

A MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES POLÍTICO-RELACIONAIS POR GOVERNOS ESTADUAIS: uma análise da formulação do plano estadual de resíduos sólidos do Tocantins

MOBILIZATION OF POLITICAL-RELATIONAL CAPACITIES BY STATE GOVERNMENTS: an analysis of the formulation of the state plan for solid waste in Tocantins

MOVILIZACIÓN DE CAPACIDADES POLÍTICAS-RELACIONALES POR GOBIERNOS ESTATALES: Un análisis de la formulación del plan estatal para residuos sólidos en Tocantins

Lia de Azevedo Almeida

Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Professora da Universidade Federal do Tocantins (UFT). lia_aalmeida@hotmail.com.

 0000-0002-6586-4067

Lucas Braga da Silva

Mestre em Comunicação e Sociedade pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor da Faculdade São Marcos (FASAMAR). lucaslogistica19@gmail.com.

 0000-0001-6034-4057

Luana Ferreira da Silva

Graduada em Administração pela Universidade Federal do Tocantins. Assistente de Serviço de Saúde na Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins/ETSUS. luanasilva1946@gmail.com.

 0000-0002-4271-5552

Correspondência: Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus Universitário de Palmas. Avenida NS-15, Quadra 109, Norte, s/n - Plano Diretor Norte, 77001-090 - Palmas, TO – Brasil.

Recebido em: 03.04.2020.

Aceito em: 27.05.2020.

Publicado em: 01.07.2020.

RESUMO:

A Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê a elaboração de planos nacional, estaduais, microrregionais, intermunicipais e municipais de gestão integrada de resíduos (Brasil, 2010). Diante disso, o objetivo foi analisar as capacidades político-relacionais mobilizadas pela rede formada pelos atores/participantes na oficina técnica de elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Tocantins (PERS/TO), ocorrida em outubro de 2015 em Palmas. Foram coletados relatórios da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) e aplicado um questionário junto aos participantes da oficina técnica, que buscou identificar os interesses dos diversos atores e investigar a estrutura e função da rede. Os dados foram analisados com o apoio do software Visone 2.7.

PALAVRAS-CHAVES: Capacidades estatais; Capacidades político-relacionais; Redes de Políticas Públicas; Formulação de Políticas Públicas; Resíduos Sólidos.

Introdução

A preocupação com a proteção e conservação do meio ambiente é cada vez maior, visto que a degradação ambiental acarreta danos irreversíveis à sociedade. Atualmente, a questão dos Resíduos Sólidos (RS) é um dos pontos que gera maior preocupação, pois são produzidos em residências, estabelecimentos comerciais e industriais, instituições de ensino, dentre outras, modificando, portanto, suas características como consequência do desenvolvimento econômico e tecnológico. Desta

forma, é importante que se tenha um instrumento de políticas públicas que sirva de modelo para ações de mudanças de hábitos da sociedade (Tocantins, 2015).

A Lei nº 12.305/2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que regula o gerenciamento dos resíduos sólidos. Em consonância com a Lei nº 11.445/2007, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, a Lei nº 11.107/2005 de Consórcios Públicos (Maiello, Britto, & Valle, 2018) e a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei nº 9.795/1999 compõem a estrutura legal que busca influenciar o comportamento dos geradores de resíduos, bem como àqueles que desenvolvem ações relacionadas ao gerenciamento dos materiais presentes nas atividades econômicas (Brasil, 2010).

A PNRS, além de estabelecer que todos os cidadãos são responsáveis pelos resíduos gerados e propor melhoria da gestão destes resíduos por meio do compartilhamento de responsabilidades entre a sociedade, o poder público e a iniciativa privada, é considerada um importante avanço para o enfrentamento da questão dos resíduos sólidos (Brasil, 2010; Almeida & Gomes, 2018). A lei prevê a elaboração de um plano nacional, planos estaduais, microrregionais, de regiões metropolitanas, intermunicipais, e municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, além de propor medidas de incentivos para realização de consórcios públicos regionais visando uma possível redução de custos com os sistemas de coleta, tratamento e destinação final dos resíduos (Brasil, 2010).

Uma das condições necessárias para o repasse de recursos financeiros da União ao Distrito Federal e aos Municípios para a gestão dos resíduos sólidos, é a elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), que podem estar inseridos no Plano de Saneamento Básico (PSB). Os principais aspectos abordados no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos referem-se ao diagnóstico da situação dos resíduos no território, as características desse território e dos agentes envolvidos, desenvolvido por meio de um processo participativo (Brasil, 2010).

De acordo com o Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) (<http://www.sinir.gov.br/web/guest/observatorio-de-lixoes>, recuperado em 17 de março, 2018), no Tocantins (TO), cerca de 48% dos 139 municípios elaboraram o seu plano municipal de RS. Neste estado, a disposição de resíduos em lixão a céu aberto ocorre em 63% dos municípios. Ainda cabe ressaltar que o estado só conseguiu elaborar seu plano estadual de resíduos sólidos após 5 anos do prazo encerrado, isto é, em 2017, sendo que a lei é de 2010.

Embora a política seja realidade no país e que regule a questão dos resíduos sólidos, percebe-se ainda inúmeras dificuldades em sua implementação. Algumas podem estar relacionadas ao processo de elaboração da política e até mesmo aos recursos necessários, insuficientes neste contexto. Além disso, também são notórios os desafios em sua implementação, destacando-se a integração entre os diferentes atores, disposição de recursos humanos capacitados e recursos financeiros e tecnológicos adequados a realidade em questão, dentre outros (Maiello, Britto, & Valle, 2018).

O tema de resíduos é bastante complexo, seja pela especificidade de seu gerenciamento, seja pelo fato de afetar inúmeros atores com interesses diferenciados, sendo um dos motivos para a dificuldade de consenso do estabelecimento de uma política nacional, cujo projeto de lei tramitou por mais de 20 anos (Almeida & Gomes, 2018), por isso, o Estado do Tocantins optou por elaborar seu plano em conjunto com a sociedade, viabilizando a participação de diversos atores no desenho da política, conforme recomendação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (Tocantins, 2015). Os benefícios da participação estão no fato de que a discussão a partir de diferentes perspectivas e a reunião de diferentes conhecimentos, “amplia a aquisição de informações sobre os problemas, aumenta o estoque de conhecimento disponível para a formulação das soluções e, por fim, envolve diversos agentes no acompanhamento, monitoramento e avaliação das iniciativas” (Pires & Gomide, 2016, p. 126).

Além disso a interação de agentes estatais, com agentes políticos e da sociedade possibilita a introdução de inovações na política pública (Pires & Gomide, 2016). Além de maior legitimidade, os processos participativos melhoram a qualidade das decisões (Gomide & Pereira, 2018).

Nesta pesquisa, adotam-se as abordagens das capacidades político-relacionais defendidas por Pires e Gomide (2016, p. 127), segundo os quais elas estão “associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas”. Busca-se com isso “à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais”.

Neste sentido, o objetivo é analisar as capacidades estatais político-relacionais mobilizadas no processo de construção do plano de resíduos sólidos do Tocantins. Com destaque para as Oficinas de Elaboração, que se configuraram como uma instância participativa de decisão. Especificamente, procurou-se identificar a rede formada pelos atores/participantes na oficina técnica de elaboração do Plano Estadual de Resíduos

Sólidos do Tocantins no município de Palmas e mapear o número e tipo de participantes na oficina, identificar seus interesses e por fim investigar a estrutura, função da rede e as relações de poder Estado-sociedade. Esta pesquisa pretende contribuir com discussões no intuito de colaborar para o estabelecimento de futuras hipóteses sobre a influência das capacidades político-relacionais na adoção de soluções para problemas públicos em processos de formulação de políticas públicas.

Afora esta introdução, a pesquisa está estruturada nos seguintes tópicos: resgate teórico sobre o conceito de capacidades estatais político-relacionais e a formulação de políticas públicas e rede de atores. Na terceira seção, são apresentados os procedimentos metodológicos empregados. Posteriormente, apresenta-se a análise e discussão dos dados coletados. Nas considerações finais, apresentam-se as contribuições deste estudo de caso para a prática da gestão pública do estado e para as pesquisas em capacidades estatais de entes subnacionais, incluindo sugestões de estudos futuros.

Capacidades político-relacionais e as políticas públicas

Entre as diversas mudanças instituídas pela Constituição Federal de 1988, destacaram-se medidas que visavam restaurar os instrumentos democráticos, como, por exemplo, a ampliação dos instrumentos de controle, participação e transparência nos processos de formulação e gestão de políticas públicas, tornando mais complexo o ambiente institucional (Pires & Gomide, 2016).

Ao mesmo tempo, a reforma do estado aumentou a jurisdição dos municípios, possibilitou a abertura de canais de participação, fomentando dinâmicas inovadoras informais e flexíveis, e ambiente favorável à constituição de parcerias. Assim, diante de uma crise fiscal do Estado, aliada a uma crise do modelo de administração pública burocrática e a uma crise de governança, era necessária uma reforma rumo a um Estado dotado de maior flexibilidade, que pudesse descentralizar funções e transferir responsabilidades alargando ao mesmo tempo, o universo dos atores participantes, sem, contudo, abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão (Diniz, 1996).

Em suma, as transformações do Estado levaram a mudanças na sua maneira de produzir políticas públicas. Nesse sentido, houve uma redefinição e rearticulação das relações entre Estado e sociedade, e a ideia de "governo" dá lugar ao conceito mais amplo de "governança", incluindo-se aí não somente os sistemas políticos, como também os sociais e as respectivas redes formadas (Shneider, 2005). A literatura sobre "governança" apresenta as possibilidades de configurações das relações entre governo,

setor privado e organizações civis a partir de três configurações gerais: hierarquia, mercado e rede (Rhodes, 1997). Logo, passou a ser necessário estruturas mais complexas para que a formulação e a gestão de políticas pudesse ser distribuída ou compartilhada por atores governamentais e da sociedade civil (Shneider, 2005), exemplos de tais estruturas são os conselhos gestores; conferências; audiências e consultas públicas; ouvidorias e outros, como mesas de negociação, comitês gestores, reuniões com interessados, entre outros (Pereira, 2014).

Diante de um contexto de democratização e da globalização, os pesquisadores dos campos da ciência política e da administração pública, voltam seu olhar para as capacidades do Estado no contexto de elaboração e implementação de políticas públicas. Existem inúmeras discussões quanto ao papel que o Estado exerce no desenvolvimento econômico, mas pouco se discute, isoladamente, sobre suas capacidades com o intuito de definir legitimamente objetivos de maneira coletiva e implementá-los a partir de relacionamentos com atores e instituições distintas (Pires & Gomide, 2016). Além disso, estes autores consideram as capacidades estatais como variáveis de acordo com o tempo, espaço e área de atuação da política pública, portanto, não se trata de atributos fixos e atemporais.

Pires e Gomide (2016) consideram que as capacidades estatais podem ser analisadas a partir de dois tipos específicos: técnico-administrativas e político-relacionais. Neste primeiro caso, é nítido a presença da teoria da burocracia [Weber], uma vez que envolve a qualificação dos gestores públicos para coordenação e concretização dos objetivos das políticas públicas. Neste segundo, é notável como requisitos as habilidades governamentais necessárias para negociar com atores da sociedade civil e de empresas diversas, incluindo os interesses, conflitos e as relações estabelecidas.

A capacidade político-relacional envolve os seguintes indicadores: “interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos), a “existência e o funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas)” e “a presença da fiscalização de agências de controle” (Pires & Gomide, 2016, p. 130).

Neste sentido, Souza (2016) destaca a necessidade de pensar em reconfigurações das arenas de debates públicos no sentido de proporcionar a sociedade civil, novos espaços para participar das decisões públicas. Contudo, o autor destaca que a participação social teve início com os conselhos gestores e os

orçamentos participativos, posteriormente, com as consultas públicas, conferências, ouvidorias e mesas de negociação.

Souza (2016, p. 13) explica que os processos participativos buscam “criar condições” para a participação de cidadãos, empresas privadas, órgãos públicos, universidades, entre outros, nas arenas de discussões públicas, buscando com isso “efeitos diretos e indiretos em decisões públicas”. Isto pode ser justificado pelo fato de que quanto mais diversificado este público, maior legitimidade se dá aos processos públicos. Em outras palavras, há uma probabilidade maior de os interesses distintos da coletividade estarem sendo representados. Ressalta também a necessidade da interação entre os atores do Estado e externos a ele para o bom funcionamento de suas instituições (Souza, 2017).

De acordo com Souza (2017, p. 114) a execução dos processos participativos depende de quatro tipos de capacidades: institucional, política, administrativa e a técnica. No caso da capacidade institucional, esta se refere à “condição de estabelecer os parâmetros para o desenvolvimento do processo participativo de maneira adequada à realidade organizacional da agência estatal promotora do processo e do campo político dos sujeitos participantes”. Já a política “traz a conexão dos processos participativos ao ciclo de gestão de políticas públicas e a outras formas de interação socioestatal”. Na administrativa “o olhar é para as condições de operação do Estado na promoção da participação social na gestão de políticas públicas”. Por fim, a técnica “trata da mobilização de recursos cognitivos para gerar soluções adequadas aos processos participativos, em particular, promover condições para interações qualificadas em conversas direcionadas a um propósito”.

A gestão de políticas públicas participativa é realidade em diversas pesquisas (Pires & Gomide, 2016; Souza, 2016; 2017). Trata-se de “habilidades das burocracias estatais de criarem canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados por determinada política” (Pereira, 2014, p. 54). Conforme aponta a autora isto pode ocorrer de modo formal “a partir da utilização de meios institucionalizados de interação entre Estado e sociedade, como os conselhos gestores temáticos e as audiências públicas previstas pela legislação” e também de modo informal por meio da “realização de reuniões espontâneas e de mesas de diálogo entre burocracia e grupos sociais”.

Na visão de Pires e Gomide (2016, p. 126), “o encontro entre atores diversos permite que os problemas a serem enfrentados e os projetos a serem desenhados possam ser discutidos a partir de diferentes perspectivas, mobilizando conhecimentos

e recursos variados”. Conforme estes autores, isto possibilita maior número de informações a respeito das problemáticas discutidas, aumenta as possibilidades de solução para a problemática apontada, envolve variados atores no acompanhamento e monitoramento e avaliação dos atos públicos, bem como um ponto de vista relacional por parte do governo, de modo que abarque um processo inclusivo de diversos atores, negociação e/ou articulação tanto entre os grupos sociais como com os grupos estatais e também com a coordenação com diferentes organizações públicas do aparelho do Estado.

Ainda a respeito da dimensão relacional, Gomide e Pereira (2018, p. 939) relatam que busca a “relação das burocracias do Executivo com os grupos sociais locais, articulação com os representantes dos entes subnacionais; e diálogo com órgãos de controle externo”. De modo similar, os autores destacam que esta capacidade, além da interação entre os variados atores sociais interessados na elaboração e implementação de políticas públicas “estaria positivamente associada ao apoio político aos projetos e ao aprendizado social, resultando em serviços públicos de qualidade e com os benefícios esperados”.

Percebe-se a importância de interação entre os múltiplos atores sociais para a entrega efetiva de produtos, que envolve desde os representantes do Executivo e do Legislativo municipal, estadual e federal, os atores estatais ligados a gestão de políticas públicas das instituições estatais, até mesmo os órgãos de controle, bem como representantes da sociedade civil em geral. Depende-se daí a importância da análise das capacidades político-relacionais nos processos de formulação de políticas públicas.

Formulação de políticas públicas e redes

Almeida e Gomes (2018) destacam que as políticas públicas são moldadas a partir de relações estabelecidas (redes formalizadas ou não) por atores e instituições internos e externos ao governo. Cada um destes participam expondo ideias sobre um determinado assunto, considerando suas crenças e seus interesses individuais. Contudo, é significativo assinalar que, as ações destes são afetadas pelo contexto e influenciadas por acontecimentos externos.

O reconhecimento desta complexidade do processo de construção de políticas públicas fez com que surgisse na literatura a abordagem de redes (Scharpf, 1977). Sneider (2005, p. 38) explica que o conceito de redes de políticas públicas pode ser entendido como um conjunto de “manifestações macroestruturais de sistemas políticos, nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas

de formas bastante distintas”. Assim, as redes incorporam “atores distintos de diferentes sub-setores sociais e políticos no contexto de produção de uma política”.

Apesar da ampla utilização do conceito de redes de políticas públicas não há um consenso sobre sua definição. Há diferenças expressivas entre o entendimento advindo dos autores que representam a tradição americana, britânica (Marsh & Rhodes, 1992; Downing 1995, apud Klijn & Koppenjan, 2000) e da perspectiva europeia (Marin & Mayntz, 1991; Van Wardeen, 1992, apud Marinho, 2015), embora também se encontrem diferenças entre autores enquadrados em uma mesma tradição.

A tradição americana tem sua origem nos trabalhos de Lowi (1964) que desenvolveu o conceito de iron triangles e de Heclo (1978) que trabalhou o conceito de issue network.

O conceito de triângulo de ferro ou iron triangles propõe que não há uma fórmula única para explicar as políticas públicas, pois cada arena tende a desenvolver uma estrutura e dinâmica própria formada pela interação de um conjunto de atores específicos. O triângulo de ferro é uma representação da agência governamental, o congresso e os grupos de interesse, ou seja, um número pequeno de atores que influenciam a política pública (Lowi, 1964). A noção de issue networks ou redes temáticas de Heclo (1978) também sugere que há um grupo estável de atores para controlar certos programas públicos, entretanto, assume que há um número maior de participantes que somente a elite proposta por Lowi (1964) e que estes podem mover-se constantemente dentro e fora da rede. A abordagem de Heclo (1978) se mostra mais flexível e enfatiza o processo de abertura das decisões em políticas públicas.

Para a análise de políticas públicas, as policy networks ou issue networks são de grande importância, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa. Foi observado, no caso da realidade política das democracias mais consolidadas, que os membros de tais policy networks costumam rivalizar-se, mas acabam criando laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra outros policy networks considerados concorrentes (Frey, 2000).

O conceito de policy network surge como influência dos trabalhos de Heclo (1978) e Lowi (1964), assim como pela teoria interorganizacional, a qual assume que os atores são dependentes de recursos uns dos outros na busca de seus objetivos. A teoria dos sistemas também contribuiu na medida em que as organizações passaram a ser vistas como um sistema aberto com conexões com o ambiente, cujas relações determinariam seus processos.

Marsh e Rhodes (1992) são considerados expoentes da literatura britânica sobre redes. Para eles, a abordagem de redes de políticas analisa a complexidade social organizada, focando uma interdependência organizacional entre instituições públicas e interesses privados. O elemento que explica os resultados políticos são os relacionamentos estruturais entre instituições políticas e não as relações interpessoais dentro daquelas instituições.

Assim, Marsh e Rhodes (1992) pressupõem uma abordagem essencialmente estrutural onde a estrutura da rede afeta os resultados políticos e fatores externos à rede lideram mudanças tanto na rede quanto nos resultados. Klijn e Koppenjan (2000) concebem as redes também de uma perspectiva estrutural, descrevendo-as como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se estabelecem em função de problemas políticos ou recursos e cuja formação, manutenção e mudança são obra de uma série de jogos, que ocorrem a partir de ações contínuas e consecutivas entre diferentes atores, realizadas de acordo com regras formais e informais que se estabelecem em torno de temas ou decisões focais.

Downing (1995, apud Klijn & Koppenjan, 2000) embora faça parte da corrente britânica, tem uma perspectiva diversa da de Marsh e Rhodes (1992). Ele defende que se explore o nível micro, pois segundo ele, o comportamento dos atores é que determina o resultado político. Para ele, as redes refletem modelos de interação e troca de recursos entre agentes e essa troca é crucial para a compreensão do resultado e não a estrutura da rede como preveem Marsh e Rhodes (1992).

Marin e Mayntz (1991), representantes da perspectiva europeia, entendem a rede em uma perspectiva de governança, ou seja, uma nova maneira de governar que evita, falhas de mercado e a falta de flexibilidade e adaptabilidade das burocracias às mudanças. A rede seria uma estrutura de governo intermediária que se distingue da forma vertical (hierarquia) e horizontal (mercado) de organização. Os autores autônomos interagem de forma a produzir um consenso negociado que é a base para a cooperação.

O pressuposto básico por trás da ideia de redes como sistema de governança está associado à incapacidade de o governo atender as demandas crescentes de tempos complexos e em rápida transformação (Goldsmith & Eggers, 2005). O termo governança implica uma mudança no significado de governo referindo-se a um novo processo ou método em que a sociedade é governada (Rhodes, 1997).

Na perspectiva da análise de redes, Marinho (2015) ressalta a importância do uso das tipologias, destacando que essas ferramentas permitem descrever características e

relacionar as causas entre as variáveis, definindo assim, a tarefa do pesquisador, que é a identificação dos principais elementos, das variáveis a serem consideradas e o descarte daquilo que é desnecessário (Marinho, 2015). As tipologias podem ser a base para a ontologia de um modelo teórico de redes de políticas públicas, considerando que as interações entre atores distintos podem contribuir para a estruturação de determinada política pública.

Dentre as tipologias propostas por diversos autores, a de Van Waarden (1992) citado por Marinho (2015) apresenta maior significado porque considera o número de participantes e as relações entre estado e sociedade na descrição e caracterização das redes, além de propor um modelo sistemático e organizado das dimensões de redes. As sete dimensões propostas por Van Waarden estão apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 Modelo completo proposto por Van Waarden

Dimensão	Características
Atores	Número: determina o tamanho da rede de política: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo: indivíduos ou organizações; públicos ou privados; • Características: necessidades e interesses; recursos disponíveis e tipo de atuação; grau de profissionalização, formação.
Funções	<ul style="list-style-type: none"> • Canalizar o acesso ao processo de tomada de decisões; • Consulta e intercâmbio de informação; • Negociação e mobilização de recursos; • Coordenação de atuações independentes; • Cooperação na formulação, implementação e legitimação da política.
Estrutura	Tipo de relações entre os atores definidos por: <ul style="list-style-type: none"> • Tamanho; • Limites: abertos ou fluidos, fechados ou monopolista; • Afiliação: voluntária ou obrigatória (percepção de um problema ou oportunidade); • Tipo de relações: caóticas ou ordenadas; duração e intensidade das interações, simetria e reciprocidade da interconexão; • Grau de centralização; • Tipo de coordenação: hierárquica, horizontal, consultiva, negociação; • Natureza das relações: conflituosas, cooperativas ou competitivas; • Estabilidade relativa aos participantes e relações entre eles.
Institucionalização	Caráter formal ou informal da estrutura e estabilidade no tempo. É maior se o acesso é restrito, existe afiliação obrigatória, relações hierárquicas e intensas.
Normas de Conduta	Normas do jogo que conduzem os intercâmbios na rede de política. As percepções, as atitudes, os interesses, a formação intelectual e o status social criam uma cultura específica. Devem-se considerar: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de relação que predomina entre grupos rivais (oportunismo, negociação entre interesses em conflito, ou busca de consenso e acomodação entre diferentes visões frente a problemas sociais); • O objetivo dos participantes centra-se na busca do interesse geral e do bem-estar social ou do interesse particular;

	<ul style="list-style-type: none"> • As decisões são tomadas de forma transparente ou obscura; • Politização ou compreensão mútua das questões não políticas; • Orientação de caráter pragmático ou ideológica.
Relações de Poder	<p>A distribuição de poder depende dos recursos e necessidades dos participantes e da estrutura organizativa – tamanho, grau de centralização e fragmentação e monopólio da representação. As relações de poder podem ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Captura ou colonização do Estado por parte dos grupos de interesse (clientelismo); • Autonomia do Estado frente aos grupos empresariais (estatismo); • Instrumentalização dos grupos de interesse por parte do Estado (corporativismo estatal); • Simbiose ou relativo equilíbrio do poder entre os atores mediante intensa relação de negociação (pluralismo).
Estratégias dos Atores	<p>A estratégia depende de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acesso dos grupos privados ao processo de elaboração de políticas públicas; • Vantagens comparativas para certos grupos de interesse, com acesso privilegiado frente ao resto. Ainda pode ser garantido poder de monopólio na representação de certos grupos; • Dependência do Estado em relação aos recursos dos grupos privados; • Vontade de criar estruturas estáveis que reduzam a dúvida ou incerteza do processo de elaboração de políticas pública.

Fonte: Van Waarden (1992, apud Marinho, 2015: 25-26)

De acordo com Marinho (2015, p. 25), três das sete dimensões da tipologia de Van Waarden (1992) seriam as mais relevantes para a caracterização das redes de políticas públicas, quais sejam: “1) o número e tipo de participantes (agências governamentais, grupo social dominante, dos grupos em conflito, partidos políticos, número ilimitado de participantes”; “2) a função que realiza a rede definida pelo acesso à elaboração e à implementação”; e “3) a relação de poder estado-sociedade” (Marinho, 2015: 25).

Esta pesquisa procurou analisar as capacidades políticas relacionais mobilizadas na formulação do PERS/TO baseando-se nas dimensões identificadas por Van Wardeen (1992), especialmente as principais dimensões: atores, funções, estrutura e relações de poder.

Procedimentos metodológicos

No presente estudo, a abordagem de “redes de políticas públicas” é apontada como um instrumento promissor para a melhor compreensão do processo de construção das políticas públicas envolvendo a gestão dos resíduos sólidos no Tocantins, isto porque o *framework* permite visualizar o alinhamento dos atores, a posição ocupada, o maior ou menor protagonismo de determinados atores o que

ajudará a identificar as relações entre atores estatais e não estatais na proposição de soluções elencadas para o plano.

Foi empregado parcialmente o modelo de Wand Warden a fim de identificar a estrutura e função da rede formada pelos atores/participantes na oficina técnica de elaboração do plano estadual de resíduos Sólidos do Tocantins no município de Palmas. Especificamente, buscou-se mapear o número e tipo de participantes na oficina, identificar seus interesses. A partir dessa identificação, pretendeu-se compreender como as capacidades político-relacionais foram ou não mobilizadas neste caso.

A pesquisa caracteriza-se como estudo de caso. Aplica-se o estudo de caso quando se quer “investigar um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência” (Yin, 2005, p. 32). A escolha do município de Palmas, deveu-se além de ser a capital do estado, ao fato de o município ter um histórico de atuação protagonista em questões ambientais, sendo, por exemplo, o primeiro município do Brasil a ter uma lei específica para o combate as mudanças climáticas (Almeida, Silva e Pessoa, 2013).

Quanto a coleta de dados: foram consultados documentos da Semarh, produzidos na oficina técnica, como: lista de presença, registros fotográficos da oficina, registros fotográficos dos painéis das dinâmicas de grupo, bem como os resultados destes painéis, os nomes sugeridos da Família Mascote e os slides utilizados na apresentação da oficina técnica de elaboração do PERS/TO.

Os dados primários foram coletados por meio de questionário, contendo doze questões para os participantes da oficina ocorrida no dia 14 de outubro de 2015 do município de Palmas, em que se buscou identificar seus interesses no processo e suas relações, de forma a compreender a estrutura e função da rede. A coleta dos dados se deu via e-mail, onde foram disponibilizados os questionários junto com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) aos participantes. Optou-se por uma abordagem via e-mail, devido ao grande número de participantes na oficina e a possibilidade de obter as respostas de maneira mais rápida do que a aplicação do questionário de forma presencial, implicando no deslocamento do pesquisador. A população foi composta por noventa e quatro participantes da oficina técnica. Destes, conseguiu-se realizar contato com cinquenta e oito, porém, apenas vinte e seis responderam ao questionário. A amostra foi classificada como não probabilística por acessibilidade. Entende-se que o não alcance do total de respostas se deve ao fato de a

oficina ter sido realizada em 2015. Além disso, o estudo aqui proposto não pretendeu generalizar os resultados, portanto, não houve a necessidade de uma amostra probabilística e sim, conhecer os interesses dos atores e suas interações.

Os dados resultantes das questões fechadas foram objeto de análise estatística descritiva e foram triangulados com os resultados da análise de conteúdo do relatório da oficina, que buscou identificar o tipo de atores e seus interesses. Os dados coletados referentes às relações entre os diversos atores foram a base para o desenho de sociogramas com o apoio do software Visone 2.7. A escolha desse software deu-se pela visualização baseada na centralidade dos atores e pela possibilidade de se elaborar a rede desenhando-a, e não a partir de matrizes. Foram explorados o relacionamento dos atores durante e após a realização da oficina técnica, bem como a identificação da natureza dessas relações, buscando compreender como e se tais relações atuaram como mobilizadoras da capacidade estatal do estado do Tocantins na elaboração de seu plano estadual de resíduos sólidos.

Apresentação e análise dos resultados

As Oficinas Regionais para elaboração do PERS/TO foram definidas com base na Lei nº 2.436/2011, a qual estabeleceu a utilização de 18 oficinas distribuídas em macrorregiões, chamadas Áreas Programa, que são agrupamentos de municípios tocantinenses, com a finalidade de praticar ações e programas do governo estadual de forma regionalizada (Tocantins, 2016).

De acordo com Tocantins (2015), o objetivo principal das Oficinas Técnicas foi promover um espaço de discussões e propostas, onde os diferentes atores sociais pudessem demonstrar a visão atual sobre a gestão dos resíduos sólidos, como também a perspectiva de futuro, possibilitando a formulação de um banco de ideias que contribuiriam para a apresentação das diretrizes, estratégias, projetos e ações que comporiam o plano final.

As oficinas técnicas regionais foram realizadas nos municípios que sediaram cada uma das 18 (dezoito) áreas programa, onde foram apontados elementos preliminares quanto à gestão dos resíduos nos mesmos, provenientes de questionários enviados a prefeituras e informações do SINIR. Além disso, durante as discussões os participantes apontaram as deficiências e as potencialidades da gestão dos resíduos sólidos segundo a percepção dos mesmos (Tocantins, 2016).

Nas 18 oficinas técnicas realizadas, estiveram presentes um total de 901 participantes, entre a participação popular de atores diversos, entidades representativas

de diferentes segmentos sociais, representantes das prefeituras municipais, representantes da Secretaria de Comunicação Social do Tocantins (Secom-TO), técnicos de entidades estaduais e da Semarh, representantes da Naturatins, Funasa, Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), da Secretaria de Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação, dentre outros (Tocantins, 2015).

A oficina técnica da regional de Palmas aconteceu no dia 14 de outubro de 2015, e estiveram presentes um total de 103 (cento e três) participantes de 08 (oito) municípios da regional, sendo que a maior participação foi do município de Palmas.

Quanto a um dos objetivos específicos desta pesquisa, o de mapear o número e tipo de atores, pode-se identificar a partir das respostas dos questionários, que a maioria dos atores eram representantes do governo estadual (69,2%), seguidos dos representantes do governo municipal (11,5%), governo federal (7,7%) e empresas privadas (7,7%), e a menor participação foi de representantes de movimento social/terceiro setor (3,8%). Nota-se que grande parte das organizações estava circunscrita a esfera do poder público. No que tange aos cargos ocupados pelos participantes nas organizações que representavam, (61,5%) responderam que ocupava cargo técnico, (19,2%) ocupavam cargos de gestão e outros (19,2%) responderam que ocupavam outros cargos. É importante destacar que, não houve representantes das categorias pesquisador/professor, jornalista e cidadãos independentes na oficina técnica. Pode-se perceber a baixa capacidade político-relacional do estado do Tocantins no processo, pois mesmo havendo contratado uma consultoria para conduzir o processo de formulação, não conseguiu mobilizar atores externos ao poder público e ao quadro da burocracia estadual, lembrando que a baixa interação evidenciada, diminui o apoio político as soluções levantadas, bem como prejudica o processo de aprendizado social (Gomide & Pereira, 2018). De acordo com Souza (2017, p. 114), a organização deve possuir “condição de estabelecer os parâmetros para o desenvolvimento do processo participativo de maneira adequada à realidade organizacional da agência estatal promotora do processo e do campo político dos sujeitos participantes”. Pelo que foi apontado na pesquisa, o estado do Tocantins, especialmente a SEMARH, demonstrou deficiência neste quesito.

Os resultados indicaram que o principal interesse em participar da oficina era de caráter técnico (84,6%), seguido por interesse político (7,7%), financeiro (3,8%) e jurídico (3,8%). Observa-se que dentre as motivações identificadas, a possibilidade de cooperar na formulação, implementação e legitimação da política apareceu como sendo a razão principal que impulsionou a participação dos atores (50%), seguida da

consulta e intercâmbio de informações (34,6%), o acesso ao processo de tomada de decisões (11,5%), a negociação e mobilização (3,8%).

Os resultados apontaram o caráter cooperativo das relações estabelecidas nas oficinas (88,5%), o que pode ser explicado pelo fato de que a maioria dos participantes ocupava cargos técnicos dentro do governo estadual, o que pode indicar uma certa isonomia de interesses.

A baixa participação de representantes do poder público municipal, empresas privadas e terceiro setor também pode ser um indicativo do baixo nível de competição e conflito (11,5%).

Entretanto, também foi evidenciado, baixa capacidade institucional de fornecer condições para a participação e interação entre os atores por parte da SEMARH, o que faz com que as soluções apresentadas partam de um caráter eminentemente técnico, sem a legitimação das partes interessadas, como os catadores de materiais recicláveis e empresas privadas geradoras de resíduos (como hospitalares ou empresas da construção civil, ou mesmo recicladoras). Segundo (Souza, 2016), a presença de atores de áreas e contextos sociais diversificados, representa mais legitimidade das decisões públicas, uma vez que existe a participação de uma multiplicidade de grupos da sociedade, conseqüentemente, a representatividade de interesses e ideias destes grupos.

Cabe destacar que o plano objetiva abranger as seguintes tipologias de resíduos: resíduos sólidos urbanos (RSU), resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde (RSS), resíduos da construção e demolição (RCD), resíduos agrossilvopastoris, resíduos de serviços de transportes, resíduos de mineração e resíduos inseridos na cadeia de logística reversa (Tocantins, 2016). Portanto, era de se esperar uma maior participação de empresas privadas da área da saúde, como hospitais e clínicas, e da construção civil, visto que poderiam contribuir com proposições de seus interesses, uma vez que de acordo com Tocantins (2015), o objetivo principal das oficinas técnicas era promover um espaço de discussões e propostas, possibilitando a formulação de um banco de ideias.

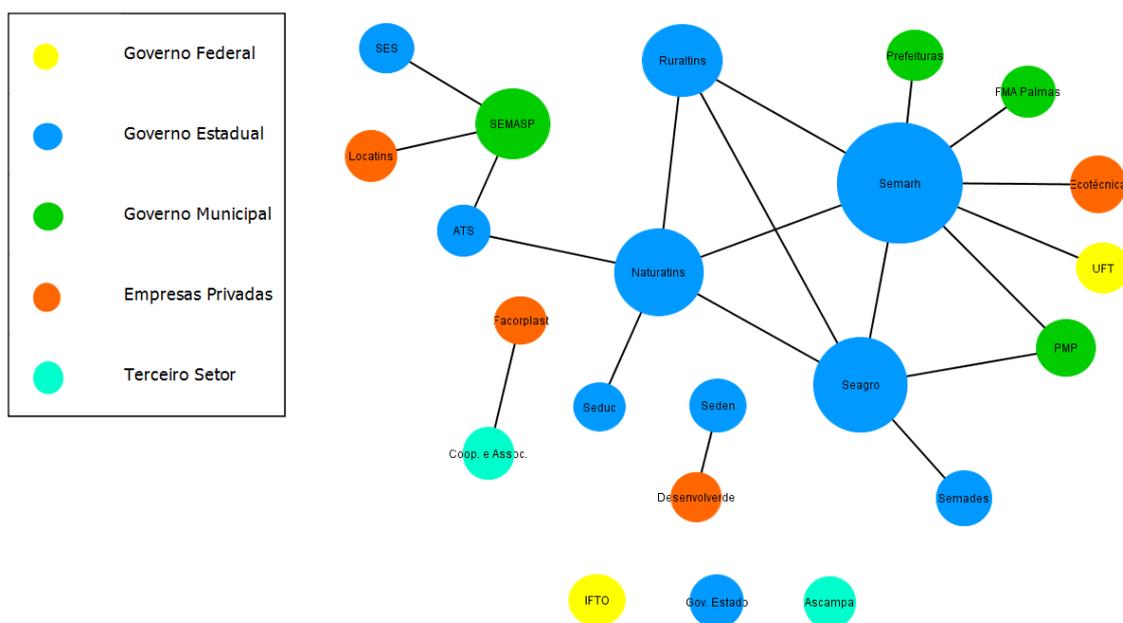
A baixa participação desses segmentos pode ter várias explicações, que vão desde possíveis falhas na divulgação da oficina ou uma falta de interação desses setores com o poder público. Entretanto, a SEMARH relatou que a oficina foi amplamente divulgada, por meio de ofícios, convites, banners, folders, fundo de palco, jornais, emissoras de televisão, emissoras de rádio, carro de som, radio web, portais, websites, e-mail, vídeos para sites, jornais digitais e redes sociais (Tocantins, 2015).

Percebe-se neste ponto que o governo estadual demonstrou uma baixa capacidade político-relacional, que dentre outros aspectos, esteve representada por baixas competências para articular, processos participativos e interativos entre os atores estatais e não estatais (Pires & Gomide, 2016, p. 127).

Ainda, quanto as propostas para a gestão de resíduos no Tocantins, fruto da dinâmica de grupo realizada na oficina, vê-se novamente o caráter estritamente técnico refletido nas proposições mais citadas, sendo elas: a) criação de fábricas de adubo orgânico, usinas de geração de energia, arte e ofício/reuso; b) instalação de fábricas de materiais recicláveis; c) atender a política de logística reversa; d) estruturar cooperativas e incentivar novas cooperativas; e) instaurar programas de educação ambiental efetivos; f) implantação de ecopontos; g) implantação de centro de triagem de resíduos da construção civil; h) criação de polos de armazenamento de materiais reciclados (Tocantins, 2015).

Os resultados da aplicação do questionário referente às relações entre os diversos atores foram desenhados com o apoio do software Visone 2.7. Foram desenhados sociogramas representativos do relacionamento dos atores representantes de cada organização durante e após a realização da oficina técnica, bem como a identificação da natureza dessas relações. A figura 1, a seguir, demonstra as relações entre os participantes da oficina técnica.

Figura 1 Sociograma das relações durante a oficina técnica



Fonte: Elaborado pelos autores (2017)

Pela análise do sociograma, nota-se a centralidade das organizações representantes do governo estadual, que foram as que mais se relacionaram entre si, destacando a Semarh como o órgão que mais se relacionou com instituições diversas, seguida da Secretaria de Agricultura e Pecuária (Seagro), Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins) e o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (Ruraltins). A centralidade da Semarh pode ser explicada por ser a organização que estava a cargo de supervisionar o processo de elaboração do PERS, e aparece como centralizadora da relação com organizações representantes do poder público municipal, como a própria prefeitura de Palmas (PMP), e a Fundação de Meio Ambiente de Palmas (FMA). Ao mesmo tempo, estabeleceu relações com a Universidade Federal do Tocantins (UFT) e com a consultoria técnica (ECOTÉCNICA) responsável pela assessoria técnica da construção do Plano. Nota-se que a centralidade ocupada pela Semarh estava restrita ao nível governamental (estadual), pois a mesma não cumpriu o papel de ponto focal com outros atores representantes de terceiro setor ou empresas privadas (exceto a própria consultoria contratada).

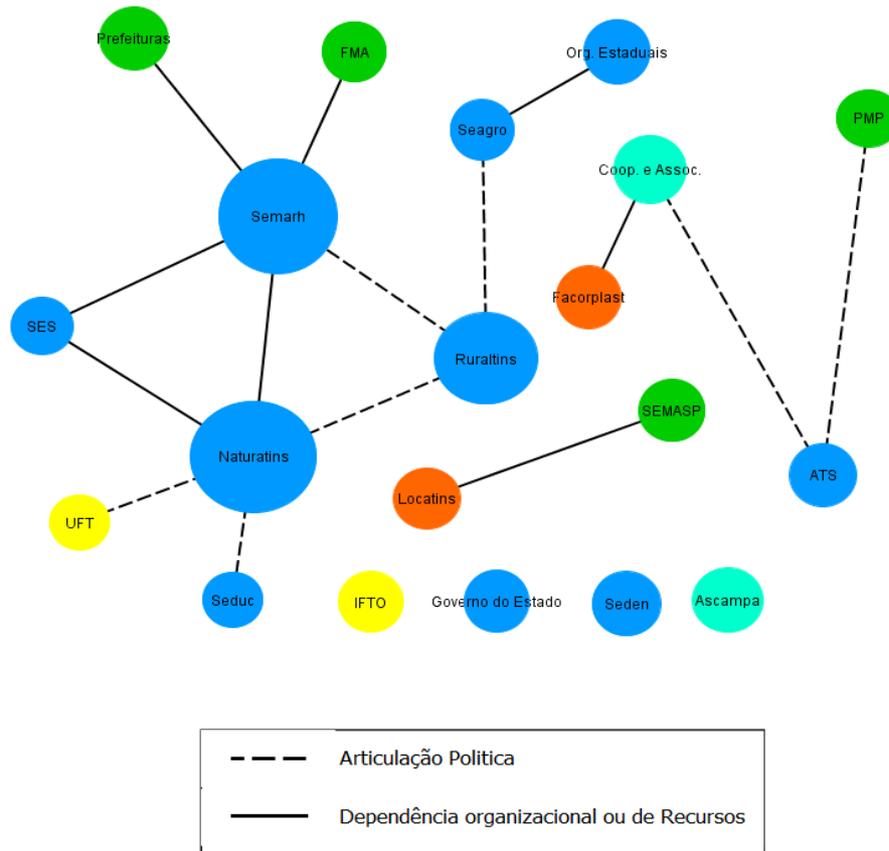
Outro fato importante a se destacar, é que os outros três atores centrais, Ruraltins, Naturatins e Seagro, não estabeleceram relações com atores que não fossem organizações do governo estadual. Percebeu-se, portanto, uma coordenação interna entre os órgãos do governo estadual, faltando, porém, uma coordenação externa (tanto com outros órgãos da administração pública, quanto com a sociedade civil).

Os representantes do setor privado, mostraram-se pouco articulados na rede, estabelecendo relações com somente um único ator cada. O Instituto Federal do Tocantins (IFTO), e a Associação de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis da Região Centro Norte de Palmas (Ascampa) não se relacionaram com nenhum outro participante. Observou-se também, que outras cooperativas e associações, representantes do terceiro setor não se relacionaram com organizações do setor público.

Neste quisito, as capacidades político-relacionais mostraram grande deficiência, na medida que as soluções não foram legitimadas pelas partes interessadas. Segundo pontuou Ramesh *et al.* (2016, p. 13, tradução nossa), em um de seus estudos, “sem estruturas e processos de comunicação que possibilitem a troca de informações de duas vias entre o Estado e os cidadãos, é difícil para os estados responderem às necessidades e expectativas do público”.

Buscou-se também investigar se as relações se mantiveram após a realização da oficina técnica, e qual o caráter dessas relações, a fim de verificar a estabilidade ou não da rede. Os resultados estão demonstrados na figura 2.

Figura 2 Sociograma das relações após a oficina técnica



Fonte: Elaborado pelos autores (2017)

Nota-se poucas mudanças em relação à estrutura de relações no momento da oficina técnica. Atores do governo estadual, como Semarh, Naturatins e Ruraltins ainda permanecem como atores centrais da rede. Entretanto, a Secretaria Estadual de Saúde (SES) aparece neste segundo momento tendo mais centralidade do que teve no momento da oficina, em que a mesma estava relacionada apenas com a Secretaria Municipal de Ambiente e Serviços Públicos (SEMASP). Nota-se também uma menor centralidade da Seagro e da Seden se comparado ao momento anterior. O afastamento da PMP das organizações estaduais sugere uma falta de aprofundamento dessas relações, o que pode indicar possíveis dificuldades futuras de implementação.

Neste sentido, Maiello; Brito e Valle (2018) apontam que um dos fatores responsáveis pelas dificuldades neste sentido, se deve, entre outras causas, pela falta de articulação entre a área ambiental e setores estatais para integração de objetivos, divisão de tarefas, delegação de competências, entre outros.

Nota-se também uma aproximação entre a Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), cooperativas e a Prefeitura Municipal de Palmas, em uma relação de articulação política, que não se mostrou presente durante a oficina.

Conclui-se que a rede formada pode ser considerada do tipo *issue network* (Heclo, 1978), ou seja, o processo decisório não é tão fechado como o modelo de triângulo de ferro (Lowi, 1964), e que estes podem mover-se constantemente dentro e fora da rede. Perceberam-se algumas movimentações dos atores, como a ATS, em função de articulações políticas e um maior protagonismo da SES, entretanto, a rede manteve-se estável.

Percebeu-se que as capacidades político-relacionais do governo estadual mostraram-se deficientes, principalmente na capacidade de viabilizar instrumentos eficazes de participação das partes interessadas na política pública em questão. Percebeu-se uma razoável coordenação interna (entre órgãos do governo estadual), mas uma baixa coordenação externa (entre órgãos do governo estadual e os órgãos municipais). Além disso, percebeu-se que a coordenação interna evidenciada foi bastante pontual, não permanecendo após o contexto da audiência pública.

Considerações finais

A pesquisa teve como objetivo investigar o processo de elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Tocantins (PERS/TO), mais especificamente compreender e analisar as capacidades político-relacionais instituídas pela rede de atores formada pelos diversos participantes de Palmas na oficina técnica, ocorrida no dia 14 de outubro de 2015 na Assembleia Legislativa do Estado Tocantins.

O PERS refere-se a uma alternativa para a gestão dos resíduos sólidos no Estado, que atende aos objetivos propostos na Lei nº 12.305/2010, principalmente no que se refere à gestão integrada dos resíduos, envolvendo a participação e o compartilhamento das responsabilidades entre as diferentes esferas do poder público, empresas privadas e demais setores (Brasil, 2010).

Nesse contexto buscou-se mapear o número e tipo de participantes na oficina de elaboração do PERS/TO. Para isso, foram analisados os documentos disponibilizados pela Semarh, onde se constatou um total de noventa e quatro participantes do município de Palmas. Em relação ao tipo de participantes, verificou-se o predomínio de organizações do setor público das esferas estadual. Em menor escala estiveram presentes organizações do poder público municipal e federal, empresas privadas e organizações do terceiro setor, conforme respostas ao questionário. É importante destacar que, não houve representantes das categorias pesquisador/professor, jornalista e cidadãos independentes na oficina técnica.

Notou-se que grande parte das organizações estava circunscrita a esfera do poder público e as discussões estavam restritas à questões técnicas. Notou-se a centralidade das organizações representantes do governo estadual, que foram as que mais se relacionaram entre si, destacando a Semarh como o órgão que mais se relacionou com instituições diversas. Outro fato importante a se destacar, é que os outros três atores centrais, Ruraltins, Naturatins e Seagro, não estabeleceram relações com atores que não fossem organizações do governo estadual. Percebeu-se, portanto, que a coordenação interna entre os órgãos do governo estadual, faltando, porém, uma coordenação externa (tanto com outros órgãos da administração pública, quanto com a sociedade civil).

Os representantes do setor privado, mostraram-se pouco articulados na rede, estabelecendo relações com somente um único ator cada. Destaca-se ainda o Instituto Federal do Tocantins (IFTO), o Governo do Estado e a Associação de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis da Região Centro Norte de Palmas (Ascampa) como as organizações que não se relacionaram com nenhuma outra participante. Outro fato que chamou atenção, foi que as empresas privadas e organizações representativas do terceiro setor não se relacionaram com organizações do setor público. Com isso, conclui-se que houve pouca articulação entre as instituições públicas, empresas privadas e terceiro setor. Neste quesito, as capacidades político-relacionais mostraram grande deficiência, na medida que as soluções elencadas na oficina não foram legitimadas pelas partes interessadas.

Percebeu-se que as capacidades político-relacionais do governo estadual mostraram-se deficientes, principalmente na capacidade de viabilizar instrumentos eficazes de participação das partes interessadas na política pública em questão. Percebeu-se uma razoável coordenação interna (entre órgãos do governo estadual), mas uma baixa coordenação externa (entre órgãos do governo estadual e os órgãos

municipais). Além disso, percebeu-se que a coordenação interna evidenciada foi bastante pontual, não permanecendo após o contexto da audiência pública.

Espera-se que esta pesquisa seja relevante para a ampliação do conhecimento sobre a formulação de políticas públicas por governos subnacionais, bem como a importância da formação de redes como um instrumento de melhoria da capacidade politico-relacional dos governos a partir de uma maior integração dos agentes envolvidos nas questões públicas.

Sugere-se uma maior representatividade da sociedade civil no processo de tomada de decisões referentes à formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que a participação popular e o controle social garantem a discussão sobre os problemas locais em busca de soluções conjuntas, bem como o controle de sua execução. Para tal, o estado deve possuir capacidade de articulação e criação de mecanismos de participação e mobilização da sociedade civil.

Referências

- ALMEIDA, L. de A., & GOMES, R. C. (2018). Atores, Recursos e Interesses na Formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *APGS*, 10(3), 160-225.
- ALMEIDA, L. de A., SILVA, M. A. da R., & PESSOA, R. A. C. (2013). Participação em redes transnacionais e a formulação de políticas locais em mudanças climáticas: o caso de Palmas. *Rev. Adm. Pública*, 47(6), 1429-1449.
- BRASIL. (2010). *Lei nº 12.305*, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- DINIZ, E. (1996). Governabilidade, governance e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma. *RSP*, 120(2), 05-22.
- FREY, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *PPP*, (21), 211-259.
- GOLDSMITH, S., & EGGERS, W. D. (2005). *Governing by network*. The new shape of the public sector. Washington: Brookings Institution Press.
- GOMIDE, A. de A., & PEREIRA, A. K. (2018). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista adm. Pública*, 52(5), 935-955.
- HECLO, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, 413, 46-57.
- KLIJN, E. H., & KOPPENJAN, J. F. M. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management and International Journal of Research and Theory**, 2(2), 135-158.

- LOIOLA, E., & MOURA, S. (1997). Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISHER, T. (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais* (pp. 53-68). Rio de Janeiro: FGV.
- LOWI, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, 16(4), 677-715.
- MAIELLO, A., BRITTO, A. L. N de P., & VALLE, T. F. (2018). Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Rev. Adm. Pública*, 52(1), 24-51.
- MARIN, B., & MAYNTZ, R. (1991). *Policy networks*. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Westview Press.
- MARINHO, J. F. (2015). *A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Atores, Interesses e Interações*. Monografia (Especialização) – Pós-Graduação em Parlamento e Direito da Câmara dos Deputados, CEFOR, Câmara dos Deputados, Brasília.
- MARSH, D., & RHODES, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- PEREIRA, A. K. (2014). *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília.
- PIRES, R. R. C., & GOMIDE, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Pol.*, 24(58), 121-143.
- RAMESH, M., SAGUIN, K., HOWLETT, M. P., & XUN, W. (2016). Rethinking Governance Capacity as Organizational and Systemic Resources. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*, (16-12).
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia: Open University Press.
- SCHARPF, F.W. (1977). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. In: HANF, K., & SCHARPF, F.W. (Orgs.). *Inteorganizational Policy Making*. Limits to Coordination and Central Control. (pp. 345-370). London: Sage.
- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, 5(1), 29-58.
- SOUZA, C. H. L. de. (2016). *Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais*. Tese (doutorado em ciência política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.
- SOUZA, C. H. L. de. (2017). Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação?. *Sociedade e Cultura*, 20(1), 105-126.

TOCANTINS. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. (2015). *Relatórios das 18 Oficinas Técnicas Regionais - Regional de Palmas*.

TOCANTINS. Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. (2016). *Estudo de Regionalização da Prestação dos Serviços de Manejo dos Resíduos Sólidos no estado do Tocantins*.

YIN, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman.

ABSTRACT:

The National Solid Waste Policy provides for the elaboration of national, state, micro-regional, intermunicipal and municipal plans for integrated waste management (Brasil, 2010). Therefore, the objective was to analyze the political-relational capacities mobilized by the network formed by the actors/ participants in the Technical Workshop for the elaboration of the State Plan for Solid Waste of Tocantins (PERS/TO), which took place in October 2015 in Palmas. Reports were collected from the Secretariat of Environment and Water Resources (Semarh) and a questionnaire was applied to the participants of the technical workshop, which sought to identify the interests of the various actors and investigate the structure and function of the network. The data were analyzed with the support of the Visone 2.7 software.

KEYWORDS: State capacities; Political-relational capabilities; Public Policy Networks; Formulation of Public Policies; Solid waste.

RESUMEN:

La Política Nacional de Residuos Sólidos prevé la elaboración de planes nacionales, estatales, microrregionales, intermunicipales y municipales para la gestión integrada de residuos (Brasil, 2010). Por lo tanto, el objetivo fue analizar las capacidades político-relacionales movilizadas por la red formada por los actores / participantes en el Taller Técnico para la elaboración del Plan Estatal de Residuos Sólidos de Tocantins (PERS / TO), que tuvo lugar en octubre de 2015 en Palmas. Se recopilaron informes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Hídricos (Semarh) y se aplicó un cuestionario a los participantes del taller técnico, que buscaba identificar los intereses de los diversos actores e investigar la estructura y función de la red. Los datos se analizaron con el apoyo del software Visone 2.7.

PALABRAS-CLAVES: Capacidades estatales; Capacidades político-relacionales; Redes de políticas públicas; Formulación de Políticas Públicas; Residuos sólidos.