias locais, e defende que os líderes políticos locais se aproveitavam de tais fragilidades para investir em capacidade estatal, uma vez que havia um aumento súbito nos benefícios futuros do investimento em capacidade estatal. Suryanarayan (2017), ao invés de analisar conflitos entre elites políticas e econômicas, estuda a dinâmica de investimento em capacidade estatal como resultado de conflitos de status. Ela traz o caso da Índia colonial, e mostra que as elites incumbentes de castas “altas” sistematicamente minavam a capacidade fiscal e burocrática local quando antecipavam uma extensão do sufrágio em sua região. Desse modo, os incumbentes limitavam a habilidade futura de provisão de bens públicos para as castas mais baixas, perpetuando baixos níveis de capacidade estatal. Posteriormente, Suryanarayan e White (2021) elaboraram uma tese parecida para o caso do Sul dos Estados Unidos. Eles traz evidência de que antes da guerra civil americana os níveis de impostos coletados era maior nas regiões com maior atividade escravista. Após a guerra, porém, a capacidade burocrática era menor nas regiões previamente associadas à escravidão, e menor era a capacidade burocrática quanto maior a desigualdade entre a população branca. Suryanarayan e White sugerem, nesse caso, que as elites ativamente minam a capacidade fiscal local a fim de proteger seu status racial.

Neste trabalho, diferentemente dos trabalhos de Garfias (2018), Suryanarayan

(2017) e Suryanarayan e White (2021), não trago variações exógenas que alteram os incentivos das elites para investir em capacidade estatal. Não obstante, este trabalho conversa com tal ramo da literatura na medida em que explora variações intranacionais de capacidade estatal, e compara mensurações relacionadas tanto à concentração de poder político como à concentração de poder econômico.

North et al. (2009) formulam a ideia de que o nível de investimento em capacidade é resultado de conflito entre elites. As administrações locais ineficientes seriam provenientes de um equilíbrio pacífico em que as elites preferem os benefícios do arranjo político vigente aos possíveis benefícios de um conflito violento em defesa de seus interesses (*low-capacity trap*). Choques econômicos ou mudanças institucionais poderiam, sob algumas condições, favorecer uma elite (ou o próprio Estado) às custas de outras elites locais, criando-se os incentivos necessários para o investimento em capacidade burocrática (Besley e Persson, 2011; Garfias, 2018). Essa formulação – base para alguns estudos em state capacity – é um bom ponto de partida para abordar o Brasil do século XX, que vivenciou grandes mudanças na capacidade burocrática e na distribuição de poder das elites.

3.2 State Capacity no Brasil

Como sugere Geddes (1990), a modernização do Estado brasileiro é relativamente recente, ocorrendo de fato a partir da revolução de 1930. Isso faz com que a evolução da estrutura burocrática do país se confunda com a autonomia do Estado brasileiro. Autonomia implica que os oficiais que constituem o Estado não somente tenham preferências que vão além de meras reflexões de interesses de grupos sociais poderosos, como também tenham a capacidade – em termos de coesão organizacional, de expertise e de habilidades coercitivas e extractivas – para por em prática as decisões formuladas a partir de tais preferências. Historicamente, a preocupação com a capacidade burocrática no Brasil floresceu ao início do primeiro governo Vargas, a partir de 1930 (Furtado, 1959; Geddes, 1990; Skidmore, 1988). Com os impactos da grande depressão, os ganhos da economia cafeeira caíram, e como consequência também foi drasticamente reduzida a importação de bens manufaturados. Vargas defendia a ação do Estado para impulsionar o desenvolvimento econômico, e tornar o país menos vulnerável a choques externos. Ao mesmo tempo, ideias desenvolvimentistas se tornavam populares, criando um senso de urgência por mais ações do Estado. Ficava cada vez mais evidente que a burocracia federal não tinha condições de executar medidas capazes de transformar a economia.

A representação máxima do esforço de burocratização do governo Vargas e da busca por aumentar a presença federal a nível local no Brasil é a criação do De-

partamento Administrativo de Serviço Público, o DASP, logo após a instauração do Estado Novo. O DASP tinha como mantra a melhoria de qualidade dos funcionários públicos. Foram introduzidos critérios rigorosos para a estruturação das carreiras públicas, sob o pretexto de criar carreiras pautadas no princípio da meritocracia. Geddes (1990) aponta que, como um efetivo instrumento de um governo autoritário, o DASP era forma de proteção contra adversários políticos e burocráticos. Essa proteção se fazia especialmente importante em um Brasil que sobrevivia a um longo processo de oposição de interesses econômicos - em especial os da classe média e da indústria emergente contra os da antiga oligarquia cafeeira (Furtado, 1959). Geddes defende, ainda, a ideia de que o sucesso de implementação do DASP muito tem a ver com a insulação característica de um governo autoritário.

Uma problemática comumente estudada na economia política é a dos incentivos existentes para se negociar cargos políticos em troca de apoio político (Cardoso, 1975; Robinson e Verdier, 2013; Shleifer e Vishny, 1993). No Brasil de Vargas, com o legislativo fechado, tais incentivos existiam em escala muito menor. As instituições autoritárias do Estado Novo “insularam” o DASP dos esforços de expropriar seus recursos ou desviar seus propósitos, segundo Geddes. A eficiência do DASP era notável, e com o tempo a organização passou a acumular funções na administração federal, inclusive às custas das incumbências de outros ministérios.

Após o episódio do DASP, virou prática comum entre os próximos presidentes das décadas de 1940 e 1950 a criação de agências que buscavam ser isoladas da estrutura tradicional burocrática. Essas agências tinham objetivos específicos, geralmente desenvolvimentistas, e respondiam somente ao executivo. São os chamados *bolsões de eficiência*, e existiam (ou ainda existem) sob a forma de empresas estatais, autarquias e grupos executivos. Exemplos dessas instituições são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, a Petrobras, a Superintendência de Moeda e Crédito, o Itamaraty, a Fundação Getulio Vargas e algumas subdivisões do Banco do Brasil. Muitos dos funcionários dessas instituições eram antigos “daspianos”, e todas elas se pautavam nos princípios de autonomia do jogo político e de carreiras meritocráticas.

Houve mudanças importantes após a década de 1950 no aparato administrativo Brasileiro, mas permanece a noção de que por várias décadas, nos termos de Bersch et al. (2017), agências burocráticas modernas e de bom nível técnico coexistiram no Brasil com práticas clientelísticas, formando um “arquipélago de excelência” em meio a um mar de agências sub-Weberianas. Pesquisas recentes como as de Bersch et al. (2017) mostram, porém, que apesar de tais ilhas de excelência de fato existirem – e serem exceção à regra –, a estrutura burocrática do Brasil é bem distribuída em

termos de qualidade. Há inúmeras agências de capacidade razoável, e que cumprem suas funções relativamente bem.

3.3 State Capacity na América Latina

A discussão de capacidade burocrática no Brasil se insere em um contexto maior, o da América Latina. A capacidade estatal da América Latina como um todo é atrofiada, resultante de um processo de alta concentração de poder político e econômico (Cárdenas, 2010). Nesse sentido, entender os casos da América Latina é importante para esse estudo na medida em que auxilia a formulação de raciocínios que integram, historicamente, as diferentes esferas da desigualdade aqui apresentadas para o caso do Brasil – renda, terra, segurança pública e capacidade administrativa.

De modo simples, o investimento em capacidade estatal envolve custos ao sacrificar consumo presente, e traz benefícios na forma de melhor provisão futura de bens públicos ou de serviços de redistribuição. Quando os grupos importantes para a decisão política têm renda e capital político muito maiores que o resto da população, há menos incentivos para se investir em capacidade estatal. Esse mecanismo se une ao medo que tais grupos têm de perder poder no futuro e de que forças de oposição ganhem força. O resultado é o sub-investimento em capacidade estatal. Em especial na América Latina, argumenta Centeno (1997, 2002), os governos tiveram dificuldade em superar as divisões intra-elite geradas por laços regionais, status étnico e lutas de poder entre a Igreja e o Estado. Diversas elites preferiam estados fracos, que não fossem capazes de interferir na capacidade de lucrarem com a extração de recursos naturais e o comércio de commodities. Os conflitos armados também desempenham papel importante no desenvolvimento da capacidade burocrática dos países latino-americanos, e moldam a evolução da estrutura do Estado, seguindo as ideias das teorias belicistas. Centeno traz o ponto de que os conflitos internos e as guerras civis, característicos da história da América Latina, destroem, por definição, a capacidade estatal. Thies (2005) complementa o trabalho de Centeno (2002), e fornece evidência quantitativa de que conflitos armados internos e externos de fato ajudam a explicar a evolução da capacidade estatal na maioria dos países latino-americanos.

Um ramo crescente da literatura é o da persistência histórica. Cada vez mais, economistas e cientistas políticos se esforçam para estimar como diferenças históricas influenciam *outcomes* sociais, econômicos e políticos no médio e longo prazo (Cirone e Pepinsky, 2021). Um ótimo exemplo de aplicação à América Latina é o estudo de Dell (2010). Ela avalia os impactos de longo-prazo da Mita no Peru, um sistema de trabalho forçado instituído pelos Espanhóis na época da colonização, e que esteve

em vigência até o ano de 1832. Com análises quantitativas, Dell mostra que as regiões sujeitas à Mita historicamente têm menores níveis de renda e educação, e isso pode ser explicado pelos impactos da Mita sobre as dinâmicas de posse de terra e de provisão de bens públicos. Posto de outro modo, há evidências de que variações históricas moldam diretamente a capacidade estatal local no Peru. Para o caso do Brasil, Naritomi et al. (2012) trazem uma aplicação parecida, analisando os efeitos dos diferentes *booms* econômicos da época colonial – especificamente os ciclos do açúcar e do ouro – sobre níveis de desigualdade de terra, de capacidade burocrática e acesso à justiça. Seus resultados indicam que o ciclo do açúcar é associado a regiões de maior desigualdade de terra, enquanto o ciclo do ouro é mais associado a índices mais baixos de governança, e ambos os ciclos são relacionados à menor provisão de bens públicos, resultado sugestivo de que eventos históricos podem ter efeitos sobre o desenvolvimento da capacidade estatal no longo prazo.

3.4 Mensuração de State Capacity

Não há mensuração óbvia para capacidade estatal. É possível capturar diferentes dimensões da definição prévia de “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”, e cada *proxy* também captura ruídos distintos não ligados ao conceito de capacidade estatal. É natural, então, que a mensuração de capacidade estatal de cada estudo esteja intimamente ligada à pergunta de pesquisa e a que processo se deseja compreender. O conceito acima implica que para definirmos mensurações de capacidade estatal, temos antes que considerar a quais e quantas funções o Estado deveria servir. Savoia e Sen (2015) faz uma revisão das funções mais comuns e respectivas mensurações de *state capacity*. Seguindo classificações de acordo com as funções do Estado que podemos querer medir, podemos pensar em *state capacity* como: (1) capacidade administrativa, que se refere à habilidade de gastar eficientemente a receita de impostos na provisão de bens públicos, e cujas mensurações focam em competencia e habilidade dos burocratas; (2) capacidade legal, que se refere à execução de contratos e à garantia de direitos de propriedade; (3) capacidade de infraestrutura, que se refere ao alcance geográfico do Estado, e à extensão espacial em que a lei podem ser executadas; (4) capacidade fiscal, que se refere à capacidade de coletar impostos, e está intimamente ligada à capacidade administrativa; e (5) capacidade militar, ligada à habilidade de lidar com questões de segurança internas e externas.

As medidas podem ser objetivas ou subjetivas. Medidas objetivas comuns de *state capacity* envolvem a mensuração de receita de impostos como porcentagem do

PIB, ou a existência de certos tipos de regras formais. Medidas subjetivas são baseadas em percepções, e normalmente são formadas a partir de opiniões de instituições renomadas ou de surveys amplos. Algumas fontes de mensurações de capacidade estatal são particularmente famosas. É o caso dos *World Governance Indicators* (WGIs), das séries do *International Country Risk Guide* (ICRG) e das séries do *Fraser Institute*. Apesar de haver uma miríade de índices e *proxies* para *state capacity* disponíveis, estudos como o de Hendrix (2010) mostram que as diversas medidas frequentemente apresentam multicolinearidade, e que um número pequeno de dimensões é capaz de explicar quase que completamente a variação dos índices disponíveis. Acredito, então, que seja possível construir boas análises comparativas de capacidade estatal mesmo tendo em mãos um número limitado de variáveis disponíveis.

Para o presente estudo, uso mensurações de duas dimensões distintas da capacidade estatal. A primeira é a de funcionalismo público, e lida com o conceito acima descrito de capacidade administrativa (ou capacidade burocrática). A segunda é a de segurança pública, e lida com o conceito de capacidade militar. Podemos entender a capacidade militar como complementar à administrativa no sentido de que representa a condição de “uso da força” do Estado, ligada à famosa ideia de Weber (1947) de que o Estado é a organização em uma economia que detém o monopólio do legítimo uso da força, e assim faz valer a lei. North et al. (2009) expande essa noção, também motivando o estudo da capacidade militar neste artigo. Eles defendem que um Estado pacífico e estável é fruto da interação de leis e um sistema judiciário consolidado; de organizações que impedem atividades extrativas de modo sistematicamente; e de um poderio militar consolidado, por meio do qual é reduzida a presença da violência em um Estado.

Para ambas as medidas, de capacidade administrativa e de capacidade militar, uso número de funcionários públicos por mil habitantes: funcionários da administração pública para o caso da capacidade burocrática, e servidores da segurança pública para o caso da capacidade militar. A escolha das variáveis é em muito limitada pelo período analisado. Acredito que sejam as melhores mensurações disponíveis para capacidade estatal na época. Há estudos anteriores que fazem uso de variáveis semelhantes, e na maioria das vezes o fazem em análises dentro de um mesmo país ou região – como é meu caso – ao invés de usar esse tipo de variável para conduzir comparações *cross-country* (Alesina et al., 2001; Ehrenberg, 1973).

4 Censos de 1920 e 1940

A partir dos censos de 1920 e 1940 foram coletados dados sobre funcionalismo público e segurança pública, e dados populacionais em nível municipal. Esse conjunto de dados me permite estudar a presença e evolução da capacidade estatal no Brasil durante a primeira metade do século XX. A comparação dos dados em nível desagregado, por município, é uma contribuição deste trabalho. Não tenho conhecimento de estudos, até então, que façam uso de dados ocupacionais desagregados para o ano de 1940. Isso se tornou possível graças a um esforço recente de digitalizar os dados. O tratamento dos dados e a comparação intertemporal devem ser conduzidos com extrema cautela, devido a diferenças metodológicas e estruturais que distinguem os dois censos em questão.

Nesta seção, inicialmente argumento que os resultados gerados a partir dos dados censitários do Brasil do século XX, apesar de bastante valiosos, devem ter suas limitações reconhecidas, e isso parece ser negligenciado pela literatura recente. Em seguida, detalho como tratei os dados dos censos para conduzir minha análise de capacidade estatal. Por fim, apresento os resultados de minha análise para a dimensão de funcionalismo público e para a dimensão de segurança pública.

4.1 Um alerta ao uso dos Censos

Os censos demográficos brasileiros eram pouco padronizados em suas primeiras edições. O primeiro censo nacional foi realizado em 1872, o segundo logo após a proclamação da República, em 1889, e os dois recenseamentos nacionais que se seguiram ocorreram em 1900 e 1920. Em 1938 foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que tornou-se responsável pelos censos. Desde 1940, são realizados censos no Brasil a cada 10 anos, com maior nível de detalhamento e padronização do que os censos que precederam a criação do IBGE. Comparações de dados ocupacionais de censos antigos devem ser conduzidas com bastante cautela. Merrick e Graham (1979) apresentam diversos aspectos aos quais se deve ter atenção na comparação de dados censitários. As definições de população ativa, de setores econômicos e status de emprego sofrem variações importantes entre 1920 e 1940. O meu trabalho contorna essa problemática ao focar nas razões entre ocupações específicas e a soma total da população de cada área geográfica de interesse. Entre outros problemas dos censos de 1872 a 1920 estão a variação no conceito de profissões “mal definidas”, a baixa qualidade de dados sobre idade dos indivíduos, e distorções da taxa de participação feminina na força de trabalho. Tais questões não afetam diretamente os meus cálculos, mas merecem ser trazidas a debate, já que são

com frequência negligenciadas. Felizmente, há bons esforços no sentido de alertar às diferenças metodológicas dos censos (Madeira e Singer, 1973; Villela e Suzigan, 1975).

Para os fins deste artigo, uma característica do censo de 1920 é de especial importância, e pode afetar diretamente os resultados aqui apresentados: a população total do Brasil é superestimada (Merrick e Graham, 1979; Mortara, 1941). Estima-se que a população contada no censo seja de 10 a 12 pontos percentuais maior do que a real população da época. A implicação para este artigo é que estariámos subestimando as razões de funcionários da administração pública e servidores da segurança pública por mil habitantes. Quando conveniente, então, conduzo exercícios de robustez, apresentando também dados corrigidos por esse erro de contagem. Uma hipótese importante que faço é a de que o erro no cálculo da população seja distribuído geograficamente de forma independente e aleatória, de modo que nossas comparações inter-regionais ainda sejam válidas, mesmo que os números que apresento tenham precisão limitada.

Ainda que não tenhamos correções sofisticadas para as dificuldade metodológicas impostas pelas qualidades do censo, o alerta para tais questões é de primeira importância. Trabalhos recentes como os de Guimbeau et al. (2020) e Bértola et al. (2009) criam painéis com os dados sem ter a cautela necessária para lidar com as comparações intertemporais dos dados.

4.2 Sobre os Dados

A comparação dos censos brasileiros deve ser cuidadosa tanto por questões metodológicas de coleta dos censos quanto por detalhes técnicos na manipulação dos dados. Um ponto de cuidado com a comparação intertemporal dos censos são as inúmeras modificações ocorridas no território do Brasil entre 1920 e 1940. Ocorreram mudanças de fronteiras entre estados, bem como cisões, uniões e incorporações de municípios. Por consequência, a comparação de dados municipais entre os dois anos não é trivial. Ajusto os dados de municípios para os dois anos por meio das Áreas Mínimas Comparáveis (AMCs) – divisões territoriais consistentes para o período analisado. As divisões territoriais das AMCs são disponibilizadas pelo IBGE.

Os dados utilizados para análise de funcionalismo público e segurança pública são uma subamostra dos censos de 1920 e 1940. Essa amostra inclui somente os municípios das regiões Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil, com exceção do Distrito Federal. Tal restrição de amostra é devida à maior relevância histórica e econômica dessas regiões, bem como à dificuldade de processamento dos dados para todos os municípios do país.

À época dos recenseamentos gerais, a então *Directoria Geral de Estatística* divulgava compilados de estatísticas descritivas e análises demográficas sobre os dados dos censos. Os números apresentados nesse trabalho são bastante distintos daqueles apresentados em tais documentos, por uma série de motivos, incluindo: a correção das fronteiras por AMCs; a restrição do espaço geográfico; a unificação de diferentes categorias (explicada a seguir); e o fato de eu considerar a população total dos municípios para o cálculo de variáveis de ocupação por mil habitantes, enquanto a diretoria de estatística considerava profissionais empregados. Um outro aspecto que distingue minhas estatísticas das divulgadas à época, e que traz potenciais distorções aos resultados é a grande parcela de pessoas cuja ocupação é caracterizada como “mal definida” pelo censo. São 4.34% em 1920 e 4.42% em 1940.

Para o ano de 1920, defino a variável de funcionalismo público como a soma de pessoas cuja ocupação se encaixam nas esferas municipal, estadual e federal da administração pública, e de profissionais liberais que se encaixam no exercício de funções judiciais e de magistério. A diferença de categorização de profissões entre 1920 e 1940 faz com que essa soma de funcionários em diferentes áreas seja necessária para fins de comparabilidade. Para o ano de 1940, há uma variável disponível de funcionários cuja profissão se encaixa em “Administração Pública, Justiça e Ensino Público”, e defino ela como minha variável de funcionalismo público para esse ano. Idealmente, teríamos as categorias em nível bastante fragmentado, para construções mais precisas de variáveis de capacidade estatal. A partir dos censos de 1960 tal fragmentação se faz presente, por mais que as categorias ainda variem a cada nova coleta censitária. A diferença mais evidente entre a construção das duas variáveis é a de que em 1920 são considerados, dentro da categoria de funcionários públicos, professores em sentido amplo, sejam eles funcionários públicos ou profissionais da iniciativa privada.

Todos os resultados aqui mostrados foram replicados com diferentes construções de variáveis. A variação média dos níveis de funcionalismo público é sensível às diferentes construções, mas a distribuição regional das variáveis é robusta às construções usadas.

A variável de segurança pública é de construção mais simples. Para 1920, são somadas as categorias de oficiais e praças do Exército, da Armada (Marinha), da Polícia, e do Corpo de Bombeiros. Para 1940, uso a categoria ampla de Defesa Nacional e Segurança Pública. A comparabilidade intertemporal das forças armadas é mais simples, inclusive para os censos posteriores a 1940.

Para a comparação regional das variáveis de funcionalismo público e segurança pública, faço o cálculo de funcionários públicos e servidores da segurança pública

por mil habitantes em cada AMC. É considerada, para esse cálculo, a população total de cada AMC, e não somente os trabalhadores ocupados.

4.3 Funcionalismo Público

Dentre a amostra considerada, o Brasil tinha 4,48 funcionários da administração pública para cada mil habitantes em 1920, e 6,48 funcionários da administração pública para cada mil habitantes em 1940, representando um aumento de 44,35% em 20 anos, ou uma taxa anual de crescimento de 1,84% da administração pública. O valor mediano para o funcionalismo público nas AMCs era de 2,76 funcionários para cada mil habitantes em 1920, e de 3,98 em 1940. A Figura 3 mostra os níveis de funcionalismo público para os dois períodos estudados, em nível de AMC. É perceptível uma variação quase que gradual dos níveis de funcionalismo ao longo do eixo Norte-Sul. A Tabela 2 mostra os valores médios por região.

O Nordeste brasileiro tem uma estrutura administrativa consideravelmente menor do que o restante do país, tanto em 1920 quanto em 1940, e não há sinais de convergência no período. Pelo contrário, o crescimento do funcionalismo público nordestino no período considerado é menor do que o crescimento médio nacional de funcionários da administração pública por mil habitantes. A Figura 4 mostra a variação no funcionalismo para cada estado. Fica clara a diferença nos padrões de crescimento entre as regiões. As médias de funcionalismo entre estados do Sul e Sudeste para as do nordeste, em geral, aumentam durante os 20 anos que separam as duas amostras.

A Figura 5 permite que sejam feitas inferências sobre a distribuição intra-estadual do funcionalismo público. Um primeiro fato a se notar é que o funcionalismo público se faz muito mais presente nas capitais dos estados. Considerando-se apenas a amostra da população residente nas capitais, o Brasil tinha 18,45 funcionários públicos para cada mil habitantes em 1920, e 25,52 funcionários públicos para cada mil habitantes em 1940. Mesmo com a amostra restrita às capitais, há disparidades regionais. O funcionalismo é mais presente nas capitais dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, e Espírito Santo do que em todas as demais capitais para os dois períodos da amostra. Além disso, nota-se que os Estados nordestinos, além de terem níveis menores de funcionalismo em média, possuem, em geral, menor variância nos níveis de funcionalismo do que os demais Estados. Esse último fato sugere que a presença estatal era especialmente limitada nas regiões interioranas do Nordeste.

Os dados de crescimento do funcionalismo público trazem evidências quantitativas para fenômenos e teorias até então suportadas por evidências anedóticas, e discutidas anteriormente na Seção 3.2. É o caso da “transformação burocrática”

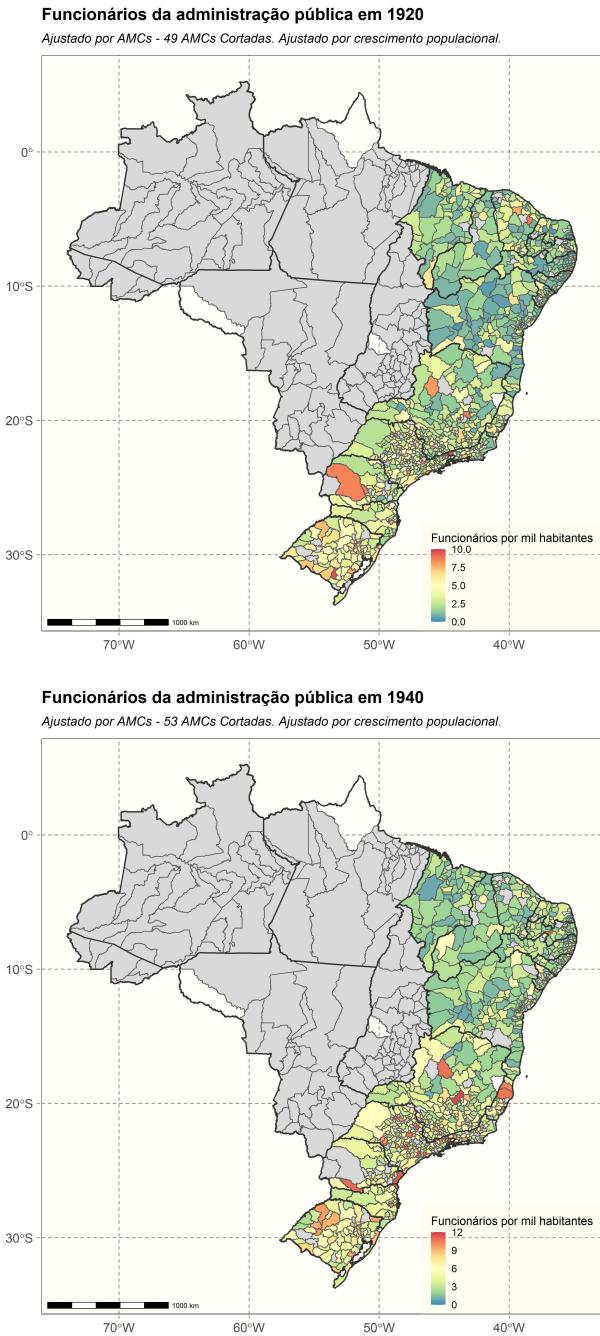
característica do primeiro governo de Getúlio Vargas. A centralização do poder político e econômico nas mãos do governo central foi uma marca da Era Vargas. Para que a centralização fosse possível, era necessário o exercício local do poder, envolvendo aspectos políticos e administrativos. Uma boa ilustração do esforço de Vargas para a reforma burocrática é a já mencionada criação do Departamento Administrativo de Serviço Público – o DASP. Geddes (1990) descreve o DASP como um efetivo instrumento de um governo autoritário, e uma forma de proteção contra adversários políticos e burocráticos. Furtado (1959) defende que essa proteção se fazia particularmente importante em um Brasil que sobrevivia a um longo processo de interesses econômicos conflitantes – em especial os da classe média e da indústria emergente frente aos da antiga oligarquia cafeeira. Por mais que eu não traga identificações de causa e efeito, os dados conversam com a ideia de Furtado. Os cinco estados que experimentaram maior variação na quantidade de funcionários da administração por mil habitantes entre 1920 e 1940 foram justamente aqueles onde se concentrava a produção cafeeira no Brasil: Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, Paraná e Minas Gerais. Pode ser o caso que o Estado tenha visado aumentar a arrecadação nesses estados em função da maior produtividade, ou que o aumento da capacidade estatal tenha se dado por uma mudança da estrutura prévia das elites locais, similarmente ao que sugerem Garfias (2018).

Skidmore (1988) aponta que já em 1937 Vargas havia neutralizado em boa escala as oligarquias políticas locais, que anteriormente ditavam os rumos da política nacional. O autor destaca dois meios pelos quais cresceu a predominância administrativa federal. O primeiro deles tem a ver com a tomada pelo governo federal de funções anteriormente exercidas nas esferas estaduais e municipais. Infelizmente, o censo de 1940 não traz a separação de funcionários públicos por níveis de governo, e não posso trazer evidências empíricas para esse fenômeno. O segundo meio é o exercício, por parte do governo federal, de atividades em novas áreas. A administração pública se expandiu por meio da propriedade federal de indústrias e empresas de economia mista, como no caso dos setores de ferrovias e navegação. Houve ainda, segundo Skidmore, novas responsabilidades do Estado em duas áreas importantes, quais sejam a previdência social e a organização dos sindicatos trabalhistas, aumentando significativamente a presença federal direta em nível local, afigindo a chamada “política dos governadores” que vigorava até a década de 1930.

4.4 Segurança Pública

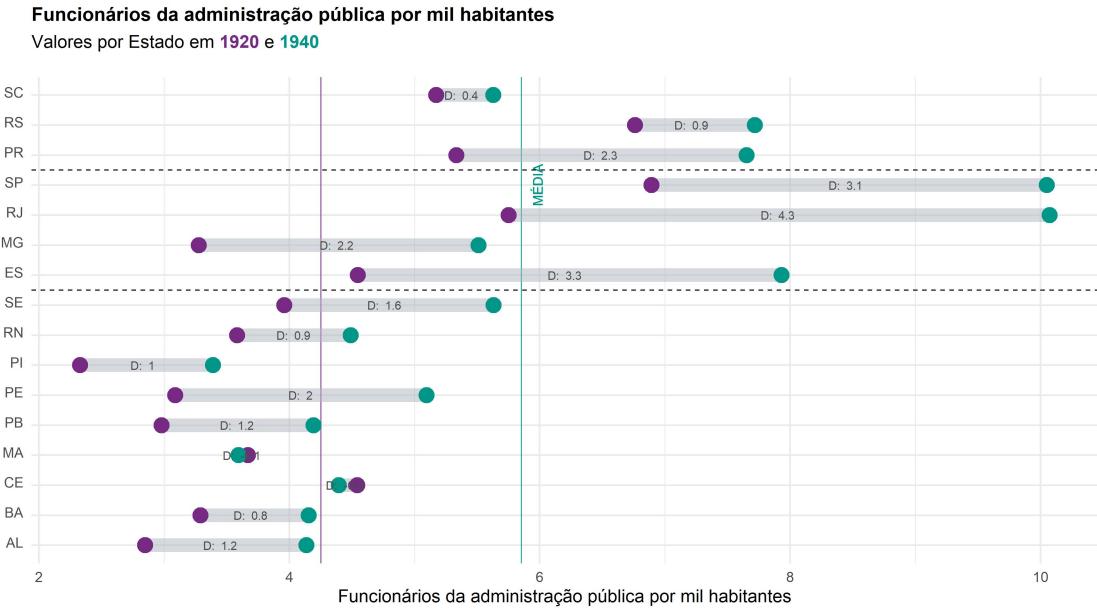
A variação da capacidade de segurança pública no Brasil entre 1920 e 1940 foi, em média, similar à da administração pública: houve aumento de 46,6% na média

Figura 3: Mapas de níveis de funcionalismo público no Brasil em 1940



Notas: Dados de funcionários de administração pública e de população provenientes dos Censos de 1920 e 1940. Para que a escala de cores não fosse distorcida, foram cortadas as AMC com maiores níveis de funcionários por mil habitantes. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

Figura 4: Dumbbell plot da variação de funcionários da administração pública no Brasil entre 1920 e 1940

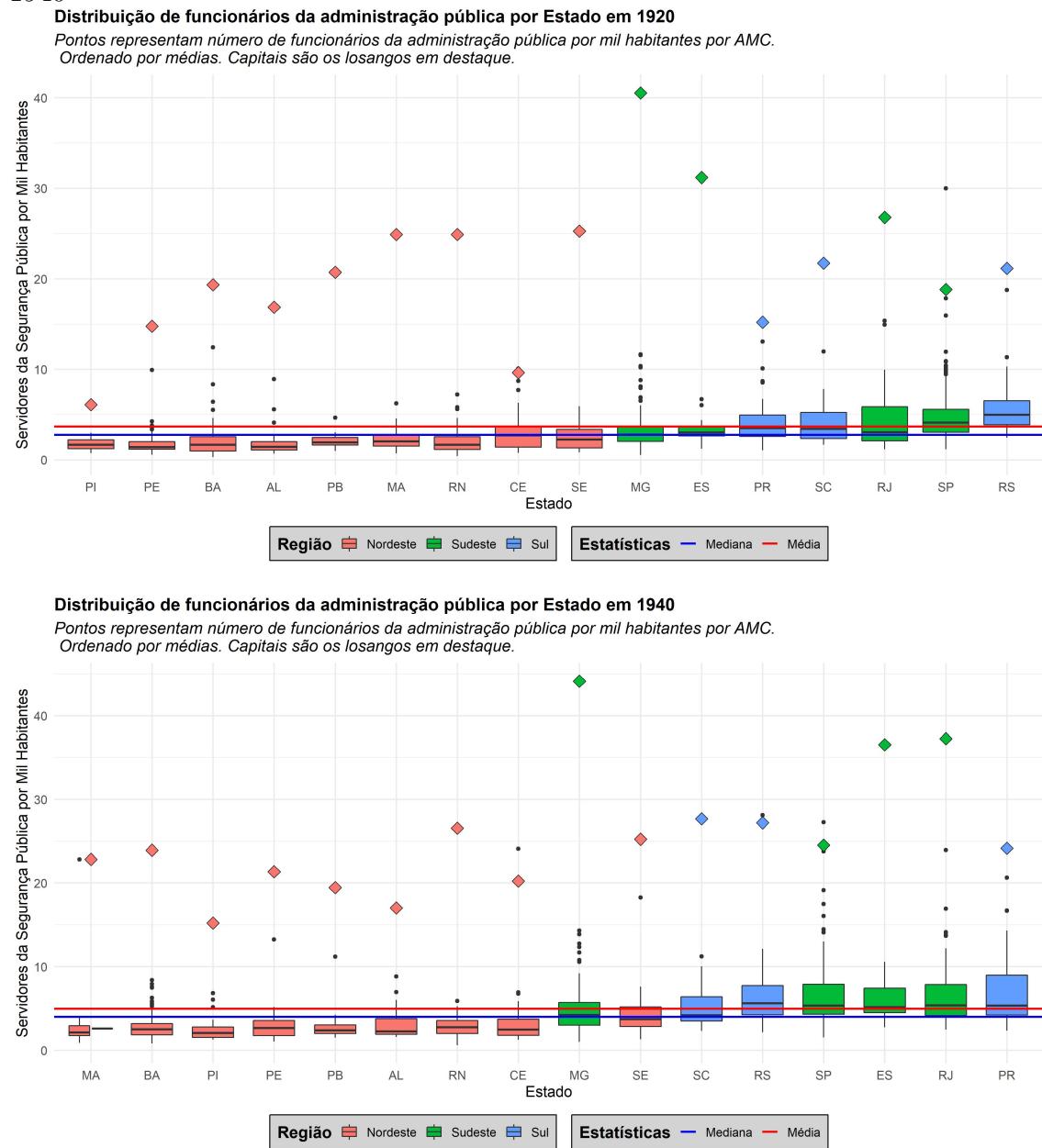


Notas: Dados de funcionários de administração pública e de população provenientes do Censos de 1920 e 1940. Diferenças absolutas das médias escritas nas barras cinzas. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

Tabela 1: Capacidade Estatal no Brasil em 1920 e 1940

	Funcionários por Mil Habitantes		
	Administração Pública	Segurança Pública	PIB per Capita
			1920
Sul	6,21	4,83	1,14
Sudeste	4,96	1,86	0,92
Nordeste	3,35	1,45	0,45
Brasil	4,48	2,08	0,76
1940			
Sul	7,28	7,04	2,68
Sudeste	8,08	3,11	2,86
Nordeste	4,35	1,44	1,16
Brasil	6,47	3,05	2,15
Variação Percentual			
Sul	17,2%	45,8%	—
Sudeste	62,9%	67,2%	—
Nordeste	29,9%	-0,7%	—
Brasil	44,4%	46,6%	—

Figura 5: Boxplots dos funcionários da administração pública por estado em 1920 e 1940



Notas: Dados de funcionários de administração pública e de população provenientes do Censos de 1920 e 1940. Os boxplots foram ordenados da esquerda para a direita por maiores médias de número de funcionários da administração pública por mil habitantes. Os losangos destacados são as capitais. Há AMC outliers fora das áreas de visualização dos gráficos. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

nacional de servidores de segurança pública por mil habitantes, de 2,08 em 1920 para 3,05 em 1940. No entanto, a distribuição dos servidores de segurança pública e os padrões de evolução no período apresentam características próprias. A Tabela 2 mostra os valores médios por região, bem como o crescimento no período. O Sul se destaca, nos dois períodos, por ter mais que o dobro do número de servidores por mil habitantes do que as outras regiões. O crescimento no período, porém, é maior na região Sudeste, com destaque para Rio de Janeiro e Minas Gerais. A região Nordeste do Brasil não apresenta evolução, em média, na capacidade de segurança pública durante as duas décadas que separam os censos.

A Figura 6 mostra um fato interessante sobre a distribuição das forças de segurança pública no Brasil. A concentração dos servidores nas capitais é enorme. Em 1920, 47,56% dos servidores estavam concentrados em capitais, e em 1940 esse valor era de 43,40%. Curitiba e Minas Gerais destacam-se como as cidades com maior presença das forças armadas. A presença acentuada nas capitais pode ser reflexo de questões logísticas, estratégicas, ou até mesmo por necessidade de interação entre as forças armadas e a administração pública. Com efeito, Skidmore (1988) aponta que frequentemente Vargas recorria aos militares para ocuparem a posição de “interventores”, como eram chamados os governadores de nomeação federal, que também possuíam poderes legislativos em nível estadual. A ideia de interação das forças armadas com a administração pública ganha força se considerados os episódios em que Vargas fez uso de movimentos militares para se alavancar, como foi o caso do movimento tenentista. Vale notar, ainda, que os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro estão entre aqueles em que houve maior crescimento percentual da capacidade de segurança pública (Ver Figura 10, no apêndice), e foram estados sabidamente influentes no jogo político nacional de 1920 a 1940.

Os números de segurança pública dos estados da Região Sul chamam grande atenção, e razões distintas podem explicar a forte presença das forças armadas. Uma hipótese que trago é a de que a presença das forças armadas nos estados do Sul tinha a ver com a proteção fronteiriça e com as relações conturbadas que o Brasil experimentou no século XIX com os demais países que contornam a Bacia do Rio da Prata. Evidência disso é que, dentre os 20 municípios com maiores níveis de servidores da segurança pública por mil habitantes em 1940, 6 são regiões fronteiriças, incluindo fronteiras com Paraguai, Argentina e Uruguai. São as regiões de Foz do Iguaçu (PR), Santiago (RS), Quaraí (RS), Jaguarão (RS), Uruguaiana (RS) e Livramento (RS).

Os dados de segurança pública têm uma vantagem sobre os de administração. Como a definição de ocupações relacionadas à segurança pública é mais direta do que

a de ocupações relacionadas à administração pública, a comparabilidade dos dados entre censos é maior, e podemos comparar os números de 1920 e 1940 aos dados divulgados nos censos posteriores. A Figura 7 apresenta a evolução de servidores por Estado de 1920 a 1970. Em 1960, o Brasil tinha, em média, 2.84 servidores da segurança pública por mil habitantes. Em 1970, o número era de 4.79. Tomando como base os dados do censo, temos um indicativo de que o efetivo das forças armadas (em proporção à população) oscilou de 1920 a 1940 em níveis similares, e sofreu um choque positivo entre 1960 e 1970, possivelmente resultante do início do regime militar no Brasil.

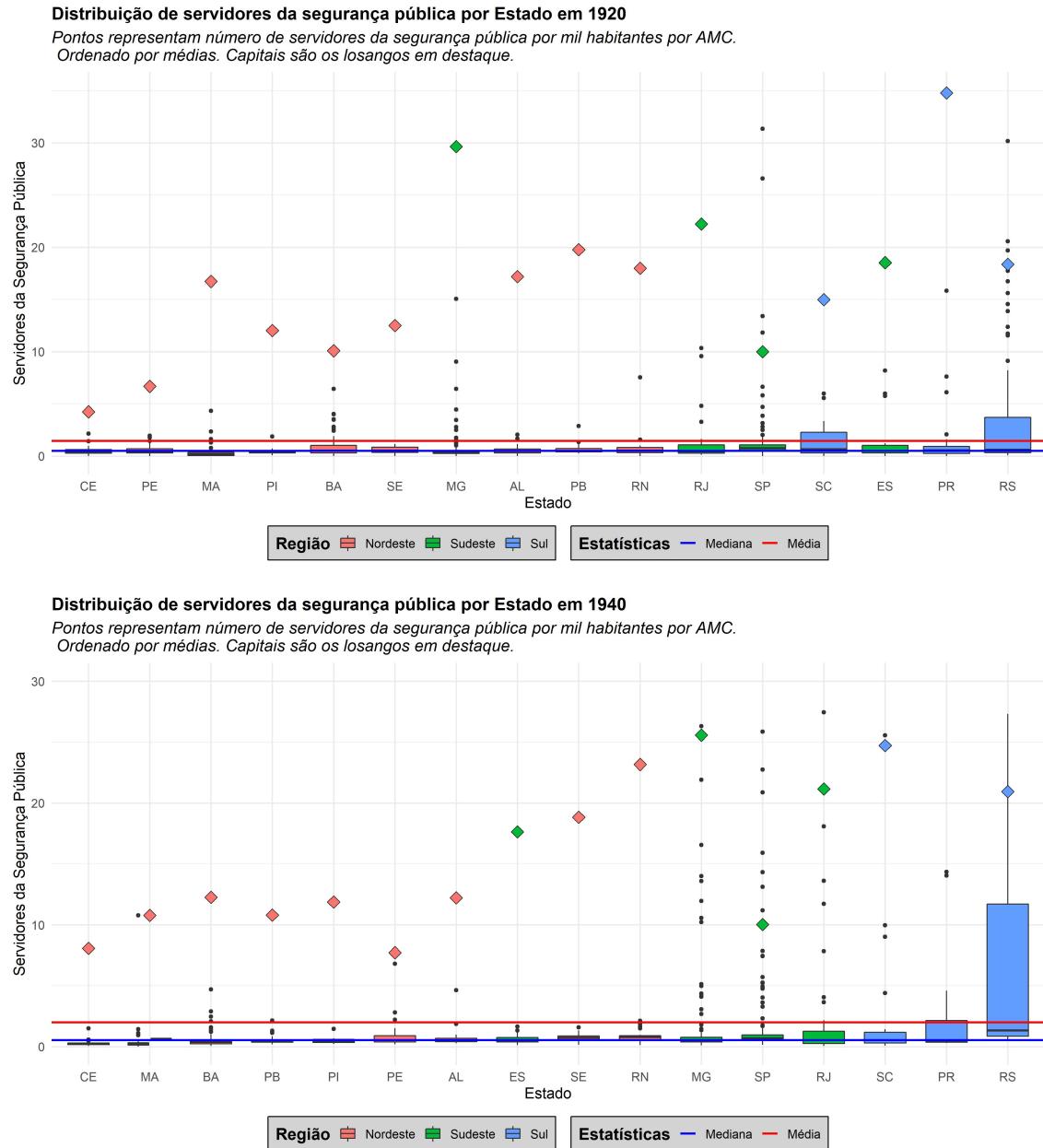
Nota-se que a partir de 1960 não temos mais os mesmos padrões de desigualdade regional observados anteriormente. Há uma diminuição grande dos números de segurança pública no Sul, e uma aparente convergência entre os níveis observados no Sul e no Sudeste. Além disso, a presença militar nos estados do Nordeste aumenta consideravelmente em 1970, diminuindo a disparidade nacional. A dinâmica de distribuição dos servidores de segurança pública é indicativa de um alto nível de mobilidade das forças armadas brasileiras, e sugere que a distribuição dos militares é alterada ao sabor do contexto político nacional. De fato, há variações expressivas em cada período analisado da política brasileira no Século XX, cobrindo a primeira república, a era Vargas, o período democrático e o regime militar.

5 Desigualdade de Terra

A distribuição da terra no Brasil, um país primariamente agrário no século XX, é componente importante do cenário econômico e institucional de cada região, e pode estar diretamente associada ao desenvolvimento econômico de longo prazo. Para analisar desigualdade de acesso à terra, uso o índice de Gini. Faço um ponto aqui de que a forma de cálculo do índice de Gini pode afetar drasticamente as conclusões que extraímos dos dados produzidos. A literatura tradicional (Funari, 2017; Nunn, 2007) calcula o chamado *Land Gini* pela fórmula $1 + (1/n) - \frac{2\sum_{i=1}^n(n-i+1)a_i}{n\sum_{i=1}^n a_i}$, onde n é o número de propriedades, a_i é o tamanho de cada propriedade, e i denota a posição da fazenda no ranking das propriedades em ordem crescente de a_i . Em um país em que grande parte da população não tinha acesso a terra, uma mensuração adequada de desigualdade deveria levar todos os indivíduos em conta, atribuindo $a_i = 0$ na fórmula acima para todos aqueles que não possuem terra. Esse ajuste foi incorporado recentemente no trabalho de Américo e Ferraz (2021).

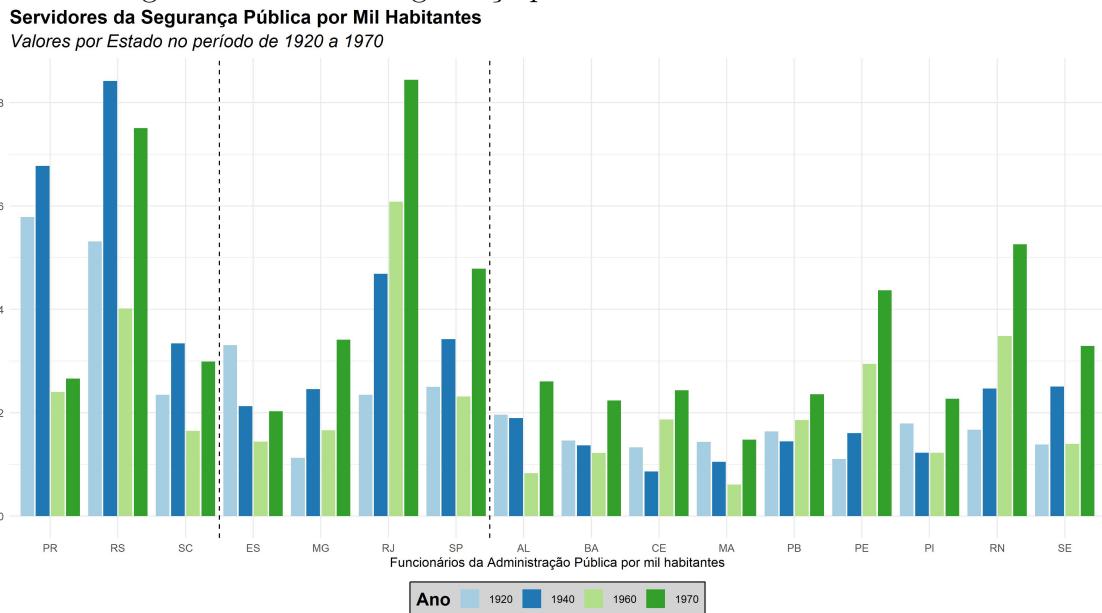
A Figura 8 deixa evidente a importância de se considerar o método de cálculo do coeficiente de Gini para o estudo da desigualdade. Se considerado o coeficiente

Figura 6: Boxplots dos servidores da segurança pública por estado em 1920 e 1940



Notas: Dados de servidores de segurança pública e de população provenientes do Censos de 1920 e 1940. Os boxplots foram ordenados da esquerda para a direita por maiores médias de número de funcionários da administração pública por mil habitantes. Os losangos destacados são as capitais. Há AMC outliers fora das áreas de visualização dos gráficos. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

Figura 7: Níveis de segurança pública no Brasil de 1920 a 1970



Notas: Dados de servidores da segurança pública e de população provenientes dos Censos de 1920, 1940, 1960 e 1970. Para os censos de 1920 e 1940, temos dados da população total de cada município, enquanto para os censos de 1960 e 1970 temos apenas amostras representativas menores. Os índices de servidores por mil habitantes são calculados entre a amostra disponível nos censos. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

calculado entre proprietários de terra, há pouca disparidade entre as regiões do Brasil, e o valor do índice para o município mediano é de 0,60. Caso considerado o coeficiente calculado entre toda a população, temos claras diferenças regionais, e o valor para a cidade mediana sobe para 0, 95. Os boxplots representados na Figura 9 mostram que os estados do Sul contavam com uma distribuição muito mais igualitária da terra quando comparados ao resto do Brasil. O Nordeste é caracterizado, em geral, por uma distribuição bastante desigual da terra, e o nível de desigualdade dos estados da região Sudeste se situa entre os do Sul e os do Sudeste. Vale notar que, à exceção de Curitiba, todas as capitais possuem níveis altíssimos de desigualdade de terra, provavelmente fruto de estruturas demográficas caracterizadas por pouco espaço rural e alta concentração relativa da população.

Os dados de maior igualdade de acesso à terra no Sul refletem um processo de colonização que distingue a Região do restante do país. A partir da segunda metade do século XIX, houve um processo intenso de colonização do Sul por imigrantes europeus, principalmente de origem germânica e italiana. Esse processo de colonização foi mais planejado que o do resto do país, e muitas vezes organizado pela iniciativa privada, como traz Waibel (1949). Waibel também argumenta que as condições geográficas do Sul favoreceram tal tipo de imigração, cuja principal característica

era o estabelecimento de pequenas propriedades rurais e de pequenas colônias dos povos de origem comum. Não podemos dizer, então, apenas com as informações aqui apresentadas, que o tipo de colonização é exógeno às características do Sul, e que seria então um fator causal dos diferentes níveis de riqueza observados na região. O trabalho de Carvalho Filho e Monasterio (2012) complementa essa análise, ao trazer evidência de que a distribuição de terra relativamente igualitária no Sul foi mais importante para o desenvolvimento da região do que os maiores níveis iniciais de capital humano dos imigrantes da região.

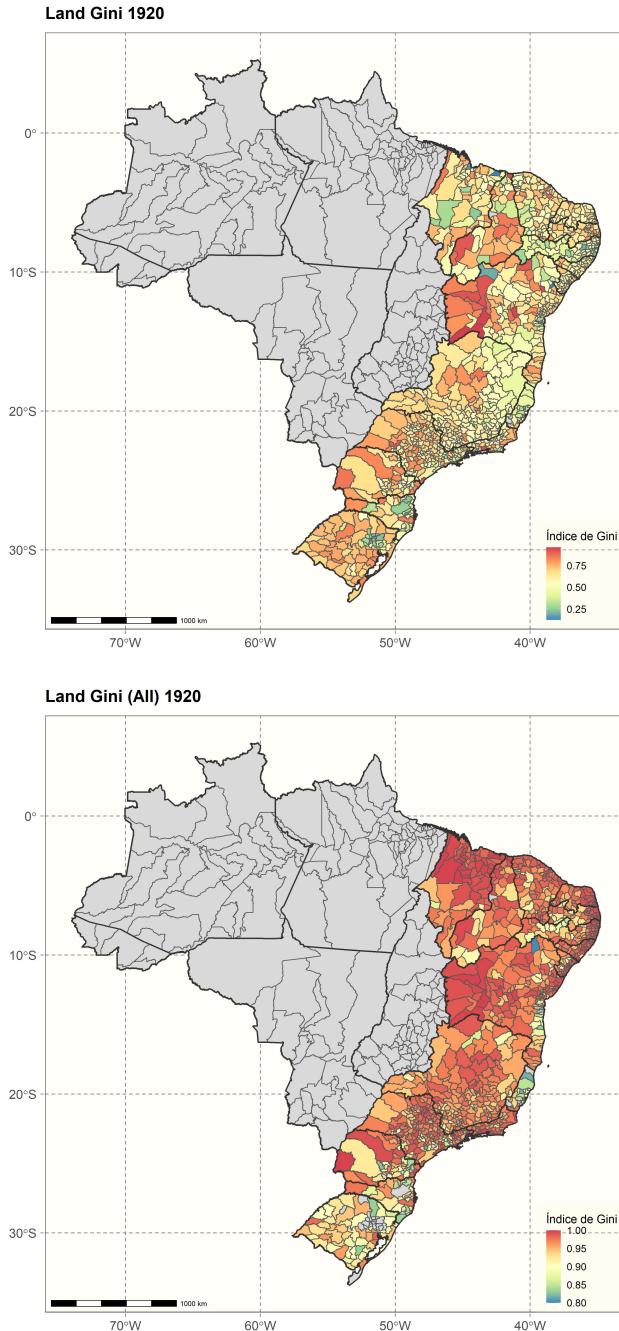
6 Discussão

Alguns resultados da análise espacial das diferentes dimensões de capacidade estatal e da desigualdade de acesso à terra chamam a atenção. Nesta seção relaciono diferentes resultados apresentados, e levanto possíveis explicações para os padrões observados nos dados. Em seguida, falo sobre algumas agendas de pesquisa que podem ser seguidas a partir deste estudo.

6.1 Possíveis Hipóteses

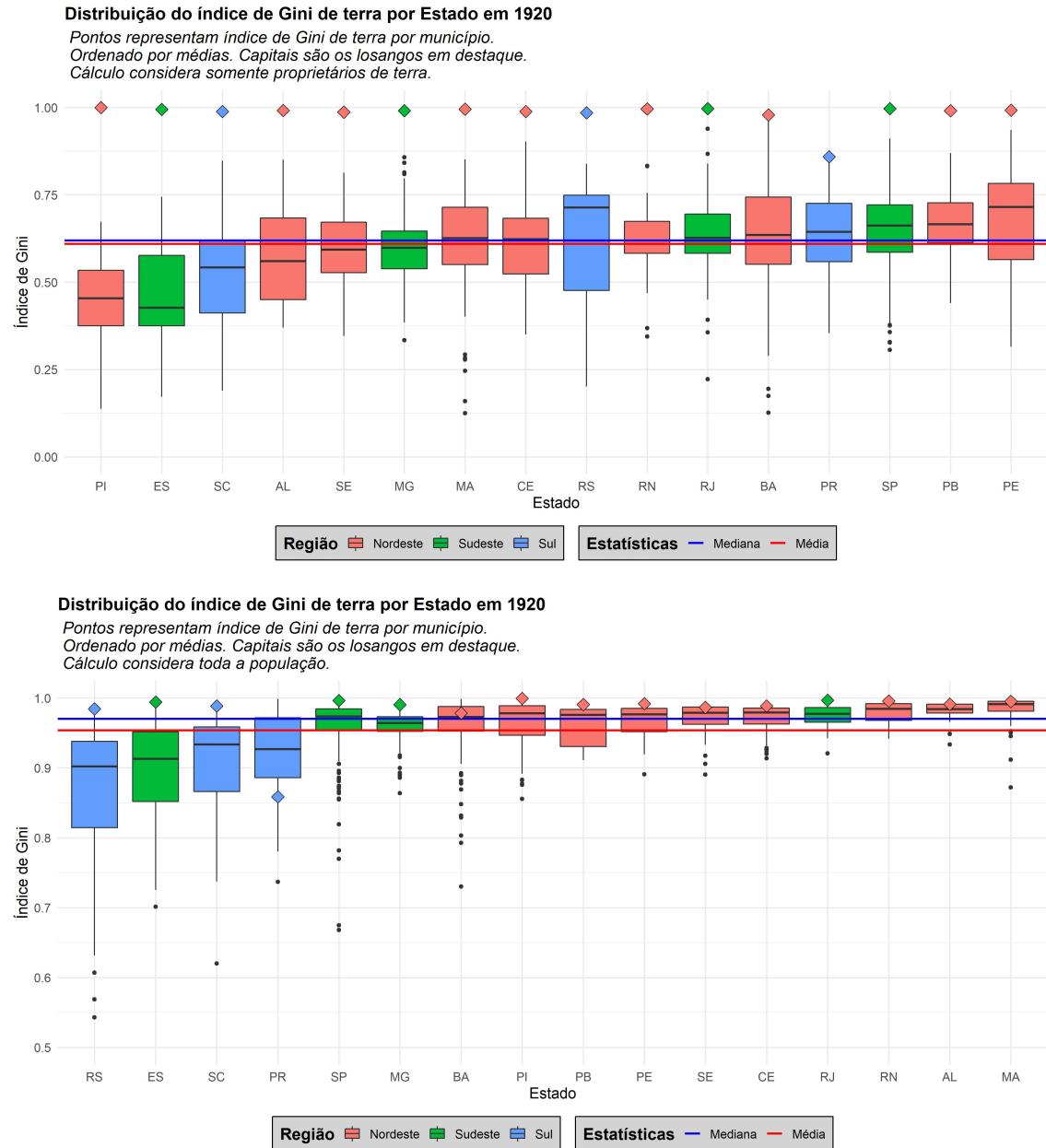
Os padrões de desigualdade regional inicialmente apresentados em dados de desigualdade de renda também se refletem em outras esferas do desenvolvimento econômico. A região Nordeste do Brasil se destaca negativamente em todos os aspectos aqui analisados: em nível de capacidade burocrática, em nível de segurança pública e em nível de desigualdade de acesso à terra. Parece que estamos diante de um caso de *low capacity trap*, nos termos de North et al. (2009). A concentração de renda e de capital político nas mãos de pequenas elites no Nordeste mina os incentivos para se investir em capacidade estatal. As elites preferem um arranjo dominado do ponto de vista social a ter de passar por um processo de equalização dos níveis de renda, que daria força a grupos de oposição e ameaçaria o status futuro de tais elites. No Nordeste, dados os níveis de subdesenvolvimento e a ausência do Estado, é provável que os fatores de segurança privada, concentração de renda e capacidade burocrática estejam ainda mais intimamente relacionados. Para que os mercados locais se desenvolvam, e que o Estado consiga prover tanto um arcabouço legal que dê suporte a tais mercados quanto os bens públicos julgados convenientes ao desenvolvimento econômico, é necessário que os direitos de propriedade dos agentes econômicos estejam assegurados. Nesse sentido, os baixos níveis de segurança pública ajudam a explicar o subdesenvolvimento da região. Estudos como o de Acemoglu e Johnson (2005) sugerem, inclusive, que a garantia dos direitos de propriedade seja de maior

Figura 8: Mapas do índice de Gini para distribuição de terra no Brasil em 1920



Notas: Índice de Gini calculado a partir do censo de 1920. O *Land Gini* considera o índice calculado apenas entre os proprietários de terra de cada município, enquanto o *Land Gini (All)* considera o cálculo do índice entre toda a população, envolvendo também aqueles que não são proprietários. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

Figura 9: Boxplots da distribuição do índice de Gini para distribuição de terra por estado em 1920



Notas: Índice de Gini calculado a partir do censo de 1920. O *Land Gini* considera o índice calculado apenas entre os proprietários de terra de cada município, enquanto o *Land Gini (All)* considera o cálculo do índice entre toda a população, envolvendo também aqueles que não são proprietários. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

relevância institucional do que a qualidade da execução de contratos. Isso ocorreria pois é relativamente fácil para os agentes buscarem meios alternativos de executar contratos formais e informais mesmo na ausência de um aparato institucional robusto. É mais difícil, porém, que indivíduos livremente concordem em meios de mitigar o risco de expropriação de forma semelhante, sem intervenções estatais mais vigorosas.

Além da disparidade entre o Nordeste e o resto do Brasil, também merece destaque o rápido desenvolvimento do Sudeste entre 1920 e 1940, em especial de São Paulo. O estado de São Paulo foi o que teve maior aumento do PIB per capita no período, e como a Tabela 2 mostra, a região Sudeste apresenta as maiores variações em termos de capacidade burocrática e capacidade militar no período. Diversos fatores podem explicar o rápido desenvolvimento da região, incluindo a presença dos arquipélagos de eficiência discutidos na Seção 3.2. Ressalto, porém, uma teoria amplamente aceita e que é suportada pelos dados aqui apresentados. A presença do Estado a nível local se fazia particularmente importante nas regiões em que coexistiam interesses econômicos conflitantes, em especial aqueles da classe média e da indústria frente aos interesses da antiga oligarquia cafeeira (Furtado, 1959). De fato houve a presença crescente da burocracia em tais localidades, e as regiões com maior variação em capacidade burocrática foram precisamente os Estados onde ocorria a produção cafeeira no Brasil. Outra ideia defendida por Furtado (1959) é a de que as regiões do Brasil mais bem sucedidas economicamente eram aquelas em que a concentração de terra (e o sistema de monocultura associado) não se fazia presente). A ideia é que em regiões mais densamente povoadas, como era o caso do Sudeste, o aumento de produtividade se dava por meio da industrialização, que vem geralmente acompanhada de rápida urbanização. Tal urbanização só se efetiva com oferta adequada de alimentos. Nesse sentido, as regiões com produção agrícola mais diversificada se tornam exportadoras, enquanto as regiões que praticam a monocultura se tornam importadoras dos produtos agrícolas. Para o caso do Nordeste, em que predominava a monocultura, a demanda por alimentos era satisfeita com produtos do Sul, e aumentava então a disparidade de salários nominais e produtividade entre as regiões.

Forneço aqui uma explicação alternativa para o rápido desenvolvimento da região Sudeste. O desenvolvimento e a produtividade econômicas ao início do século XX eram bastante dependentes da ação estatal, em especial após os choques sofridos no contexto da grande depressão. Assim, uma vez que a expansão da capacidade estatal é custosa e limitada, é natural que o aparato estatal se concentre em regiões de maior produtividade, pois o retorno marginal ao investimento do Estado em

tais regiões seria maior. O Sul e o Sudeste se destacavam como regiões propícias ao investimento público. Com efeito, havia maior urbanização, um cenário institucional mais avançado no Sudeste e uma série de *booms* econômicos que aumentaram o nível de renda potencial da região ao início do século. Faz sentido, então, que a presença estatal e o desenvolvimento econômico alimentassem um ao outro, e que assim aumentasse a disparidade entre o eixo Sul-Sudeste e o Nordeste do Brasil.

6.2 Caminhos para Pesquisa

A partir da análise descritiva feita nesse estudo, acredito que sejam abertos alguns caminhos de pesquisa bastante relevantes. Elencarei aqui alguns dos caminhos que julgo mais relevantes.

Estudos como os de Acemoglu et al. (2014), Dell (2010) e Naritomi et al. (2012) tratam, de forma direta ou indireta, da persistência de estados fracos. A partir dos dados de capacidade estatal aqui apresentados, é possível buscar relações entre os níveis históricos de capacidade e indicadores atuais de capacidade estatal e desenvolvimento econômico.

O trabalho de Besley e Persson (2014) analisa *development clusters* historicamente, mostrando que as dimensões de capacidade estatal e desenvolvimento econômico interagem entre si, e podemos identificar grupos historicamente parecidos em várias dimensões de desenvolvimento. Assim, uma extensão que proponho é que sejam analisados os chamados *development clusters* para o caso do Brasil, a nível mais desagregado do que o feito aqui.

É possível usar este estudo como base para pesquisas em economia política. Bazzi et al. (2020) estudam a persistência de uma “cultura de fronteira” nos Estados Unidos, argumentando que as diferentes condições demográficas históricas levariam os indivíduos de certas localidades a serem mais individualistas. Os autores identificam efeito dessa cultura sobre o voto das pessoas na atualidade. Para o caso do Brasil do século XX, pode-se pensar que a maior ou menor presença do Estado historicamente nas distintas regiões do Brasil poderia moldar preferências políticas divergentes ao longo do tempo. Posto de outra forma, é interessante que se busque entender, para o caso brasileiro, a relação entre diferenças na evolução da capacidade estatal e as diferenças de preferência política locais atuais.

Também é possível usar o tipo de análise proposta neste trabalho como complemento ao estudo dos arquipélagos de excelência no Brasil, discutidos anteriormente por Geddes (1990) e Bersch et al. (2017). Ao cruzar dados de funcionalismo locais com os dados de expansão geográfica dos institutos e empresas criados durante o governo Vargas, podemos buscar identificar o quanto da variação em capacidade

estatal no Brasil é explicada pela dinâmica de um número pequeno de instituições públicas bastante específicas.

7 Conclusão

Enquanto diversos artigos abordam a desigualdade regional no Brasil, não há uma abordagem histórica multidimensional consolidada sobre os reais níveis de desigualdade no país ao início do Século XX. Este artigo traz nova evidência dos níveis de desigualdade do Brasil entre 1920 e 1940, com foco na dimensão de capacidade estatal. Utilizando dados dos censos de 1920 e 1940, pude analisar a distribuição de funcionários da administração pública e de servidores da segurança pública no Brasil em nível municipal, e relacioná-las às distribuições de renda da época e aos índices municipais de desigualdade de acesso à terra. O trabalho é especialmente relevante na medida em que é um dos primeiros a utilizar dados desagregados para o censo brasileiro de 1940, e que torna concretas noções previamente discutidas na literatura da evolução de capacidade estatal no Brasil ao longo da primeira metade do século XX.

Usando o número de funcionários da administração públicas por mil habitantes como *proxy* para capacidade estatal nos anos de 1920 e 1940, encontro que a capacidade estatal no Brasil teve um aumento na ordem de 44% no período. O aumento da capacidade foi focado no Sudeste do país, e traz evidência de que a desigualdade regional do Brasil se mantém vigente ao longo da primeira metade do século XX. O Nordeste fica atrás das demais regiões em todas as medidas aqui analisadas, para os dois períodos. Teorias diversas podem explicar a relação entre alta desigualdade de terra, ausência do Estado e desigualdade de renda na região Nordeste. Dentre elas, a noção de que o Nordeste está em uma armadilha de baixa capacidade. A concentração de renda e o poder político na mão de poucos diminuem os incentivos para investimento em capacidade estatal, e resultam em um arranjo econômico sub-ótimo do ponto de vista social.

Referências

- Acemoglu, D. (2005). Politics and economics in weak and strong states. *Journal of monetary Economics*, 52(7), 1199–1226.
- Acemoglu, D. & Johnson, S. (2005). Unbundling institutions. *Journal of political Economy*, 113(5), 949–995.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385–472.
- Acemoglu, D., Reed, T. & Robinson, J. A. (2014). Chiefs: Economic development and elite control of civil society in Sierra Leone. *Journal of Political Economy*, 122(2), 319–368.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Currency.
- Acemoglu, D., Ticchi, D. & Vindigni, A. (2011). Emergence and persistence of inefficient states. *Journal of the European economic association*, 9(2), 177–208.
- Aidt, T. S. & Franck, R. (2015). Democratization under the threat of revolution: Evidence from the Great Reform Act of 1832. *Econometrica*, 83(2), 505–547.
- Alesina, A., Danninger, S. & Rostagno, M. (2001). Redistribution through public employment: the case of Italy. *IMF Staff Papers*, 48(3), 447–473.
- Américo, P. & Ferraz, C. (2021). Agrarian Elites, Education, and Long-Term Development.
- Arrow, K. J. (1963). *Social choice and individual values* (Vol. 12). Yale university press.
- Barros, A. R. C. (2012). Dinâmica das desigualdades regionais no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, 43(4), 9–26.
- Bazzi, S., Fiszbein, M. & Gebresilasse, M. (2020). Frontier culture: The roots and persistence of “rugged individualism” in the United States. *Econometrica*, 88(6), 2329–2368.
- Bersch, K., Praça, S. & Taylor, M. M. (2017). Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. *States in the developing world*, 157, 183.
- Bértola, L., Castelnovo, C. & Willebald, H. (2009). Income distribution in Brazil, 1870-1920. *A Comparative Approach to Inequality and Development: Latin America and Europe* Instituto Figuerola.
- Besley, T. & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American economic review*, 99(4), 1218–44.
- Besley, T. & Persson, T. (2010). State capacity, conflict, and development. *Econometrica*, 78(1), 1–34.

- Besley, T. & Persson, T. Pillars of prosperity. Em: *Pillars of Prosperity*. Princeton University Press, 2011.
- Besley, T. & Persson, T. (2014). The causes and consequences of development clusters: State capacity, peace, and income. *Annu. Rev. Econ.*, 6(1), 927–949.
- Buchanan, J. M., Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy* (Vol. 100). University of Michigan press.
- Cárdenas, M. (2010). State capacity in latin america. *Economía*, 10(2), 1–45.
- Cardoso, F. H. (1975). Autoritarismo e democratização.
- Centeno, M. A. (1997). Blood and debt: War and taxation in nineteenth-century Latin America. *American Journal of sociology*, 102(6), 1565–1605.
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Penn State Press.
- Cirone, A. E. & Pepinsky, T. B. (2021). Historical persistence. Available at SSRN.
- de Carvalho Filho, I. & Monasterio, L. (2012). Immigration and the origins of regional inequality: Government-sponsored European migration to southern Brazil before World War I. *Regional Science and Urban Economics*, 42(5), 794–807.
- Dell, M. (2010). The persistent effects of Peru's mining mita. *Econometrica*, 78(6), 1863–1903.
- Dincecco, M. (2017). *State capacity and economic development: Present and past*. Cambridge University Press.
- Ehrenberg, R. G. (1973). The demand for state and local government employees. *The American Economic Review*, 63(3), 366–379.
- Evans, P. & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, 748–765.
- Fukuyama, F. (2004). The imperative of state-building. *Journal of democracy*, 15(2), 17–31.
- Funari, P. P. P. Inequality, institutions, and long-term development: A perspective from brazilian regions. Em: *Has Latin American Inequality Changed Direction?* Springer, Cham, 2017, pp. 113–142.
- Furtado, C. (1959). *Formação econômica do Brasil*. Companhia das Letras.
- Garfias, F. (2018). Elite competition and state capacity development: Theory and evidence from post-revolutionary Mexico. *American Political Science Review*, 112(2), 339–357.
- Geddes, B. (1990). Building “state” autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, 22(2), 217–235.

- Guimbeau, A., Menon, N. & Musacchio, A. (2020). *The brazilian bombshell? the long-term impact of the 1918 influenza pandemic the south american way* (rel. téc.). National Bureau of Economic Research.
- Hendrix, C. S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of peace research*, 47(3), 273–285.
- Leff, N. H. (1972). Economic development and regional inequality: origins of the Brazilian case. *The Quarterly Journal of Economics*, 86(2), 243–262.
- Madeira, F. & Singer, P. (1973). Estrutura do Emprego Feminino no Brasil: 1920–1970. *Cadernos CEBRAP*, (13).
- Mann, M. (2012). *The sources of social power: volume 2, the rise of classes and nation-states, 1760-1914* (Vol. 2). Cambridge University Press.
- Martinez-Bravo, M., Ferraz, C. & Finan, F. (2020). Political Power, Elite Control, and Long-Run Development: Evidence from Brazil.
- Merrick, T. W. & Graham, D. H. (1979). Population and economic development in Brazil: 1800 to the present.
- Mortara, G. (1941). Estudos sobre a utilização do censo demográfico para a reconstrução das estatísticas do movimento da população do Brasil. *Revista Brasileira de Estatística*, 2(5), 39–89.
- Naritomi, J., Soares, R. R. & Assunção, J. J. (2012). Institutional development and colonial heritage within Brazil. *The journal of economic history*, 72(2), 393–422.
- North, D. C., Wallis, J. J., Weingast, B. R. et al. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- North, D. C. & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The journal of economic history*, 49(4), 803–832.
- Nunn, N. (2007). Slavery, inequality, and economic development in the Americas: An examination of the Engerman-Sokoloff hypothesis.
- Pereira, T. A. Z. (2020). The North–South divide: real wages and welfare in Brazil during the early 20th century. *Revista de Historia Economica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 38(1), 185–214.
- Robinson, J. A. & Verdier, T. (2013). The political economy of clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260–291.

- Savoia, A. & Sen, K. (2015). Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: a review of recent research. *Journal of Economic Surveys*, 29(3), 441–458.
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The quarterly journal of economics*, 108(3), 599–617.
- Skidmore, T. E. (1988). *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Paz e Terra.
- Souza, C. (2015). *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença* (rel. téc.). Texto para Discussão.
- Suryanarayan, P. (2017). Hollowing out the state: Franchise expansion and fiscal capacity in colonial India. Available at SSRN 2951947.
- Suryanarayan, P. & White, S. (2021). Slavery, reconstruction, and bureaucratic capacity in the American south. *American Political Science Review*, 115(2), 568–584.
- Thies, C. G. (2005). War, rivalry, and state building in Latin America. *American Journal of Political Science*, 49(3), 451–465.
- Villela, A. V. & Suzigan, W. (1975). *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Ipea/Inpes Rio de Janeiro.
- Waibel, L. (1949). *Princípios da colonização européia no Sul do Brasil*. Conselho Nacional de Geografia, Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Simon; Schuster.
- Williamson, J. G. (1999). Real wages, inequality and globalization in Latin America before 1940. *Revista de Historia Economica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 17(S1), 101–142.

Apêndice

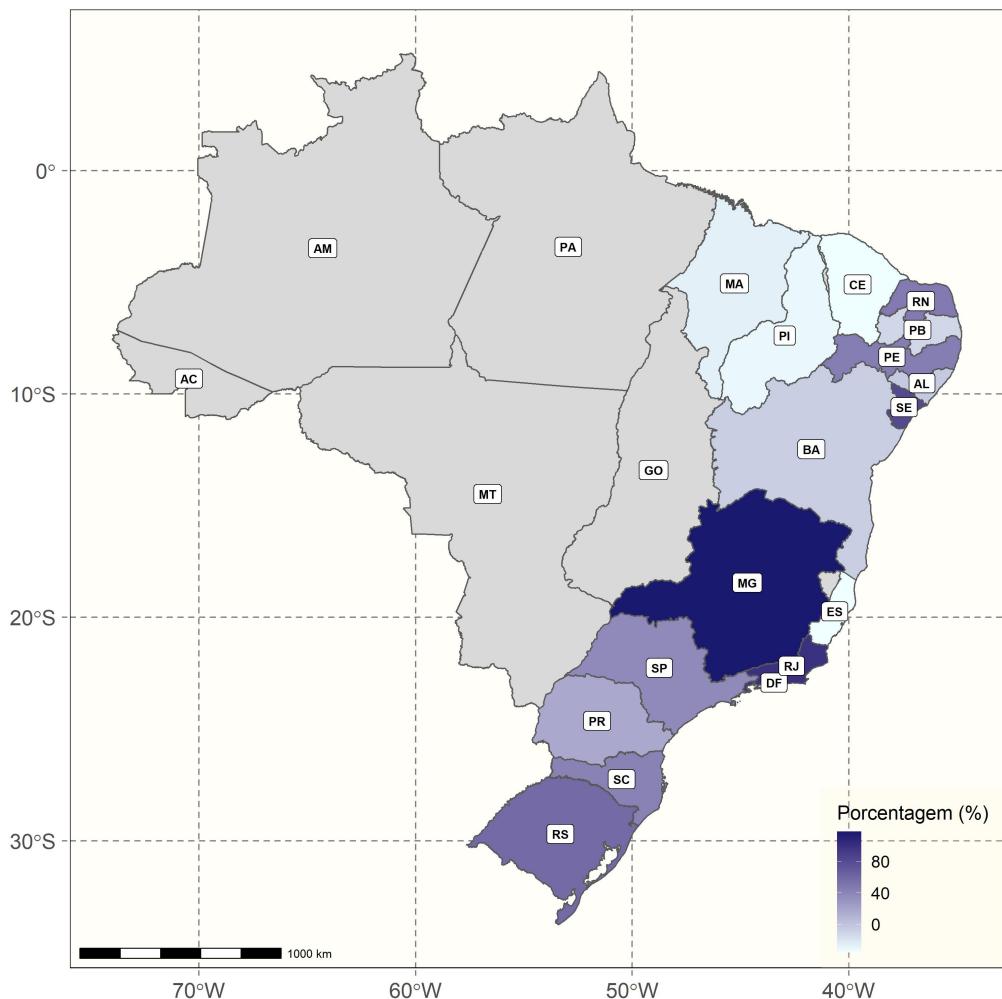
Tabela 2: Capacidade estatal no Brasil em 1920 e 1940 com correção populacional

	Funcionários por Mil Habitantes		
	Administração Pública	Segurança Pública	PIB per Capita
1920			
Sul	6,90	5,37	1,14
Sudeste	5,51	2,07	0,92
Nordeste	3,72	1,61	0,45
Brasil	4,98	2,31	0,76
1940			
Sul	7,28	7,04	2,68
Sudeste	8,08	3,11	2,86
Nordeste	4,35	1,44	1,16
Brasil	6,47	3,05	2,15
Variação Percentual			
Sul	17,2%	45,8%	—
Sudeste	62,9%	67,2%	—
Nordeste	29,9%	-0,7%	—
Brasil	44,4%	46,6%	—

Figura 10: Evolução da presença de servidores de segurança pública no Brasil entre 1920 e 1940

Diferença percentual de servidores da segurança pública

Por Estado (1940), ajustado por crescimento populacional



Notas: Dados de servidores de segurança pública e de população provenientes dos Censos de 1920 e 1940. Somente foram considerados os dados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.