

STHÉFANY FERREIRA ALVES

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2019

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da
Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

A474c
2019
Alves, Sthéfany Ferreira, 1993-
Capacidades estatais para construção de políticas públicas:
uma análise do estado de Minas Gerais / Sthéfany
Ferreira Alves. – Viçosa, MG, 2019.
xi, 91 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexo.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 72-77.

1. Administração estadual - Minas Gerais. 2. Estado.
3. Política pública. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-Graduação em Administração. II.
Título.

CDD 22. ed. 351.8151

STHÉFANY FERREIRA ALVES

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 28 de fevereiro de 2019.



Natália Massaco Koga
(Coorientadora)



Evandro Rodrigues de Faria
(Coorientador)



Armindo dos Santos Souza Teodósio



Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

Aos amores da minha vida
Solange, Cirilo, Thiago, Tiago
e Diego.

*“Que nunca te satisfaças com aquilo que és
Para que sejas um dia aquilo que ainda não
és. Avança sempre! Não fiques parado no
caminho.”*

*“Não há lugar para a sabedoria onde não
há paciência.”*

Santo Agostinho

AGRADECIMENTOS

Louvo a Deus por ser meu sustento e meu refúgio, como também pelas bênçãos e cuidados ao longo da minha vida. Principalmente pela oportunidade única de concluir o mestrado em minha querida UFV. Agradeço à Nossa Senhora, minha querida mãe, a quem dedico esse mestrado. E que desde o processo seletivo com seu manto sagrado me protegeu e me guiou.

Foram dois anos intensos, cheios de oportunidades de aprendizado, crescimento profissional e pessoal. Es chegou o momento de recordar pessoas que tiveram presentes nessa jornada:

Agradeço aos meus pais, Cirilo e Solange, meus irmãos, Tiago e Diego, meu noivo, Thiago e ao meu sobrinho, Antônio Lucas. Pessoas tão queridas e amadas que em todos momentos compreenderam minhas constantes ausências, me apoiaram em momentos difíceis e hoje compartilho essa vitória com eles. Quero que saibam que em momento algum me atrapalharam e que vocês são a minha força para seguir na caminhada nos dias nublados.

Agradeço aos demais familiares e amigos que sempre estiveram presentes nessa caminhada.

Agradeço ao DAD/UFV especialmente aos professores e funcionários com os quais convivi ao longo dessa jornada. Em especial, a minha orientadora professora Suely Ramos pela confiança no trabalho, encorajamento para que avançássemos na pesquisa e por todo esforço para que alcançássemos bons resultados. Aos professores co-orientadores, Evandro Faria (UFV) Fernanda Cristina (UFV) e Natália Koga (ENAP) pelos direcionamentos ao longo da pesquisa.

Agradeço aos membros do GPeAPP (Grupo de Pesquisa e Análise de Políticas Públicas) pelos momentos de aprendizado e compartilhamento de ideias. Agradeço ao GP Capacidades pelos riquíssimos encontros para discutirmos sobre capacidades estatais. Em especial ao Vinícius e a Thiara pelo apoio para conduzir a pesquisa.

Agradeço aos amigos do mestrado: Cecília e o Wanderson. Obrigado pela compreensão e por compartilharem comigo as lutas diárias, que Deus abençoe o caminho de vocês.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa e por permitirem que me dedicasse integralmente a pesquisa. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) por tornarem a pesquisa de campo viável.

Por fim, agradeço a todos os servidores das Secretarias de Estado de Minas Gerais que participaram e nos acolheram na Cidade Administrativa. Em especial a Karen Gomes que me forneceu suporte e nos abriu diversas portas.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	vii
LISTA DE FIGURAS.....	viii
LISTA DE TABELAS.....	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT.....	xi
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. CAPACIDADES ESTATAIS E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
3. DIMENSÕES DA CAPACIDADE ESTATAL E MODELOS PARA SUA MENSURAÇÃO.....	10
4. O MODELO ANALÍTICO APLICADO AO GOVERNO SUBNACIONAL.....	13
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	17
5.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	17
5.2. OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	18
5.2.1. O GOVERNO DE MINAS GERAIS: O PAPEL DAS SECRETARIAS DE ESTADO E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
5.2.2. MENSURAR A CAPACIDADE ESTATAL DE MINAS GERAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
6. RESULTADOS.....	26
6.1. A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	26
6.1.1. ATUAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	26
6.1.2. FLUXO DE DEMANDAS NA SECRETARIA DE ESTADO.....	30
6.1.3. FONTE DE DADOS DA SECRETARIA.....	34
6.1.4. IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
6.1.5. HABILIDADE DOS BUROCRATAS E A INFRAESTRUTURA DO ESTADO PARA O DESEMPENHO DAS ATIVIDADES.....	38
6.2. EXPLORANDO AS CAPACIDADES ESTATAIS DA ÓTICA DOS BUROCRATAS.....	41
6.2.1. CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES.....	41
6.2.2. VALIDAÇÃO DOS CONSTRUCTOS.....	42
6.2.3. APLICAÇÃO DA MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS.....	59
6.3. A CAPACIDADE ESTATAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS.....	72
ANEXOS I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	78
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	80
APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES.....	82

APÊNDICE C – TUTORIAL PARA APLICAR MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS	88
APÊNDICE D – TABELA AVE.....	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação das Secretarias do Estado de Minas Gerais.....	19
Quadro 2- Categorias Analíticas criadas com base no roteiro de entrevistas	21
Quadro 3 - Variáveis selecionadas para mensurar a capacidade estatal	23
Quadro 4 - Síntese dos Resultados dos Testes Realizados	61
Quadro 5 - Síntese das hipóteses testadas no novo modelo	62
Quadro 6 - A teoria das capacidades estatais versus os resultados do estudo.....	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas do Processo Político Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (1995)...	6
Figura 2: Modelo “inter-relacionado” da capacidade estatal.	11
Figura 3 - Representação analítica do diagrama de caminhos. Fonte: Elaboração própria.	16
Figura 4 - Etapas para aplicação de Análise de Conteúdo. Fonte: Elaborada pela autora com base em Bardin (2009); Moraes (1999).	20
Figura 5 - Atuação do Poder Executivo de Minas Gerais. Fonte: Resultados da Pesquisa.	27
Figura 6 - Processo de política pública	38
Figura 7 - Tempo de atuação no Serviço Público Fonte: Resultados da Pesquisa.....	42
Figura 8- Habilidades Técnicas para definir problemas sociais.....	45
Figura 9 - Habilidades técnicas necessárias para identificar e avaliar as alternativas e soluções para problemas relacionados à área de política pública na qual trabalho	46
Figura 10- Habilidades técnicas para coletar dados primários/secundários.....	47
Figura 11 - Habilidades técnicas para negociar com os stakeholders Fonte: Resultado da Pesquisa.....	48
Figura 12 - As demandas recebidas pela Secretaria são selecionadas com base em evidências observadas no Estado de Minas Gerais Fonte: Resultado da Pesquisa.	49
Figura 13 - A secretaria levanta informações adotados que visavam solucionar o mesmo problema Fonte: Resultado da pesquisa.	50
Figura 14 - A Secretaria elabora e mantém atualizados bancos de dados sobre os resultados relacionados à área de política pública na qual atua Fonte: Resultados da Pesquisa.....	51
Figura 15 - Disponibilização de softwares e aplicativos Fonte: Resultado da Pesquisa.	52
Figura 16 - O setor/departamento no qual eu trabalho é consultado por outros órgãos para disponibilizar dados e informações Fonte: Resultado da Pesquisa.	53
Figura 17- Interação com as outras secretarias de governo Fonte: Resultado da Pesquisa.	54
Figura 18 - Interação com institutos de pesquisa, escolas de governo ou universidades Fonte: Resultado da Pesquisa.....	54
Figura 19- Interação com a esfera federal de governo (ministérios e suas secretarias) Fonte: Resultado da Pesquisa.	55
Figura 20 - Os objetivos traçados pelos programas, ações e projetos são descritos de forma clara Fonte: Resultado da Pesquisa.	57
Figura 21 - O desenho das ações, programas e projetos e o alcance dos seus objetivos Fonte: Resultado da Pesquisa.....	57
Figura 22- Os custos e os benefícios são estimados durante a elaboração das ações, programas e projetos Fonte: Resultado da Pesquisa.	58
Figura 23- Durante a elaboração das ações, programas e projetos são definidos indicadores para avaliar o desenvolvimento do trabalho Fonte: Elaboração Própria.	59
Figura 24- Modelo de Equações estruturais ajustado	63
Figura 25- Modelo de Equações estruturais ajustado	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ficha para Posicionamento dos Respondentes.	24
Tabela 2 - Perfil de idade dos Servidores	41
Tabela 3 - Validação do Constructos Teóricos	43
Tabela 4 - Critério de Classificação dos níveis de habilidade técnica	44
Tabela 5 - Critério de Classificação da Capacidade Organizacional das Secretarias de Estado.....	49
Tabela 6 - Critério de Classificação da Capacidade de Articulação das Secretarias de Estado.....	53
Tabela 7 - Critério de Classificação sobre a Construção de Políticas Públicas	56
Tabela 8 - Estatística e índices de qualidade de ajustamento.....	60
Tabela 9 - Índices de Ajustes do Modelo.....	62
Tabela 10 - Comparação entre os Modelos e os índices de ajustamento	65
Tabela 11 - Correlação entre as variáveis do estudo.....	91

RESUMO

ALVES, Sthéfany Ferreira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2019. **Capacidades estatais para construção de políticas públicas: uma análise do estado de Minas Gerais.** Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Evandro Rodrigues Faria, Natalia Massaco Koga e Fernanda Cristina da Silva .

Considera-se que as políticas públicas obtenham resultados satisfatórios a partir de uma combinação de circunstâncias, perpassando o processo político e com enfoque para elementos presentes que caracterizam o Estado como as habilidades dos burocratas e a infraestrutura disponível para desempenharem suas funções. Tais características presentes no Estado foram nomeadas como capacidades estatais. Partindo desse pressuposto o objetivo deste estudo consistiu em identificar como as capacidades estatais influenciam o processo de políticas públicas, considerando o reconhecimento do problema público, a inserção na agenda, e a formulação de políticas públicas. Visando atender os objetivos do estudo e mensurar as capacidades estatais para a construção de políticas públicas desenvolveu-se um framework analítico sobre o contexto do governo subnacional brasileiro, Minas Gerais. O framework analítico representa um recorde da realidade do Estado de Minas Gerais e foi desenvolvido pela combinação de metodologia qualitativa (Análise de Conteúdo) e quantitativa (Modelo de Equações Estruturais). Os resultados obtidos destacaram a estrutura organizacional do Estado de Minas Gerais, as Secretarias. O ambiente externo do governo e as capacidades dos burocratas influenciam o ambiente organizacional do Estado, e as ações da Secretaria foram as únicas a influenciar diretamente a construção das políticas públicas. O ambiente organizacional é responsável por reunir as demais capacidades estatais para tornar as demandas em planos de ação.

ABSTRACT

ALVES, Sthéfany Ferreira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2019. **State capacities for the construction of public policies: an analysis of the state of Minas Gerais.** Adviser: Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-advisers: Evandro Rodrigues Faria, Natalia Massaco Koga and Fernanda Cristina da Silva.

It is considered that public policies obtain satisfactory results from a combination of circumstances, going through the political process and focusing on present elements that characterize the State as the skills of bureaucrats and the infrastructure available to perform their functions. Such characteristics present in the State were named as state capacities. Based on this assumption, the objective of this study was to identify how state capacities influence the public policy process, considering the recognition of the public problem, insertion in the agenda, and the formulation of public policies. Aiming to meet the objectives of the study and to measure state capacities for the construction of public policies, an analytical framework was developed on the context of the Brazilian subnational government, Minas Gerais. The analytical framework represents a record of the state of Minas Gerais and was developed by the combination of qualitative (Content Analysis) and quantitative (Structural Equations Model) methodology. The results obtained highlighted the organizational structure of the State of Minas Gerais, the Secretariats. The external environment of government and the capabilities of bureaucrats influence the organizational environment of the State, and the actions of the Secretariat were the only ones directly influencing the construction of public policies. The organizational environment is responsible for bringing together other state capabilities to make demands on action plans.

1. INTRODUÇÃO

Para que as políticas públicas obtenham resultados satisfatórios pressupõe-se que haja uma combinação de circunstâncias, perpassando o processo político e com enfoque para elementos presentes que caracterizam o Estado: os burocratas e a infraestrutura disponível para desempenharem suas funções (GOMIDE; PEREIRA, 2018; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; PAINTER; PIERRE, 2004). A partir desses supostos, diversos pesquisadores se propuseram a estudar tais características presentes no Estado e seu efeito sobre as ações deste. As pesquisas direcionadas a ampliar a compreensão sobre a existência de tais elementos surgem entre o fim da década de 1970 e o início da década de 1980 e, desde então, foram sendo desenvolvidas várias concepções sobre as capacidades estatais (CINGOLANI, 2013, PAINTER; PIERRE, 2004).

Explorando a definição de capacidades estatais, foco de interesse desta pesquisa, compreende-se que são recursos presentes no governo - Estado - que auxiliam a tomada de decisão no âmbito público. Com a expansão dos estudos sobre capacidades estatais proporcionado por Wu, Ramesh e Howlett (2015), Scartascini e Tommasi (2014), Peters (2018) e Ramesh, Howlett e Saguin (2016) e com as distintas lentes para estudar as Capacidades Estatais, a temática passou a ser vista sob a ótica das políticas públicas.

Nessa ótica as capacidades estatais são investigadas em busca de compreender o processo político (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017), tais capacidades correspondem a fatores e circunstâncias que afetam o desempenho do Estado e, conseqüentemente, influenciariam os resultados alcançados pelas políticas públicas. Tais estudos adotam as capacidades estatais como elementos primordiais para traçar estratégias inteligentes e a realizar escolhas coletivas acertadas ao utilizar os recursos públicos (PAINTER; PIERRE, 2004). E correspondem aos recursos humanos e materiais disponíveis no Estado, os quais fornecem suporte para a tomada de decisão e desempenho das tarefas públicas.

Visando mensurar as capacidades estatais para a construção de políticas públicas foram desenvolvido novos frameworks. Fernandes, Camões e Oliveira (2017) propuseram mensurar as capacidades por meio das seguintes dimensões: capacidade analítica, capacidade técnico gerencial, capacidade de coordenação interna e capacidade política.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) propuseram um modelo analítico em que identificaram três dimensões de capacidades: analítica, operacional e política. As quais estavam dispostas em três níveis: individual, organizacional e sistêmico. Dessa forma, o

modelo é capaz de mensurar nove distintos tipos de capacidades estatais presentes no âmbito das políticas públicas e capazes de influenciar o processo político. Ademais, os estudos realizados por Wu, Ramesh e Howlett (2015) identificaram que tais fatores e circunstâncias não limitavam-se a uma fase específica da construção de políticas públicas, ou seja, não estão limitadas a uma função particular ou estágio específico no processo político.

Por meio dos modelos analíticos surgem diversas possibilidades de estudos sobre a capacidade estatal para a produção de políticas públicas. Transpondo para o contexto brasileiro essa capacidade permite inferir se os resultados obtidos pelas políticas públicas estão atrelados somente a um conjunto de habilidades e recursos presentes nos entes das federações. Na literatura nacional foram identificados estudos como os de Fernandes, Camões e Oliveira (2017), Paula e Alves (2017), Pires e Gomide (2016) e Gomide e Pires (2014), sobre capacidades estatais com enfoque no nível federal.

Os estudos sobre as capacidades estatais são recentes, com enfoque no desempenho dos burocratas no processo da política pública foram analisadas as contribuições dos servidores públicos federais na produção de políticas públicas, com base em elementos que caracterizam os servidores, como escolaridade e tempo de atuação no setor público. Também mensuraram informações para investigar o processo político a nível federal (ENAP, 2018; FREIRE et al., 2017). Por meio desses estudos confirma-se a importância da atuação dos servidores públicos nas etapas do processo político.

Compreende-se que os burocratas e suas habilidades formam as capacidades que estão presentes no Estado. A presente pesquisa avança ao propor investigar as capacidades estatais além das habilidade individuais, explorando os níveis organizacional e sistêmico. Buscando compreender como se dá essa dinâmica da construção de políticas públicas por uma ótica mais ampla sobre as capacidades estatais. Além disso, buscará explorar além de recursos humanos, demais elementos que interferem o processo político. Como as políticas públicas são competências dos três níveis de governo, pressupõe-se que tais características estão presentes em todos os níveis

Portanto, o interesse dessa pesquisa volta-se para investigar as capacidades estatais no nível estadual, a escolha se justifica pela lacuna de trabalhos sobre capacidades estatais em contexto subnacional, particularmente, com enfoque na esfera estadual. Com isso, pretende-se encontrar respostas para a questão: De que forma se materializam as capacidades estatais na construção de políticas públicas no governo subnacional? Com esse intuito, esta pesquisa tem como objetivo geral identificar como as capacidades estatais influenciam o processo de políticas públicas. Especificamente pretende-se:

- a) Identificar no governo de Minas Gerais o papel das Secretarias de Estado;
- b) Investigar e analisar o processo de construção de políticas públicas no nível estadual sob a visão dos burocratas;
- c) Identificar as competências e habilidades no nível individual, organizacional e sistêmico.

Minas Gerais configura-se um objeto de estudo para a identificação das capacidades estatais. Justifica-se a escolha por se considerar que as demandas da população serão atendidas por meio da ação do Estado através de políticas públicas – que se desdobram em planos, programas e ações - para atender suas necessidades, e conforme estabelece a Constituição do estado de Minas Gerais (1989), são objetivos das articulações do Estado “contribuir para a redução das desigualdades regionais, mediante execução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais dirigidos ao desenvolvimento global das coletividades do mesmo complexo geoeconômico e social”.

Importa destacar que os entes federativos atuam tanto como indutores quanto inibidores de políticas públicas e que os resultados de suas ações estão associados à capacidade estatal, portanto a análise no nível estadual pode revelar aspectos relevantes da atuação do estado de Minas Gerais. Pode-se considerar que o ente federativo – nesta pesquisa, Minas Gerais – “embora influenciado por fatores externos e pela sociedade, o Estado também modela os processos políticos e sociais para alcançar seus objetivos de políticas públicas” (SOUZA, 2018, p.20).

Por meio da pesquisa espera-se colaborar com os estudos acadêmicos no campo da administração pública, particularmente, para os pesquisadores da área de políticas públicas, abarcando as capacidades estatais e os burocratas. O estudo adotou uma nova perspectiva para investigar as capacidades estatais em diferentes níveis – explorando as competências do servidores (individual), as relações entre os burocratas (organizacional), entre as Secretarias de Estado e os demais atores que participam do processo de construção de políticas públicas (sistêmico). O estudo visa oferecer subsídios para os gestores públicos, principalmente para os gestores de Minas Gerais, que poderão identificar como as políticas públicas são formuladas pelo Poder Executivo. Pretende-se também contribuir para preencher parte da ainda presente lacuna de investigações sobre as capacidades estatais dos governos estaduais.

A dissertação está dividida em cinco capítulos: o primeiro capítulo, já apresentado, consiste na seção introdutória da temática a ser estudada, com o problema de pesquisa e objetivos da pesquisa. O segundo capítulo se aterá ao Referencial Teórico em que são apresentadas discussões da literatura nacional e internacional, com a

perspectivas de vários autores sobre as seguintes temáticas: Federalismo, Políticas Públicas, e Capacidades Estatais para construção de políticas públicas. No terceiro capítulo estão descritos os procedimentos metodológicos, apresentando as escolhas do(a) pesquisador(a), estratégias e ferramentas que serão utilizadas para conduzir a pesquisa. O quarto capítulo tratará dos resultados obtidos a partir da pesquisa em campo, a análise e discussão dos achados, confrontados com a literatura na qual a pesquisa se fundamenta. E, à guisa de conclusão, destacam-se as principais reflexões trazendo o que se pode apreender considerando o arcabouço teórico, o modelo de análise e o que sugere a realidade sobre a capacidade estatal em Minas Gerais.

2. CAPACIDADES ESTATAIS E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de capacidade estatal foi inicialmente utilizado para descrever a ação do Estado frente ao crescimento e desempenho econômico (CINGOLANI, 2013, p.2; EVANS; RAUCH, 1999). Posteriormente o conceito apresentou variações quanto a sua definição e aplicação nos estudos, mas manteve-se o objeto de análise: o Estado. Recentemente o enfoque dos estudos sobre capacidades estatais concentra-se em investigar em como o Estado tem desempenhado suas funções. Também tem sido explorado sob a ótica de como o Estado mobiliza recursos (humanos e físicos) para conduzir as escolhas coletivas e traçar diretrizes estratégicas (PAINTER; PIERRE, 2004; HUGHES; GLEESON; LIN, 2017).

As abordagens sobre capacidades estatais tem proposto investigar a lacuna de conhecimento existente sobre fatores e circunstâncias que afetam o desempenho do Estado (FERNANDES; CAMÕES; OLIVEIRA, 2017; CAVALCANTE; LOTTA, 2015). No campo de políticas públicas as capacidades estatais remetem às habilidades e recursos disponíveis no Estado que permitem construir¹ as políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2017; HOWLETT; JOSHI-KOOP, 2010). As habilidades e demais competências surgem a partir da combinação dos atributos dos atores presentes nessa etapa da política pública, dentre as habilidades estão a formação educacional, os valores, as crenças e as motivações pessoais (WELLSTEAD; STEDMAN, 2010).

Considera-se que tais capacidades são essenciais para diminuir as falhas do governo durante o processo de políticas públicas, principalmente as fases iniciais do processo político (WELLSTEAD; STEDMAN, 2010; WELLSTEAD; STEDMAN; HOWLETT, 2011). Essas fases iniciais referem-se a etapa anterior ao lançamento do curso de ações, primeiramente as ideias recebem a atenção dos governantes e se tornam pautas para possíveis soluções, ascendem o status de problema público e entram para agenda de decisões governamentais ou agenda política. Na Figura 1 apresenta-se uma ilustração das etapas desse processo.

¹ Na presente pesquisa, a construção de políticas públicas refere-se às fases de identificação/definição de problemas, agenda, e formulação das políticas públicas.

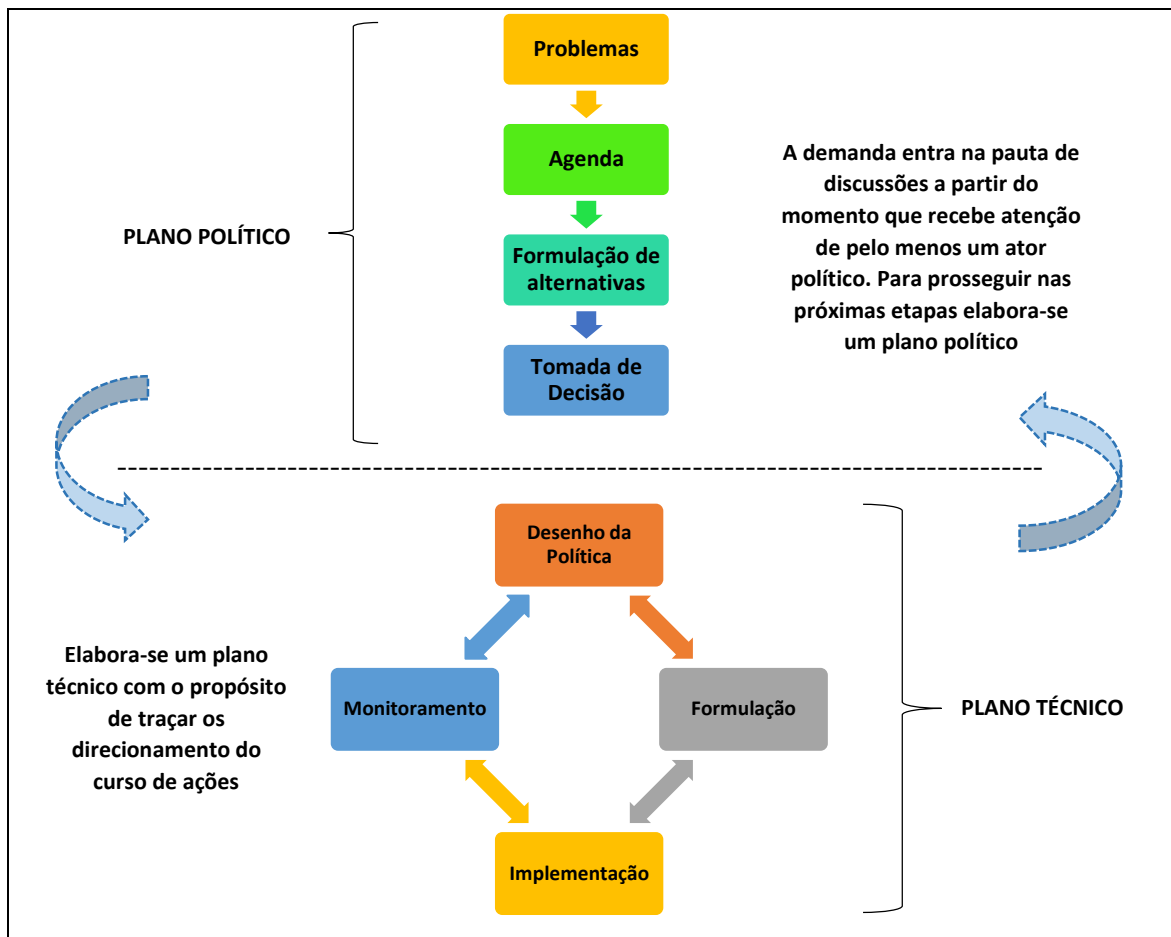


Figura 1 - Etapas do Processo Político
 Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (1995).

De fato, a agenda política corresponde a um conjunto de temas ou problemas que são alvo de atores governamentais e demais interessados na temática (KIGDON, 1995). Há diversos problemas e situações consideradas pelos cidadãos que necessitam de intervenção governamental, dessas algumas serão selecionadas pelos atores governamentais (WU et. al, 2014). A intervenção governamental se dará por meio de políticas públicas, que se desdobrarão em planos e programas de ações visando suprir determinada demanda.

As capacidades estatais são fundamentais na agenda política, pois são vistas como garantia que o Estado atuará de maneira eficiente e alcançará suas metas por meio dos bons resultados das políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Após a inserção de determinado tema na agenda governamental, o próximo passo do processo político é definir o curso de ações que serão adotadas. A investigação da pesquisa concentra-se na construção de políticas públicas, o mal direcionamento desta fase está entre as principais causas das falhas identificadas nos resultados obtidos pelas políticas públicas (SUBIRATS, 2006; WU et al., 2014; OLIVEIRA, 2006).

Posteriormente à fase de agenda segue-se para a formulação de alternativas dos problemas públicos avaliando as possíveis soluções identificadas, nessa etapa considera-se analisar os custos, despesas e efeitos que tais ações terão (CAPELLA, 2018). Esta etapa é importante principalmente ao considerar as limitações orçamentárias técnicas para a condução das ações. E as capacidades estatais, por meio das habilidades dos burocratas, permitem que seja exploradas diversas fontes de evidências para consolidar os diagnósticos sobre os problemas públicos e as possíveis soluções. Os burocratas devem ter habilidade para acessar, interpretar e realizar diferentes tipos de pesquisas, além de experiência e conhecimento (NEWMAN; CHERNEY; HEAD, 2018), principalmente para desenvolver os diagnósticos dos problemas públicos.

Quanto aos diagnósticos sobre políticas públicas é interessante discutir sobre os fluxos de informações que os compõem. O processo decisório é influenciado pelo fluxo de informações que os burocratas, considerados os policy makers, acessam (MONTEIRO, 2006). Reforça-se as capacidades dos burocratas para acessar tais informações, seja via fontes primárias ou secundárias, e é por meio da gestão de informação que gera-se conhecimento organizacional (RODRIGUES; BLATTMAN, 2014). Ao discutir sobre o fluxo de informações as capacidades estatais avançaram para além das competências dos burocratas que atuam no Estado (nível individual), estando presentes nas organizações estatais.

É ideal que nas organizações do Estado haja recursos disponíveis que permitam aos burocratas conduzir suas ações (HOWLETT; RAMESH, 2015). No caso, os recursos informacionais bem aplicados na organização permitem que as políticas públicas sejam construídas com enfoque que traduza as demandas identificadas. No nível organizacional encontram-se a infraestrutura de informação e sistemas que fornecem suporte para os recursos humanos e financeiros da organização (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2018). A presença de tais recursos propicia melhorias para atuação dos burocratas nas etapas do processo político.

Após as discussões sobre o problema público, o diagnóstico e as possíveis soluções avança-se para a formulação de políticas públicas. Essa etapa é considerada uma das fases mais importantes no processo decisório, em que distintos atores com interesse na temática manifestam suas preferências (RUA, 2009). Cabe aos formuladores de políticas públicas conseguir articular com os muitos atores e interesses perante determinada temática discutida. Nesse caso, avança-se para as relações entre os formuladores das políticas públicas, demais atores governamentais e não governamentais que também participam desse processo de construção da política pública.

Nota-se que as discussões saem do âmbito das organizações estatais para um outro ambiente, cercado de múltiplos atores e interesses. Tal ambiente refere-se ao nível sistêmico², em que os burocratas devem deter conhecimento e experiência política para articular com outros atores chaves (WU, RAMESH, HOWLETT, 2015). Compreendendo os seus interesses e ideologias, e coordenando esses atores e seus distintos interesses.

O processo de desenvolvimento das políticas públicas é pautado por inúmeras “decisões políticas, reunião de discussão, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, criação de legislação e distribuição de responsabilidades e, ao final, se gera um plano” (OLIVEIRA, 2006, p. 190). Conforme ilustrado na Figura 1, as decisões políticas demandam estudos técnicos (realizados pelos policy-making) e estes devem interagir com os tomadores de decisão (decision makers), com informações confiáveis sobre os problemas sociais e econômicos.

Para o processo decisório ser bem direcionado pressupõe-se que o ambiente organizacional seja dotado dos recursos necessários (humanos, financeiros e de infraestrutura). Conforme Howlett e Joshi-Koop (2011) as organizações dentro e fora do governo devem estar dotadas de capacidades para conduzir as ações das políticas públicas. Os recursos permitem que as tarefas básicas presentes no processo decisório das políticas públicas seja executada. Reforçando, a partir desta interpretação, a importância de investigar as capacidades estatais.

Na literatura nacional são recentes as investigações sobre o Estado e suas capacidades para construir políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). Neste estudo, para avançar as discussões sobre as capacidades estatais no Brasil, inicialmente, entende-se a necessidade da compreensão do contexto brasileiro de desenvolvimento das políticas públicas. O Brasil adota o sistema federativo em que os três entes, a União, os estados e os municípios, são responsáveis pelas políticas públicas (SOUZA, 1998; ABRUCIO, 2007).

O compartilhamento de responsabilidades no âmbito das políticas públicas é uma alternativa para proporcionar o bem estar social, característica das democracias federais em que o Estado alcançaria melhores resultados ao propor a divisão de competências entres os demais entes federativos, municípios e os estados (ARRETICHE, 2002). A descentralização das políticas públicas proporcionaria uma série de resultados positivos, como a “democratização do processo decisório; eficiência na gestão das políticas

² A pesquisa propõe analisar os três níveis, mas no nível sistêmico limita-se a investigar com quem os atores governamentais se relacionam.

públicas; controle social; qualidade da informação entre os decisores” (ARRETCHE, 2004, p. 332).

No contexto brasileiro, as políticas e demais ações estatais tem caráter de urgência, com isso requer que os burocratas sejam dotados de habilidades para o desempenho das ações (PIRES; GOMIDE, 2010). Os burocratas devem estar aptos para mediar a relação entre os vários atores, como conselheiros em políticas públicas, líderes políticos, movimentos sociais, organizações, empresários, entre outros, durante o processo decisório das políticas públicas (SOUZA, 2018; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; SOUZA, 1997). Principalmente conciliar distintos interesses perante as políticas e demais atividades do Estado que [ainda] estão sendo elaboradas.

Os burocratas, além de apresentar habilidades de negociação para conciliar os interesses dos atores, também devem ter conhecimento técnico sobre a política em que atuam (PETERS, 2018). E estarem aptos para enfrentar o grande desafio político que é conduzir a coordenação das políticas públicas.

Os burocratas assumem o papel de coordenadores das políticas públicas estabelecendo o elo entre a União e os municípios, e também como formuladores das políticas públicas. Cabe aos coordenadores administrar os recursos públicos disponíveis para que atendam as demandas e os serviços sejam prestados de forma eficiente. De acordo com Souza (2018, p.17): “A coordenação tem sido vista como uma forma de economizar recursos”. Para cumprir os objetivos como coordenador das políticas públicas o burocrata deve possuir algumas habilidades que possam facilitar o desempenho de suas tarefas.

Com isso, identifica-se a importância que os burocratas detêm nas etapas mencionadas, Cavalcante e Lotta (2015, p.13) confirmam o papel central que os burocratas desempenham e indicam que na literatura nacional ainda há lacunas que requerem estudos sobre os burocratas de médio escalão. Estes são os burocratas que não atuam em altos cargos e nem estabelecem contato direto com o público alvo das políticas, mas assumem como responsabilidade traduzir as decisões tomadas em ações a serem implementadas (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; PETERS, 2018).

Conforme a ação dos burocratas é determinante na construção das políticas públicas foram desenvolvidos modelos analíticos para mensurar as habilidades e competências dos burocratas. Gomide, Pereira e Machado (2017) e a Enap (2018) tem dedicado esforços para mensurar tais capacidades estatais no âmbito federal brasileiro. Os modelos de acordo com Dye (1984, p.99) são “representação simplificada de algum

aspecto do mundo real” contribuindo para a compreensão sobre o processo de políticas públicas e os atores que participam desse etapa.

3. DIMENSÕES DA CAPACIDADE ESTATAL E MODELOS PARA SUA MENSURAÇÃO

Foram inúmeros esforços analíticos para inserir o enfoque das políticas públicas nas discussões sobre capacidades estatais. Com destaque para os pesquisadores canadenses que conduziram trabalhos explorando as definições sobre capacidades estatais e as relacionando com as políticas públicas específicas (HOWLETT, 2015; WELLSTEAD; STEDMAN, 2010; WELLSTEAD; STEDMAN; HOWLETT, 2011). Foram identificadas pesquisas sobre a temática na Ásia (MUKHERJEE; HOWLETT, 2016), na América Latina (SCARTASCINI; TOMMASI, 2014) e em países como Brasil (FERNANDES; CAMÕES; OLIVEIRA, 2017; GOMIDE, 2016), Canadá e Austrália (HUGHES et al., 2017; BRENTON, 2018).

Em algumas pesquisas não foram desenvolvidas dimensões, como no caso da pesquisa conduzida no governo da Austrália utilizou-se apenas o termo capacidade estatal. Sendo esta (a capacidade) definida como habilidades dos burocratas em utilizar pesquisas acadêmicas no ambiente de trabalho (NEWMAN; CHERNEY; HEAD, 2018). As capacidades estatais foram mensuradas por meio das habilidades dos burocratas, como por exemplo: conduzir análises estatísticas, aplicar os resultados das pesquisas acadêmicas no contexto do trabalho e sobre as evidências utilizadas na tomada de decisão (NEWMAN; CHERNEY; HEAD, 2018). A presença de tais habilidades no ambiente público seria útil para avaliar a qualidade e o desenho das políticas que estão sendo elaboradas.

Segundo Newman, Cherney e Head (2018) pressupõe-se que as políticas públicas elaboradas com base em evidências alcancem melhores resultados. No entanto, os resultados obtidos pelos pesquisadores indicaram uma limitação no serviço público quanto ao uso de tais informações na tomada de decisão. Analisar as evidências utilizadas pelo governo na tomada de decisão são primordiais para compreender as ações dos burocratas e avaliar o desenho das políticas públicas.

O interesse em investigar as evidências utilizadas para a tomada de decisão também foi explorado no Canadá³ por Howlett (2015), especificando uma dimensão exclusiva em seu modelo para investigar as informações utilizadas pelos burocratas. No

³ Com destaque para o pesquisador Howlett e suas várias contribuições a respeito das capacidades estatais.

entanto, a dimensão foi ampliada inserindo também maneiras de mensurar o conhecimento dos burocratas sobre as políticas que atuam e o conhecimento sobre as técnicas de análise (qualitativa e quantitativa) conforme já eram investigadas na Austrália. A dimensão analisada refere-se a competências analíticas e está distribuída em três níveis (individual, organizacional e político) em um detalhado modelo analítico (HOWLETT, 2015).

Howlett (2015; 2018), e nos demais estudos desenvolvidos no contexto canadense por Wu, Ramesh e Howlett (2015, pp. 168-170; 2018, p.4) propuseram um quadro conceitual em que são descritas e mensuradas as capacidades estatais para a produção de políticas públicas. Por mais que as capacidades sejam inter-relacionadas, aninhadas, e de difícil segregação, tais autores apresentam três dimensões distintas: a analítica, a operacional e a política. E foram investigadas dentro de cada dimensão em três níveis distintos: individual, organizacional e sistêmico - totalizando nove tipos de capacidades estatais para a produção de políticas públicas. Na Figura 2 ilustra-se o modelo apresentado pelos estudos citados.

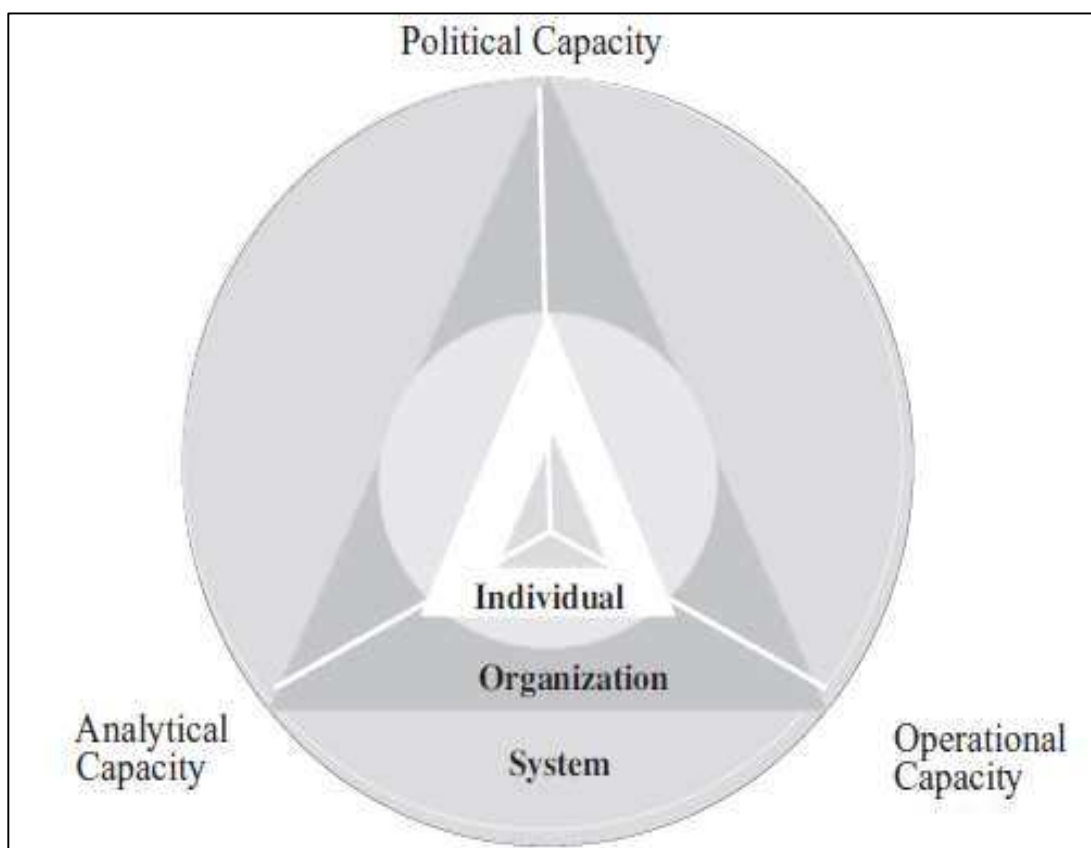


Figura 2: Modelo “inter-relacionado” da capacidade estatal.
Fonte: Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 168).

Na dimensão analítica estão inseridos elementos que permitem constituir a base para discussão ou interpretação. Enquanto a dimensão operacional refere-se ao conjunto

de recursos e instituições que permeiam a formulação, implementação/ou avaliação dos processos políticos. E a dimensão política refere-se a articulação do governo e os demais atores envolvidos na temática das políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Do framework desenvolvido pelos pesquisadores canadense emergiu o modelo que será apresentado a seguir, que compõe os esforços na literatura nacional em inserir o tema capacidade estatais no âmbito das políticas públicas. Fernandes, Camões e Oliveira (2017), Gomide, Pereira e Machado (2017), Enap (2018) e Pires e Gomide (2016) exploraram as capacidades estatais em um modelo analítico com ênfase nas fases de formulação e implementação das políticas públicas, assim como na gestão e prestação de serviços públicos.

Foram definidas duas categorias de capacidades: Técnico-Administrativa e Relacional. A capacidade técnico-administrativa se refere às condições que garantem o desempenho técnico e administrativo, mensurada por meio da coleta e análise de dados e conhecimentos técnicos especializados sobre a área em que os burocratas atuam (FERNANDES; CAMÕES; OLIVEIRA, 2017). A capacidade relacional refere-se a condições que permitem a negociação no ambiente externo e garantem o funcionamento regular. Nesse caso, mensuraram a capacidade por meio das relações existentes entre os níveis de governo, assim como a estrutura inter e intra organizacional (FERNANDES; CAMÕES; OLIVEIRA, 2017).

Das duas categorias de capacidades emergiram dimensões que variam de acordo com os enfoques adotados pelos pesquisadores como, por exemplo, recursos disponíveis, instrumentos de coordenação, mecanismos de monitoramento, interações com os atores políticos, canais de participação social e articulação com controles (PIRES; GOMIDE, 2016). Também foram exploradas as dimensões: analítica, técnico gerencial, coordenação interna e política (FERNANDES; CAMÕES; OLIVEIRA, 2017).

Na temática capacidades estatais não há consenso sobre as definições e o tema permite que sejam desenvolvidas distintas dimensões. Por isso, diversos pesquisadores tem direcionado seus esforços para desenvolverem ferramentas teóricas que permitem a compreensão sobre o fenômeno retratado (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). A literatura nacional tem investigado o perfil dos servidores públicos e as suas percepções sobre o Estado, no entanto, os estudos diferem do desenvolvido por Wu, Ramesh e Howlett (2015; 2018) por delimitarem os estudos ao nível individual. Os níveis estão dispostos de forma que o sistêmico abrange elementos presentes no nível organizacional, que por sua vez apresenta elementos e característica em comum com o nível individual.

4. O MODELO ANALÍTICO APLICADO AO GOVERNO SUBNACIONAL

Visando contribuir com os esforços na literatura nacional em investigar a ótica das capacidades estatais foi proposto um modelo analítico para explorar a realidade do governo subnacional no Brasil, no caso o estado de Minas Gerais. Foram desenvolvidos quatro constructos e o modelo deve ser validado para que as relações existentes entre os constructos seja constatada, ou seja, para que se constate a evidência dessas relações. O modelo emergiu dos trabalhos de Wu, Ramesh e Howlett (2015; 2018) e de Fernando, Camões, Oliveira (2017), adotando a capacidade estatal como habilidades e recursos que influenciam a construção de políticas públicas no Estado.

As capacidades estatais refletem as habilidades e competências dos policy makers, e a estrutura necessária no ambiente organizacional para melhor desempenho do processo de políticas públicas (HOWLETT, 2015). As capacidades estatais avançaram para além das competências dos burocratas que atuam no Estado (nível individual), insere-se também recursos disponíveis no Estado que permitem a ação desses burocratas dentro da Secretarias (nível organizacional).

Prossegue-se para as relações entre os atores governamentais (nível sistêmico) e outros para a construção de políticas públicas (HUGHES, et al., 2017). A presente pesquisa pretende avançar na visão sobre os burocratas do estado de Minas Gerais, investigando as relações entre as Secretarias de Estado e a visão dos burocratas sobre as relações com os demais atores políticos. A seguir serão apresentadas as hipóteses⁴ a serem testadas pelo modelo e os constructos desenvolvidos.

Hipótese 1: As capacidades estatais individuais se materializam no Estado de Minas Gerais por meio de características e habilidades dos burocratas.

Hipótese 2: As capacidades estatais individuais influenciam diretamente o nível organizacional das Secretarias de Estado.

Hipótese 3: As capacidades estatais individuais exercem influência diretamente na Construção de políticas públicas.

Hipótese 4: As capacidades estatais organizacionais se materializam por meio de recursos disponíveis nas secretarias de Estado.

Hipótese 5: As capacidades estatais organizacionais influenciam diretamente a construção de políticas públicas.

Hipótese 6: As capacidades estatais organizacionais influenciam diretamente o ambiente externo das Secretarias (nível sistêmico).

⁴ As hipóteses foram construídas para validar a teoria considerando a realidade do governo subnacional.

Hipótese 7: As capacidades estatais sistêmicas se materializam por meio do relacionamento que ocorre entre a Secretarias e os órgãos [externos] e entidades.

Hipótese 8: As capacidades estatais sistêmicas influenciam diretamente na construção de políticas públicas.

Hipótese 9: Os fatores objetivo claro, desenho da política pública, custos e benefícios e indicadores definidos influenciam a construção das políticas públicas.

Ao longo do modelo foram trabalhados três conceitos de capacidades: as individuais, as organizacionais e as sistêmicas. Também discutiu-se sobre o conceito de construção de políticas públicas adotados na pesquisa. As capacidades individuais referem-se as habilidades individuais dos burocratas, que atuam nas Secretarias de Estado, para buscar informações para melhor desempenharem suas atividades no ambiente organizacional. Para mensurar tal capacidade foram selecionadas as seguintes variáveis: Habilidades para elaborar políticas públicas, Habilidades para coleta de dados, Habilidades para negociação e Habilidade com dados estatísticos (FREIRE et al., 2017; ENAP, 2014, 2018; NEWMAN; CHERNEY; HEAD, 2018; FERNANDES; CAMÕES; OLIVEIRA, 2017; RAMESH; HOWLETT; SAGUIN, 2016).

No caso, as Secretarias de Estado são formadas pelos inúmeros burocratas, com isso entende-se que as capacidades estatais no nível individual, constituídas pelas habilidades e características dos mesmos, influenciam o nível organizacional (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015) das Secretarias de Estado. A relação de influência direta também entende-se a construção de políticas públicas, pois as compreende-se que as habilidades dos burocratas como, por exemplo, habilidade para negociação, podem influenciar as negociações entre os demais atores (que vão além da esfera do Poder Executivo) na etapas que sucedem a construção de políticas públicas.

As capacidades organizacionais permitiriam melhor desempenho das Secretarias de Estado, com isso influenciariam as etapas que sucedem a construção de políticas públicas. Conforme a literatura desenvolvida por Wu, Ramesh e Howlett (2015) indica, tal nível está inserido no nível sistêmico. O conjunto de Secretarias do Estado - Poder Executivo - está inserido em um ambiente externo em que estão presentes demais atores interessados na construção de política pública.

As capacidades sistêmicas condizem com a relação entre as agências do setor público, os demais setores do governo, as entidades não governamentais e a sociedade civil. Portanto, conforme as capacidades estatais no nível sistêmico se materializam por

meio do relacionamento que ocorre entre as Secretarias e os órgãos [externos] e entidades que compartilhem de interesses em comum.

A capacidade sistêmica está relacionada com a interação de distintos atores políticos para o desenvolvimento de políticas públicas, questão recorrente diante da complexidade identificada nos problemas públicos. Identifica-se que a elaboração de políticas públicas perpassa as responsabilidades de apenas ter o Estado como formulador, recebendo contribuições de diversos meios. Em um sistema democrático todos os cidadãos são convidados a compartilharem das responsabilidades e auxiliarem a formulação de políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2018).

É fundamental que na etapa de formulação das políticas públicas o objetivos e o desenho das políticas públicas estejam bem definidos, principalmente considerando o contexto de desenvolvimento das políticas estaduais em que são desenhadas pelos burocratas de médio escalão e implementadas pelos burocratas de baixo escalão⁵. A clareza dos objetivos proporciona maior direcionamento aos burocratas que irão implementá-las.

Ao formularem as políticas públicas é fundamental que sejam analisados os indicadores de políticas públicas da temática que estejam em vigência, assim como analisar os custos e benefícios de propor determinadas ações visando atender a demanda solicitada.

As nove hipóteses formuladas e suas interações estão representadas no modelo de equações estruturais, conforme expostas na Figura 3. O modelo analítico em discussão visa validar as hipóteses que emergiram da teoria a respeito das capacidades estatais, no entanto, é válido ressaltar que o modelo é um framework que visa analisar a realidade da construção de políticas públicas pelo governo subnacional.

Foi estabelecido um recorte para direcionar o estudo, visando explorar apenas a visão dos burocratas que atuam nas Secretarias de Estado. Há outros atores e questões que podem influenciar a construção das políticas públicas e que não foram contempladas nesta pesquisa, assim como a visão de atores externos ao Poder Executivo sobre as políticas públicas de Minas Gerais.

⁵ Os burocratas de baixo escalão refere-se aos burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas e que terão contato com os beneficiários das ações.

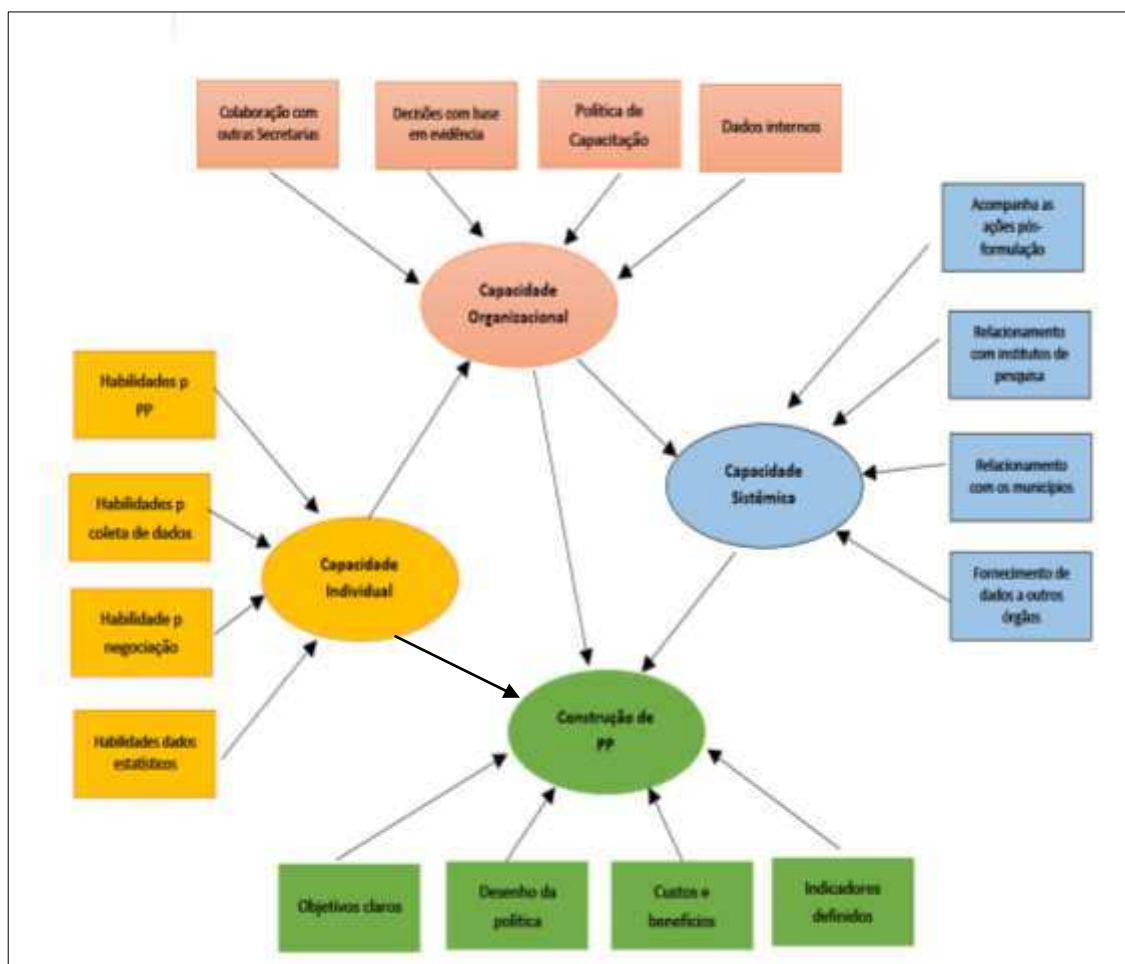


Figura 3 - Representação analítica do diagrama de caminhos⁶.
 Fonte: Elaboração própria.

Adicionalmente, considera-se que as habilidades e características descritas nos níveis de capacidade estatal são essenciais para subsidiar a tomada de decisão no processo político (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2017). Enquanto alguns estudos dedicam-se às discussões ontológicas sobre as capacidades estatais e como mensurá-las, demais autores tem se dedicado a investigar as perspectivas das capacidades em políticas públicas específicas como políticas ambientais, de agricultura familiar e de saúde (OLIPHANTS; HOWLETT, 2010; GRISA et al., 2017; GEN; WRIGHT, 2015).

Permitindo avançar na concepção sobre capacidade estatal ao identificar que as habilidades técnicas dos burocratas são necessárias no processo das políticas públicas, no entanto, não são suficientes para que o processo avance. Por isso, demais fatores que

⁶ A representação analítica corresponde a um recorte da realidade do Estado de Minas Gerais, com enfoque na atuação dos burocratas das Secretarias de Estado. Há outros atores que presentes na construção da política pública – como a sociedade civil e os movimentos sociais, os quais não foram contemplados na pesquisa. Ressalta-se que a construção das políticas públicas corresponde às etapas de reconhecimento do problema público, a inserção na agenda e a formulação das políticas públicas. As demais etapas como implementação das políticas públicas e avaliação foram citadas ao longo do trabalho visando o enriquecimento da pesquisa. No entanto, são etapas que não correspondem ao escopo da pesquisa.

influenciam o desenvolvimento das políticas públicas devem ser investigados, como os aspectos políticos e os recursos disponíveis (GEN; WRIGHT, 2015).

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Descreve-se nesta seção as etapas e estratégias adotadas para o desenvolvimento da pesquisa. O propósito é apresentar os procedimentos adotados em busca de atender os objetivos estabelecidos, delimitando as fontes de dados, os instrumentos de coleta e os métodos de análise das informações coletadas.

5.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Configura-se uma pesquisa com abordagem mista, classificada quanto aos objetivos como explicativa por ter como objetivo identificar os fatores que contribuam para compreender determinado fenômeno e aprofundar no conhecimento de determinada realidade. A priori, foram pesquisados documentos sobre cada Secretaria de Estado, identificadas para o estudo, visando a contextualização sobre a importância das atividades nelas desenvolvidas.

Quanto aos procedimentos técnicos classifica-se essa etapa como pesquisa documental, uma vez que utilizou-se de materiais que não receberam tratamento analítico para encontrar respostas para atender os propósitos da pesquisa. Os documentos correspondem a “todo texto escrito, manuscrito ou impressos, registrado em papel” (GIL, 2008, p.32; CELLARD, 2008). A investigação constituiu em encontrar indícios de capacidades estatais descritas nas legislações, atas e demais documentos que pudessem ser identificados.

Para conduzir a investigação foi adotada a triangulação de fontes, métodos e teorias, usando de distintas informações para enriquecer o enfoque sobre a temática capacidades estatais que, segundo Patton (2002, p.247), pode incluir diferentes métodos ou dados, considerando ambas abordagens qualitativa e quantitativa. Ainda segundo o referido autor, citando Dezin (1978), tem-se que

A lógica da triangulação é baseada na premissa que “nenhum único método simples sempre resolve adequadamente o problemas de fatores causais rivais. Porque cada método revela diferentes aspectos da realidade empírica, múltiplos métodos de observação devem ser empregados. Isto é chamado triangulação. Eu agora ofereço com uma regra metodológica final que o princípio de múltiplos métodos de investigação deve ser usado em toda investigação” (DENZIN, 1978, p.28, apud PATTON, 2002, p.247).

Pretendeu-se, através da triangulação de métodos (PATTON, 2002, p. 247), conciliar as abordagens qualitativa e quantitativa, e produzir resultados com consistência

que atendam os critérios de validade e confiabilidade (JUNIOR; LEÃO; MELO, 2011). O enfoque quantitativo, com emprego de técnicas estatísticas para o tratamento dos dados, será utilizado para mensurar a capacidade estatal ao identificar características dos burocratas presentes nas Secretarias do Governo de Minas Gerais, suas aptidões ao desempenhar as tarefas e visão acerca das políticas públicas, subsidiando a abordagem qualitativa. Pretende-se investigar possíveis aspectos incompreendidos das capacidades estatais, através de questionários e entrevistas com roteiro semiestruturado.

Também recorreu-se ao método de Survey (HAIR Jr. et al., 2009) para coleta de dados a partir dos burocratas (técnicos e funcionários de carreira) das Secretarias estaduais, as quais foi possível o acesso. De acordo com Hair Jr. et al. (2009, p. 157) “as surveys são usadas quando o projeto de pesquisa envolve a coleta de informações de uma grande amostra de indivíduos”.

5.2. OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa foi operacionalizada segundo as etapas: (i) Identificar no governo de Minas Gerais o papel das Secretarias de Estado; (ii) Investigar e analisar o processo de construção de políticas públicas no nível estadual sob a visão dos burocratas; (iii) Identificar as competências e habilidades no nível individual, organizacional e sistêmico. Em cada etapa serão descritos os instrumentos que foram utilizados para a coleta e análise de dados.

Durante os meses de Junho a Agosto de 2018 foi realizado contato com as 21 Secretarias de Estado via telefone, e-mail e presencialmente, em visita à Cidade Administrativa em Belo Horizonte. A coleta de dados da pesquisa ocorreu em 11 secretarias durante os meses de Agosto a Novembro de 2018. Todas as vinte e uma Secretarias de Estado foram contatadas, entretanto dez delas optaram por não participar da pesquisa e, desse total, duas justificaram que não participariam da entrevista e da survey, informando que não realizam atividades de assessoria ao Governador e não atuam na construção das políticas públicas. As outras oito apresentaram como justificativa que não receberam autorização dos superiores para fornecerem informações. Importante informar que todo processo de consulta e acesso às Secretarias passou por análise de técnicos das mesmas e pelo Departamento Jurídico de cada uma delas, demandando explicações por parte da pesquisadora e aumentando o tempo de espera de autorização para iniciar as atividades de coleta de dados.

5.2.1. O GOVERNO DE MINAS GERAIS: O PAPEL DAS SECRETARIAS DE ESTADO E A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para o desenvolvimento da pesquisa foram selecionadas as Secretarias de Governo do Estado de Minas Gerais. A estrutura governamental de Minas Gerais é composta por 21 secretarias que desenvolvem atividades em áreas distintas e importantes para o desenvolvimento do Estado (Quadro 1).

Quadro 1 - Relação das Secretarias do Estado de Minas Gerais

Secretarias do Estado de Minas Gerais	
1	Secretaria de Estado de Administração Prisional – SEAP
2	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA
3	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – SECCRI
4	Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR
5	Secretaria de Estado de Cultura – SEC
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário – SEDA
7	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais - SEDINOR
8	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC
9	Secretaria de Estado de Educação – SEE
10	Secretaria de Estado de Esportes – SEESP
11	Secretaria de Estado de Fazenda – SEF
12	Secretaria de Estado de Governo – SEGOV
13	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD
14	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG
15	Secretaria de Estado de Saúde – SES
16	Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP
17	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE
18	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP
19	Secretaria de Estado de Turismo – SETUR
20	Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SEDECTES
21	Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – SEEDIF

Fonte: Elaboração própria com base no site da secretaria do Governo de Minas Gerais (2018)⁷.

Para realização da coleta de dados inicialmente contatou-se os gabinetes dos Secretários, o intuito foi apresentar a pesquisa e seus objetivos e convidar os servidores para a participação. Após dar seu aval, um responsável pela Secretaria (Secretário, Chefe de Gabinete ou Superintendente) assinou a carta de autorização. Obtida autorização, estabeleceu-se contato com os servidores da secretaria, de acordo com a disponibilidade deles, buscou-se entrevistar servidores que detinham conhecimento amplo sobre a atuação da secretaria com relação às políticas públicas.

Foram entregues aos entrevistados uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) no qual constam as informações da pesquisa e garantindo o sigilo

⁷ Fonte: < <http://mg.gov.br/estrutura-governamental/37>>

devido (Anexo 1). As entrevistas ocorreram entre Agosto e Novembro de 2018, a pesquisadora atentou-se para as questões eleitorais do período visando não infringir nenhuma norma. A maior parte das entrevistas ocorreram na sede oficial do Governo do Estado de Minas Gerais, a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, localizada no bairro Serra Verde, em Belo Horizonte. Diante das agendas dos entrevistados viabilizou-se, também, a entrevista via telefone, mantendo os mesmos critérios utilizados nas entrevistas presenciais e com assinatura do TCLE. As entrevistas tiveram a duração média de uma hora, foram gravadas mediante autorização dos servidores para posterior transcrição, análise e realização de inferências. Foram 11 entrevistados totalizando cerca de 12h de áudio e 120 páginas de transcrição.

Foram observadas todas as recomendações visando preservar a identidade dos entrevistados, bem como a identificação do órgão no qual os mesmos estavam lotados. Para atender às normas, bem como evitar constrangimentos, recorreu-se à codificação dos entrevistados. Foram utilizadas siglas e números, como “Entrevistado (nº)”, sendo a numeração atribuída aleatoriamente.

Os dados obtidos por meio das entrevistas foram transcritos para constituir o Corpus analisado, como mencionado anteriormente. A análise de conteúdo (AC) consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores, quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 2009). Na Figura 4 são apresentadas as etapas para o desenvolvimento da análise de conteúdo.

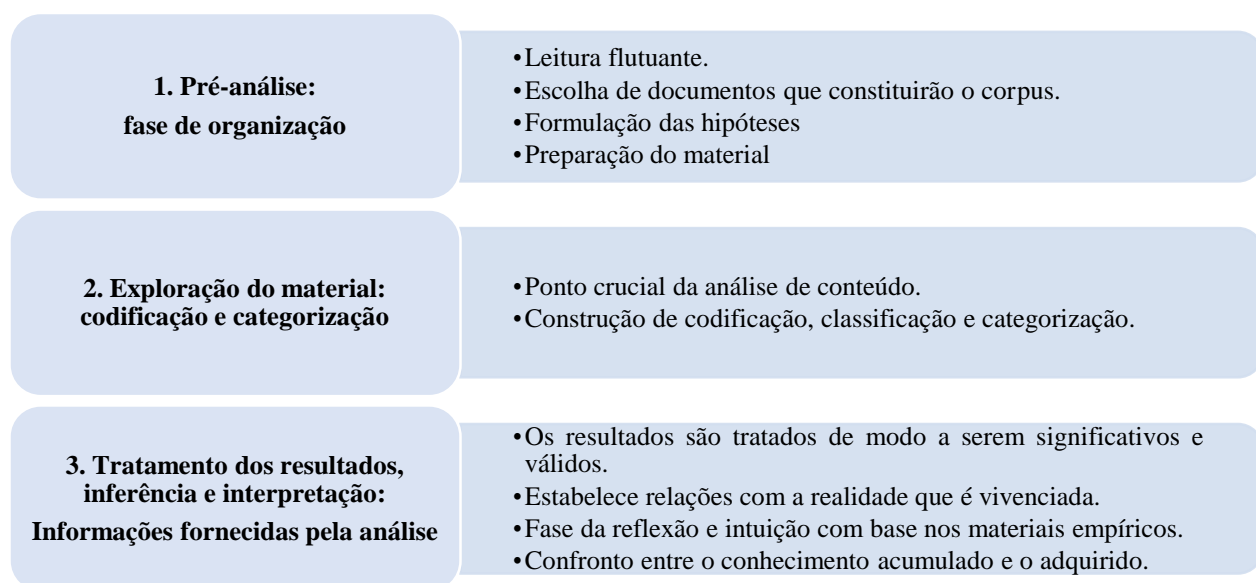


Figura 4 - Etapas para aplicação de Análise de Conteúdo.

Fonte: Elaborada pela autora com base em Bardin (2009); Moraes (1999).

Aplica-se a análise de conteúdo para descrever as características do conteúdo das mensagens. Esta abordagem é usada para analisar os atributos de uma comunicação, geralmente na perspectiva da comparação dos dados (POLIT; HUNGLER, 1991). A proposta é através da análise de conteúdo ler, descrever o conteúdo de documentos e textos, no caso, do Corpus formado pela entrevista. Essa abordagem qualitativa possibilita identificar características de conteúdo presentes nas mensagens e realizar as inferências. Com base em Bardin (2009), Minayo (1994) e Moraes (1999) optou-se pela análise de conteúdo categorial, que consiste em desmembrar o texto em unidades e depois reagrupá-lo em categorias. As categorias analíticas são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2- Categorias Analíticas criadas com base no roteiro de entrevistas

Categorias Analíticas	Descrição	Referências
Atuação do Estado de Minas Gerais	A primeira categoria analítica refere-se a como formulador e coordenador de políticas públicas, as perguntas foram elaboradas com base em A Constituição Estadual de 1989 traz o papel que o Estado assume frente as políticas públicas, buscou-se confrontar tais informações com a atuação das Secretarias de Estado. Por isso, nessa categoria estão questionamentos sobre quais políticas, programas, projetos e ações estão sobre a coordenação da Secretaria de Estado – no caso, do Estado como coordenador, e quais são formuladas pelo próprio Estado. Com essa categoria foi possível explorar a relação existente entre o Estado e os demais entes federativos.	Souza (2018), Costa, Cunha e Araújo (2010) e Segatto e Abrucio (2016).
Fluxo de demandas na Secretaria de Estado	A finalidade dos questionamentos desta categoria foram discutir a importância de definir o problema público e como a má construção dessa etapa afeta as demais na implementação das políticas públicas. Propósito dessa categoria foi investigar quais são as entradas para que as demandas cheguem até a Secretaria de Estado, foi possível identificar como são definidas as ações prioritárias do Estado de Minas Gerais e quais critérios foram utilizados para essa ação. De posse das demandas é fundamental que seja feito um diagnóstico do problema em questão para analisar a viabilidade de ações do estado e se já existem outras políticas públicas que tratem do tema. Por isso, os entrevistados foram questionados sobre os diagnósticos, se são feitos internamente a secretaria ou utilizam de serviços de terceiros para a confecção.	Subirats (2006), Capella (2006) e Souza (2018)
Fonte de Dados da Secretaria	A finalidade da categoria foi explorar os dados utilizados no diagnóstico também foram questionados sobre os dados internos das secretarias. Essa pergunta visa contribuir como é a organização de cada secretaria quanto a esses elementos, considerados fundamentais para o desempenho das atividades.	Enap (2018)
Implementação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	Considera-se que durante a construção das políticas públicas sejam discutidas como se darão essas fases, por isso questionou-se como as políticas são implementadas, as facilidades e limitações desta etapa. Também foram questionados sobre o como são conduzidos o monitoramento e a avaliação das políticas públicas.	Wu et al. (2014)
Habilidade dos burocratas e a infraestrutura do Estado para o desempenho das atividades.	Por mais, que sejam identificados nas demais categorias a presença de elementos que indicam a capacidade estatal no Poder Executivo, foram feitos questionamento exclusivos sobre essa temática. Além do mais, buscando explorar a capacidade do Estado em gerar conhecimento aos servidores por meio da experiência, nessa categoria também está inserida a pergunta sobre o aprendizado gerado no monitoramento das ações.	Wu; Ramesh; Howlett (2015;2018)

Fonte: Elaboração Própria.

As categorias analíticas selecionadas emergiram durante a construção do roteiro de perguntas, a proposta dos questionamentos foi explorar as etapas da construção de políticas públicas e elementos que caracterizam as capacidades estatais em seus três níveis. As perguntas foram elaboradas com apoio da literatura sobre políticas públicas e capacidades estatais (Quadro 2). Por fim, pretendeu-se mediante as técnicas de análise ampliar as percepções sobre as respostas obtidas dos entrevistados.

5.2.2. MENSURAR A CAPACIDADE ESTATAL DE MINAS GERAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O propósito da survey realizada junto aos burocratas (funcionários concursados e os ocupantes de cargos de livre provimento) que atuam no Órgão Central de cada Secretaria, localizado na Cidade Administrativa Tancredo Neves, foi identificar habilidades, atributos, experiências, entre outras “características” apresentadas por eles que estejam relacionadas à capacidade estatal e possam influenciar o processo político.

De acordo com Gomide, Pereira e Machado (2017) para avançar nos estudos sobre capacidades estatais é fundamental definir o comportamento adotado pela variável capacidade estatal, nesta etapa será adotada a capacidade como variável dependente. No Quadro 3 são apresentadas as variáveis selecionadas para mensurar a capacidade estatal, sua descrição e as fontes consultadas para defini-las.

Quadro 3 - Variáveis selecionadas para mensurar a capacidade estatal

Constructo	Variáveis	Descrição	Fontes Consultadas
Individual	Habilidades para políticas públicas	Traçar o perfil dos servidores do estado de Minas Gerais. Buscando identificar a trajetória dentro do poder público, como também as habilidades e competências para o desempenho das funções que os competem.	Freire et al. (2017), ENAP (2018, 2016), Newman, Cherney e Head (2018).
	Habilidades para coleta de dados		
	Habilidade para negociação		
	Habilidade com dados estatísticos		
Organizacional	Colaboração com outras secretarias	Investigar se as secretarias compartilham informações entre si. Assim como identificar a presença de infraestrutura disponível para desempenho das atividades.	Brenton (2018), Wu et al. (2015, 2018).
	Decisões tomadas com base em evidências		
	Política de capacitação		
	Dados históricos		
Sistêmico	Acompanha as ações pós-formulação	Compreender o relacionamento entre as vinte e três secretarias do governo e os demais atores.	Wu, Ramesh e Howlett (2015, 2018).
	Relacionamento com os Institutos de Pesquisa		
	Relacionamento com os municípios		
	Fornecimento de dados a outras Secretarias		
Construção de Políticas Públicas	As políticas públicas tem objetivos claros	Analisar elementos importantes para construção das políticas públicas.	Subirats (2006), Ramesh, Howlett e Saguin (2016), IPEA (2018).
	Desenho das políticas públicas		
	Custos e benefícios		
	Indicadores das políticas públicas		

Fonte: Elaboração própria.

Por meio da aplicação do questionário pretendeu-se obter as informações sobre as variáveis observadas para validação de quatro constructos sobre a capacidade estatal: capacidade estatal individual, capacidade estatal organizacional, capacidades estatal sistêmica e construção de políticas públicas. A seleção das variáveis, a construção do questionário e a validação dos constructos foram realizados com base nas discussões teóricas apresentadas no referencial teórico da pesquisa.

Para validação do conteúdo do questionário buscou-se fundamentação em outros trabalhos que utilizaram ou indicaram as variáveis selecionadas. Em seguida, uma Secretaria de Estado foi selecionada para aplicação do questionário com o propósito de validá-lo, e com base nas respostas aplicou-se análise exploratória de dados para validar estatisticamente os dados coletados. Adotou-se a escala Likert de 10 pontos nas questões

em que os burocratas responderam de acordo com o nível de concordância com as questões, Tabela 1.

Tabela 1 - Ficha para Posicionamento dos Respondentes.

O questionamento não se aplica ao servidor.	O questionamento aplica-se em partes ao trabalho do servidor.				O questionamento aplica-se moderadamente ao trabalho do servidor			O questionamento aplica-se totalmente ao trabalho do servidor		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Fonte: Elaborado pelo autor.

Posteriormente, os questionários foram disponibilizados via Plataforma Google Forms para aproximadamente 1.343⁸ servidores das 11 Secretarias Estaduais que participaram da pesquisa. O questionário esteve disponível para receber respostas de Agosto a Novembro⁹ de 2018, obtendo o total de 231 respondentes – dentre os quais 16 servidores optaram por não responder o questionário e com isso atingiu-se o total de 215 respostas, que receberam análise crítica para compor o banco de dados. Importa esclarecer que este número de respostas atende às exigências do modelo¹⁰.

Os dados do questionários foram submetidos a análises estatísticas no software Statistical Package for the Social Science (SPSS - Versão 20) etapa que precede a validação do Modelo de Equações Estruturais proposto. A primeira análise realizada consistiu na Análise Exploratória de Dados: Procedimento adotado com o propósito de organizar e resumir os dados coletados para que posteriormente possam ser utilizadas as técnicas estatísticas. Os dados são apresentados por meio de tabelas, gráficos e até por medidas numéricas; após esse tratamento busca-se identificar nos dados possíveis regularidades ou padrão de observação. São os primeiros tratamentos que os dados receberão após a coleta, o pesquisador ao realizar essa técnica é capaz de identificar as variáveis que possivelmente serão analisadas. Essa etapa é importante para que o pesquisador tenha maior proximidade dos dados que serão utilizados (LINO, 2009; BARBETTA, 2010).

⁸ Foi solicitado ao Departamento de Recursos Humanos das Secretarias que informasse o número de servidores das Secretarias estaduais, no entanto, essa informação não foi fornecida, assim como não foram informados os e-mails dos servidores. Para viabilizar a survey fez-se um acordo com o Departamento de Recursos Humanos das Secretarias, ao qual foi enviado um e-mail com as instruções para preenchimento do questionário e o link para acesso. O Departamento responsabilizou-se pela divulgação das informações e solicitação de participação na pesquisa junto aos funcionários das Secretarias.

⁹ Visando obter um maior número de respondentes o questionários ficaram disponíveis na plataforma e a pesquisadora permanece em contato junto às Secretarias, visando estimular outros servidores a participar da pesquisa até o mês de fevereiro de 2019.

¹⁰ De acordo com Acock (2013) e Faria (2015) para cada variável utilizada no modelo analítico são necessários 10 respondentes. Foram utilizadas 16 variáveis no modelo, sendo necessário 160 respondentes para aplicação. Dessa forma, o total de respondentes estava acima da amostra necessária.

Nesta pesquisa utilizou-se o Modelo de Equações Estruturais para identificar as correlações entre os sub níveis de capacidade estatal. O Modelo de Equações Estruturais (Structural Equation Modelling – SEM) consiste em um modelo estatístico para estimar o relacionamento entre múltiplas variáveis dependentes. Consiste em uma combinação de técnicas estatísticas tendo como base a análise de regressão múltipla e análise fatorial. O suporte para o desenvolvimento do modelo está na teoria adotada, ou seja, é por meio dos demais estudos que o pesquisador estará apto para identificar as variáveis independentes e dependentes que serão utilizadas. As relações propostas entre as variáveis são explicadas por meio de equações estruturais (HAIR et al., 2009).

No Modelo de Equações Estruturais a variável dependente equivale a variável medida, descrita por Hair et al. (2009, p.543) como: “Valor observado (medido) de um item ou questões específicas, obtido de respondentes em resposta a questões (como questionário) ou a partir de algum tipo de observação”. Preliminarmente, serão utilizadas variáveis independentes para mensurar as capacidades estatais. Os dados foram obtidos, conforme descrito anteriormente, por meio da survey.

Diante da complexidade do Modelo de Equações Estruturais, Amorim et al. (2012, p.12) relatam que os estudiosos da temática optaram por retratar o modelo por meio de diagrama de caminhos (path diagram). Tal diagrama é composto por “Figuras geométricas e setas para evidenciar o tipo de variável (observada ou latente) e o tipo de relação entre elas”. Pretende-se com os dados obtidos aplicar técnicas estatísticas, estimar o modelo de equações estruturais ao testar o modelo teórico que foi proposto nesta pesquisa com base no modelo teórico apresentado por Wu, Ramesh e Howlett (2015). A escolha de tal metodologia fundamenta-se nos estudos desenvolvidos por Gomide, Pereira e Machado (2017), que apresentam o modelo como sugestão para compreender as capacidades estatais; bem como o estudo realizado por Wellstead, Stedman e Howlett (2011), que utilizam do método para identificar a capacidade estatal em uma área específica das políticas públicas.

6. RESULTADOS

6.1. A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Para atender aos objetivos de identificar como ocorrem as etapas do processo político, com ênfase nas fases de agenda e formulação, e investigar a partir dessas etapas indícios de capacidades estatais no Estado de Minas Gerais, foram realizadas entrevistas com os burocratas do Poder Executivo de onze¹¹ secretarias, dentre os entrevistados estavam Secretários, Chefes de Gabinetes, Superintendentes e Assessores do Governo Estadual de Minas Gerais, gestão 2015-2018. Dos 11 entrevistados, apenas 2 não eram servidores efetivos, os demais eram servidores de carreiras do Estado de Minas Gerais.

Os entrevistados apresentaram faixa de idade entre 28 anos (mínimo) e 65 anos (máximo), sendo a média de 42 anos. Foram entrevistados 6 homens e 5 mulheres. Todos possuíam ensino superior, sendo que 5 também realizaram curso de especialização, 4 mestrado acadêmico e 1 apenas graduação. Os cursos indicados por eles foram: Especialização em Gestão Pública (2), Direito Tributário (1), Elaboração de Projetos Sociais (1), Finanças (1) e Direito Público (1); Mestrado em Administração Pública (1), Geografia (1), Comércio Exterior e Relações (1) e Extensão Rural (1).

Importa destacar que para validar o roteiro de entrevista foi realizado em agosto de 2018 um pré-teste. A partir dessa entrevista verificou-se a aplicabilidade do roteiro, tendo sido realizadas adequações visando maior proximidade das questões à realidade do Poder Executivo de Minas Gerais. Após a revisão do roteiro, foram realizadas as entrevistas.

6.1.1. ATUAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Antes de avançar para as investigações sobre as etapas do processo político foram realizados questionamentos para identificar quais as ações, programas e projetos eram da competência de cada Secretaria de Estado – especificando os programas de âmbito federal e estadual, assim como o papel da Secretaria em cada uma dessas ações.

O estado de Minas Gerais, conforme sua Constituição Estadual, assume o papel de coordenar, articular, elaborar e implementar as políticas públicas. Das onze Secretarias de Estado que se dispuseram a participar da pesquisa uma Secretarias, apenas a Secretaria 2 não é responsável pela elaboração de políticas públicas. Estão entre as responsabilidades

¹¹ Conforme apresentado no Quadro 1 (p.28), o Governo do estado de Minas Gerais possui 21 Secretarias. Todas foram visitadas e convidadas a participar da pesquisa, entretanto as entrevistas foram realizadas em apenas 11 secretarias, por serem aquelas em que os burocratas concordaram em participar da pesquisa.

da Secretaria 2 garantir os insumos, como recursos humanos, materiais e financeiros, para a execução das políticas públicas.

Na Figura 6 busca-se representar a forma de atuação das Secretarias de Estado. Verificou-se que há interação entre elas, cada uma com suas atividades específicas, sendo que as secretarias SEC 1 SEC 3 SEC 5 SEC 7 SEC 10 e SEC 12, tenham se destacado na coordenação e articulação das ações do Estado. Já as secretarias SEC 11, SEC 13, SEC 9 e SEC 14 destacaram-se na elaboração e implementação das políticas públicas, programas e projetos do Estado.

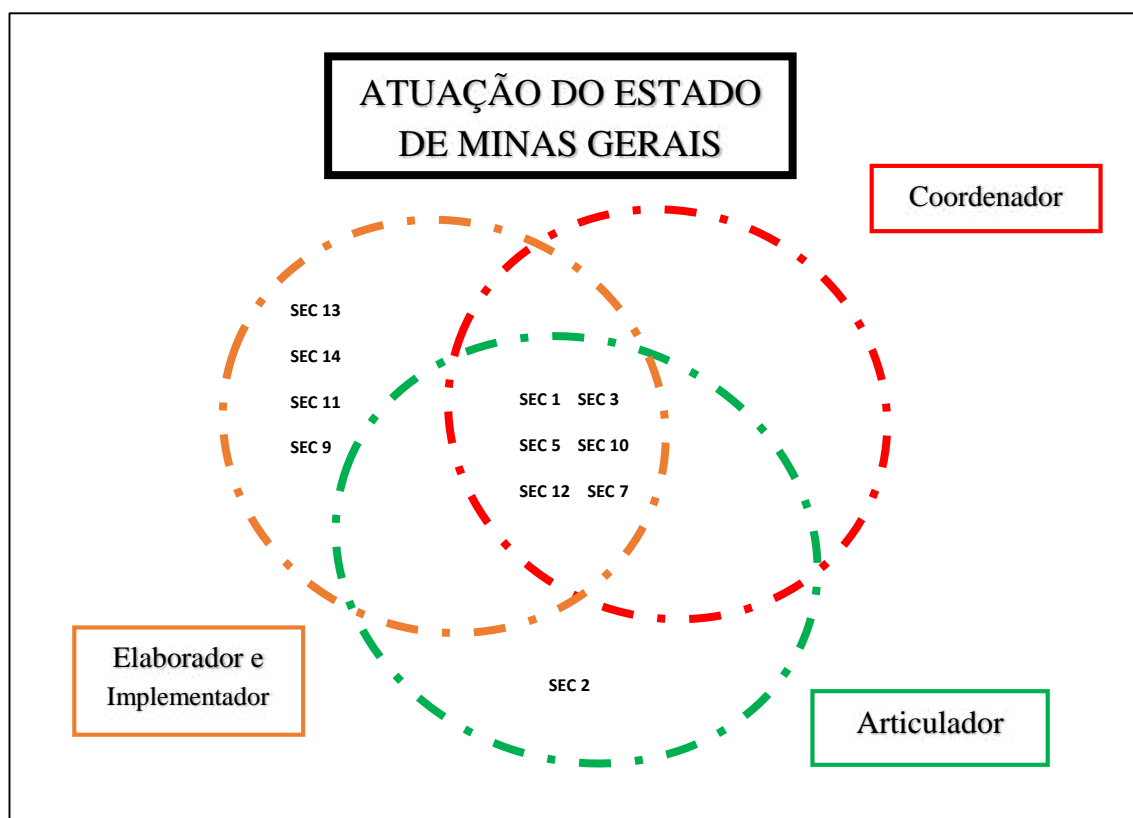


Figura 5 - Atuação do Poder Executivo de Minas Gerais.
Fonte: Resultados da Pesquisa.

De acordo com o Entrevistado 2¹² para garantir os insumos, como recursos humanos, materiais e financeiros, para a execução das políticas públicas, os burocratas realizam a articulação entre os demandantes, descritos como os beneficiários das ações desenvolvidas, corroborando o que foi apresentado por Secchi (2014), e dois outros grupos de atores interessados na temática. São eles os membros do Poder Legislativo de Minas Gerais, responsáveis por proverem recursos financeiros via emenda parlamentar.

¹² Cada entrevistado foi identificado de acordo com a Secretaria que participa, logo o Entrevistado 2 corresponde ao burocrata da Secretaria 2 (SEC 2)

A articulação entre os membros do Poder Legislativo garante que os recursos financeiros sejam direcionados para subsidiar as ações e atender as demandas solicitadas.

O outro grupo de atores interessados na temática são os pesquisadores inseridos em centros acadêmicos de Minas Gerais, considerados referência na área em que atuam. Geralmente os burocratas da Secretaria 2 estabelecem contato com os pesquisadores acadêmicos em busca dos projetos desenvolvidos na academia e que atendam as demandas. Na parceria firmada cabe aos acadêmicos desenvolverem propostas e aplicarem os seus projetos nas áreas selecionadas pela Secretaria 2. A busca por atores com capacitação técnica não se restringe à Secretaria 2, e mostra a capacidade estatal a nível sistêmico, conforme Wu, Ramesh e Howlett (2015; 2018) em que o Estado de Minas Gerais realiza parceria com atores externos ao governo para auxiliarem na construção de suas ações.

Dentre as particularidades da atuação das Secretarias de Estado identificou-se que as Secretarias 13, 14 e 11 são responsáveis por elaborar e implementarem políticas públicas no estado de Minas Gerais. Essas Secretarias tratam de questões específicas do Estado, ou seja, aquelas que são responsabilidades de competência dos governos subnacionais, por isso, de acordo com os entrevistados, não assumem o papel de coordenadoras de ações (políticas e programas) elaboradas pelo governo federal.

O Entrevistado 13 mencionou que está em votação um plano nacional sobre a temática (área específica de cada secretaria) que atuam, mas até o momento as atividades desenvolvidas eram apenas iniciativas do governo estadual. Por mais que as competências sejam de responsabilidade do governo estadual, compreende-se que a existência de um plano nacional guiado pelo Governo Federal seja fundamental para auxiliar o desenvolvimento das ações dos governos subnacionais. Mesmo tendo conhecimento que as realidades brasileiras são distintas, segundo o entrevistado, compreende-se que um plano nacional possa compartilhar ideias aplicadas em outros governos subnacionais e auxiliar os governos estaduais a atenderem as demandas.

O Entrevistado 12 discorre sobre a importância dos normativos nacionais para o direcionamento das ações do governo de Minas Gerais. A Secretaria 12, assim como as Secretarias 1, 3, 5, 10 e 7 realizam múltiplos papéis atuando como elaboradoras e implementadoras de políticas públicas, assim como articuladoras e coordenadoras. O papel de coordenação refere-se aos programas do nível Federal implementados nos municípios de Minas Gerais.

O Brasil adota o sistema federalista em que os diferentes níveis de governo são articulados para produzir e implementar as políticas públicas. Nesse caso, os Estados

assumem o papel de coordenadores, coordenação vertical, em que estabelecem o elo entre a União e os Municípios. O retrato de Minas Gerais confirma as investigações realizadas por Souza (2018) a respeito do modelo de coordenação vertical existente no Brasil. De fato, não há um modelo específico e cada política requer incentivos diferenciados, ou seja, em cada temática - área específica de cada secretaria, a coordenação vertical é direcionada de uma forma. Tais afirmações são confirmadas com base na fala dos Entrevistados 5 e 12.

Na Secretaria 5 o papel de coordenador de políticas públicas ocorre da seguinte forma, o Governo de Minas participa dos programas oferecidos pelo Governo Federal – o qual oferece suporte financeiro para articulação das atividades. No entanto, o contorno do programa é adequado de acordo com a realidade de cada governo subnacional. Por isso, ao coordenar o programa cabe à Secretaria (SEC5) direcionar ações e selecionar os critérios para participação dos municípios.

“[...] cabe a cada Secretaria Estadual, no caso a secretaria daqui, desenhar o modelo que ela quer fazer para a sua política. Então apesar de ser um programa idealizado no governo federal a gente customizou. Nunca é um programa que é totalmente fechado, geralmente há diretrizes de cursos e a gente pode adequar a nossa realidade e desenhar a política com maior detalhe de acordo com a nossa realidade. [...] Nesse caso aí para poder definir o que de fato seria implantado o Estado fez até entrevista com o público alvo, ou aplicou questionários para eles dizerem quais seriam os seus anseios. [...] De modo geral a atribuição do Estado que conhece a sua realidade muito mais que a União, ele gera essa política como um pouco mais aberta para que o estado adequa à sua realidade” (Entrevistado 5).

Na Secretaria 12 os programas federais já estão estruturados, da mesma forma o Governo Federal oferece os recursos financeiros. Não há espaço para articular de acordo com a realidade de Minas Gerais, há normas e direcionamentos para serem aplicados. Não há autonomia para direcionar as ações e adequar conforme a realidade de seus municípios e do público alvo.

A atuação das Secretarias de Estado de Minas Gerais ocorre em conformidade com o que estabelece a legislação estadual. Com destaque para o papel que o Estado assume como coordenador de políticas públicas, pois é nos municípios aonde estão os demandantes e onde as políticas públicas são implementadas, e a União detém os recursos financeiros para financiar as ações. Com isso, questiona-se quais atribuições competiriam aos governos subnacionais? Principalmente considerando a restrição financeira que os Estados tem assumido, o seu papel como articulador e conhecedor sobre as realidades locais é considerada-se primordial para bom êxito das políticas públicas. Entende-se, pois, que esta visão é primordial para bom êxito das políticas públicas.

Nas próximas categorias foram analisadas o percurso para que as demandas se concretizem em ações. De forma geral, nessa primeira categoria já foi possível identificar as distintas formas que os burocratas conduzem as ações em cada Secretaria de Estado, o que será explorado e exemplificado a seguir.

6.1.2. FLUXO DE DEMANDAS NA SECRETARIA DE ESTADO

Após compreender o que compete às Secretarias de Estado, o próximo passo constituiu em investigar como as demandas chegam até o Governo de Minas Gerais via suas Secretarias. Também investigou-se a percepção dos burocratas sobre os problemas públicos, além de questionar como as demandas receberam atenção das Secretarias e foram inseridas nas questões prioritárias do governo (que compõem a Agenda Governamental).

Para avançar no processo de formulação de políticas públicas é fundamental deter conhecimento sobre as demandas, estabelecer diagnósticos e compreender como esses subsídios direcionaram as decisões dos gestores (FISHER; MILLER; FRANK, 2007). Por isso, a princípio foram apurados os meios que as demandas acessam para se tornarem problemas públicos e entrarem na agenda de ações do governo. São eles: Prefeituras Municipais, os Conselhos Estaduais, os Fóruns Regionais, os Canais de Atendimento – Ouvidoria; Percepção dos burocratas e Movimentos Sociais.

“[...] mas a gente também trabalha muito com a demanda Municipal e a chegada é principalmente nas áreas de planejamento para o nosso porte, porque assim são obrigações estritamente municipais então a gente disponibiliza aos municípios informações quanto a nossa atuação e a nossa disponibilidade de apoio. Isso fica muito mais a cargo do município que nos procura” (Entrevistado 7).

“[...]a gente coleta muita demanda, acho que uma, o principal que foi instituído no governo, que eu imagino que isso daí já tinham falado com você, com certeza (e) foram os fóruns regionais” (Entrevistado 5).

“[...] Grande parte, que eu entendo, da demanda, são da percepção das próprias equipes e do que pode melhorar” (Entrevistado 9).

Apenas na Secretaria 3 o entrevistado mencionou receber demandas via os Conselhos Estaduais. Buscou-se identificar se nas demais Secretarias analisadas, em cujas áreas também existem Conselhos estaduais atuantes, havia uma participação mais direta destes, entretanto os entrevistados não fizeram alusão aos mesmos. O Conselho Estadual vinculado à Secretaria 3 desempenha um importante papel como acompanhamento das políticas vigentes. O Conselho Estadual também desempenha importante papel ao reunir

diversos atores com interesse na temática, estão entre os participantes: Membros do Executivo¹³, Legislativo, Acadêmicos, População e o Setor Comercial.

Outros meios utilizados para recebimento de demanda, conforme entrevistado da Secretaria 5, consistem no canal de comunicação das Secretarias de Estado como as opções inseridas em seus sítios eletrônicos: “Fale Conosco” e “Ouvidoria”. Tais demandas chegam diretamente aos Assessores de Comunicação – os quais irão avaliar se a demanda compete a secretaria. Em caso afirmativo, as demandas são direcionadas para as áreas finalísticas. Em todas as Secretarias de Estado, os entrevistados deram destaque para o recebimento de demandas via Fóruns Regionais.

Os Fóruns Regionais do governo consistiram em rodadas de reuniões entre membros da sociedade, representantes dos movimentos sociais, empresários e representantes do poder legislativo estadual e federal, entre outros interessados. A proposta das reuniões era discutir o planejamento das ações de governo, a atuação do governo de Minas Gerais consistiu em dividir o estado em 17 territórios de acordo com suas características. Em cada um desses territórios foram instaurados fóruns regionais, espaço para diagnosticar as necessidades da população e definir embasamento para o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Foram realizadas cerca de três rodadas de reuniões em cada fórum regional para fazer o levantamento de demandas e construir o diagnóstico de Minas Gerais, nelas participaram representantes da sociedade juntamente com os servidores elencados pelo Estado.

Na primeira rodada de reuniões foram recebidas cerca de doze mil demandas individuais. Posteriormente, foram criadas câmaras temáticas em que os participantes das reuniões foram divididos conforme apresentavam interesse na temática a ser discutida. Em um segundo momento foram selecionadas democraticamente, dez ações principais em cada câmara. O objetivo de priorizar as demandas foi a confecção de um relatório mais sintético, no entanto, as demais demandas selecionadas, no universo de doze mil que foram direcionadas para cada Secretaria dentro do seu âmbito de atuação.

Os Fóruns Regionais promovidos pelo Governo Estadual tiveram grande contribuição e repercussão nas Secretarias de Estado, de fato, facilitaram o acesso das demandas até os tomadores de decisão. Proporcionaram ao Poder Executivo obter um diagnóstico sobre as principais necessidades da população. Ainda sobre as demandas

¹³ Os membros da Secretaria são escalados para estarem presentes nas reuniões dos Conselhos Estaduais acompanhando a condução das reuniões.

recebidas pelas secretarias, nas entrevistas questionou-se quem eram os responsáveis por receber as demandas e como ocorre a priorização das ações dentro de cada Secretaria.

Alguns relatos dos entrevistados auxiliam a melhor compreensão sobre o atendimento das demandas apresentadas às Secretarias do estado de Minas Gerais, como:

“A elaboração da política vai de acordo com a temática mesmo, então, geralmente fica na área finalística da secretaria a concepção da ideia de como vai ser aquele programa e quais vão ser as ações que vão compor os projetos” (Entrevistado 5).

“Não tem um processo sistemático para escolha das demandas, as demandas vão chegando e a gente vai distribuindo para as áreas técnicas. Para que seja feita uma avaliação se realmente aquela demanda é viável, se é coerente, se ela tem sustentação técnica” (Entrevistado 3).

Em determinadas Secretarias as demandas são selecionadas com base nas definições nacionais, que estão inseridas dentro de um Plano Nacional para atuação dos Estados. Parte dos respondentes afirmaram que as demandas são direcionadas para as áreas finalísticas das políticas, essas áreas são equipes que atuam apenas em uma pasta específica dentro da temática geral que a Secretaria de Estado abrange. São os burocratas destas áreas os responsáveis por essa seleção das demandas, destacando a importância de investigar as suas habilidades e competências para realizarem a tomada de decisão, conforme mencionado por Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) e Peters (2018).

Posteriormente, buscou-se investigar, no universo de demandas, como as Secretarias de Estado realizam as priorizações. Inicialmente, após ser enviada para a área finalística, verifica-se se a solicitação está relacionada com as ações e competências da Secretaria. O principal ponto mencionado pelos entrevistados nas Secretarias refere-se à disponibilidade de recursos para operacionalizar as ações a serem realizadas. Por ser esclarecedora a resposta do Entrevistado 3 sobre esse processo e o fluxo que a demanda percorre até se tornar uma ação efetiva, destacou-se:

“A primeira análise é técnica, se é viável de ser feita. O segundo ponto: ela tá lincado com alguma política pública nossa? Se ela tá lincada você consegue amarrar. Você tem uma dotação orçamentária para que você consiga viabilizar fazendo uma integração e agregando aquela demanda uma política que já está rodando. E depois [faz-se] uma análise orçamentária e financeira. Às vezes a política é bacana demais e é necessária - mas não tem dinheiro. O que a gente faz então é colocar essa demanda no banco de demandas de projetos. Vai colocando ela ali e conforme começa a viabilizar a construção do próximo orçamento, ou na captação de recursos federais, de emenda parlamentar.” (Entrevista 3).

Após a identificação das demandas e de sua seleção investigou-se como são desenvolvidas as soluções para as políticas, a princípio faz-se uma análise se as demandas solicitadas podem ser inseridas em alguma política vigente (em andamento). Então as

demandas são inseridas conforme a ótica que a Secretaria de Estado atua, caso esta não se adeque às atribuições da Secretaria é feita uma reflexão sobre o que lhe compete realizar.

Ressalta-se a consolidação da atuação do Estado de Minas Gerais em temáticas específicas, pois conforme investigado as políticas em vigência contemplam as demandas que as Secretarias de Estado recebem. São políticas consideradas consolidadas, uma vez que os governos municipais já reaplicaram os direcionamento das políticas mineiras em seus contextos locais. As políticas consolidadas, como Certifica Minas, permanecem em vigência mesmo diante das trocas de governo, encerrados os mandatos dos governadores.

Dessa forma, identificou-se que as novas ações, novos projetos e novas políticas públicas são desenvolvidas com maior frequência no início da gestão do Governo Estadual. Também há novas ações nos momentos em que os instrumentos como o PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental) e a LOA (Lei de Orçamento Anual) são constituídos. Nessas ocasiões tem-se oportunidade para discutir, revisar e reformular os planos e demais estratégias que direcionarão as ações do Governo Estadual. O período em que o novo governo está se estabelecendo é o momento para fazerem diagnósticos e revisão dos planos que estão em ação, conforme foi relatado pelos Entrevistados 5 e 7:

“Aí, durante os três primeiros meses, foi realizado um balanço de 90 dias de governo, esse balanço, [o] foco principal dele era fazer um diagnóstico de qual era a situação das políticas públicas até aquele momento. Para direcionar a ação, em seguida que foi feito esse plano, [ou seja] foi feito o plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e ele tem a visão de 2016 até 2027, então é uma visão de longo prazo do governo, aí no PMDI que já dá uma sinalização de direcionamento de quais políticas precisam ser enfatizadas” (Entrevistado 5).

“Então, no geral, você tem as equipes responsáveis por aquele tema e elas tem um certo grau de liberdade na formatação dessas políticas” (Entrevistado 7).

No processo de construção das políticas é primordial que haja um diagnóstico prévio das ações que estão sendo realizadas, que analisem a demanda da política assim como o público alvo e demais fatores do ambiente que possam exercer influência durante a implementação da política pública, conforme recomendado em teoria (SECCHI, 2014; SUBIRATS et al., 2008). Por isso, os entrevistados foram questionados sobre os relatórios, e sobre como são elaborados, se internamente ou por terceiros.

“Aí depende. Com esses dados mais objetivos a gente mesmo prepara o diagnóstico, que é tranquilo [de ser feito] para as habilidades que tem. Agora, com alguns assuntos que são mais complexos, eventualmente, aí a gente necessita de alguma consultoria, por exemplo, para formulação de cenários se você vai mandar um modelo, um modelo econométrico, ou alguma coisa assim” (Entrevistado 7).

O fluxo de demandas confirma as diferentes formas de atuação presentes nas Secretarias de Estado, com isso, não é possível generalizar as afirmações sobre como as atividades são desenvolvidas. As divergências não se limitam a forma de atuação, mas também aos níveis de capacidade estatais, principalmente no nível organizacional - que reflete as habilidades e competência de forma geral da Secretaria de Estado.

As capacidades estatais identificadas foram os recursos financeiros, que refletem um baixo nível de capacidade organizacional. O trabalho desenvolvido fica à mercê do orçamento disponibilizado para cada uma das Secretarias, nesse ponto expande-se a discussão para o que relatou o Entrevistado 10. O qual declarou-se insatisfeito em relação a como os recursos são disputados pelas Secretarias de Estado, e considerou receber pouco apoio do Poder Executivo para conduzir suas atividades.

6.1.3. FONTE DE DADOS DA SECRETARIA

Ainda sobre a formulação de diagnósticos investigou-se a quais informações as Secretarias tem acesso, tanto para a realização do diagnóstico, quanto para a tomada de decisão. Foram identificadas várias fontes de informações, provenientes de Instituições de Ensino Superior, IBGE, Censo, dados internos da Secretaria, dados de pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro (FJP), Ministérios, Secretarias Municipais, Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, Prefeituras, Observatórios de Estudos. Os dados são importantes para a construção dos diagnósticos, podendo complementar as informações já disponíveis nas Secretarias.

Foram citadas pelos Entrevistados as habilidades do burocratas para realizarem o manuseamento dos dados externos. Na Secretaria 12 há um sistema de informações que proporciona a interação dos três entes federativos. Os municípios são responsáveis por coletarem as informações e alimentarem os sistemas estaduais, cabe ao Estado fiscalizar as informações preenchidas e cobrar os municípios a sua participação.

Dessa forma, é fornecido a União um banco de dados sobre a realidade dos municípios mineiros. Esses dados são primordiais para acompanhamento das ações realizadas e suporte para a tomada de decisão. Há incentivos do Estado e da União para que os municípios se comprometam com a alimentação de informações, sendo remunerados por cada informação preenchida.

Dois elementos foram analisados como particularidades das Secretarias de Estado 12 e 5, que são as capacidades organizacionais. A presença de uma Superintendência com função exclusiva para pesquisar e fornecer dados aos burocratas para que tomem decisões, sendo dados primários e secundários. O outro elemento refere-se ao Observatório de

Pesquisa que desenvolve parceria com a Secretaria de Estado 12 e oferece suporte para monitorar as ações da temática. Cabe ao Observatório fornecer dados e indicadores que caracterizem Minas Gerais.

O Observatório também permite que a Secretaria de Estado possa interagir com pesquisadores e demais atores interessados na discussão da temática. Nesse caso, o Estado de Minas Gerais detém de capacidade organizacional, promovendo instrumentos de pesquisas para subsidiar a tomada de decisão da Secretaria. Assim como, capacidade sistêmica ao relacionar-se com atores externos ao governo para desenvolver suas atividades.

“A gente tem Observatório ele faz tudo que precisa, [...] mas o mais importante é condensar dados e produzir boletins [informativos] sobre a questão” (Entrevistado 12).

Essa visão reflete as fontes de dados externas utilizadas pelas Secretarias de Estado. Direcionando o enfoque para informações internas, foram mencionados quatro tipos de dados registrados: ata de reuniões – forma de registrar o direcionamento das ações; dados financeiros – referentes aos orçamentos, custos e despesas das ações; dados das atividades – acompanhamento via Sistema integrado com demais Secretarias de Estado para registrar as informações.

Os dados internos armazenados reforçam a presença de capacidades organizacionais nas Secretarias de Estado, que fazem seu gerenciamento. Esses dados são fundamentais para a tomada de decisão, durante a transição do governo e, principalmente, para os burocratas recém chegados nas Secretarias se informar sobre as ações desenvolvidas. No entanto, a ideia de manter um sistema interno de dados em determinadas Secretarias são atividades recentes, há casos de Secretarias que foram reestruturadas a pouco tempo e estão em busca de desenvolver uma cultura interna de armazenamento de dados.

Os burocratas devem direcionar esforços para manter atualizado o banco de dados internos, atas de reuniões e dados das políticas públicas, para subsidiar tomada de decisões. Com as constantes contratações de burocratas via cargo comissionado ou remanejamento dos burocratas dentro da estrutura administrativa do Estado, os dados serão a fonte de informação utilizadas para atualizar os novos burocratas a respeito das ações desenvolvidas por aquela determinada Secretaria de Estado.

6.1.4. IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao formular a maneira que se dará a implementação das ações deve ser discutido como estas serão monitoradas. No caso de Minas Gerais, as Secretarias de Estado contam com um Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (SIGPLAN) inserido no portal de planejamento e orçamento do Estado de Minas Gerais. Os entrevistados comentaram sobre a importância do SIGPLAN para o monitoramento das ações que estão sendo desenvolvidas, tratando-se de um monitoramento orçamentário financeiro. Cada área temática na Secretaria é responsável por alimentar o SIGPLAN e realizar o monitoramento das ações desenvolvidas por elas.

“São daquela mesma maneira que eu te respondi. Aí depende de setor para setor mas, em geral, fazemos o monitoramento dentro daquele planejamento das metas estabelecidas e tal” (Entrevistado 7).

“Existe um sistema, o governo tem um sistema que chama SIGPLAN e a cada 4 meses preenchemos as informações. É um monitoramento muito mais da execução orçamentária e financeira. Existe, mas é muito frágil. Que aí a área de Planejamento Gestão e Finanças tem que ir lá e preencher e falar como é que foi, o que que não executou” (Entrevistado 14).

“E a gente tem o fluxo de monitoramento do SIGPLAN [...] então o SIGPLAN tem fluxo bimestral de acompanhamento. Então, de dois em dois meses a área tem que lançar ali, qual a meta financeira que realizou, o quanto gastou e fazer ali uma justificativa qualitativa, caso tenha um desempenho abaixo ou muito acima do esperado [...]” (Entrevistado 5).

O uso de TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) indica a presença de capacidade organizacional na estrutura administrativa do Poder Executivo, propiciando auxílio no controle das ações, conforme encontrado nos estudos de Brenton (2018). O monitoramento das ações é primordial para identificar e corrigir possíveis falhas no curso das ações, assegurando que os objetivos para os quais as políticas foram desenvolvidas sejam alcançados.

Ainda considerando o monitoramento, questionou-se os burocratas se essa etapa lhes propicia oportunidades de aprendizagem. De forma geral, o acompanhamento e a emissão de relatórios nessa etapa indicaram capacidades organizacionais. Os relatórios registram o histórico das atividades desempenhadas de forma que, caso ocorra a substituição dos burocratas ao término de uma gestão, seja possível identificar, por meio de diagnóstico, como as ações foram desenvolvidas e o estágio em que se encontram. As declarações do Entrevistado 9 mostram indícios da capacidade individual formada pelo processo de monitoramento, principalmente para as carreiras do Estado consideradas pelos servidores como “genéricas”, que apresentam uma formação mais ampla e que é possível migrar pelas Secretarias de Estado de acordo com a necessidade das mesmas.

Com isso, tais profissionais adquirem uma compreensão sobre como as ações são desenvolvidas pelo Estado, as peculiaridades de cada secretaria e acumulam experiências.

“[...]mas ao fazer o monitoramento frequente e discutir a política, ter que entender os marcos regulatórios e participar de seminários... isso ajuda a entender o Estado e com isso até acompanhar e a entender melhor [O Estado] (Entrevistado 9).

Também foi averiguado se as Secretarias de Estado avaliam as suas ações, programas e projetos e quais tipos de avaliações são realizadas. As avaliações ocorrem de forma superficial, não conseguem avançar além da conferências de informações quantitativas que mensuram se as metas foram alcançadas e demais questões orçamentárias. Não foram identificadas a elaboração de avaliações de impacto, eficiência e eficácia das políticas ou programas desenvolvidos. Os entrevistados, de maneira geral, informaram que apenas realizam o monitoramento das ações e uma avaliação superficial do que foi elaborado.

Os entrevistados reconhecem essa lacuna do Estado sobre as avaliações dos programas, em algumas áreas temáticas os burocratas justificaram que não realizam avaliações dado a dificuldade de criar indicadores para mensurar a satisfação ou demais efeitos que as políticas propiciam. De fato, durante a etapa de formulação das políticas públicas é interessante que sejam definidos indicadores para serem utilizados para monitoramento e avaliação da política.

A definição de indicadores poderia ser solucionada via parceria entre as Secretarias de Estado, os Observatórios, as Universidades e a Fundação João Pinheiro (FJP), ou outros. Para que sejam pensadas soluções em como mensurar tais informações, aliando a experiência das Secretarias, seu domínio sobre a política, com o conhecimento disponível nas instituições anteriormente mencionadas. Estes proporcionariam o desenvolvimento de um conjunto habilidades e competências para os burocratas, além de propiciar uma troca de experiência com a realidade da política para as Universidades e demais envolvidos. Com isso, o Estado estaria construindo capacidades individuais para melhorar o próprio desempenho.

Considerando o cenário econômico do país, que também se reflete nos Estados e na limitação orçamentária das Secretarias estaduais, há restrições para contratação de consultorias e assessores para auxiliarem nessa atividade. Tais atividades permitem a oxigenação de ideias no ambiente organizacional, a inserção de novas tecnologias e formas de atuação. Sugere-se que sejam desenvolvidas parcerias entre o Poder Executivo

e atores como Instituições de Ensino Superior, Institutos de Pesquisas e demais interessados.

Adicionalmente pode-se extrair das entrevistas com os servidores da Secretaria como se dá o tratamento das demandas até que estas se tornem projetos, programas, e políticas públicas. Foram identificadas lacunas a serem evitadas e distintas formas de conduzir o curso de ações do Estado.

Então para finalizar as discussões sobre a construção da política pública pelo Estado de Minas Gerais, elaborou-se a Figura 6 que resume como se dá o processo e traz as particularidade identificadas no Estado de Minas Gerais.

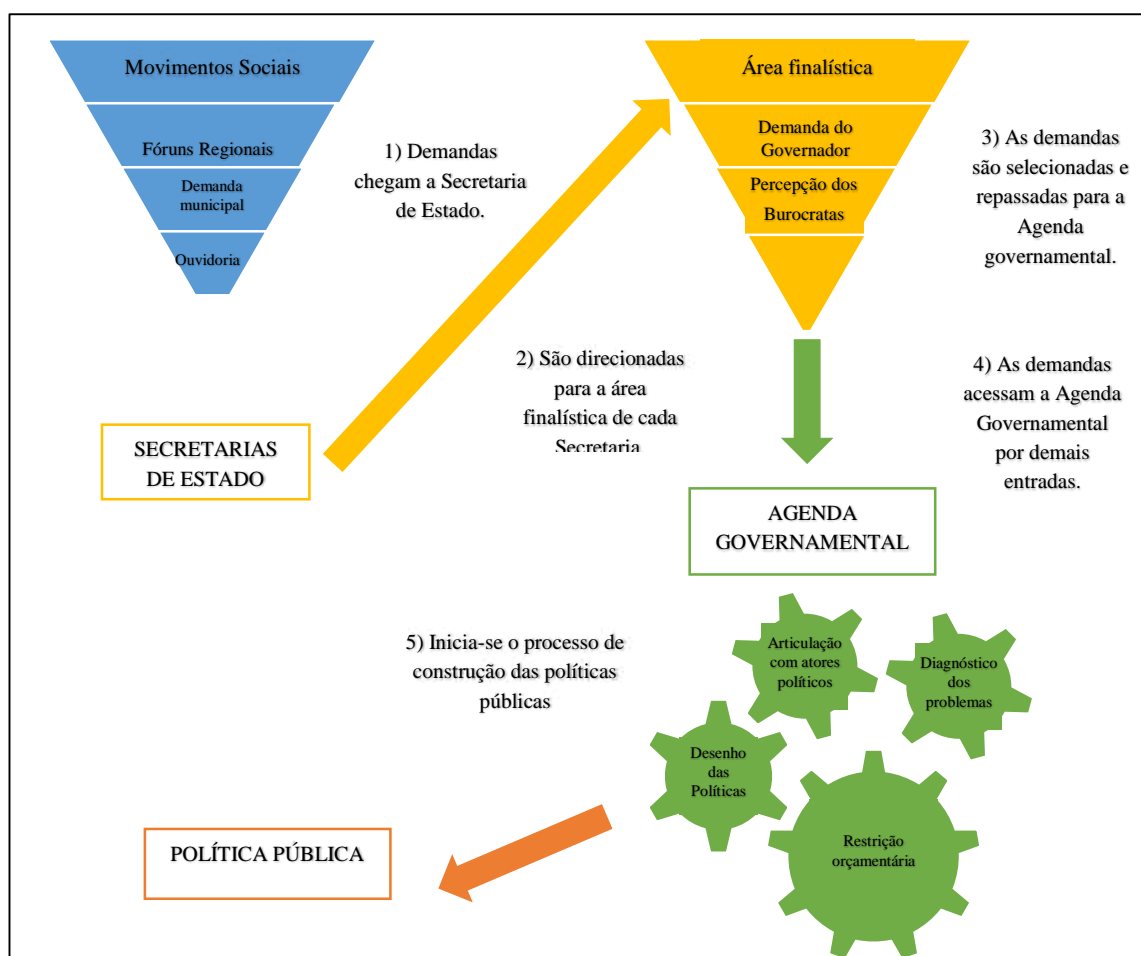


Figura 6 - Processo de política pública
Fonte: Elaboração própria.

6.1.5. HABILIDADE DOS BUROCRATAS E A INFRAESTRUTURA DO ESTADO PARA O DESEMPENHO DAS ATIVIDADES.

Os entrevistados foram questionados a respeito das habilidades dos burocratas e dos recursos disponíveis na Secretaria de Estado. Foi explicitado para os entrevistados o que a pesquisa adota como capacidades estatais, habilidades e tipos de recursos disponíveis nas Secretarias de Estado.

A principal característica mencionada para desempenhar atividades no Poder Executivo foi a respeito da aquisição de conhecimento. Não limitando a ter conhecimento

sobre a temática em que atuará, assim como disposição para adquiri-lo. O conhecimento da temática permite investigar as causas de determinado problema público e direcionar a tomada de decisão. Além de enriquecer as discussões que ocorrem entre os formuladores e eleva a qualidade da discussão.

“Você nunca pega uma equipe que você deseja, que é o ideal na minha visão. Uma pessoa para trabalhar aqui ou em qualquer outra secretaria tem que ser gestor, primeiro tem que ter uma visão de gestor. Tem que ter conhecimento técnico relativo ou facilidade para adquirir esse conhecimento - suporte dentro daquela área de atuação” (Entrevistado 3).

“O perfil dos profissionais da secretaria geralmente são no geral profissionais de jovens a que a secretaria específica ela está carece bastante de quadro efetivo então boa parte dos nossos profissionais são profissionais de cargos comissionados” (Entrevistado 7).

“Acho que assim é uma política que demanda conhecimento profundo da realidade a gente tem aqui uma gama de profissionais que eles tem a formação direcionada para a área em que irão atuar” (Entrevistado 5).

Para além do conhecimento está a capacidade de articulação internamente no próprio nível do governo, e entre demais atores como os movimentos sociais. Novamente mencionaram as restrições financeiras enfrentadas pelo Estado de Minas Gerais, considerando habilidades e criatividade para construir soluções que atendam as demandas diante do cenário financeiro de limitação de recursos. Por fim, caracterizaram o perfil dos burocratas com habilidades em informática para manusearem os dados e demais informações.

Para o êxito dos trabalhos desempenhados no Estado deve-se ter burocratas capacitados aliados a uma estrutura que os possibilite desenvolver suas atividades. Nesse quesito, elenca-se como capacidade organizacional do Governo de Minas Gerais a centralização das Secretarias de Estado em um mesmo ambiente: a Cidade Administrativa Tancredo Neves. Ao agrupar as Secretarias trouxe mobilidade para que trabalhassem em equipe (capacidade sistêmica) e oferecendo as Secretarias um padrão de infraestrutura (capacidade organizacional). Estão disponíveis recursos básicos para que os burocratas atuem, como: Computadores, Softwares, Telefones, Ambiente para reunirem e Acesso à internet.

“[...] Parte da infraestrutura como a gente estava falando, você tem o básico de tudo que é acesso à internet, computador, tabletes e notebook. Só softwares que tem alguns” (Entrevistado 3).

“Acredito que existe a mudança, a instalação da cidade administrativa veio solucionar bastante do que tava represado. A cidade Administrativa funciona desde 2010 e ela foi organizada para disponibilizar uma mesa de trabalho: computador, com telefone, computador com a internet, com acesso a rede para todo mundo que precisasse. Isso foi bom porque é meio que padronizado, antes a gente via diferença de gerações de computadores” (Entrevistado 9).

“[...]Isso que a gente chama de commodities todo mundo tem, agora de sistemas de informação não, estamos longe de ter isso” (Entrevistado 14).

“A gente precisa de uma revisão - algumas máquinas são lentas e a gente tá tentando. Softwares tem o básico para todo mundo trabalhar - o que precisa a gente tem” (Entrevistado 10).

Com base nos relatos dos entrevistados infere-se que as secretarias de estado detém recursos tecnológicos que permitam o desempenho das atividades. No entanto, em algumas secretarias os recursos ainda não são suficientes, como citou o Entrevistado 1 que relatou que servidores tem utilizado o mesmo computador para desenvolver as atividades dado a limitação de máquinas da secretaria. Também informaram que a questão de softwares e sistema informacional da Secretaria é desatualizado. Demonstrando mais uma vez a ausência de homogeneidade entre os perfis das secretarias, não limitando apenas aos perfis diferentes de servidores mas também no nível organizacional. As opiniões divergiram, mas de forma geral, percebe-se a necessidade de investimentos em recursos tecnológicos nas secretarias de estado.

6.2. EXPLORANDO AS CAPACIDADES ESTATAIS DA ÓTICA DOS BUROCRATAS

6.2.1. CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES

Para caracterizar os burocratas que atuam no governo de Minas Gerais fez-se necessário um recorte, explorando apenas os servidores que atuam diretamente nas Secretarias de Estado. A população de interesse da pesquisa estava limitada aos servidores do Órgão Central e de acordo com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) o número de servidores que atuam nas áreas de gestão totaliza 11.600 burocratas. Foram enviados questionários para 1.343 servidores, de 11 Secretarias de Estado. Com relação ao perfil dos respondentes há uma predominância do sexo feminino (59%), sendo que 50% dos respondentes estão entre as faixas de 25 a 40 anos.

Tabela 2 - Perfil de idade dos Servidores

Faixa Etária	Quantidade	Porcentagem de Respondentes
Abaixo de 25 anos	9	4%
De 25 a 30 anos	34	16%
De 30 a 35 anos	36	17%
De 35 a 40 anos	35	17%
De 40 a 45 anos	23	11%
De 45 a 50 anos	28	13%
De 50 a 55 anos	22	10%
De 55 a 60 anos	14	7%
Acima de 60 anos	10	5%
Não informaram a idade	4	-
Total	215	100%

Fonte: Dados da Pesquisa.

Do total de respondentes 71,2% correspondiam a servidores de Carreira do Estado e os demais 28,8% burocratas que ocupavam cargos comissionados no estado de Minas Gerais. É interessante mencionar que é comum a prática em que os servidores de carreira são cedidos para atuar diretamente nas Secretarias de Estado de Minas Gerais, durante determinado período. Foi perguntado aos Servidores há quanto tempo atuam no Estado e os dados coletados indicam um tempo de experiência elevado de parte significativa dos burocratas, uma vez que 35% atuam nas Secretarias de Estado por, pelo menos, 12 anos.

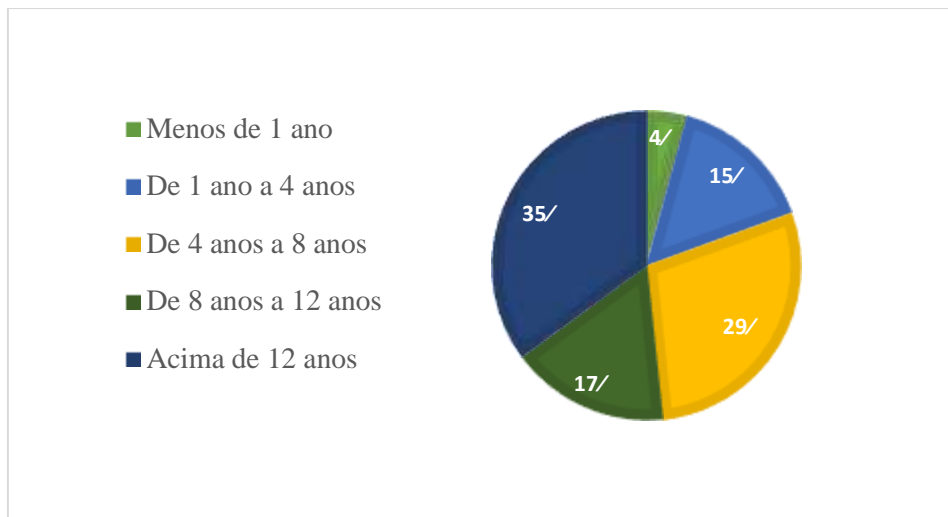


Figura 7 - Tempo de atuação no Serviço Público
Fonte: Resultados da Pesquisa.

O perfil educacional dos servidores demonstra que o nível de escolaridade predominante é o Ensino Superior (96%), com destaque para os cursos da área de administração: Administração, Administração Pública e Gestão Pública. Os demais 4% dos servidores concluíram o Ensino Médio ou o Ensino Técnico. Dos servidores com Ensino Superior, 39% realizam pós-graduação Lato Sensu, com destaque para as especializações em Gestão Pública, e 14% Mestrado.

Foi perguntado aos servidores em quais etapas da política públicas eles atuam, com destaque para: (1) Formulação de alternativas para os problemas públicos (19%); (2) Implementação das Ações (13%); e (3) Avaliação e Monitoramento das Ações (15%). Ao mencionarem o monitoramento nos dados quantitativos, reforça-se as informações que foram obtidas durante as entrevistas com os burocratas.

O monitoramento no Estado de Minas Gerais refere-se ao preenchimento de informações referentes ao cumprimento das metas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Esse acompanhamento permite a Secretaria de Estado e Planejamento e Gestão (SEPLAG) e aos próprios burocratas visualizarem o andamento das funções em cada ação realizadas. No entanto, o monitoramento limita-se as metas quantitativas e financeiras. Não são monitoradas qualitativamente o alcance das ações realizadas pelas Secretarias de Estado. No próximo tópico serão apresentados os constructos elaborados no modelo analítico proposto.

6.2.2. VALIDAÇÃO DOS CONSTRUCTOS

A validação ocorre na teoria e nas variáveis apresentadas para mensurar determinado fenômeno (STRAUSS; SMITH, 2009). No caso da pesquisa foram mensurados quatro constructos: a) capacidade estatal nível individual, b) capacidade estatal nível organizacional, c) capacidade estatal nível sistêmico e d) construção de

políticas públicas. Para realizar a validação do constructo foi calculado o Alfa de Cronbach.

O procedimento foi desenvolvido por Lee Cronbach em 1951, representando uma medida de consistência interna de um teste ou escala e sendo expresso através de números que variam de 0 a 1. O teste do Alfa de Cronbach é empregado para garantir a confiabilidade dos dados, a qual deverá ser complementada pela consistência teórica (TAVAKOL; DENNICK,2011, KIM,2010). Os valores do coeficiente Alfa de Cronbach variam entre 0 e 1, sendo aceitáveis para pesquisas em Ciências Sociais valores acima de 0,6 (HAIR et al., 2009).

Tabela 3 - Validação do Constructos Teóricos

Constructo	Questões	Alfa de Cronbach
Capacidade estatal nível individual	Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para definir problemas sociais relacionados à área de política pública na qual trabalho.	0,815
	Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para coletar dados/informações de fontes primárias ou secundárias relacionados à área de política pública na qual trabalho.	
	Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para negociar com as partes interessadas (stakeholders) sobre as questões relacionadas à área de política pública na qual trabalho.	
	Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para identificar e avaliar as alternativas e soluções para problemas relacionados à área de política pública na qual trabalho.	
Capacidade estatal nível organizacional	As demandas recebidas pela Secretaria são selecionadas com base em evidências observadas no Estado de Minas Gerais	0,798
	A Secretaria levanta informações sobre programas, ações e projetos anteriormente adotados que visavam combater o mesmo problema.	
	A Secretaria elabora e mantém atualizados bancos de dados sobre os resultados relacionados à área de política pública na qual atua.	
	A Secretaria tem softwares e aplicativos (processamento e análise de dados estatísticos; acompanhamento de políticas públicas; sistemas de análise e monitoramento de políticas públicas; gerenciamento interno) necessários para a realização adequada das atividades.	

Continua....

		...Conclusão
Constructo	Questões	Alfa de Cronbach
Capacidade estatal nível sistêmico	O setor/departamento no qual eu trabalho é consultado por outros órgãos para disponibilizar dados e informações.	0,698
	O setor/departamento trabalha/interage com as outras secretarias de governo.	
	O setor/departamento trabalha/interage com institutos de pesquisa, escolas de governo ou universidades.	
	O setor/departamento trabalha/interage com a esfera federal de governo (ministérios e suas secretarias).	
Construção de políticas públicas	Os objetivos traçados pelos programas, ações e projetos são descritos de forma clara.	0,919
	O desenho das ações, programas e projetos permitem que os objetivos sejam alcançados.	
	Os custos e os benefícios são estimados durante a elaboração das ações, programas e projetos.	
	Durante a elaboração das ações, programas e projetos são definidos indicadores para avaliar o desenvolvimento do trabalho.	

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os constructos propostos foram validados, no entanto, foi necessário substituir algumas variáveis inicialmente inseridas no modelo buscando assegurar a validade e confiabilidade dos resultados. As modificações ocorrem apenas no constructo de capacidade estatal nível organizacional, em que foram substituídas as variáveis: colaboração com outras Secretarias e Política de capacitação. No mais, os valores identificados no Alfa de Cronbach foram superior ao limite descrito de 0,6, dando aval para o avanço para a próxima etapa da análise estatística.

I) CAPACIDADE ESTATAL NÍVEL INDIVIDUAL

Foram identificadas habilidades e características dos burocratas que estão relacionadas diretamente com o processo de construção de políticas públicas. Para analisar os dados obtidos pelo questionário foi inserido um critério de classificação por meio da Escala Likert, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Critério de Classificação dos níveis de habilidade técnica

Escala	Descrição
0	O questionamento não se aplica as funções realizadas pelo burocrata;
De 1 a 3	Nível baixo de habilidade técnica;
De 5 a 7	Nível médio de habilidade técnica;
Acima de 7	Nível ótimo de habilidade técnica.

Fonte: Elaboração Própria.

Os burocratas foram questionados sobre as habilidades técnicas necessárias para definir problemas sociais relacionados às suas áreas de atuação em política pública. O

problema público mal definido acarreta em soluções que não atenderão as demandas (CAPELLA, 2006; SUBIRATS, 2006).

Considerando o contexto de restrição financeira, uma vez que é amplamente conhecido que o estado de Minas Gerais passa por grave crise financeira, visando traçar estratégias e tomar decisões inteligentes que apliquem bem os recursos os públicos, é essencial que os burocratas detenham tais habilidades. Os burocratas devem estar atentos as circunstâncias do ambiente político para inserirem os problemas públicos na agenda governamental do Estado de Minas Gerais e desenvolverem o curso das ações.

Os resultados permitiram verificar que 68% dos burocratas se consideraram aptos para desempenhar suas funções, o valor foi encontrado pela soma dos níveis de concordância 8, 9 e 10 – referentes ao alto nível de habilidades (166 burocratas). O valor 0 (zero) correspondeu aos burocratas que não necessitam de tais habilidades para desenvolver suas tarefas, correspondendo a 4% dos respondentes. Entretanto, a faixa intermediária de concordância dos respondentes (Nível médio de habilidade técnica, conforme definido na Tabela 4), ainda abrange um número aproximado de 63 burocratas, que corresponde a 25% do total (Figura 10).

O valor máximo de concordância (10) foi assinalado por 22% dos burocratas, os quais se consideraram totalmente habilitados e aptos para o desenvolvimento de suas funções. Observa-se que na faixa definida como “Nível ótimo de habilidade técnica” (Tabela 4), a maioria dos respondentes assinalou 8, correspondendo a 24% dos burocratas.

Pela Figura 8 é possível verificar a concentração dos dados entre os níveis de concordância de 7 a 10, confirmando que, segundo os burocratas do Estado de Minas Gerais, entre eles, entende-se existir um “Nível ótimo de habilidade técnica”.

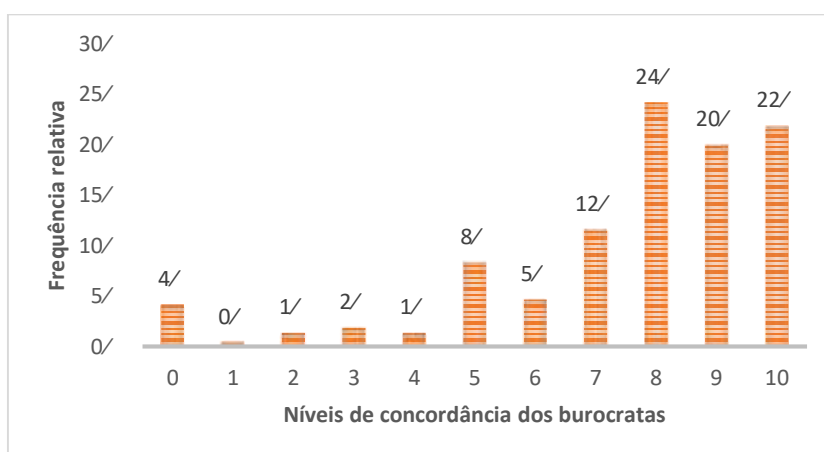


Figura 8- Habilidades Técnicas para definir problemas sociais
Fonte: Resultados da Pesquisa.

Após a definição dos problemas sociais os burocratas devem identificar e avaliar as alternativas para os problemas públicos. E esse foi o questionamento que compunha o

constructo capacidade estatal a nível individual. Constou-se que os burocratas consideraram ter alta capacidade para exercerem tais funções, o que foi afirmado por 65% dos respondentes (Figura 9).

Conforme observado no quesito anterior, os respondentes apresentaram respostas concentradas nos níveis mais elevados de habilidade, portanto os valores confirmam a inferência sobre o elevado nível de habilidade técnica para realizar suas atividades.

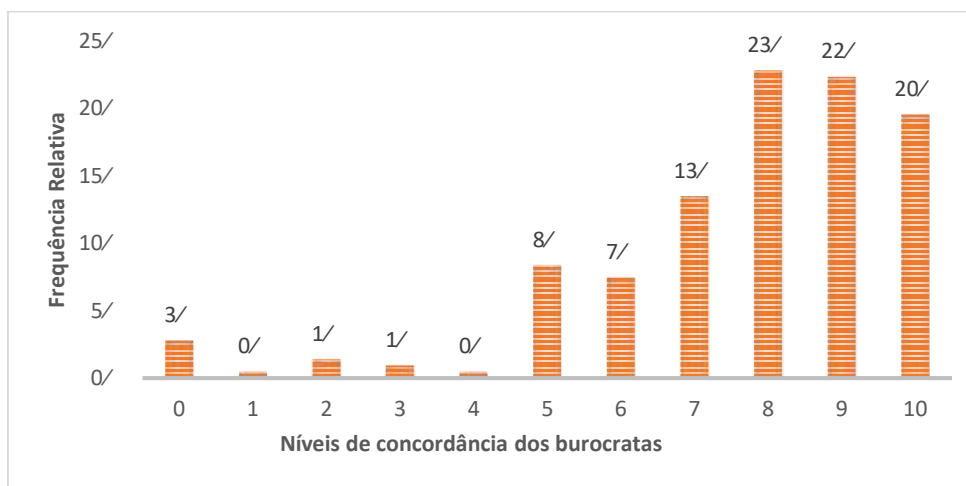


Figura 9 - Habilidades técnicas necessárias para identificar e avaliar as alternativas e soluções para problemas relacionados à área de política pública na qual trabalho

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Os respondentes também foram questionados sobre as habilidades técnicas necessárias para coletar dados/informações de fontes primárias ou secundárias relacionados à área de política pública na qual atuam. Os burocratas devem estar aptos para acessar os portais de informações e coletar as informações, assim como desenvolver instrumentos que permitam a coleta de dados primários.

Os dados fornecem suporte para o desenvolvimento de diagnósticos a respeito da realidade que necessita de intervenção governamental, como também são usados para o acompanhamento das ações em curso. Esses irão permitir que as Secretarias de Estado possam direcionar suas decisões de forma segura, baseadas em informações que refletem a realidade.

Verificou-se que 73% dos burocratas classificam-se como altamente habilidosos para desempenhar a coleta de dados primários e secundários. O valor da moda para esse questionamento foi 10, ou seja, a maior frequência, 29%, dos burocratas que confirmaram possuir tais habilidades consideradas (Figura 10). Novamente as respostas indicaram a concentração dos dados entre os maiores níveis de concordância.

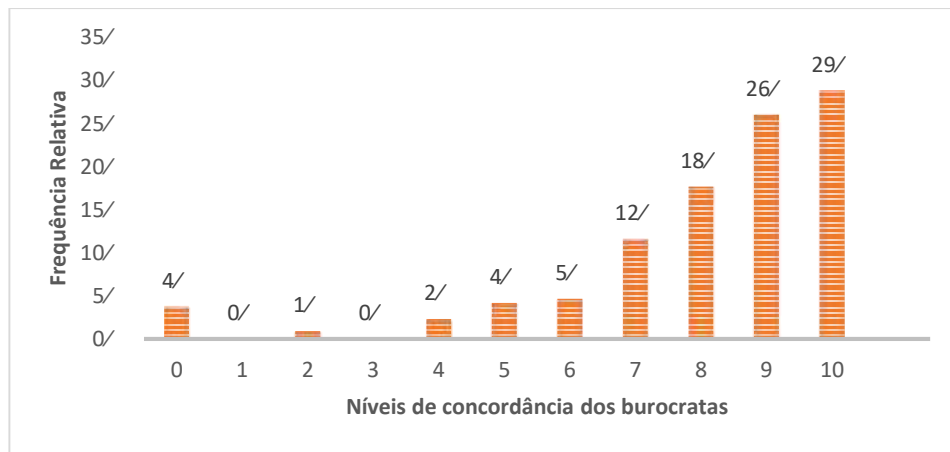


Figura 10- Habilidades técnicas para coletar dados primários/secundários
 Fonte: Resultado da pesquisa.

Dando prosseguimento à investigação sobre capacidade estatal individual, os burocratas foram questionados a respeito das habilidades para negociar com os stakeholders. Na definição de agenda governamental há participação de diversos atores: os atores sociais de diversos segmentos (ou setores), que possuem algum interesse na temática que está sendo debatida, e os atores estatais.

Entre os atores estatais estão os agentes eleitos, que incluem os legisladores, os membros do Executivo, que possuem autoridade legal para trazer temas que possam despertar a atenção do governo. Dos atores sociais estão presentes: os ativistas, eleitores e a sociedade civil, esses atores também conseguem colocar seus temas na agenda governamental. As políticas estaduais são desenhadas pelas Secretarias de Estado, logo os burocratas são atores chaves na construção de políticas públicas e devem estar dotados de habilidades para negociar com os distintos atores e interesses. Essa habilidade permitirá que os burocratas adentrem o universo dos atores para compreender seus anseios diante da política pública que está sendo traçada.

Os burocratas novamente avaliaram-se com alto nível de habilidades (57%). Sendo a maior frequência de concordância com o constructo de habilidade para negociação foi de 22% dos respondentes (Figura 11), o que, de certa forma, é confirmado pelas informações obtidas durante as entrevistas.

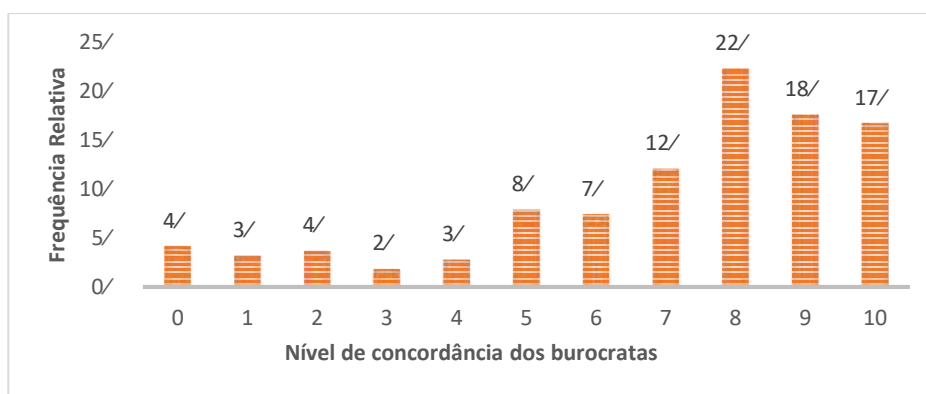


Figura 11 - Habilidades técnicas para negociar com os stakeholders
 Fonte: Resultado da Pesquisa.

No período da realização da coleta de dados, por meio dos questionário, foi informado pelos burocratas que encontravam-se em contato com membros do Poder Legislativo Estadual e Federal, em busca de apoio para implementar programas e políticas por eles propostos. Também foi informada a manutenção de contato direto com os atores de vários setores que participam dos Conselhos de Políticas Públicas.

Por meio da estatística descritiva dos dados referentes as habilidades dos burocratas verificou-se um padrão de respostas com valores de desvio padrão menores e médias próximas a moda. Com concentração das respostas que validam o elevado nível de capacidade individual dos burocratas mineiros.

Fundamentada nas informações dos respondentes identificou-se que os burocratas afirmam ter conhecimento sobre o processo político, assim como as demais habilidades que possam influenciar a tomada de decisão. As capacidades individuais também influenciam como as ações serão desenvolvidas em cada Secretaria de Estado e como será o contato com os atores externos. A presença de níveis elevados de capacidade individual foi identificada no Poder Executivo de Minas Gerais, no entanto, a sua influência direta na construção de políticas públicas só poderá ser analisada por meio das hipóteses propostas no modelo analítico.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) discutiram sobre a importância das capacidades dos burocratas e se, de fato, são cruciais considerando o ambiente e as diversas limitações impostas. Saber atuar com cenários de crise financeira, assim como articular os diversos interesses nas políticas é fundamental para que seus objetivos sejam alcançados, no entanto, níveis elevados de capacidade individual não asseguram a eficiência e eficácia da política. Será preciso avaliar os demais níveis de capacidades para validar tal afirmação no contexto do governo estadual analisado.

II) CAPACIDADE ESTATAL ORGANIZACIONAL

Foram analisados os recursos disponíveis nas Secretarias de Estado, assim como alguns pontos relacionados ao trabalho nelas desenvolvido. Para analisar as variáveis selecionadas a partir das respostas dos burocratas no questionário foi inserido um critério de classificação pela Escala Likert, conforme apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 - Critério de Classificação da Capacidade Organizacional das Secretarias de Estado

Escala	Descrição
0	O questionamento não se aplica as funções realizadas pelo burocrata;
De 1 a 3	Nível baixo de capacidade organizacional;
De 5 a 7	Nível médio de capacidade organizacional;
Acima de 7	Nível excelente de capacidade organizacional.

Fonte: Elaboração Própria.

Os burocratas responderam questionamentos que permitem inferir sobre as capacidades estatais a nível organizacional. Inicialmente foram questionados a respeito das demandas recebidas pela Secretaria, se o processo de seleção estaria associado a evidências observadas nos municípios mineiros. Essas evidências correspondem a dados e demais fontes de informações que comprovem a necessidade de intervenção estatal (Figura 12).

O questionamento visava investigar se as decisões tomadas pelos burocratas eram fundamentadas em evidências e com as informações obtidas por meio do questionário foi possível mensurar que 52% dos burocratas classificam que a Secretaria na qual atuam constantemente atende a esse quesito para tomar decisão. Os respondentes afirmaram que nas Secretarias de Estado é realizado um levantamento sobre programas, projetos e ações que foram executados anteriormente com vistas a solucionar questões relativas ao mesmo problema com o qual se deparam.

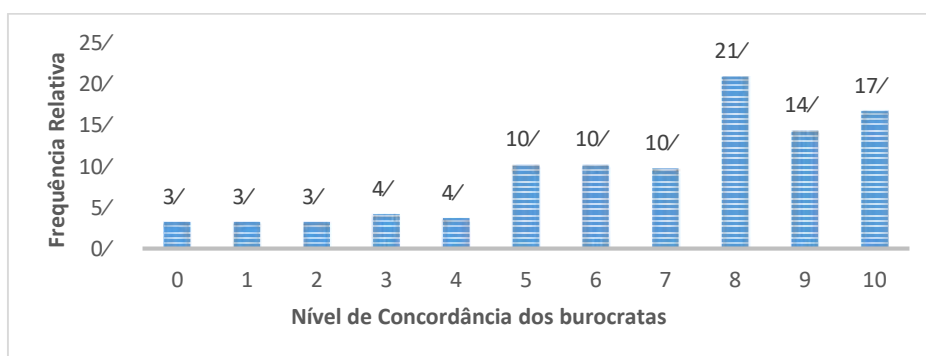


Figura 12 - As demandas recebidas pela Secretaria são selecionadas com base em evidências observadas no Estado de Minas Gerais

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Considerando a segunda variável com maior dispersão dos dados entre os níveis de concordância dos burocratas. Visto a disposição dos dados, percebe-se diferentes

visões dos burocratas o que pode estar associado as diferentes formas que as Secretarias atuam.

Enquanto 52% dos burocratas consideram que as demandas são selecionadas com base em evidência, é interessante ressaltar que 45%¹⁴ dos burocratas consideram que há baixo ou mediano uso de evidência para selecionarem as demandas. Sendo possível que os tomadores de decisão se atentem para inserir no ambiente organizacional a prática de direcionar as decisões com base em evidências. Essa questão remete a fala do Entrevistado 14, ao apontar que é uma prática comum que membros do poder executivo estadual direcionem a tomada de decisão conforme seus interesses e abdicarem das evidências.

Conforme ilustrado na Figura 13, as Secretarias de Estado fazem uso de informações sobre programas, projetos e ações que foram executados anteriormente, podendo-se classificar, pelo critério adotado na pesquisa, com um nível médio (37%) e excelente (36%) de capacidade estatal organizacional.

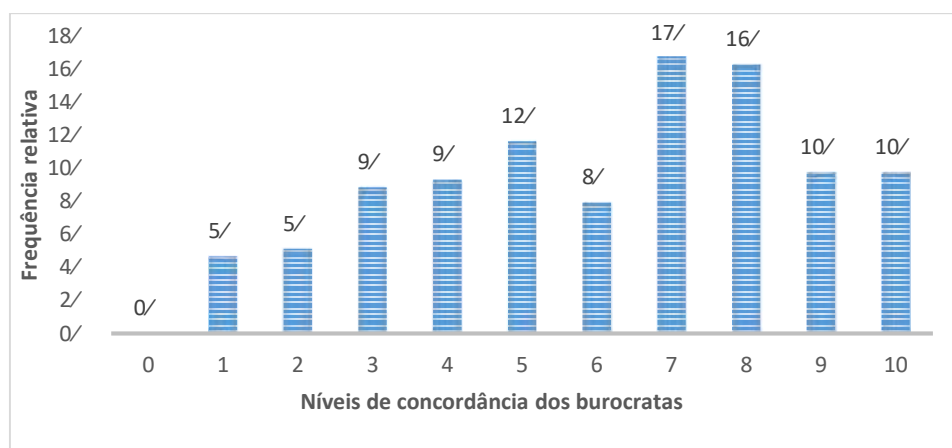


Figura 13 - A secretaria levanta informações adotados que visavam solucionar o mesmo problema
Fonte: Resultado da pesquisa.

Para acessar a informações sobre os programas e as ações as Secretarias de Estado devem manter arquivados dados internos, como: atas de reuniões, controle dos custos e despesas incorridos na implementação, dados relativos ao monitoramento e à avaliação das medidas adotadas ou soluções encontradas

Dado o contexto de importância dos dados internos os burocratas foram questionados se há um banco de dados com adição e atualização de informações relevantes referente as políticas públicas desenvolvidas. Constatou-se que as Secretarias de Estado apresentam nível excelente de capacidade organizacional referente ao banco de

¹⁴ Foram excluídos os 3% do nível de concordância 0 que define que o ambiente de trabalho dos burocratas não cabe trabalhar com a habilidade do questionamento.

dados, de acordo com a escala de classificação estabelecida (Figura 14). Dos burocratas que participaram da pesquisa, 46% concordaram que a Secretaria em que atuam elabora e atualiza os bancos de dados.

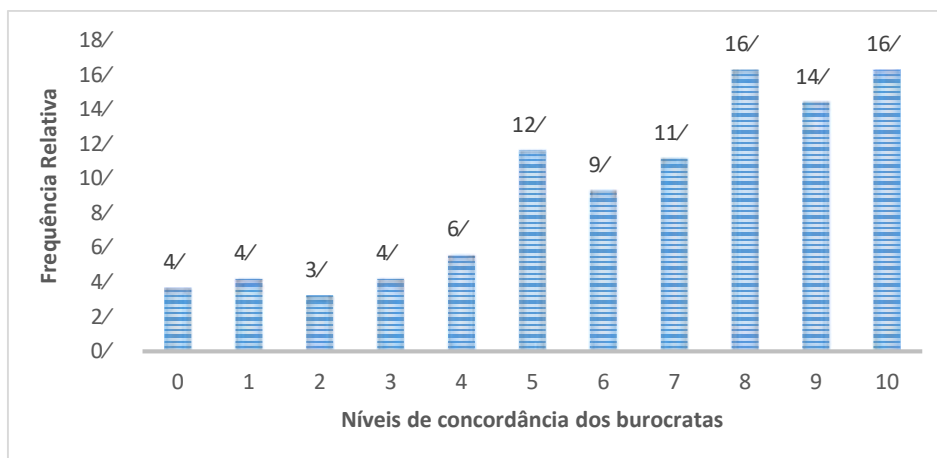


Figura 14 - A Secretaria elabora e mantém atualizados bancos de dados sobre os resultados relacionados à área de política pública na qual atua
Fonte: Resultados da Pesquisa.

Considerando a constante substituição de servidores no Poder Executivo, via redirecionamento para atuar em outra Secretaria ou a contratação de novos servidores para ocuparem cargo comissionado. Manter esse banco de dados permite que todos possam ter conhecimento a respeito das atividades que foram e são desenvolvidas na Secretarias o que permite que os burocratas recém chegados possam atuar compreendendo as funções que a Secretaria de Estado tem elencado.

Para o manuseio dos dados é importante que as Secretarias de Estado tenham softwares e aplicativos que permitam o desenvolvimento das atividades. Por meio dos softwares também é possível realizar as análises estatísticas, acompanhar as políticas públicas e gerenciar as informações. Em relação a disposição dos meios para as atividades serem desenvolvidas, os burocratas entrevistados já haviam destacado positivamente o agrupamento das Secretarias de Estado na Cidade Administrativa Tancredo Neves.

Com relação à disponibilidade de softwares e aplicativos, 52% dos respondentes consideraram que os recursos tecnológicos são adequados para o desenvolvimento de suas atividades (Figura 15). Os dados referente ao softwares e aplicativos confirmam a fala dos entrevistados, as Secretarias de Estado tem recursos tecnológicos. No entanto, ressalta-se que há setores nas Secretarias de Estado que carecem de maquinário e servidores tem revezado para fazerem suas funções. Assim como necessitam de licenças atualizadas dos softwares indispensáveis para o trabalho.

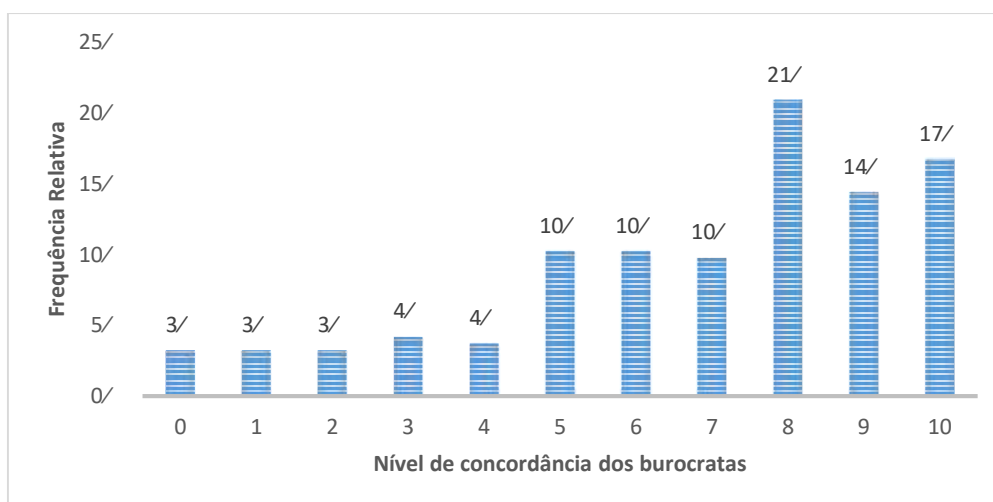


Figura 15 - Disponibilização de softwares e aplicativos
 Fonte: Resultado da Pesquisa.

Conforme as tecnologias assumiram papel de destaque na condução das atividades acredita-se que seja necessário investir para proporcionar melhor desempenho das tarefas. No entanto, visto a limitação financeira do Estado de Minas Gerais compreende-se que não há recursos suficientes para cobrir as demandas internas e atualizar os equipamentos.

Identificou-se uma carência de Minas Gerais na capacidade organizacional, uma vez que a presença de capacidade individual é limitada por menores níveis de capacidade organizacional. Mesmo existindo níveis diferentes entre as Secretarias de Estado, foi possível inferir a importância desses elementos para que os burocratas desempenhem suas atividades. Também Para melhor desempenho em relação as políticas públicas precisa-se que haja combinação de capacidade individual e organizacional.

Há também um outro elemento que poderá influenciar os resultados encontrados que é a capacidade sistêmica explorada no explorada no próximo item.

III) CAPACIDADE SISTÊMICA

Foram mensuradas informações sobre o relacionamento dos burocratas com atores externos. A construção das políticas públicas se dá por meio da interação de diversos atores interessados na temática, por isso explorar essas relações é importante para compreender o processo. No entanto, foram exploradas apenas da ótica dos burocratas uma vez que a pesquisa está limitada aos servidores do órgão central das Secretarias de Estado.

Por isso, na capacidade sistêmica também investigou-se o relacionamento e articulação entre as Secretarias de Estado. Para analisar as variáveis identificadas a partir das respostas ao questionário foi inserido um critério de classificação na Escala Likert, conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6 - Critério de Classificação da Capacidade de Articulação das Secretarias de Estado

Escala	Descrição
0	O questionamento não se aplica as funções realizadas pelo burocrata;
De 1 a 3	Nível baixo de capacidade sistêmica;
De 5 a 7	Nível médio de capacidade sistêmica;
Acima de 7	Nível excelente de capacidade sistêmica.

Fonte: Elaboração Própria.

O primeiro questionamento foi a respeito da busca por informação pela Secretaria de Estado, a proposta era investigar o relacionamento com atores externos. O nível de capacidade sistêmica foi considerado elevado, visto que 65% dos respondentes afirmaram que seus departamentos são consultados por terceiros (Figura 16).

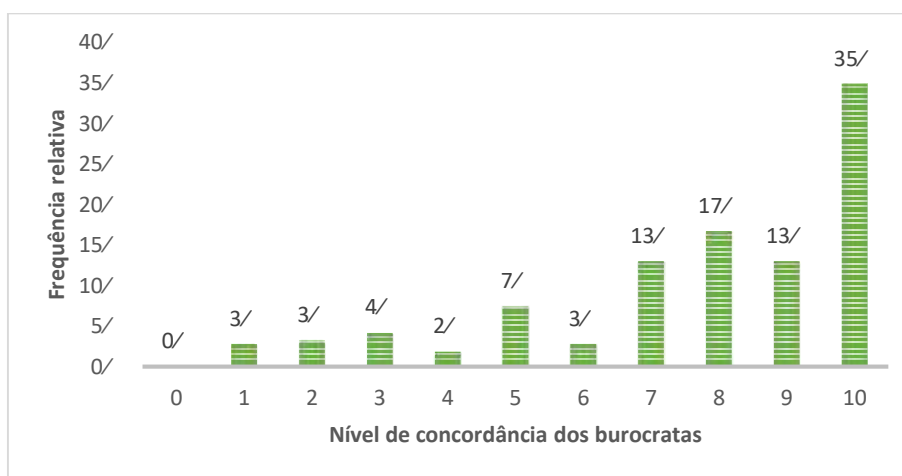


Figura 16 - O setor/departamento no qual eu trabalho é consultado por outros órgãos para disponibilizar dados e informações

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Conforme os burocratas responderam as Secretarias de Estado estão em constante contato com outros órgãos para disponibilizarem informações.

O relacionamento entre as Secretarias de Estado também foi questionado (Figura 17), sendo considerado existir um nível excelente de capacidade sistêmica por 67% dos respondentes. Os questionários foram direcionados para todos os servidores das Secretarias, há setores específicos que não mantêm contato com as demais Secretarias. Pois, sabe-se que há um contato direto entre as Secretarias e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) – a qual foi mencionada por todos os entrevistados na etapa anterior da pesquisa. Por isso, presumia que o nível deste relacionamento seria superior ao valor identificado pelos dados.

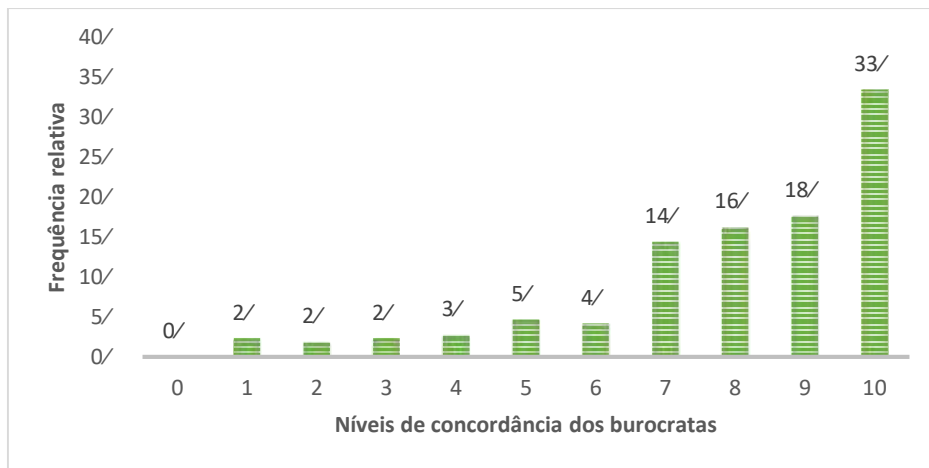


Figura 17- Interação com as outras secretarias de governo
 Fonte: Resultado da Pesquisa.

De acordo com o Entrevistado 8 a proposta da Cidade Administrativa era agrupar as Secretarias de Estado e permitir essa interação, uma vez que estão dispostas em um mesmo ambiente organizacional.

Explorando o relacionamento entre as Secretarias de Estado e os atores acadêmicos (Figura 18), 23% dos respondentes reportaram-na como apresentando um nível baixo de capacidade sistêmica, já outros 26% revelaram características que lhe classifica como média capacidade sistêmica e, segundo 46% dos participantes da pesquisa permitiram que se chegasse a uma classificação de excelente capacidade sistêmica. Esses valores retratam as distintas realidades do relacionamento entre os acadêmicos e as Secretarias de Estado.

Enquanto algumas Secretarias de Estado, conforme mencionado nas entrevistas, estabelecem parcerias e projetos, outras não têm um relacionamento tão frequente.

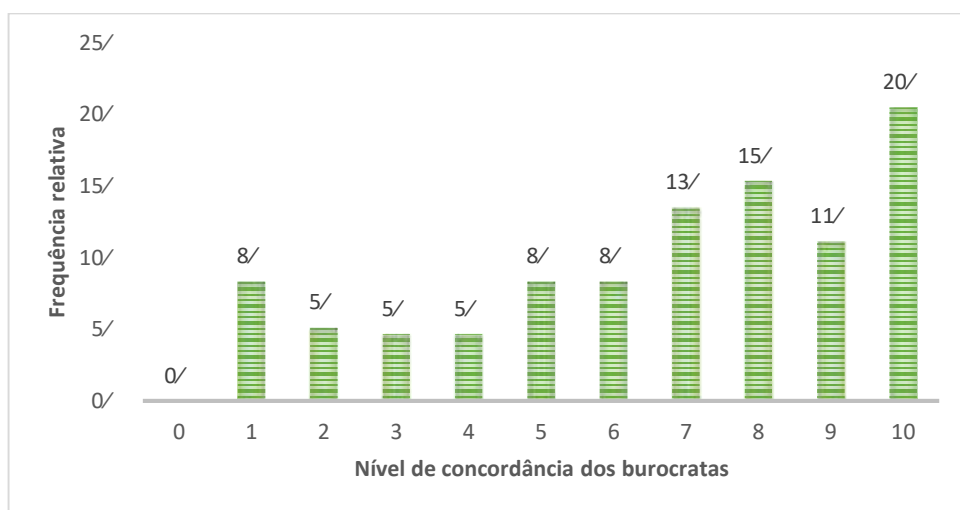


Figura 18 - Interação com institutos de pesquisa, escolas de governo ou universidades
 Fonte: Resultado da Pesquisa

Considerando a experiência na pesquisa para acessar o Governo Estadual, afirma-se que é preciso demonstrar os benefícios que a parceria com Institutos de Pesquisa podem proporcionar aos burocratas, o que pode ser objeto de novas pesquisas. O ator que se destacou nas entrevistas foi a Fundação João Pinheiro (FJP), responsável pela coleta de dados e realizar parcerias com as Secretarias de Estado. Sem contar com a inserção de seus alunos egressos para atuar em diversas Secretarias de Estado, o que também facilita o relacionamento e reforça a importância da FJP.

Também para validação do constructo capacidade sistêmica, o relacionamento investigado foi entre as Secretarias e o governo federal. Considerando as Secretarias de Estado como coordenadoras de políticas públicas previa-se um nível elevado de relacionamento. No entanto, o valor do maior nível de capacidade sistêmica foi apenas de 44% ¹⁵(Figura 19).

Analisando em conjunto as estatísticas descritivas das variáveis sobre a Interação com os Institutos de Pesquisa e da Interação com os Ministérios apresentaram como moda o nível de concordância 10. As médias foram respectivamente 6,65 e 6,22, já os desvios padrão foram 2,86 e 3,15. As variáveis analisadas apresentaram os maiores valores de dispersão dos dados, sendo mais perceptível na Figura 21.

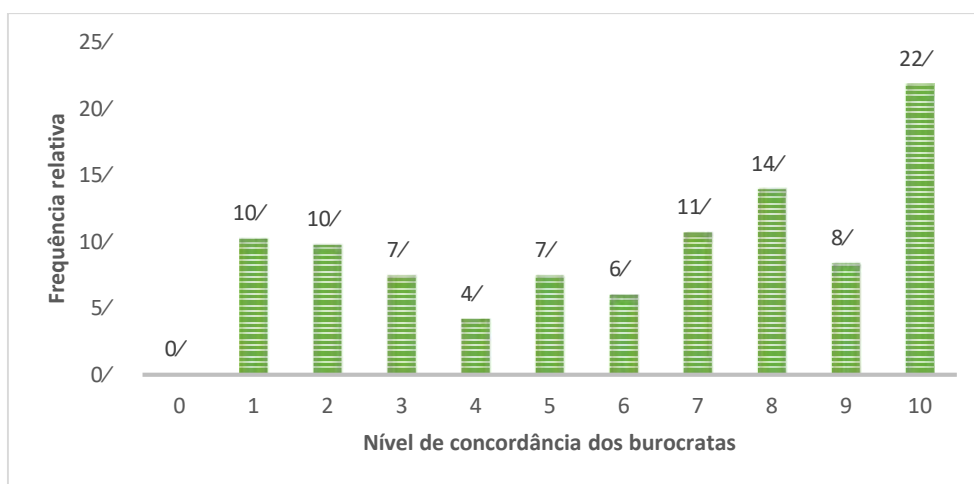


Figura 19- Interação com a esfera federal de governo (ministérios e suas secretarias)
Fonte: Resultado da Pesquisa.

As capacidades se complementam e direcionam a construção de políticas públicas, conforme a literatura explicita e se pode verificar empiricamente, para um bom desempenho é ideal que haja nível elevado de capacidade sistêmica. A ausência ou um

¹⁵ Valor encontrado pela soma dos respondentes de nível de concordância excelente 8, 9 e 10.

baixo nível de capacidade sistêmica, é considerado no contexto brasileiro como barreira para desenhar e implementar as políticas públicas.

Pode-se dizer que os elevados níveis de capacidade individual e organizacional apresentados pelas Secretarias de Estado são características necessárias e importantes, entretanto não constituem condição necessária para garantir-lhes bom desempenho. O relacionamento entre os atores, conforme mencionado nas entrevistas, constitui um aspecto fundamental para promover avanços nos estudos e discussão sobre as políticas públicas, seja para arrecadar recursos financeiros (via Poder Legislativo), tecnológicos (via parceria com os Institutos de Pesquisa) ou pessoais (via contratação de consultorias).

IV) CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os questionamentos desta etapa foram direcionados para investigar como se dá a construção das políticas públicas. Para analisar as variáveis identificadas por meio das respostas obtidas por meio do questionário foi inserido um critério de classificação da Escala Likert, conforme apresentado na Tabela 7.

Tabela 7 - Critério de Classificação sobre a Construção de Políticas Públicas

Escala	Descrição
0	O questionamento não se aplica as funções realizadas pelo burocrata;
De 1 a 3	Má construção das políticas públicas;
De 5 a 7	Razoável construção das políticas públicas;
Acima de 7	Excelente construção das políticas públicas.

Fonte: Elaboração Própria.

Os burocratas avaliaram o processo de construção de políticas públicas e inicialmente foram questionados sobre os objetivos traçados para ações do Estado. Como são os responsáveis por tal função reforça-se que ao proporem os objetivos das ações do Estado devem desenvolvê-lo para que todos aos lerem obtenham a mesma interpretação. A clareza dos objetivos é fundamental porque são outros burocratas que irão implementar as ações, e qualquer duplicidade poderá interferir nas demais etapas do processo político.

A clareza dos termos permite que os burocratas tenham segurança que as ações serão desenhadas conforme está estabelecido via decreto. Tal ação contribuirá para o desempenho dos burocratas de nível de rua que serão responsáveis pela concretização das ações, caso as políticas públicas tenham objetivos incertos ou com dupla interpretação, pode-se comprometer que os objetivos da política pública sejam atingidos.

Sobre os objetivos traçados observa-se que 43% dos respondentes consideraram excelente a clareza, enquanto 42% os classificaram como regular. É um ponto que merece atenção dos gestores públicos e dos burocratas para as próximas atividades a serem

desenvolvidas. Na Figura 20 é possível ver que os valores estão mais concentrados entre os níveis 5, 6 e 7, que encontram-se na faixa “Razoável construção das políticas públicas”; assim como nos níveis 8, 9 e 10, que representam que os respondentes consideram realizar trabalhos em prol de “Excelente construção das políticas públicas”.

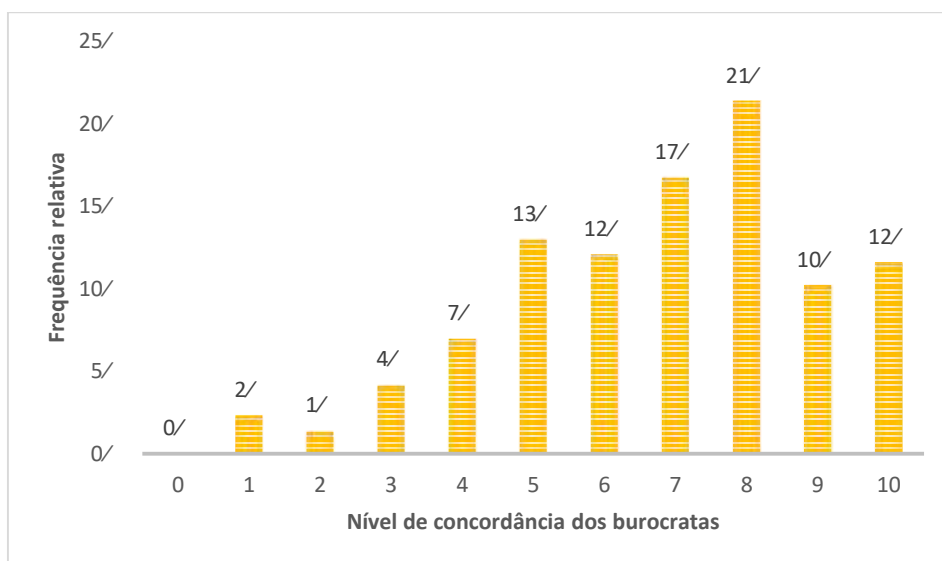


Figura 20 - Os objetivos traçados pelos programas, ações e projetos são descritos de forma clara

Fonte: Resultado da Pesquisa.

A próxima variável a ser discutida visou mensurar informações acerca do desenho das ações, programas e projetos. Conforme mencionado anteriormente, a má interpretação do objetivo proposta afetará demais fases. E poderá implicar no desenho das ações, por isso os burocratas foram questionados se o desenho está alinhado com os objetivos. Consegue-se ter uma visão crítica dos burocratas sobre o processo de construção das políticas públicas, e os dados obtidos demonstram que 46% consideram regular a construção dos objetivos, (Figura 21).

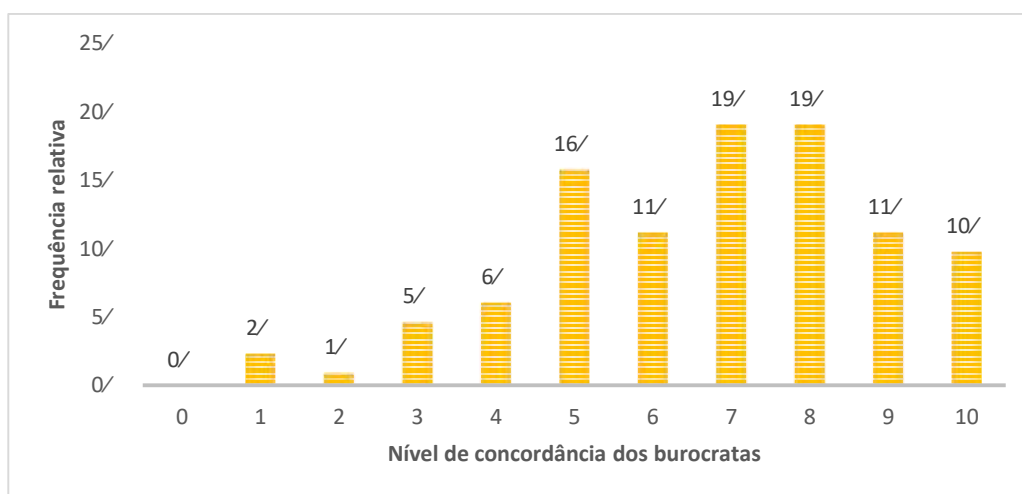


Figura 21 - O desenho das ações, programas e projetos e o alcance dos seus objetivos

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Para a construção das políticas públicas também é necessário estimar os custos, as despesas e os possíveis benefícios gerados de atender determinada demanda. São informações que deverão ser analisadas a priori das ações, principalmente considerando o cenário de restrições financeiras. Conforme identificado nas entrevistas, constantemente os tomadores de decisão identificam vários cursos de ação das políticas públicas para solução de problemas. No entanto, a restrição financeira não permite a execução ou a continuidade dessas ações.

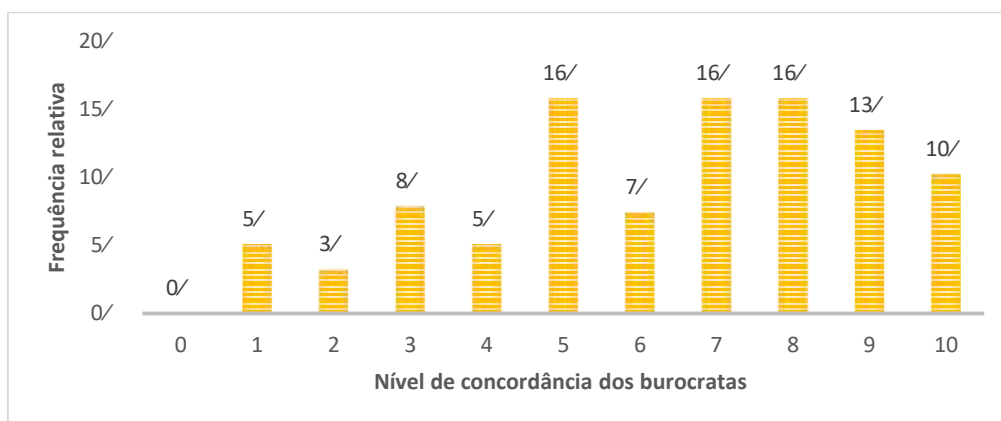


Figura 22- Os custos e os benefícios são estimados durante a elaboração das ações, programas e projetos
 Fonte: Resultado da Pesquisa.

Sobre os custos (Figura 22), 39% dos respondentes consideram excelente a identificação e análise dos custos e benefícios dos programas e projetos relacionados às políticas públicas, indicando que as estimativas são realizadas da melhor forma possível. Entretanto, 39% dos respondentes também consideraram razoável a estimativa dos custos e benefícios. Conforme tem se observado, as questões relacionadas com a construção das políticas públicas tem oscilado entre os níveis de realização razoável e excelente.

A última variável analisada refere-se aos indicadores para avaliar o desenvolvimento do trabalho (Figura 23). O ideal é que conforme a política pública é desenhada sejam selecionados ou construídos indicadores para mensurar o avanço das políticas propostas. Pelas entrevistas foi possível identificar que as Secretarias de Estado precisam avançar em relação a avaliação das suas ações, principalmente no âmbito qualitativo.

Os dados dessa variável confirmam as informações coletadas nas entrevistas, pois 39% dos burocratas consideraram razoável a questão dos indicadores. Conforme a maior parte dos burocratas escolheram o nível de concordância entre 5 e 7, que segundo o critério de classificação adotado, os coloca em um nível de “Razoável construção das políticas públicas”.

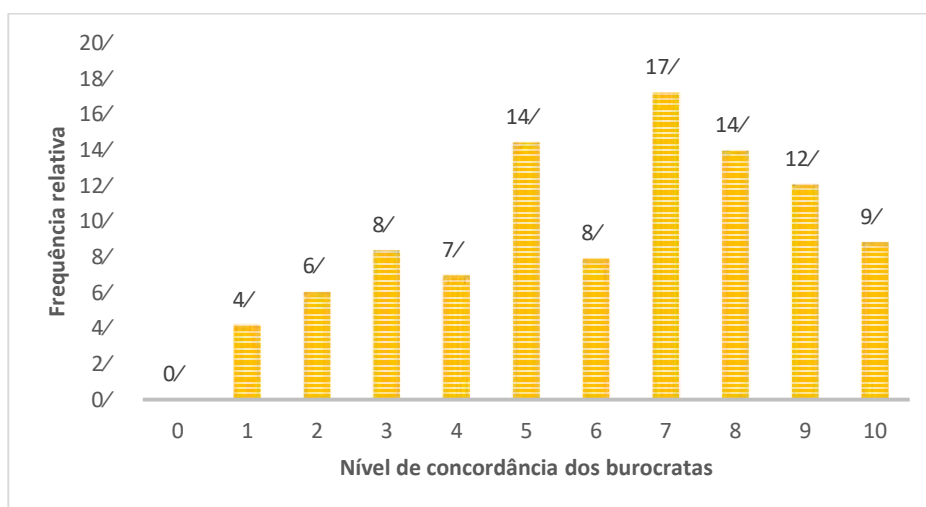


Figura 23- Durante a elaboração das ações, programas e projetos são definidos indicadores para avaliar o desenvolvimento do trabalho
 Fonte: Elaboração Própria.

Visto a riqueza das informações adquiridas ao realizarem as avaliações, este é um outro ponto que deverá receber atenção dos burocratas. É viável que os burocratas insiram as avaliações (impacto, eficiência, quantitativa e qualitativa) em suas rotinas administrativas e possam lograr dos benefícios que tais atividades proporcionam.

6.2.3. APLICAÇÃO DA MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS

Após a validação dos constructos com base no Alfa de Conbach estimou-se o modelo de equações estruturais por meio da análise fatorial confirmatória - em que foram utilizadas as variáveis para mensurar o constructo e estimar as correlações apontadas pela teoria. Os procedimentos adotados durante essa etapa tiveram como base Maroco (2010), Faria (2016), Hair et al. (2009) e Arock (2013).

A validação do modelo proposto se deu pela avaliação da qualidade do ajustamento do modelo, a proposta dessa etapa é avaliar o modelo teórico em relação as variáveis manifestas do estudo (MAROCO, 2010). Na Tabela 9 estão os valores de referência e os valores do modelo proposto, que visam quantificar” o quão bem o modelo teórico é capaz de reproduzir a estrutura correlacional das variáveis manifestas do estudo” (MAROCO, 2010, p.40).

Tabela 8 - Estatística e índices de qualidade de ajustamento

Estatística	Valores de Referência		Valores do Modelo
χ^2 / GL	>5	Ajustamento Mau	1.5987
	]2;5]	Ajustamento Sofrível	
	]1;2]	Ajustamento Bom	
	~1	Ajustamento muito bom	
CFI/TLI	< 0.8	Ajustamento Mau	CFI 0.966
	[0.8;0.9[	Ajustamento Sofrível	
	[0.9;0.95[	Ajustamento Bom	TLI 0.959
	≥ 0.95	Ajustamento Muito Bom	
RMSEA SMRM	> 0.10	Ajustamento Inaceitável	RMSEA 0.053
	]0.05;0.10]	Ajustamento Bom	
	≤ 0.05	Ajustamento Muito Bom	SMRM 0.046

Fonte: Maroco (2010, p. 51).

No teste Qui-quadrado sobre graus de liberdade (χ^2 / GL) o ideal para que o ajustamento seja perfeito o valor seja igual a 1, no entanto, o valor encontrado foi de 1,5987 o que é considerado um bom ajustamento para o modelo. O teste Qui-Quadrado sobre graus de liberdade faz parte dos índices absolutos, enquanto os índices Tucker-Lewis Index (TLI) e Comparative Fit Index (CFI) são índices relativos em que avaliam a qualidade do modelo testando ao modelo com pior e melhor ajustamento possível.

Ambos valores encontrados no TLI (0,959) e CFI (0,966) apresentaram ajustamento muito bom, confirmando a validação do modelo. O Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA) refere-se a um índice de discrepância populacional ratifica a validação do modelo, uma vez que o valor 0,053 refere-se a um ajustamento bom. O modelo proposto apresentou elevado poder de explicação da realidade do Estado de Minas Gerais, com $R^2 = 0,87$. O valor elevado revela a consistência e aderência dos modelos aos dados coletados no questionário, justifica-se tal fato pelo instrumento de coleta de dados ter sido desenvolvido a partir de ampla revisão de literatura.

Com o bom ajustamento identificado no modelo proposto avança-se para as análises das hipóteses propostas pelo estudo. Por meio da modelagem de equações estruturais constatou-se que as variáveis selecionadas para compor os constructos propostos foram significativas, sendo aceitas as hipóteses 1, 4, 7 e 9. Das relações estabelecidas entre os constructos algumas hipóteses não foram validadas, tendo sido rejeitadas as hipóteses 3 - As capacidades estatais no nível sistêmico exercem influência na Construção de políticas públicas, e 8 - As capacidades estatais no nível individual exercem influência na Construção de políticas públicas, conforme apresentadas no Quadro 4. Todas as hipóteses foram testadas com nível de significância de 5%.

Quadro 4 - Síntese dos Resultados dos Testes Realizados

Hipóteses	Resultado
Hipótese 1: As capacidades estatais individuais se materializam no Estado de Minas Gerais por meio de características e habilidades dos burocratas.	Aceita
Hipótese 2: As capacidades estatais individuais influenciam diretamente o nível organizacional das Secretarias de Estado.	Aceita
Hipótese 3: As capacidades estatais individuais exercem influência direta na Construção de políticas públicas.	Rejeita
Hipótese 4: As capacidades estatais organizacionais se materializam por meio de recursos disponíveis nas secretarias de Estado.	Aceita
Hipótese 5: As capacidades estatais organizacionais influenciam diretamente a construção de políticas públicas	Aceita
Hipótese 6: As capacidades estatais organizacionais influenciam diretamente o ambiente externo das Secretarias.	Aceita
Hipótese 7: As capacidades estatais sistêmicas se materializam por meio do relacionamento que ocorre das Secretarias com órgãos e entidades.	Aceita
Hipótese 8: As capacidades estatais sistêmicas influenciam diretamente a construção de políticas públicas.	Rejeita
Hipótese 9: O desempenho da construção das políticas públicas está atrelado ao bom desempenho da etapa de formulação do curso de ações.	Aceita

Fonte: Resultados da Pesquisa

Com base nas medidas estatísticas analisadas e nas hipóteses apresentadas confirma-se o bom ajustamento do modelo proposto. As capacidades estatais no nível individual, organizacional e sistêmico assim como a construção de políticas públicas foram materializadas por meio das variáveis selecionadas. Os burocratas dotados de capacidades influenciam o ambiente organizacional que, por sua vez, influencia a construção das política públicas, que também sofre influência das capacidades sistêmicas.

Em relação as capacidades estatais no nível individual elas foram mensuradas por meio de habilidades e competências dos burocratas do Poder Executivo de Minas Gerais. Elas exercem influências diretamente no nível organizacional, ou seja, nas Secretarias de Estado. Tais aspectos são confirmados pelos dados dos questionários que indicaram o aparato burocrático detentor de habilidades suficientes para a construção de políticas públicas.

Sobre as capacidades estatais no nível sistêmico presumia-se que as mesmas influenciariam diretamente a construção de políticas públicas. Tal hipótese foi construída com base no “aninhamento” das capacidades estatais descrito por Wu, Ramesh e Howlett (2015; 2018). É válido ressaltar que o presente estudo foi desenvolvido em um contexto diferente da proposta original daquela examinada pelos referidos pesquisadores.

O Canadá e o Brasil se assemelham ao adotar um sistema federativo, no entanto, há diferenças políticas, culturais e históricas que justificam o modo de conduzir as ações em cada país. Também é importante ressaltar que o presente estudo refere-se a um específico governo subnacional do Brasil, o Estado de Minas Gerais, portanto deve-se ter cautela e evitar generalizar os resultados obtidos.

O modelo proposto apresentou bons ajustamentos e validou a explicação entre a estrutura correlacional das variáveis, com rejeição apenas das hipóteses 3 e 8. No entanto, detendo de informações sobre a construção das políticas públicas no contexto mineiro emergiu uma outra proposta de modelagem das equações estruturais. Retomando os relatos dos entrevistados notou-se que a capacidade sistêmica tem uma inferência não direta (ou não influencia diretamente) na construção das políticas públicas, e tal relação é estabelecida no momento em que a capacidade sistêmica influencia a capacidade organizacional que, então, exerce influência na construção de políticas públicas.

Na Tabela 9 estão os índices de ajustamento do modelo proposto e do modelo ajustado, houveram pequenas variações em relação ao novo modelo que também apresentou bom ajustamento. No entanto, diferentemente do primeiro, construído a partir da fundamentação teórica, o novo modelo emergiu dos dados qualitativos coletados, logo melhor traz consigo evidências sobre a realidade das capacidades estatais em Minas Gerais. Pode-se considerar que o valor da significância do modelo, $R^2 = 0,96$, indica que o modelo ajustado tem um elevado poder de explicação da realidade investigada.

Tabela 9 - Índices de Ajustes do Modelo

Crítérios	Valores do Modelo Proposto	Valores do Modelo Ajustado
χ^2/ gl	1.59	1.66
RMSEA	0.053	0.056
TLI	0.959	0.954
CFI	0.966	0.961
SRMR	0.046	0.072

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Visto que o novo modelo apresentou bom ajustamento no Quadro 5 são apresentadas as novas hipóteses testadas pelo estudo, ressalta-se que as setes hipóteses foram revisadas aceitas e confirma-se as novas relações estabelecidas.

Quadro 5 - Síntese das hipóteses testadas no novo modelo

Hipóteses	Resultado
------------------	------------------

Hipótese 1: As capacidades estatais individuais se materializam no Estado de Minas Gerais por meio de características e habilidades dos burocratas.	Aceita
Hipótese 2: As capacidades estatais individuais influenciam diretamente o nível organizacional das Secretarias de Estado.	Aceita
Hipótese 3: As capacidades estatais organizacionais se materializam por meio de recursos disponíveis nas secretarias de Estado.	Aceita
Hipótese 4: As capacidades estatais organizacionais influenciam diretamente a construção de políticas públicas	Aceita
Hipótese 5: As capacidades estatais sistêmicas se materializam por meio do relacionamento que ocorre das Secretarias com órgãos e entidades.	Aceita
Hipótese 6: As capacidades estatais sistêmicas influenciam diretamente o nível organizacional	Aceita
Hipótese 7: O desempenho da construção das políticas públicas está atrelado ao bom desempenho da etapa de formulação do curso de ações.	Aceita

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Na Figura 24 é apresentado o diagrama de caminhos do modelo ajustado, no qual se manteve as variáveis para validação do constructos e alterou-se apenas a interação entre as mesmas. Em que a capacidade individual e sistêmica influenciam a capacidade organizacional que, por fim, influencia a construção das políticas públicas.

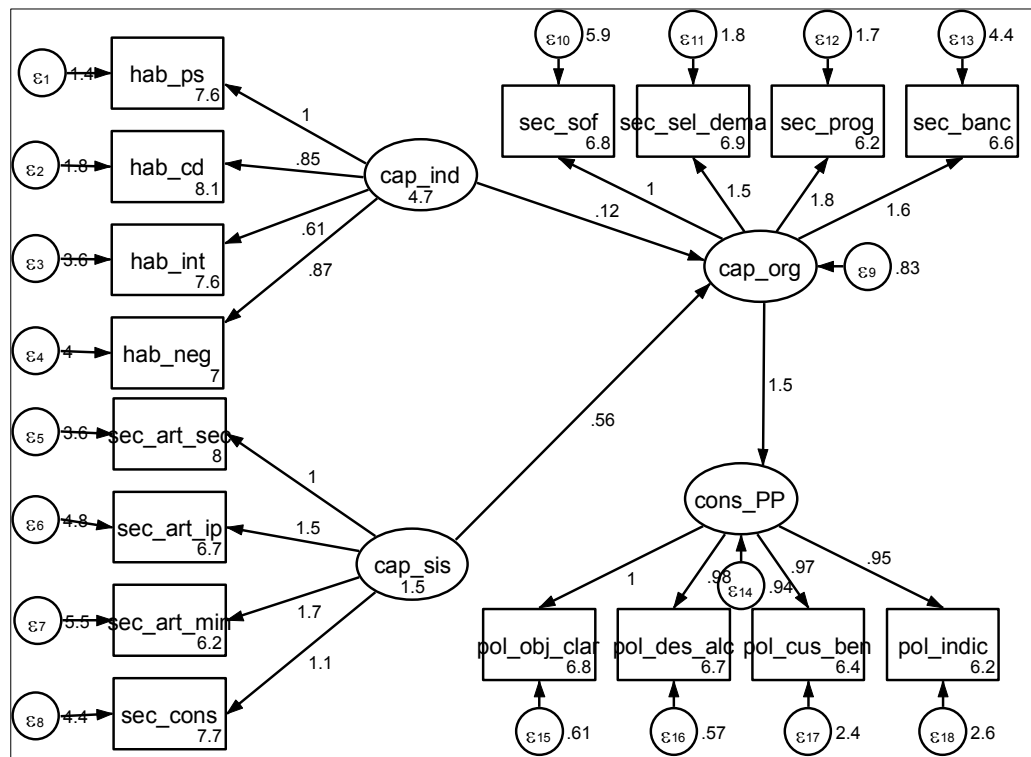


Figura 24- Modelo de Equações estruturais ajustado

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Na Figura 24 está representado o diagrama de caminho e os resultados da Análise Fatorial Confirmatória. Para explicar a análise fatorial Maroco (2014) os pesos fatoriais devem apresentar valores superiores a 0,5 para serem considerados expressivos, obtendo

tal valor considera-se que o fator apresentará validade fatorial. Apesar do modelo apresentar bom ajustamento nota-se que a capacidade estatal individual não tem um valor expressivo na capacidade organizacional. Enquanto as demais relações e influências foram consideradas expressivas, a capacidade estatal sistêmica influencia a capacidade estatal organizacional (0,56) que influencia a construção das políticas públicas (1,5). O modelo de equações estruturais também confirma a importância do ambiente organizacional para a construção das políticas públicas.

Com o propósito de adotar o melhor ajustamento do modelo foram alteradas as relações entre os constructos a fim de validar a suposição de Wu, Ramesh e Howlett (2015) referente ao aninhamento das capacidades e suas inter-relações. Nesse caso estabeleceu-se que as capacidades individual e organizacional se influenciavam, pois considera-se que o ambiente organizacional é formado por burocratas, então a capacidade individual influencia a capacidade organizacional. E também sabe-se que há outros elementos presentes no ambiente organizacional que podem influenciar as capacidades individuais do burocrata, por exemplo: caso o burocrata seja escalado para trabalhar com o desenho da política pública as habilidades para tais atividades poderão emergir ao longo do tempo.

Seguindo o mesmo raciocínio inseriu-se a correlação entre a capacidade individual e a capacidade sistêmica, e entre a capacidade sistêmica e a capacidade organizacional. Partindo da hipótese que o aninhamento das capacidades permite essa correlação entre os constructos definidos. O terceiro modelo de equações estruturais estimado obteve os seguintes índices de ajustamento apresentados na Tabela 11. As variações foram pequenas em relação ao primeiro modelo com ajustamento, no entanto, os resultados obtidos pela Análise Fatorial Confirmatória (Vide Figura 25) foram usados para escolher-se o segundo modelo com ajustamento para representar o estudo.

Tabela 10 - Comparação entre os Modelos e os índices de ajustamento

Estatística	Valores de Referência		Valores do Modelo Inicial	Valores do Primeiro Modelo Ajustado	Valores do Segundo Modelo Ajustado
	Intervalo	Qualificação			
χ^2 / GL	>5	Ajustamento Mau	1.5987	1.66	1.56
	]2;5]	Ajustamento Sofrível		
	]1;2]	Ajustamento Bom		
	~1	Ajustamento muito bom			
CFI/TLI	< 0.8	Ajustamento Mau	CFI 0.966	0.961	0.967
	[0.8;0.9[	Ajustamento Sofrível		
	[0.9;0.95[Ajustamento Bom	TLI 0.959	0.954	0.961
	≥ 0.95	Ajustamento Muito Bom			
RMSEA SMRM	> 0.10	Ajustamento Inaceitável	RMSEA 0.053	0.056	0.051
	]0.05;0.10]	Ajustamento Bom		
	≤ 0.05	Ajustamento Muito Bom	SMRM 0.046	0.072	0.043

Fonte: Resultados da Pesquisa

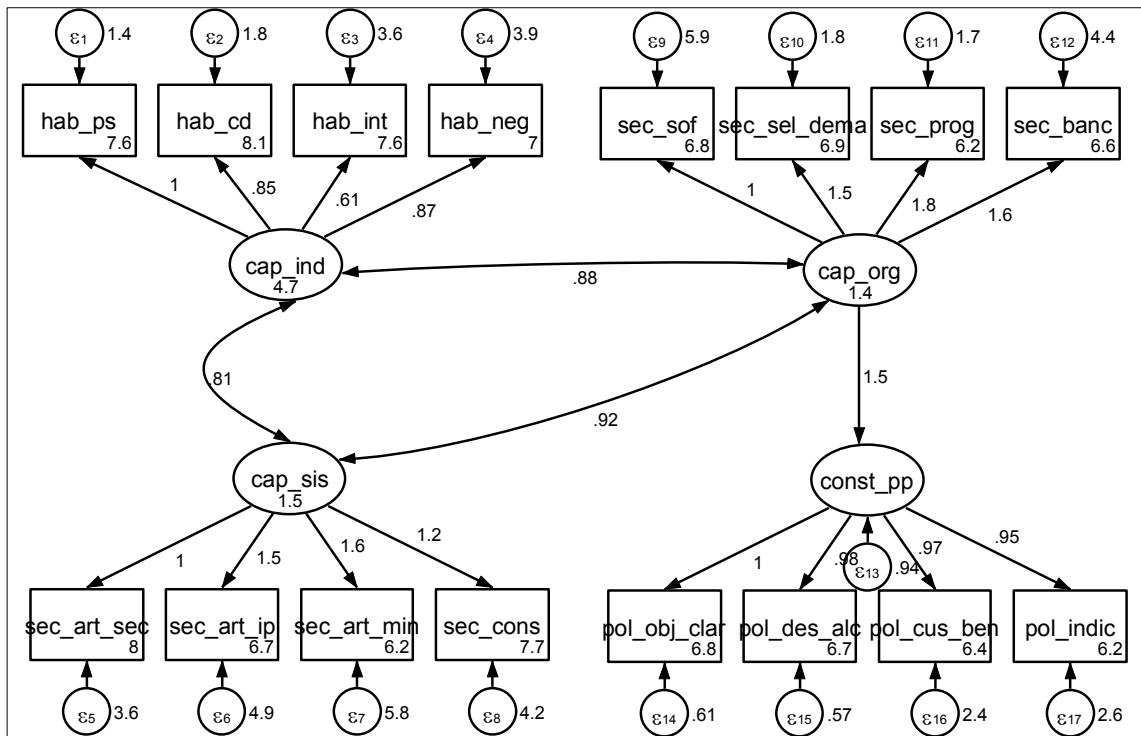


Figura 25- Modelo de Equações estruturais ajustado

Fonte: Resultado da Pesquisa.

O ajustamento que ocorreu no modelo proposto resultou em pesos fatoriais superiores a 0,5 entre a relação dos constructos: Capacidade Individual (Cap_Ind) e Capacidade Organizacional (Cap_Org) = 0.88; Capacidade Individual (Cap_Ind) e Capacidade Sistêmica (Cap_Sis) = 0.81; Capacidade Organizacional (Cap_Org) e

Capacidade Sistêmica (Cap_Sis) = 0.92 e Capacidade Organizacional (Cap_Org) e Construção de Políticas Públicas (1.5).

Observa-se que a variável Habilidade para Negociação (Hab_Neg – carga fatorial = 0,87) exerce maior contribuição para a formação do constructo Capacidade Estatal Individual (Cap_Ind). Em relação ao constructo Capacidade Estatal Organizacional (Cap_Org) a maior contribuição foi da variável que descreve sobre o levantamento de informações sobre programas, ações e projetos anteriormente adotados na Secretaria que visavam combater o mesmo problema (Sec_prog = 1.8). No constructo Capacidade Sistêmica (Cap_Sis) a maior contribuição foi da variável que reflete a articulação da Secretaria com os Ministérios (Sec_art_min = 1.6). E no constructo sobre a construção de política pública (Const_PP) foi a variável que mensura o desenho das ações, programas e projetos permitem que os objetivos sejam alcançados (Pol_des_alc = 0,98).

Optou-se por seguir o presente estudo a partir do segundo modelo ajustado, uma vez que não ocorre perda do desenvolvimento teórico e o poder de explicação foi aumentado ($R^2 = 0.9946$). Com o modelo escolhido foi realizado um último teste de validação que avaliou a média variância extraída (AVE) de cada variável. Foi extraída a raiz quadrada da variância média e comparadas com as correlações entre as variáveis do estudo. Todas as correlações das variáveis foram menores que a raiz quadrada da AVE, confirmando, de acordo com Faria (2015), Fornell e Larcker (1981) e Soares Filho (2014) a validade discriminante do modelo ajustado. Os valores deveriam ser menores que 0,9019, uma vez que o valor encontrado da AVE¹⁶ foi de 0,8136.

6.3. A CAPACIDADE ESTATAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A legislação do Estado de Minas Gerais prescreve que o Poder Executivo é responsável por construir as suas políticas públicas e coordenar aquelas propostas pela União. Ao longo do estudo foi possível identificar distintos recursos que permitem o desenvolvimento das políticas públicas. Os recursos nomeados de capacidades estatais foram mensuradas nos três níveis possíveis: por meio das habilidades dos servidores (nível individual), da estrutura administrativa que detém para a realização das atividades (nível organizacional) e por meio da articulação que realizam com outros órgãos e entidades (nível sistêmico). No Quadro 6 é possível comparar a teoria sobre as capacidades estatais com os resultados encontrados no presente estudo.

¹⁶ A tabela com as correlações entre as variáveis está disponível no Apêndice D.

Quadro 6 - A teoria das capacidades estatais versus os resultados do estudo

Capacidade Individual

- **Teoria:** A categoria analítica é formada por elementos, como a habilidade e competência dos policy makers, e pela estrutura necessária para o processo de política pública. Tal categoria está relacionada a habilidade de identificar estratégias e construir direcionamentos, por meio de diversas ferramentas de análise, fornecendo suporte aos tomadores de decisão para obterem bons resultados através da implementação de políticas públicas.
- **Evidência do Estudo:** Os burocratas do Estado de Minas Gerais apresentam habilidades que permitem a condução do processo político como a definição dos problemas sociais e habilidades para avaliar as alternativas e soluções para as demandas. Assim como habilidades para desenvolverem os diagnósticos por meio da coleta de dados e informações de fontes primárias ou secundárias relacionados à área de política pública em que trabalham. Como também habilidades para negociar com as partes interessadas (stakeholders) sobre as questões relacionadas à área de política pública na qual atuam.

Capacidade Organizacional

- **Teoria:** Está presente nessa categoria a disponibilidade de meios para coletar e posteriormente analisar os dados, refere-se a presença da tecnologia de informação nas organizações (WU et. al, 2015). Segundo Fernando, Camões e Oliveira (2017) a presença de setores nas organizações, direcionados para as tarefas de processar as informações sobre as políticas públicas e disponibiliza-las para os tomadores de decisão, é um critério para identificar tal habilidade nas organizações. Por meio da tecnologia os funcionários podem criar uma rede de colaboração para o desenvolvimento das atividades, assim como disponibilizar informações para a população acessar os dados públicos (Wu, Ramesh e Howlett, 2017).
- **Evidência do Estudo:** O ambiente organizacional permite que os burocratas do Estado de Minas Gerais desenvolvam suas atividades. O ambiente organizacional recebeu destaque nos resultados, pois as demandas recebidas pelas Secretarias são selecionadas com base em evidências observadas em Minas Gerais. Além disso, a Secretaria também apresenta capacidade estatal organizacional ao levantar informações sobre programas, ações e projetos anteriormente adotados que visavam combater o mesmo problema. Em relação às práticas administrativas nota-se que manter o banco de dados atualizado sobre os resultados relacionados à área de política pública influencia as atividades desempenhadas. Em relação à tecnologia, as Secretarias têm softwares e aplicativos (processamento e análise de dados estatísticos; acompanhamento de políticas públicas; sistemas de análise e monitoramento de políticas públicas; gerenciamento interno) necessários para a realização adequada das atividades.

Capacidade Sistêmica

- **Teoria:** Condiz com a relação entre as agências do setor público, os demais setores do governo, as entidades não governamentais e a sociedade civil. A policy capacity no nível sistêmico está relacionada com a interação de distintos atores políticos para o desenvolvimento de políticas públicas, questão recorrente diante da complexidade identificada nos problemas públicos. Identifica-se que a elaboração de políticas públicas perpassa as responsabilidades de apenas ter o Estado como formulador, recebendo contribuições de diversos meios. Em um sistema democrático todos os cidadãos são convidados a compartilharem das responsabilidades e auxiliarem a formulação de políticas públicas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2017).
- **Evidência do Estudo:** Os burocratas estão em constante articulação com membros externos às Secretarias. Seja com os burocratas de outras Secretarias para desenvolver parcerias ou para informarem sobre as atividades desenvolvidas. Assim como articulam com Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, Ministério Público, Movimentos Sociais e demais classes da sociedade. Foi dada ênfase à participação de membros do poder legislativo na articulação para providenciar recursos para o desenvolvimento das ações da Secretaria. De fato, a articulação é uma habilidade necessária no ambiente organizacional para promover parcerias e visando sempre alcançar melhores resultados das ações públicas.

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Os principais constructos do estudo foram as capacidades estatais em seus três níveis, os quais foram mensurados por meio dos questionários. Os aspectos relacionados as capacidades ficaram claros no discursos dos entrevistados que elencaram as habilidades dos burocratas para atuarem no ambiente organizacional do Estado de Minas Gerais. A adequação do modelo e os resultados encontrados pelos ajustamentos confirmam a proposta do estudo em mensurar tais habilidades. No entanto, é interessante mencionar a contribuição das variáveis selecionadas para a validação do constructo e das correlações entre os mesmo. No caso, os resultados encontrados nos estudos sobre capacidades estatais não podem ser generalizados para as realidades de outros governos subnacionais.

Os níveis de capacidades estatais variam ao longo do tempo no poder público, por causa da rotatividade dos servidores e das novas habilidades adquiridas pelos burocratas. Com isso, o modelo representa um retrato fidedigno dos burocratas do Poder Executivo de Minas Gerais no ano de 2018. O Estudo permitiu a visualização sobre quais pontos os Estado deve prezar para garantir que os burocratas tomem decisões inteligentes, apliquem os recursos públicos e atendam as demandas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado de Minas Gerais, por meio de suas Secretarias de Estado, atua como articulador, coordenador, elaborador e implementador de políticas públicas. A construção de políticas públicas perpassam essa atuação do Estado, no entanto, o enfoque da pesquisa foi da etapa que antecedeu a elaboração até a constituição dos planos de ações. A pesquisa consistiu em investigar as capacidades estatais e as influências nesse processo de construção das políticas públicas.

Nas Secretarias de Estado as capacidades estatais se materializaram a partir das habilidades dos burocratas e pela infraestrutura presente no ambiente organizacional que permite a execução das tarefas. Constatou-se que a construção das políticas públicas no Estado de Minas Gerais é influenciada indiretamente pelas habilidades técnicas dos burocratas em executar as tarefas do processo político e pela articulação que ocorre entre os atores interessados na temática. Os elementos citados formaram dois dos constructos que direcionaram o estudo: capacidade individual e capacidade sistêmica.

As influências realizadas na construção das políticas públicas não ocorreram conforme algumas hipóteses indicavam. Conclui-se que as capacidades estatais nos níveis individual e sistêmico são fundamentais para o desenvolvimento das políticas públicas, mas não suficientes para influenciar diretamente o processo de construção. Uma vez que o elemento central do modelo analítico foi o constructo capacidade organizacional, não somente por representar os recursos disponíveis no Estado de Minas Gerais. O ambiente organizacional é destacado por reunir as demais capacidades estatais para tornar as demandas em planos de ação.

No contato com os burocratas foi perceptível as distintas formas de conduzir o processo político, nesse caso, considera-se que todas as Secretarias de Estado estão munidas de recursos tecnológicos básicos para a condução das tarefas. O que as diferencia são as habilidades técnicas dos burocratas, sendo dessa forma que as capacidades estatais individuais influenciam indiretamente a construção das políticas públicas.

O mesmo ocorre com as capacidades estatais sistêmicas, pois um conjunto de burocratas está, a todo momento, articulando com atores políticos, movimentos sociais, com a sociedade, empresários e demais interessados nas políticas públicas. Esse contato, que ocorre via Secretaria de Estado, é capaz de fornecer recursos financeiros, materiais e outros tipos que vão influenciar a maneira dos burocratas conduzirem as políticas públicas. Conforme as políticas públicas são construídas no ambiente organizacional (via contatos entre as Secretarias) é dessa forma que a capacidade sistêmica influencia indiretamente a política pública.

Diante da importância do ambiente organizacional pode-se sugerir que o Estado de Minas Gerais insira nas rotinas administrativas questões como o desenvolvimento de indicadores para avaliar as ações desenvolvidas em todas as Secretarias de Estado. Os burocratas mencionaram a necessidade de avanços quanto ao monitoramento e à avaliação das ações do Estado, emergindo sugestões associadas a indicadores e o desenvolvimento de instrumentos para mensuração de resultados, assim como a cultura de manter o banco de dados para facilitar a tomada de decisões futuras, principalmente considerando a alta rotatividade de pessoal, como os servidores comissionados.

A pesquisa realizada no período de 2018, correspondendo a gestão 2015-2018 e representa um retrato de um momento específico do Poder Executivo de Minas Gerais. Por isso, sugere-se para novos estudos a reaplicação do questionário a fim de propiciar a comparabilidade dos resultados encontrados. As capacidades estatais são construídas ao longo de gestões de governos (não apenas em um só mandato de governo), estão sujeitas a modificações e ao aprimoramento.

Mesmo diante da alta rotatividade de servidores comissionados, há um elevado número de servidores de carreira do Estado que se mantêm atuando nas Secretarias, sendo que alguns constantemente são remanejados, conforme a estrutura administrativa adotada pelo governador. Com isso são transferidos das Secretarias de Estado em que atuam, tornando passíveis de alteração as capacidades estatais. Este pode constituir um aspecto positivo ou não – se a experiência acumulada em uma área estiver sendo utilizada para auxiliar a melhoria de uma outra, pode-se auxiliar a construção de capacidades, uma vez que estas estão sujeitas a mudanças e aprimoramento, como afirmado anteriormente, caso contrário, perdas podem estar ocorrendo.

A visão das capacidades estatais permitiu avaliar o Estado de Minas Gerais e identificar pontos que necessitam de avanços para que o nível de qualidade do trabalho desempenhado pelos burocratas evolua. Como, por exemplo, avanço do uso de tecnologias, maior integração ao ambiente técnico e acadêmico, etc.

Também é válido ressaltar que os resultados encontrados diferiram do modelo teórico, inicialmente proposto. Este aspecto reflete uma realidade diferente daquela que serviu de embasamento para os pesquisadores que constituíram as referências desta pesquisa. Deve-se considerar que os resultados representam a realidade do Estado de Minas Gerais, relativa a um período de governo.

Para pesquisas futuras sugere-se explorar as capacidades estatais presentes nos demais governos subnacionais brasileiros, principalmente aplicando o modelo proposto no estudo o que possibilitaria comparações sobre as realidades dos mesmos. Também

sugere-se explorar a fundo demais atores que participam do processo de construção como a sociedade civil. Conforme identificado as pesquisas brasileiras referentes a capacidades estatais estão concentradas em explorar a União e nos governos estaduais. As políticas públicas são de responsabilidades dos três entes federativos, então sugere-se que também sejam investigados as capacidades estatais presentes nos municípios brasileiros.

Cabe ainda ressaltar que a inserção da temática capacidade estatal como lente teórica contribuiu para que avançassem as análises no campo de administração pública, por possibilitar investigar elementos capazes de direcionar o bom desempenho das políticas públicas. De fato, há também outros elementos para além da construção das políticas públicas que influenciam o processo político, sendo importante pesquisas que avancem ao considerar aspectos fiscais, políticos, transparência, a participação social, entre outros.

Mensurar as capacidade estatais no processo de políticas públicas permitirá que os burocratas analisem quais são os recursos necessários para que haja melhora nos resultados entregues a população. Para elevar o baixo nível de capacidade individual é possível investir em capacitação dos burocratas, no caso da capacidade sistêmica é importante estabelecer ou melhorar a relação com os demais atores da sociedade. Na capacidade organizacional o nível se elevará por meio do investimento em recursos tecnológicos, financeiros, administrativos, entre outros.

Dotados de tais recursos os burocratas estarão aptos para desenvolverem com mais rigor suas atividades relacionados com as políticas públicas. Prezando pelo bom desempenho das atividades e atendendo as demandas via as ações públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.
- ACOCK, A. C. *Discovering structural equation modeling using Stata*. College Station: Stata Press Book, 2013.
- AMORIM, L. D. A. F.; OLIVEIRA, S. B.; BAHAMONDE, N. M. S. G.; OLIVEIRA, N. F. N.; MORAES, L. T. L. P. **ANÁLISE FATORIAL CONFIRMATÓRIA E MODELOS COMEQUAÇÕES ESTRUTURAIS: Um Tutorial usando Software Estatístico**. 2013.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, Sept. 2002.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, June 2004.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
- BARBETTA, P. A. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. 7ª. ed. – Florianópolis: Ed. UFSC, 2010.
- BRENTON, S. Policy Capacity Within a Federation: The Case of Australia. In: Wu X., Howlett M., Ramesh M. (eds) *Policy Capacity and Governance. Studies in the Political Economy of Public Policy*. Palgrave Macmillan, Cham. 2018.
- CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. *BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, p. 20-40, 2006.
- CAPELLA, A. C. N. *Formulação de Políticas / Ana Cláudia Niedhardt Capella*. -- Brasília: Enap, 2018.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.
- CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. O Desempenho dos Burocratas de Médio Escalão: Determinantes do Relacionamento e das suas Atividades. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 1, p. 16-34, 2018.
- CELLARD, A. “A análise documental”. In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

- CINGOLANI, L. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13). 2013.
- COSTA, J.; CUNHA, M.; ARAÚJO, R. "Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal". *Jornal de Políticas Educacionais*, n° 8, p. 14-23, 2010.
- DENZIN, N. K. & LINCOLN, Y. S. *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage, 2005.
- DYE, T. D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.
- EVANS, P. RAUCH, JE. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5):748–765. 1999.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do Governo Federal: resultados do survey. *Cadernos Enap*, v. 39, 2014.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. -- Brasília: Enap, 74 p.: il. (Cadernos Enap, 56) 2018.
- FARIA, E. R. EFEITOS COMPORTAMENTAIS NA FORMAÇÃO DE PREÇOS NO MERCADO IMOBILIÁRIO NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA-MG. 2015. 1 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Administração, Ciências Administrativas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- FERNANDES, C. C. C.; CAMÕES, M. R. S.; OLIVEIRA, F. M. M. Desempenho da administração pública e capacidades estatais: quadro de análise e levantamento sobre a administração federal no Brasil. In: XXII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *Anais...* Madrid, España: 2017.
- FORNELL, C., LARCKER, D. F. Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. *Journal of Marketing Research* (18:1), pp. 39-50. 1981.
- FREIRE, A. C. G.; PAULA, J. M. P.; ALVES, P. A.; CAVALCANTE, P. L. C.; PALOTTI, P. L. M. Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, atuação, trajetória e percepções. In: Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais. Organizadores: Jean Marlo Pepino de Paula, Pedro Lucas de Moura Palotti, Pedro Luiz Costa Cavalcante e Pedro Assumpção Alves / Brasília, 2017.
- GEN, S.; WRIGHT, A. C. I. Policy Capacity is necessary but not sufficient. *Int J Health Policy Manag*, 4(12), 837–839. 2015.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRISA C.; KATO, K. Y. M.; FLEXOR, G. G.; ZIMMERMANN, S. A. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 13-38, 2017.

GOMIDE, A. D. Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 2017.

GOMIDE, A. D. Á.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 935-955, out. 2018.

GOMIDE, A. D.; PIRES, R. R. (Ed) Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas / – Brasília : Ipea, 2014.

HAIR JR., J.F.; WILLIAM, B.; BABIN, B.; ANDERSON, R.E. Análise multivariada de dados. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government, *Policy and Society*, 34:3-4, 173-182, 2015.

HOWLETT, M. Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government. In: Wu X., Howlett M., Ramesh M. (eds) *Policy Capacity and Governance. Studies in the Political Economy of Public Policy*. Palgrave Macmillan, Cham. 2018.

HOWLETT, M.; JOSHI-KOOP, S. Transnational learning, policy analytical capacity, and environmental policy convergence: Survey results from Canada. *Global Environmental Change*, 21(1), 85–92. 2011.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*. 2015.

HUGHES, A.; GLEESON, D.; LEGGE, D.; LIN. V. Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. *Journal. Policy and Society* V. 34, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: v. 1 (192 p.). 2018.

JUNIOR, F. G.; LEÃO, A. L. M.; MELLO, S. C. B. Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. *Revista de Ciências em Administração*. v. 13, n. 31, p. 190-209, set/dez 2011.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia* (pp. 219-224); *Juntando as coisas* (pp. 225-246), 2007.

LINO, M. M. R. M. O de. INE 7001 Introdução e Análise Exploratória de Dados. Universidade Federal de Santa Catarina - Departamento de Informática e Estatística, p. 7–9, 2009.

MARÔCO, J. Análise de equações estruturais: fundamentos teóricos software e

aplicações. Pêro Pinheiro: Reportnumber, 2010.

MONTEIRO, A. L. O. M. A relação estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas: análise do Programa Nacional de DST e AIDS (1980-2006). 2006. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**. Porto Alegre, v. 22, n. 37, 1999.

MINAS GERAIS, Constituição, 1989. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, MINAS GERAIS, 1989. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70446>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). Pesquisa social: teoria método e criatividade. 17ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. In: Wu X., Howlett M., Ramesh M. (eds) Policy Capacity and Governance. Studies in the Political Economy of Public Policy. Palgrave Macmillan, Cham. 2018.

OLIPHANT S.; HOWLETT, M. Assessing Policy Analytical Capacity: Comparative Insights from a Study of the Canadian Environmental Policy Advice System. **Journal of Comparative Policy Analysis**, Vol. 12, No. 4, 439–445, 2010.

OLIVEIRA, J. A. P. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Editora: FGV, 2006.

PATTON, MICHAEL QUINN. Qualitative research and evaluation methods. 3rd Edition. Sage Publications, 2002.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. **Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives**. Springer, 2004, p. 1-18.

PAULA, J. M. P.; ALVES, P. A. Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: ENAP e IPEA, 2017.

PETERS, G. B. Policy Capacity in Public Administration. In: Wu X., Howlett M., Ramesh M. (eds) Policy Capacity and Governance. Studies in the Political Economy of Public Policy. Palgrave Macmillan, Cham. 2018.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE. A.. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, June, 2016.

- RAMESH M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument. **Working Paper Series**, Lee Kuan Yew School of Public Policy, 2016.
- RODRIGUES, C.; BLATTMANN, U. Gestão da informação e a importância do uso de fontes de informação para geração de conhecimento. *Perspect. ciênc. inf.*, Belo Horizonte, v. 19, n. 3, p. 4-29, Sept. 2014.
- RUA, M. G. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.
- SECCHI, L. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea - *Revista Brasileira de Educação* v. 21 n. 65 abr.-jun. 2016.
- SCARTASCINI, C.; TOMMASI, M. Capacidades gubernamentales em América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos. *BID*, 2014.
- SOARES FILHO, A. A. F. Proposta de um modelo explicativo da lealdade a destinos turísticos com apelo ecológico. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.
- SOUZA, C. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 4, n. 9, p. 127-148, Aug. 1997.
- SOUZA, C. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.
- SUBIRATS, J. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. Políticas públicas. Brasília, DF: Enap, v. 1. 199-218. 2006.
- SUBIRATS, J. et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Ariel, 2008.
- WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. Policy Capacity and Incapacity in Canada's Federal Government, *Public Management Review*, v. 12, nº6, p. 893-910. 2010.
- WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R.; HOWLETT, M. Policy Analytical Capacity In Changing Governance. Contexts: A Structural Equation Model (SEM) Study Of Contemporary Canadian Policy Work. *Public Policy and Administration*. V. 26, nº3. 2011.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. FRITZEN, S. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: Conceptual Framework and Essential Components. In: WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity and Governance – Studies in the Political Economy of Public Policy. Palgrave – Macmillan. 2018.

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

ANEXOS I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO			
Projeto intitulado: CAPACIDADES ESTATAIS PARA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO ESTADO DE MINAS GERAIS			
Contato da Equipe de Pesquisa			
Pesquisadores	Departamento	E-mail	Telefone
Pesquisadora Responsável: Suely de Fátima Ramos Silveira	Departamento de Administração e Contabilidade – Universidade Federal de Viçosa	sramos@ufv.br	(31) 3899-1609
Pesquisador Assistente: Sthéfany Ferreira Alves	Departamento de Administração e Contabilidade – Universidade Federal de Viçosa	sthefany.falves0@gmail.com	(31) 3899-1609

Você está sendo convidado (a) para participar do projeto de pesquisa acima identificado. Todas as informações necessárias sobre a pesquisa encontram-se relacionadas abaixo, seguindo as referências da Resolução 466 de 2012 e caso existam dúvidas, favor esclarecê-las com os pesquisadores antes da assinatura do presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE.

IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO DA PESQUISA (VOLUNTÁRIO)

Nome: _____

Sexo: _____

Data de nascimento: ____ / ____ / _____

Email: _____

Endereço: _____ Telefone: (____) _____ - _____

1. Da justificativa e dos objetivos para a realização desta pesquisa

O estudo avança e contribui, ao se propor a analisar as capacidades estatais para a construção de políticas públicas no nível estadual. Além de fornecer subsídios para a tomada de decisão dos gestores públicos e para o entendimento da sociedade relacionada à atuação da burocracia, a nível estadual. Esta pesquisa tem como objetivo geral identificar como os policy makers e seu staff (os burocratas), à luz da matriz de capacidades apresentada por Wu, Ramesh e Howlett (2015), compreendem seus papéis e como estas capacidades influenciam o processo de políticas públicas.

2. Do procedimento para a coleta de dados

Os servidores serão abordados por meio de entrevista pessoal, somente se houver o consentimento do entrevistado. O local de realização da entrevista será no ambiente de trabalho dos próprios, o tempo previsto para realização da entrevista é de 30-40 minutos.

3. Da utilização, armazenamento e descarte dos dados

Os dados coletados serão tratados com sigilo, sendo analisados somente pelos pesquisadores envolvidos no estudo mantendo a confidencialidade quanto às informações neles constantes. Os dados ficarão sob cuidados da pesquisadora responsável Suely de Fátima Ramos Silveira por um período de 05 anos após o término da pesquisa. Cada beneficiário entrevistado receberá um código que substituirá seu nome e que somente o pesquisador saberá identificar de modo a assegurar a privacidade do entrevistado.

4. Dos potenciais riscos e incômodos que a pesquisa possa acarretar

A participação nesta pesquisa poderá acarretar desconfortos aos entrevistados como invasão da privacidade, quebra indevida de confidencialidade ou mesmo no retorno indevido dos resultados do estudo. Porém, todos

os cuidados necessários para se evitar estas situações serão apropriados pelos pesquisadores durante a pesquisa, tais como: cordialidade no tratamento com as os indivíduos abordados; exposição clara da finalidade da pesquisa; exposição clara de que o entrevistado tem total liberdade para interromper a entrevista quando julgar necessário. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o Sr. (a) tem assegurado o direito à indenização.

5. **Da assistência**

Em caso de irregularidades éticas e denúncias o entrevistado poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa no Campus UFV, prédio Arthur Bernardes, piso inferior, telefone (31) 3899-2492, correio eletrônico: cep@ufv.br.

6. **Das despesas**

A participação do entrevistado não resultará em qualquer ônus, bem como sua participação não acarretará em bônus financeiro individual de qualquer natureza.

7. **Dos benefícios**

De modo geral, a expectativa é contribuir para fomentar o debate sobre as capacidades estatais para a construção de políticas públicas, particularmente presente no Estado de Minas Gerais. O estudo fornecerá subsídios para a conhecimento dos servidores públicos e da sociedade acerca das capacidades presentes nos três níveis do estudo: individual, organizacional e sistêmico. Também fornecerá subsídios para que os gestores públicos possam embasar suas decisões no âmbito das políticas públicas.

8. **Da garantia de sigilo**

O(A) entrevistado(a) tem a garantia de que o pesquisador irá tratar sua identidade com padrões profissionais de sigilo e que o nome ou material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão e ainda, seu nome ou imagem não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

9. **Da garantia de recusar, desistir ou revogar o consentimento.**

O entrevistado tem a garantia de recusar, desistir ou interromper a colaboração na pesquisa a qualquer momento, sem a necessidade de explicar o motivo, apenas comunicando verbalmente o pesquisador.

Declaro que fui informado (a) dos objetivos dessa pesquisa de maneira clara e detalhada e esclareci as minhas dúvidas. Estou informado de que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar desse estudo, que recebi uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que se encontra de acordo com a Resolução CNS 466/2012 e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

_____, _____ de _____ de 20__.

Assinatura do Participante

Pesquisador Assistente

Pesquisadora Responsável

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário
Cep: 36570-900 Viçosa/MG

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Bloco I – Atribuições da Secretaria no âmbito das políticas públicas.

1. A secretaria é responsável por quais políticas públicas?
2. Quais são as atribuições da Secretaria no âmbito das políticas públicas (programas e projetos) que coordena?

Bloco II – Habilidades Individuais + Infraestrutura

3. O quadro funcional da Secretaria apresenta as características desejáveis para as atividades? Quais características individuais são fundamentais para o desempenho das atividades na secretaria? (Ex.: Habilidades com softwares, análise de dados, liderança)
4. A secretaria tem uma política de capacitação continuada dos servidores? Se sim, quais são as ações promovidas?
5. Existem mecanismos para avaliação interna dos servidores que atuam na construção de políticas públicas?
6. A secretaria possui recursos tecnológicos para que os servidores realizem suas atividades? Quais seriam esses recursos? (Ex. softwares, computadores)

Bloco III – Participação de Atores Externos

7. A Secretaria utiliza o serviço de assessoria ou consultores para elaboração/implementação/avaliação das políticas públicas? Quais tipos de assessoria? Se sim, por que utiliza esse serviço?

Bloco IV – Formulação/Elaboração de alternativas para os problemas públicos:

8. Como a secretaria tem acesso as demandas da população/sociedade? (Ex.: ouvidorias, fóruns, conselhos, conferências, audiências, website)
9. Como são identificadas as demandas? (Indicadores, resultados de outras políticas implementadas pelo governo, mídia, coleta de dados primários ou secundários)
10. Quais órgãos/entidades são responsáveis por leva-las até a secretaria?
11. Quais órgãos/unidades da secretaria são responsáveis por selecionar as demandas?
12. Qual(is) critério(s) é(são) usados para classificar (ou priorizar) a importância das demandas sociais?

Bloco V – Formulação/ Elaboração das políticas públicas

13. Quais órgãos/unidades são os responsáveis pela elaboração das políticas públicas sobre coordenação da secretaria? Há uma (ou mais) equipe(s) responsável(eis)?
14. A secretaria foi responsável pela elaboração de quais políticas? Como ocorreu esse processo? Quais foram as etapas?
15. No processo de elaboração de políticas públicas são projetados os possíveis resultados? Quais cenários são desenvolvidos no momento de elaborar as políticas públicas? Como todos esses processos são realizados?

16. Como são propostas/pensadas as soluções para as demandas sociais? E como estas propostas/soluções são selecionadas?
17. Quais tipos de dados são utilizados para formular as políticas públicas? Como a secretaria acessa a esses dados?
18. Os consultados facilitam a tomada de decisão? Como?
19. A secretaria utiliza de dados de pesquisa acadêmica para tomarem decisões?
20. A secretaria mantém dados histórico, como dados financeiros, populacionais, registros internos próprios da Secretaria, atas, documentos, outros? Com qual frequência é utilizado?


Bloco VI – Implementação e Avaliação de políticas públicas

21. Quais são as principais dificuldades para implementar políticas públicas propostas pela Secretaria?
22. Quais são os fatores que auxiliam/favorecem/facilitam a implementação das políticas públicas propostas pela secretaria?
23. As políticas implementadas são monitoradas? De que forma?
24. São realizados relatórios para monitorar e avaliar as políticas públicas? Com que frequência são produzidos?
25. Que tipo de avaliações são realizadas (eficiência, eficácia, impacto, qualitativas, quantitativas)?
26. Os relatórios de monitoramento são divulgados à público? Com que frequência
27. A avaliação e o monitoramento geram aprendizado/lições para as secretarias? De que forma?

Bloco VII – Sobre as relações para além do ambiente interno à Secretaria:

28. Quais órgãos/esferas do governo buscam informações sobre políticas públicas com a Secretaria? Quais tipos de informações são buscadas?
29. Quais órgãos/esferas do governo a Secretaria consulta para conseguir dados/informações sobre as políticas públicas de competência do Estado?
30. A Secretaria consulta as demais Secretarias de Estado para as funções relacionadas às políticas públicas coordenadas? Como esse relacionamento ocorre?
31. A Secretaria consulta órgãos da esfera federal (ministérios), esfera municipal (secretarias municipais), do poder judiciário (Tribunal de Justiça) ou consulta órgãos representativos da sociedade civil (sindicatos, ONGS, conselhos) para as funções relacionadas às políticas públicas coordenadas? Como esse relacionamento ocorre?

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES

 UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	QUESTIONÁRIO COM OS SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ESTADUAL	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (2018)
Características Pessoais		
1. Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Prefiro não informar		
2. Qual é a sua idade? (em anos):		
3. Indique o nível mais alto de formação educacional (Especifique a área):		
Sobre seu trabalho atual		
4. Em qual secretaria você trabalha? _____		
5. Em qual o setor da secretaria você trabalha? _____		
6. Qual é o seu cargo atual? _____		
7. E quais as principais funções você realiza? _____		
Sobre sua carreira profissional		
8. Há quanto tempo (em anos) você trabalha no serviço público? _____		
9. Ao longo de sua carreira profissional você já trabalhou em outras organizações/entidades? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não Se sim , indique quais os tipos de organizações listados abaixo, informando quantos anos em cada organização e a função/cargo ocupado. Se não , pule para a questão 10.		
Organizações/Entidades	Tempo de Experiência (em anos)	Cargo/Função
<input type="checkbox"/> Poder público federal (Legislativo, Judiciário, Ministério Público, administração direta, indireta, empresa pública ou sociedade de economia mista, seja como estatutário, celetista, terceirizado, consultor, cargo em comissão, bolsista, estagiário etc.)		
<input type="checkbox"/> Poder público estadual ou no Distrito Federal (Legislativo, Judiciário, Ministério Público, administração direta, indireta, empresa pública ou sociedade de economia mista, seja como estatutário, celetista, terceirizado, consultor, cargo em comissão, bolsista, estagiário etc.)		
<input type="checkbox"/> Poder público municipal (Legislativo, administração direta, indireta, empresa pública ou sociedade de economia mista, seja como estatutário, celetista, terceirizado, consultor, cargo em comissão, bolsista, estagiário etc.).		
<input type="checkbox"/> Empresa privada (com ou sem carteira assinada ou estagiário)		
<input type="checkbox"/> Entidade sem fins lucrativos (com ou sem carteira assinada ou estagiário)		
10. Quando foi realizado o último curso de aperfeiçoamento/treinamento? <input type="checkbox"/> Há menos de 1 ano <input type="checkbox"/> 1 -2 anos <input type="checkbox"/> 3-4 anos		

5 ou mais anos

11. O curso envolveu atividades como:

- Análise de políticas públicas ou avaliação (por exemplo, análise de custo-benefício)
 - Gestão de pessoal (Liderança, gerenciamento ou supervisão)
 - Administração Financeira e Orçamentária
 - Empreendedorismo e Inovação
 - Economia
 - Direito Público e Legislação em geral
 - Gestão de Operações e Processos
 - Outras. Especificar:
-
-

Avaliação individual

12. Responda as próximas questões de acordo com suas características em relação ao seu cargo atual.

Autoavaliação de competências: em que medida concorda com as seguintes afirmações?	Discordo		<		Neutro		>		Não se aplica ao meu trabalho		
	Concordo										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Considero que minha formação acadêmica é uma condição fundamental para o desempenho das atividades no meu cargo

Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para definir problemas sociais relacionados à área de política pública na qual trabalho.

Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para coletar dados/informações de fontes primárias ou secundárias relacionados à área de política pública na qual trabalho.

Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para analisar dados/informações relacionados à área de política pública na qual trabalho.

Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para interpretar resultados de análises estatísticas.

Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para utilizar ferramentas estatísticas de pesquisa aplicada e/ou modelagem (como por exemplo: EXCEL, CALC, SPSS, STATA, R, outros).

Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para identificar e avaliar as opções e soluções para problemas relacionados à área de política pública na qual trabalho.

Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para negociar com as partes interessadas (stakeholders) sobre questões relacionados à área de política pública na qual trabalho.

Eu tenho as habilidades técnicas necessárias para lidar com o orçamento e monitoramento de despesas.

13. Responda as próximas questões de acordo com suas características em relação ao seu cargo atual.

Com que frequência você utiliza as seguintes fontes de informação para a realização de seu trabalho?	Nunca		<		Às vezes		>		Não se aplica ao meu trabalho		
	Sempre										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Resumos e/ou artigos científicos de bibliotecas científicas eletrônicas (Google Acadêmico, Portal Capes, Scielo, Spell, Web of Science).

Resultados da avaliação dos programas públicos relacionados à área de política pública na qual trabalho (por exemplo, análises de eficiência, eficácia e/ou impacto).

Documentos e relatórios do governo.

Dados históricos (financeiros, populacionais, registros internos da Secretaria, atas, documentos, outros).

Experiência pessoal ou opinião.

Informações fornecidas por grupos de interesse (por exemplo, sindicatos, conselhos, indústrias, organizações não governamentais).

Mídias sociais (Facebook, Instagram, Twitter, canais de notícias).

Mídias tradicionais (Jornais de notícias, telejornais).

Equipes gerenciais

14. Você coordena ou dirige uma ou mais equipes no cargo atual?

Sim, se sim quantas equipes _____ e quais equipes?

Não, pule para a questão 15.

15. Considerando todos os subordinados hierárquicos, quantas pessoas fazem parte da(s) equipe(s) que você coordena/dirige?

Orçamento & Capacitação

17. A secretaria possui orçamento dedicado à capacitação dos servidores, capital e custeio? Sim. Não. Não sei.

18. A secretaria possui orçamento dedicado à melhoria contínua de equipamentos e/ou recursos tecnológicos? Sim. Não. Não sei.

19. A secretaria possui uma política de capacitação profissional? Sim. Não. Não sei.

Avaliação dos procedimentos e recursos organizacionais

20. O setor/departamento em que atua está designada para realizar tarefas específicas relacionadas a políticas públicas? Sim. Não.

Se **sim**, quais:

Formulação/Elaboração de alternativas para os problemas públicos;

Análise de políticas públicas para tomada de decisão;

Implementação de políticas públicas;

Avaliação/Monitoramento de políticas públicas;

Outros: _____

21. Responda as próximas questões de acordo com suas características de sua secretaria.

No contexto do seu setor/departamento, até que ponto você concorda com as seguintes afirmações?

Discordo	<	Neutro	>	Concordo						
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

A Secretaria na qual trabalho tem equipamentos (computadores, telefones, projetores, vídeo ou web conferência) necessários para a realização adequada das atividades.

A Secretaria tem softwares e aplicativos (processamento e análise de dados estatísticos; acompanhamento de políticas públicas; sistemas de análise e monitoramento de políticas públicas; gerenciamento interno) necessários para a realização adequada das atividades.

As decisões tomadas pela Secretaria são baseadas em evidências.

A Secretaria considera as informações das partes interessadas (stakeholders), quando

necessário, para a tomada de decisão sobre as políticas públicas..

A Secretaria elabora e mantém atualizados bancos de dados sobre os resultados

relacionados à área de política pública na qual atua..

Os dados internos da Secretaria (relatórios, atas, documentos) são suficientes para a

tomada de decisão sobre as políticas públicas.

Os dados internos da Secretaria (relatórios, atas, documentos) são de qualidade, em se

tratando da tomada de decisão sobre as políticas públicas.

As unidades e escritórios da Secretaria colaboram umas com as outras.

Eu recebo feedback regular sobre o meu desempenho individual.

22. Responda as próximas questões de acordo com as características de sua secretaria.

Com que frequência a Secretaria realiza tais atividades?	Nunca	◀		▶		Às vezes					
	Sempre	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

A secretaria elabora e emite relatórios sobre as políticas públicas coordenadas.

A secretaria elabora e emite relatórios sobre as atividades realizadas.

A secretaria desenvolve atividades internas, como cursos e palestras, para capacitar os servidores.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS

23. Responda as questões com base nas políticas públicas (programas, ações e projetos) realizados e coordenados pela Secretaria que você atua

O setor/departamento em que você atua está designado a realizar tarefas específicas relacionadas aos processos de uma política pública?

() Sim () Não

23.1 Caso tenha respondido SIM na questão anterior, quais são as tarefas?

() Formulação/Elaboração de alternativas para os problemas públicos

() Análise de políticas públicas para a tomada de decisão

() Implementação de políticas públicas

() Avaliação/Monitoramento de políticas públicas

() Outro:

CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

24. As questões a seguir deverão ser respondidas com base nas políticas/programas desenvolvidos pela Secretaria, política estaduais. Avalie o seu nível de concordância.

Quanto mais próximo a 0 (zero), maior o nível de discordância.

Quanto mais próximo a 10 (dez), maior o nível de concordância.

Considere o meio da escala para respostas neutras.

As demandas por ações, programas e projetos:	Discordo	◀		▶		Concordo				
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

As demandas recebidas pela Secretaria são selecionadas com base em evidências

observadas no Estado de Minas Gerais

A Secretaria levanta informações sobre programas, ações e projetos anteriormente

adotados que visavam combater o mesmo problema.

Quanto a definição de objetivos dos programas, ações e projetos desenvolvidos pela Secretaria

Os objetivos traçados pelos programas, ações e projetos são descritos de forma clara

Quanto ao desenho/elaboração dos programas, das ações e dos projetos:

O desenho das ações, programas e projetos permitem que os objetivos sejam alcançados

Os custos e os benefícios são estimados durante a elaboração das ações, programas e projetos.

Durante a elaboração das ações, programas e projetos são definidos indicadores para avaliar o desenvolvimento do trabalho.

Durante a elaboração das ações, programas e projetos são analisadas as possíveis

articulações com outras políticas em curso no Brasil

São estimados os impactos orçamentários-financeiros no exercício em que deva entrar em vigor as ações, programas e projetos e nos anos subsequentes.

São analisados fatores internos e externos que possam contribuir, atrapalhar ou mesmo inviabilizar as ações, programas e projetos.

Quanto a implementação, monitoramento e avaliação das ações, programas e projetos:

A Secretaria acompanha a implementação das ações, programas e projetos.

A Secretaria avalia os resultados alcançados pelas ações, programas e projetos

25. Quais são as barreiras enfrentadas pela Secretaria para desenvolver as ações, programas e projetos?

- () Política
- () Recursos Financeiros
- () Recursos Humanos
- () Recursos Tecnológicos
- () Outros

Estrutura Governança & Planejamento

26. Existem comitês internos/colegiados para tomada de decisão? Sim. Não. Não sei.

27. Existe de planejamento estratégico? Sim. Não, pule para questão 25. Não sei.

28. Existe o monitoramento do planejamento estratégico? Sim. Não. Não sei.

Avaliação do ambiente externo

29. Responda as próximas questões de acordo com o aspecto relacional da secretaria com o ambiente externo.

Avalie o seu nível de concordância quanto ao relacionamento da Secretaria com seu ambiente externo.

Quanto mais próximo a 0 (zero), maior o nível de discordância.

Quanto mais próximo a 10 (dez), maior o nível de concordância.

Considere o meio da escala para respostas neutras.

Deixe em branco caso a afirmativa não se aplica à sua Secretaria

No contexto de sua secretaria, até que ponto você concorda com as seguintes afirmações?	Discordo	<	Neutro	>	Concordo						
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

O setor/departamento é consultado por outros órgãos para disponibilizar dados e informações.

O setor/departamento trabalha/interage com as outras secretarias de governo.

O setor/departamento trabalha/interage com a esfera federal de governo (ministérios e suas secretarias).

O setor/departamento trabalha/interage com institutos de pesquisa, escolas de governo ou universidades.

O setor/departamento trabalha/interage com a esfera municipal de governo (prefeituras e suas secretarias).

A sociedade entende os desafios e as restrições que o governo estadual enfrenta.

30. Responda as próximas questões de acordo com o aspecto relacional da secretaria com o ambiente externo.

Com que frequência a secretaria se relaciona com?	Nunca	<	Às vezes	>							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
			Sempre								

O setor/departamento participa de reuniões com conselhos ou comissões participativas.

Os dirigentes da pasta participam de reuniões com parlamentares (poder legislativo).

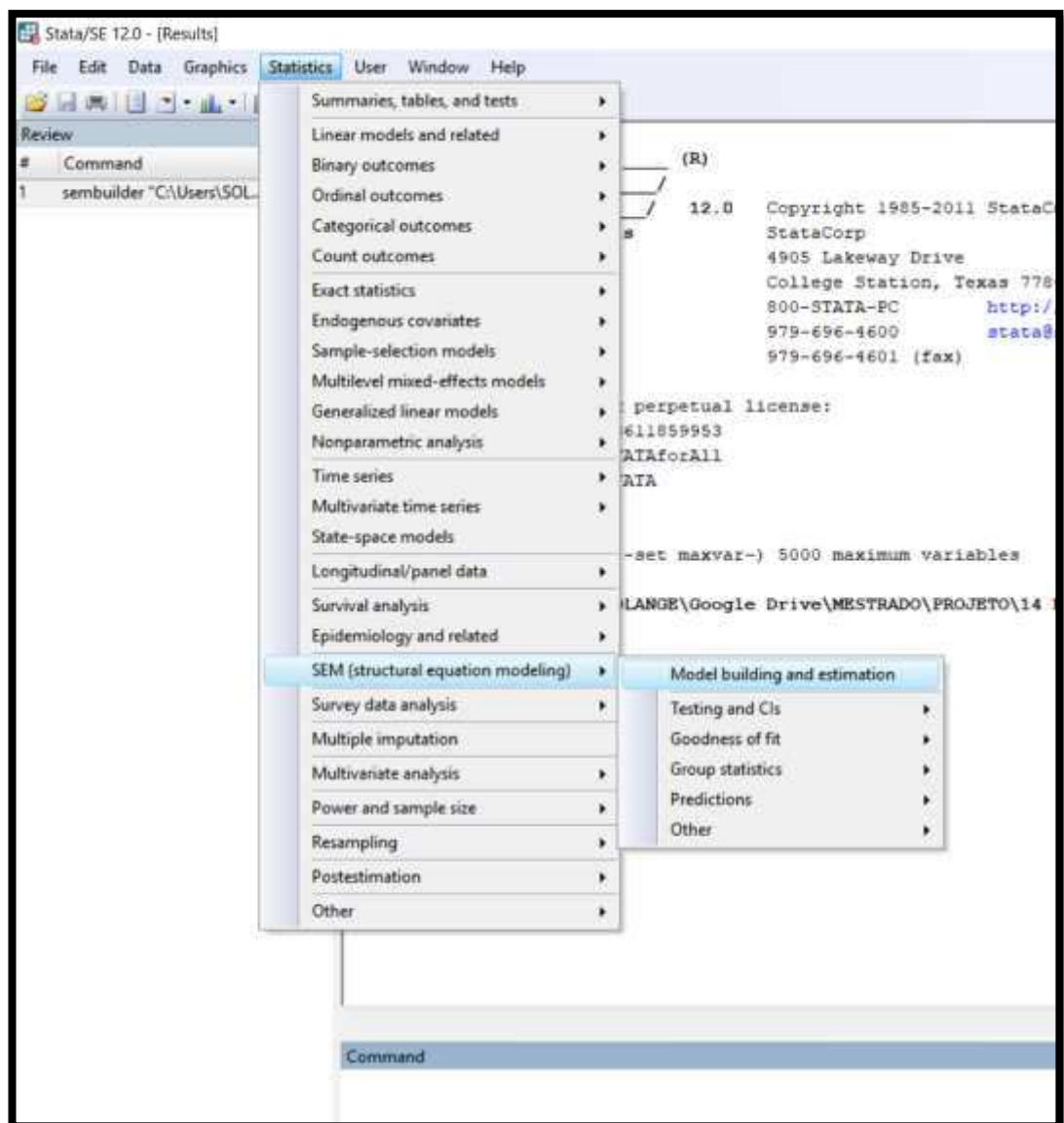
Os dirigentes da pasta participam de reuniões com representantes do Judiciário, Ministério Público e os órgãos de controle.

Você tem interesse em receber os resultados da pesquisa? () Sim () Não

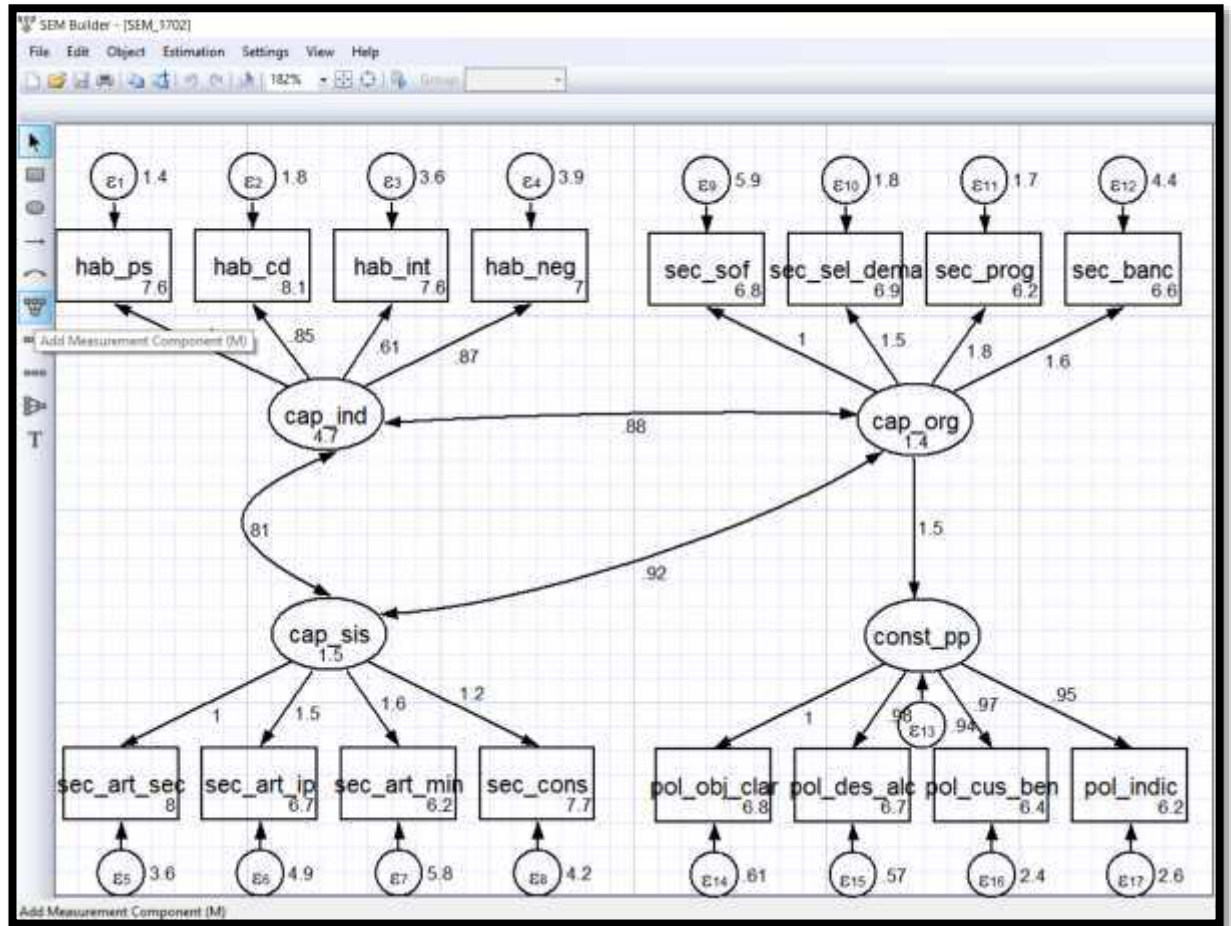
Caso tenha interesse em receber os resultados da pesquisa informe seu e-mail:

APÊNDICE C – TUTORIAL PARA APLICAR MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS

Após formatar os dados do questionário abra a tabela no programa Stata, selecione a opção Statistics → SEM (Structural Equation Modeling) → Model Building and estimation.

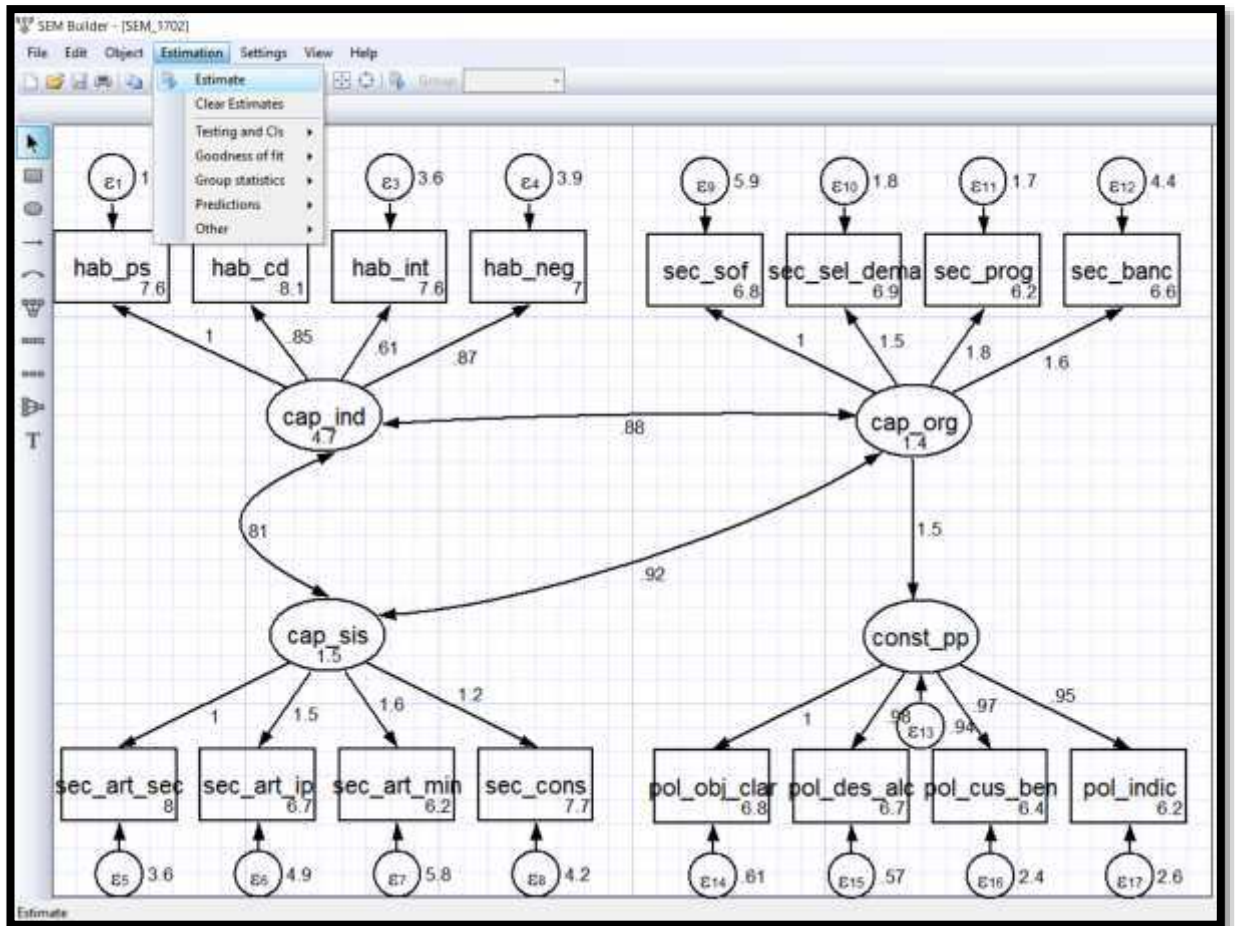


Após a seleção abrirá uma tela para desenhar o diagrama de caminhos do modelo de equações estruturais, devem ser selecionadas as variáveis que formam os constructos e estabelecer a relação entre os constructos. Os itens para desenhar o diagrama estão dispostos na lateral à esquerda.



Com o diagrama de caminhos construído seleciona-se → Estimation → Estimate Reporting. E insere-se o nível de confiança, por exemplo: 90% ou 95%. Na aba Reporting seleciona-se a opção: Display standardized coefficients and values.

Após esse passo retorna-se para a página inicial para analisar as informações geradas. E insere-se os comandos: (1) estat gof, stats(all); (2) estat eqgof e (3) estat mindices. Serão gerados os índices de ajustamento do modelo que deverão ser analisados conforme apresentado no trabalho.



APÊNDICE D – TABELA AVE

Tabela 11 - Correlação entre as variáveis do estudo.

	hab_ps	hab_cd	hab_int	hab_neg	sec_art_sec	sec_art_ip	sec_art_min	sec_cons	sec_sof	sec_sel_dema	sec_prog	sec_banc	pol_obj_clar	pol_des_alc	pol_cus_ben	pol_indic
hab_ps	1															
hab_cd	0.7148	1														
hab_int	0.4775	0.4985	1													
hab_neg	0.6225	0.5198	0.4134	1												
sec_art_sec	0.1333	0.0828	0.0426	0.1737	1											
sec_art_ip	0.1788	0.1379	0.1381	0.1362	0.328	1										
sec_art_min	0.072	0.1035	0.045	0.0982	0.2978	0.4771	1									
sec_cons	0.2516	0.2305	0.2467	0.2614	0.366	0.328	0.3503	1								
sec_sof	0.0797	0.0874	0.0732	0.0366	0.2282	0.2031	0.1468	0.2176	1							
sec_sel_dema	0.2707	0.2417	0.2299	0.2124	0.284	0.3291	0.3384	0.3178	0.3187	1						
sec_prog	0.1964	0.2165	0.1326	0.2032	0.3576	0.3032	0.3136	0.2856	0.3957	0.7053	1					
sec_banc	0.2009	0.2612	0.212	0.1693	0.2485	0.1978	0.2765	0.2704	0.507	0.4962	0.558	1				
pol_obj_clar	0.2574	0.2431	0.1818	0.2422	0.316	0.2907	0.3267	0.2772	0.3016	0.6562	0.7184	0.5426	1			
pol_des_alc	0.252	0.2678	0.1888	0.1907	0.2881	0.3183	0.3561	0.3166	0.2701	0.6802	0.6876	0.5742	0.8828	1		
pol_cus_ben	0.1792	0.1866	0.0886	0.1713	0.2611	0.2784	0.301	0.1802	0.238	0.5242	0.6502	0.4546	0.723	0.7142	1	
pol_indic	0.1463	0.1947	0.1074	0.1545	0.226	0.2824	0.3434	0.2736	0.2568	0.5394	0.6059	0.4722	0.6883	0.7067	0.717	1

Fonte: Resultado da Pesquisa.