



## A implementação da Política de Resíduos Sólidos por governos estaduais: uma análise das capacidades estatais do Estado do Tocantins

### The implementation of the Solid Waste Policy by state governments: an analysis of state capacities in the State of Tocantins

*Lucas Braga da Silva* – Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor da Faculdade São Marcos (FASAMAR) e do Instituto Tocantinense de Educação Superior e Pesquisa (ITOP). E-mail: lucaslogistica19@gmail.com

*Lia de Azevedo Almeida* – Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: lia.almeida@uft.edu.br

#### Resumo

O artigo empreende um estudo do campo de políticas públicas a partir do modelo teórico de capacidades estatais de Ramesh, Howlett e Saguin (2016). Assim, o objetivo é analisar as capacidades estatais para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Tocantins. Com relação aos procedimentos metodológicos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores ligados a instituições de fiscalização e controle com competências para a questão dos resíduos sólidos. Os relatos mostram capacidades estatais deficientes (analíticas, operacionais e políticas) com relação à gestão de resíduos sólidos. Isto porque apresentam lacunas quanto às habilidades, competências e recursos com relação à pesquisa científica e gestão de dados (analítica); inadequação de recursos (financeiros e humanos); coordenação entre os atores estatais (operacional); publicidade de dados, transparência pública e participação de atores políticos (política). Conclui-se que a administração pública estadual possui capacidades organizacionais precárias, necessitando buscar melhores resultados para os níveis analítico, operacional e político.

#### Palavras-chave

Políticas públicas. Resíduos sólidos. Capacidades estatais. Tocantins.

#### Abstract

The article undertakes a study of the field of public policies from the theoretical model of state capacities by Ramesh, Howlett and Saguin (2016). Thus, the objective is to analyze state capacities for the implementation of the National Solid Waste Policy in Tocantins. Regarding the methodological procedures, semi-structured interviews were carried out with managers linked to inspection and control institutions with competences for the issue of solid waste. Reports show deficient state capacities (analytical, operational and political) in relation to solid waste management. This is because they have gaps in skills, competences and resources in relation to scientific research and data management (analytics); inadequacy of resources (financial and human); coordination between state actors (operational); data publicity, public transparency and participation of political actors (politics). It is concluded that the state public administration has precarious organizational capacities, needing to seek better results at the analytical, operational and political levels.

#### Keywords

Public policy. Solid waste. State capabilities. Tocantins.

## INTRODUÇÃO

O marco regulatório para a questão dos resíduos sólidos (RS) no Brasil é dado a partir da instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010), a qual completou 10 anos de publicação em 2020 (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2020; SILVA; GLORIA, 2020; SILVA; MENESES; ALMEIDA, 2021). Dispõe a referida lei princípios, objetivos e instrumentos, voltados à gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos, com foco na destinação e disposição ambientalmente adequada e na responsabilidade compartilhada pelos resíduos gerados (BRASIL, 2010; CEZAR; BARBOSA, REIS, 2013; MAIA *et al.*, 2015; FERREIRA, 2018; ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2020).

A eliminação dos lixões até 2014 e a elaboração dos planos de gestão foram grandes apostas da política. Contudo, é possível perceber que mesmo após 10 anos de instituição da PNRS ainda existem localidades que não conseguiram se adequar a estes requisitos. Com relação ao fim dos lixões, os prazos foram estendidos até agosto de 2021 para capitais e regiões metropolitanas; até 2022 para municípios com mais de 100 mil habitantes; até 2023 para municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes; e até 2024 para aqueles municípios com menos de 50 mil habitantes (BRASIL, 2020). Por exemplo, no Tocantins, 93% dos municípios (de um total de 139) estão dispondo seus resíduos sólidos em lixões. Somente quatro aterros estão em funcionamento no estado. Quanto à elaboração dos planos pelos municípios, percebe-se que até 2018 mais de 50 municípios não conseguiram realizá-los (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, 2021).

Literatura recente aponta que mesmo com a política do setor os estados e municípios, principalmente estes últimos, passam por muitas situações que impedem a implementação da política de resíduos sólidos. As dificuldades perpassam por questões de insuficiência de recursos que vão desde questões de ordem técnica, material, financeira e tecnológica a questões de relacionamento com os atores sociais, podendo estar ligadas ao próprio processo de elaboração da política (ANDRADE; FERREIRA, 2011; JACOBI; BESEN, 2011; HEBER; SILVA, 2014; BICALHO; PEREIRA, 2018; MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018; SILVA; GLORIA, 2020).

Com relação às discussões empreendidas na academia, as políticas públicas têm chamado bastante atenção de pesquisadores das áreas de saúde, economia, social, educação, meio ambiente, financeira, tributária, entre outras (SILVA; ALMEIDA, 2019), especialmente com relação à análise de capacidades estatais, que segundo autores do campo trata-se de um conjunto de habilidades,

competências e recursos que devem ser mobilizados pelo aparato estatal para que os gestores projetem e executem políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; RAMESH *et al.*, 2016; SOUZA, 2017). Gomide e Pires (2014) entendem como necessária a existência de capacidades estatais para a gestão do ciclo de políticas públicas nos estados e municípios. Cabe destacar que são nesses locais que a maior parte das políticas são implementadas de fato. Segundo Moretti e Melo (2017), os conhecimentos empíricos não são suficientes para configurar o cenário completo das capacidades estatais para implementação de políticas públicas, é preciso discutir os métodos gerais “[...] procurando lhes atribuir racionalidade” (MORETTI; MELO, 2017, p. 43).

Ramesh *et al.* (2016, p. 3-4, tradução nossa) consideram as capacidades estatais como “uma função de um conjunto de habilidades e competências aos níveis individual, organizacional e sistêmico, que são fundamentais para desempenhar políticas públicas”. Os problemas sociais, econômicos e ambientais, por exemplo, surgem a todo o momento. Por isso a necessidade de capacidades para atuar no ciclo de políticas públicas e de soluções que sejam de fato fundamentadas em eficiência e eficácia. Com isso, surgem inúmeras discussões, desafios e preocupações relativas ao papel do estado e de suas capacidades para entregar produtos à sociedade, o que torna relevante uma análise do campo das capacidades estatais, uma vez que ela pode afetar positiva ou negativamente o ciclo de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; XUN; RAMESH; HOWLETT, 2015; MORETTI; MELO, 2017; SOUZA, 2016).

A partir do que foi apresentado até aqui, percebe-se a importância de uma análise de capacidades estatais voltadas para a gestão de resíduos sólidos, visto que essa é uma questão alvo das discussões em agendas ambientais e em todo o mundo, e no caso do Tocantins, mesmo diante dos avanços da política do setor, representa uma problemática com impactos negativos à saúde pública e ao meio ambiente. Assim, a pesquisa a seguir analisou as capacidades estatais do estado do Tocantins para a gestão de resíduos sólidos, com um enfoque organizacional e em três dimensões, a saber, analíticas, operacionais e políticas.

## 1 CAPACIDADES ESTATAIS

Pesquisadores de áreas como ciência política e administração pública têm empreendido pesquisas sobre capacidades estatais com o intuito de compreender a dinâmica de elaboração e implementação de políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Nelas, percebem-se vertentes teóricas pautadas em discussões sobre a importância do Estado para o desenvolvimento econômico

desde meados da década de 60 (CINGOLANI, 2013). Contudo, pouco se discute a respeito das capacidades para definir objetivos em conjunto e implementá-los com o apoio da sociedade civil (GOMIDE, 2016).

Os argumentos de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) defendem que a atuação do Estado não deve ser pautada em rivalidades pluralistas e marxistas, mas em pensar-se como um ator responsável por formular e implementar políticas públicas. Surgem, então, os conceitos de autonomia e capacidade estatal. Segundo Skocpol (1985), o primeiro refere-se às possibilidades de formulação de políticas públicas e o segundo à implementação destas políticas. Pesquisas recentes têm mostrado uma atenção redobrada em relação às capacidades estatais, o que corrobora para o sucesso dos produtos entregues pelos governos (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2020; CINGOLANI, 2013; GLEESON *et al.*, 2011; GOMIDE, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; SILVA; ALMEIDA, 2020). Conforme aponta Gleeson *et al.* (2011), para responder aos problemas das agências governamentais é preciso a mobilização de recursos e competências para o processo de tomada de decisão.

O entendimento de Souza (2017, p. 105) é de que as “capacidades estatais não são, necessariamente, atributos que podem ser instalados em uma estrutura, mas sim condições para a ação, recursos organizacionais que podem ser mobilizados”. Em complemento, Souza (2016) esclarece que as capacidades estatais envolvem ferramentas e instituições que dispõem de objetivos e metas com relação à formulação e implementação de políticas públicas. Assim, é necessária a ação do Estado por meio de recursos, decisões, diretrizes, legislações e informação com vistas a atingir os objetivos propostos e a qualidade da política.

Conforme pesquisa desenvolvida por Cingolani (2013), as capacidades do Estado poderiam ser subdivididas nas seguintes dimensões: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. A capacidade coercitiva associa-se aos requisitos básicos que o Estado deve oferecer à sociedade, que envolve a ordem pública e a defesa do território. A capacidade fiscal, financeira ou de financiamento, é responsável pela arrecadação de tributos da coletividade para a oferta de bens e serviços públicos, além de financiar os seus projetos. A capacidade administrativa ou burocrática nada mais é do que o próprio potencial do Estado para implementar suas políticas públicas. A relacional refere-se às habilidades dos burocratas do Estado de se comunicar com os mais variados grupos da sociedade. Por sua vez, a legal ou regulatória diz respeito aos instrumentos utilizados pelo Estado para definir e garantir que as normatizações sejam cumpridas. Por fim, a política ou de condução seria a faculdade dos governantes eleitos de cumprirem com as suas propostas e metas estabelecidas.

Entre os conceitos e teorizações a respeito de capacidades estatais, com foco no ciclo de políticas públicas, Ramesh *et al.* (2016) apresentam um modelo metodológico para a análise de capacidades estatais, elaborado a partir de níveis de recursos (individual, organizacional e sistêmico) e dimensões de habilidades e competências (analítica, operacional e política), as quais podem ser visualizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões e níveis da capacidade estatal

		Habilidades e competências		
		Analítica	Operacional	Política
Níveis de recursos	Individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domínio de conhecimento.</li> <li>• Habilidades gerais de pesquisa.</li> <li>• Habilidades em análise de políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança visionária.</li> <li>• Orientação para resultados e habilidades de resolução de conflitos.</li> <li>• Habilidades de gestão estratégica e operacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidades de rede.</li> <li>• Influência interpessoal.</li> <li>• Capacidade comunicativa.</li> </ul>
	Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de pessoal com habilidades analíticas.</li> <li>• Processo de coleta e análise de dados.</li> <li>• Compromisso organizacional com a política baseada em evidências e na aprendizagem de políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de recursos financeiros, de pessoal e sistema de gestão.</li> <li>• Coordenação de processos internos.</li> <li>• Sistema para monitorar o desempenho da agência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidade organizacional.</li> <li>• Acesso aos principais decisores políticos.</li> <li>• Processo para engajamento público.</li> </ul>
	Sistêmico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso a consultores de políticas competitivas.</li> <li>• Apoio político para análise política rigorosa.</li> <li>• Permitir acesso a dados e informações organizacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação intergovernamental e interinstitucional.</li> <li>• Coerência de grupos sociais relevantes.</li> <li>• Estado de direito, imparcialidade e controle da corrupção.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confiança pública no governo.</li> <li>• Responsabilidade política por políticas.</li> <li>• Participação da sociedade civil (por exemplo, ONGs) no processo político.</li> </ul>

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

Nesta pesquisa, realizou-se uma análise das capacidades estatais a partir do modelo proposto por Ramesh, Howlett e Saguin (2016), ao qual considerou o nível de recurso organizacional. Com relação ao nível organizacional e a dimensão analítica, observa-se um aspecto mais científico, com foco em analistas de políticas públicas com habilidades para a coleta e análise de dados sobre problemas distintos. Existe também um compromisso com a coleta e análise de dados a

partir de evidências e com a aprendizagem do processo (RAMESH *et al.*, 2016; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; XUN; RAMESH; HOWLETT, 2015).

No nível organizacional e analítico das capacidades, vê-se a necessidade de recursos financeiros, pessoal e sistema de gestão. É notória uma perspectiva para a coordenação dos processos internos e de um sistema de informação para monitorar e avaliar o desempenho da agência governamental (RAMESH *et al.*, 2016; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; XUN; RAMESH; HOWLETT, 2015). O foco da dimensão política da capacidade organizacional está na legitimidade organizacional, acesso às decisões políticas e no engajamento entre cidadãos/sociedade civil e governo (RAMESH *et al.*, 2016; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016; XUN; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Para uma melhor compreensão do campo de políticas públicas é necessário recorrer aos arranjos institucionais, que para Gomide e Pires (2014, p. 19-20) trata-se de um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Esses arranjos contribuem para auxiliar na execução dos objetivos propostos pelo aparelho do Estado. Gomide (2016) corrobora, nesse sentido, que “é importante ressaltar que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais. Elas variam no tempo, no espaço e por área de atuação” (GOMIDE, 2016, p. 23).

Skocpol (1985) acrescenta que a autonomia do Estado não é algo permanente e estrutural, mas que se modifica constantemente à medida que burocratas entram e saem das organizações, afetando as relações internas e externas deste. Já capacidade diz respeito a recursos humanos e financeiros adequados para colocar em prática as políticas públicas. É relevante explicitar que as características das capacidades se diversificam conforme a área da política pública e os arranjos político-institucionais.

Em contextos nos quais a democracia e o Estado de direito são realidades, é preciso refletir quanto as capacidades estatais para colocar em prática as políticas públicas, definidas por Gomide e Pires (2014) a partir de duas abordagens: técnico-administrativa e/ou política. A primeira volta-se para a qualificação de quem está à frente da gestão de políticas públicas e assume um caráter de produtividade e de resultados. A segunda busca empreender negociações com os atores sociais impactados por uma determinada política pública, o que inclui os conflitos e os interesses distintos.

Portanto, diante do contexto apresentado, é perceptível que há diversos posicionamentos a respeito da definição e/ou conceituação do termo capacidade. No universo acadêmico ainda não existe definição única e universal para o termo.

Isso depende de qual linha o autor da pesquisa trabalha. O que as definições têm em comum é o reconhecimento de que não basta apenas burocratas em determinados cargos e/ou funções, mas que estes sejam dotados de habilidades, competências e recursos para formular e implementar políticas públicas.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS

Na perspectiva deste estudo, os métodos empregados foram pesquisa qualitativa e de campo. A pesquisa de campo compreendeu visita ao local de trabalho dos participantes para a realização de entrevistas. Os atores selecionados para a entrevista foram cinco: três ligados a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), sendo uma em cargo de gestão e duas técnicas; uma gestora do Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS); e um gestor do Ministério Público que atua na área de fiscalização ambiental.

As entrevistas foram gravadas com o auxílio do gravador do celular, transcritas e textualizadas. Os participantes não foram identificados por questões de sigilo. Eles foram selecionados a partir da participação no “Encontro técnico – Gestão de resíduos sólidos no Tocantins”, ocorrido em junho e julho de 2018. Houve a participação de atores de órgãos de controle e fiscalização.

A pesquisa selecionou a dimensão organizacional do modelo de avaliação das capacidades estatais, elaborado por Ramesh, Howlett e Saguin (2016), por considerar que a gestão de resíduos sólidos envolve várias organizações, em vários níveis (federal, estadual e municipal), e que necessita de capacidades organizacionais em sua implementação. Para tal, foram empreendidas entrevistas do tipo semiestruturada com base no modelo teórico dos referidos autores.

Em um primeiro momento, o pesquisador entrou em contato presencialmente com os burocratas das organizações públicas. Nesta primeira visita foram apresentados o problema de pesquisa e os seus objetivos. Depois disso, foi solicitada autorização para o desenvolvimento da pesquisa. Para fins acadêmicos, os participantes assinaram um termo de esclarecimento com relação ao desenvolvimento deste estudo.

O respectivo modelo teórico foi construído a partir de vasta pesquisa na literatura do campo de políticas públicas, com o intuito de contribuir com a análise das referidas políticas, uma vez que a perspectiva teórica trouxe fundamentos teóricos importantes para o estudo de caso da implementação da política de resíduos sólidos no Tocantins.

### 3 RESULTADOS E ANÁLISES

#### 3.1 CAPACIDADE ANALÍTICA

Para melhor apresentação e discussão dos achados da pesquisa, o Quadro 2, a seguir, foi subdividido em: coleta, análise de dados, gestão de informações; e elaboração de estudos técnicos, integração com diferentes atores e instrumentos regulatórios.

Quadro 2 – Exame das capacidades analíticas

Critério de avaliação	Análise	
	Negativa	Positiva
Coleta de dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade de coleta de dados devido à ausência de estudos técnicos nos municípios.</li> <li>- Dependência dos municípios para adquirir dados a respeito desta problemática.</li> <li>- Baixa participação dos municípios nas respostas dos instrumentos de coleta de dados (questionários) disponibilizados via <i>Google Drive</i>.</li> <li>- Ausência de dados da produção de resíduo por dia, mês, ano e outros aspectos dos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os dados do plano representam uma evolução na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, pois antes disso não havia nenhuma informação a respeito.</li> <li>- Apoio de sites governamentais: Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).</li> <li>- Estado ter atuado como apoio ao executivo municipal.</li> </ul>
Análise de dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representante direto das secretarias de meio ambiente dos municípios nem sempre é alguém da área de meio ambiente.</li> <li>- Considerar fatores políticos no momento de contratação de pessoal para atuar com esta problemática.</li> <li>- Ausência de pessoal profissionalizado para atuar na coleta e análise dos dados e na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos municipal.</li> <li>- Prevalece em muitos casos dados estimados e não da realidade local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atuação efetiva do NATURATINS e da SEMARH na fiscalização e avaliação do trabalho da empresa consultora.</li> </ul>
Gestão de informações	Sistema de coleta de dados ainda inexistente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Sistema Integrado de Gestão e Resíduos Sólidos está em fase de implantação.</li> </ul>

Critério de avaliação	Análise	
	Negativa	Positiva
Gestão de informações	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de apresentação de dados ligados a custos.</li> <li>- Disponibilidade de dados apenas do plano.</li> <li>- Precariedade na qualidade das informações que o estado possui a respeito dos resíduos sólidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perspectiva de melhorar a base de dados com esse sistema.</li> </ul>
Elaboração de estudos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de capacitação para o pessoal que atua na coleta e destinação do lixo.</li> <li>- Disponibilidade de dados apenas do plano.</li> <li>- Baixa capacidade do estado em elaborar estudos técnicos, pois contratou empresa especializada na área.</li> <li>- Gestão de resíduos sólidos estadual deficiente devido à ausência de dados a respeito disso nos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração do plano e da política de resíduos sólidos.</li> <li>- Atuação efetiva do estado no que concerne a elaboração, implementação e reformulação de políticas ambientais.</li> <li>- Estado ter atuado incentivando a adoção de consórcios públicos, de estações de transbordo e novas alternativas para este processo.</li> </ul>
Integração com diferentes atores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação inexistente por parte de alguns municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação social de atores do estado e externos a ele nas audiências públicas, oficinas e consultas a população e, no caso dos comitês, os órgãos ligados a este processo.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Desta forma, a partir da análise dos dados coletados, depreende-se que as capacidades analíticas da administração pública estadual demonstram deficiências nos seguintes aspectos: dificuldade na coleta de dados sobre a gestão de RS nos municípios, utilização de dados que muitas vezes não representam a realidade local (dados estimados), ausência de pessoal capacitado (com formação técnica) na área ambiental nas respectivas secretarias municipais, não produção de dados de dados sobre a gestão de RS pelos municípios, além de falta de capacidade analítica de quem trabalha diretamente com a coleta e a destinação de RS nos municípios.

Como pontos positivos, pode-se citar: a implantação do sistema de gestão de RS por parte do estado, a elaboração do plano estadual de forma participativa, a participação do NATURATINS e da SEMARH na avaliação do diagnóstico levantado pela empresa consultora e na fiscalização do contrato, a participação de outros atores como as Universidades nas audiências públicas, bem como

o incentivo de consórcios públicos por parte da administração estadual, bem como o incentivo de consórcios públicos por parte da administração estadual e a existência de estações de transbordo de RS.

O fato de não existir essa coleta de dados nos municípios, por falta de pessoal capacitado – percebido pelo baixo engajamento desses nas repostas dos questionários enviados pela consultoria contratada quando da elaboração do plano estadual – implica na principal deficiência da capacidade analítica. Mesmo que os atores estatais consigam implantar o sistema de gestão informacional de resíduos sólidos, se não houver contrapartida da capacitação para os envolvidos direta e indiretamente no processo, ainda pode prevalecer um despreparo da administração pública municipal (tanto os gestores como a equipe técnica) no sentido de produção e análise dos dados que alimentaria este sistema. A capacitação deve ser uma constante tendo em vista a rotatividade dos cargos de gestão ambiental nos municípios.

Cabem investimentos massivos neste campo para que esta proposta seja passível de ser executada e para que seja possível melhorar essa base de dados no estado. O maior problema não é a implantação de um sistema do tipo, mas a inexistência de dados de geração e outros ligados a resíduos, a incapacidade para coletá-los e analisá-los, o que repercute na impossibilidade de alimentação deste.

Para tanto, sugere-se ao estado criar uma metodologia para essa coleta e análise de dados, assim como capacitar os municípios nesse quesito, uma vez que os recursos para capacitação prevista no plano estadual estão no valor de R\$ 960.000,00 por ano. A capacitação dos recursos humanos é fundamental para que seja possível desenvolver projetos adequados a fim de buscar as linhas de créditos disponibilizadas pelos Ministérios das Cidades, Meio Ambiente e outras fontes.

Entre as possibilidades para melhores resultados da política estão as consultorias especializadas (LIMA *et al.*, 2018) e a adoção de consórcios públicos (FERREIRA, 2018; JACOBI; BESEN, 2011). Contudo, um ponto merece destaque: a integração entre os entes federativos e a sociedade contribui para o conhecimento, efetividade e legitimidade do processo, o que também é visto por Lotta e Favareto (2016) e Almeida, Silva e Silva (2020) como um aspecto muito importante.

### 3.2 CAPACIDADE OPERACIONAL

A partir do Quadro 3 é possível observar a análise das seguintes categorias: instrumentos regulatórios, orçamento, pessoal capacitado, coordenação interestadual, coordenação intraestadual, regulação e fiscalização.

Quadro 3 – Exame da capacidade operacional

Critério de avaliação	Análise	
	Negativa	Positiva
Instrumentos regulatórios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiência na elaboração dos planos municipais, uma vez que os municípios só tiveram acesso ao plano estadual no ano de 2017.</li> <li>- Falhas na elaboração do plano estadual devido a utilização de dados indiretos para o planejamento presente nele.</li> <li>- Dados superficiais que nem sempre retratam a realidade de determinada localidade.</li> <li>- Desobediência a alguns dos requisitos estabelecidos pela PNRS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano estadual de resíduos sólidos e a política ainda em construção.</li> <li>- Este plano representa novas alternativas para os gestores deste campo nos municípios.</li> <li>- Este plano normatiza as exigências de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos do estado.</li> <li>- O estado conseguiu elaborar o seu plano antes mesmo de outros maiores.</li> <li>- A política representa um avanço regulatório no estado para esta problemática.</li> </ul>
Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Precariedade de recursos dos municípios.</li> <li>- Dependência do fundo de participação municipal e de outros tipos de recursos externos.</li> <li>- Baixa arrecadação da esfera municipal.</li> <li>- Falta de sustentabilidade financeira quanto ao que determina a PNRS.</li> <li>- Falta de capacidade de implantar e manter aterro.</li> <li>- Taxa de IPTU insuficiente para operar os aterros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destacar a sustentabilidade financeira na política estadual.</li> <li>- Cobrança de taxa para implantação, manutenção de aterro e destinação adequada devido a essa questão financeira.</li> </ul>
Pessoal capacitado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de pessoal capacitado nas secretarias de meio ambiente dos municípios para elaborar projetos para captar recursos.</li> <li>- Falta de capacidade técnica para operar os aterros.</li> <li>- Gestão financeira inadequada.</li> <li>- Inexistência de pessoal capacitado, em alguns casos, para promover a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos nos municípios.</li> <li>- Responsável técnico-ambiental de áreas diferentes de meio ambiente.</li> <li>- A ausência de pessoal capacitado prejudica a obtenção de dados confiáveis a esse respeito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Linhas de crédito para os procedimentos ligados a gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos.</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconhecer a necessidade de investimentos em capacitações técnicas para os burocratas municipais.</li> </ul>

Critério de avaliação	Análise	
	Negativa	Positiva
Coordenação interestadual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldades de comunicação entre órgãos municipais e estaduais.</li> <li>- Troca de informações entre órgãos municipais e estaduais inadequada.</li> <li>- Dificuldade para contatar os gestores municipais.</li> <li>- Dificuldade de resposta dos gestores.</li> </ul>	
Coordenação intraestadual	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldades de articulação entre os diferentes atores estatais.</li> <li>- Ausência de sistema de gestão informacional integrado entre os atores estatais.</li> <li>- Barreiras para obter informações entre esses atores.</li> <li>- Parceria entre os órgãos públicos somente quando há solicitação para participar de um grupo técnico que discute a elaboração e implementação de políticas públicas ambientais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconhecer a necessidade de atores estatais trabalharem juntos.</li> </ul>
Regulação		<ul style="list-style-type: none"> <li>- As legislações e as regulações do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) conseguem atender este item.</li> </ul>
Fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poucos técnicos para realizar a fiscalização em âmbito local.</li> <li>- Fiscalização inadequada.</li> <li>- Pessoal deixa passar muita coisa na fiscalização.</li> </ul>	

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Portanto, as capacidades operacionais da gestão de RS do Tocantins apresentam como vantagem, principalmente, a existência de instrumentos de gestão, como: a existência de um plano estadual como um instrumento para nortear as tomadas de decisões do governo estadual e dos governos municipais, e que permite a readequação dos planos já existentes, a construção de uma política estadual que está em andamento, as legislações e as resoluções do COEMA que conseguem suprir a questão da regulação.

Os outros pontos (existência de orçamento, pessoal capacitado, coordenação, e regulação e fiscalização) se mostraram mais deficientes. Quanto ao orçamento, foi relatado pelos entrevistados a baixa arrecadação dos municípios, a falta de informação dos mesmos quanto às linhas de crédito disponíveis e o

acesso aos recursos, bem como a baixa capacidade de elaboração de projetos para captar esses recursos. Aliás, a inexistência de pessoal capacitado foi relatada por todos os entrevistados. A coordenação interestadual e intraestadual foi destacada como deficiente, não havendo uma integração de dados a respeito da gestão dos RS e baixa articulação entre os atores responsáveis pela gestão, ocorrendo somente em momentos formais, como nas audiências públicas da elaboração do plano, o que não parece ser uma constante. Quanto à fiscalização da gestão de RS local, esta é prejudicada pelo quantitativo de técnicos insuficientes, o que acarreta a falta de monitoramento da fiscalização. Assim, os órgãos de fiscalização assumem uma postura mais conciliatória do que punitiva diante da ciência das limitações da capacidade de gestão de RS dos municípios.

Nesta pesquisa, as capacidades operacionais demonstraram maior fragilidade em dois aspectos: técnicos (ausência de pessoal qualificado para atuar na gestão da política) e de financiamento da gestão e gerenciamento de RS. A baixa capacidade técnica impede o acesso às linhas de financiamento, o que prejudica a gestão e, inclusive, a fiscalização, que deixa de operar com o rigor necessário.

Nota-se que os gestores municipais enfrentam dificuldades para se adequarem às exigências da PNRS, principalmente pela falta de financiamento do governo federal. O acesso aos recursos existentes, por sua vez, é prejudicado pela falta de capacidade técnica, ou seja, de conhecimentos específicos de seus burocratas para o desenvolvimento de projetos para captar recursos.

Nesse sentido, os planos de resíduos sólidos devem ser constituídos de metas e ações bem definidas conforme as especificidades de cada local (BAPTISTA, 2015; SILVA; GLORIA, 2020). Contudo, também é notável situações em que a política do setor é descumprida (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018), em que há uma deficiência financeira em municípios pequenos (BICALHO; PEREIRA, 2018; HEBER; SILVA, 2014), além da deficiência de pessoal capacitado (JACOBI; BESEN, 2011; SILVA; GLORIA, 2020). Outra questão que representa um problema é a integração entre os entes da federação (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018), o que leva a efeitos negativos (PIRES; GOMIDE, 2016). Um ponto interessante verificado pela literatura como ponto positivo é a cobrança de taxa de coleta conforme o consumo (JACOBI; BESEN, 2011).

### 3.3 CAPACIDADE POLÍTICA

O Quadro 4, a seguir, subdividiu-se nos seguintes tópicos: transparência e publicização de dados com a sociedade; e existência de engajamento público dos principais decisores.

Quadro 4 – Exame da capacidade política

Critério de avaliação	Análise	
	Negativa	Positiva
Transparência da gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta mais transparência dos gestores ambientais quanto a essa problemática.</li> <li>- Faltam dados brutos sobre os custos de gerenciamento de resíduos sólidos.</li> <li>- Insuficiência de informações ligadas a gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos.</li> </ul>	O plano é um exemplo de informação que é compartilhada com a sociedade.
Publicização de dados com a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parte da sociedade não possui acesso a esse tipo de informação.</li> <li>- Mídia pouco informa a respeito de audiências públicas e consultas públicas.</li> <li>- Falta de informação adequada para a sociedade.</li> </ul>	- Aposta no Sistema Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos (SIGERS) como meio de divulgação desta problemática.
Engajamento dos decisores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atuação do legislativo somente na aprovação da política.</li> <li>- Pouca participação do legislativo municipal e estadual.</li> <li>- Pouca participação do executivo municipal.</li> </ul>	- Parte do executivo estadual bastante ativo.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Em resumo, de acordo com os dados coletados, evidencia-se que a capacidade política se destaca deficiente devido à baixa participação do legislativo tocantinense na elaboração do plano; e do executivo municipal e estadual (participação mais restrita aos órgãos que compunham o grupo de trabalho - GT), uma vez que a participação ocorreu somente quando era obrigatória. Ainda, foi destacado pelos entrevistados a baixa participação dos prefeitos na oficina de elaboração do plano estadual.

Percebeu-se como ponto positivo o fato de as informações serem compartilhadas com o público por meio do site da SEMARH, porém o alcance sobre a população ainda é pequeno devido à falta de conhecimento da população. Os entrevistados apontaram que o controle social é pouco ou inexistente, e que ainda falta ampla divulgação das atividades ligadas a esta política. Por outro lado, os gestores do estado apostam no SIGERS como um ótimo meio para divulgação da questão em foco, reconhecendo a necessidade de integração entre os diferentes atores para a eficácia e eficiência dessa política.

Quando o assunto é resíduos sólidos, os problemas são inúmeros, entre eles a baixa participação da sociedade nos programas e discussões sobre resíduos sólidos (BICALHO; PEREIRA, 2018), sendo o acesso à informação limitado, além de não estimulado (CEZAR; BARBOSA; REIS, 2013; SILVA; MENESES; ALMEIDA, 2021). Ainda, a participação dos representantes políticos é baixa e falta sensibilização da sociedade e empresas para a questão (MAIA *et al.*, 2015).

Cabe destacar que a geração de resíduos sólidos também é um problema. As regiões tocantinenses representadas pelos municípios a seguir produziram, em 2016, 23.898,20 tonelada/mês de resíduos sólidos dos mais variados tipos. Destes, um quantitativo de 37,14% pertencia a área programa Palmas; 18,36% a Araguaína; 9,6% a Gurupi e 6,2% a Paraíso. As áreas de Araguatins, Arraias, Augustinópolis, Colinas do Tocantins, Dianópolis, Guaraí, Goiatins, Natividade, Novo Acordo, Paranã, Pedro Afonso, Taguatinga, Tocantinópolis e Xambioá tiveram porcentagem de geração de resíduos sólidos entre 0,8% e 5%.

Realizou-se uma composição gravimétrica para os RS produzidos nos municípios do Tocantins. Dividiu-se em resíduos secos: plástico; papel, papelão, embalagem cartonada; metais; vidros; resíduos têxteis; em resíduos úmidos: resíduos orgânicos; e em rejeitos: resíduos de higiene, fraldas, entre outros. Estes primeiros, no estado do Tocantins, para o ano de 2016, corresponderam a uma produção de 11.390,00 toneladas/mês; o segundo a 9.149,34 toneladas/mês; e o último a 3.372,20 toneladas/mês. É importante destacar que Palmas é responsável por 37% destes resíduos, Araguaína por 18% e Gurupi por 10% (TOCANTINS, 2017).

Com base nos dados analisados, percebe-se baixa capacidade analítica, pois o governo estadual demonstrou habilidades e competências deficientes na coleta e análise de dados, na gestão de informação ligada a resíduos sólidos municipais e na elaboração de estudos técnicos. Na pesquisa de Ferreira (2018), o autor destaca as dificuldades de obter dados da produção de resíduos dos municípios paranaenses pela ausência de banco de dados governamentais que apontassem as problemáticas deste contexto. Por isso, Andrade e Ferreira (2011) consideram a necessidade do desenvolvimento de estudos técnicos que tragam essa realidade dos municípios brasileiros.

Os achados da pesquisa revelam baixa capacidade operacional, uma vez que esta dimensão demonstrou habilidades e competências insuficientes para a gestão de resíduos sólidos nos municípios, especialmente com relação a recursos financeiros e humanos, coordenação interestadual e intraestadual. Entre os contratempus para a implementação da política do setor, é possível observar

como falha a sustentação financeira (BICALHO; PEREIRA, 2018; HEBER; SILVA, 2014). Outra questão evidenciada como falha é a capacitação dos gestores de políticas públicas que nem sempre existe e prejudica os resultados da política (BICALHO; PEREIRA, 2018; JACOBI; BESEN, 2011). Ainda cabe destacar a dificuldade e a importância de os atores sociais ligados ao estado e aos municípios se integrarem para atingir os objetivos propostos pela política pública (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2020; LOTTA; FAVARETO, 2016; MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018; PIRES; GOMIDE, 2016).

Ainda com o mesmo sentido, nota-se baixa capacidade política, pois ainda que sejam disponibilizados dados da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos nas bases de dados das prefeituras e do próprio estado, notam-se habilidades e competências deficientes quanto a transparência pública, publicização de dados com a sociedade e ao engajamento dos atores políticos. Essas habilidades e competências de transparência pública deficientes também são realidade em outra pesquisa (CEZAR; BARBOSA; REIS, 2013). Ainda, é apontado por Cezar, Barbosa e Reis (2013) que os dados disponibilizados pelo poder público, em muitos casos, não são acessíveis a todos os públicos. Por sua vez, outros autores atribuem parte dos baixos resultados das políticas públicas ao tímido envolvimento dos atores políticos neste processo (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2020; LOTTA; FAVARETO, 2016; MAIA *et al.*, 2015; MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA, 2016).

Com base nos achados da pesquisa, a capacidade operacional foi considerada mais deficiente. Isso porque é ela que faz a diferença na hora de executar as diretrizes e metas propostas pela política do setor. São os recursos que fazem a diferença, a alocação de recursos onde e quando forem necessários conforme a demanda, sejam eles humanos ou financeiros. Não significa que as demais capacidades não tenham sido deficitárias, mas que sem esses dois recursos, e principalmente pessoal capacitado e comprometido, a gestão municipal enfrenta inúmeros desafios. Sem conhecimento e capacitação do pessoal para atuação em projetos e captação de recursos, os municípios não conseguem atender a implementação da política de modo eficiente e eficaz.

Embora a análise das capacidades estatais tenha apontado pontos positivos, notam-se dificuldades para colocar em prática a gestão de resíduos sólidos. Os desafios envolvem principalmente os recursos, o que corrobora para efeitos negativos. Falta estrutura consistente na elaboração e implementação da política pública (capacidade analítica), recursos desalinhados com o problema (capacidade operacional) e pouca representatividade de vereadores e deputados nesse processo (capacidade política).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou as capacidades estatais para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Tocantins. Em síntese, verificou-se que as capacidades organizacionais analítica, operacional e política apresentam lacunas quanto a habilidades, competências e recursos. Na primeira, pesquisa científica (elaboração de estudos técnicos, coleta e análise de dados) e a gestão informacional a respeito de resíduos sólidos. Na segunda, recursos financeiros e humanos, coordenação interestadual e intraestadual e capacidade de fiscalização. Na terceira, transparência pública, publicização de dados e envolvimento de representantes políticos. Pode-se dizer que falta estrutura mais consistente na elaboração e implementação desta política pública (analítica), falta alinhamento dos recursos financeiros, humanos e outros a realidade em questão, bem como de representatividade de atores do legislativo (política).

Sugere-se a necessidade de os representantes do executivo refletirem sobre as habilidades e competências necessárias para os burocratas implementadores desta política, sendo necessário que estes possuam um conjunto de atributos necessários ao sucesso da política pública, como por exemplo: habilidades e competências com pesquisa, análise de dados e elaboração de estudos. Além do que, é necessário que a administração pública possua recursos financeiros e humanos. Destarte, é necessário, entre outras coisas, que haja articulação entre os atores estatais e não estatais, bem como a disponibilização de informações aos atores sociais, uma vez que a deficiência nessas capacidades representa prejuízos tanto para o próprio poder público como para a sociedade e o meio ambiente.

Por fim, fica como sugestão para pesquisas futuras, a análise de capacidades estatais a partir das categorias definidas pelo estudo com base em Ramesh, Howlett e Saguin (2016), a fim de estudar outras áreas e os resíduos sólidos em municípios e estados. Outra sugestão é empreender uma análise envolvendo as capacidades organizacionais, sistêmicas e individuais em contextos distintos de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. A.; SILVA, L. B.; SILVA, L. F. S. A mobilização de capacidades político-relacionais por governos estaduais: uma análise da formulação do plano estadual de resíduos sólidos do Tocantins. **Revista Observatório**, Palmas, v. 6, n. 4, p. 1-23, jul. 2020.

ANDRADE, R. M.; FERREIRA, J. A. A gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil frente às questões da globalização. **REDE**, Fortaleza, v. 6, n. 1, p. 7-22, mar. 2011.

BAPTISTA, V. F. As políticas públicas de coleta seletiva no município do Rio de Janeiro: onde e como estão as cooperativas de catadores de materiais recicláveis? **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 141-164, jan./fev. 2015.

BICALHO, M. L.; PEREIRA, J. R. Participação social e a gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso de Lavras (MG). **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 34, n. 100, p. 183-201, jan./abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República do Brasil, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília, DF: Presidência da República do Brasil, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm). Acesso em: 08 fev. 2022.

CEZAR, L. C.; BARBOSA, T. R. C. G.; REIS, M. C. T. Interfaces da comunicação pública e governamental na divulgação da política nacional dos resíduos sólidos. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 102-120, jan./jun. 2013.

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

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERREIRA, A. Gestão de resíduos sólidos urbanos em municípios do Paraná. **Revista Capital Científico**, Guarapuava, v. 16, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2018.

GLEESON, D.; LEGGE, D.; O'NEILL, D.; PFEFFER, M. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 237-263, jun. 2011.

- GOMIDE, A. Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des) vantagens comparativas no Brasil. *In*: GOMIDE, A. Á.; BOSCHI, R. R. (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-50.
- GOMIDE, A. Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.
- GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2014.
- HEBER, F.; SILVA, E. M. D. Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 913-937, jul./ago. 2014.
- JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 135-158, 2011.
- LIMA, A. P.; SANTOS, C. N.; CARVALHO, H. G.; FERNANDES, J. A. T.; UMIJI, S. S.; URYU, T. M. F. Política Nacional de Resíduos Sólidos: eficácia da lei na cidade de Mogi das Cruzes. **Diálogos Interdisciplinares**, Mogi das Cruzes, v. 7, n. 2, p. 24-39, 2018.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.
- MAIA, H. J. L.; FREITAS, J. P.; ALENCAR, L. D.; CAVALCANTE, L. P. S.; BARBOSA, E. M. Legislação ambiental da Paraíba: contribuições à gestão integrada de resíduos sólidos. **Revista Monografias Ambientais – REMOA**, Santa Maria, v. 14, n. 1, p. 14-19, jan./abr. 2015.
- MAIELLO, A.; BRITTO, A. L. N. P.; VALLE, T. F. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan./fev. 2018.
- MORETTI, B.; MELO, E. B. B. de. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 39-59, 2017.

- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.
- RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring individual-level analytical, managerial and political policy capacity: a survey instrument. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, [s. l.], n. 16-07, May 2016.
- RAMESH, M.; SAGUIN, K.; HOWLETT, M. P.; XUN, W. Rethinking governance capacity as organizational and systemic resources. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, [s. l.], n. 16-12, 2016.
- SILVA, L. B.; ALMEIDA, L. A. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 2, p. 1-28, 2019.
- SILVA, L. B.; GLORIA, L. P. Articulações do estado na gestão da política de resíduos sólidos. **Revista Geonorte**, Manaus, v. 11, n. 37, p. 248-263, 2020.
- SILVA, L. B.; MENESES, V. D.; ALMEIDA, L. A. Tic's governamentais de navegabilidade na gestão de resíduos sólidos no Brasil. **Revista Cadernos de Comunicação**, Santa Maria, v. 25, n. 2, p. 2-18, mai./ago. 2021.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). **Bringing the state back: strategies of analysis in current research**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.
- SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. Á.; BOSCHI, R. R. (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.
- SOUZA, C. H. L. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação? **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 105-126, jan./jun. 2017.
- TOCANTINS. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Tocantins**. Palmas, Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Tocantins/ ECOTÉCNICA, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS.

**Levantamento - aprimoramento da gestão de resíduos sólidos.** Tocantins:

TCE, 2021. Disponível em: [https://www.tceto.tc.br/sistemas\\_scp2/blank\\_visualiza\\_doc\\_novo/blank\\_visualiza\\_doc\\_novo.php?script\\_case\\_init=1&nmgp\\_url\\_saida=/sistemas\\_scp2/blank\\_processo\\_site/blank\\_processo\\_site.php&nmgp\\_parms](https://www.tceto.tc.br/sistemas_scp2/blank_visualiza_doc_novo/blank_visualiza_doc_novo.php?script_case_init=1&nmgp_url_saida=/sistemas_scp2/blank_processo_site/blank_processo_site.php&nmgp_parms). Acesso em: 08 fev. 2022.

XUN, W.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s. l.], v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

Texto submetido à Revista em 11.05.2020

Aceito para publicação em 24.01.2022

