

# CAPACIDADES ESTATAIS EM GOVERNOS SUBNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA SECRETARIA DE PECUÁRIA, AGRICULTURA E AQUICULTURA DO ESTADO DO TOCANTINS

## STATE CAPACITIES IN SUBNATIONAL GOVERNMENTS: AN ANALYSIS OF THE SECRETARY OF LIVESTOCK, AGRICULTURE AND AQUACULTURE OF THE STATE OF TOCANTINS

### CAPACIDADES ESTATALES EN GOBIERNOS SUBNACIONALES: ANÁLISIS DEL SECRETARIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y ACUICULTURA DEL ESTADO DE TOCANTINS

**Saionara Rodrigues, MSC**

Universidade Federal do Tocantins/Brazil

[saionara@mail.uft.edu.br](mailto:saionara@mail.uft.edu.br)

**Lia de Azevedo Almeida, Dra.**

Universidade Federal do Tocantins/Brasil

[lia.almeida@uft.edu.br](mailto:lia.almeida@uft.edu.br)

#### RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar as capacidades estatais (técnico-administrativas e político-relacionais) da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins (Seagro). Para tal, foi aplicado um questionário a 33 gestores (diretores e gerentes), adaptado de pesquisas já realizadas com a burocracia federal. Os resultados demonstraram pontos que necessitam de aperfeiçoamento, como a expansão de utilização de recursos informacionais para a coleta e análise de dados, a capacitação do corpo técnico, a adequação do planejamento orçamentário, a colaboração com os municípios, a interação com as instâncias participativas como conselhos de políticas públicas e conferências, com representantes do legislativo, judiciário e ministério público e também com os governos e organizações internacionais. Buscou-se preencher a lacuna de pesquisas sobre capacidades estatais em governos subnacionais e também fornecer subsídios para melhoria da capacidade institucional do órgão pesquisado.

**Palavras-chave:** Capacidades estatais; Capacidades; Técnico-administrativa; Secretaria da Agricultura.

#### ABSTRACT

The objective is to analyze the state capacities (technical-administrative and political-relational) of the Department of Agriculture, Livestock and Aquaculture of the state of Tocantins (Seagro). To this end, a questionnaire was applied to 33 officials (directors and managers), adapted from research carried out previously with the federal bureaucracy. The results showed points that need improvement, such as the expansion of the use of information resources for data collection and analysis, training of technical staff, adequacy of budget planning, collaboration with municipalities, interaction with participatory bodies such as councils policies and conferences, with representatives from the legislature, judiciary and prosecutors, as well as with governments and international organizations. We sought to fill the gap in research on state capabilities in subnational governments and also provide subsidies to improve the institutional capacity of the Seagro.

**Keywords:** State capabilities; Capabilities; Technical-administrative; Secretariat of Agriculture.

#### RESUMEN

Este trabajo tuvo como objetivo analizar las capacidades estatales (técnico-administrativas y político relacionales) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Acuicultura del estado de Tocantins (Seagro). Para ello, se aplicó un cuestionario a 33 servidores (directores y gerentes), adaptado de una investigación ya realizada con la burocracia federal. Los resultados arrojaron puntos que necesitan ser mejorados, como la ampliación del uso de los recursos de información para la recolección y análisis de datos, capacitación de personal técnico, adecuación de la planificación presupuestaria, colaboración con los municipios, interacción con instancias participativas como consejos de políticas y conferencias, con representantes de los poderes legislativo, judicial y



fiscal, así como de gobiernos y organismos internacionales. Se buscó llenar el vacío en la investigación sobre las capacidades estatales en los gobiernos subnacionales y también brindar subsidios para mejorar la capacidad institucional de la Seagro.

**Palabras clave:** Capacidades estatales; Capacidades; Técnico-administrativo; Secretaría de Agricultura.

## 1 INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, a literatura associava o conceito de capacidade estatal à existência de burocracias no aparelho administrativo do Estado com as características do tipo ideal weberiano, ou seja, fundamentada nos pressupostos da especialização das funções, da meritocracia, do formalismo, da hierarquia e da impessoalidade (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Na década de 90, ampliou-se o conceito ao de que as capacidades estatais, para alcançarem a transformação da estrutura produtiva de um país, estariam associadas não só à existência de burocracias racionais-legais, autônomas e aptas, mas também à habilidade destas de se relacionarem com atores fora do Estado (PESSOA; PEREIRA, 2020).

O conceito de capacidades estatais é multifacetado e não possui um consenso na literatura, mas de forma geral, as capacidades estatais podem ser definidas como as habilidades, competências e recursos que o estado deve possuir para executar os objetivos das políticas públicas e conseguir concretizar os resultados planejados (BRAMBOR et al., 2020; SILVA; ALMEIDA, 2019; SOUZA, 2016; SOUZA, 2017; GOMIDE; PEREIRA, 2018; RAMAGEM; CORREA, 2021; RAMESH et al., 2016).

Da mesma forma que não há um consenso sobre o conceito, também não há iniciativas práticas generalizáveis para os governos, uma vez que muitas dessas ações são prescritas aleatoriamente por organizações internacionais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Organizações para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (EL-TALIAWI; VAN DER WAL, 2019).

Pesquisas recentes realizadas com burocracia federal brasileira (IPEA, 2019), mostram resultados importantes relacionados ao fortalecimento das capacidades nesse nível de governo, a partir das habilidades e competências do corpo burocrático, mas isso não ocorre em todas as esferas, o que afeta a capacidade estatal das políticas públicas (SOUZA, 2017).

Quanto às capacidades estatais dos entes subnacionais, a democratização possibilitou algumas vantagens, entre 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). Mas também, ocasionou 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 (PALOTTI; COSTA, 2011).

Com a crescente adoção da descentralização política, fiscal e administrativa, expõe-se que a capacidade de entes subnacionais é um fator altamente relevante para o funcionamento eficaz do governo, uma vez que tais entes assumem novas responsabilidades e precisam gerir, financiar e planejar da melhor forma possível (PIÑA, AVELLANEDA, 2018; GRIN, ABRUCIO, 2018).

Segundo Grin (2016), o desenvolvimento das capacidades estatais dos entes subnacionais é uma questão que precisa ser desenvolvida nas relações intergovernamentais. Abrucio, Franzese e Sano (2013) complementam que muito ainda precisa ser feito para fortalecê-las, como a instauração de mecanismos de controle e coordenação entre os níveis de governo, bem como o fortalecimento das condições de governança democrática no plano subnacional.

A despeito da importância do fortalecimento das capacidades estatais em nível subnacional, Segatto, Euclides e Abrucio (2021) ressaltam que a existência de poucos estudos que buscaram compreender em maior profundidade essa temática no nível local, já que a literatura esteve mais focada na análise do governo federal, em que pese a necessidade desse olhar devido à crescente descentralização de políticas públicas (GRIN; ABRUCIO, 2018). Analogamente, Cingolani (2013), Grin e outros (2018) e Grin (2021) afirmam que a análise e a mensuração das capacidades das burocracias de governos subnacionais é uma área em que é preciso introduzir avanços metodológicos.

Quando da revisão de literatura empreendida neste trabalho, foram encontrados alguns estudos de órgãos estaduais e municipais em outros estados, como o trabalho de Tock, Grin e González (2019) que analisou a atuação dos estados do Maranhão e São Paulo no Sistema Único de Assistência Social. Ainda, o trabalho de D'Amaral (2018), que pesquisou as capacidades estatais e políticas urbanas no contexto da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo. E mais recentemente, o trabalho de Pereira, Oliveira e Sampaio (2020), que analisou as capacidades política e técnico-administrativas das políticas de distanciamento social nos governos estaduais. Assim, este trabalho contribui para suprir essa lacuna na medida em que adaptou um instrumento metodológico utilizado para pesquisas em nível federal (IPEA, 2019; ENAP, 2018) para o nível estadual de governo, podendo servir como parâmetro para estudos posteriores.

A escolha da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins – Seagro, justificou-se pela sua importância estratégica para o estado, uma vez que ela está à frente das políticas de agricultura familiar, desenvolvimento agrário, agronegócio, pecuária, tecnologias sociais, biodiversidade e aquicultura.

O Tocantins é um dos estados brasileiros com maior tradição na criação de bovinos de corte; está em 11º no ranking de bovinos, apresentando 8,2 milhões de cabeças de gado (SEAGRO, 2020). Nos últimos anos, o estado também tem se destacado na produção de soja, e, ambas as *commodities* representam mais de 95% de todas as exportações do estado (FEITOSA, 2019). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2020), entre 2001 e 2019, a agropecuária foi o setor que mais cresceu no estado, apresentando uma taxa de 268%.

Nesse sentido, este trabalho propõe uma contribuição empírica para a administração pública estadual, na medida em que o diagnóstico das capacidades da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura pode contribuir positivamente para a implementação das políticas públicas estratégicas para o estado. Com o conhecimento das capacidades existentes, o órgão poderá adequar suas ações para melhorar a gestão, e alcançar melhores resultados nas políticas públicas em que atua de forma a contribuir para o desenvolvimento regional.

## 2 CAPACIDADES ESTATAIS: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

O conceito de capacidades estatais surgiu na academia, por volta de 1960, multiplicando-se as pesquisas sobre o tema, em 1980, sempre ligado à literatura que trata do papel do estado como propulsor do desenvolvimento econômico, conforme os trabalhos de Gallie (1956), Tilly (1985), Skocpol e Finegold (1982), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Geddes (1994), Cingolani (2013) e, mais recentemente, Howlett (2015), Wu Ramesh e Howlett (2015). Autores nacionais também se debruçaram sobre a teorização do conceito de capacidades estatais, tais como Gomide (2016), Gomide e Pires (2014), Pereira e Machado (2017) e Souza (2016). Apesar de o conceito ter evoluído conforme a própria evolução do papel do Estado, ainda é um conceito multifacetado, sem um consenso na literatura (GOMIDE, 2016; IPEA, 2019; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 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, a capacidade em resolver problemas, criar políticas e entregar resultados.

Souza (2016) relata que se refere a um rol de mecanismos e organizações que o Estado possui para formar seus objetivos, como também fazer e implementar políticas públicas. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são essenciais para o êxito das políticas públicas. Assim, a “capacidade do Estado incorpora, portanto, fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos” (SOUZA, 2018, p. 275).

Ressalta-se que o conceito de capacidade estatal pode ser dividido em duas dimensões. Uma delas, a 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, a articulação com representantes de entidades subnacionais e o diálogo com órgãos controlados externamente (GOMIDE; PEREIRA, 2018). 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).

Na literatura mais recente, a abordagem do tema compreende competências e recursos para que os órgãos públicos consigam obter melhores resultados em suas políticas públicas. Wu, Ramesh e Howlett (2015) desenvolveram 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.

Para os autores, as *policy capacities* são formadas pelas competências analíticas, operacionais e políticas; e pelos recursos individuais, organizacionais e sistêmicos. As dimensões das capacidades permitem aos analistas entenderem sobre a capacidade de administrar problemas públicos e oferecerem maior exatidão na avaliação de capacidade dos governos em fazer escolhas pertinentes para implementar efetivamente as políticas (

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 capacidade política é a habilidade de os governos fazerem 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 à confiança que um ente estatal tem, tanto dos políticos quanto da sociedade em geral. Ressalta-se que para as políticas terem sucesso são necessários altos níveis de capacidades em várias dimensões – analítica, operacional e política –, mas nem sempre isso 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 implementação das ações. Já para Wu, Ramesh e Howlett (2015), essa perspectiva multidimensional da capacidade permite melhor entendimento sobre o motivo de muitas vezes as políticas não atingirem os resultados pretendidos. Ou seja, para alcançar êxito, as políticas precisam de altos níveis de capacidade dessas dimensões que, na prática, são objetivos difíceis de atingir, mas não impossíveis.

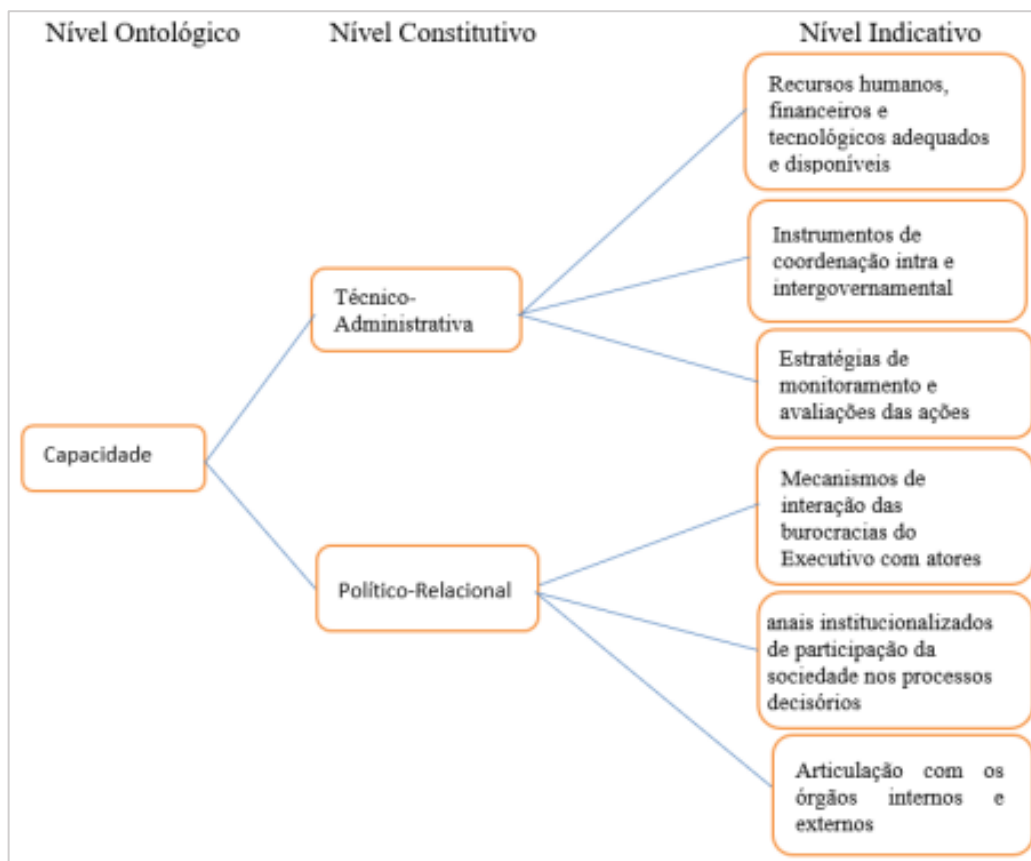
Nessa mesma linha de raciocínio, Gomide (2016) cita que as capacidades do Estado, nos tempos atuais, precisam enquadrar a qualidade das burocracias públicas e canais de comunicação que ligam o corpo político-administrativo do Estado à sociedade civil, de forma que suas ações sejam legítimas e eficazes e, conseqüentemente, haja mais desenvolvimento.

Nas definições de Gomide e Pires (2014), as capacidades são classificadas em duas dimensões que englobam os recursos e as articulações entre os atores: técnico-administrativo e político. O técnico-administrativo advém do modelo burocrático, das normas que o Estado precisa seguir para obter resultados; e o político resulta 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”. (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 141).

Gomide, Pereira e Machado (2018), procuraram sistematizar a estrutura do conceito de capacidade estatal desde o seu nível ontológico, constitutivo e indicativo, de acordo com a Figura 1, a seguir:

Figura 1 – Níveis Ontológico, constitutivo e indicativo da capacidade estatal



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

Pesquisa recente de Gomide, Machado e Albuquerque (2021) confirma que as características de burocracia do tipo weberiano (o nível de profissionalização e de habilidades dos burocratas) apresentaram efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o desempenho percebido do Estado, confirmando o papel primordial das capacidades técnico-administrativas. Entretanto, não foram identificados efeitos diretos significativos entre os relacionamentos da burocracia com atores não estatais e o desempenho do Estado, talvez porque esse efeito seja indireto e esteja mais ligado à qualidade das soluções alcançadas, em seu aspecto inovador.

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, este trabalho não adotará nenhuma definição específica, porém, o questionário adaptado de pesquisas anteriores com a burocracia federal (ENAP e IPEA) 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.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi realizada na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do Estado do Tocantins. Para realizá-la, adaptou-se um instrumento que foi utilizado 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).

A opção por adaptar um instrumento já validado justifica-se pelo fato de que ele ser bastante completo e abranger as dimensões técnico-administrativa e político-relacional, podendo posteriormente, serem realizadas outras pesquisas que façam comparações entre a administração pública federal e os dados na administração estadual.

O questionário é relacionado às dimensões das capacidades estatais, mais especificamente, à 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, como também, monitoramento e controle. Ainda, também é relacionado à 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.

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

Quadro 1 – Indicadores e embasamento teórico

Dimensão	Descrição	Indicadores	Questões	Referências Bibliográficas
<b>Técnico-Administrativa</b>	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).
<b>Político-Relacional</b>	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	QJ1 a QJ3	Gomide, Pereira e Machado (2018).



Dimensão	Descrição	Indicadores	Questões	Referências Bibliográficas
		executivos, legislativo e judiciário		
		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)

Para participar da pesquisa foram selecionados servidores com cargos de nível estratégico-operacional como os diretores e os gerentes de cada setor da Seagro, pois eles têm mais conhecimento dos processos de gestão na secretaria, totalizando 35 (trinta e cinco) participantes, sendo 6 diretores e 29 gerentes.

Os questionários foram aplicados nos meses de julho a setembro de 2020, de forma presencial, mediante agendamento prévio nos horários em que o órgão estava em funcionamento. Foram obtidos 33 questionários válidos, sendo que dois respondentes não puderam participar (gerentes) por estarem em trabalho remoto, e não se conseguiu contato com eles. A análise dos dados ocorreu por meio de estatística descritiva. Assim, após o levantamento dos resultados, buscou-se fazer uma análise com base nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional, bem como de seus respectivos indicadores. Tais resultados foram analisados sob a luz da literatura disponível, comparando-os com os resultados obtidos com as pesquisas anteriores na administração pública federal (IPEA, 2019; ENAP, 2018).

#### 4 ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS DA SEAGRO

A seguir serão apresentados os resultados da pesquisa nas duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. Cada dimensão está dividida em subtópicos que apresentam os indicadores de recursos e competências analisados.

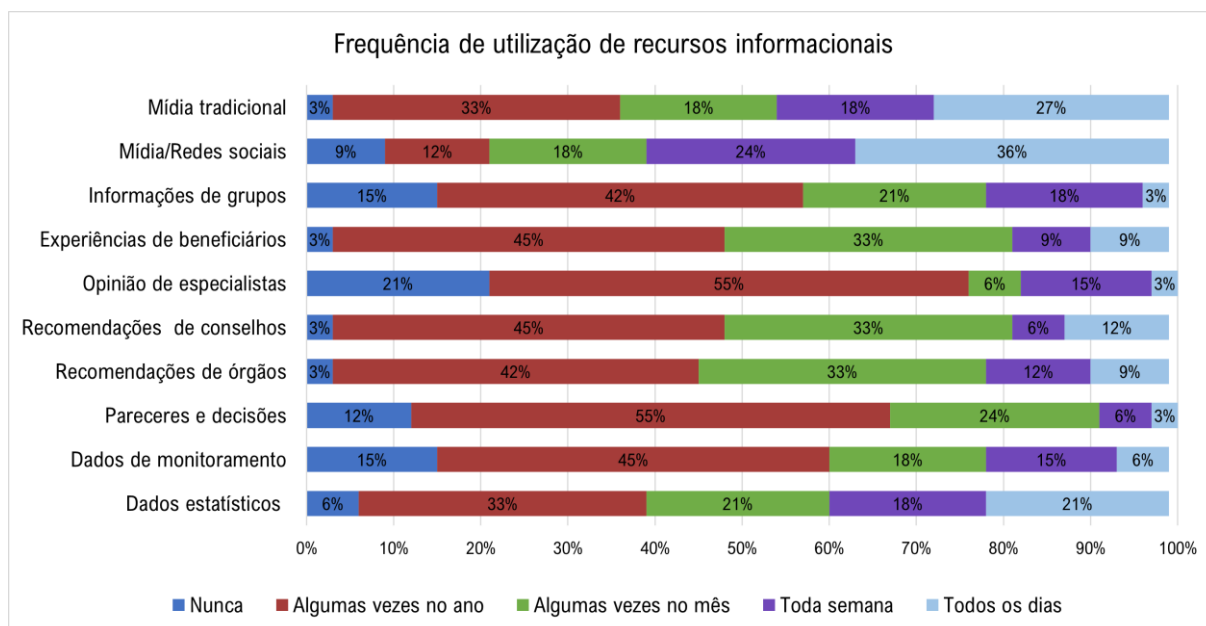
##### 4.1 DIMENSÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

###### 4.1.1 Coleta e análise de dados/recursos informacionais

Uma das questões investigadas diz respeito à coleta e análise de dados pelos gestores. O Gráfico 1 demonstra a frequência de utilização de recursos informacionais no trabalho dos gestores.



Gráfico 1 – Frequência de utilização de recursos informacionais



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2020).

O destaque nesta seção é a utilização de mídia/redes sociais que apresenta maior frequência nas respostas, com 36% de utilização todos os dias. Esse dado chama muita atenção, em especial pelo fato desse recurso informacional não ser uma fonte totalmente segura e fidedigna. Da mesma forma, o resultado da pesquisa da ENAP (2018) também apresenta maior percentual para a utilização de mídia e redes sociais, o que caracteriza que realmente esses órgãos têm tomado decisões com base nessas fontes de dados. A mídia tradicional apresenta uma utilização de 33% para algumas vezes ao ano, seguido de um percentual de 27% para a utilização diária, o que caracteriza ainda um grande percentual de utilização desse 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. Já Secchi (2017) ressalta que os atores que participam do processo de políticas públicas 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.

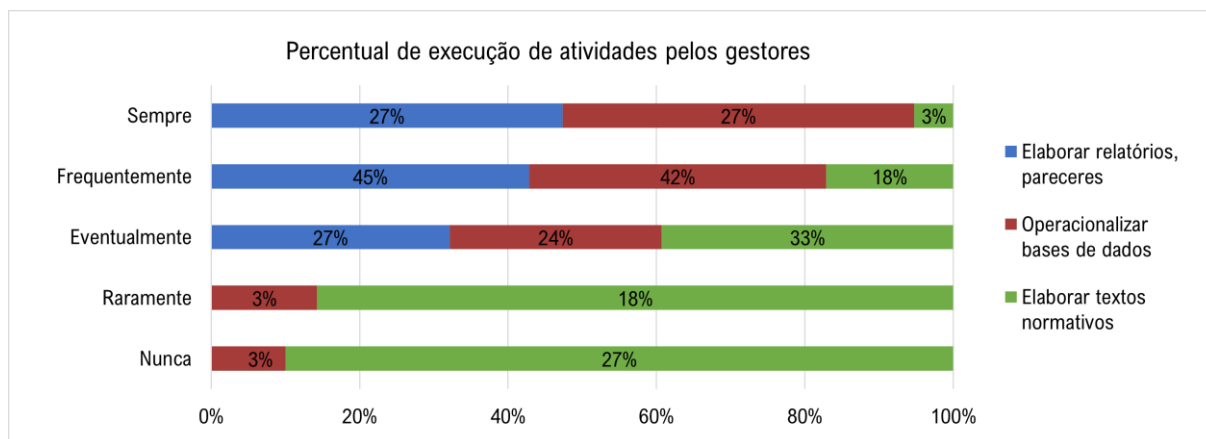
Somando-se os maiores percentuais para a opção “nunca”, da coluna vertical dos itens de frequência de utilização, têm-se um total de 51%. E para a opção “todos os dias”, o total foi de 84%, evidenciando assim uma maior frequência de utilização dos recursos informacionais.

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

#### 4.1.2 Seção: atividades executadas pelos gestores

Ainda quanto à coleta e análise de dados, foi questionado com que frequência os gestores executam as atividades de elaboração de relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisão. O Gráfico 2 apresenta os percentuais de execução de algumas atividades realizadas pelos gestores.

Gráfico 2 – Percentual de execução de atividades pelos gestores



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2020).

A maioria respondeu “frequentemente” (45%) para o item “elaborar relatórios e pareceres”. Questionados também acerca de com que frequência operacionalizam bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação do programa/política pública, o maior percentual de resposta foi para “frequentemente” (42%). Ainda, questionados sobre com que frequência elaboram textos normativos como projetos de lei, decreto, portarias etc., a maioria respondeu que “eventualmente” (33%) elaboram textos normativos, o que é compreensível, tendo em vista que essa tarefa pode ser realizada por algum setor competente que tenha especialização em legislação.

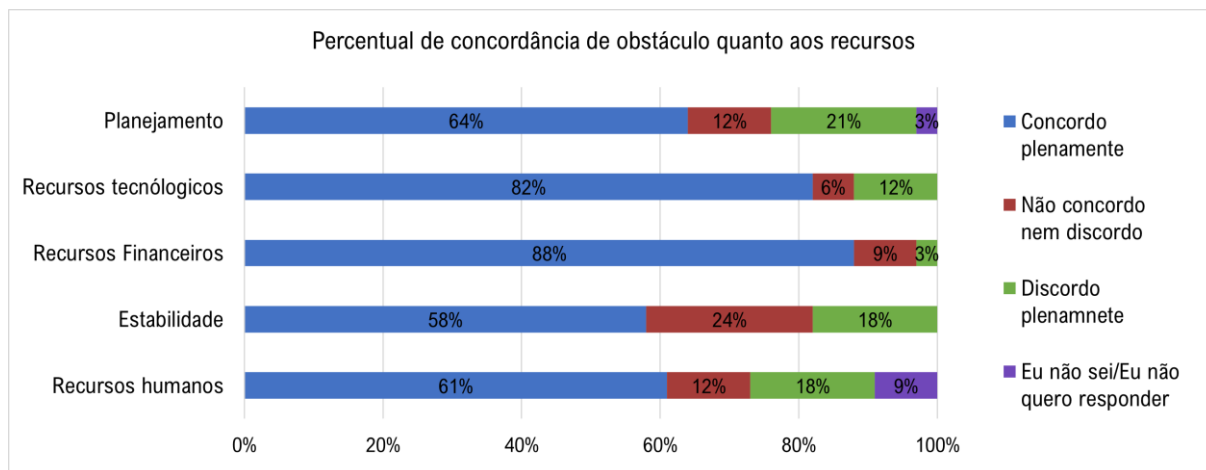
Os resultados desses quesitos apresentam razoável frequência de realização, pois na pesquisa da ENAP (2018), a burocracia federal apresentou moda “nunca” para a elaboração de textos normativos, enquanto a Seagro apresentou moda “eventualmente”. Já a pesquisa na burocracia federal ainda apresentou moda “sempre” para a elaboração de relatórios e pareceres, enquanto a Seagro apresentou moda “frequentemente”, o que sinaliza que essa frequência é um pouco inferior se comparada à burocracia federal.

As atividades de “elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas”, e “operacionalizar bases de dados e sistemas de informação”, são do tipo analítico, 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 com outras organizações na implementação de políticas públicas (ENAP, 2018). Essas atividades fornecem informações que podem ser utilizadas na implementação das políticas públicas, uma vez que a implementação é realizada durante toda a execução da política (LOTTA, 2014), e que “nesta fase é possível corrigir erros cometidos nas fases anteriores” (SECCHI, 2017, p. 45).

#### 4.1.3 Seção: alocação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos

O Gráfico 3, a seguir, ilustra o grau de concordância dos gestores quanto aos recursos que apresentam obstáculos ao efetivo desempenho do órgão.

Gráfico 3 – Percentual de concordância de obstáculo quanto aos recursos



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2020).

Quando questionados sobre o grau de concordância com os recursos apresentados como obstáculos ao efetivo desempenho do órgão, 88% concordaram plenamente acerca dos recursos financeiros; 82% em relação aos recursos tecnológicos; 64% relativos aos processos de planejamento, monitoramento, avaliação; 61% concordaram plenamente que os recursos humanos são um obstáculo ao efetivo 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 o item “orçamento” como maior obstáculo ao efetivo desempenho do órgão, ficando o fator “recursos humanos” em segundo, enquanto na Seagro o segundo maior obstáculo foi o recurso tecnológico.

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

#### 4.1.4. Seção: conhecimento técnico específico

Esta seção apresenta os dados relativos a conhecimento técnico específico, 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 a análise e a utilização de ferramentas na execução das políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

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 muito difícil (1) e muito fácil (10). Conforme os resultados demonstrados na Tabela 1, a moda que predominou foi o número 8, apresentando ainda 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”, o que significa que os respondentes possuem facilidade na execução das tarefas técnicas. Se comparada aos resultados da burocracia federal, cuja moda foi 8 em todas as opções (ENAP, 2018), a Seagro apresentou ponto forte nesse quesito.

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). Essas tarefas, assim, são as que os gestores possuem maior facilidade de execução.

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). Isso 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. Assim, torna-se necessário que o órgão invista na capacitação do seu quadro efetivo para melhorar o conhecimento técnico específico e, conseqüentemente, a execução dessas tarefas.

Tabela 1 - Grau de facilidade na realização de tarefas

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 (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 normativas claras e coerentes (Projetos de lei, decretos, portarias etc.).	7	27	3,67	2,72
Realizar o processo de prestação de contas à auditoria	9	27	4,13	2,52

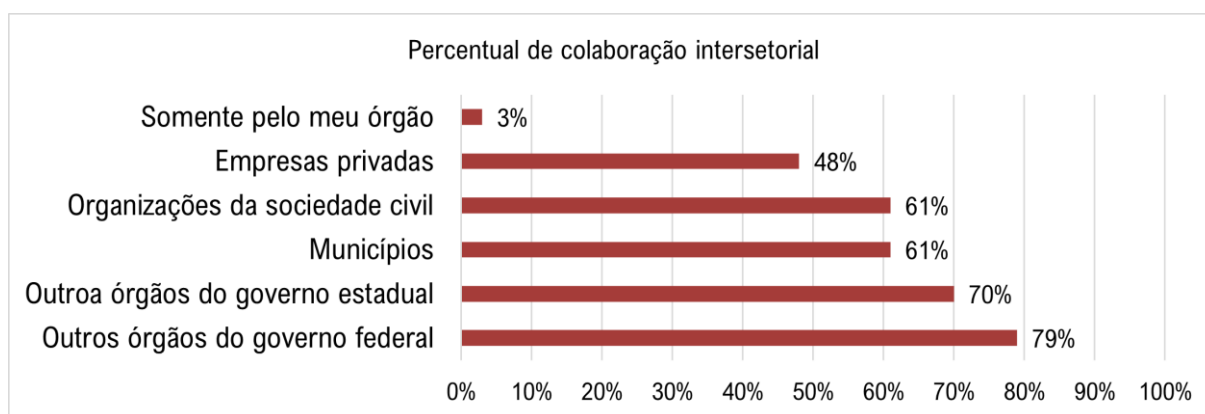
Elaborado própria (2020).

Considerando que Wu, Ramesh e Howlett (2015) relatam que a capacidade analítica individual envolve o domínio técnico na execução das atividades, percebe-se que a Seagro, nesse 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 a 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).

#### 4.1.5. Seção: colaboração intersetorial

Nesta seção foi questionado aos participantes da pesquisa sobre as interações com outros órgãos e entidades em que a política que trabalham são implementadas. Assim, conforme demonstra o Gráfico 4, 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.

Gráfico 4 – Percentual de colaboração intersetorial



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2020).

A maior interação ocorrer na esfera federal pode ser explicada 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 para uma razoável interação com as outras esferas de governo e ainda com a sociedade civil e empresas privadas, o que denota considerável participação na implementação das políticas públicas, um fator bastante relevante na capacidade técnico-administrativa da secretaria.

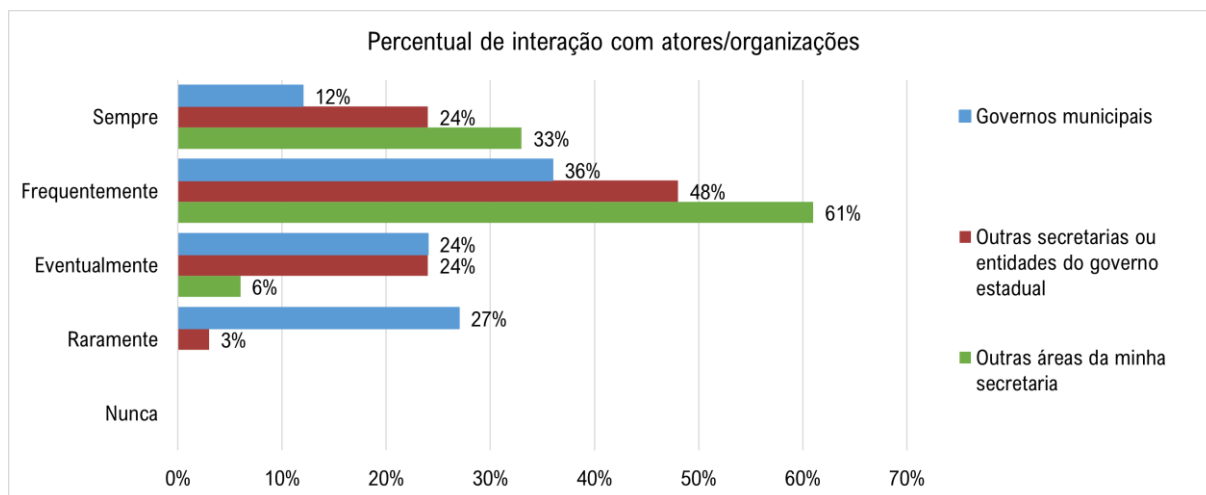
A respeito dessa coordenação, Gomide e Pires (2014) relatam que o Estado democrático requer que as políticas públicas produzam resultados e, para que isso ocorra, é necessário que as burocracias governamentais tenham altas capacidades de coordenação e execução. A coordenação é a capacidade de reunir e alinhar organizações de diferentes origens na persecução de objetivos, ou seja, trabalhar juntos (LODGE; WEGRICH, 2014). Parte-se do pressuposto de que, quanto mais dispositivos de governança comum entre níveis governamentais, que permitam a um modelo mais interativo de relações intergovernamentais, mais será favorecida a abordagem integral dos problemas (CUNILL-GRAU, 2014). O Governo Federal, por exemplo, tem experimentado uma variedade de arranjos institucionais na tentativa de promover uma integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos) e de absorver de forma efetiva a dimensão territorial em políticas públicas (LOTTA; FAVARETO, 2016).

#### 4.1.6. Seção: Interação com atores/organizações

Quanto aos percentuais de frequência de interação, o Gráfico 5 demonstra um maior percentual para a opção “outras áreas da minha secretaria”, (61%) para “frequentemente”, demonstrando que a secretaria tem

capacidade de coordenação interna, mas que precisa melhorar a interação com as outras áreas – que são “outras secretarias ou entidades do governo estadual” (48%) e “governos municipais” (36%) –, pois as políticas públicas que são executadas pela Seagro também são implementadas por esses atores.

Gráfico 5 – Percentual de interação com atores/organizações



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa (2020).

Assim, a Seagro apresenta uma capacidade de coordenação interna, assim como interação com as outras secretarias e entidades do governo, reduzindo essa interação em relação aos 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. Nesse sentido, a Seagro precisa fortalecer essa capacidade de interagir com os governos municipais.

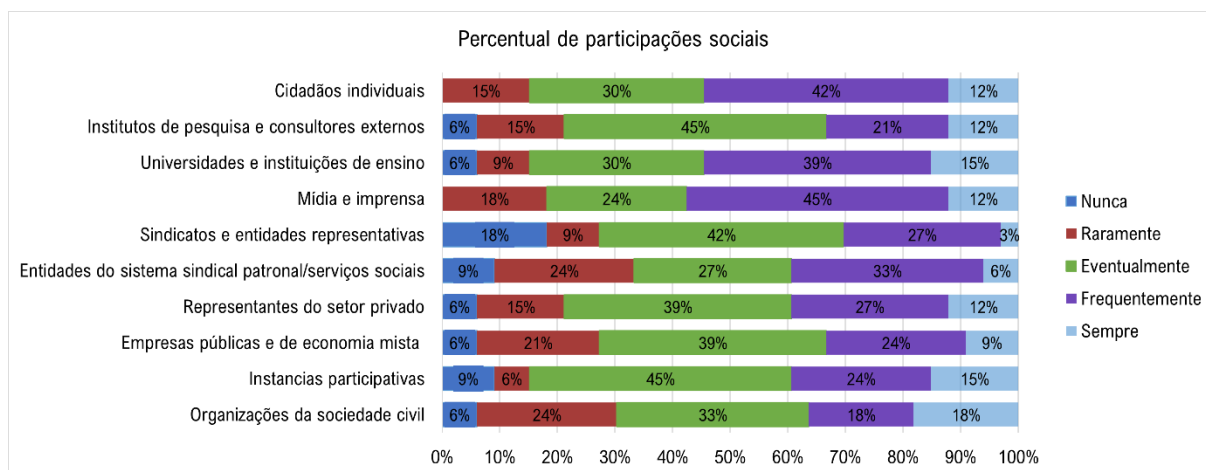
Comparando o resultado dessa interação da Seagro com o resultado da pesquisa da Enap (2018), observa-se que a burocracia federal interage menos ainda com os governos estaduais, pois o maior percentual deles nesse quesito foi de 32% para a opção “nunca”. E ainda, no quesito “interação com outros ministérios ou entidade do governo federal”, foi de 28% para a opção “eventualmente”. Assim, a Seagro demonstrou melhores percentuais de interação para além da própria secretaria.

## 4.2 Dimensão político-relacional

### 4.2.1 Seção: Instâncias de participações sociais

Quanto às participações sociais, o gráfico a seguir demonstra um maior percentual para a opção “mídia e imprensa” na opção “frequentemente”.

Gráfico 6 – Percentual de participações sociais



Elaborado pela autora (2020).

Quando questionados com que frequência interagem com alguns atores/ organizações para execução do trabalho na política pública, conforme demonstra o gráfico acima, o maior percentual foi para “frequentemente”, nos itens, “mídia e imprensa, (45%)”, “cidadãos individuais, (42%)”, “universidades e instituições de ensino, (39%)”, e “entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais, (33%)”. Todos os outros itens apresentaram maior frequência 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 maior frequência foi para “nunca” na maioria das opções.

Assim, a Seagro apresenta relativa capacidade de interação com outras entidades para execução de suas políticas públicas, tendo que aprofundar um pouco mais para melhorar sua capacidade político-relacional. Em um estudo de Pires e Gomide (2016) em que os atores realizam uma comparação entre programas federais, eles concluem que há maior interação dos agentes estatais com os políticos e 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, e haver envolvimento da sociedade e dos setores privados.

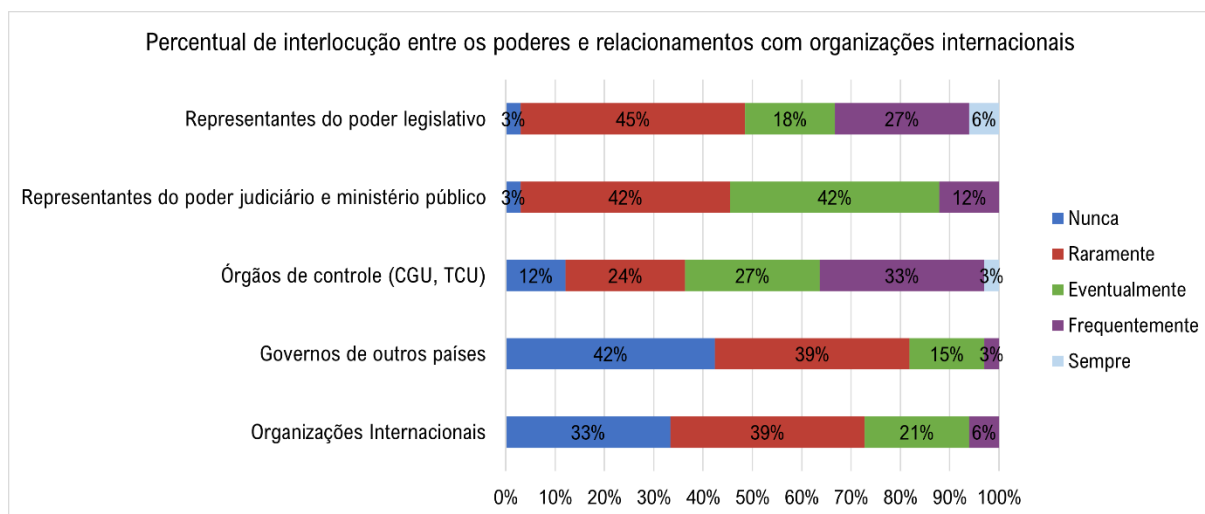
Nota-se que a Seagro precisa criar espaços de participação em que os diversos atores possam contribuir com a implementação das políticas públicas. Esses espaços podem ser sugeridos na própria secretaria, a qual pode realizar convites a organizações e entidades dos setores privados, sindicais e instituições para participarem de reuniões sobre as políticas públicas.

#### 4.2.2 Seção: Níveis de negociação e interlocução entre os poderes, executivos, legislativo e judiciário e relacionamentos com organizações internacionais

Quanto aos níveis de negociação e interlocução entre os poderes, executivos, legislativo e judiciário, o Gráfico 7 demonstra maior percentual para a opção “frequentemente”, no item “órgãos de controle (CGU, TCU)” (33%), e quanto aos relacionamentos com organizações internacionais para o item “governos de outros países”, apenas (3%) na mesma opção.



Gráfico 7 – Percentual de interlocução entre os poderes e relacionamentos com organizações internacionais



Elaboração própria (2020).

Em relação aos níveis de negociação e interlocução entre os poderes, e relacionamentos com organizações internacionais, o gráfico a seguir 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 nesses itens, na opção “sempre”, “organizações internacionais”, (5%), “governos de outros países”, (3%).

No que concerne a essa 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.

Esse 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.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral analisar as capacidades estatais da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura do estado do Tocantins. Para tal, foi aplicado um questionário adaptado de pesquisas com a burocracia federal executadas pelo Ipea (2019) e pela Enap (2018), a fim de partir de um referencial comum, permitindo a comparação de resultados. O questionário foi aplicado para 33 (trinta e três) diretores e gerentes, no período de julho a setembro de 2020.

Quanto às capacidades estatais na dimensão técnico-administrativa, um dos quesitos investigados foi a utilização de recursos informacionais para a coleta e análise de dados. Assim como na pesquisa do ENAP (2018), a Seagro apresentou grande utilização de mídia social como um recurso informacional para a tomada de decisão, 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 efetivo desempenho do órgão, assim como evidenciado também na pesquisa do IPEA (2019). Então os resultados da pesquisa demonstram que a questão orçamentária tanto na burocracia federal quanto estadual é um fato impactante no resultado das políticas.

No que diz respeito ao conhecimento técnico específico, constatou-se que os gestores possuem dificuldade na realização de algumas tarefas, que são: “definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento das políticas públicas”, “elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço”, e “elaborar normativos claros e coerentes como projetos de lei, minutas de decretos e portarias”, o que demonstra que a secretaria deve fazer investimentos maiores em capacitação para o corpo técnico-administrativo. Já em relação à interação para a execução de suas políticas públicas, a Seagro demonstrou interagir mais com as outras áreas da própria secretaria e com outras secretarias e entidades do governo estadual. Entretanto, interagiu menos com os municípios, demonstrando ser uma fragilidade da capacidade técnico-administrativa, necessitando assim, o aprimoramento dessa interação.

Na dimensão político-relacional no quesito instâncias de participações sociais, a Seagro apresentou maior participação com a mídia social, necessitando assim expandir seus canais de relacionamentos com outras instâncias como os conselhos de políticas públicas em que a secretaria apresentou uma participação eventual. A respeito desse 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) argumentam 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, precisando expandir 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. Sobre esse quesito, Huerta e Montes (2013) relatam que a capacidade política enquadra a interação dos atores estatais e políticos com outros setores e também com outros países.

Dessa forma, a pesquisa demonstrou que a Seagro precisa aperfeiçoar alguns pontos importantes para a sua capacidade técnico-administrativa, como a expansão de utilização de recursos informacionais, a capacitação do corpo técnico, a adequação do planejamento orçamentário e a interação com os municípios. Quanto à capacidade político relacional, são necessárias mais participações sociais, interação com os poderes legislativo, executivo e judiciário e com as organizações internacionais.

As limitações deste estudo foram as dificuldades na coleta de dados sobre a secretaria, a elaboração da revisão da literatura sobre capacidade estatal e a aplicação do questionário em período de pandemia, que demandou mais tempo.

Quanto a estudos futuros, sugere-se que sejam realizadas também pesquisas sobre as capacidades estatais em outros órgãos do estado, pois o conhecimento das próprias capacidades pode contribuir, sobremaneira, na gestão das políticas públicas de forma a alcançar melhores resultados.

Assim, esperamos que esta pesquisa inspire a realização de outras investigações em níveis subnacionais de governo. E, localmente, esperamos que os resultados auxiliem a Seagro a executar ações com vistas a melhorar suas capacidades estatais e, conseqüentemente, seus resultados nas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- 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; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**, 2018.
- BICHR, 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](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24680) . Acesso em: 30 mar. 2020.
- BRAMBOR, Thomas *et al.* The lay of the land: Information capacity and the modern state. **Comparative Political Studies**, v. 53, n. 2, p. 175-213, 2020.
- CINGOLANI, Luciana. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures, **UNU-MERIT**, 2013.
- CUNILL-GRAU, Nuria. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un 105cercamiento analítico-conceptual”. **Gestión y política pública**, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.
- 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, 2018. 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.
- EL-TALIAWI, Ola G.; VAN DER WAL, Zeger. Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 3, p. 243-257, 2019.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Brasília: Enap, 2018.
- FEITOSA, Cid Olival. Panorama das atividades agropecuárias de exportação do Tocantins: soja e carne. **Geosul**, v. 34, n. 71, p. 154-174, 2019.
- GALLIE, Water Bryce. Essentially Contested Concepts. **Proceedings of the Aristotelian Society**, New Series, v. 56 p. 167-198, 1956.
- GEDDES, Patrick. **Cidades em evolução**. Tradução de Maria José Ferreira de Castilho. Campinas: Papyrus, 1994.
- GRIN, Eduardo José. **Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira**. 2016. 406f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2016.
- GRIN, Eduardo José. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 2 2021.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

GRIN, Eduardo José et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

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, 2016.

GOMIDE, Alexandre de 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, 2014, p.15-30.

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.

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; MACHADO, Raphael Amorim; ALBURQUERQUE, Pedro Melo. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, Edição Especial, Rio de Janeiro, 2021.

HOWETT, 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.

HUERTA, Angelica Rosas; MONTES, Verónica Gil. La capacidad institucional de gobiernos locales en 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 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agro 2017: Resultados definitivos – Tocantins**. Disponível em: [https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo\\_agro/resultadosagro/pdf/to.pdf](https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/to.pdf) Acesso em: 26 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Portal do IBGE**, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html> Acesso em: 29 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama das cidades**, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama> Acesso em: 07 de jan. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **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.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carta de conjuntura. SEÇÃO VI Atividade econômica: desempenho do PIB**, n. 46, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200305\\_cc\\_46\\_pib.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200305_cc_46_pib.pdf) Acesso em: 24 de mar. 2020.

LODGE, Martin. WEGRICH, Kai. **The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities**. 1. Ed, United Kingdom: OUP Oxford, 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.

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.; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no **Brasil. Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

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

PESSOA, Daniela Gomes; PEREIRA, Ana Karine. Capacidade estatal: proposta de indicadores para estudos no âmbito da gestão municipal. In: Encontro da Anpad – EnANPAD 44., 2020, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2020.

PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Marília Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 678-696, 2020.

PIÑA, Gabriel; AVELLANEDA, Claudia N. Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Administrative Capacity. **School of Public and Environmental Affairs**. Bloomington, IN, Indiana University, 2017.

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.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RAMAGEM, Ricardo Dias; CORREA **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 2, 2021.

RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael P. ; SAGUIN, Kidjje. 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, Kidjje; 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.

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**, 1997.

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

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E AQUICULTURA – SEAGRO. **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.

SEGATTO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe; ABRUCIO, Fernando. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, 2021.

SILVA, Lucas Braga; ALMEIDA, Lia de Almeida. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 2, p. 1-28, 2019.

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

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.

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.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018b.

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.

TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime Charles Till. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEVER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back**. Cambridge University Press, p. 169-187, 1985.

TOCANTINS. **Lei n.º 3.421, de 8 de março de 2019**. Estado do Tocantins. Dispõe sobre a 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 mar. 2020.

TOCK, Fabiana. GRIN, José Eduardo. GONZALEZ, Lauro. Os Estados e o Sistema Único de Assistência Social: construção de capacidades estatais nos governos do Maranhão e São Paulo. **Cad. EBAPE.BR**, v. 18, n. 4, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2019.

WU, Xu.; 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.