



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

SAIONARA GOMES RODRIGUES

**CAPACIDADES ESTATAIS DA SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
AQUICULTURA DO ESTADO DO TOCANTINS**

**PALMAS
2021**

SAIONARA GOMES RODRIGUES

**CAPACIDADES ESTATAIS DA SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
AQUICULTURA DO ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Lia de Azevedo Almeida.

**PALMAS
2021**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

R696c Rodrigues, Saionara.

CAPACIDADES ESTATAIS DA SECRETARIA DA AGRICULTURA,
PECUÁRIA E AQUICULTURA DO ESTADO DO TOCANTINS: Saionara
Rodrigues. – Palmas, TO, 2021.

115 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
Desenvolvimento Regional, 2021.

Orientador: Lia de Azevedo Almeida Almeida

1. Capacidades estatais. 2. Técnico administrativa. 3. Político relacional. 4.
Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins. I.

Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

SAIONARA GOMES RODRIGUES

**CAPACIDADES ESTATAIS DA SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
AQUICULTURA DO ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do Tocantins para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Lia de Azevedo Almeida

Aprovada em 02 / 03 /2021.

BANCA EXAMINADORA:



Profa. Dra. Lia de Azevedo Almeida (Orientadora) - UFT



Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva - UFT



Profa. Dra. Ana Karine Pereira – UNB

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por ter me concedido força e coragem todos os dias para conduzir este estudo.

Aos meus filhos Gustavo Henrique Rodrigues Pinto que tem 13 anos, e Kamyli Rodrigues Pinto de 10 anos, que apesar de ainda serem crianças sempre entenderam quando tive que dedicar a maior parte do meu tempo ao mestrado e por compreenderem que estudar não é uma tarefa fácil, mas que é necessária. Aos meus familiares, pai, mãe, irmãos e ainda amigos próximos por sempre me concederem palavras de incentivo e por acreditarem na minha capacidade.

À minha orientadora professora Dra. Lia de Azevedo Almeida pela ótima orientação, profissionalismo, competência e colaboração contínua durante o desenvolvimento deste estudo.

À professora Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva pelas contribuições no projeto de qualificação que foram relevantes para o trabalho, bem como na participação da banca.

À Dra. Ana Karine Pereira por ter aceitado participar da minha banca de defesa da dissertação, e por suas contribuições a este estudo.

A todos os professores do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional pela excelente contribuição durante todo o curso. Aos colegas da turma de 2019, que se fazem presentes mesmo após a conclusão das disciplinas, sempre compartilhando experiências que possam ajudar os colegas na empreitada. Aos colegas de trabalho na UFT, Reitoria Divisão de Almoxarifado, pela torcida positiva e incentivo para a realização deste curso.

RESUMO

As capacidades estatais são elementos relevantes para que as instituições alcancem êxito em suas políticas públicas. Considerando-se a importância para a economia tocantinense de atividades relacionadas ao setor agropecuário, a presente dissertação buscou responder a seguinte pergunta: quais as capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins? Para responder a esta pergunta, buscou-se: identificar as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais; analisar os pontos fortes e fracos, e apresentar sugestões de melhoria a partir das deficiências encontradas. Além de pesquisa documental, foi aplicado um questionário a 33 (trinta e três) gestores da secretaria, o qual foi elaborado a partir da adaptação de 2(duas) pesquisas realizadas na burocracia federal pelo IPEA (2019) e ENAP (2018). Os resultados alcançados demonstram que na dimensão técnico-administrativa a SEAGRO faz grande utilização de dados informacionais de mídia social, apresenta o fator orçamentário como maior obstáculo ao bom desempenho do órgão, dificuldade na realização de tarefa como “definir indicadores”, e “elaboração de textos normativos”, e menor interação com os municípios. Na dimensão político-relacional a SEAGRO demonstrou pouca interação com as organizações da sociedade civil, conselhos de políticas públicas e conferências, com representantes do legislativo, judiciário, e com os governos e organizações internacionais. Assim a pesquisa demonstra que a SEAGRO precisa aperfeiçoar alguns pontos em suas capacidades técnico administrativa como, utilizar recursos informacionais que ofereçam segurança na tomada de decisão das políticas públicas, adequação do planejamento orçamentário, capacitação ao seu corpo técnico, e interação com os municípios, e na dimensão político-relacional, precisa abrir canais de participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, expandir sua interação com os legislativo, judiciário e ministério público, e com as organizações internacionais.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Técnico-administrativa. Político-relacional. Governos subnacionais. Secretaria de agricultura, pecuária e aquicultura (SEAGRO). Tocantins.

ABSTRACT

State capacities are relevant elements for institutions to be successful in their public policies. Considering the importance of activities related to the agricultural sector to the Tocantins economy, this dissertation sought to answer the following question: what are the state capacities of the Secretariat of Agriculture, Livestock and Aquaculture of the state of Tocantins? To answer this question, we sought to: identify technical-administrative and political-relational capacities; analyze the strengths and weaknesses, and make suggestions for improvement based on the deficiencies found. In addition to documentary research, a questionnaire was applied to 33 (thirty-three) managers of the secretariat, which was prepared based on the adaptation of 2 (two) surveys carried out in the federal bureaucracy by IPEA (2019) and ENAP (2018). results achieved demonstrate that in the technical-administrative dimension SEAGRO makes great use of informational data from social media, presents the budget factor as the biggest obstacle to the good performance of the agency, difficulty in performing tasks such as “defining indicators”, and “writing texts normative”, and less interaction with municipalities. In the political-relational dimension, SEAGRO showed little interaction with civil society organizations, public policy councils and conferences, with representatives of the legislature, judiciary, and with governments and international organizations. Thus, the research demonstrates that SEAGRO needs to improve some points in its technical and administrative capacities, such as using information resources that offer security in public policy decision making, adequacy of budget planning, training to its technical staff, and interaction with municipalities, and in the political-relational dimension, it needs to open channels for society's participation in public policy decisions, expand its interaction with the legislature, judiciary and public prosecutors, and with international organizations.

Keywords: State capacity. Technical-administrative. Political-relational. Subnational governments. Secretariat of agriculture, livestock and aquaculture (SEAGRO). Tocantins.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Dimensões e níveis de capacidades (Continua)	43
Quadro 2 – Indicadores e embasamento teórico	52
Quadro 3 – Cargos de gestão na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura	53
Quadro 4 – Síntese dos pontos fortes, fracos e sugestões de melhoria	85
Figura 1 – Organograma do Governo do Estado do Tocantins	20
Figura 2 – Organograma da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura	23
Figura 3 – Níveis ontológico, constitutivo e indicativo da capacidade estatal	41
Gráfico 1 – Percentual dos gestores por sexo	56
Gráfico 2 – Percentual por faixa etária	57
Gráfico 3 – Percentual por grau de escolaridade	57
Gráfico 4 – Percentual por tempo de atuação no serviço público	58
Gráfico 5 – Percentual por vínculo com a Administração Pública	59
Gráfico 6 – Percentual de gestores por carreira na Administração Pública	59
Gráfico 7 – Percentual por tipo de cargo comissionado	60
Gráfico 8 – Percentual por filiação em partido político	61
Gráfico 9 – Percentual de utilização dos recursos informacionais	63
Gráfico 10 – Percentual de execução das atividades pelos gestores	66
Gráfico 11 – Percentual de concordância quanto aos recursos que representam obstáculo	67
Gráfico 12 – Percentuais de colaboração intersetorial	72
Gráfico 13 – Percentual de interação com atores/organizações	76
Gráfico 14 – Percentuais de interação com instâncias de participações sociais	80
Gráfico 15 – Percentuais de interação com níveis de interlocução entre os poderes e relacionamentos com organizações internacionais	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Capacitações na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura	24
Tabela 2 – Frequência de utilização de recursos informacionais	61
Tabela 3 – Frequência de execução de atividades pelos gestores	64
Tabela 4 – Percentual de concordância quanto aos recursos que representam obstáculo	66
Tabela 5 – Conhecimento técnico específico	68
Tabela 6 – Habilidades administrativas	70
Tabela 7 – Habilidades de gerenciamento de pessoas	71
Tabela 8 – Colaboração intersetorial	73
Tabela 9 – Colaboração intersetorial	74
Tabela 10 – Frequência de interação com atores/organizações	75
Tabela 11 – Colaboração interfederativa	77
Tabela 12 – Frequência de interação com instâncias de participações sociais	79
Tabela 13 – Frequência de interação com níveis de interlocução entre os poderes e relacionamentos com organizações internacionais	81

LISTA DE SIGLAS

MST	Movimento dos Sem Terras
CUT	Central Única dos Trabalhadores
ONG	Organização Não Governamental
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
CF	Constituição Federal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ENAP	Escala Nacional de Administração Pública
DAS	Diretoria e Assessoramento Superior
DAI	Diretoria e Assessoramento Intermediário
SEAGRO	Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura
AMETO	Agência de Mineração do Estado do Tocantins
TERRATINS	Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins
DETRAN/TO	Departamento Estadual de Trânsito
ITERTINS	Instituto de Terras do Estado do Tocantins
NATURATINS	Instituto Natureza do Tocantins
ADETUC	Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia
ATI-TO	Agência de Tecnologia da Informação
IGEPREV TOCANTINS	Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins
UNITINS	Universidade Estadual do Tocantins
FAPT	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins
AEM	Agência de Metrologia
JUCETINS	Junta Comercial do Tocantins
MINERATINS	Companhia de Mineração
AGETO	Agência de Fomento S.A.; Agência Tocantinense de Transportes e Obras
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
ATS	Agência Tocantinense de Saneamento
ADAPEC TO	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins
RURALTINS	Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Justificativa e relevância	15
1.2	Formulação da situação problema	17
1.3	Objetivos	18
1.3.1	Objetivos Geral	18
1.3.2	Objetivos Específicos	18
1.4	Delimitação do estudo	19
1.5	Características estruturais e institucionais da SEAGRO	21
1.6	Estrutura da pesquisa	26
2	REVISÃO DA LITERATURA	27
2.1	O Papel do Estado, Reformas Administrativas no Brasil	27
2.2	Política Pública	30
2.3	Capacidades Estatais	36
2.3.1	Capacidades Estatais e Governos Subnacionais	47
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	51
3.1	Abordagem da pesquisa	51
3.2	Coleta e análise de dados	52
3.2.1	Da População e amostra	53
3.3	Tratamento dos dados	55
4	RESULTADOS DA PESQUISA	57
4.1	Perfil sociodemográfico	57
4.2	Dimensão técnico-administrativa	62
4.2.1	Seção: Coleta e análise de dados/Recursos informacionais	62
4.2.1.1	Atividades executadas pelos gestores	65
4.2.2	Seção Alocação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos	67
4.2.3	Seção conhecimento técnico específico	69
4.2.4	Seção habilidades administrativas	71
4.2.5	Seção habilidades de gerenciamento de pessoas	72
4.2.6	Seção colaboração intersetorial	73
4.2.6.1	Colaboração intersetorial/Responsabilidades e instância	74
4.2.6.2	Colaboração intersetorial/Normas, bases de dados e agendas	75
4.2.6.3	Interação com atores/organizações	76
4.2.7	Seção colaboração interfederativa	78
5	DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL	80
5.1	Seção instâncias de participações sociais	80
5.2	Seção níveis de negociação e interlocução entre os poderes, executivos, legislativo e judiciário e relacionamentos com organizações internacionais	82
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
	REFERÊNCIAS	94
	APÊNDICE I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	104
	APÊNDICE II - QUESTIONÁRIO	106

1 INTRODUÇÃO

Os recursos, habilidades e competências que o Estado detém são elementos importantes para alcançar melhores resultados nas políticas públicas, ou seja, é a capacidade que ele possui de atingir um objetivo de uma determinada política pública. Para entender a capacidade do Estado, é necessário compreender seus arranjos institucionais, que são as regras, mecanismos e processos que o Estado utiliza para implementar suas políticas. São estes arranjos que oferecem suporte à implementação das políticas e dotam o Estado de capacidade para atingir seus objetivos (GOMIDE, PIRES, 2014; PIRES, GOMIDE, AMARAL, 2014).

Para Gomide (2016), o conceito de capacidade estatal surgiu da necessidade de entender o papel do Estado no processo de desenvolvimento. Posteriormente, com mudanças na compreensão do desenvolvimento, também se ampliou o conceito de capacidade do Estado. Além de possuir uma burocracia profissionalizada, seria necessário prestar contas, que o Estado fosse transparente em suas ações e que seus atores se relacionassem com os outros membros do mercado e da sociedade para a formulação e implementação de políticas.

Neste contexto, as capacidades estatais abrangem um conjunto de habilidades e competências que, relacionadas com os recursos disponíveis nas instituições, permitem alcançar melhor êxito em suas políticas públicas. As habilidades analíticas, operacionais e políticas, assim como os recursos individuais, organizacionais e sistêmicos disponíveis em uma instituição viabilizam o alcance dos seus objetivos (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Algumas pesquisas têm sido realizadas com a finalidade de identificar essas habilidades e competências. Entre essas citamos uma realizada na burocracia federal pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019), com servidores civis federais, em que 36% (trinta e seis por cento) dos respondentes afirmaram que os órgãos não conseguem recrutar pessoas com habilidades corretas; 34% (trinta e quatro por cento) discordam que as promoções do órgão sejam baseadas no mérito; e 39% (trinta e nove por cento) concordam que existe autonomia quanto às tomadas de decisões e quanto ao relacionamento externo. Os órgãos apresentam uma postura de isolamento, pois 56% dos respondentes afirmaram que não se relacionaram com outros órgãos nos últimos 12 (doze) meses.

O estudo demonstrou, ainda, que a falta de disponibilidade de recursos é um entrave para a execução de políticas e que, mesmo com essas dificuldades, os respondentes da referida pesquisa apresentam uma visão positiva a respeito do órgão em que estão lotados (IPEA, 2019).

Desta forma, fica explícito que, para alcançar resultados em suas políticas públicas, é necessário que os órgãos possuam uma alta capacidade analítica, operacional e política, e que

nem sempre essas capacidades são atingidas no mesmo grau e simultaneamente (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Quanto às capacidades estatais dos entes subnacionais, a democratização trouxe algumas vantagens, entres elas, a profissionalização do serviço público; a participação popular nas políticas públicas; a universalização dos direitos da cidadania; a ampliação dos setores de políticas públicas; e a descentralização, que também levou a uma maior autonomia política, financeira e administrativa aos Estados e municípios (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

No que diz respeito à ampliação dos setores de políticas públicas nos governos subnacionais, muito ainda precisa ser feito para fortalecer as capacidades estatais desses entes, como a instauração de mecanismos de controle e coordenação entre os níveis de governo e o fortalecimento das condições de governança democrática no plano subnacional (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013). Para que haja fortalecimento das capacidades estatais neste nível, é necessário ir além da descentralização administrativa e orçamentária, é necessário que haja autonomia na tomada de decisões, regras para gerir e implementar as políticas públicas, recursos financeiros e humanos suficientes e articulação intersetorial efetiva (BICHIR, 2016).

Como nesta pesquisa busca-se identificar as capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins (Seagro), é importante destacar a trajetória da agricultura brasileira nos últimos 50 (cinquenta) anos.

Por volta das décadas de 1960 a 1970, o país passou por escassez de alimentos. Pelo fato de não haver tecnologia industrial tropical, a migração urbana intensificou-se devido à grande pobreza rural nacional (EMBRAPA, 2018). Então, com o objetivo de garantir segurança alimentar à população, foram instituídas políticas pelo governo com o objetivo de aumentar a produção agrícola, as quais começaram a ter resultados a partir de 1990. Assim, entre 1977 e 2017, houve um expressivo aumento na produção de grãos no país, que passou de 47 milhões de toneladas para 237 milhões, enquanto a área plantada aumentou apenas 60% (sessenta por cento) (EMBRAPA, 2018).

Esse potencial foi construído por determinação e esforço do produtor rural, pela evolução da produção tecnológica que permitiu maior produção em menos espaço e, também, pelo suporte da política agrícola nacional (BEZERRA, 2018). Neste sentido, “A disponibilidade de recursos naturais, as políticas públicas, as competências técnico-científicas, a geração de tecnologias e o empreendedorismo dos agricultores foram fundamentais para o desenvolvimento agrícola do país” (EMBRAPA, 2018, p. 23).

No entanto, mesmo a agricultura brasileira tendo avançado bastante nas últimas décadas, ainda existe uma grande desigualdade de produtividade e de renda no campo, e o que de fato

leva a isso é que a maioria dos pequenos produtores não são capazes de adotar as novas tecnologias (EMBRAPA, 2018).

Quanto à demanda, a população brasileira que, em 1970, era de 95 milhões de habitantes, passou para 210 milhões em 2017. A expectativa é que, em 2030, o Brasil tenha 230 milhões de pessoas, assim, o país terá que produzir cada vez mais, pois, “os principais fatores de influência sobre a produção agrícola são, crescimento da população, da renda e o comportamento dos preços, tanto nacionalmente, quanto em termos internacionais” (EMBRAPA, 2018, p. 24). Importante destacar que, “Especificamente no Brasil, em 2014, a população urbana representava 85% (oitenta e cinco por cento) e a expectativa é que, em 2030, esse percentual venha a ser de 91%” (UNITED NATIONS, 2016 apud EMBRAPA, 2018, p. 25). Com essa aglomeração de pessoas nas zonas urbanas, o fator produção agropecuária torna-se uma preocupação constante dos governos.

Na produção de bovinocultura, o Brasil figura atualmente como o segundo maior produtor, ficando atrás apenas dos Estados Unidos. Assim, na “bovinocultura de corte, o efetivo mais do que dobrou nas últimas quatro décadas, enquanto a área de pastagens teve pequeno avanço e, até, diminuiu em algumas regiões” (EMBRAPA, 2018, p. 19).

Em relação à participação e posição do PIB-Produto Interno Bruto nacional, o estado do Tocantins participa com 0,5% no PIB brasileiro e está na 24^a (vigésima quarta) posição. Em comparação aos estados da Região Norte, o Tocantins aparece com mesma participação e na (4^a) posição, ultrapassando Amapá, Acre e Roraima (SEFAZ; IBGE, 2017).

Segundo o Censo Agro, o Tocantins possui 204 mil pessoas ocupadas com atividades agropecuárias, e os estabelecimentos agropecuários correspondem a 63,8 mil, os quais utilizam uma área de 15,2 milhões de hectares (IBGE, 2017). Considerando que a população do estado do Tocantins no censo do IBGE, em 2010, foi de 1.383.445 pessoas, há uma pequena quantidade na ocupação rural, o que corrobora com a afirmação da pesquisa (UNITED NATIONS, 2016 apud EMBRAPA, 2018) de que 85% (oitenta e cinco por cento) da população vive em áreas urbanas.

Para que essa situação seja diferente, é primordial que haja incentivos para que as pessoas que vivem em áreas rurais permaneçam ou, até mesmo, que mais pessoas migrem para essas áreas e, assim, contribuam com a produção, comercialização de produtos e, conseqüentemente, melhorem o desenvolvimento e a sustentabilidade das regiões.

Segundo Junqueira e Lima (2008), no Brasil, grande parte dos estabelecimentos rurais são gerenciados por agricultores familiares e estes são responsáveis por 38% (trinta e oito) por cento do valor bruto da produção agropecuária. Nesse contexto, “O Programa Nacional de

Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, é a primeira política pública diferenciada voltada aos agricultores familiares” (JUNQUEIRA; LIMA, 2008, p. 167). Ainda para os autores, o fortalecimento da agricultura familiar depende de vários fatores econômicos, sociais, políticos e culturais, e o papel do estado é fundamental na implementação dessas políticas públicas (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

A respeito dos avanços na agricultura familiar, Grisa e Schneider (2015) destacam que a Constituição de 1988 trouxe novos espaços de participação e reconheceu direitos; e o Pronaf desencadeou a criação de outras políticas para o setor, entre estas a do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior do Estado brasileiro em 2001, e a regulamentação da Lei da Agricultura Familiar em 2006, que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a regulamentar as políticas públicas para este grupo social.

Como as realidades são diferentes em cada localidade, Belik (2015) reforça que, historicamente, já houve muitos avanços na agricultura familiar em questão de reconhecimento e, também, na criação de políticas que implementam esse setor. Mas ainda é necessário melhorar o modelo agrícola brasileiro, e isto pode começar com a caracterização das diferenças do campo no Brasil e com a criação de programas para as diferentes realidades. Esse é o caminho mais seguro para a promoção do desenvolvimento rural.

No estado do Tocantins, a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura tem como objetivo assegurar o cumprimento das funções inerentes à formulação, ao planejamento, ao gerenciamento e à supervisão das políticas voltadas ao setor agropecuário.

Como esta secretaria desempenha um papel fundamental no desenvolvimento do Estado, uma vez que está à frente das políticas de agricultura familiar, desenvolvimento agrário, agronegócio, pecuária, tecnológicos sociais, biodiversidade e aquicultura, sendo, portanto, provedora das atividades inerentes a estes setores, é importante destacar que as suas políticas disponibilizam tanto fonte de renda local para os produtores, a sustentabilidade da região, quanto a participação na economia.

A escolha da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura foi baseada na grande importância das atividades de agropecuária para um estado, pois elas oferecem segurança alimentar, são fontes de renda para a população local e promovem, portanto, sustentabilidade e desenvolvimento para as regiões.

1.1 Justificativa e relevância

Considerando que o tema capacidades estatais ainda é pouco pesquisado nos governos subnacionais, dado que a maioria dos estudos são para a análise da atuação do governo federal (SOUZA, 2003), e que no nível acadêmico tem sido objeto de estudos recentes, este trabalho pretende pesquisar as capacidades da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins e, assim, contribuir com a discussão.

O tema é inédito, pois não se encontra outro estudo com foco na administração pública deste estado, apenas foram encontradas algumas análises de órgãos estaduais e municipais em outros estados, como o trabalho de Tock (2019), que analisou a atuação dos estados do Maranhão e São Paulo no Sistema Único de Assistência Social; e o trabalho de D'Amaral (2018), que pesquisou as capacidades estatais e políticas urbanas no contexto da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo. Assim, esta pesquisa poderá servir de base para a realização de outras pesquisas em outros órgãos estaduais, enriquecendo a literatura a respeito das capacidades estatais em nível estadual.

Atualmente, alguns estudos sobre capacidades estatais têm sido realizados, enriquecendo a literatura sobre o tema. Entre esses, em dezembro de 2018, um *Workshop Internacional sobre as Capacidades Estatais na América Latina*, organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com a Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). O Ipea realizou também a pesquisa *Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: Resultados do Survey sobre Governança Aplicado no Brasil*, publicada em 2019 e a Enap-Escola Nacional de Administração Pública realizou, em 2017, o *Seminário Internacional Construindo Capacidades Estatais: os Desafios do Serviço Público*.

Duas serão as pesquisas que irão embasar este estudo: uma realizada pelo Ipea, que analisou a burocracia federal e suas capacidades, *Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil*, publicada em 2019; e outra realizada pelo Enap, intitulada *Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil*, publicada em 2018.

Esta pesquisa, além de contribuir no debate, poderá, ainda, subsidiar os gestores da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura nas tomadas de decisões sobre as políticas públicas, pois os resultados da pesquisa serão entregues aos gestores da Secretaria para que eles tenham conhecimento das habilidades e recursos organizacionais, pontos fracos e fortes.

Para a administração pública estadual, o diagnóstico das capacidades da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura pode contribuir positivamente, pois com o conhecimento das capacidades existentes, o órgão poderá adequar suas ações para melhorar a gestão,

alcançando melhores resultados nas políticas públicas em que atua e, conseqüentemente, contribuindo para o desenvolvimento regional.

A contribuição que esta pesquisa almeja é, em última instância, oferecer para a sociedade melhores resultados em políticas públicas e uma melhoria da gestão pública, à medida que fornece subsídios para o aperfeiçoamento da capacidade institucional do órgão pesquisado.

1.2 Formulação da situação problema

A capacidade estatal abrange duas grandes dimensões: a técnico-administrativo e a político-relacional. A primeira dimensão vem do conceito de burocracia, enquadrando as competências dos agentes do Estado para obter resultados nas políticas públicas. A segunda, ligada à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia em manter uma interligação com os outros atores sociais, evitando a persecução de interesses particulares (GOMIDE; PIRES, 2014).

A dimensão técnico-administrativa está voltada para a eficiência e eficácia, e envolve a existência de uma burocracia profissionalizada, recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos suficientes para as ações do governo. Já a segunda dimensão está relacionada com a capacidade de inovação e envolve a participação dos atores sociais nos processos de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016).

As capacidades estatais partem da capacidade política, e referem-se a muitos fatores que vão além dos recursos disponíveis, pois envolvem, também, outras instituições no processo das políticas, como as organizações não governamentais (ONGs) e empresas privadas. Portanto, fatores internos e externos influenciam as capacidades, devendo estas serem construídas a partir de arranjos de competências e recursos disponíveis (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Neste sentido, Pires e Gomide (2016, p. 141) afirmam que em um “contexto democrático, como o Brasil pós 1988, devem considerar, com atenção, a dimensão político-relacional, além das avaliações tradicionais acerca da autonomia burocrática e da dimensão técnico-administrativa”. O Estado democrático requer que as políticas públicas produzam resultados e, para que isso de fato ocorra, é necessário que as burocracias governamentais tenham altas capacidades de coordenação e execução (GOMIDE; PIRES, 2014).

Assim, são fatores que, de fato, impulsionam as capacidades estatais: a meritocracia, a autonomia burocrática e os relacionamentos com órgãos externos (IPEA, 2019). Desta forma, “pesquisas recentes que propõem operacionalizações do conceito de capacidades estatais têm

destacado fatores relacionados às habilidades, aos recursos e ao ambiente externo” (IPEA, 2019, p. 6). O que caracteriza, portanto, que, para o órgão ter capacidade, é necessário que se contemple as duas dimensões, a técnico-administrativa e a político-relacional.

Como a Seagro é responsável pela implementação de várias políticas públicas, é de suma importância que ela tenha conhecimento das suas reais habilidades, competências e recursos disponíveis, identificando seus pontos fortes e fracos com relação a cada dimensão, pois é a partir deles que poderão ser realizadas ações que trarão melhores resultados para a gestão e, conseqüentemente, para a sociedade e o estado.

A Seagro tem como principais objetivos promover o desenvolvimento das cadeias produtivas agropecuárias, apoiar o setor agroindustrial, implementar o plano estadual de agricultura de baixa emissão de carbono, apoiar o associativismo e o cooperativismo para melhor produção e comercialização, gerando trabalho e renda para as comunidades rurais. Ainda, apoiar o extrativismo e a agroecologia, promover e difundir tecnologias sociais, expandir o crédito fundiário, fortalecer a agricultura familiar e apoiar o desenvolvimento de novas tecnologias aquícolas no estado (SEAGRO, 2019).

A hipótese empírica aqui é: para que o estado possa ofertar melhores serviços para atingir os objetivos almejados, faz-se necessário identificar essas capacidades, que são variáveis relacionadas às dimensões técnico-administrativas e político-relacional, pois é a partir da melhoria dessas capacidades que a gestão do estado poderá implementar suas políticas adequadamente e alcançar os resultados pretendidos. Assim, o problema que se buscou responder com esta pesquisa é o seguinte: quais as capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivos Geral

Analisar as capacidades Estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar as capacidades técnico-administrativas da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura;

- b) Identificar as capacidades político-relacionais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura;
- c) Analisar os pontos fortes e pontos fracos e apresentar sugestões de melhorias a partir das deficiências encontradas.

1.4 Delimitação do estudo

O Tocantins é um estado relativamente novo, sua criação ocorreu em 5 de outubro de 1988 pelo art. 13 das disposições constitucionais transitórias da Constituição do Brasil, criado “pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989” (BRASIL, 2016).

A primeira eleição dos representantes tocaninenses foi realizada em 15 de novembro de 1988 pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, junto com as eleições dos prefeitos municipais. Assim, além do governador e seu vice, foram escolhidos os senadores e deputados federais e estaduais. A cidade de Miracema do Norte, localizada na região central do novo Estado, foi escolhida como capital provisória (BARROS, 1996).

No dia 1º de janeiro de 1989, foi instalado o estado do Tocantins e empossados o primeiro governador, os senadores, oito deputados federais e vinte e quatro deputados estaduais. Então, o governador assinou decretos criando as Secretarias de estado e viabilizando o funcionamento dos poderes Legislativo e Judiciário e dos Tribunais de Justiça e de Contas. Foram nomeados os primeiros desembargadores e o primeiro secretariado e, também, foi assinado decreto mudando o nome das cidades do novo estado que tinham a identificação do Norte e passaram a do Tocantins (BARROS, 1996).

No dia 5 de outubro de 1989, foi promulgada a primeira Constituição do Estado, elaborada nos moldes da Constituição Federal. Foram criados mais 44 municípios, além dos 79 já existentes. Atualmente, o estado possui 139 municípios. Em 1º de janeiro de 1990, foi instalada a capital do Tocantins, o município de Palmas (ADETUC, 2020).

Este, portanto, é o estado o mais novo deste país, rico em potencialidades a serem exploradas e, nesse cenário, é importante que sejam realizadas pesquisas que possam agregar conhecimento às ações da gestão do estado para que se desenvolva ainda mais o seu potencial.

Assim, esta pesquisa será realizada na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins que faz parte da Administração Direta do governo do estado. A seguir,

a Figura 1 expõe o organograma geral atual do Estado com as entidades que fazem parte da Administração direta e indireta.

Figura 1 – Organograma do Governo do Estado do Tocantins



Fonte: Tocantins (2019).

Segundo a Lei n.º 3.421, de 8 de março de 2019, art. 2º o Poder Executivo Estadual, Estrutura Administrativa, conta com a seguinte organização:

I - Administração Direta que se constitui dos órgãos integrados na estrutura administrativa da Governadoria e das Secretarias de Estado, quais sejam: a Governadoria, a Casa Civil, Procuradoria geral do Estado, Polícia militar, Corpo de Bombeiros, Secretaria da Fazenda e Planejamento, Secretaria da Administração, Secretaria da Saúde, Secretaria da Educação, Juventude e Esportes, Secretaria da Segurança Pública; **Secretaria do Desenvolvimento da Agricultura e Pecuária, que passa a se denominar Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura**, Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços, Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Secretaria da Infraestrutura, Cidades e Habitação, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, e Secretaria da Cidadania e Justiça (TOCANTINS, 2019, p. 01, grifo nosso).

Ainda, segundo o art. 2, da Lei n.º 3.421 do Estado do Tocantins, as entidades da Administração indireta são as abaixo relacionadas:

II - Administração Indireta, compreende as seguintes entidades: Agência de Mineração do Estado do Tocantins-AMETO; Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins-TERRATINS; Departamento Estadual de Trânsito-DETRAN/TO; Instituto de Terras do Estado do Tocantins-ITERTINS; Instituto Natureza do Tocantins-NATURATINS; Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa-ADETUC; Agência de Tecnologia da Informação-ATI-TO; Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins-IGEPREV Tocantins; Universidade Estadual do Tocantins-UNITINS; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins-FAPT; Agência de Metrologia-AEM; Junta Comercial-JUCETINS; Companhia de Mineração-MINERATINS; Agência de Fomento S.A.-Fomento; Agência Tocantinense de Transportes e Obras-AGETO; Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos-ATR; Agência Tocantinense de Saneamento-ATS (TOCANTINS, 2019, p. 02).

As agências vinculadas à Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura são: a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins – ADAPEC Tocantins; e o Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – RURALTINS.

Quanto à supervisão e às competências dos órgãos, a Lei n.º 3.421, de 8 de março de 2019, estabelece em seu art. 15, que os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo estão submetidos à supervisão do Governador e dos Secretários de Estado, cuja área de atuação esteja enquadrada a sua principal atividade.

1.5 Características estruturais e institucionais da SEAGRO

A Seagro tem como missão “promover o desenvolvimento sustentável em benefício da sociedade tocantinense, por meio da formulação de políticas públicas que contribuam para o crescimento do setor agropecuário” (SEAGRO, 2019, p. 4).

A instituição tem como objetivos específicos: promover o desenvolvimento de cadeias produtivas agropecuárias, fortalecendo e ampliando-as com foco no progresso sustentável do agronegócio do Estado; apoiar o setor agroindustrial, disponibilizando plantas arquitetônicas e orçamentos para a construção de agroindústrias; disponibilizar o sistema Estadual de gerenciamento de dados agrometeorológicos para melhoria dos processos produtivos, garantindo melhor renda com a redução das perdas nas atividades agrícolas (SEAGRO, 2019).

Apoia o associativismo e o cooperativismo na formalização de parcerias para o alcance de suas finalidades, que é o aumento da produção e comercialização, gerando, assim, mais trabalho e renda para as comunidades rurais. É responsável pela organização da Feira de Tecnologia Agropecuária da Região Amazônica – AGROTINS, que ocorre anualmente em Palmas para difundir os últimos lançamentos em tecnologia do setor (SEAGRO, 2019).

A Seagro realiza a implementação do Plano Estadual ABC de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, “que tem como objetivo incentivar a adoção de tecnologias agropecuárias sustentáveis, com a redução de emissão de gases do efeito estufa, preservando assim os recursos naturais, aumentando a produção e geração de renda sem comprometer o meio ambiente” (SEAGRO, 2019, p. 13). Este plano é estruturado em sete programas, que são: 1) recuperação de pastagens degradadas; 2) integração lavoura, pecuária e florestas; 3) sistema plantio direto; 4) fixação biológica de nitrogênio; 5) florestas plantadas; 6) tratamento de dejetos animais; e 7) adaptação às mudanças climáticas (SEAGRO, 2019 p. 13).

A Secretaria implementa também a Plano Nacional de Sociobiodiversidade, que tem como objetivo realizar ações e projetos estruturantes para a agregação de valor das cadeias produtivas e consolidação de mercados sustentáveis, melhorando a qualidade de vida das comunidades agroextrativistas e agroecológicas por meio de acesso a tecnologias apropriadas, capacitação, melhoria da produção e da divulgação para comercialização de seus produtos e atividades (SEAGRO, 2019).

O órgão apoia a promoção e difusão de tecnologias sociais com a realização de projetos e pesquisas para a implantação de tecnologias nos processos produtivos para a redução dos custos, melhoria da renda e da qualidade de vida das comunidades (SEAGRO, 2019).

No mesmo sentido ela implementa o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – PROHORT, instituído pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, que tem como objetivo estimular e coordenar a captação de dados de mercados atacadistas de hortigranjeiros, fornecendo informações para os comerciantes e cidadãos sobre os preços no mercado agrícola. Palmas possui um centro agrotecnológico que é mantido pelo governo do estado e pela Seagro, em que são realizados vários eventos técnicos como capacitação, palestras e oficinas que trazem as novidades tecnológicas do setor agropecuário (SEAGRO, 2019).

Realiza o atendimento pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, que é uma política pública do governo federal criada para que os agricultores familiares, sem ou com pouca terra, possam adquirir imóveis rurais, contribuindo assim com a redução da pobreza no meio rural, com o desenvolvimento sustentável e com a melhoria de renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares. O Tocantins possui 975 (novecentos e setenta e cinco) contratos de financiamento, beneficiando 3.820 (três mil oitocentos e vinte) famílias em 143 projetos (SEAGRO, 2019).

Ainda, entre outras atividades empenha-se no fortalecimento da agricultura familiar, que objetiva ofertar qualidade de vida aos agricultores familiares, aumentando suas rendas e o

fomentando o exercício da plena cidadania (SEAGRO, 2019). A Seagro implementa a política de agricultura familiar fornecendo oportunidades como a ocupação produtiva e sustentável da terra e o aumento de renda familiar através do subsídio para aquisição de máquinas e insumos agrícolas, visitas técnicas, cursos de capacitação e realização de feiras da agricultura familiar para inserção ao mercado. A grande parte dos produtos oriundos da produção da agricultura familiar é utilizada na subsistência e comercialização do excedente para geração de renda. A produção destas famílias é bem diversificada: leite, criação de aves e suínos, cultivo de arroz, mandioca, arroz, feijão e frutíferas (SEAGRO, 2019).

Ainda, em relação com a política de agricultura familiar, a Seagro implementa o Programa Nacional de Assistência Técnica e Rural – PRONATER, que tem como objetivo fomentar a produção de tecnologias e de conhecimentos apropriados para a agricultura familiar, melhorando a renda e a qualidade de vida dessas famílias com o aperfeiçoamento dos sistemas de produção (SEAGRO, 2019).

Nas políticas públicas do segmento de aquicultura e pesca esportiva, a Seagro tem como foco a consolidação das cadeias produtivas, apoiando eventos de aquicultura e pesca esportiva, o desenvolvimento de novas tecnologias e a legalização de projetos aquícolas.

A Seagro participa das Câmaras Setoriais de Apicultura, de Ovinocaprino e do leite, realizando parcerias com outras instituições e eventos para discutir oportunidades para estes setores.

Em relação às competências da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Tocantins, de acordo com a Lei n.º 3.421, de 8 de março de 2019, destaca-se:

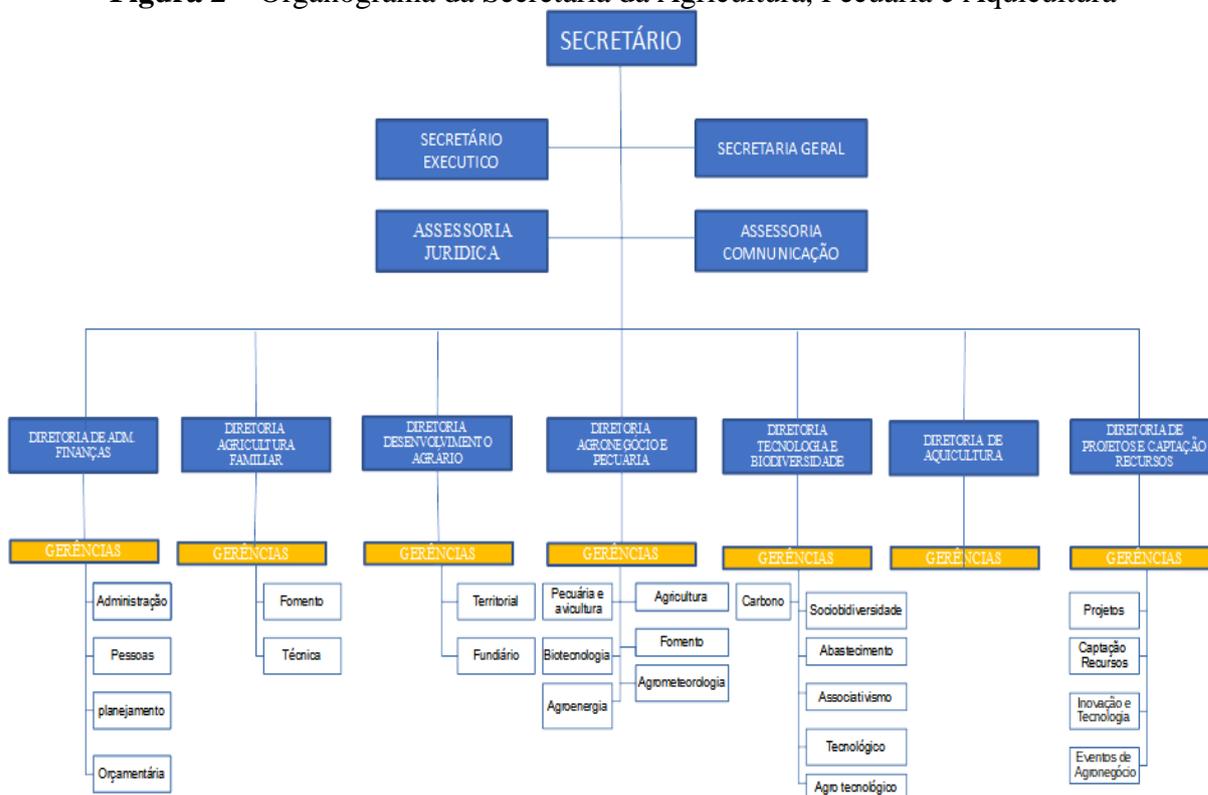
a) Planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais relativas ao fomento das atividades e das pesquisas de agricultura, pecuária, silvicultura, apicultura, aquicultura, fruticultura e abastecimento, abrangendo a experimentação, produção, armazenagem e comercialização de produtos;

b) Realizar o acompanhamento meteorológico e climatológico do estado, captar e difundir tecnologias nas áreas da agropecuária e da piscicultura, normatizar e controlar a qualidade dos produtos agropecuários, prestar a informação agrícola, proteger, conservar e realizar o manejo do solo com vistas ao melhoramento do processo produtivo agrícola e pecuário em nível experimental, coordenar as políticas de municipalização do planejamento agropecuário, fomentar a produção e a comercialização de produtos típicos regionais relacionados à agricultura e à piscicultura, formular, coordenar e implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável do agronegócio, da agricultura familiar e da piscicultura;

c) Coordenar e executar, direta, supletivamente ou em cooperação com outras instituições públicas ou privadas, as políticas de desenvolvimento sustentável para a produção de bens e serviços relativos às áreas de atuação do órgão, acompanhar e promover no Estado o atendimento à política agrícola do Governo Federal, incentivar a modernização do setor rural e da piscicultura, observando-se as diretrizes de preservação ambiental, manter intercâmbio com entidades nacionais, internacionais e estrangeiras, a fim de obter cooperação técnica e financeira, objetivando o desenvolvimento sustentável da atividade agropecuária e de piscicultura, realizar o Zoneamento Agrícola do Estado, formular e conduzir a política estadual de irrigação em conjunto com órgãos que desenvolvam atividades correlacionadas.

Em relação aos cargos, a Seagro tem uma estrutura bem definida, com representantes para cada setor do órgão e seus subsetores. As diretorias são responsáveis pelas políticas, com gerentes para cada setor de políticas. A Lei n.º 3.421/2019 apresenta a denominação dos cargos de gestão da Seagro e sua quantidade, os quais são estabelecidos da seguinte forma: Secretário, Secretário Executivo, Secretário Geral, Assessor de Comunicação, Assessor Jurídico, Diretores e Gerentes. A Figura 2, a seguir, demonstra o organograma do órgão.

Figura 2 – Organograma da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura



Fonte: Elaboração própria com dados da Lei 3.421 (2019) do Estado do Tocantins.

Os cargos, conforme o organograma, são os de gestores, sendo 1(um) ocupante para cada cargo. Atualmente, o órgão tem um corpo técnico com 200 (duzentos) servidores, sendo

que destes, 35 (trinta e cinco) ocupam as posições de gestores, que são os 3(três) secretários, 2 (dois) chefes de assessorias, os 7 (sete) diretores e os 23 (vinte e três) gerentes. Os servidores são regidos pela Lei n.º 1.818, de 23 de agosto de 2007, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do estado do Tocantins.

Os cargos providos na Seagro são bem diversificados, entre eles encontram-se os de administrador, assistente administrativo, auxiliar administrativo, auxiliar de serviços gerais, analista técnico jurídico, analista técnico administrativo e analista de suporte, contador, economista, extensionista rural, engenheiros ambiental, agrônomo, alimentos, civil e florestal, gestor público, inspetor de recursos naturais, médicos veterinários, motorista, operador de microcomputador e de máquinas, professor de educação básica, técnicos agropecuários, de informática, agrícola, em contabilidade, em classificação, e zootecnistas (SEAGRO, 2020). Percebe-se que a Seagro tem um aparato administrativo condizente com as atividades que desempenha, entre os cargos, o mais provido dos citados acima, é o de engenheiro agrônomo, cargo que possui mais de 22 (vinte e duas) pessoas.

A Seagro disponibiliza uma rubrica orçamentária anual para a qualificação de servidores para melhoria no desempenho de suas funções, além de outras contribuições na manutenção e aperfeiçoamento das atividades e serviços da Administração Geral. Essas capacitações de servidores administrativos direcionadas para o desempenho das atividades são realizadas enfatizando as competências voltadas para o resultado, a participação em cursos de curta, média e longa duração, seminários, simpósios, workshop, especialização e treinamentos realizados dentro e fora do estado, além de outras atividades necessárias para a qualificação dos servidores. A Tabela 1, a seguir, traz os dados dos valores em reais que a Seagro destinou nos exercícios de 2016 a 2019 para a capacitação dos servidores, bem como a quantidade de servidores que foi capacitada em cada um dos exercícios.

Tabela 1 – Capacitações na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura

Metas físicas/ Quantidade de pessoas capacitadas	2016	2017	2018	2019
	20	25	50	65
Metas Financeiras	2016	2017	2018	2019
Recursos ordinários Administração direta	40.500	43.000	45.000	47.000
Total em (R\$)	40.500	43.000	45.000	47.000

Fonte: Adaptado do relatório de ações de gestão. (SEFAZ, 2016).

Segundo as disponibilidades em valores e quantidade de capacitações, observa-se que a Seagro vem aumentando o quantitativo de capacitados a cada exercício, o que pode trazer bons

resultados para a Secretaria com o tempo, uma vez que ela terá um corpo técnico cada vez mais qualificado, o que sinaliza um fator favorável à melhoria de sua capacidade técnico-burocrática.

Assim, essa pesquisa foi realizada na Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins, que integra a Administração Direta do Estado do Tocantins e que desempenha um papel muito importante para o desenvolvimento do estado e para o país, pois sua ocupação agrega valor econômico em nível local e nacional. O recorte teórico do estudo foi realizado de outubro de 2019 a março de 2020, e a coleta dos dados foi realizada de maio a setembro de 2020, com aplicação de questionários para os gestores da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins.

1.6 Estrutura da pesquisa

Além da introdução, esta dissertação é composta por mais três capítulos: revisão da literatura, procedimentos metodológicos e resultados da pesquisa, seguido das considerações finais.

O segundo capítulo, de revisão da literatura, é dividido em três partes. Primeiro, são apresentadas as discussões teóricas sobre políticas públicas desde suas primeiras definições até as mais atuais. Em seguida, discorre-se sobre o papel do Estado e as reformas administrativas no Brasil, abordando a evolução da administração pública no Brasil desde a colonização, como e quando foram acontecendo as reformas administrativas ao longo das décadas. E, por fim, este capítulo é encerrado com a revisão das abordagens teóricas sobre capacidades estatais, que é o constructo analítico desta pesquisa.

O terceiro capítulo, Procedimentos Metodológicos, apresenta as estratégias de pesquisa. O capítulo foi dividido nas subseções abordagem da pesquisa, coleta e análise de dados, da população e amostra, tratamento dos dados e cronograma de atividades.

O quarto capítulo trata dos dados sociodemográficos e apresenta os resultados da dimensão técnico-administrativa e da político-relacional, bem como um quadro síntese com os pontos fortes, fracos e sugestões de melhorias, além das considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, trataremos da revisão da literatura para o embasamento desta pesquisa. Considera-se de suma importância iniciar a discussão expondo o papel do Estado e as reformas administrativas, o que ocorre no item 2.1. Posteriormente, dos principais conceitos de interesse da pesquisa acerca das Políticas Públicas no item 2.2 e, da discussão sobre capacidades estatais, no item 2.3.

2.1 O Papel do Estado, Reformas Administrativas no Brasil

Como neste trabalho serão analisadas as capacidades estatais de uma instituição pública, é importante evidenciar como as reformas administrativas ocorreram no Estado e, assim, mudaram a forma como ele atua quanto às políticas públicas.

A história do Estado brasileiro não começa com a Revolução de 1930, mas, ainda, na colonização dos portugueses no Brasil em 1808, quando a caravana da família real se instalou e começou a usar suas formas de governar. Mesmo o governo Getúlio Vargas tendo desempenhado um papel fundamental na modernização e na burocratização do Estado, as mudanças não ocorreram com facilidade e demandaram tempo para a sua implementação (BRESSER-PEREIRA, 2017; COSTA, 2018).

A administração pública patrimonialista tinha como pressuposto as monarquias absolutistas, em que o patrimônio público e o privado eram confundidos. Os bens do Estado, então, eram considerados como propriedade do rei, e as formas de acesso aos cargos eram realizadas por indicação, com predominância do nepotismo e da corrupção (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Assim, a primeira reforma administrativa foi a burocrática, que rejeitava o modelo patrimonialista e objetivava tornar a administração profissional. O Estado liberal não condizia com uma administração patrimonialista. A segunda reforma foi a gerencial, decorrente de um Estado social democrático com mais poder para o povo, que também não condizia com uma administração puramente burocrática (BRESSER-PEREIRA, 2017).

A administração burocrática tem como característica a hierarquia formal de autoridade, e é exercida com regras definidas que devem ser seguidas por todos que fazem parte da organização. Ela se concentra no processo, pois acredita que uma forma de combater o nepotismo e a corrupção é o controle rígido, e portanto, não existe confiança, é centralizadora

e autoritária. Esse modelo de administração foi inspirado no modelo weberiano de burocracia (MATIAS-PEREIRA, 2008).

O que marcou a reforma da administração burocrática foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (BRESSER-PEREIRA, 1996), responsável pela implantação da estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O DASP foi implantado pelos militares e tinha como objetivo diminuir a influência da política sobre os assuntos de governo, denominado de insulamento burocrático, que é caracterizado pelo alto grau de independência da burocracia em relação ao controle político ou social. Posterior ao DASP, outro evento que marcou as mudanças na administração pública foi a criação do Decreto-Lei n.º 200, que tinha como objetivo vencer a rigidez burocrática, dando ênfase à descentralização e aos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Posteriormente, outro marco da história de reformas do Estado no Brasil veio com a Constituição Federal (CF) de 1988, que é considerado marco do processo de redemocratização. O documento ampliou os direitos sociais e a participação dos cidadãos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Elencando então os três marcos principais das reformas do Estado brasileiro, tem-se: a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, em 1938; o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, instituído durante o regime militar; e a Constituição Federal de 1988 (FARIA J. R; FARIA J. H., 2017). Em síntese, Cardoso Jr. (2017) resume a história da construção do Estado republicano brasileiro de 1889 até os dias de hoje em ciclos, conforme a cronologia abaixo explicitada.

Entre 1889 e a década de 1930 – o Estado é patrimonial-oligárquico; entre 1938 e 1964, o Estado é patrimonial-oligárquico-burocrático; entre 1964 e 1988, é patrimonial-oligárquico-burocrático-autoritário; entre 1988 e 1990, o Estado é patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social; entre 1995 e 2002, é patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social-gerencial (CARDOSO JR., 2017).

A origem da administração pública gerencial brasileira ocorreu por volta de 1980 e 1990 com a crise do Estado na América Latina, quando foram acentuadas as discussões sobre governo e credibilidade (PAULA, 2005). A Nova Gestão Pública, que é sinônimo de administração pública gerencial, teve sua expansão no final da década de 1970 (OSBORNE, 2006).

A administração pública gerencial tem como base a administração privada, mas com interesse público, partindo do pressuposto de que a melhor forma de combater o clientelismo é

dar autonomia para o gestor público ao invés de o submeter aos controles burocráticos rígidos. Os objetivos são oferecer serviço de qualidade ao cidadão a um menor custo e fortalecer a cidadania (BRESSER-PEREIRA, 2000).

As principais características da administração gerencial são: ela está voltada para o cliente-cidadão; é espelhada no setor privado; procura combater a corrupção não por meios rígidos, mas por avaliação de desempenho; reflete a modernização do Estado; permite a delegação; defende a descentralização e incentiva a criatividade (MATIAS-PEREIRA, 2008; COSTA, 2008). A reforma gerencial do Estado tem mais duas denominações: Reformas da Gestão Pública e Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Ressalta-se que “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (new public management) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseada em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

No Brasil, em 1995, com a finalidade de combater a ineficiência e a falta de responsabilização na administração pública, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1997), que tinha à frente deste processo o Ministro Bresser Pereira. Neste governo, então, foi formulado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha como objetivo implantar a Nova Gestão Pública, administração pública voltada para resultados (SOUZA, CARVALHO, 1999; BRESSER-PEREIRA, 2007; SANO, ABRUCIO, 2008).

O que de fato ocorreu é que o plano diretor de reforma sofreu algumas resistências, não teve grande apoio por parte do congresso e nem do funcionalismo. O apoio social também não foi como o esperado e, com isso, a proposta de inovação da administração pública não logrou muito êxito, exceto pelo crescimento da criação das organizações sociais (SANO; ABRUCIO, 2008).

Destaca-se que as reformas administrativas são uma alteração da relação entre o Estado e a sociedade, remodelação das estruturas institucionais e da relação de poder para criar formas de atuação do Estado (FLEURY, 1997). O que se nota com as reformas é que elas ocorrem para corrigir os pontos negativos do modelo anterior, de forma evolucionista, como se o modelo atual fosse melhor e mais desenvolvido (FARIA J. R.; FARIA J. H., 2017).

Assim, mesmo com as reformas administrativas no Brasil, independentemente de regime político e de governo, o país nunca abandonou os traços da burocracia weberiana e convive, ainda, com o mais alto grau de práticas patrimonialistas em sua administração pública (LIMA JR., 1998). O que ocorre é que os modelos administrativos não reduzem ou aumentam

as práticas da administração anterior, mas formam um acúmulo de práticas e, assim, é possível que se encontre resquícios de burocracia, da administração pública gerencial e da governança pública no interior das organizações. Até mesmo o modelo patrimonial ainda é praticado, como no caso do nepotismo (SECCHI, 2009).

Neste viés, o que se percebe é que apesar das reformas, o país ainda possui práticas patrimonialistas e isto compromete a qualidade e a quantidade dos serviços públicos oferecidos para a sociedade (CAPOBIANGO *et al.*, 2013). Depois de iniciada em 1995, a reforma gerencial continuou a prosperar e, assim como na reforma burocrática, levou décadas para ser considerada parcialmente implantada – o que também ocorreu com outras reformas que, na verdade, nunca se completam (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Uma nova forma de administração pública que está sendo discutida pela academia é a Administração Societal. A respeito desse modelo de administração, Paula (2005) ressalta que sua origem ocorreu por volta de 1960, por meio dos movimentos sociais brasileiros. Este modelo de administração enfatiza a participação social nas decisões políticas e tem uma dimensão sociopolítica. Esta apresenta a possibilidade de envolver a sociedade no debate sobre políticas públicas, trazendo as dificuldades que ocorrem na sociedade para as políticas. Exemplo de práticas dessa administração são as participações nos conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo (RIBAS; MEZA, 2018).

A Administração Societal prevê que o poder de decisão não seja apenas de responsabilidade de uma minoria, mas que conte com a participação também da sociedade (SILVA *et al.*, 2018). Apresenta quatro eixos: “uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público” (OLIVEIRA, 2013, p. 27).

Em 2014, no governo Dilma Rousseff, houve uma tentativa de incentivar a participação social nas decisões políticas, por meio do Decreto n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, que foi considerado um ensaio de Administração Societal. Todavia, ele foi derrubado pelo Congresso. Então, para que a Administração Societal seja de fato implantada, é necessário que haja interesse do governo (RIBAS; MEZA, 2018).

Na próxima subseção explana-se sobre o conceito de políticas públicas, seu ciclo e a participação dos atores no seu processo.

2.2 Política Pública

Uma vez que neste trabalho são analisadas as capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura, considera-se relevante embasar a conceituação de políticas públicas e como ocorre a sua formulação e implementação, bem como se dá a participação dos atores nesse processo. Todavia, não há consenso entre os pesquisadores acerca do conceito de políticas públicas. O que há são variadas definições, desde as clássicas advindas da ciência política até as mais recentes (ALMEIDA; GOMES, 2018).

Rua (1997) apresenta a definição de políticas públicas afirmando que se referem a um rol de decisões e ações que envolvem a utilização de recursos. Assim, é necessário distinguir a política pública da decisão política, pois a primeira necessita de várias ações para as decisões tomadas, já uma decisão política se refere à escolha de uma alternativa entre várias. Isso quer dizer que uma política pública requer decisões, mas uma decisão política não necessariamente é uma política pública.

Ao buscar conceituar políticas públicas, é importante citar os quatro autores considerados fundadores do campo de estudo que são: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006). A política pública ocupa-se de responder aos seguintes questionamentos: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (LASSWELL, 1936 apud SOUZA, 2006, p. 24).

Seguindo a linha de raciocínio de Laswell, as políticas públicas podem ser resumidas como uma área de conhecimento que tem como objetivo verificar as ações do governo, se necessário oferecer alterações. E ainda, na formulação das políticas públicas, os governos expõem seus planos para mudar situações em determinadas áreas (SOUZA, 2006).

Neste sentido, Dye (1984) apud Souza (2006, p. 24) apresenta a definição de “a política pública é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Entretanto, Secchi (2017) critica essa definição por não concordar que a ação e a omissão seja política pública, pois se todos os problemas ensejam uma política pública e a omissão na resolução destes também, tudo seria política.

A noção de ações do governo que incidem sob os objetivos de interesse público, buscando eficiência e eficácia, é uma definição genérica para as políticas públicas (AGUILAR VILANUEVA, 2012). O componente ideacional também deve ser destacado, uma vez que influencia a definição dos problemas, a priorização da atenção pública e as suas formas de solução (TATAGIBA, 2018).

Secchi (2017) destaca que o termo política pública, originário do inglês *public policy*, em que “policy” se refere à orientação, à decisão e ação. Assim, políticas públicas são decisões políticas, é a forma como essas decisões são tomadas e colocadas em ação. A política pública

é o enfrentamento de um problema público e possui, portanto, dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Políticas públicas, então, estão relacionadas com o que o governo faz para resolver uma situação vista como um problema público, sendo este “a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse realidade” (SECCHI, 2017, p. 44).

O processo de elaboração de políticas é mais dinâmico do que estático, e as fases de políticas públicas não ocorrem de forma linear, mas estão inter-relacionadas (HAM, HILL, 1993; WU *et al.*, 2014). A política pública é um processo que pode ser representado por um “ciclo com algumas fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção” (SECCHI, 2017, p. 43).¹

Na identificação do problema são colocadas em evidências as situações atuais com a situação vista como ideal. Um problema pode surgir repentinamente, como no caso de catástrofe, ou pode ir se agravando com o tempo, como no caso dos congestionamentos nas cidades (SECCHI, 2017).

Na fase de formação da agenda são identificados os problemas tidos como relevantes. Existem três tipos de agendas: a agenda política, que compreende os problemas que os atores políticos consideram relevantes; a formal, composta pelos problemas que a instituição já elencou como prioridade; e a agenda da mídia, condicionada pelo poder que a mídia tem sobre a opinião pública e que acaba interferindo nas outras duas formas de agendas (SECCHI, 2017). A formação da agenda é o reconhecimento do governo de que uma determinada situação merece atenção (WU *et al.*, 2014).

Na fase de formulação de alternativas, são verificadas um conjunto de soluções e alternativas para o problema em questão (SECCHI, 2017). É a geração de escolhas entre as mais viáveis para solucionar um problema (WU *et al.*, 2014).

A fase de tomada de decisão compreende a escolha da melhor alternativa de solução para o problema. Evidenciam-se três formas de escolha de alternativas para a solução de problemas: i) problemas que buscam soluções, a decisão é tomada com base na opção que oferece um melhor custo, sustentabilidade ou equidade; ii) comparações sucessivas limitadas, a decisão é tomada com base em um ajuste de soluções aos problemas e dos problemas às

¹ WU *et al.* 2014 ressaltam o ciclo de políticas públicas de uma forma bem parecida com a de Secchi, mas com cinco atividades essenciais, sem a fase de identificação do problema, pois esta fase ocorre na fase de formação da agenda e sem a fase de extinção da política.

soluções; e iii) soluções que buscam problemas, tem-se a solução e então, procura-se um problema para resolver (SECCHI, 2017; WU *et al.*, 2014).

É na fase de implementação que as estratégias de enfrentamento do problema são colocadas em ação para atingir os objetivos e resultados que foram determinados na fase de tomada de decisões (SOUZA, 2018; RUA, 1997). Deste modo, “nesta etapa, também é possível corrigir erros cometidos nas fases anteriores” (SECCHI, 2017, p. 45).

A implementação de políticas públicas nem sempre se distingue da fase de formulação, e a partir de 1970, passou a ser estudada como um processo contínuo, sendo analisada de duas formas: pelos modelos *bottom-up* e *top-down* (LOTTA, 2014).

O modelo *top-down* está voltado para o controle e a hierarquia, ou seja, a política é criada no topo e executada pelos agentes. No *bottom-up*, a política pode ser alterada em qualquer de suas fases, levando em conta que na elaboração não se pode prever o resultado da política (LOTTA, 2014).

Ressalta-se que o modelo *top-down* é visualizado como uma estratégia política para colocar a responsabilização da implementação das políticas nas mãos dos agentes, policiais, médicos e professores. É caracterizado pela maior participação dos agentes na implementação e pela maior discricionariedade (SECCHI, 2017).

Considerando que os burocratas de nível de rua que são os professores, agentes de saúde e policiais, atuam na mediação da implementação de políticas públicas, uma vez que eles têm contato diariamente com o cidadão na entrega da política pública, eles podem tanto adequá-las para melhor atendê-los, quanto levar as demandas e necessidades dos cidadãos para a política, implementação que pode ser vista como a do modelo *bottom-up* (LOTTA, PAVEZ, 2010; LOTTA, 2018; 2014).

Na fase de avaliação de políticas públicas é que são examinados os efeitos das ações sobre os problemas, podendo ser realizada *ex ante*, *ex post* e *in itinere*, ou seja, antes, depois e durante a implementação (SECCHI, 2017). Pode ser realizada pelos atores estatais e sociais e tem como finalidade verificar os resultados produzidos pela política, bem como aqueles que ela ainda poderá produzir (WU *et al.*, 2014).

E por último, a fase de extinção da política pública pode ocorrer quando o problema foi resolvido, perdeu importância e/ou quando a política não promoveu o resultado esperado. Deve-se destacar que nem todas as políticas públicas são extintas (SECCHI, 2017).

A participação da sociedade civil nas políticas públicas tornou-se mais acentuada com a Constituição Federal de 1988, que permitiu a organização de sistemas nacionais de gestão participativa das políticas sociais. Alguns exemplos que remontam antes da constituição e que

contribuíram com a sua institucionalização podem ser citados, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, as redes e fóruns compostas por Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, sindicatos, associações de classe, e organizações populares (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006).

No contexto institucional brasileiro, algumas dimensões que influenciam na participação das políticas públicas foram impulsionadas pela Constituição de 1988, como: i) as mudanças políticas e as sociais; ii) o federalismo e a descentralização; iii) e a participação e as novas formas de controle social (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

A participação e as novas formas de controle social foram instituídas por meio da criação de conselhos, audiências públicas, orçamentos participativos e demais participações diretas, que têm como objetivo aumentar a participação dos cidadãos nos processos decisórios, nas mudanças políticas e sociais. Houve a divisão dos poderes e a criação de órgãos de controle, *accountability* e a introdução dos direitos sociais. O federalismo e a descentralização trouxeram mais autonomia para a formulação e a implementação de políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

A Constituição possibilitou a criação de conselhos para a participação da sociedade nas decisões relacionadas às políticas públicas, visando ampliar a democratização da gestão estatal (CARNEIRO, 2006; KLEBA, COMERLATTO, FROZZA, 2015; GURGEL, JUSTEN, 2013). Neste contexto, “os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo” (TATAGIBA, 2005, p. 209).

Quanto aos atores no processo de política pública, estes são aqueles indivíduos ou organizações que têm capacidade de influenciar a tomada de decisão, as ações e os resultados das políticas públicas, e que mobilizam a opinião pública sobre assuntos relevantes. Os atores podem ser tanto governamentais (políticos, burocratas) quanto não-governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas etc.) (SECCHI, 2017).

Rua (1997) destaca que embora a mídia não atue diretamente, ela também está inserida na categoria de atores não governamentais. Os atores governamentais, também denominados de públicos, são aqueles que exercem função pública e mobilizam recursos. Dentro desta categoria estão os políticos (os políticos que atuam em mandatos) e os burocratas (que têm conhecimento especializado e atuam em carreira pública).

A participação em políticas públicas foi se ampliando ao longo dos anos e nos diferentes sistemas políticos. Nos Estados Unidos, em 1960, o sistema político caracterizava-se por uma centralização em três grupos que monopolizavam o processo de produção de políticas públicas: os políticos, os burocratas e os grupos de interesses (ADAMS, 1981). Assim, os grupos de interesse realizam favores aos grupos de políticos e, em troca, recebem algum outro tipo de favorecimento, como benefícios em legislação. Os políticos e burocratas também praticam ações de favorecimento, formando um triângulo de ferro (SECHI, 2017).

A relação dos atores no triângulo de ferro é de suma importância na definição de políticas públicas, essencialmente em áreas como ambiental, energética, desenvolvimento econômico e segurança nacional (SECHI, 2017).

Por volta da década de 20, começou a surgir o conceito de redes, ligado aos trabalhos da psicologia conhecida como “Gestalt”, que sustenta que as pessoas não percebem os objetos que os cercam de forma independente, mas sim a partir de convivências sociais (CALMON; COSTA, 2013).

As redes de políticas públicas funcionam com as interações informais, possuem atores públicos e privados, não possuem hierarquia, e os envolvidos têm interesses em comum (SECCHI, 2017). Demonstram que as políticas públicas não são produzidas somente pelo Estado, mas pela participação de atores sociais (SCHNEIDER, 2005). Deixam claro que a visão de que o governo é independente e superior à sociedade está ultrapassada, pois juntos podem contribuir na geração de estratégias que promovam o bem comum (CALMON; COSTA, 2013). Essas redes rompem com a separação entre Estado e sociedade, considerando os atores governamentais que participam das políticas públicas também como atores sociais (CAPELLA; BRASIL, 2015).

As redes são estruturas interdependentes e envolvem múltiplas organizações que não são subordinadas entre si, contribuindo com a gestão pública e ajudando a mover ações em direção a um objetivo. Os indivíduos que desempenham funções dentro de uma organização pública podem fazer parte de uma ou mais redes para tratar de interesses voltados para os problemas públicos (O'TOOLE, 2014).

Ainda sobre a interação de atores nas políticas públicas, destaca-se também o conceito de comunidades de políticas públicas (*policy communities*) que está relacionado com o conceito de redes. O conceito de comunidades de políticas públicas desenvolveu-se entre os anos 1970 e 1980, no Reino Unido, consideradas como conjuntos de especialistas que atuam em determinadas áreas, representando um espaço de criação de ideias e alternativas para solucionar problemas, as quais podem ser utilizadas pelos tomadores de decisão nas políticas públicas. As

principais características das comunidades são: “participação limitada, alta integração entre os membros, consistência ao longo do tempo, controle de recursos e distribuição balanceada de poder” (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 63).

Nas seções anteriores, explanou-se sobre as reformas na administração do Estado e as políticas públicas. Percebe-se que para que as políticas públicas tenham melhores resultados, uma série de fatores estão envolvidos, desde a forma como o Estado conduz a criação das referidas políticas, o que está relacionado com o modelo de administração vigente, até como a condução da política é realizada em todo o seu processo.

No próximo tópico, discute-se acerca das capacidades estatais e em como elas estão relacionadas com as habilidades e competências do setor público para alcançar seus objetivos nas políticas públicas.

2.3 Capacidades Estatais

O Estado tem sido objeto de estudo dos cientistas sociais há algumas décadas, os quais buscam compreender principalmente como o Estado, por meio de suas políticas e relações, atinge os processos políticos e sociais. O conceito de capacidades estatais surgiu na academia por volta de 1960, fomentando muitas pesquisas sobre o tema em por volta de 1980. Apesar de o conceito ter evoluído, há várias definições a seu respeito, não havendo um consenso na literatura (GOMIDE, 2016; IPEA, 2019; GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2017).

No campo de estudo das capacidades estatais, alguns autores destacam-se, tais como, Tilly, Skocpol, Evans, Weiss, Wu, Ramesh e Howlett, Pires e Gomide, Bichir, Cingolani e Souza, sendo que este tema ainda é pouco explorado pela academia e, portanto, não há uma literatura muito extensa.

Tilly (1985) discute a estrutura de formação e o funcionamento de um Estado desde 1600 nos países ocidentais, onde a guerra, a repressão e a proteção já eram atividades dos governos reais. A relação entre Estado, poder militar e o comércio era forte, e a capacidade estatal era exercida quando o governo oferecia proteção a algumas classes em detrimento de outras e, também, quando pressionava o setor privado com tributação. Souza (2016) expõe que a forma como o Estado foi criado determina sua capacidade, e que nos países latino-americanos o poder de coerção foi menor que nos países europeus, tornando-os Estados com baixa capacidade.

Nas primeiras definições do poder do Estado, este é tratado mais como autonomia (SKOCPOL, 1985), havendo uma distinção entre autonomia e capacidade dos estados.

Enquanto a autonomia refere-se ao controle sobre o território e pessoas, a capacidade se refere a como os Estados implementam e perseguem seus objetivos.

Além disso, alguns apontamentos iniciais podem ser apresentados sobre os fundamentos gerais das capacidades do estado, sobretudo a respeito da absoluta integridade soberana e o controle administrativo-militar estável de um determinado território, os quais são pré-condições para a capacidade de qualquer estado implementar políticas. Ressalta-se ainda, que funcionários leais, qualificados e recursos financeiros abundantes são fundamentais para a efetividade do Estado ao atingir todos os tipos de objetivos (SKOCPOL, 1985).

A questão da territorialidade para o poder estatal, de acordo com Mann (1984), é o poder infraestrutural que atende todo o território e, conseqüentemente, a sociedade em geral, portanto elevações no poder infraestrutural do Estado fortalecem as relações sociais. Quanto à autonomia do Estado, Evans (1993) destaca que ele precisa estabelecer laços de participação da sociedade nas políticas, sendo essa entendida como autonomia inserida.

Assim como nas definições anteriores, Knack e Keefer (1995) destacam que a capacidade estatal é o poder do Estado em oferecer segurança de propriedade e dos direitos contratuais, a eficiência com a qual o governo utiliza seus bens públicos e, ainda, a capacidade de geração de políticas públicas, sendo essas características consideradas essenciais para o desenvolvimento do país. Neste viés, destacam que uma boa governança pode alavancar o desenvolvimento econômico, e que este pode vir não somente das variáveis econômicas, mas também das estruturas institucionais.

A capacidade estatal é apresentada por Painter e Pierre (2005) como capacidade de governança, classificando-as com capacidades em política, administrativa e do Estado. A primeira refere-se à capacidade de coletar recursos suficientes para a execução das atividades para beneficiar a coletividade; a segunda é a habilidade de gerir com eficiência os recursos disponíveis para alcançar os objetivos pretendidos; e a terceira refere-se à relação entre o Estado e a sociedade.

Polidano (2000), sobre a capacidade administrativa, destaca que o aparato administrativo permanente de governo contribui muito para a qualidade e integridade de políticas de alto nível, uma burocracia bem institucionalizada traz uma contribuição significativa para a qualidade e coerência da tomada de decisões nas políticas.

Indo um pouco mais além sobre a capacidade administrativa, Lodge e Wegrich (2014) fazem uma divisão dessa capacidade em quatro tipos:

- a) Capacidade de entrega de serviços à sociedade;

- b) Reguladora. O controle é exercido pelo Estado, que separa as funções de execução e de regulação;
- c) Coordenação. Capacidade de reunir e alinhar organizações de diferentes origens na persecução de objetivos, ou seja, trabalharem juntos; e
- d) Analítica. O governo deve manter-se atualizado sobre as perspectivas de desenvolvimento, é a internacionalização do conhecimento.

Um dos questionamentos que emanam sobre a capacidade estatal é “a capacidade para fazer o quê?”. Em grande parte, as respostas são cobrar tributos, oferecer bens e serviços, cumprir contratos e proteger direitos, tendo, portanto, a capacidade de dimensão burocrática e territorial (SOUZA, 2017). Pires e Gomide (2016) ressaltam que o conceito de capacidades estatais tem duas gerações nos estudos. Na primeira geração, está voltado para a construção do Estado, e envolve as questões de ordem em determinado território, o poder coercitivo, a arrecadação de tributos e os sistemas de justiça. Na segunda geração, é visto como o “Estado em ação”, ou seja, capacidade em resolver problemas, criar políticas e entregar resultados.

Em um estudo medindo a capacidade do Estado na América Latina contemporânea, Soifer (2012) enquadra a capacidade do Estado em três principais dimensões: administração, segurança e extração. A capacidade de administração refere-se ao poder do Estado em ofertar os serviços essenciais. De segurança, diz respeito a quanto o Estado está preparado para combater os crimes violentos e demais crimes. Já a de extração, é a capacidade de o Estado impor as suas políticas públicas e de regular a atividade econômica.

As definições de capacidade estatal em parte da literatura, segundo Gomide, Pereira e Machado (2018), referem-se ao poder de ação do Estado, da produção de políticas públicas pelas burocracias públicas. Mesmo sendo analisada com novas categorias e uma maior quantidade de habilidades, as novas definições do conceito possuem fatores semelhantes. Alguns exemplos desses conceitos são “de capacidade governativa (governing capacity), de Painter e Pierre (2005); de governança, de Fukuyama (2013); e de policy capacity, de Wu, Ramesh e Howlett (2015)” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 91).

Ainda a respeito do conceito de capacidade estatal, “a diversidade de termos para a designação de fenômeno similar, por vezes, torna o conceito de difícil entendimento, embora estejam tratando da mesma questão teórica” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018 p. 91).

Essa diversidade de entendimentos ocorre também com o conceito de capacidade institucional, o qual pode ser visto como a capacidade do Estado, de gestão pública, política e

administrativa e, ainda, governança. A capacidade institucional é vista como uma forma de executar tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável (OSPINA, 2002).

Segundo Mizrahi (2003), em 1980, diante da dificuldade das instituições nos países em desenvolvimento em utilizar seus recursos de forma eficiente e eficaz, tem-se a necessidade de analisar a capacidade institucional dessas instituições, levando ao surgimento do conceito dessa capacidade. Então, com o intuito de resolver essa questão, foram criadas organizações para avaliar a capacidade de implementação de políticas e a capacidade institucional (FERNANDES, 2016).

Em relação ao conceito ao longo dos anos, até meados da década de 80, as intervenções que tiveram como objetivo melhorar as habilidades do Estado para cumprir seu papel eram denominadas de fortalecimento institucional, o que se refere às técnicas de reengenharia organizacional. Assim, o foco estava na construção, melhoria e fortalecimento da estrutura interna, sistemas e estratégias da organização, bem como em dar importância aos seus quadros técnico-burocráticos. A intervenção buscava resolver problemas específicos da organização (HUERTA, 2008; VIDAL, 2014; 2013).

Ressalta-se que, a respeito deste fortalecimento institucional, foi criado o Decreto da Presidência da República n.º 6.944/2009 que posteriormente foi revogado pelo Decreto n.º 9.739/2019 que previa ações para melhoria do desempenho das instituições.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se fortalecimento da capacidade institucional o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria de suas condições de funcionamento, compreendidas as condições de caráter organizacional, e que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do plano plurianual (BRASIL, 2019, p. 01).

Destaca-se que para avaliar a capacidade institucional é necessário combinar os seus subtipos, que são: capacidade administrativa e capacidade política. A administrativa se subdivide em habilidades técnicas que compreendem os recursos humanos e a organização. Recursos humanos envolvem a variedade de funcionários, como são regulados os aspectos como recrutamento, provimento, salário, promoção e desenvolvimento do aparato organizacional (HUERTA, 2008).

No que diz respeito à organização, destaca-se a disponibilidade de recursos financeiros necessários para a realização de tarefas planejadas, a estrutura e a distribuição de funções e responsabilidades, coordenação e colaboração intergovernamental, bem como as regras que governam os relacionamentos entre os atores envolvidos (HUERTA, 2008).

Capacidade política refere-se à interação política, são as ações entre os atores do Estado, o regime político, e com os diversos setores socioeconômicos do país e com outros países. Nesse componente destacam-se vários fatores, dentre eles: “a) participação política, ou seja, quem participa e como eles fazem isso; b) negociação, ou seja, a vontade política entre atores e suas formas de negociação; e c) luta pelo poder, ou quanto os atores aceitam a distribuição de poder existente” (HUERTA, 2008, p. 11, tradução nossa).

Nesta mesma linha de raciocínio, Huerta e Montes (2013) apresentam um modelo conceitual para avaliar a capacidade institucional em diferentes governos locais e ressaltam que esta é composta por uma multiplicidade de fatores institucionais. Quanto aos seus vários componentes, destacam dois: a capacidade administrativa, que envolve as habilidades técnico-burocráticas disponíveis para implementar os objetivos; e a capacidade política, que enquadra a interação dos atores estatais e políticos com os setores socioeconômicos e com outros países.

A capacidade é entendida como a eficácia de uma instituição de bem conduzir seus negócios internos, e esta pode ser avaliada pela estabilidade do aparato decisório de uma instituição, pela efetividade de seu processo orçamentário ou pela eficácia de seus sistemas de informações administrativas (PUTNAM, 2006).

O desempenho institucional, segundo Putnam (2006), pode ser medido por três eixos que se desdobram em 12 indicadores:

- a) A continuidade administrativa: estabilidade do gabinete, presteza orçamentária, serviços estatísticos e de informação;
- b) As deliberações sobre as políticas: a implementação das políticas, legislação reformadora e inovação legislativa; e
- c) A implementação das políticas: creches, clínicas familiares, instrumentos de políticas industriais, capacidade de efetuar gastos na agricultura, gastos com unidade sanitária local, habitação e desenvolvimento urbano e sensibilidade da democracia.

Examinando as capacidades estatais em países emergentes, Gomide (2016, p. 20) relata que “o conceito de capacidades estatais é abrangente e multidimensional, o que pode levar a interpretações intuitivas que carregam consigo o risco de confundir, em vez de elucidar, sua importância para aplicação empírica”. O autor destaca que as capacidades estatais não são fixas e podem ser alteradas no tempo, no espaço e por área de atuação, e que “os legados históricos da formação dos Estados nacionais são fatores condicionantes das capacidades estatais” (GOMIDE, 2016, p. 25).

Nesse contexto, aborda-se a visão multidimensional do conceito de capacidade do Estado apresentada em dimensões por Cingolani (2013, p. 29, tradução nossa): “a) coercitivo; b) fiscal; c) administrativa/implementação; d) transformadora de industrialização; e) cobertura relacional/territorial; f) legal; g) político”.

Capacidade coercitiva entende-se pelo poder dos Estados de controlar o território, desencorajar conflitos internos e proteger as fronteiras contra invasões externas. A fiscal, pelo poder do Estado de extrair recursos da sociedade, principalmente, sob a forma de imposto. Já a administrativa/implementação, pela capacidade do Estado em manter uma burocracia profissionalizada, que é essencial para a implementação das políticas (CINGOLANI, 2013, tradução nossa).

A capacidade transformadora é o poder do Estado de intervir em um sistema produtivo e moldar a economia, a inovação. A cobertura relacional/territorial é o poder do Estado em trazer a sociedade para as suas ações, interações sociais e, assim, obter um maior alcance em suas políticas. A legal, é o poder do Estado em manter uma legislação que permita o cumprimento dos contratos, uma política legal estável. A política é caracterizada pela união de forças políticas, ou seja, de líderes eleitos para fazer cumprir as prioridades políticas (CINGOLANI, 2013, tradução nossa).

Nas definições de Gomide e Pires (2014), as capacidades são classificadas em duas dimensões que englobam os recursos e as articulações entre os atores dispostos da seguinte forma: o técnico-administrativo e o político. O técnico-administrativo veio do modelo burocrático, das normas que o Estado precisa seguir para obter resultados; e o político da habilidade do Estado em se relacionar com os atores, tanto políticos quanto sociais, evitando a perseguição de interesses privados.

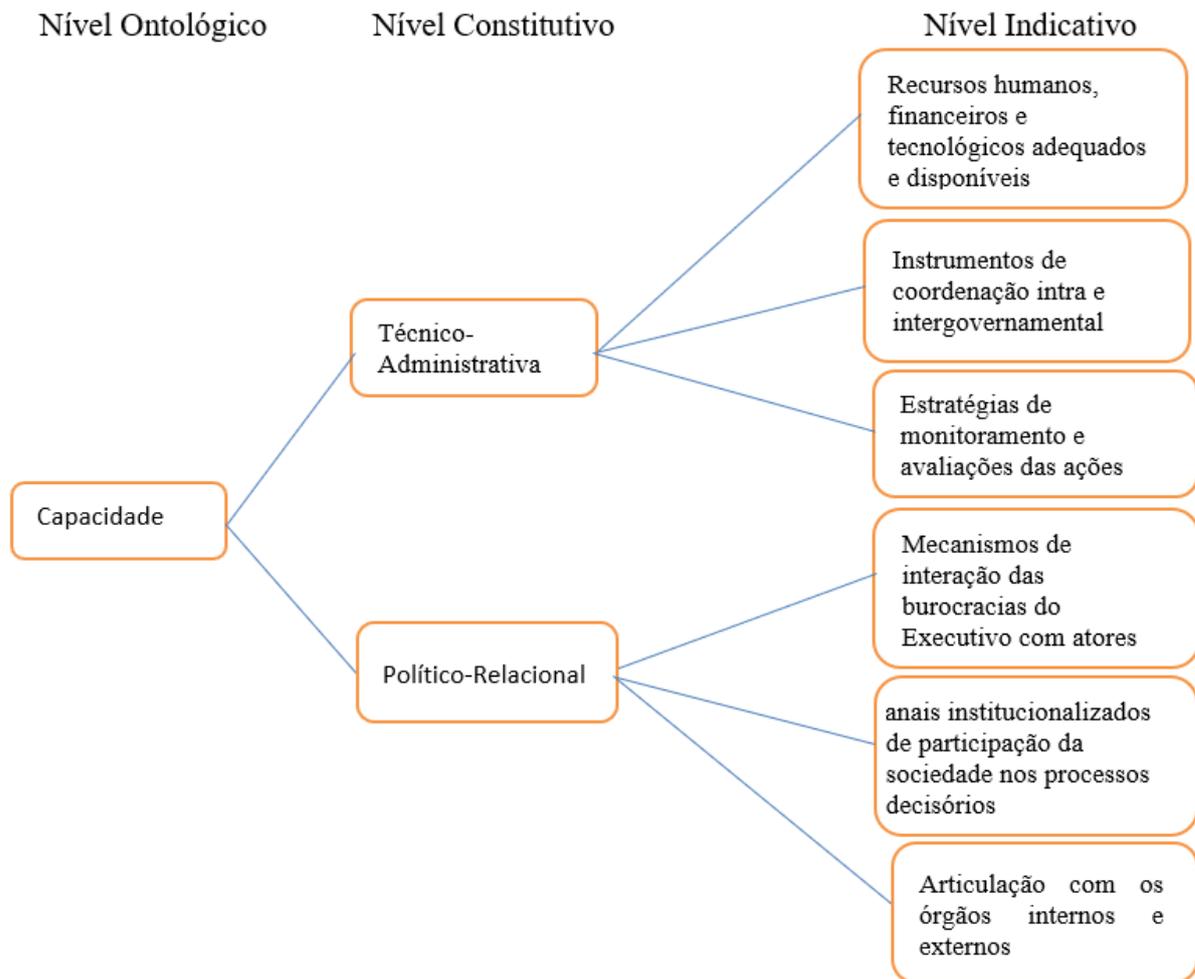
As duas dimensões são assim dispostas: i) técnico-administrativa, que compreende os recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos suficientes para a realização das ações do governo e; ii) político-relacional, que compreende a articulação entre partes sociais e políticos nas políticas públicas. Ou seja, “altas capacidades técnicas administrativas estão associadas com a alta entrega de produtos (outputs); altas capacidades político-relacionais estão associadas com alta inovação” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 141).

Ressalta-se que o conceito de capacidade estatal pode ser dividido em duas dimensões. A dimensão burocrática está associada aos critérios de eficiência e consistência de ações governamentais e pode ser operacionalizada pelas variáveis: profissionalização, autonomia e coordenação. Já a dimensão relacional, que está associada aos critérios de legitimidade e transparência, é operacionalizada pelas seguintes variáveis: a relação das burocracias estatais

com grupos sociais locais, articulação com representantes de entidades subnacionais e diálogo com órgãos controlados externamente (GOMIDE; PEREIRA, 2018).

A respeito da estrutura do conceito de capacidade estatal desde o seu nível ontológico, constitutivo e indicativo, a Figura 3 demonstra as suas dimensões e componentes, os quais foram sistematizados conforme apresentados por (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Figura 3 – Níveis ontológico, constitutivo e indicativo da capacidade estatal



Fonte: Adaptado de Gomide, Pereira e Machado (2018).

Ainda sobre capacidade estatal, Souza (2016) relata que esta se refere a um rol de mecanismos e organizações que o Estado possui para formar objetivos, fazer e implementar políticas públicas. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são essenciais para o êxito das políticas públicas, a “capacidade do Estado incorpora, portanto, fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos” (SOUZA, 2018, p. 275). Grisa *et al.* (2017) definem capacidade estatal como um órgão que agrega recursos

institucionais e financeiros que seus políticos e burocratas utilizam para formular e implementar as políticas públicas para atender aos interesses sociais.

A definição Bichir (2015) coaduna com as definições acima, quando afirma que as capacidades estatais compreendem a habilidade dos Estados de formular e implementar as suas políticas, interagindo com os diferentes atores sociais, políticos e econômicos relevantes.

Nota-se, então, que com o passar dos anos, as conceituações sobre capacidades estatais foram se desvinculando da questão da autonomia do Estado, se aprofundando nos fatores relativos a como um órgão público atinge seus resultados em suas políticas públicas desde a sua elaboração até a sua implementação.

As capacidades estatais são primordiais para o alcance da eficácia das políticas públicas. Nos conceitos mais recentes, as capacidades estatais são apresentadas em dimensões, o que facilita muito o entendimento de onde partem as habilidades, como utilizá-las e, também, como identificar as áreas que necessitam melhorar. Assim, a abordagem ao tema está dividida em competências e recursos para que os órgãos públicos consigam obter melhores resultados em suas políticas públicas.

Para alcançar êxito nas políticas públicas, Weiss (1998) argumenta que a capacidade do Estado pode variar, sendo mais abrangente em algumas áreas do que em outras. E que dependendo da política pública a ser executada, o governo tem que adotar medidas inerentes àquela política. Nesse sentido, “recentemente, autores do campo da Ciência Política e da Administração Pública vêm trabalhando o tema das capacidades do Estado para produção de políticas públicas (state policy capacity) em contexto de democratização e globalização” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 5).

Wu, Ramesh e Howlett (2015) apresentam o conceito de capacidades estatais a partir de “capacidades para políticas públicas” (*policy capacity*) por meio de um conjunto de competências e recursos necessários para a produção de ações públicas efetivas.

Sendo essas competências as analíticas, operacionais e políticas; e os recursos individuais, organizacionais e sistêmicos, essas habilidades e recursos formam nove componentes de capacidades estatais. As dimensões das capacidades permitem aos analistas evoluir a capacidade de administrar problemas públicos e oferece uma maior exatidão na avaliação de capacidade dos governos de fazer boas escolhas políticas e implementá-las efetivamente (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

A competência analítica é definida como a capacidade de acessar e aplicar conhecimentos técnicos e científicos para implementar políticas de forma eficiente e econômica. A operacional refere-se aos meios disponíveis para a execução das políticas. A

política é a capacidade dos governos de fazer escolhas políticas e implementá-las de forma eficaz (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

O recurso individual trata do conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas. O organizacional consiste na eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros. O sistêmico refere-se ao apoio e a confiança que um ente estatal tem, tanto dos políticos quanto da sociedade em geral. Ressalta-se que para alcançar sucesso nas políticas, são necessários altos níveis de capacidades nas várias dimensões, analítica, operacional e política, mas que nem sempre isto ocorre de forma igual e simultânea (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Ramesh (2016) argumenta que as capacidades organizacional e sistêmica interagem entre si, a organizacional refere-se aos recursos e conhecimentos disponíveis para a execução das tarefas, e a sistêmica envolve as habilidades de poder de decisão, de análise e de implementação das ações.

As capacidades do Estado, nos tempos atuais, precisam enquadrar a qualidade das burocracias públicas e canais de comunicação que ligam o corpo político-administrativo do Estado à sociedade civil, fazendo com que suas ações sejam legítimas e eficazes e, conseqüentemente, haja mais desenvolvimento (GOMIDE, 2016).

Abaixo, o Quadro 1 apresenta as habilidades e competências, bem como os níveis de recursos que juntos formam as nove capacidades estatais.

Quadro 1 – Dimensões e níveis de capacidades (Contínua)

		Habilidade e Competências		
		Analítica	Operacional	Política
Níveis de recursos	Individual	<ul style="list-style-type: none"> • Domínio do conhecimento • Habilidades gerais de pesquisa • Habilidades em análises de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Liderança visionária • Orientação para resultados e resolução de conflito • Habilidades gerenciais e operacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidades de rede • Influência interpessoal • Capacidade comunicativa
	Organizacional	Capacidade Analítica Organizacional <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidade de pessoal com habilidades analíticas • Processo de coleta e analisando dados • Compromisso organizacional a política baseada em evidências e aprendizagem política 	Capacidade Organizacional operacional <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidade de recursos financeiros e recursos de pessoal e Sistema de Gestão • Coordenação interna de processos • Sistema para agência de monitoramento desempenho 	Capacidade Política Organizacional <ul style="list-style-type: none"> • legitimidade organizacional • Acesso aos principais decisores políticos • Processo para engajamento público

Níveis de recursos	Sistêmico	<p>Sistêmico Capacidade analítica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acesso à consultores de política competitiva • Apoio político para análise política rigorosa • Permitir acesso aos dados organizacionais e em formação 	<p>Sistêmico Capacidade gerencial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intergovernamental e intragovernamental • Coerência dos interesses de grupos societários relevantes • Estado de direito, imparcialidade e controle de corrupção 	<p>Sistêmico Capacidade política</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confiança pública no governo • Responsabilidade política por políticas • Participação da sociedade civil (por exemplo, ONGs) no processo político

Fonte: Adaptado de Wu, Ramesh e Howlett (2015).

Na **capacidade analítica individual**, os governos precisam de um número significativo de funcionários com um mínimo de capacidade analítica, definida como a capacidade de acessar e aplicar conhecimento técnico-científico para que possam conceber e implementar políticas de maneira eficiente e econômica. Ainda, os governos devem ter a capacidade de absorver e processar informações em todos os aspectos da formulação de políticas, diagnosticar problemas e suas causas, projetar e comparar soluções, realizar tomada de decisão, implementação e avaliação (WU, RAMESH, HOWLETT, 2015; RAMESH, HOWLETT, SAGUIN, 2016).

No nível da **capacidade analítica organizacional**, é necessário que o setor público tenha pessoas que possuam alta capacidade analítica para coletar informações e não somente analisar, mas também utilizar essas informações nas políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Um sistema de informação eficaz para o desenvolvimento de políticas permite reunir e compartilhar informações mais rapidamente, como por exemplo, bibliotecas de agências, bancos de dados e sites (RAMESH *et al.*, 2016).

O nível de **capacidade analítica sistêmico** refere-se à habilidade dos consultores em obter informações para desempenhar seu papel nas políticas públicas, tais como obter conhecimento de experiências de políticas públicas realizadas em outros países pode evitar erros na implementação e execução de políticas públicas, aumentando a inteligência do Estado (WU, RAMESH, HOWLETT, 2015; GOMIDE *et al.*, 2018). A **capacidade analítica no nível sistêmico** pode ser mensurada pela qualidade dos dados no sistema, pela sua coleta, disponibilidade, rapidez e facilidade de acesso – em geral, entre as diferentes partes interessadas envolvidas no processo político e o nível de diversidade na produção de conhecimento político (RAMESH *et al.*, 2016).

A capacidade **operacional no nível individual** diz respeito à liderança visionária na resolução de conflitos e nas habilidades gerenciais, e é voltada para a capacidade técnica. O **nível organizacional** refere-se às disponibilidades financeiras e de pessoal, sistemas de gestão

de processos e de desempenho individual. Os gerentes precisam de capacidade administrativa de recursos para funcionar efetivamente (EDWARDS, 2009; CRAFT *et al.* 2013 apud HOWLETT, RAMESH, 2015; RAMESH *et al.*, 2016). No **nível sistêmico**, está relacionada com a coordenação intergovernamental e intragovernamental, com interesses societários relevantes, Estado de direito, imparcialidade e controle de corrupção (HOWLETT, RAMESH, 2015; RAMESH *et al.*, 2016).

A habilidade **política no nível individual** compreende habilidades de rede, influência interpessoal e capacidade comunicativa. A política não apenas dentro da organização, mas também no ambiente externo é essencial para os atores políticos serem efetivos no processo político. A capacidade de perspicácia política dos atores políticos, com uma boa compreensão dos principais interessados, seus interesses-chave e suas estratégias e recursos, podem agregar apoio na persecução dos interesses (WU, HOWLETT, RAMESH, 2015; RAMESH, HOWLETT, SAGUIN, 2016).

No **nível organizacional**, a capacidade política envolve legitimidade organizacional, acesso aos principais decisores políticos e o processo para engajamento público, enquanto no nível sistêmico, é primordial a confiança pública no governo, responsabilidade política por políticas e participação da sociedade civil. É essencial a criação de meios que incentivem a participação social e a liberdade de informação, especialmente por meio digital, que é cada vez mais vista como uma condição para os cidadãos participarem do processo político (RHUE; SUNDARARAJAN, 2014 apud HOWLETT; RAMESH 2015).

No **nível do sistema**, a capacidade política é vista como capacidades e competências que possibilitam a participação dos principais interessados no processo político para sustentar o apoio público às políticas, assim como reforma e resolução de conflitos decorrentes de ações políticas (RAMESH *et al.*, 2016).

Para Wu, Ramesh e Howlett (2015), essa perspectiva multidimensional da capacidade política e governança permite um melhor entendimento sobre por que, muitas vezes, as políticas não atingem os resultados pretendidos. Para alcançar êxito as políticas precisam de altos níveis de capacidade em várias dimensões – analítica, operacional e política. Essas capacidades são objetivos difíceis de atingir na prática, mas não são impossíveis.

Pode-se perceber que são várias as definições de capacidades estatais, mas todas têm em comum elementos como o aparato técnico-administrativo profissionalizado e disponível para execução das políticas públicas, e a articulação política dos atores para assegurar a eficácia dessas políticas.

Nessa perspectiva, não se vai adotar nenhuma definição específica, porém, o questionário abordará tanto a dimensão técnico-administrativa, quanto a político relacional, investigando questões como: se a Seagro possui um aparato de recursos humanos, tecnológico e financeiros suficientes para a execução de suas políticas; se os recursos humanos têm habilidades e conhecimentos para desempenhar as tarefas; se o órgão permite a participação da sociedade na condução das políticas e; ainda, se possui articulação com os outros atores da sociedade, tais como outros órgãos das diversas esferas do governo, organizações privadas e internacionais para alcançar melhores resultados em suas políticas.

2.3.1 Capacidades Estatais e Governos Subnacionais

Como a pesquisa foi realizada em uma secretaria do estado, neste tópico, aborda-se as capacidades estatais nos governos subnacionais e como a forma de organização federativa afeta essas capacidades.

Desde a redemocratização, o modelo político administrativo busca mudar a administração centralizadora, autoritária e tecnocrática que marcou o século XX, mas, para sair dele, é necessário modernizar as máquinas públicas estaduais e, assim, construir um Estado brasileiro com uma gestão mais democrática e efetiva. Essas mudanças podem ser feitas em pontos como a adequação e profissionalização do quadro de recursos humanos, como a organização da base de dados dos governos estaduais, a implementação de instrumentos de avaliação institucional, a utilização de ferramentas para otimizar a eficiência administrativa e a renovação da participação social no Estado (ABRUCIO, 2005).

No Brasil, a descentralização democrática trouxe algumas vantagens, tanto para os municípios quanto para os estados, como a participação nas receitas tributárias, a participação nas políticas sociais. Mas também, trouxe problemas quanto à denominação de responsabilidades entre os entes em relação a essas políticas, sendo necessário que haja uma relação de coordenação e cooperação intergovernamental (COSTA; PALOTTI, 2011). Abrucio, Franzese e Sano (2013), destacam que, em se tratando de políticas públicas, os municípios e estados não possuem participação muito efetiva pelo fato de a União manter maior parte da competência legislativa, além de um forte poder burocrático e que, para melhorar esta situação, processos de coordenação e cooperação entre os entes são fundamentais.

A Constituição de 1988 criou um modelo de políticas públicas sociais em que a esfera federal formula, acompanha e controla, e o estado promove apoio técnico e capacitação aos municípios que implementam essas políticas (SOUZA, 2018a). A capacidade da União de

formular as políticas públicas, que são coordenadas e implementadas pelos entes subnacionais, não significa que estes não possuam espaço de atuação, mas que ele é limitado (SOUZA, 2018b).

Neste mesmo viés, Arretche (2012) relata que a centralização do poder normativo sobre as políticas públicas na União desfavorece a capacidade dos entes subnacionais, pois eles não têm competência para criar as políticas públicas que atendam suas realidades e necessidades. Arretche e Schlegel (2014) complementam que essa falta de poder dos entes subnacionais nas tomadas de decisão sobre as políticas públicas não ocorreu com a democratização, mas na Constituição de 1946.

Para Rezende (2013), a mudança constitucional afetou os estados em três dimensões: na fiscal, pois reduziu sua arrecadação; na política, com a centralização das decisões sobre o uso dos orçamentos na esfera federal; e na dimensão econômica, pois a falta de recursos para investimentos trouxe ineficácia para as suas políticas públicas. Assim, a descentralização administrativa não promoveu a capacidade estatal dos entes subnacionais, e isto tornou-se uma preocupação constante da esfera federal, pois as limitações de gestão desses entes enfatizam a necessidade de fortalecer os arranjos para a consolidação do federalismo cooperativo no Brasil. O desenvolvimento das capacidades estatais dos entes subnacionais é uma questão que precisa ser desenvolvida nas relações intergovernamentais (GRIN, 2016).

Indo um pouco além, Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014) destacam que, para desenvolver capacidades estatais, é necessária a integração de debate dos entes estatais e societários. As políticas públicas precisam ser discutidas para além do corpo estatal, e deve haver envolvimento da sociedade e dos setores privados. A profissionalização da burocracia também é necessária para a modernização do estado, mas isso não ocorre em todas as esferas, o que afeta a capacidade estatal das políticas públicas (SOUZA, 2017).

No sentido de fortalecer as capacidades estatais, os entes precisam utilizar os arranjos políticos institucionais, pois o estado precisa conjugar as participações nas políticas com seu aparato técnico-administrativo disponível para executá-las e, assim, alcançar o desenvolvimento, como no caso da política do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, que utiliza a integração da política de agricultura familiar para incentivar a aquisição dos produtos desses agricultores (PEDROTI, 2014). Para alcançar capacidade estatal e ainda conciliar desenvolvimento e direitos democráticos, é essencial que sejam concebidos arranjos institucionais. A sugestão é que deve-se ir além da construção de capacidade técnico-administrativa e política, e da interação entre os atores políticos, sociais e de controle, mas é necessária uma inter-relação dos entes (PIRES; GOMIDE, 2014).

A percepção de Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014, p. 16) quanto aos estados depois do Estado federativo, é apresentada da seguinte forma:

O que se percebe nos esboços dos arranjos apresentados é que, na maioria das vezes, os governos estaduais aparecem como apenas mais um ente federativo, em graus similares aos dos municípios, com poucas responsabilidades diferenciadas, inclusive em termos de coordenação de municípios. Essa evidência, que merece ser mais bem explorada, parece corroborar o que parte da literatura sinaliza e demonstra que há um enfraquecimento ou indefinição do papel dos estados nesses sistemas e programas nacionais construídos.

Ainda, segundo os autores, levando em consideração as diferenças regionais, além do fato de mais de um ente governamental exercer funções sobre um mesmo território e população, é necessário discutir a coordenação entre as políticas públicas, o que envolve algo além da articulação entre os governos, mas também mecanismos de incentivos e indução, normatizações, redesenho dos programas, transferências de recursos, atribuições de responsabilidade e organização e capacitação dos quadros técnicos (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014). Como os estados federados costumam ter mais de um governo agindo no mesmo setor, a interdependência exige instrumentos de coordenação entre esses governos (ABRUCIO; GRIN, 2015).

Da metade da década de 1990 até os dias atuais, várias medidas têm sido tomadas para tentar corrigir a descentralização que pouco levou em consideração as desigualdades territoriais, políticas e administrativas dos governos regionais. Algumas políticas que ganharam destaque se referem à saúde e à educação, mas muito ainda precisa ser feito para que a coordenação intergovernamental e estado-sociedade proporcionem melhores resultados para as políticas públicas nos governos locais (ABRUCIO; GRIN, 2015).

Nos estados, para se conhecer as capacidades estatais, é necessário atuar em duas dimensões, a burocrática e a financeira e, ainda, conhecer quem faz e o que faz na burocracia estadual. Quanto aos estudos das capacidades estatais dos entes subnacionais, eles ainda são poucos, pois a maioria está focada na esfera federal. Nesse sentido, “se temos hoje à disposição dos pesquisadores dados confiáveis e acessíveis on-line sobre a burocracia federal, isso não ocorre nos estados nem nos municípios” (SOUZA, 2018, p. 291).

O que se percebe é que mesmo com a democratização, os entes subnacionais ainda continuam dependentes do governo central, pois o poder de decisão sobre as políticas públicas continua na esfera central.

Entende-se que somente a descentralização não faz com que os entes desempenhem com eficácia suas atribuições, é necessário que haja arranjos entre eles para fortalecer suas capacidades, o que pode começar pela qualificação profissional do aparato administrativo, pela

implementação dos meios de participação da sociedade nos processos de políticas e, também, por uma maior atenção da esfera central às necessidades e desigualdades dos entes subnacionais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo visa delinear os métodos e procedimentos que foram utilizados nesta pesquisa, e está organizado da seguinte forma. Em primeiro lugar, discorre-se sobre a abordagem da pesquisa que destaca o conceito e os tipos de pesquisa e, também, a ferramenta que foi utilizada. O segundo subitem trata da coleta e análise de dados, expõe como foi elaborado o questionário que foi aplicado na pesquisa e especifica também a população e amostra, demonstrando para quem foi aplicado o instrumento de coleta de dados. O terceiro subitem é sobre como foi o tratamento dos dados.

3.1 Abordagem da pesquisa

Esta pesquisa teve como objetivo identificar as capacidades estatais da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins. Neste capítulo, são expostos o tipo de coleta de dados para a pesquisa, a amostra e a forma como os dados foram tratados.

Para realizar esta pesquisa, foi elaborado um questionário adaptado dos questionários do Ipea e do Enap que foram utilizados nas pesquisas, “Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil” (IPEA, 2019)” e “Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil” (ENAP, 2018).

Justifica-se a escolha de fazer um questionário adaptado dos questionários citados acima, porque eles são bastante completos e abrangem as dimensões que foram pesquisadas que são a técnico-administrativa e a político-relacional, podendo posteriormente surgirem outras pesquisas buscando realizar comparações entre a administração pública federal e os dados na administração estadual.

A pesquisa, trata-se de um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos, é classificada conforme seus objetivos, e enquadra-se em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas (GIL, 2007).

Assim, as pesquisas exploratórias, na maioria das vezes, são realizadas por meio de levantamento de dados bibliográficos, entrevistas, e análise de casos. Na descritiva, utiliza-se técnicas padronizadas de coletas de dados como questionários e observação sistemática. Na explicativa, são realizadas quase exclusivamente por método experimental (GIL, 2007).

Como o objetivo da pesquisa foi a identificação e análise das capacidades estatais da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins, as quais foram identificadas por meio de coleta de dados utilizando questionário, a pesquisa é, portanto, descritiva.

Sobre a ferramenta de pesquisa que foi utilizada, Vieira (2009) relata que o questionário se trata de um conjunto de perguntas sobre determinado tema, que pode ser aplicado pelo pesquisador principal ou outra pessoa para os entrevistados e, posteriormente, as respostas podem ser transformadas em estatísticas.

Segundo Babbie (1999), há duas opções para fazer perguntas nos questionários, abertas e fechadas, na primeira opção, o respondente coloca sua própria resposta, tendo assim a oportunidade de expressar sua opinião e, na segunda opção, pede-se que o respondente escolha uma alternativa. O questionário, que foi aplicado na pesquisa em questão, possui perguntas fechadas, com opções de escolhas entre alternativas. O instrumento foi aplicado no período de julho a setembro de dois mil e vinte pela pesquisadora diretamente na Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura aos gestores do órgão.

O questionário é relacionado às dimensões das capacidades estatais, a técnico-administrativa que tem como indicadores as habilidades de coleta e análise de dados, existência de recursos humanos, conhecimento técnico específico, habilidades administrativas, habilidades de gerenciamento de pessoas, alocação de recursos financeiros, colaboração intersetorial e interfederativa, e monitoramento e controle. A dimensão político relacional em que os indicadores são: instâncias de participações sociais, níveis de interlocução entre os poderes executivo, legislativo e judiciário e relacionamentos com organizações internacionais. E, ainda, sobre o perfil sociodemográfico dos respondentes como sexo, idade, escolaridade, tempo de serviço público, carreira, órgão de vínculo e filiação a partidos políticos.

3.2 Coleta e análise de dados

O instrumento de coleta de dados utilizado na pesquisa foi o questionário, que foi aplicado pela pesquisadora aos gestores da SEAGRO nos meses de julho a setembro de 2020, ocorreram algumas limitações da pesquisa como as dificuldades em conseguir informações sobre a secretaria no próprio órgão, e o período de pandemia que tornou a aplicação dos questionários mais complicada. Uma vez que os servidores estavam trabalhando em revezamento durante o período do estudo, foram necessárias várias visitas à SEAGRO para

conseguir encontrá-los, mas no final quase todos os questionários foram respondidos, restando apenas 2 (dois) sem êxito.

. O quadro a seguir demonstra as dimensões que foram abordadas nesta pesquisa, os indicadores e as questões referentes a esses indicadores e, também, o embasamento teórico.

Quadro 2 – Indicadores e embasamento teórico

Dimensão		Indicadores	Questões	Referências Bibliográficas
Técnico-Administrativa	Condições que garantem o desempenho técnico administrativo	Habilidade de Coleta e análise de dados	QB1 a B10; B11.1 a B11.3	Wu, Ramesh e Howlett (2015); Ramesh et. al (2016).
		Existência de Recursos	QC1 a QC5	Wu, Ramesh e Howlett (2015)
		Conhecimento técnico específico	QD1 a QD6	Wu; Ramesh; Howlett (2015); Ramesh; Howlett; Saguin (2016).
		Habilidades administrativas	QE1 a QE5	Wu; Ramesh; Howlett (2015).
		Habilidades de Gerenciamento de pessoas	QF1 e QF2	Wu; Ramesh; Howlett (2015); Ramesh; Howlett; Saguin (2016).
		Colaboração intersetorial	QG1 a QG6; QG7.1 a QG7.3	Wu, Ramesh e Howlett (2015); Ramesh (2016)
		Colaboração interfederativa	QH1 a QH4	Huerta (2008); Gomide, Pereira e Machado (2018).
Político-Relacional	Condições que promovem a interação necessária com o ambiente externo	Instâncias de participação sociais	QI1 a QI10	Gomide, Pereira e Machado (2018); Gomide (2016).
		Níveis de negociação e interlocução entre os poderes executivos, legislativo e judiciário	QJ1 a QJ3	Gomide, Pereira e Machado (2018).
		Relacionamentos com organizações internacionais	QK1 e QK2	Huerta (2008); Pires e Gomide (2016).

Fonte: Autora com base nos questionários do Ipea (2019) e Enap (2018)

As questões foram adaptadas para o contexto local, quanto às nomenclaturas, ou seja: onde estava escrito ministério, escreveu-se secretaria e, também, utiliza-se as perguntas conforme os indicadores que foram escolhidos para cada uma das duas dimensões que foram pesquisadas, técnico-administrativa e político-relacional.

3.2.1 Da População e amostra

Os sujeitos da pesquisa foram os 35 (trinta e cinco) gestores da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins.

Segundo Barbetta (2012, p. 15), “população é o conjunto de elementos para os quais desejamos que as nossas conclusões sejam válidas - o universo de nosso estudo. Uma parte desses elementos é dita uma amostra”. Vieira (2009, p. 117), também, discorre sobre o conceito da seguinte forma: “amostra é todo subconjunto de unidades retiradas de uma população para obter a informação desejada”.

Segundo Vergara (1998), a amostra pode ser de dois tipos, probabilística e não probabilística: a aleatória simples, a estratificada, e a conglomerado são do primeiro tipo, a de acessibilidade e por tipicidade do segundo tipo.

1. A aleatória simples: qualquer elemento do grupo tem a mesma chance de participar da pesquisa.
2. A estratificada: pega-se uma amostra de um determinado grupo que representa uma faixa etária, um grau de escolaridade, ou gênero.
3. Por conglomerado: seleciona-se uma parte de uma população difícil de ser mensurada, como um quarteirão, universidades, famílias, empresas e edifícios.
4. Por acessibilidade: a amostra é definida pela facilidade de acesso a ela.
5. Por tipicidade: a amostra é definida de acordo com a população que tem conhecimento sobre o problema da pesquisa.

Nesta pesquisa, utiliza-se a amostra por tipicidade, pois, como foi aplicado um questionário que possui várias questões sobre capacidades estatais, foi necessário que o respondente tivesse conhecimento e participasse de processos de gestão do órgão. Considerando que os gestores da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura, possuem mais conhecimentos das dimensões das capacidades estatais, por participarem da gestão do órgão, estes foram a amostra desta pesquisa.

O quadro de funções de gestores da Secretaria possui 36 (trinta e seis) cargos, mas 1(um) não tem ocupante, portanto, gestores de 35 (trinta e cinco) cargos participaram da pesquisa.

Quadro 3 – Cargos de gestão na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura

Seq.	Cargo	Função
1	SECRETÁRIO	DAS-1
2	SECRETÁRIO EXECUTIVO	DAS-2
3	SECRETÁRIO GERAL	DAI-1
4	CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA	DAS-4
5	CHEFE DA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO	DAI-2
6	DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS	DAS-4
7	Gerência Geral de Administração	DAI-1

8	Gerência de Gestão de Pessoas	DAI-1
9	Gerência de Planejamento e convênio	DAI-1
10	Gerência de execução orçamentária, financeira e contábil	DAI-1
11	DIRETORIA DE AGRICULTURA FAMILIAR	DAS-4
12	Gerência de fomento produtivo a agricultura familiar	DAI-1
13	Gerência de política para assistência técnica e extensão rural	DAI-1
14	DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E CRÉDITO FUNDIÁRIO	DAS-4
15	Gerência de desenvolvimento territorial	DAI-1
16	Gerência de crédito fundiário	DAI-1
17	DIRETORIA DE AGRICULTURA AGRONEGÓCIO E PECUÁRIA	DAS-4
18	Gerência de pecuária e avicultura	DAI-1
19	Gerência de biotecnologia animal	DAI-1
20	Gerência de agroenergia e floresta	DAI-1
21	Gerência de agricultura	DAI-1
22	Gerência de fomento a agroindústria	DAI-1
23	Gerência de agrometeorologia	DAI-1
24	DIRETORIA AGROTÉCNICO TECNOLOGIAS SOCIAIS E BIODIVERSIDADE	DAS-4
25	Gerência de sociobiodiversidade	DAI-1
26	Gerência de abastecimento	DAI-1
27	Gerência de associativismo e cooperativismo	DAI-1
28	Gerência de desenvolvimento tecnológico	DAI-1
29	Gerência de agricultura e baixo carbono	DAI-1
30	Gerência de centro agrotecnológico	DAI-1
31	DIRETORIA PARA AQUICULTURA	DAS-4
32	DIRETORIA DE PROJETOS E CAPTAÇÃO DE RECURSOS	DAS-4
33	Gerência de acompanhamento e monitoramento de projetos	DAI-1
34	Gerência de captação de recursos e projetos especiais	DAI-1
35	Gerência de apoio a eventos do agronegócio	DAI-1
36	Gerência de inovação e tecnologia do agronegócio	DAI-1
	CARGOS PROVIDOS 35	

Fonte: Adaptado da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura

3.3 Tratamento dos dados

Depois da coleta das respostas dos gestores, foi realizada a análise por meio da estatística descritiva, ou seja, realizada a descrição dos resultados. Para Barbeta (2012), na pesquisa de levantamento ou survey, é utilizado a aplicação de questionários ou entrevistas a uma população, e a observação é feita sem interferência do pesquisador.

Como os resultados da pesquisa foram apresentados por meio de estatística descritiva, a pesquisa é, portanto, quantitativa, a respeito deste tipo de variável, (BARBETTA, 2012, p. 30) relata que “quando os possíveis resultados de uma variável são números de uma certa escala, dizemos que esta variável é quantitativa. Quando os possíveis resultados são atributos ou qualidades, a variável é dita qualitativa”. De acordo com (VIEIRA, 2009, p. 5), “na pesquisa quantitativa, as informações são de natureza numérica. O pesquisador busca classificar, ordenar ou medir as variáveis para apresentar estatísticas, comparar grupos ou estabelecer associações”.

Os resultados foram analisados, também, com base na pesquisa bibliográfica realizada para embasar o estudo.

Depois de concluído este trabalho, os resultados serão enviados para a Secretaria participante para que os gestores possam utilizar nas tomadas de decisões sobre as políticas públicas e, assim, melhorar o desempenho das capacidades estatais do órgão.

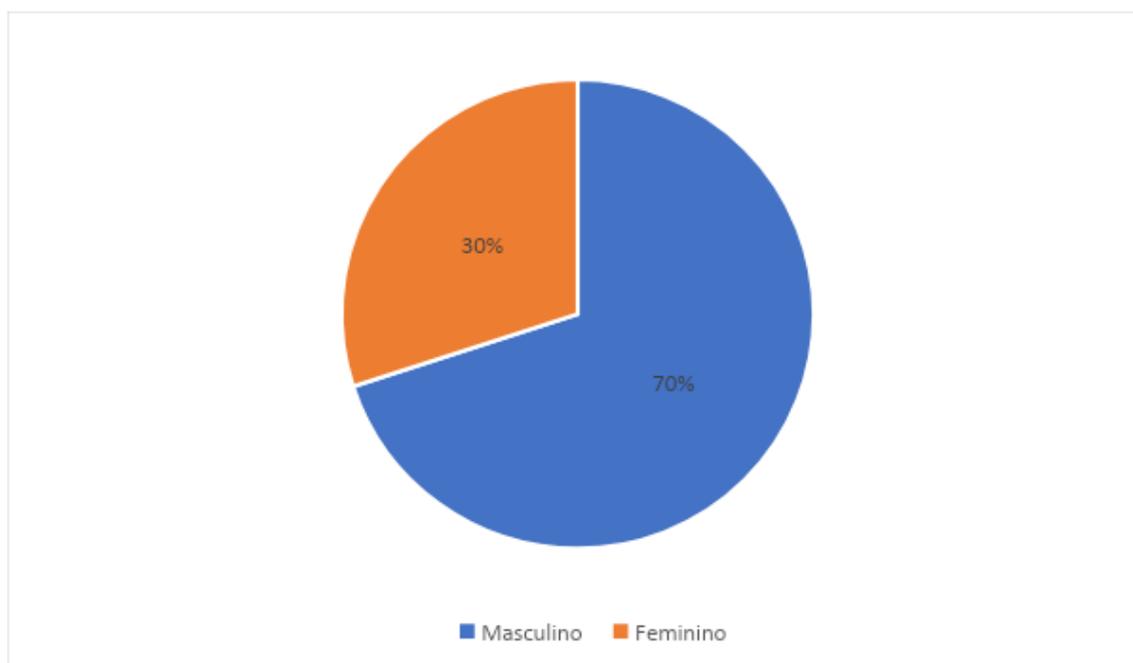
4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Perfil sociodemográfico

Este bloco de questões da pesquisa demonstra os dados dos gestores referente a sexo, escolaridade, tempo de atuação no serviço público, tipo de vínculo com a administração pública (carreira, cargo comissionado e seus tipos) e filiação em partido político.

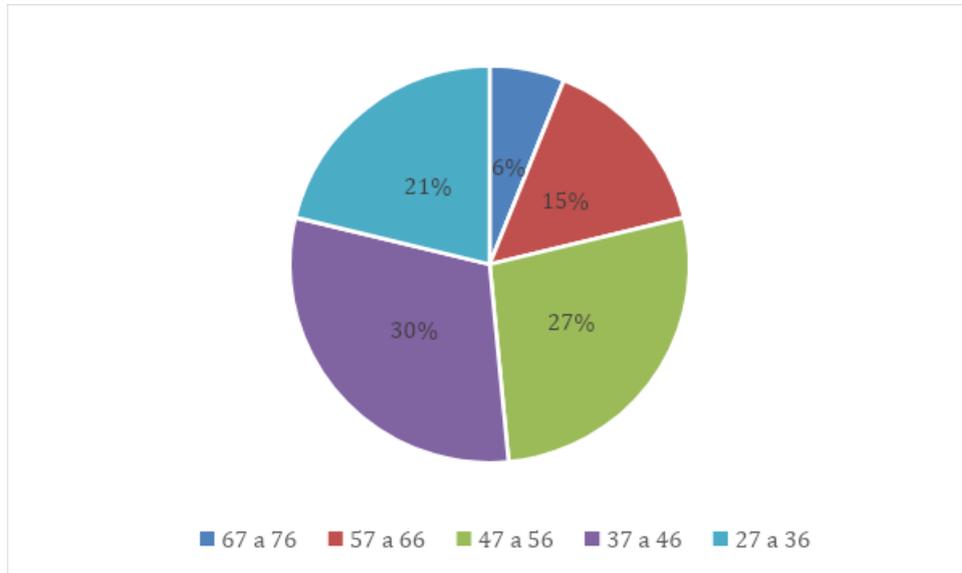
Em relação aos percentuais de servidores públicos por sexo, conforme demonstra o Gráfico 1, a maioria dos gestores participantes da pesquisa eram do sexo masculino (70%) e apenas (30%) do sexo feminino.

Gráfico 1 – Percentual dos gestores por sexo



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

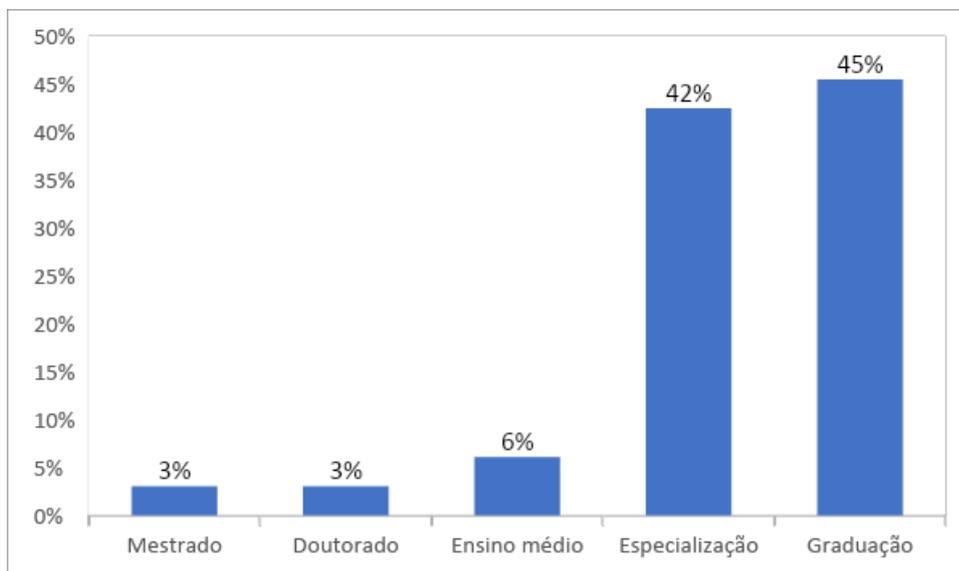
A predominância do sexo masculino é maior do que nas pesquisas do Enap (2018) e do Ipea (2019) realizadas na burocracia federal. Em relação à faixa etária, o Gráfico 2, a seguir, demonstra um maior percentual para a faixa etária de 37 a 46 anos de idade dos participantes da pesquisa.

Gráfico 2 – Percentual por faixa etária

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Quanto à faixa etária dos participantes da pesquisa, o maior percentual observado é da faixa etária que vai de 37 a 46 anos (31%), seguido da faixa etária de 47 a 56 anos (27%), de 27 a 36 anos (21%), de 57 a 66 (15%), e por último de 67 a 76 (6%).

Já em relação ao grau de escolaridade dos participantes da pesquisa, conforme demonstra o Gráfico 3 a seguir, o maior percentual é de gestores com graduação.

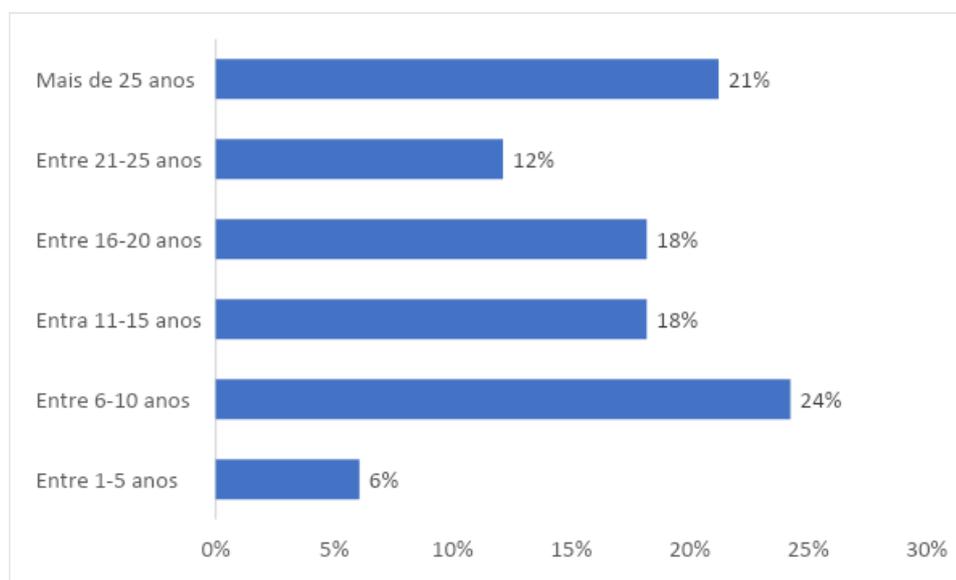
Gráfico 3 – Percentual por grau de escolaridade

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

No que concerne à escolaridade, os dados apontam que a maioria dos servidores ocupantes dos cargos de gestão tem graduação 45%, seguido por especialização 42%. Apenas 6% possui nível médio. E quanto às formações mais elevadas, um percentual ainda menor, sendo 3% com mestrado e 3% com doutorado. Neste quesito a secretaria apresenta um alto percentual de servidores com graduação e especialização, pois as pesquisas realizadas com a burocracia federal apresentam percentuais menores, tanto a do Ipea (2019), com 31% e 33%, respectivamente, e da Enap (2018), com 30,9% e 34,10%. À respeito da capacidade estatal, Souza (2016) relata que a qualidade da profissionalização da burocracia são essenciais para o êxito das políticas públicas, assim os dados sugerem que a SEAGRO apresenta quadro técnico com razoável formação.

Quanto ao tempo de atuação no serviço público, pode-se perceber uma grande heterogeneidade dos gestores participantes da pesquisa.

Gráfico 4 – Percentual por tempo de atuação no serviço público

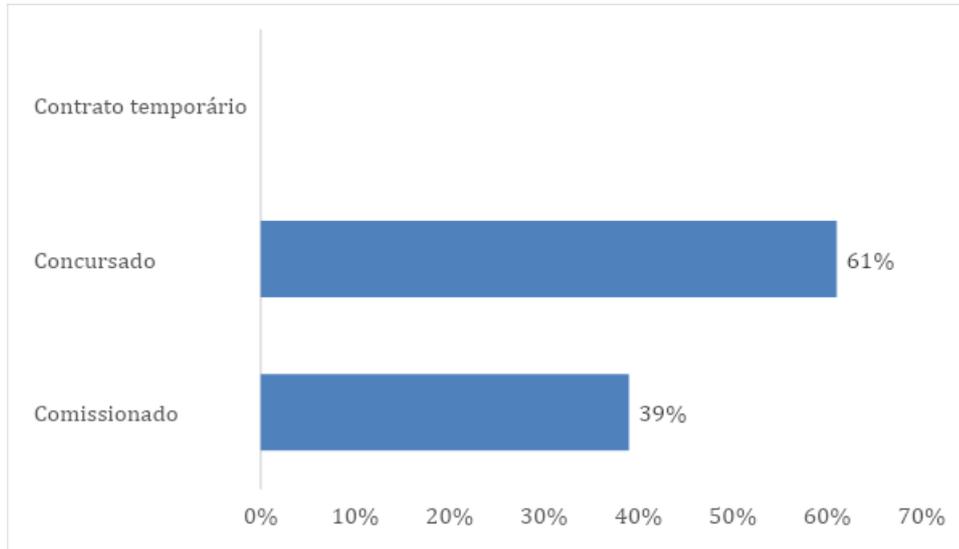


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Em relação ao tempo de atuação no serviço público, a maioria tem entre 6 a 10 anos, representando 24% do universo pesquisado, seguido por aqueles com mais de 25 anos de serviço público (21%), de 11 a 15 anos (18%), de 16 a 20 anos de serviço (18%), e de 21 a 25 anos com (12%). Já aqueles com uma atuação recente entre 1 a 5 anos, representam apenas 6% do universo pesquisado. Isso demonstra que a SEAGRO possui um corpo burocrático experiente, o que é um bom indicativo da capacidade burocrática da secretaria.

Quanto aos percentuais de vínculo dos gestores na Administração Pública, percebe-se conforme o Gráfico 5, que a maioria é de concursados, totalizando 61% dos indivíduos, enquanto 39% são comissionados.

Gráfico 5 – Percentual por vínculo com a Administração Pública

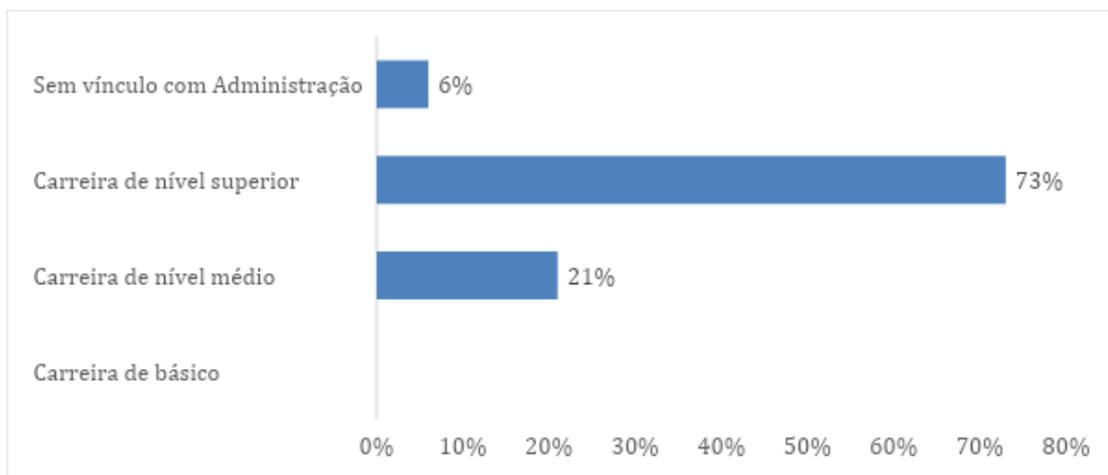


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

O fato de o maior percentual ser de gestores concursados sinaliza que a administração exerce a meritocracia, pois distribui seus cargos de gestão com pessoas vinculadas ao serviço público.

Em relação ao percentual de gestores por carreira na Administração Pública, conforme evidencia o Gráfico 6, a maioria é de carreira de nível superior.

Gráfico 6 – Percentual de gestores por carreira na Administração Pública



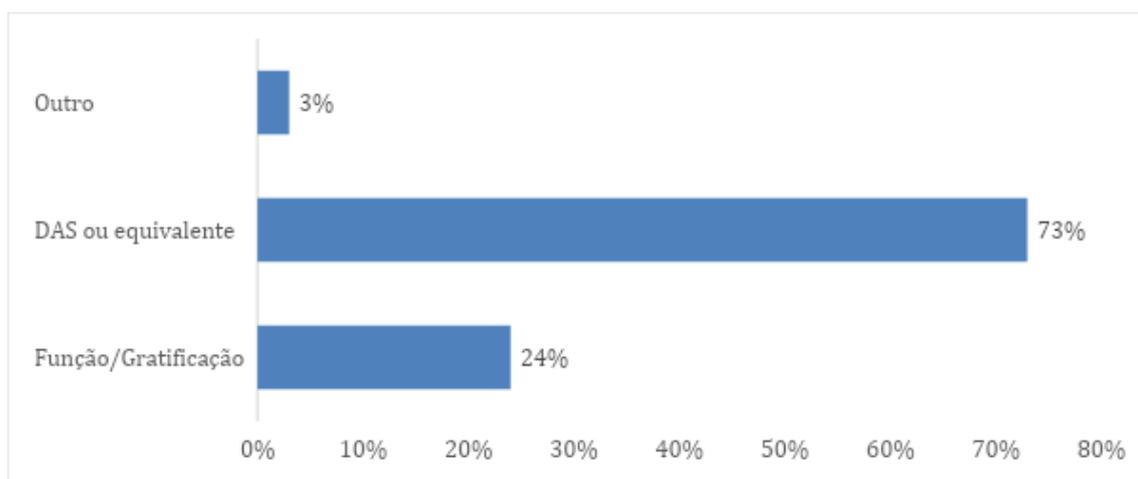
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Enquanto 73% são de carreira de nível superior, 21% são de nível médio e 6% não são vinculados à Administração Pública, ou seja, são os servidores cedidos. Isso demonstra que a SEAGRO possui um corpo burocrático com formação superior. Ao comparar este resultado com a pesquisa do Enap (2019), em que o percentual foi de 61% para servidores de nível superior, percebe-se que a SEAGRO apresentou um percentual maior.

A respeito de um aparato burocrático com formação, Skocpol (1985) ressalta que funcionários leais, qualificados e recursos abundantes são fundamentais para a efetividade do Estado para atingir todos os tipos de objetivos. Neste sentido, a SEAGRO dispõe de um quadro de carreira de nível superior elevado, o que representa um ponto positivo para o alcance de resultados em suas políticas públicas.

Quando questionados sobre possuir ou não cargo comissionado, a totalidade dos gestores declarou possuir. Observa-se, conforme o Gráfico 7, que a maioria dos gestores têm DAS (Direção e Assessoramento de Nível Superior) ou equivalente, seguido da função/gratificação, que é uma característica comum para estes tipos de cargos.

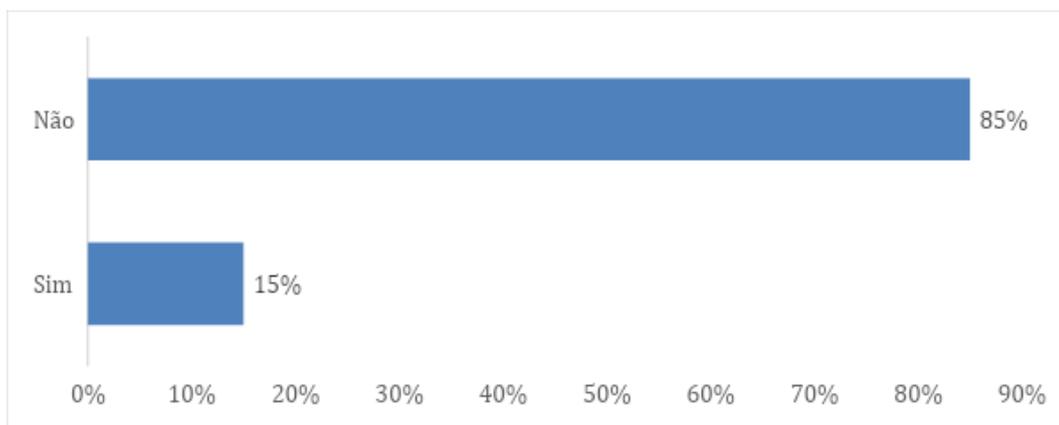
Gráfico 7 – Percentual por tipo de cargo comissionado



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Quanto aos cargos comissionados, 73% são de Direção e Assessoramento de Nível Superior, 24% são de função/gratificação e 3% de outros tipos.

Outro aspecto interessante em relação ao perfil dos gestores que compuseram nossa análise, diz respeito à ausência de vínculo partidário.

Gráfico 8 – Percentual por filiação em partido político

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

A maioria (85%) dos gestores não é filiada em nenhum partido, restando 15% de filiados. Este resultado demonstra um ponto forte na capacidade estatal da SEAGRO, uma vez que a mesma não está considerando a filiação como um elemento preponderante para prover cargos públicos. Neste quesito, o resultado se assemelha com o da pesquisa do Enap (2019) na burocracia federal, a qual apontou que 94% dos gestores não são filiados em partidos políticos.

4.2 Dimensão técnico-administrativa

Este trabalho buscou analisar as duas dimensões das capacidades estatais da SEAGRO: a técnico-administrativa e a político-relacional. Neste tópico será analisada a primeira. A dimensão técnico-administrativa está estruturada em sete seções: 1) coleta e análise de dados; 2) alocação dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos; 3) conhecimento técnico específico para a realização das atividades; 4) habilidades administrativas requeridas na execução das atividades; 5) habilidades de gerenciamento de pessoas; 6) colaboração intersetorial e; 7) colaboração interfederativa.

4.2.1 Seção: Coleta e análise de dados/Recursos informacionais

Em relação à frequência de utilização de recursos informacionais, a Tabela 2 demonstra uma maior utilização de mídia social e mídia tradicional para “todos os dias”, demonstrando uma fraqueza na utilização deste tipo de dado, pois estes tipos de recursos não oferecem segurança nas informações.

Tabela 2 – Frequência de utilização de recursos informacionais

Coleta e análise de dados: Com que frequência utiliza os recursos informacionais	Moda		Nunca		Algumas vezes no ano		Algumas vezes no mês		Toda Semana		Todos os dias	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
Especificação	2	33%	2	6%	11	33%	7	21%	6	18%	7	21%
Dados estatísticos ou resultados de pesquisa	2	33%	2	6%	11	33%	7	21%	6	18%	7	21%
Dados de monitoramento e avaliação dos resultados de programas/políticas públicas	2	45%	5	15%	15	45%	6	18%	5	15%	2	6%
Pareceres legais e decisões judiciais	2	55%	4	12%	18	55%	8	24%	2	6%	1	3%
Recomendações e determinações produzidas por órgãos de controle	2	42%	1	3%	14	42%	11	33%	4	12%	3	9%
Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas	2	45%	1	3%	15	45%	11	33%	2	6%	4	12%
Opinião de especialistas e organismos internacionais	2	55%	7	21%	18	55%	2	6%	5	15%	1	3%
Experiências ou opiniões de beneficiários da política pública	2	45%	1	3%	15	45%	11	33%	3	9%	3	9%
Informações geradas por grupo de interesse	2	42%	5	15%	14	42%	7	21%	6	18%	1	3%
Mídia social ou redes sociais	5	36%	3	9%	4	12%	6	18%	8	24%	12	36%
Mídia tradicional	2	33%	1	3%	11	33%	6	18%	6	18%	9	27%

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nesta seção de coleta e análise de dados foi questionado aos participantes da pesquisa com que frequência eles utilizavam uma gama de recursos informacionais na execução de suas atividades. Como observa-se na tabela 2, o recurso de “pareceres legais e decisões judiciais”, e “a opinião de especialistas e organismos internacionais”, apresentaram maior percentual na opção apenas algumas vezes no ano, 55%.

Em relação à utilização dos “dados de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas e políticas públicas”, “recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas”, e “as experiências ou opiniões de beneficiários das políticas públicas”, apresentaram maior percentual na opção algumas vezes no ano, 45%.

As “recomendações e determinações produzidas por órgão de controle”, e “as informações geradas por grupo de interesse”, apresentaram percentual de 42%, para a opção algumas vezes no ano.

Os “dados estatísticos ou resultados de pesquisa”, em sua maioria são utilizados apenas algumas vezes no ano com percentual de 33%, apresentando assim pouca utilização deste recurso.

O destaque nesta seção se refere à utilização de mídia/redes sociais, a qual apresenta maior frequência nas respostas, com 36% de utilização para todos os dias. Em especial, este dado chama muita atenção pelo fato deste recurso informacional não ser uma fonte cem por cento segura e fidedigna. Da mesma forma, o resultado da pesquisa do Enap (2018) também apresenta um maior percentual para a utilização de mídia e redes sociais, o que infere que realmente estes órgãos têm tomado decisões com base nestas fontes de dados.

E por último, a mídia tradicional apresenta utilização de 33% para algumas vezes no ano, seguido de um percentual de 27% para a utilização diária, o que ainda caracteriza um grande percentual de utilização para este recurso.

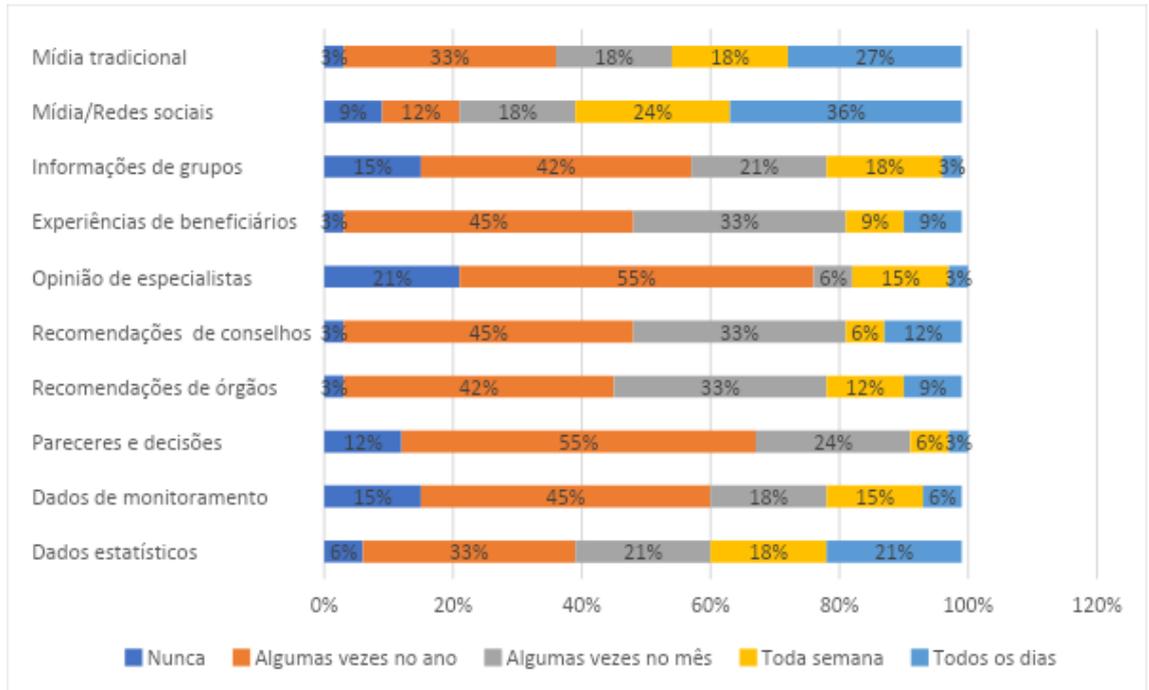
Ainda a respeito da participação da mídia nas políticas públicas, Rua (1997) destaca que a mídia é um dos atores não governamentais, pois, não participa diretamente do processo de políticas públicas. E Secchi (2017) ressalta que os atores que participam do processo de política pública são aqueles indivíduos ou organizações, governamentais ou não, que têm a capacidade de influenciar nas tomadas de decisão, nas ações e nos resultados das políticas públicas, e entre esses atores encontram-se os meios de comunicação.

Somando-se os maiores percentuais para a opção “nunca” da coluna vertical dos itens de frequência de utilização, têm-se um total de 51%. E para a opção “todos os dias”, o total foi de 84%, evidenciando assim uma maior frequência de utilização dos recursos informacionais.

Putnam (2006) relata que a capacidade de uma instituição pode ser avaliada pelo seu aparato decisório, pela efetividade do seu processo orçamentário e pela eficácia de seus sistemas de informações administrativas. Assim, a SEAGRO faz uma razoável utilização de recursos informacionais para a tomada de decisão em suas políticas públicas, mas é necessário ainda que a secretaria aumente o seu percentual de utilização nos recursos que oferecem confiabilidade como no caso de “opiniões de especialistas”, e “pareceres e decisões”, que demonstram uma utilização de apenas 3% para a opção todos os dias.

Assim a utilização de recursos informacionais, conforme demonstra o Gráfico 9, os maiores percentuais aparecem para a opção “alguma vez no ano”, diminuindo este percentual apenas na atividade de “mídia social ou redes sociais”, que apresentam um maior percentual para a utilização na opção “todos os dias”.

Gráfico 9 – Percentual de utilização dos recursos informacionais



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

4.2.1.1 Atividades executadas pelos gestores

Tabela 3 – Frequência de execução de atividades pelos gestores

Com que frequência executa as atividades	Moda		Nunca		Raramente		Eventualmente		Frequentemente		Sempre	
	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisão	4	45%	0	0%	0	0%	9	27%	15	45%	9	27%
Operacionalizar bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação do programa/política pública	4	42%	1	3%	1	3%	8	24%	14	42%	9	27%
Elaborar textos normativos (Ex.: projetos de lei, decretos, portarias etc.)	3	33%	9	27%	6	18%	11	33%	6	18%	1	3%

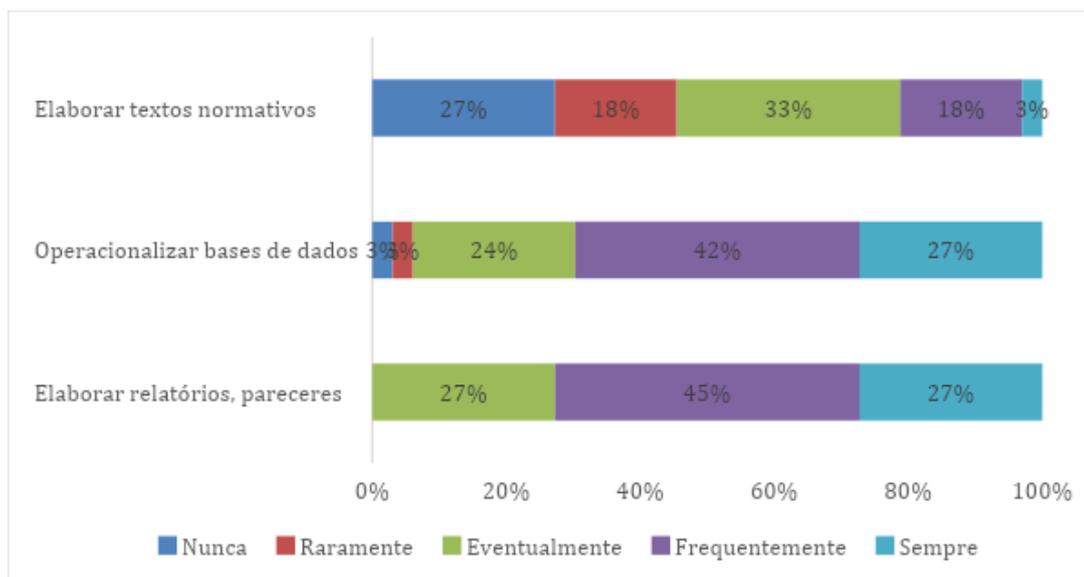
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Ainda quanto à coleta e análise de dados, foi questionado aos participantes com que frequência eles executam as atividades de elaboração de relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisão. A maioria (45%) respondeu que isso ocorre frequentemente. Questionados também sobre com que frequência operacionalizam bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação do programa/política pública, o maior percentual (42%) de resposta foi para frequentemente. Já questionados sobre com que frequência elaboram textos normativos como projetos de lei, decretos, portarias etc., a maioria (33%) respondeu que eventualmente elaboram textos normativos, o que é aceitável, tendo em vista que essa tarefa pode ser realizada por algum setor competente que tenha especialização em legislação.

Os resultados nestes quesitos apresentam uma razoável frequência de realização, pois na pesquisa do Enap (2018), a burocracia federal apresentou moda “nunca” para a elaboração de textos normativos; enquanto a SEAGRO apresentou moda “eventualmente”. Já a pesquisa da burocracia federal ainda apresentou moda “sempre” para elaboração de relatórios e pareceres; enquanto a SEAGRO apresentou moda “frequentemente”, o que revela que essa frequência é um pouco inferior se comparada a burocracia federal.

As atividades de “elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas”, e “operacionalizar bases de dados e sistemas de informação”, são do tipo analítico *accountability*, pois são subsídios para a tomada de decisão. Já “elaborar textos normativos”, é do tipo relacional, e sinaliza a capacidade de interação interna e de interação e com outras organizações na implementação de políticas públicas (Enap, 2018). Essas atividades fornecem informações que podem ser utilizadas nesse processo, uma vez que, “a implementação é um processo contínuo (LOTTA, 2014)”, e que “nesta fase é possível corrigir erros cometidos nas fases anteriores (SECCHI, 2017, p. 45)”.

O Gráfico 10, a seguir, apresenta os percentuais de execução das atividades com maiores percentuais para “frequentemente” nas atividades de “elaborar relatórios, pareceres”, e “operacionalizar bases de dados”.

Gráfico 10 – Percentual de execução das atividades pelos gestores

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

4.2.2 Seção Alocação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos

Quanto à alocação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, os resultados apontam que os recursos financeiros representam um obstáculo ao bom desempenho do órgão, conforme demonstrado na Tabela 3, apresentando o maior percentual em relação às outras opções.

Tabela 4 – Percentual de concordância quanto aos recursos que representam obstáculo

Grau de concordância	Recursos humanos (%)	Estabilidade do quadro dirigente (%)	Recursos Financeiros (%)	Recursos Tecnológicos (%)	Processos de planejamento, monitoramento e avaliação (%)
Concordo plenamente	61	58	88	82	64
Não concordo nem discordo	12	24	9	6	12
Discordo plenamente	18	18	3	12	21
Eu não sei/não quero responder	9	0	0	0	3
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Quando questionados sobre o grau de concordância dos recursos que apresentam obstáculos ao bom desempenho do órgão, 88% concordam plenamente que os recursos financeiros são obstáculos para esse processo; 82% que os recursos tecnológicos são um

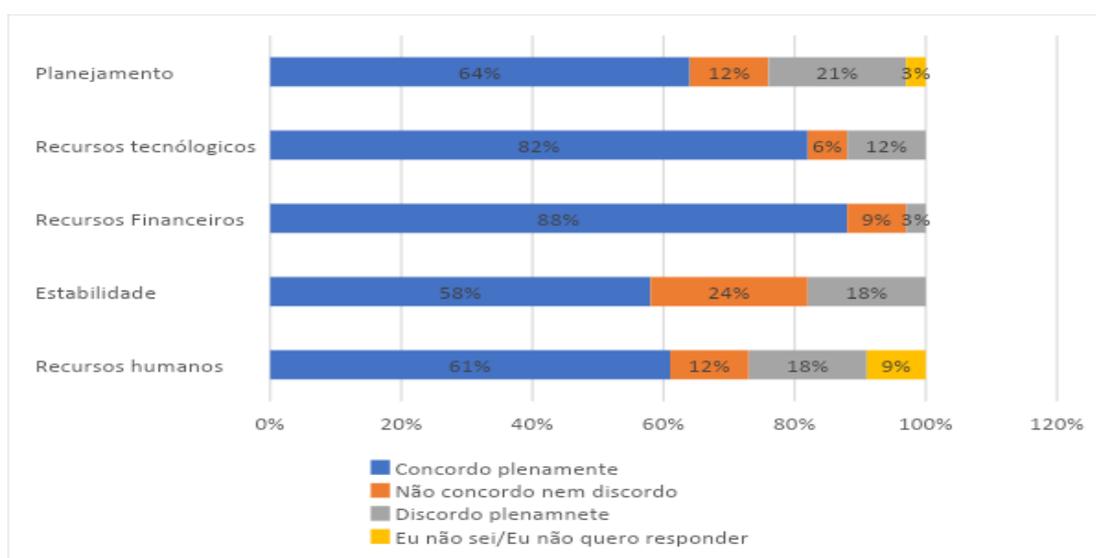
obstáculo; 64% que os processos de planejamento, monitoramento, avaliação representam um obstáculo para o bom desempenho do órgão; 61% que os recursos humanos são um obstáculo ao bom desempenho do órgão; e 58% concordam plenamente que a estabilidade do quadro dirigente é um obstáculo.

Comparando com o resultado da pesquisa do Ipea (2019) na burocracia federal, o maior percentual também foi para a percepção de que o orçamento se configura como o maior obstáculo ao seu bom desempenho, ficando o fator relativo aos recursos humanos em segundo lugar, enquanto na SEAGRO o segundo maior obstáculo percebido estava relacionado a falta de recursos tecnológicos.

Assim, é necessário que a secretaria, diante das dificuldades orçamentárias que estão ocorrendo tanto na esfera federal quanto no próprio órgão, realize uma adequação no planejamento orçamentário anual para que as disponibilidades sejam mais bem utilizadas na execução das políticas públicas. E ainda realização de aquisição de equipamentos para execução das atividades, e também de concurso público para adequação do quadro efetivo às necessidades da secretaria.

No gráfico a seguir observa-se o maior percentual para recursos financeiros, como obstáculo ao bom desempenho do órgão.

Gráfico 11 – Percentual de concordância quanto aos recursos que representam obstáculo



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

4.2.3 Seção conhecimento técnico específico

Esta seção apresenta os dados relativos a conhecimento técnico específico que é uma dimensão importante das capacidades técnico administrativas, que compreende a capacidade analítica individual, em que o indivíduo deve apresentar facilidade para a execução de tarefas que envolvem análise e utilização de ferramentas na execução das políticas públicas (WU, RAMESH; HOWLETT, 2015).

Tabela 5 – Conhecimento técnico específico

Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las:	MODA		MÉDIA	DESVIO PADRÃO
	OPÇÃO	(%)		
Definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública	8	21	3,67	2,31
Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de Business, programação em Java, Python ou R etc.).	7 e 8	27	4,71	2,96
Elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço.	8 e 9	24	3,67	2,75
Elaborar e acompanhar a execução de um instrumento de parceria (ex.: convênio, acordo de cooperação, termos de fomento e colaboração etc.).	8	30	4,13	3,41
Elaborar normativos claros e coerentes (ex.: projetos de lei, minutas de decretos e portarias etc.)	7	27	3,67	2,72
Realizar o processo de prestação de contas à auditoria	9	27	4,13	2,52

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nesta seção foi questionado aos participantes da pesquisa qual o grau de facilidade na realização de tarefas que envolvem o conhecimento técnico específico, em uma escala de 1 a 10, variando entre (1) muito difícil e (10) muito fácil. Como demonstra a tabela 5 a moda nas questões predominou o número 8, o que significa que os respondentes possuem facilidade na execução das tarefas técnicas.

Percebe-se que a SEAGRO apresenta certa facilidade na realização das tarefas desta seção, o que indica capacidade técnico administrativa em conhecimento técnico específico, se

comparada aos resultados da burocracia federal, cuja moda foi 8 em todas as opções (Enap, 2018), e a SEAGRO apresentou duas modas 9, nas opções “realizar o processo de prestação de contas à auditoria”, e “elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço”.

As maiores médias aparecem para a atividade utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação (4,71), elaborar e executar instrumentos de parcerias (4,13), e realizar processo de prestação de contas (4,13), assim essas tarefas são as que os gestores possuem maior facilidade de execução.

Considerando que Wu, Ramesh e Howlett (2015), relatam que a capacidade analítica individual, envolve a domínio técnico na execução das atividades, percebe-se que a SEAGRO neste quesito possui capacidade para execução da maioria das atividades, como “definir indicadores”, “utilizar novas ferramentas”, “elaborar, acompanhar e fiscalizar contratação de serviço”, “elaborar e acompanhar execução de um instrumento de parceria” e “realizar o processo de prestação de contas à auditoria”, pois apresentou moda 8 e 9 nestas atividades, e menos capacidade em “elaboração de normativos claros e coerentes”, que apresentou menor moda 7.

As menores médias, aparecem nas atividades definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento das políticas públicas (3,67), elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço (3,67), e elaborar normativos claros e coerentes como projetos de lei, minutas de decretos e portarias (3,67). Isto indica uma deficiência da SEAGRO, em especial quando se trata da tarefa de “definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento das políticas públicas”, uma vez que esta tem como objetivo verificar se os objetivos traçados nas políticas públicas estão sendo alcançados.

Comparando com a pesquisa do Enap (2018), a SEAGRO apresentou uma moda um pouco inferior (7) na opção de “elaboração de normativos claros e coerentes”, enquanto na pesquisa da burocracia federal a moda foi (8).² A profissionalização da burocracia também é necessária para a modernização do estado, mas isso não ocorre em todas as esferas, o que afeta a capacidade estatal das políticas públicas (SOUZA, 2017). Assim torna-se necessário que a SEAGRO ofereça capacitação a seu quadro efetivo, para melhorar o conhecimento técnico específico e, conseqüentemente, a execução dessas tarefas.

² Enap – Escola Nacional de Administração Pública. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultado do survey sobre o serviço civil no Brasil, 2018.

4.2.4 Seção habilidades administrativas

Quanto ao grau de facilidade na realização de algumas tarefas conforme demonstra a tabela as maiores modas foram para as opções “mobilizar parceiros”, e “obter apoio e mobilizar atores externos”, ambas apresentando moda 8.

Tabela 6 – Habilidades administrativas

Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você tem em realizá-las:	MODA		MÉDIA	DESVIO PADRÃO
	OPÇÃO	(%)		
Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns.	8	33	5,5	2,81
Identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública.	7	24	4,71	2,66
Defender posições institucionais em ambiente externo (Ex.:em instâncias participativas, junto à mídia, ao legislativo etc.).	7	27	4,71	2,71
Obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudança e inovações na política pública.	8	27	4,71	2,71
Construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política pública.	7	30	5,5	3,45

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nesta seção de habilidades administrativas foi questionado aos participantes da pesquisa qual o grau de facilidade na realização de algumas tarefas em uma escala de 1 para muito difícil e 10 para muito fácil. Conforme demonstra a tabela 6 a moda que predominou foi 7 e 8, o que demonstra que os participantes da pesquisa apresentam facilidade na realização das tarefas.

Mesmo a SEAGRO apresentando modas 7 e 8, tendo como base o trabalho realizado na burocracia federal pelo Enap (2018), esta análise demonstra que a SEAGRO apresenta médias um pouco abaixo das médias da pesquisa federal, demonstrando fraqueza em capacidades das habilidades administrativas para a realização de algumas tarefas. Na pesquisa do Enap (2018), na burocracia federal, a moda foi 8 para todas as opções; enquanto na SEAGRO, 3 (três) tarefas apresentaram moda 7: “Identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover

mudanças na política pública”, “defender posições institucionais em ambiente externos”, e “construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política pública”.

A respeito dessas habilidades políticas individuais, Wu, Ramesh e Howlett (2015) descrevem que o indivíduo precisa ter capacidade de influência interpessoal, de rede e comunicativa para melhor resultado nas políticas públicas.

As atividades que tiveram maiores médias, e portanto, são de maior facilidade foram: mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns (5,5); construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política pública (5,5); identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública, que aparece com média (4,71); defender posições institucionais em ambiente externos (Ex.: em instâncias participativas, junto à mídia, ao legislativo etc.) (4,71); obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudança e inovações na política pública (4,71), evidenciando assim, maior dificuldade na realização dessas últimas três tarefas.

Assim a SEAGRO precisa melhorar sua capacidade político-individual, uma vez que essas habilidades trazem inovação na implementação das políticas públicas e, conseqüentemente, melhores resultados. E isso pode ser feito através do desenvolvimento destas habilidades com o aumento das metas físicas de quantidade de pessoas capacitadas por ano – pois a SEAGRO já dispõe desta rubrica –, ou até mesmo com a realocação interna dos servidores que já possuem essa habilidade.

4.2.5 Seção habilidades de gerenciamento de pessoas

Tabela 7 – Habilidades de gerenciamento de pessoas

Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las	MODA		MÉDIA	DESVIO PADRÃO
	OPÇÃO	(%)		
Coordenar uma equipe	8	39	5,50	4,19
Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses	8	39	4,71	3,88

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nesta seção de habilidades de gerenciamento de pessoas foi questionado aos participantes da pesquisa sobre o grau de dificuldade na realização de algumas tarefas em uma escala de 1 para muito difícil e 10 para muito fácil. Como demonstra a tabela 7, o número que

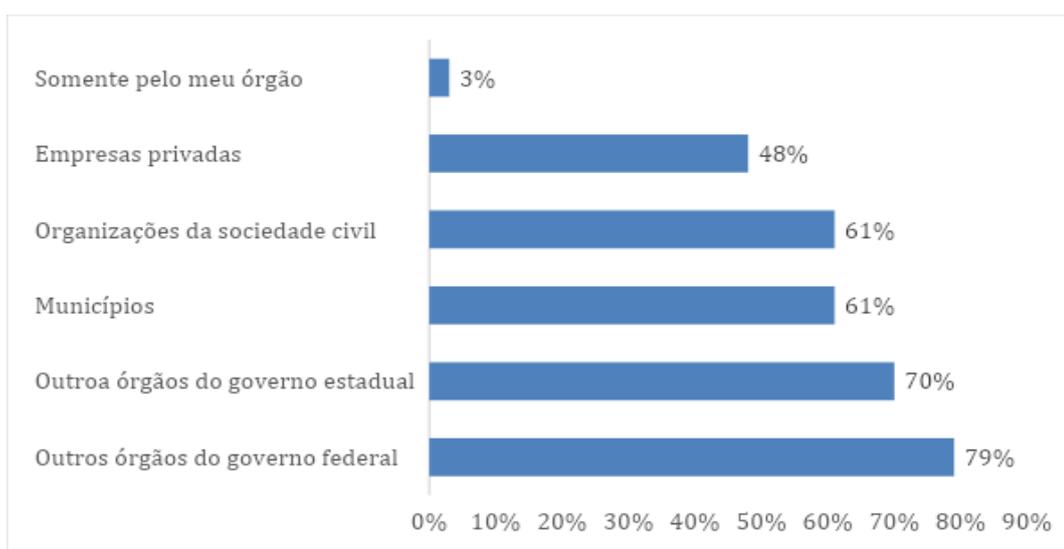
mais se repetiu foi o 8, esta moda então demonstra que os ocupantes dos cargos possuem habilidades individuais na execução das tarefas, e conseqüentemente isso reflete boa capacidade técnico administrativa. Neste quesito, os resultados da SEAGRO demonstram que os gestores possuem habilidades de gerenciamento de pessoas, que é uma dimensão da capacidade técnico administrativa, apresentando habilidade individual operacional conforme descreve (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

A maior média é para a atividade de coordenar equipe com (5,5) e posteriormente mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses demonstra média de (4,71). Quanto ao desvio padrão em relação à média observa-se alta dispersão dos dados, ou seja, as respostas não foram uniformes. Na pesquisa da Enap (2018), a opção coordenar uma equipe também apresentou a maior média, assim fica evidente a afirmação de (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), sobre as habilidades gerenciais como um recurso da capacidade operacional individual.

4.2.6 Seção colaboração intersetorial

Quanto à colaboração intersetorial, o gráfico a seguir demonstra maior percentual para interação com “outros órgãos do governo federal”.

Gráfico 12 – Percentuais de colaboração intersetorial



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nesta seção de colaboração intersetorial foi questionado aos participantes da pesquisa sobre as interações com outros órgãos e entidades a qual a política que trabalham são implementadas. Assim conforme demonstra o gráfico 12, a interação sobre a implementação da

política a qual trabalham ocorre (79%) com outros órgãos do governo federal, (70%) com outros órgãos do governo estadual, (61%) com os municípios, (61%) com organizações da sociedade civil, (48%) com empresas privadas e (3%) somente pelo próprio órgão.

O fato da maior interação ser com a esfera federal pode ser explicado pelo fato de as políticas públicas serem coordenadas pelo governo federal, e implementadas pela SEAGRO, como por exemplo, a política de agricultura familiar. O resultado aponta bastante interação com as outras esferas de governo e ainda com a sociedade civil e empresas privadas, o que denota participação na implementação das políticas públicas, um fator bem relevante na capacidade técnico administrativa da secretaria.

A respeito da coordenação Gomide e Pires (2014) relatam que o Estado democrático requer que as políticas públicas produzam resultados e, para que isso ocorra, é necessário que as burocracias governamentais tenham altas capacidades de coordenação e execução. A coordenação é a capacidade de reunir e alinhar organizações de diferentes origens na persecução de objetivos, ou seja, trabalhar juntos (LODGE; WEGRICH, 2014).

4.2.6.1 Colaboração intersetorial/Responsabilidades e instância

Ainda quanto à colaboração intersetorial, a tabela a seguir demonstra maior média para a opção “há clareza de papéis e responsabilidades de cada órgão envolvido na política pública”.

Tabela 8 – Colaboração intersetorial

Quanto a colaboração intersetorial, qual o grau de concordância com as afirmações	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
Há clareza de papéis e responsabilidade de cada órgão envolvido na política pública.	5,5	6	9	2,06
Há uma instância de coordenação intergovernamental em funcionamento no programa/política pública a qual você trabalha (ex.: grupo executivo, comitê, comissão ou grupo de trabalho).	4,71	5	7 e 8	2,05

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nesta subseção foi questionado aos participantes qual o grau de concordância para as opções, em uma escala de 1 para discordo totalmente e 10 para concordo totalmente. Quanto à colaboração intersetorial observa-se que "há clareza de papéis e responsabilidade de cada órgão", pois a moda foi 9, e que também "há instância de coordenação intergovernamental", pois apresentou bimodal para 7 e 8. A maior média foi para a clareza de papéis e responsabilidade (5,5), enquanto instância de coordenação intergovernamental apresentou média (4,71). Quanto ao desvio padrão as opções apresentaram pouca dispersão entre as respostas dos participantes.

Quanto aos instrumentos de coordenação, "clareza de papéis e responsabilidade de cada órgão" (ABRUCIO; GRIN, 2015) relatam que como os estados federados costumam ter mais de um governo agindo no mesmo setor, a interdependência exige instrumentos de coordenação entre esses governos.

Considerando que Wu, Ramesh e Howlett (2015), explanam que para que o órgão tenha capacidade estatal é necessário que haja colaboração intersetorial, então a SEAGRO apresentou relevante capacidade técnico administrativa no nível de recursos sistêmico operacional.

A respeito do fortalecimento das capacidades estatais nos entes subnacionais (BICHIR, 2016) relata que haja autonomia nas tomadas de decisões, regras para gerir e implementar as políticas públicas, recursos financeiros e humanos suficientes e articulação intersetorial efetiva.

4.2.6.2 Colaboração intersetorial/Normas, bases de dados e agendas

Em relação a colaboração intersetorial a tabela a seguir demonstra moda 1 para a opção "é usual disponibilizar a outros órgãos bases de dados ou informações relativas à política pública", o que indica grande concordância para esta afirmação. Enquanto as outras duas opções, "há normas conjuntas que facilitam a cooperação entre os órgãos" e "há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos", apresentaram moda 8, ou seja, maior discordância.

Tabela 9 – Colaboração intersetorial

Quanto a colaboração intersetorial, qual o grau de concordância com as afirmações	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
Há normas conjuntas que facilitam a cooperação entre os órgãos.	3,3	3	8	1,62
É usual disponibilizar a outros órgãos bases de dados ou informações relativas à política pública.	3,3	3,5	1	2,10

Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos.	3,3	3	8	1,42
--	-----	---	---	------

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nesta subseção, quando questionado aos participantes sobre qual o grau de concordância para as opções, em uma escala de 1 para concordo totalmente e 10 para discordo totalmente, a maior moda 1 apareceu para a opção é “usual disponibilizar a outros órgãos bases de dados ou informações relativas à política pública”, isso representa um ponto positivo da SEAGRO, neste quesito, pois demonstra que existe colaboração intersetorial na secretaria.

As médias para todas as opções foram (3,3), isso demonstra a necessidade de melhorar a colaboração intersetorial da secretaria. Quanto ao desvio padrão a dispersão entre as respostas para as opções de “competição de agenda”, foi de (1,42) e “existência de normas conjuntas que facilitam a cooperação”, foi de (1,62), representando assim que a secretaria precisa melhorar sua colaboração intersetorial nestes quesitos.

Comparando com os resultados da Enap (2018) a burocracia federal apresentou maior concordância em todos os quesitos, assim, principalmente no quesito “normas conjuntas que facilitam a cooperação”, é necessário que a SEAGRO aprimore sua colaboração intersetorial, uma vez que, a mesma apresenta existência de “disponibilização a outros órgãos de bases de dados ou informações relativas às políticas públicas.

4.2.6.3 Interação com atores/organizações

Quanto à interação, a Tabela 10 demonstra uma moda de valor 4 para todas as opções, ou seja, “frequentemente” apresentou o maior percentual para todos os itens.

Tabela 10 – Frequência de interação com atores/organizações

Com que frequência você interage com atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?	Moda		Nunca		Raramente		Eventualmente		Frequentemente		Sempre	
	Qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%
Outras áreas da minha secretaria	4	61	0	0	0		2	6	10	61	11	33
Outras secretarias ou entidades do Governo estadual	4	48	0	0	1	3	8	24	16	48	8	24
Governos municipais	4	36	0	0	9	27	8	24	12	36	4	12

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

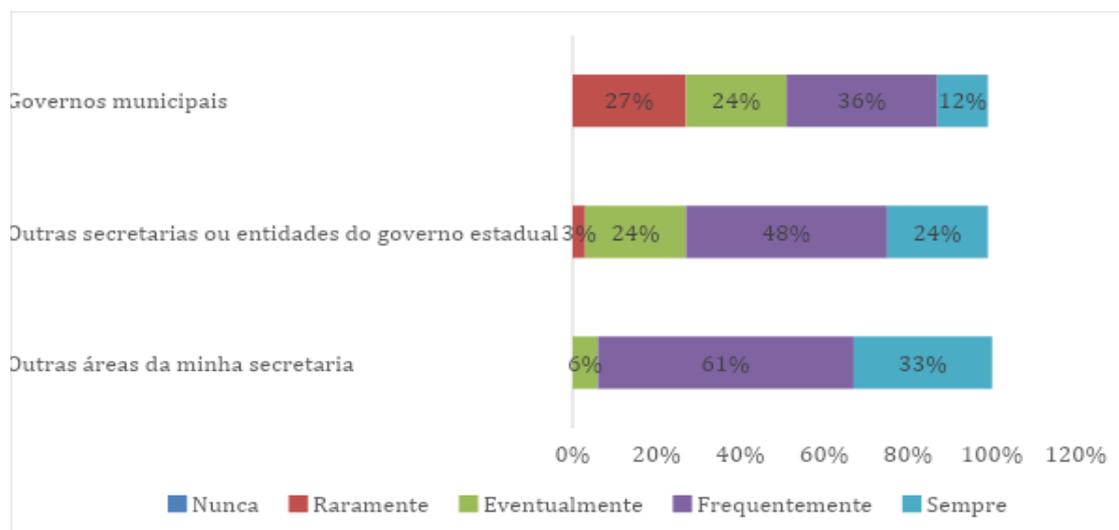
Nesta seção foi questionado aos participantes sobre a frequência com que os atores/organizações interagem para executar seu trabalho na política pública, e como demonstra a tabela 10, a opção que mais se repetiu foi a “frequentemente”. Assim, o maior percentual de resposta neste quesito foi 61% para outras áreas da mesma secretaria, seguido de 48% para outras secretarias do governo estadual, e 36% para os governos municipais.

Assim, a SEAGRO apresenta uma capacidade de coordenação interna, assim como uma boa interação com as outras secretarias e entidades do governo, reduzindo esta interação para com os governos municipais. Então, como descrevem Lodge e Wegrich (2014), a capacidade estatal envolve a coordenação, que é a capacidade de reunir e alinhar organizações de diferentes origens na persecução de objetivos, ou seja, trabalhar juntos. Neste sentido, a SEAGRO precisa fortalecer esta capacidade de interagir com os governos municipais.

Ainda sobre a coordenação, Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) reforçam que o Estado aparece como um ente a mais com poucas responsabilidades diferentes dos municípios, o que é evidenciado pela literatura, mostrando uma fraqueza dos estados frente à construção das políticas públicas e de coordenação com os municípios.

Quanto aos percentuais de frequência de interação, o Gráfico 13, a seguir, demonstra um maior percentual de alta frequência (61%) para a opção “outras áreas da minha secretaria”, o que demonstra que a secretaria tem capacidade de coordenação interna, mas que precisa melhorar a interação com as outras áreas, as quais são: “outras secretarias ou entidades do governo estadual” (48%) e “governos municipais” (36%), uma vez que as políticas públicas que são executadas pela SEAGRO também são implementadas por estes atores.

Gráfico 13 – Percentual de interação com atores/organizações



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Comparando o resultado desta interação da SEAGRO com o resultado da pesquisa da Enap (2018), observa-se que a burocracia federal interage menos ainda com os governos estaduais, pois o seu maior percentual neste quesito foi de 32% para a opção “nunca”, e ainda, no quesito interação com “outros ministérios ou entidade do governo federal”, 28% para a opção “eventualmente”, demonstrando que a SEAGRO obteve melhores percentuais de interação para além da própria secretaria.

4.2.7 Seção colaboração interfederativa

Quanto à colaboração interfederativa, observa-se conforme a Tabela 11 que a maior média (4,13) foi para a opção “existem instrumentos e estratégias que facilitam a cooperação do meu órgão e municípios”. Entretanto, percebe-se que a interação com os governos municipais é baixa, conforme previamente indicado no resultado da Tabela 9, que apresentou o menor percentual da opção “frequentemente” na interação com os “governos municipais”.

Tabela 11 – Colaboração interfederativa

Dado que a política pública é implementada com estados e municípios, o quanto você concorda com as informações abaixo:	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
Há clareza de papéis e de responsabilidade de cada ente da federação.	3,67	4	8	2,45
Existem instrumentos e estratégias que facilitam a cooperação do meu órgão e municípios (ex.: sistemas de informações, grupos intergovernamentais etc.).	4,13	3,5	8	2,42
A legislação vigente contribui para estimular a cooperação entre Governo Federal, estados e municípios.	3,67	3	7	2,54
Há resistência de estados e municípios em cooperar com o Governo Federal.	3,67	4	2 e 3	1,25

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nesta seção foi questionado aos participantes acerca da concordância com algumas afirmações, conforme descritas na Tabela 11, tendo estabelecido uma escala em que o valor 1 corresponde para “discordo totalmente” e 10 para “concordo totalmente”. Assim, o item que obteve maior concordância foi o “existem instrumentos e estratégias que facilitam a cooperação do meu órgão e municípios”, com uma média de 4,13, mediana de 3,5, moda 8, e desvio padrão de 2,42. A opção que apresentou menor concordância – com uma média 3,67, com modas 2 e 3, menor dispersão nas respostas, e com desvio padrão de 1,25 – foi a opção “há resistência de estados e municípios em cooperar com o governo federal”, o que demonstra que os respondentes, em sua maioria, discordam que exista essa resistência.

Então, não há uma resistência do estado em cooperar com o governo federal, há instrumentos que facilitam a cooperação da SEAGRO com os municípios, porém, essa cooperação é menos frequente (conforme dados do Gráfico 13). A respeito da colaboração interfederativa, Pires e Gomide (2014) afirmam que para alcançar a capacidade estatal e ainda conciliar o desenvolvimento com os direitos democráticos, é essencial que sejam feitos arranjos institucionais. A sugestão, nesse sentido, é que é preciso ir além da construção de uma capacidade técnico-administrativa e política, e da interação entre os atores políticos, sociais e de controle, mas é necessária uma inter-relação dos entes.

Assim, considerando a dimensão técnico-administrativa, a SEAGRO apresenta pontos fortes como a frequência de elaboração de relatórios e a operacionalização de bases de dados e sistemas de informação; a facilidade na execução de algumas tarefas como definir indicadores, elaboração, acompanhamento e fiscalização de processos de contratação de serviços; a realização de prestação de contas; a mobilização de parceiros e obtenção de apoio externo para promover inovação na política pública; a coordenação de sua equipe, mediação de conflitos interpessoais; a articulação com outros órgãos do governo estadual e federal; e a existência de instrumentos que estimulam a cooperação entre os governos.

No entanto, a SEAGRO também apresenta pontos fracos na dimensão técnico-administrativa, como uma maior utilização do recurso informacional mídia e imprensa; encara o recurso orçamentário como o maior obstáculo ao bom desempenho do órgão; uma deficiência na realização da tarefa de elaboração de normativas; uma dificuldade na execução de atividades administrativas, como identificar janelas de oportunidade e defender posições institucionais em ambientes externos; a pouca articulação com organizações da sociedade civil, empresas

privadas e governos municipais; e a falta de utilização dos instrumentos existentes que facilitam a cooperação com os municípios.

No próximo capítulo são apresentados os resultados da pesquisa relativos à dimensão político-relacional da SEAGRO.

5 DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL

5.1 Seção instâncias de participações sociais

Em relação às instâncias de participação social, a Tabela 12 demonstra que predominou as modas 3 e 4, que são os itens “eventualmente” e frequentemente” para todas as opções, o que representa pouca interação para as opções que apresentaram moda 3 e maior interação para as opções que apresentaram moda 4.

Tabela 12 – Frequência de interação com instâncias de participações sociais

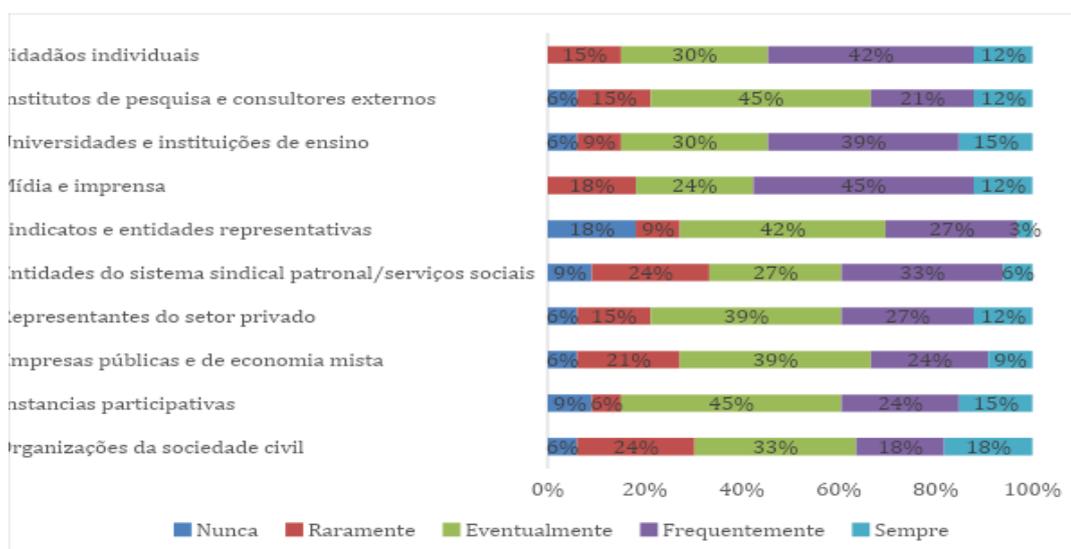
Com que frequência você interage com os atores /organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?	Moda		Nunca		Raramente		Eventualmente		Frequentemente		Sempre	
	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%
Organizações da sociedade civil (Ongs., associações, movimentos sociais, fundações e outras entidades sem fins lucrativos).	3	33	2	6	8	24	11	33	6	18	6	18
Instancias participativas (conselhos de políticas públicas, conferências etc.).	3	45	3	9	2	6	15	45	8	24	5	15
Empresas públicas e de economia mista.	3	39	2	6	7	21	13	39	8	24	3	9
Representantes do setor privado (Ex.:empresas e grupos empresariais).	3	39	2	6	5	15	13	39	9	27	4	12
Entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais (Ex.: CNI, CNA, Sesi, Senai, etc.).	4	33	3	9	8	24	9	27	11	33	2	6
Sindicatos e entidades representativas de empregados e trabalhadores.	3	42	6	18	3	9	14	42	9	27	1	3
Mídia e imprensa.	4	45	0	0	6	18	8	24	15	45	4	12
Universidades e Instituições de ensino.	4	39	2	6	3	9	10	30	13	39	5	15
Institutos de pesquisa e consultores externos.	3	45	2	6	5	15	15	45	7	21	4	12
Cidadãos individuais.	4	42	0	0	5	15	10	30	14	42	4	12

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Quando questionados a respeito da frequência com que interagem com alguns atores e organizações para a execução do trabalho na política pública (Tabela 12), a maior moda foi para “frequentemente”, nas opções “Mídia e imprensa” (45%), “cidadãos individuais” (42%), “universidades e instituições de ensino” (39%), e “entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais” (33%). Todas as outras opções apresentaram moda para “eventualmente”, o que caracteriza pouca interação com as outras entidades, mas ainda assim há alguma interação, pois em comparação com a pesquisa do Enap (2018), a moda foi para “nunca” na maioria das opções.

Assim, a SEAGRO apresenta uma relativa capacidade de interação com outras entidades para a execução de suas políticas públicas, tendo que expandir sua interação com as instâncias de participações sociais para melhorar sua capacidade político-relacional. Em um estudo de Pires e Gomide (2016), em que foi realizada uma comparação entre programas federais, os autores concluíram que uma maior interação dos agentes estatais com os políticos, bem como a existência de canais de participação da sociedade trazem inovação para as políticas públicas. Ainda sobre essa interação, Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014) destacam que para desenvolver capacidades estatais é necessário diálogo dos entes estatais e societários. As políticas públicas precisam ser discutidas para além do corpo estatal, é preciso haver envolvimento da sociedade e dos setores privados.

Então, a SEAGRO precisa criar espaços de participação em que os diversos atores possam contribuir com a implementação de políticas públicas. Esses espaços podem surgir de mecanismos de sugestões dentro da própria secretaria, bem como da realização de convites para organizações e entidades dos setores privados, sindicais e instituições para participarem de reuniões sobre as políticas públicas.

Gráfico 14 – Percentuais de interação com instâncias de participações sociais

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

5.2 Seção níveis de negociação e interlocução entre os poderes, executivos, legislativo e judiciário e relacionamentos com organizações internacionais

Em relação aos níveis de negociação e interlocução entre os três poderes, na tabela 13, observa-se uma moda 4, ou seja, apenas para a opção “órgãos de controle (CGU, TCU)”, o que demonstra que com estas organizações a interação da SEAGRO é mais frequente.

Tabela 13 – Frequência de interação com níveis de interlocução entre os poderes e relacionamentos com organizações internacionais

Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?	Moda		Nunca		Raramente		Eventualmente		Frequentemente		Sempre	
	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%	qtd	%
Representantes do poder legislativo	2	45	1	3	15	45	6	18	9	27	2	6
Representantes do poder judiciário e Ministério Público	2 e 3	42	1	3	14	42	14	42	4	12	0	0
Órgãos de controle (CGU, TCU)	4	33	4	12	8	24	9	27	11	33	1	3
Governos de outros países	1	42	14	42	13	39	5	15	1	3	0	0
Organizações internacionais	2	39	11	33	13	39	7	21	2	6	0	0

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Já acerca destas interações, os participantes foram questionados acerca da frequência com que eles interagem com atores/organizações na execução do trabalho na política pública e, como demonstra a Tabela 13, a maior moda foi para “frequentemente”, na opção “Órgãos de controle (CGU, TCU)”, com 33%. Isso revela um ponto forte na capacidade político-relacional

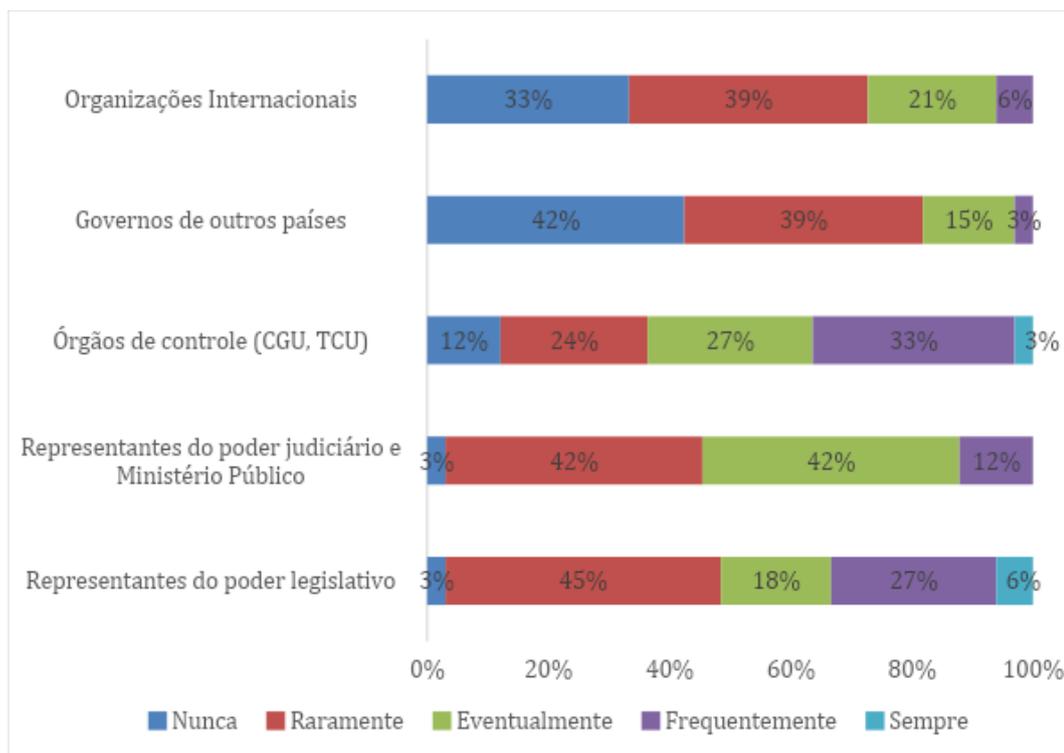
da SEAGRO, pois como estes órgãos são corretivos e orientadores, essa interação viabiliza melhores ações, como implementações nas políticas públicas com base nas recomendações desses órgãos. Em contrapartida, a menor moda “nunca” apareceu na opção “governos de outros países” (42%), o que demonstra que a secretaria precisa melhorar neste quesito de sua capacidade, pois a interação com outros países pode trazer conhecimento e aprimoramento das ações, bem como na implementação das políticas públicas.

Quanto à interação com os representantes do “poder legislativo” que apresentou percentual de 42% para a opção raramente e 42% para interação com os “representantes do poder judiciário e ministério público”, é preciso que a SEAGRO adote medidas de expansão dessa interação, que pode ser realizada com a disponibilização do setor jurídico da secretaria para participar mesmo que indiretamente da criação de leis do estado e também procurar trazer as decisões dos órgãos superiores relacionados às políticas públicas.

No que concerne a esta interação, Bichir (2015) afirma que as capacidades estatais compreendem as habilidades dos estados na formulação e implementação de suas políticas e, ainda, as formas de interação entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes. Huerta e Montes (2013) ressaltam que a capacidade institucional é composta por uma multiplicidade de fatores, entre estes, a capacidade política que enquadra a interação dos atores estatais e políticos com os setores socioeconômicos e também, com outros países.

Já em relação aos níveis de negociação e interlocução entre os poderes, e ao relacionamento com organizações internacionais, o Gráfico 15 demonstra nenhuma interação na opção “sempre” para os itens “organizações internacionais”, “governos de outros países”, e “representantes do poder judiciário e ministério público”. Comparando o resultado da SEAGRO com o da pesquisa da Enap (2018), a burocracia federal apresentou pouquíssima interação nestes itens, na opção “sempre”, “organizações internacionais” (5%) e “governos de outros países” (3%).

Gráfico 15 – Percentuais de interação com níveis de interlocução entre os poderes e relacionamentos com organizações internacionais



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Este resultado demonstra que a SEAGRO precisa expandir sua interação com os atores externos, pois a interação com os governos de outros países, por exemplo, pode contribuir na implementação das políticas públicas internas com utilização de formas de implementação que deram certo nesses países.

Na dimensão político-relacional a SEAGRO apresenta pontos fortes como: a interação com entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais, mídia e imprensa, universidades e instituições de ensino, cidadãos individuais, e com órgãos de controle (CGU, TCU); mas apresenta também pontos fracos como a baixa interação com organizações da sociedade civil, conselhos de políticas públicas, empresas públicas e de economia mista, representantes do setor privado, sindicatos e entidades representativas de empregados e trabalhadores, institutos de pesquisa e consultores externos, com os representantes do poder judiciário e ministério público, governos de outros países, e com organizações internacionais.

No próximo subitem é apresentado um quadro com a síntese dos pontos fortes e fracos das duas dimensões, técnico-administrativa e político-relacional da SEAGRO e ainda as sugestões de melhoria que a secretaria pode adotar para melhorar sua capacidade estatal.

Quadro 4 – Síntese dos pontos fortes, fracos e sugestões de melhoria

Dimensão	Nível	Indicador de avaliação	Pontos fortes	Pontos fracos	Sugestões de melhorias
Capacidade de atendimento e sustentabilidade	Técnico	Coleta e análise de dados	<ul style="list-style-type: none"> - Utilização de dados informacionais de atores não governamentais. - Maior frequência de elaboração de relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões. - Maior frequência de operacionalização de bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação da política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca utilização dos recursos informacionais, dados estatísticos ou resultados de pesquisa; de dados de monitoramento e avaliação dos resultados de programas/políticas públicas (Ex: resultados físicos, impacto etc.). - Pouca utilização de pareceres e decisões judiciais. - Pouca utilização de recomendações e determinações produzidas por órgãos de controle. - Pouca utilização de opinião de especialistas e organismos internacionais. - Pouca utilização de informações geradas por grupo de interesse; e mídia tradicional. - Muita utilização do recurso informacional mídia social ou redes sociais, com maior percentual para “todos os dias”. - Pouca elaboração de textos normativos, com maior frequência para “eventualmente”. 	<ul style="list-style-type: none"> - A SEAGRO precisa adotar medidas para maior utilização dos recursos informacionais que forneçam segurança na tomada de decisões nas políticas públicas, como os dados de monitoramento e avaliação dos resultados de políticas públicas, pois estes dados podem contribuir na implementação das políticas a partir da experiência de outras. - Procurar utilizar também as opiniões de especialistas e organismos internacionais, pois a experiência vivenciada por outro país pode servir de base para que os mesmos erros não sejam cometidos na execução da política pública.
		Recursos humanos, financeiros e tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro de efetivo insuficiente para as demandas da secretaria; - Estabilidade do quadro de servidores representa um obstáculo para o andamento das atividades; - Recursos financeiros são o maior obstáculo ao bom desempenho do órgão; - Recursos Tecnológicos insuficientes para a realização das tarefas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Quadro de efetivo insuficiente para as demandas da secretaria; - Estabilidade do quadro de servidores representa um obstáculo para o andamento das atividades; - Recursos financeiros são o maior obstáculo ao bom desempenho do órgão; - Recursos Tecnológicos insuficientes para a realização das tarefas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar concursos para prover o quadro efetivo total da secretaria. - Adoção de incentivos para capacitação permanente do quadro, que pode ser feito através de programa de remuneração por desempenho. - Realizar destinação orçamentária no início dos exercícios para aquisição de equipamentos. - Realização de adequação do planejamento orçamentário, para melhor execução das políticas e conseqüentemente o bom desempenho do órgão.
		Conhecimento técnico	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta facilidade na realização das tarefas de definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública; na utilização de novas ferramentas e tecnologias da informação e comunicação para otimizar o trabalho; 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta dificuldade na elaboração de normativos claros e coerentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de capacitação dos servidores que precisam elaborar normativos, para desenvolvimento deste conhecimento técnico específico.

específico	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta facilidade na realização de elaboração, acompanhamento e fiscalização de processo de contratação de serviço e instrumentos de parceria; - Apresenta facilidade na realização de processo de prestação de contas à auditoria. 		
Habilidades administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta maior facilidade na realização da tarefa de mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns. - Apresenta facilidade para obter apoio e mobilizar atores externos e seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta menor facilidade para na realização das tarefas de identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública; - Apresenta menor facilidade na tarefa de defender posições institucionais em ambientes externos. - Apresenta menor facilidade para construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de capacitação para desenvolver as habilidades administrativas, como cursos voltados para o desenvolvimento da habilidade de relacionamento interpessoal dos servidores que precisam executar as tarefas que exigem essa habilidade individual, ou até mesmo realocação dentro da secretaria dos servidores que apresentam essas habilidades.
Habilidades de gerenciamento de pessoas	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta facilidade na atividade de coordenar uma equipe. - Apresenta facilidade para mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses. 		
Colaboração Intersetorial	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta articulação com outros órgãos do governo estadual. - Apresenta articulação mais ainda com outros órgãos do governo federal, pelo fato das políticas públicas serem coordenadas pela esfera federal. - A articulação é maior com os outros órgãos do que somente na própria secretaria. - Possui clareza de responsabilidades dos envolvidos nas políticas públicas. - Possui coordenação intergovernamental em funcionamento para as políticas públicas. - Disponibiliza a outros órgãos informações relativas às políticas públicas. - Inexistência de competição de agenda e recursos entre os órgãos. - Possui interação com as outras áreas da secretaria. - Existência de interação com outras secretarias ou entidades do governo estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta menos articulação com os municípios e organizações da sociedade civil, se comparada com a articulação federal e estadual. - Apresenta menos articulação com as empresas privadas. - Inexistência de normas conjuntas que facilitem a cooperação entre os órgãos. - Apresenta pouca interação com os governos municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de comissões internas para incrementar a colaboração intersetorial, a partir da busca de parcerias com os municípios, empresas privadas e demais órgãos.

	Colaboração interfederativa	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de clareza de responsabilidades de cada órgão da federação. - Existência de instrumentos e estratégias que facilitem a cooperação da secretaria com os municípios. - Existência de legislação vigente que contribui para estimular a cooperação entre governo federal, estados e municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de utilização dos instrumentos que facilitam a cooperação da secretaria com os municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoção de medidas que visem a utilização dos instrumentos e da legislação que servem para incentivar a colaboração interfederativa, que pode ser feita com reuniões com os representantes dos municípios a respeito das políticas públicas e suas implementações.
P o l í t i c o - R e l a c i o n a l	Instâncias de participações sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de interação frequente com as entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais (ex.: CNI, CNA, Sesi, Senai etc.). - Existência de interação frequente com a mídia e imprensa. - Existência de interação frequente com as Universidades e instituições de ensino. - Existência de interação frequente com os cidadãos individuais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta pouca interação com as Organizações da sociedade civil, (OONGs, associações, movimentos sociais, fundações e outras entidades sem fins lucrativos). - Apresenta pouca interação com as instâncias participativas (conselhos de políticas públicas, conferências etc.). - Pouca interação com as empresas públicas e sociedade de economia mista. - Pouca interação com os representantes do setor privado (ex.: empresas e grupos empresariais). - Pouca interação com os sindicatos e entidades representativas de empregados e trabalhadores. - Pouca interação com os institutos de pesquisa e consultores externos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Abrir canais de participações sociais que podem ser realizados através da disponibilização de um espaço no site da secretaria para receber sugestões e até mesmo na própria secretaria, bem como convites para reuniões com a finalidade de discutir sobre a execução de políticas públicas através de convites para participação de associações, conselhos de políticas públicas, setor privado, representantes sindicais e institutos de pesquisa.
	Níveis de negociação e interlocação entre os poderes executivos, legislativo e judiciário	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de interação com os órgãos de controle (CGU, TCU). 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta pouca interação com os representantes do poder legislativo. - Pouca interação com os representantes do poder judiciário e ministério público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar o setor jurídico da secretaria a acompanhar e participar mesmo que indiretamente das criações de leis do estado e a manter-se sempre informado das decisões dos órgãos judiciais sobre assuntos relacionadas as políticas públicas.

		Relacionamentos com organizações internacionais		<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta pouca interação com governos de outros países. - Pouca interação com Organizações internacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adoção de medidas como, a troca de experiência com os governos de outros países e com as organizações internacionais, buscando informações sobre os resultados das políticas públicas no âmbito internacional, para poder implementar as políticas de responsabilidade da secretaria.
--	--	---	--	--	---

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Assim, a SEAGRO apresentou pontos fortes na dimensão técnico administrativa, como: frequência de elaboração de relatórios e pareceres; facilidade de operacionalização de bases de dados e sistemas de informação; realização de alguma tarefas como a mobilização de parceiros e atores externos para promover inovação nas políticas públicas; coordenação da equipe e mediação de conflitos interpessoais; articulação com órgãos do governo estadual e federal; assim como a existência de instrumentos que facilitam a cooperação entre os governos. Todavia, ela também apresentou pontos fracos, como: pouca utilização de recursos informacionais que ofereçam confiabilidade na tomada de decisão nas políticas públicas, tais como dados estatísticos, pareceres e decisões judiciais; o fator orçamentário como o principal obstáculo para o bom desempenho do órgão; dificuldade de elaboração de normativas; e pouca interação com os municípios.

A SEAGRO também apresentou pontos fortes na dimensão político-relacional como a interação com algumas instâncias de participação social, tais como entidades do sistema sindical patronal, mídia e imprensa, universidades e instituições de ensino, cidadãos individuais e órgãos de controle; mas apresentou pontos fracos como a baixa interação com organizações da sociedade civil, conselhos de políticas públicas e conferências, setor privado, com o poder legislativo, judiciário e com os governos e organizações internacionais.

Desta forma, foram elencadas algumas sugestões de melhoria que a SEAGRO pode adotar para melhorar seus pontos fracos nas duas dimensões das capacidades estatais, como utilizar os dados de monitoramento e avaliação dos resultados de políticas públicas; realizar capacitação permanente do quadro de técnicos; adequar o planejamento orçamentário; buscar parcerias com o setor privado e com os municípios; utilizar os instrumentos que viabilizam a cooperação entre os governos – que pode ser realizada através de reuniões entre estes; abrir canais de participação social nas políticas públicas, como a disponibilização de espaços para sugestões; incentivar o setor jurídico a participar das criações de leis do estado; e buscar informações sobre os resultados de políticas públicas nos governos de outros países.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral analisar as capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins. Os objetivos específicos foram identificar as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura, analisar os seus pontos fortes e fracos, e apresentar sugestões de melhorias a partir das deficiências encontradas.

Para a consecução dos objetivos desta pesquisa, foi realizada uma pesquisa documental que contemplou a legislação que embasa a administração direta e indireta do Estado do Tocantins, a carta de serviços da SEAGRO, e pesquisa bibliográfica sobre o papel do Estado, sobre as reformas administrativas, políticas públicas e capacidades estatais. Como instrumento da pesquisa foi utilizado um questionário que foi elaborado a partir da adaptação de 2 (dois) questionários aplicados em pesquisas na burocracia federal: um do Enap (2018) e o outro do Ipea (2019). O referido instrumento foi aplicado para 33 (trinta e três) gestores da SEAGRO, dentre os quais se encontram secretários, diretores e gerentes. Posteriormente, foi realizada a análise dos dados da pesquisa por meio de estatística descritiva, e da referência biobibliográfica utilizada para embasar este estudo.

Os resultados da pesquisa apontam semelhanças com alguns resultados das pesquisas realizadas na burocracia federal e utilizadas como base neste trabalho, como no perfil sociodemográfico, sendo a maioria dos gestores do sexo masculino, na faixa etária de até 46 anos de idade, formação em graduação e especialização, e não-filiados em partido político. No quesito servidores efetivos, a secretaria apresentou um percentual abaixo das pesquisas da burocracia federal, o que demonstra a questão de os entes subnacionais ainda terem um corpo efetivo com falta de concursos para provisão de seus cargos, necessitando assim que a secretaria realize concursos.

Na dimensão técnico-administrativa, assim como na pesquisa do Enap (2018), a secretaria destacou-se pela utilização de mídia social, um fato que necessita ser observado com muita atenção, pois essa fonte de dados não oferece segurança e confiabilidade. Quanto aos recursos, a secretaria evidenciou que a questão orçamentária é o maior obstáculo para o bom desempenho do órgão. Esta problemática também é encontrada na burocracia federal, demandando nesta situação um estudo avaliativo deste cenário, não somente no caso estadual, mas para todas as esferas do governo, uma vez que isto envolve fatores institucionais e a consequente divisão dos recursos aos entes subnacionais.

No que diz respeito às habilidades administrativas para algumas tarefas, percebe-se que mesmo o corpo burocrático estadual tenha uma boa formação, eles ainda possuem certa dificuldade para algumas tarefas, o que demonstra que a secretaria deve fazer maiores investimentos em capacitação para o corpo técnico-administrativo.

Em relação à colaboração intersetorial, o quesito que chama bastante atenção é que “há clareza de papéis e responsabilidade de cada órgão envolvido na política pública”, mas não “há normas conjuntas que facilitam a cooperação entre os órgãos”, o que evidencia que as dificuldades enfrentadas por cada ente não são resolvidas em conjunto com os outros entes. Já acerca da interação para a execução de suas políticas públicas, a secretaria demonstrou interagir melhor com as outras áreas da própria secretaria e com outras secretarias e entidades do governo estadual, e tendo pouca interação com os municípios.

No quesito instâncias de participação social na dimensão político-relacional, a SEAGRO apresentou interação com a mídia social, cidadãos individuais, instituições de ensino, e entidades sindicais, necessitando expandir seus canais de relacionamento com outras instâncias como os conselhos de políticas públicas em que a secretaria apresentou uma participação eventual. A respeito deste item, Gomide, Pereira e Machado (2018) descrevem que na dimensão político-relacional da capacidade estatal, é necessário que haja canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios. E Wu, Ramesh e Howlett (2015) afirmam que as habilidades e competências na capacidade política envolvem a participação da sociedade civil.

Ainda na dimensão político-relacional, no nível de interlocução com os poderes legislativo, executivo e judiciário, a secretaria apresentou maior interação com os órgãos de controle, demandando uma expansão do seu relacionamento com os outros poderes para desenvolver sua capacidade político-relacional. A secretaria apresentou nenhuma interação com governos de outros países e pouquíssima interação com organizações internacionais. Neste sentido, Huerta e Montes (2013) relatam que a capacidade política enquadra a interação dos atores estatais e políticos com outros setores, bem como com outros países.

Assim, esta pesquisa revela que apesar da secretaria apresentar necessidade de aprimorar suas capacidades estatais nas duas dimensões, tanto na técnico-administrativa quanto na político-relacional, a SEAGRO apresenta pontos fortes como a formação de seu corpo técnico, e a facilidade na execução de algumas tarefas; mas também apresenta pontos fracos, pois precisa capacitar melhor seu corpo técnico para ter um melhor desempenho das atividades, interagir com os municípios, com os representantes do poder legislativo e judiciário, e com as organizações e governos internacionais.

A pesquisa demonstra ainda que na dimensão político-relacional, mesmo os resultados apresentando certa interação com algumas instâncias, este quesito requer que a secretaria melhore seus canais de participação da sociedade civil e também com outras entidades para assim desenvolver suas capacidades estatais e obter melhores resultados em suas políticas públicas.

Desta forma a pesquisa buscou identificar as capacidades estatais da SEAGRO, e ficou evidente nos resultados encontrados que tanto na dimensão técnico-administrativa, quanto na político relacional, a secretaria destaca-se em alguns pontos e é deficitária em outros. A hipótese empírica da pesquisa é que com a melhoria das suas capacidades estatais, a mesma possa implementar adequadamente suas políticas e alcançar melhores resultados.

Para melhorar as capacidades estatais da SEAGRO foram sugeridas as seguintes medidas, as quais podem ser adotadas pela própria secretaria. Na dimensão técnico-administrativa seria interessante procurar utilizar os recursos informacionais que oferecem segurança na tomada de decisão das políticas públicas, como: opiniões de especialistas e organismos internacionais, realizar incentivos para a capacitação permanente do quadro – a qual pode ser realizada através de remuneração por desempenho –, adequação do planejamento orçamentário, e reuniões com os representantes dos municípios para incrementar a sua interlocução.

Na dimensão político-relacional foram sugeridas as seguinte medidas: abertura de canais de participações sociais como a disponibilização de espaço para sugestões, bem como o envio de convites para reuniões com a finalidade de discutir as ações; incentivar o setor jurídico da secretaria a participar dos momentos de criação de lei do estado; e a busca de informações sobre os resultados de políticas públicas no âmbito internacional para melhor implementação das políticas públicas da secretaria.

Assim, esperamos que esta pesquisa abra espaço para uma série de outras investigações que possam ser realizadas nos órgãos estaduais, e que contribua com a literatura do tema capacidades estatais, servindo de base para que a SEAGRO melhore suas capacidades estatais e, conseqüentemente, o resultado das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 23-57.*
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 39, n. 2, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2013, p. 129-163.*
- ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. From decentralization to federative coordination: The recent path of intergovernmental relations in Brazil. *In: **Second International Conference On Public Policy.** Milan, p. 1-4. 2015.*
- ADAMS, Gordon. **The iron triangle: the politics of defense contracting.** New Brunswick: Transaction Press, 1981.
- ADETUC – Agência do desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa. **Desenvolvimento da cultura**, 2020. Disponível em: <https://adetuc.to.gov.br/desenvolvimento-da-cultura/tocantins---historia/> Acesso em: 26 de mar. 2020.
- AGUILAR VILANUEVA, Luis F. Política Pública Una visión panorâmica. **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia)**. 1. ed. Naciones Unidas, Bolivia. 2012. 50p.
- ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. Discurso e Poder na Formulação de Políticas Públicas Ambientais: o caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Desenvolvimento em Questão**. v. 16, n. 44, p. 133-167, jul/set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.133-167>. Acesso: 26 mar.2020.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: ed. Fiocruz/Ed. FGV, 2012. 232p.
- ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogerio. **Os estados nas federações: Tendências gerais e o caso brasileiro.** Inter-American Development Bank. p. 1-35, 2014.
- BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa de Survey.** 2. ed. Belo Horizonte, UFMG, 1999, 519p.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais.** 8. ed. Florianópolis: UFSC, 2012, 318p.
- BARROS, Otávio. **Breve História do Tocantins.** FIETO: Araguaína, 1996.

BELIK, Walter. A Heterogeneidade e suas Implicações para as Políticas Públicas no Rural Brasileiro. **Revista de Economia Social e Rural**, Piracicaba-SP, v. 53, n. 1, p. 009-030, Jan/Mar, 2015.

BEZERRA, Francisco Marcelo Rodrigues. Os desafios da inteligência estratégica na agricultura. **Revista de política agrícola**. n. 1, p. 148, jan./fev./mar. 2018. Disponível em: http://www.acr.org.br/download/biblioteca/RPA_1.pdf. Acesso em: 28 mar. 2020.

BICHIR, Renata Mirandola. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do sul. **Texto para Discussão**. Brasília: Ipea, v. 1, p. 1-63, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24680. Acesso em: 30 mar. 2020.

BICHIR, Renata Mirandola. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 104-137. 2016. Disponível em: http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1625/file_1625.pdf Acesso em: 26 mar. 2020.

BOITTIN, Margareth.; DISTELHORST, Greg.; FUKUYAMA, Francis. **Reassessing the quality of government in China**. Toronto: Osgoode, 2016. Osgoode Legal Studies Research Paper Series, n. 197. Disponível em: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/olsrps/197> Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº. 9.739, 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9739.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 24 de julho de 2006; 185º da Independência e 118º da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 24 de março de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição (1988). Brasília, DF: Senado Federal. Atualizada 2016. 496p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 121, n. 1, jan-abr 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. n. 28, Curitiba jun. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. 1. ed. 2013.

CARDOSO JR., José Celso. Transformações recentes na administração pública federal **brasileira**: aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de análise. **Boletim de Análise Político-Institucional – IPEA**, n. 12, p. 1-6, 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estudos CEBRAP**, n. 101, p. 57-76, 2015.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira *et al.* Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão**, São Paulo – SP, Brasil, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: As Transações Institucionais e a Burocracia no Brasil – 59**. Ipea, Enap, 2018. 413p.

CINGOLANI, Luciana. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures, **UNU-MERIT**, 2013.

COSTA, Frederico Lustosa. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 69, p. 31-52, dez. 2018.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia Política**, v. 19, n. 39, p. 211-235, 2011.

D'AMARAL, Gabriela de Jesus. **Capacidades estatais e políticas urbanas: o caso da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo**. 2018 Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-06062018-111826/> . Acesso em: 28 mar. 2020.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira**. Brasília: Embrapa, 2018. 212 p.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018. 74 p.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, São Paulo, abr., 1993.

FARIA, José Ricardo Vargas; FARIA, José Henrique. A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351557760002>. Acesso em: 24 de mar. 2020.

FERNANDES, Fabiana Silva. **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública**. Cad. EBAPE.BR, v. 14, n. 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, jul./set. 2016.

FLEURY, Sonia. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 299-309, jul/ago. 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 175p.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas do Brasil**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila. BOSCHI, Renato Raul (Org.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, p. 536, 2016.

GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Ipea: Brasília, p.15-30, 2014.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. p. 85-104.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Portal da transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.to.gov.br/#!/servidores>. Acesso em: 27 de mar. 2020.

GRIN, Eduardo José. **Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira**. 2016. 406f. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2016.

GRISA, Cátia; KATO, Karina Yoshie Martins; FLEXOR, Georges Gérard. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan./jun. 2017.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba - SP, v. 52, n. 1, p. 125-146, fev. de 2015.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores Revista de Administração Pública. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, Brasil. v. 47, n. 2, mar./abr. p. 357-378, 2013.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Londres: [S.n.], 1993 [GAPI-UNICAMP].

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation & Governance**. Wiley Publishing Asia, p. 1-13, 2015.

HOWLETT, Michael. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, p. 173-182, 2015.

HUERTA, Angelica Rosas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n. 30, p. 119-134, 2008.

HUERTA, Angelica Rosas; MONTES, Verônica Gil. La capacidad institucional de gobiernos locales em la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. **Revista Mexicana de Análisis Político y Administración REMAP**, Guanajuato, v. 2, n.2 p. 113-138, 2013. Disponível em: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/58>. Acesso em: 30 de mar. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agro 2017**. 2017. Disponível em: https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/to.pdf. Acesso em: 26 de mar. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: Resultado do Survey sobre Governança aplicado no Brasil**. Projeto de Pesquisa Governança - “The Governance project” Relatório final do Survey, Brasília, 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Carta de conjuntura. **SEÇÃO VI Atividade econômica: desempenho do PIB**. Número 46, 1 ° trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200305_cc_46_pib.pdf Acesso em: 24 de mar. de 2020.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; LIMA, Jandir Ferrera. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia.; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, 1059-1079, jul./ago. 2015.

KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. **Economics & Politics**, v. 7, n. 3, p. 207–227, 1995.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. v. 49, n. 2, abr./jun. 1998.

LODGE, Martin. WEGRICH, Kai. **The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities**. 1. ed. 2014. 308p.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação :uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia Política**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p.2-18, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; FERREIRA, Alberto Mello. Desenvolvendo capacidades estatais: conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do Rio São Francisco. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 28, p. 5-36, 2014.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva. O que é Administração Pública. *In*: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcus Vinicius. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. (Org.), Juiz de Fora: 1. ed. UFJF, 2013. 246p.

MANN, Michael. The Autonomous Power of the State: Its origins, Mechanisms and results. **Archives européennes the sociologie**, v. 25, p. 185-213, 1984.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves Teixeira. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. *In* ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Organizadora.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. Foco nas Instituições e Ações Governamentais. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 259p.

MIZRAHI, Yemile. **Capacity enhancement indicator: review of the literature**. Washington, DC:World Bank Institute, 2003. 38p.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**. v. 8, issue 3, p. 377-387, 2006.

OSPINA, Sonia B. Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, p. 1-21, oct. de 2002.

O' TOOLE, Lawrence. Networks and Networking: the public administrative agendas. *Public Administration Review*, v. 75, Iss. 3, p. 361–371, 2014.

PAINTER, Martin.; PIERRE, Jon. Unpacking Policy Capacity: issues and themes. *In: PAINTER, Martin.; PIERRE, Jon. Challenges to State Policy Capacity*. New York, Palgrave Macmillan p. 1-18, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PEDROTI, Paula Macial. Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do programa nacional de Produção e uso do biodiesel. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Capacidades Estatais e Democracia, Ipea. p. 213-238, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre de Ávila. AMARAL, Lucas Alves. A revitalização da indústria naval no brasil democrático. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*, Brasília: Ipea, p. 187-212, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, p. 351-379, 2014.

POLIDANO, Charles. *Measuring public sector capacity*. *World Development*, v. 28, n.5, p. 805-822, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*/Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. 5 ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 260p. 2006.

RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. P.; SAGUIN, Kidjie. Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*, Singapore, n. 16-07, p. 1-36, may. 2016.

RAMESH, Michael; SAGUIN, Kidjie; HOWLETT, Michael P; XUN, Wu. Rethinking Governance Capacity as Organizational and Systemic Resources. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Working Paper Series*, Singapore, n. 16-12, p. 1-32, jun. 2016.

REZENDE, Fernando Antonio. **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2013. 312p.

RIBAS, João André Nascimento; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal?. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 45-54, 2018.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. 19p.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas Civitas. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun., p. 29-58, 2005.

SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO. **Relatório geral de ações de gestão**. Secretaria da Fazenda e Planejamento do estado do Tocantins. p. 1-5, 2016. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/285643/> Acesso em: 01 de mai. 2020.

SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO. **Produto interno bruto do Tocantins ótica da produção 2017**. Secretaria da Fazenda do estado do Tocantins. Disponível em: <http://www.sefaz.to.gov.br/estatistica/estatistica/produto-interno-bruto-pib-do-tocantins/> Acesso em: 01 de mai. 2020.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro. v. 43, n.2, p.347-69, mar./abr. 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E AQUICULTURA. **Carta de Serviços aos usuários**. Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura. SEAGRO, 2019. Disponível em: <https://seagro.to.gov.br/carta-de-servicos-ao-usuario/>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E AQUICULTURA. **Portal da transparência. Governo do Estado do Tocantins**. 2020. Disponível em: <http://www.transparencia.to.gov.br/pessoal/?m=&c=&n=&opt=4&o=11#!servidores> Acesso em: 01 de mai. 2020.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back. *In*: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; THEDA, Skocpol, **Strategies of Analysis in Current Research**, Cambridge, Cambridge University Press. p. 3-37, 1985.

SILVA, Marcos Vinicius Gonçalves Silva. PERON, Amanda Cristina Pasqualini. ZUBA, Marcio Eduardo. MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes. NASCIMNETO, Décio Estevão.

- SOUZA, Marília. A Administração Pública Societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de políticas Públicas**, v.22, n. 1, p. 372-394, 2018.
- SOIFER, Hillel David. Measuring state capacity in contemporary Latin America. **Revista de Ciência Política**, v. 32, n.3, p. 585–598, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/324/32425402004.pdf>. Acesso em 30 mar 2020.
- SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18 n. 51, p. 15-21, 2003.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.
- SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no brasil e na argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 536. p.
- SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v.51, n.1, p. 27-45 jan./fev. 2017.
- SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas Brasília: Ipea: Enap, 2018a. 413 p.**
- SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018b. 72 p.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.
- TILLY, Charles. **War Making and State Making as Organized Crime** Charles Till. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEVER, Dietrich; SKOPOL, Theda. **Bringing the State Back**. Cambridge University Press, p. 169-187, 1985.
- TOCANTINS. **Lei nº 3.421, de 8 de março de 2019**. Estado do Tocantins. Dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências. Republicada no Diário Oficial nº 5.316. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei3.421.19%20-%20Estrutura.PDF>. Acesso em: 24 de março de 2020.
- TOCK, Fabiana. **Os estados no Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e de São Paulo**. 2019. 157f. Dissertação (Escola de Administração de Empresas) – Fundação Getulio Vargas, 2019.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo editora atlas, 2. ed., 1998, 94p.
- VIEIRA, Sonia. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009. 160p.

VIDAL, Josep Pont. Uma observação autorreferencial na Defensoria Pública do estado do Pará. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 2, n. 1, p. 85-98, 2013.

VIDAL, Josep Pont. A Defensoria Pública do estado do Pará: uma observação sistêmica da capacidade institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 667-694, 2014.

WEISS, Linda. **The Myth of the Powerless State Governing the Economy in a Global Era**, 1998. 25p.

WU, Xun.; RAMESH, Michael.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

WU, Xun *et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos** / Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160 p. Título original: The public policy primer: managing the policy process.

APÊNDICE I – Termo de Consentimento Livre e esclarecido

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa **Capacidades Estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins**, sob a responsabilidade da mestrandia Saionara Gomes Rodrigues, sob a orientação da profa. Dra. Lia de Azevedo Almeida, que irá realizar a análise das capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura.

O diagnóstico das capacidades estatais pode contribuir positivamente para a gestão pública, pois com o conhecimento das capacidades existentes o órgão poderá adequar suas ações para alcançar melhores resultados em suas políticas públicas.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de respostas ao questionário da pesquisa. Caso esse procedimento possa gerar algum tipo de constrangimento, você não precisa realizá-lo.

Se você aceitar participar, estará contribuindo para conhecimento das capacidades estatais da Secretaria e para a melhoria da gestão pública. Não existe nenhum risco para sua participação na pesquisa. Portanto, não haverá direito à indenização.

É garantido o acesso a esta pesquisa a todos os participantes. Caso você não se sinta bem em responder, pode a qualquer momento interromper sua participação. No caso de qualquer situação de desconforto, mal-estar, ou imprevistos no decorrer da sua participação na pesquisa, a pesquisadora responsável acionará o Serviço de Atendimento de Saúde local do Sistema Único de Saúde (SUS) para avaliação e conduta médica.

A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. Se depois de consentir em sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para obtenção de qualquer tipo de informação sobre os seus dados, esclarecimentos, ou críticas, em qualquer fase do estudo, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o pesquisador responsável no endereço Quadra 109 Norte, Av. Ns 15, ALCNO 14, Prédio do Mestrado em Desenvolvimento Regional, CEP-UFT 77001-

090 - Palmas/TO ou pelo telefone (63) 32294724, email: pesquisacapacidades@gmail.com. Em caso de dúvidas quanto aos aspectos éticos da pesquisa, o(a) Sr (a) poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UFT. O Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) é composto por um grupo de pessoas que estão trabalhando para garantir que seus direitos como participante de pesquisa sejam respeitados. Ele tem a obrigação de avaliar se a pesquisa foi planejada e se está sendo executada de forma ética. Se você achar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como você imaginou ou que está sendo prejudicado de alguma forma, você pode entrar em contato com o CEP da Universidade Federal do Tocantins pelo telefone 63 3229 4023, pelo email: cepuft@uft.edu.br, ou Quadra 109 Norte, Av. Ns 15, ALCNO 14, Prédio do Almoxarifado, CEP-UFT 77001-090 - Palmas/TO. O (A) Sr. (a) pode inclusive fazer a reclamação sem se identificar, se preferir. O horário de atendimento do CEP é de segunda e terça das 14 às 17 horas e quarta e quinta das 9 às 12 horas.

Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo sr. (a), ficando uma via com cada um de nós.

Eu, _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não receberei nenhum tipo de compensação financeira pela minha participação neste estudo e que posso sair quando quiser.

_____, _____, de _____ de _____

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura do pesquisador responsável

Assinatura da Profa. Orientadora

APÊNDICE II - Questionário

Mestrado em Desenvolvimento Regional/UFT

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa Capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura. A equipe de pesquisadoras é formada pela mestrande Saionara Gomes Rodrigues e Professora Dra. Lia de Azevedo Almeida do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. As respostas do questionário são totalmente anônimas e serão utilizadas exclusivamente para finalidade acadêmica, e o resultado da pesquisa em forma de dissertação será disponibilizado à secretaria.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

Seção A: Dados Demográficos:

QA1- Qual é o seu gênero?

- Feminino
- Masculino
- Sem respostas

QA2- Ano de nascimento:

QA3- Qual é o seu mais alto nível de escolaridade?

- Ensino Médio
- Graduação
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado
- Eu não quero responder

QA4- Há quantos anos você atua no serviço público?

- Entre 1-5 anos
- Entre 6-10 anos
- Entre 11-15 anos
- Entre 16-20 anos
- Entre 21-25 anos
- Mais de 25 anos
- Eu não quero responder

QA5- Qual é o seu vínculo com a administração pública?

- Comissionado
- Concursado
- Contrato temporário
- Eu não sei/Eu não quero responder

QA6-Qual é a sua carreira?

- Carreira de nível básico
- Carreira de nível médio
- Carreira de nível superior
- Sem vínculo empregatício com a administração pública
- Eu não quero responder

7. QA7 -Você possui cargo comissionado?

- Sim
- Não

Se sim na resposta anterior:

8. QA8-Qual é o seu cargo comissionado?

- Função/gratificação
- DAS ou equivalente (livre provimento)
- Outro
- Eu não quero responder

9. QA9-Você é filiado a algum partido político?

- Sim
- Não

BLOCO 1: DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

Seção B: Coleta e análise de dados:

QB. Com que frequência você utiliza os recursos informacionais listados abaixo para o seu trabalho na política pública?

10. QB1 Dados estatísticos ou resultados de pesquisa.

- Nunca
- Algumas vezes no ano
- Algumas vezes no mês
- Toda semana
- Todos os dias

11. QB2 Dados de monitoramento e avaliação dos resultados de programa/política pública (ex.: resultados físicos, impacto etc.).

- Nunca
- Algumas vezes no ano
- Algumas vezes no mês
- Toda semana
- Todos os dias

12. QB3 Pareceres legais e decisões judiciais.

- Nunca
- Algumas vezes no ano
- Algumas vezes no mês
- Toda semana
- Todos os dias

13. QB4 Recomendações e determinações produzidas por órgãos de controle.

- Nunca
- Algumas vezes no ano
- Algumas vezes no mês

Toda semana

Todos os dias

14. QB5 Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas.

Nunca

Algumas vezes no ano

Algumas vezes no mês

Toda semana

Todos os dias

15. QB6 Opinião de especialistas e organismos internacionais.

Nunca

Algumas vezes no ano

Algumas vezes no mês

Toda semana

16. QB7 Experiências ou opiniões de beneficiários da política pública.

Nunca

Algumas vezes no ano

Algumas vezes no mês

Toda semana

Todos os dias

17. QB8 Informações geradas por grupos de interesse (ex.: indústria, organizações não governamentais etc.).

Nunca

Algumas vezes no ano

Algumas vezes no mês

Toda semana

Todos os dias

18. QB9 Mídia social ou redes sociais.

Nunca

Algumas vezes no ano

Algumas vezes no mês

Toda semana

Todos os dias

19. QB10 Mídia tradicional (ex.: reportagens, artigos jornalísticos).

Nunca

Algumas vezes no ano

Algumas vezes no mês

Toda semana

Todos os dias

QB11 Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas ao programa/política pública na qual desempenha suas funções?

20. QB11.1 Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões.

Nunca

Raramente

- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

21. QB11.2 Operacionalizar bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação do programa/política pública.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

22. QB11.3 Elaborar textos normativos (ex.: projetos de lei, decretos, portarias etc.).

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

SEÇÃO C: Alocação de Recursos humanos. Financeiros e tecnológico

QC- Os itens a seguir são obstáculos ao bom desempenho do seu órgão.

23. QC1- Recursos humanos.

- Concordo plenamente
- Concordo
- Não concordo nem discordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Eu não sei/Eu não quero responder

24. QC2-Estabilidade do quadro dirigente.

- Concordo plenamente
- Concordo
- Não concordo nem discordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Eu não sei/Eu não quero responder

25. QC3 – Recursos financeiros.

- Concordo plenamente
- Concordo
- Não concordo nem discordo
- Discordo
- Discordo Plenamente
- Eu não sei/Eu não quero responder

26. QC4-Recursos tecnológicos.

- Concordo plenamente
- Concordo
- Não concordo nem discordo
- Discordo
- Discordo Plenamente

Eu não sei/Eu não quero responder

27. QC5-Processos de planejamento, monitoramento e avaliação.

Concordo plenamente

Concordo

Não concordo nem discordo

Discordo

Discordo Plenamente

Eu não sei/Eu não quero responder

SEÇÃO D: Conhecimento técnico específico:

QD Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las:

28. QD1 Definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública.

1. Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Muito fácil

29. QD2 Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de Business Intelligence, programação em Java, Python ou R etc.).

1. Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Muito fácil

30. QD3 Elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço.

1. Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Muito fácil

31. QD4 Elaborar e acompanhar a execução de um instrumento de parceria (ex.: convênio, acordos de cooperação, termos de fomento e colaboração etc.).

1. Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Muito fácil

32. QD5 Elaborar normativos claros e coerentes (ex.: projetos de lei, minutas de decretos e portarias etc.).

1. Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Muito fácil

33. QD6 Realizar o processo de prestação de contas à auditoria.

1. Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

10. Muito fácil

SEÇÃO E: Habilidades administrativas:

QE Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las:

34. QE1 Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns.

1.Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muito fácil 10

35. QE2 Identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública.

1.Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muito fácil 10

36. QE3 Defender posições institucionais em ambientes externos (ex.: em instâncias participativas, junto à mídia, ao Legislativo etc.).

1.Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muito fácil 10

37. QE4 Obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública.

1.Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muito fácil 10

38. QE5 Construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política.

1.Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muito fácil 10

SEÇÃO F: Habilidades de gerenciamento de Pessoas:

QF. Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las:

39. QF1 Coordenar uma equipe.

1.Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muito fácil 10

40. QF2 Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses.

1.Muito difícil

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muito fácil 10

SEÇÃO G: Colaboração intersetorial

41. QG1. A política pública com a qual você trabalha é implementada em colaboração com:

- Outros ministérios do Governo Federal
- Autarquias e empresas públicas do Governo Federal
- Com estados e municípios
- Organizações da sociedade civil (associações, fundações e/ou cooperativas)

- Empresas privadas
- Somente pelo meu órgão

42. QG2 Há clareza de papéis e responsabilidades de cada órgão envolvido na política pública?

1.Discordo totalmente

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

43. QG3 Há uma instância de coordenação intergovernamental em funcionamento no programa/política pública a qual você trabalha (ex.: grupo executivo, comitê, comissão ou grupo de trabalho)?

1.Discordo totalmente

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

44. QG4 Há normas conjuntas que facilitam a cooperação entre os órgãos.

1.Discordo totalmente?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

45. QG5 É usual disponibilizar a outros órgãos bases de dados ou informações relativas à política pública?

1.Discordo totalmente

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

46. QG6 Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos?

Exemplo: Existem ações que são consideradas prioridades e se sobrepõem as outras.

1.Discordo totalmente

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

47. QG7. Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?

QG7.1 Outras áreas da minha secretaria.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

48. QG7.2 Outras secretarias ou entidades do Governo Estadual.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

49. QG7.3 Governos municipais.

- Nunca

- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

SEÇÃO H: Colaboração Interfederativa

QH. Dado que a política pública é implementada com estados e municípios, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?

50. QH1 Há clareza de papéis e de responsabilidades de cada ente da Federação.

1. Discordo totalmente.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

51. QH2 Existem instrumentos e estratégias que facilitam a cooperação do meu órgão e municípios (ex.: sistemas de informações compartilhados, grupos intergovernamentais etc.).

1. Discordo totalmente

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

52. QH3 A legislação vigente contribui para estimular a cooperação entre Governo Federal, estados e municípios.

1. Discordo totalmente

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

53. QH4 Há resistência de estados e municípios em cooperar com o Governo Federal.

1. Discordo totalmente.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Concordo totalmente 10

BLOCO 2: DIMENSÃO POLÍTICO-RELACIONAL

SEÇÃO I: Instanciais de participação sociais

QI. Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?

54. QI1 Organizações da sociedade civil (ONGs, associações, movimentos sociais, fundações e outras entidades sem fins lucrativos).

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

55. QI2 Instâncias participativas (conselho de políticas públicas, conferências etc.).

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

56. QI3 Empresas públicas e de economia mista.

- Nunca

- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

57. QI4 Representantes do setor privado (ex.: empresas e grupos empresariais).

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

58. QI5 Entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais (ex.: CNI, CNA, Sesi, Senai etc.).

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

59. QI6 Sindicatos e entidades representativas de empregados e trabalhadores.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

60. QI7 Mídia e imprensa.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

61. QI8 Universidades e instituições de ensino.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

62. QI9 Institutos de pesquisa e consultores externos.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

63. QI10 Cidadãos individuais.

- Nunca
- Raramente

- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

SEÇÃO J: Níveis de negociação e interlocução entre os poderes executivos, legislativo e judiciário:

QJ Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?

64. QJ1 Representantes do Poder Legislativo.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

65. QJ2 Representantes do Poder Judiciário e Ministério Público.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

66. QJ3 Órgão de controle (CGU, TCU).

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

SEÇÃO K: Relacionamentos com organizações internacionais

QK Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?

67. QK1 Governos de outros países.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre

68. QK2 Organizações internacionais.

- Nunca
- Raramente
- Eventualmente
- Frequentemente
- Sempre