



Eixo Temático: 05. Administração e políticas públicas: desenho, gestão e avaliação

Capacidades Estatais e as políticas para agricultura e abastecimento alimentar em municipalidades de fronteira Argentina-Brasil-Paraguai¹

Silvia Aparecida Zimmermann, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
Biancca Scarpeline de Castro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
Maria Alejandra Nicolás, Universidade da Integração Latino Americana (UNILA)
Diana Jazmin Britze Cohene, Universidade da Integração Latino Americana (UNILA)

Resumo: A existência de burocracias e diferentes capacidades estatais são consideradas fundamentais para a longevidade e efetividade de políticas públicas. Para uma das abordagens analíticas que utilizamos em nossos estudos, as capacidades estatais podem ser divididas em capacidades técnico-administrativas (recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; instrumentos de coordenação intra e intergovernamental; estratégia de monitoramento e avaliação de ações) e capacidades político-relacionais (mecanismo de interação das burocracias executivas com atores do sistema político -canais representativos e institucionalizados para a participação da sociedade nos processos de decisão, articulação com órgãos de controle interno e externo). Em nosso artigo apresentamos resultados de pesquisa no contexto de municípios de fronteira, que teve por objetivo analisar existência (e ausência) de burocracias e capacidades estatais para tratar das políticas para agricultura e abastecimento alimentar em municípios das fronteiras entre Argentina, Brasil e Paraguai, nas cidades de Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este* e *Posadas* e *Encarnación*. Destaca-se que a Argentina e o Brasil são países federados enquanto o Paraguai tem uma administração unitária, aspectos que determinam diferentes formas de expressão das burocracias e capacidades estatais nestes países, e nas municipalidades de fronteira. A pesquisa é de abordagem qualitativa, sendo empregada revisão de documentos e entrevistas seguindo roteiro semiestruturado, realizadas com atores-chaves nas municipalidades estudadas. Os resultados preliminares da pesquisa apontam uma significativa disparidade entre as burocracias instaladas nas municipalidades estudadas, bem como ausência de ações, programas ou projetos públicos em parceria para tratar do tema da alimentação e abastecimento. Ainda, notou-se insuficiência de capacitação técnica e disponibilidade de crédito destinado ao fomento à produção, processamento e comercialização dos alimentos.

Palavras-chave: capacidades estatais; burocracia; alimentação

¹ O artigo é um primeiro ensaio de resultados encontrados em três Projetos de pesquisa: 1) "Sistemas Agroalimentares Sustentáveis na Fronteira – políticas públicas, soberania, segurança alimentar e agricultura familiar", registrado na Unila, vigente entre 2021 e 2024, coordenado por uma das autoras; 2) "Estado, políticas públicas e desenvolvimento territorial: uma análise interdisciplinar das capacidades estatais", financiado pelo Edital 16/2022 da Capes - apoio aos programas de pós-graduação emergentes e em consolidação -, coordenado por uma das autoras, vigente de setembro de 2022 a dezembro de 2025; 3) "Capacidades estatais e políticas públicas no Mercosul: uma abordagem interdisciplinar", contemplado pelo Edital 14/2021/Imea-Unila, coordenado pelo professor Flavio Gaitán (Unila) com vigência até final de 2024.



1. Introdução

O enfrentamento da insegurança alimentar é um dos problemas centrais pós pandemia da covid 19, que ampliou o índice da população em condição de fome no mundo (FAO, 2022). Nesse contexto, as iniciativas de combate à fome passam pela capacidade do Estado de implementar políticas públicas voltadas para a agricultura e o abastecimento alimentar. O foco das capacidades estatais no tema alimentar é objeto de estudo recente no contexto brasileiro, com destaque para o trabalho pioneiro de Grisa, Zimmermann e Aranha (2024)². No estudo, percebe-se que as políticas públicas locais e as capacidades da atuação estatal ganham relevância, bem como articulações e arranjos com a sociedade civil para o combate à fome e construção de melhores condições de vida da população.

A discussão em torno das capacidades estatais é um campo de estudo que abrange um amplo leque de perspectivas, desde a análise histórica do Estado desenvolvimentista até a governança e arranjos institucionais (Nunes & Perissinotto, 2022; Coelho, Guth e Loureiro, 2020; Pires & Gomide, 2011), sendo essas capacidades consideradas fundamentais para a longevidade e efetividade de políticas públicas. As capacidades estatais são uma abordagem em construção, multidimensional e flexível, capaz de relacionar diferentes aspectos da ação estatal e suas estruturas com a sociedade e o sistema econômico (Stein, 2015).

O debate das capacidades estatais na América Latina, embora não seja extenso, merece destaque. Alguns estudos têm se dedicado a análises comparativas e reflexões sobre o papel do Estado na implementação de políticas públicas e, outros abordam casos de países específicos. Repetto (2004), a partir de uma análise institucional no final da década de 1990, enfatiza a capacidade do Estado em implementar políticas públicas eficazes, que atendam às necessidades e desafios sociais da região. Garantir que essas políticas sociais sejam adequadas, justas e duradouras é relevante no contexto latino-americano, marcado pela diversidade e pela desigualdade. O volume "Capacidades Estatais. Dez textos fundamentais" (CAF, 2015) reúne contribuições de destacados autores como Guillermo O'Donnell, Mauricio Cárdenas, Michael Mann, Daniel Ziblatt e Oscar Oszlak, entre outros. Cada autor apresenta diferentes perspectivas sobre as capacidades estatais na América Latina, abordando sua natureza multidimensional e incluindo aspectos como a capacidade fiscal, administrativa, o poder infraestrutural e a expertise profissional institucionalizada na burocracia. Os textos discutem assuntos relevantes como o fortalecimento da democracia, o Estado de Direito, a resolução de conflitos internacionais e a capacidade do Estado em fornecer bens públicos. Essas reflexões são centrais para a discussão sobre as capacidades estatais na América Latina e seu impacto no desenvolvimento socioeconômico dos países da região. Urteaga Quispe (2017) discute a capacidade desigual do Estado na América Latina a partir da perspectiva do institucionalismo histórico. Para o autor, os principais fatores estruturais que determinaram a capacidade estatal na América Latina são as instituições de administração

² O estudo deu origem ao Projeto “Construção de capacidades estatais para transformação dos sistemas agroalimentares: uma análise das políticas alimentares nas capitais brasileiras”, coordenado pela profa. Cátia Grisa (UFRGS), aprovado na Chamada Universal CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021, vigente até 2025.



pública, o tipo de coalizão governante e as relações de produção. Estes fatores políticos, sociais, econômicos, ideológicos e institucionais foram fundamentais na construção da capacidade estatal bem-sucedida em países como Chile e Uruguai, e deficitária no Peru ou Colômbia.

Os países latino-americanos têm diferentes estruturas e dinâmicas políticas, que comportam distintas condições para gerir políticas públicas. Com o intuito de identificar diferenças, este artigo analisa a presença (e ausência) de capacidades estatais, com foco na dimensão burocrática, para a implementação de políticas para agricultura e abastecimento alimentar em municípios situados nas fronteiras entre os países da Argentina, Brasil e Paraguai. As cidades especificamente analisadas são *Puerto Iguazú (AR)*, *Foz do Iguaçu (BR)* e *Ciudad del Este (PY)*, *Posadas (AR)* e *Encarnación (PY)* (Figura 1). Este estudo se justifica pela possibilidade de identificar as especificidades das capacidades e políticas locais, relacionando-as com as características institucionais de cada país (o fato de ser um país federativo ou unitário, por exemplo). Além disso, visa identificar desafios e oportunidades específicos das áreas de fronteira, que precisam conviver simultaneamente com dinâmicas sociais e culturais estabelecidas nas relações de proximidade e familiaridade entre os cidadãos, e regras oficiais de trocas e trânsito, impostas, em geral, pelo governo central (distante do espaço fronteiriço).

Nesse contexto, a pesquisa é relevante tanto para promover a criação de políticas coordenadas entre Argentina, Brasil e Paraguai, melhorando a gestão dos recursos e beneficiando as populações locais, bem como para identificar e disseminar políticas inovadoras adequadas às necessidades locais e que levem em consideração as estruturas políticas de cada país. Além disso, a pesquisa contribui para a literatura sobre capacidades estatais em áreas de fronteira na América Latina, um tema que vem sendo pouco explorado, proporcionando *insights* a pesquisadores(as) e formuladores(as) de políticas para entender os desafios e soluções para regiões semelhantes.

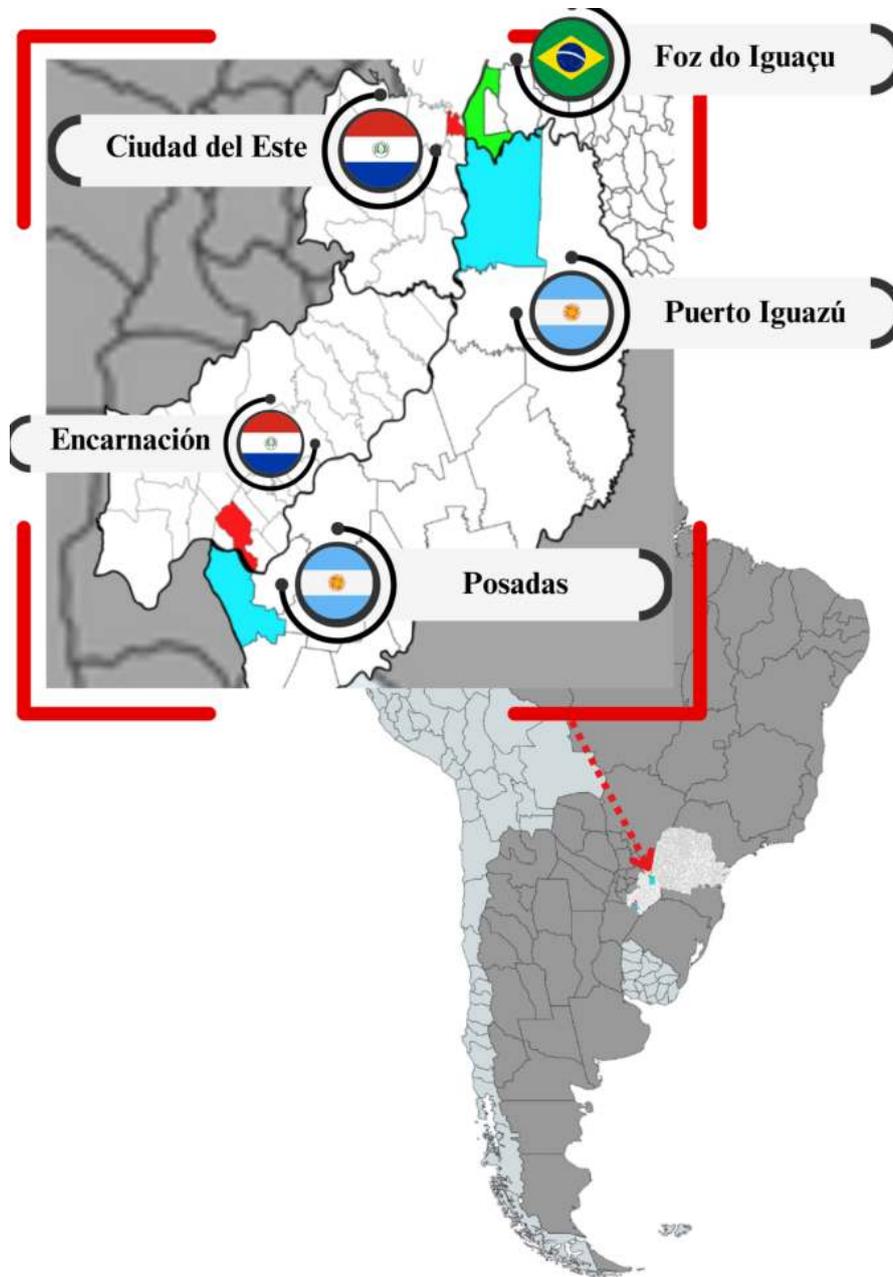


Figura 1. Localização dos municípios estudados na pesquisa de campo.
Fonte: elaboração própria, 2024.

A pesquisa tem abordagem qualitativa, sendo empregada revisão de documentos e entrevistas a partir de um roteiro semiestruturado, realizadas com atores-chaves nas municipalidades mencionadas. Parte da equipe de pesquisa se localiza em Foz do Iguazu e já acumula estudos nos municípios de *Ciudad del Este* e *Puerto Iguazú* (Zimmermann & Wesz, 2023; Cohene, 2021). Contudo, entre 2023 e 2024 foram realizadas nesses municípios onze novas entrevistas com gestores públicos (secretários municipais,



administradores, diretores, agrônomos e agricultores) tratando dos temas aqui analisados. Já *Posadas* e *Encarnación* foram visitadas em julho de 2023, quando foram realizadas dez entrevistas com gestores de políticas públicas, secretários dos municípios, agricultores e com a equipe da Ministra do Departamento de *Misiones*. Na sequência, as entrevistas foram transcritas e analisadas conforme as capacidades técnico-administrativas, sobretudo burocráticas, foco deste artigo.

O presente artigo está estruturado em mais três seções, para além desta introdução. Na primeira, buscamos aprofundar o tema das capacidades estatais destacando o lugar da burocracia. Na segunda, descrevemos os estados da Argentina, Brasil e Paraguai e como se estruturam suas municipalidades e burocracias nacionais. Na terceira, descrevemos com mais detalhes os contextos das municipalidades estudadas e as capacidades estatais encontradas (ou não) para tratar das políticas para a agricultura e abastecimento alimentar.

1. Capacidades Estatais e o lugar da Burocracia

A abordagem das capacidades estatais surge na década de 1960, como uma tentativa de compreender o papel do Estado no desenvolvimento, sendo que nessa discussão é possível apontar duas vertentes, que se diferem em virtude do objeto de pesquisa (Nunes, 2020). A primeira, refere-se aos processos de construção dos Estado Nação, sendo a obra de Tilly (1975) referência para os estudos das condições e processos de formação dos estados europeus ocidentais. A segunda vertente diz respeito aos processos que fornecem capacitação para os estados produzirem políticas públicas, sendo o livro de Mann (2012) uma obra seminal que discute fontes de poder (ideológico, econômico, militar e político) na construção dos estados modernos.

Nos primeiros estudos sobre o tema foram enfatizadas as competências técnicas-administrativas do funcionamento do estado. No entanto, mudanças na sociedade, mobilizadas pela globalização, pela interdependência entre atores estatais e não estatais, além da emergência de redes auto-organizadas na realização de políticas públicas, estimularam a ampliação de tal perspectiva. Assim, estudos mais recentes sobre capacidades estatais também valorizaram as habilidades políticas-relacionais, entendidas como necessárias para o Estado alcançar seus objetivos (Pires & Gomide, 2016).

Lindvall & Teorell (2016) entendem que uma teoria geral da capacidade do Estado precisa explicar como as autoridades empregam recursos e quais instrumentos de política pública são utilizados para exercer poder sobre a população de um determinado território. Embora se entenda que tal teoria discuta a manutenção da ordem territorial, e aborde as habilidades e recursos necessários, não há consenso na literatura quanto à definição específica de capacidades estatais (Akbar & Ostermann, 2015).

Para o *World Bank* (1997), esse conceito trata da capacidade de empreender e promover ações coletivas de forma eficiente. Skocpol (1985) define capacidades estatais como a habilidade do estado implementar objetivos mesmo com a oposição de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas difíceis. Para Xu, Ramesh & Howlett (2015), as capacidades estatais se dividem em recursos e capacidades individuais, organizacionais e sistêmicas, que são combinados com habilidades e competências analíticas, operacionais e políticas. Nessa proposição, os autores



reconhecem que diferentes atores se articulam com o governo na realização de políticas, e que tais capacidades e habilidades são necessárias em todos os processos políticos. Tratando especificamente das esferas municipais, Grin, Demarco e Abrucio (2021) definem capacidade estatal como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando alcançar seus objetivos e superar restrições.

Portanto, nota-se que o conceito de capacidades estatais é multidimensional, sendo sete as dimensões mais frequentemente mencionadas na literatura (Cingolani, 2013):

- 1º. Dimensão coercitiva/militar, que consiste na capacidade do Estado de monopolizar o poder coercitivo;
- 2º Dimensão fiscal que se refere à capacidade estatal de cobrar os impostos e utilizar tais recursos;
- 3º. Dimensão administrativa ou de implementação, pautada na existência de uma burocracia profissional e insulada;
- 4º. Dimensão transformativa, que trata da capacidade do estado de intervir no sistema produtivo e moldar a economia;
- 5º. Dimensão relacional ou cobertura territorial, que busca capturar a capilaridade do estado e sua conexão com os diversos grupos da sociedade;
- 6º. Dimensão legal, focando o papel do Estado em garantir compromissos e a execução de contratos;
- 7º. Dimensão política, referindo-se ao nível de poder acumulado pelos líderes eleitos para induzir as prioridades entre os diferentes atores institucionais (partidos, Congressos, Câmaras etc.).

Essa lista de dimensões relacionadas à capacidade estatal não é exaustiva, sendo possível encontrar autores que propõem outros atributos ao conceito. O presente trabalho se pauta pela proposta de Pires & Gomide (2018), que destacam as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais da capacidade estatal em sociedades democráticas. A dimensão técnico-administrativa envolve a habilidade de implementar as políticas públicas. Trata da existência de uma burocracia profissionalizada e competente, dotada de recursos para coordenar estratégias em diferentes níveis de governo. A dimensão político-relacional refere-se à habilidade de incluir múltiplos atores no processo de políticas públicas, ampliando a interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político-representativo, ao mesmo tempo em que permite aos governos eleitos fazerem valer suas prioridades (Pires & Gomide, 2018). Para os autores, as capacidades estatais são determinadas pelos arranjos institucionais de cada sociedade. Tais arranjos consistem em conjuntos de regras, mecanismos e processos que definem como são coordenados atores e interesses (Gomide & Pires, 2014).

Muitos estudos brasileiros têm discutido as capacidades estatais e sua relação com as políticas públicas. Dentre os estudos verifica-se que organizações profissionalizadas e mecanismos de coordenação (capacidades técnico-administrativas) geram mais eficácia nas políticas públicas. Já a existência de capacidades político-relacionais, pautadas por canais de participação, gera inovação para as políticas públicas (Pires & Gomide, 2016). Outros estudos mostram que a autonomia da secretaria responsável pela política, aliada à interação com os diferentes envolvidos com a política, gera sua melhor implementação (Segatto *et al.*, 2021). A capacidade de planejamento também é utilizada como



aproximação analítica (*proxy*) para a capacidade administrativa dos municípios. Nesse caso, argumenta-se que a debilidade do planejamento municipal reflete a baixa capacidade administrativa e, portanto, a ineficácia dos planos realizados (Lima *et al.*, 2020). Destaca-se o estudo de Grin *et al.* (2018) que analisaram, a partir da aplicação de estatística multivariada, as capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionais dos municípios brasileiros em relação a seu desempenho fiscal. Esse estudo identificou que o número de servidores, sua capacitação, a existência de conselhos de políticas públicas e de consórcios intermunicipais são fatores que explicam melhor o resultado da política fiscal municipal. Já Gomide, Machado & Lins (2022, p. 16) apontam que as “burocracias públicas baseadas no mérito, dotadas de autonomia e de recursos adequados, e que interagem entre si e com a sociedade, estariam positivamente associadas a organizações eficazes” em termos de implementação de políticas. No entanto, seus estudos, baseados nas percepções dos próprios burocratas brasileiros, identificaram somente a relação da variável “autonomia burocrática” com a eficácia organizacional.

Esses estudos têm em comum a concepção de que construir capacidades de Estado é uma condição necessária para os governos atingirem seus objetivos. Em outras palavras, “a ausência de certas capacidades pode impactar o desenvolvimento de inúmeras políticas e reduzir o alcance das ações governamentais” (Grin *et al.*, 2021, p. 49). Dentre essas capacidades a burocrática tem se destacado, com o consenso de que a “qualidade” da burocracia influencia diretamente no desempenho governamental (Papi, Santos & Seidi, 2024). No entanto, há diferentes estratégias para definir e medir essa “qualidade”. Sátyro, Cunha & Campos (2016), por exemplo, estabeleceram os vínculos empregatícios e a educação formal como medida dessa qualidade. Cardoso & Marengo (2019) utilizam a quantidade de servidores por habitante e a capacitação desses servidores para medir a “qualidade” da burocracia local. Já Souza (2015) utiliza o índice de “qualidade” da burocracia brasileira composto por quatro dimensões: tipo de recrutamento, grau de profissionalização da burocracia, organização interna e controle da burocracia.

O presente trabalho complementa o rol de estudos que possuem o objetivo de analisar a presença (e ausência) de capacidades estatais, com foco nas capacidades burocráticas, e seus resultados sobre as políticas para agricultura e abastecimento alimentar em municípios situados nas fronteiras entre Argentina, Brasil e Paraguai. Como *proxy* das capacidades técnico-administrativas, este trabalho considerou os recursos humanos (disponibilidade e capacitação) e desenvolvimento organizacional (estruturas administrativas responsáveis pela política) relacionados à agricultura e ao abastecimento alimentar de cada município.

3. Argentina, Brasil, Paraguai - municipalidades e a burocracia

O Paraguai é uma república unitária, composta por 17 departamentos, que por sua vez se dividem em 254 municípios e distritos (Sili & Rodríguez, 2017). Nesse país, os departamentos têm autonomia limitada e são subordinados ao governo central em Assunção. Já o Brasil e a Argentina são países federativos em que o poder é compartilhado entre o governo central e entidades subnacionais. Tais entidades subnacionais têm autonomia política e administrativa garantida pela constituição, com



competências para legislar sobre seus territórios. O Brasil é composto por 26 estados federados, subdivididos em 5570 municípios e a Argentina possui 23 províncias, 378 departamentos, 2278 municípios e entes locais, além da cidade autônoma de Buenos Aires.

Os três países convivem com diferentes formas de recrutamento de burocratas. Enquanto a constituição federal brasileira (Brasil, 1988) buscou restringir o acesso ao cargo público por meio de concursos, cargos de confiança³ e contratos temporários (Souza, 2015), na Argentina essa restrição não foi estabelecida, sendo que desde 1989, vêm ocorrendo alterações normativas em relação à contratação de servidores na administração pública nacional. Atualmente, coexistem três tipos distintos de regimes de contratação na Argentina: contratos de planta permanente (que podem ser acessados mediante concurso ou não); contratos de tempo determinado ou de planta transitória; e os "contratados", categoria que inclui servidores que prestam serviços como autônomos, seja por meio de um organismo internacional ou ente público (Fernández & González, 2020)⁴. Segundo relatório do *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento* - CIPPEC (Solano *et al.*, 2022), o emprego público na Argentina apresenta diversas complexidades e é caracterizado por uma heterogeneidade vertical relacionada à organização federal. Essa complexidade é resultado dos processos de descentralização administrativa iniciados na década de 1970 e intensificados na década de 1990, resultando na concentração de 80% dos empregos públicos do país nas províncias e municípios. O relatório também destaca a coexistência de níveis reduzidos de coordenação, elevada fragmentação, e desigualdades salariais e nas condições de trabalho, resultantes dos diferentes regimes de contratação. Já no Paraguai o setor público possui alta informalidade, com admissões e promoções muitas vezes baseadas em filiações políticas, com pouca memória institucional (Polga-Hecimovich, 2019).

Vários estudos têm buscado medir a capacidade e eficiência da burocracia nos países da América Latina (Polga-Hecimovich, 2019; Afonso, Romero & Monsalve, 2013; Afonso & Fraga, 2024). Nesses estudos, em geral, o Paraguai aparece com a menor capacidade burocrática, justamente pela sua estratégia de contratação de força de trabalho (Polga-Hecimovich, 2019). O Brasil é apontado por possuir grande desigualdade em sua capacidade burocrática, com ilha de excelência, convivendo com agências de baixo desempenho (Gomide, Machado & Lins, 2022). A Argentina aparece pouco atrás do Brasil em termos de qualidade da burocracia (Souza, 2015). Uma similaridade entre Argentina e Brasil é que ambos passaram por processos de descentralização de responsabilidades e competências do governo central para os entes subnacionais, o que resultou na ampliação das demandas para os entes municipais.

³ Os cargos de confiança no Brasil têm diferentes níveis (1,2,3,4,5 e 6) em função da atividade exercida (Direção, Chefia e Assessoramento), que implicam diferentes remunerações (Souza, 2022).

⁴ A classificação do emprego público do governo da Argentina descreve os tipos de contratação: i) Contrato: Contrato por tempo determinado, Contrato por tempo indeterminado, Contrato por prazo eventual, Contrato a tempo parcial; ii) Quadro Permanente: Concorrência, Nomeação temporária para cargo de quadro permanente, Regime de estabilidade não competitivo (quadro permanente), Forças Armadas e Carreira de Segurança; iii) Planta Temporária: Designação responsável pela planta temporária; iv) Locação: locação dos serviços (mediante financiamento interno ou externo), Locação dos trabalhos, Assistência técnica e outras modalidades de contratação de serviços pessoais; v) Outros: Bolsa, Estágio, Carga Aula, Outros (Argentina, 2024).



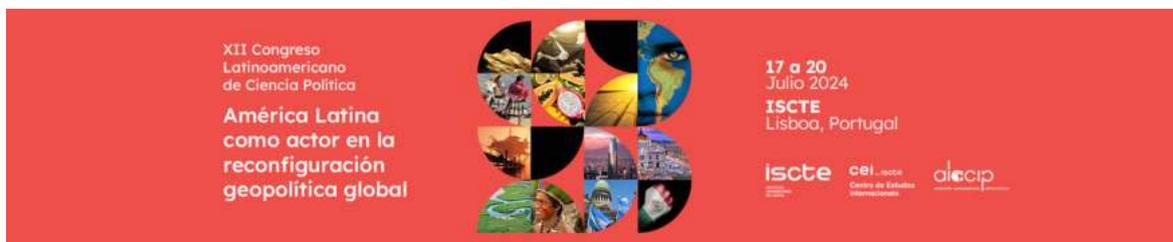
Os municípios estudados igualmente apresentam muita disparidade em termos de capacidade burocrática. Foz do Iguaçu, cidade brasileira com aproximadamente 260 mil habitantes, possui em sua estrutura 6.549 funcionários na administração pública direta, sendo desses 87,4% funcionários concursados e 3,2% comissionados. De acordo com dados de 2018, a maior parte desses funcionários (65,8%) possuíam ensino superior ou pós-graduação (Munic, 2018), o que evidencia a alta capacitação dos agentes públicos no município considerado.

No caso dos municípios argentinos estudados, Posadas, com 393 mil habitantes (INDEC, 2024), possui 35.744 funcionários atuando na administração pública, defesa e assistência social (IPEC, 2023). *Puerto Iguazú*, possui uma população estimada em 100 mil habitantes (INDEC, 2024), e aproximadamente 800 funcionários na Prefeitura, entre permanentes (planta permanente), bolsistas (*becados*) e contratados. Destes, estima-se que entre 60 a 70% são contratados, com vínculos temporários (informações obtidas por meio de entrevistas). Este vínculo pode se tornar permanente (planta permanente) após um tempo considerável de contrato (estima-se cerca de 15 anos), quando já se tem “muita história” e “já passou por vários prefeitos”. Foi mencionado que os bolsistas (*becados*) na prefeitura de *Puerto Iguazu* recebem menos que os demais funcionários, mas têm uma carga horária menor, cerca de meio dia, havendo muita rotatividade nesses cargos. A principal reclamação nas entrevistas foi a falta de servidores qualificados no serviço público local, inclusive com vínculos mais permanentes.

Destaca-se que diversos órgãos da província de *Misiones (AR)* e do município de *Puerto Iguazú* não disponibilizam de forma transparente os dados referentes ao funcionalismo público. Estudos indicam que a fonte de dados mais completa que existe na atualidade sobre estatísticas de emprego público na Argentina é o registro administrativo das contribuições feitas aos diferentes sistemas de segurança social, gerado pela Administração Federal de Rendimentos Públicos (AFIP). No entanto, há inconvenientes relacionados principalmente à falta de informação proveniente do âmbito municipal, onde um número relevante de instituições não comunica suas listas de trabalhadores à AFIP, ou, quando o fazem, apresentam as informações de maneira irregular (MTESS-SPEEL, 2017). Em contrapartida, no Executivo Federal, a realidade é distinta. A Secretaria de Desenvolvimento e Modernização do Emprego Público possui informações estatísticas atualizadas (ano 2023) através da Base Integrada de Informação de Emprego Público e Salários no Setor Público Nacional (BIEP)⁵. Esta constitui um plano integral de administração das informações sobre o capital humano dos recursos que compõem e prestam serviços nas entidades e jurisdições abrangidas pelo âmbito da Administração Financeira e dos Sistemas de Controle do Sector Público Nacional.

Entre os municípios paraguaios, *Ciudad del Este*, considerado o segundo maior município nacional, conta com 313 mil habitantes (INE, 2024a) e cerca de 3.035 funcionários públicos, dos quais 513 são permanentes e 2.522 contratados (MCDE, 2024). *Encarnación*, terceiro maior município do país com 147 mil habitantes (INE, 2024b), conta com 3.502 funcionários, sendo 606 permanentes, 2.889 contratados e sete comissionados (*Encarnación*, 2024a). Esses números são aproximados, uma vez que não

⁵ A BIEP é disponibilizada através de um portal público com acesso aos bancos de dados. Consultar para mais informações: <https://biep.miportal.gob.ar/apps/directorio/>



existe um documento oficial indicando o número de funcionários e o seu regime de contratação⁶.

Destaca-se que as Prefeituras estudadas do Paraguai são regidas pela Lei Orgânica Municipal (LOM) n° 3966/2010, em que se estabelece sua estrutura, funções, responsabilidades, dentre outras questões (Paraguai, 2010). Ademais, a contratação de funcionários pelas Prefeituras no Paraguai é regida pela Lei n° 2051/2003 de Contratações Públicas, e os contratos municipais devem ser auditados pela Unidade Técnica e Regulatória Central do Ministério das Finanças, e regulados pela Lei n° 1626/00 da Função Pública, que estabelece as condições de acesso ao cargo público municipal, os direitos e obrigações no desempenho de suas funções, as condições para a aplicação de sanções por infrações da lei e por violações da lei e aos regulamentos municipais (Opaci, 2004).

Assim, apesar da LOM orientar uma estrutura municipal dividida em Comissões, *Ciudad del Este* se organiza em Direções, que por sua vez se reorganizam em divisões específicas (Cohene, 2021). Nos documentos desta Prefeitura não há explicações do porquê a organização em Direções, tampouco o que diferencia esta estrutura de uma Comissão. Nota-se uma grande fragilidade na transparência da organização política administrativa de *Ciudad del Este*, visto que as informações não estão disponíveis nos sites oficiais da Prefeitura, e quanto existem informações, não estão disponibilizadas de forma clara (Cohene, 2021). A prefeitura de *Encarnación* também não esclarece sua forma de organização, sendo possível observar que as dependências podem ser diretorias, secretarias ou conselhos. Nos sites oficiais de *Encarnación* constatou-se que o organograma da prefeitura não está atualizado, pois faltam dependências que já existem no site como diretoria. Deve-se enfatizar que a prefeitura de *Encarnación* também não esclarece as diferenças de atribuição das estruturas encontradas.

A equipe municipal pode ser dividida nas seguintes categorias: i) Nomeados: são funcionários públicos regidos pelo estatuto do serviço público; ii) Contratados: pessoal regido pelo código civil, na categoria de contratos temporários; iii) Diaristas: regidos pelo Código do Trabalho, com pagamento do Instituto de Previsão Social (IPS). Na prática, as categorias podem não ser tão claras, pois os trabalhadores contratados geralmente têm uma renovação permanente de seu contrato; e em outros casos, eles não são mais nomeados como funcionários públicos (Sili e Rodríguez, 2017, p. 69).

⁶ Para identificar o quantitativo de funcionários nas prefeituras paraguaias foi realizada uma estimativa a partir de planilhas mensais dos funcionários, disponibilizadas nos sites das prefeituras. Essa contagem se realizou por meio de um filtro da coluna de “Estado” de vínculo e do comando de busca de palavras. Nessas listas, os nomes de alguns funcionários se repetem, sendo um fator que altera a quantidade total. Além disso, ambas as prefeituras não disponibilizam em sua totalidade o nível de escolaridade dos funcionários, frequentemente utilizando a expressão “sem especificar”.



4. Capacidades Estatais no campo da agricultura e abastecimento alimentar: um panorama geral sobre as burocracias instaladas

Entre os municípios estudados, o único que possui um órgão específico para tratar do tema da agricultura e abastecimento alimentar é Foz do Iguaçu. Nessa administração municipal o tema da agricultura esteve na pasta do meio ambiente entre 1990 até 2004, quando por meio da Lei nº 3025/2005 foi criada a Secretaria Municipal de Agricultura. Essa Secretaria foi responsável por implementar muitas ações relacionadas ao setor agropecuário, dando origem, entre outras ações, ao Serviço de Inspeção Municipal, que fiscaliza abate e o comércio local de produtos de origem animal, regulamentando o setor. Conforme Nascimento (2023) durante o período da vigência da Secretaria de Agricultura, inúmeros convênios e parcerias com os governos estadual e federal permitiram a execução de projetos e políticas no nível local, dando visibilidade à importância da agricultura familiar. Desde 2005 a secretaria era dividida em Diretoria de Agricultura e na Diretoria de Zootecnia. Em 2015, a Lei nº 4.357 alterou a nomenclatura da Secretaria para Secretaria Municipal da Agricultura e Abastecimento, tendo como diretorias: a Diretoria de Abastecimento e a Diretoria de Agropecuária. No entanto, a partir de 2021 as atividades relacionadas à agricultura em Foz do Iguaçu passaram a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário, que manteve as diretorias de Agropecuária e Abastecimento. Essa situação indica uma perda de *status* dos temas agropecuários dentro da estrutura municipal, que foram integrados a uma secretaria que abrange outras áreas.

Conforme relatado por um responsável pela Secretaria de Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário⁷, um pouco mais de vinte profissionais trabalham no local, incluindo técnicos de nível superior, técnicos administrativos, estagiários (dois) e jovens aprendizes. Estima-se que 15 são concursados, gozando de estabilidade e autonomia, e cinco são cargos de confiança. A previsão, segundo o entrevistado, é que nos próximos dois anos, seis profissionais concursados irão se aposentar, e não está claro se haverá concursos para a ocupação dessas vagas. Conclui que caberá ao próximo gestor do órgão se ocupar do desafio de reestruturar a secretaria. Entre as profissões hoje concursadas na Secretaria foram mencionadas as formações de médico veterinário, engenheiro agrônomo, técnico agrícola e técnico administrativo.

No caso das cidades argentinas de *Puerto Iguazu* e *Posadas*, não há órgãos específicos para tratar do tema da agricultura e abastecimento, sendo os temas abordados em órgãos vinculados ao tema econômico, caso de *Posadas*, e vinculado ao meio ambiente, caso de *Puerto Iguazú*.

Em *Posadas* os temas da agricultura e abastecimento são administrados em grande medida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a partir da Direção Geral de Promoção Econômica responsável pela Direção de Produção e Feiras Francas do município. Ao longo das entrevistas foi informado que também existe uma Direção Geral responsável pelo controle bromatológico, que regulamenta a circulação dos alimentos no município, vinculada à Secretaria de Saúde.

⁷ Visita técnica ao local realizada em 04 de abril de 2024.



A Secretaria de Desenvolvimento Econômico dispõe de cerca de 131 profissionais, destes 46 estão na Direção Geral de Promoção Econômica. No local existem três tipos de contratos destes profissionais: temporários, relação de dependência (*relación de dependencia*) e vínculo permanente (*planta permanente*). Conforme dados obtidos na entrevista, os contratos temporários têm vínculo inicial de seis meses, sendo esta situação de grande parte dos contratos atualmente na Secretaria. O contrato temporário pode evoluir para contrato de relação (vinculados aos processos eleitorais) ou permanente, sem a realização de prova ou concurso, mas sobretudo a partir de decisões políticas do Diretor e do Secretário, ou de um coletivo (grêmio). Entre os profissionais que trabalham na secretaria de Desenvolvimento Econômico de *Posadas* estão engenheiros (inclusive agrônomos) e licenciados em comunicação. Além disso, a Secretaria pode solicitar ao Ministério da Província a concessão de profissionais para atuar na municipalidade.

Nas entrevistas foi mencionado que *Posadas* abriga poucos agricultores familiares, estimados em 80 produtores. Contudo, é um grande mercado consumidor para muitos produtores da região - a Província de Misiones, que apresenta o maior número de agricultores familiares no país, com áreas cultivadas de no máximo 50 hectares. Entre as principais políticas agrícolas e alimentares administradas pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e executadas pela Direção de Produção foram destacadas as *Ferías Francas*⁸, capacitação de produtores e fornecimento de mudas. Conforme relato, a Direção de Produção e Feiras Francas do município é gerenciada por um engenheiro agrônomo que administra cerca de dez funcionários, número considerado insuficiente dado a demanda de trabalho das feiras, que também ocorre nos finais de semana. Foi mencionada ainda a parceria com a Secretaria de Mobilidade Urbana para auxiliar nas feiras, que exigem a alteração da circulação urbana.

Puerto Iguazu é um município que tem sua economia fortemente marcada pelo turismo de visitação às Cataratas do Parque *Iguazú*, área de preservação permanente que delimita as áreas de expansão da cidade, a área rural do município e afeta as condições de produção local. Conforme entrevistas realizadas na pesquisa, cerca de 95% do abastecimento alimentar da cidade provém de outras províncias, como *Andresito*, *Banda Esperanza*, *San Vicente*, inclusive *Mendoza*, *Entre Ríos*, *Manzana*. No município, os temas agricultura e abastecimento são tratados pela Direção de Meio Ambiente, criada em outubro de 2020: “com objetivo de satisfazer a demanda crescente da população pela cidade de mais verde, sustentável e em harmonia com a natureza” (*Iguazú*, 2024 - tradução nossa). A Direção de Meio Ambiente se ocupa com a Agenda 2030 e mudanças climáticas; a implementação e gestão integral dos resíduos sólidos urbanos; a gestão de reservas e parques naturais municipais e suas interações com os corredores de biodiversidade; e a gestão de árvores e bosques urbanos. Na entrevista realizada com o responsável pela Direção de Meio Ambiente foi esclarecido que esta compõe a Secretaria de Obras e Serviços Públicos, junto a mais cinco áreas (*jefaturas*).

As entrevistas ainda revelaram que mais três secretarias tratam de forma indireta do tema alimentar: a Secretaria de Governo, de Ação Social e de Obras e Serviços Públicos. A Secretaria de Ação Social estabelece políticas relacionadas à desigualdade de

⁸ De acordo com informações disponibilizadas pelo site da Secretaria de Estado de Agricultura Familiar de Posadas, existem dezesseis feiras francas distribuídas em diversos bairros da cidade. Nessas feiras, os produtores realizam a venda direta de seus produtos ao consumidor final.



gênero, pessoas com deficiência, infância e violência contra mulher, implicando ações de proteção e assistência social. Na Secretaria de Governo está alocada a Direção de Bromatologia, que se ocupa das políticas sanitárias relacionadas à inocuidade dos alimentos. Como já mencionado, a Secretaria de Obras abriga a Direção de Meio Ambiente em que trabalham seis funcionários, sendo apenas um destes com formação superior em Licenciatura em Higiene e Segurança do Trabalho e Meio Ambiente. Além disso, duas são mulheres agricultoras agroecológicas, dois guarda-parques municipais da Comunidade *Mbya Guarani*, e uma funcionária administrativa.

A Carta Orgânica Municipal de *Puerto Iguazu*, em seu artigo 137, preconiza que a entrada de funcionários no serviço público municipal deve se dar principalmente através de concurso (Iguazú, 2024, Artigo 137). Contudo, conforme entrevista, na prática não tem ocorrido, com exceção de casos no campo da saúde pública.

O entrevistado mencionou a intenção de transformar todas as práticas de agricultura no município em agroecológicas, com o apoio do Ministério de Agricultura Familiar da Província de *Misiones*. *Puerto Iguazú* foi pioneiro nessa proposta, tendo as seis primeiras chácaras certificadas como agroecológicas na província. Segundo o entrevistado, a maior parte dos técnicos que atuam nas áreas de agricultura e abastecimento no município são do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA)⁹, vinculados ao governo federal e provincial. No que se refere à capacidade administrativa municipal, a expectativa do entrevistado é que ela seja ampliada futuramente devido a contratações para atuar na área de produção da Direção Ambiental. Essa expectativa está ancorada na reeleição do Prefeito (para seu quinto mandato, até 2027¹⁰) em 2023, que apesar das possíveis mudanças, expressou o compromisso de fortalecer a Direção. O entrevistado ainda espera que os novos contratados tenham experiência com movimentos sociais rurais, para atender cerca de 80 famílias de pequenos agricultores. Parte das famílias de agricultores vive hoje em áreas de ocupação, portanto, irregulares, que precisam ser legalizadas, a partir de projeto de ordenamento territorial e urbanização.

Nos dois municípios argentinos pesquisados, verificou-se que a maior parte das ações voltadas ao tema da agricultura e abastecimento é executada pelo governo da província, especificamente pelo Ministério de Agricultura Familiar. Nesse contexto, foram realizadas entrevistas com os representantes dessa instituição, visando uma compreensão mais aprofundada das capacidades estatais e das políticas para agricultura e abastecimento da região. Este Ministério foi criado em 2015, em um momento de mudança de governo nacional¹¹, quando a agricultura familiar argentina estava sendo pouco financiada. Como mencionado anteriormente, na província de *Misiones* se encontram a maioria dos agricultores familiares do país, o que motivou o Governo provincial a criar o referido Ministério. Na entrevista, destacou-se que a província de

⁹ O INTA é um organismo público descentralizado com autarquia operacional e financeira. Os objetivos do ente versam em desenvolver capacidades para o setor agroindustrial.

¹⁰ Claudio Filippa é vinculado à Frente Renovadora da Concórdia, grupo político majoritário na Província de *Misiones*, e venceu as eleições nos últimos vinte anos, em 2003, 2007, 2015, 2019 e 2023, com exceção do período entre 2011 e 2015, quando Marcelo Sánchez governou *Puerto Iguazú* (H2FOZ, 2023).

¹¹ Em 2015, Mauricio Macri (Proposta Republicana -PRO) ganhou em segunda volta para presidente da Argentina, superando o peronista Daniel Scioli do Frente para a Victoria.



Misiones criou diversas leis no campo da agricultura familiar, a exemplo da Lei da Mulher Rural, Lei de *Ferías Francas*¹² (2010), Lei de Soberania Alimentar, Lei de alimentos artesanais, Lei de proteção de sementes, Lei de fomento à agroecologia, entre outras. Cerca de 60 pessoas trabalham no Ministério, sendo a grande maioria mulheres.

As entrevistadas do Ministério informaram que muitos municípios argentinos não possuem uma estrutura administrativa específica para tratar dos temas agricultura e abastecimento alimentar. É mais comum que nos municípios pequenos estes temas sejam administrados pelas Secretarias de governo ou de ação social, que possuem articulação com o Ministério. Poucos municípios têm uma Secretaria de Produção, como é o caso de *El Dorado*, *San Vicente*, *Campo Viera*, que geralmente são maiores e conseguem aportar recursos para o setor. A ausência de funcionários especializados em agropecuária e abastecimento alimentar nos municípios dificulta o trabalho do Ministério, uma vez que exige a capacitação para quadros que não são da área, que precisam ser qualificados para administrar as políticas provinciais. Ao longo de 2023, o Ministério ministrou cursos de capacitação, tanto virtuais quanto presenciais em *Posadas*, sobre os temas da agricultura familiar, soberania alimentar, políticas nacionais e provinciais, etc.

As entrevistadas destacaram ainda que a assistência técnica para os agricultores da província é responsabilidade do Ministério Argentino de Agro e Produção, que trata do tema da agricultura; mas também do Instituto de Fomento Agropecuário (IFA), *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA), Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Alimentar (SENASA) e Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI)¹³. Constata-se que, embora os municípios argentinos não tenham uma estrutura robusta responsável pelas políticas de agricultura e abastecimento alimentar, parte desta demanda é atendida pelas demais esferas federativas (provincial e nacional), que possuem de diferentes órgãos e capacidades para tal.

No Paraguai, os municípios de *Encarnación* e de *Ciudad del Este* (CDE) também não contam com um órgão específico para tratar do tema da agricultura e abastecimento alimentar. *Encarnación*, entretanto, dispõe de uma Diretoria de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Diretoria de Administração e Finanças, e Diretoria de Desenvolvimento Social Sustentável que realizam ações sobre os temas. Já em CDE as estruturas que respondem pela temática da agricultura e abastecimento são as Direções de Gestão Ambiental e Desenvolvimento Social, da qual depende o programa vaca mecânica¹⁴ e o banco de alimentos, além de outras dependências como a central de produtores, a feira permanente e o mercado municipal de abasto (Cohene e Zimmermann, 2023).

¹² As Feiras Francas tiveram início nos anos de 1990 na Província, sendo uma das ações mais antigas para o segmento da agricultura familiar. Franca significa que os agricultores que fazem a feira são livres de impostos, nacionais, locais e provinciais.

¹³ Recentemente em 2024 o Governo de Javier Milei decidiu fechar o INAFCI, assim como o Conselho Nacional de Agricultura Familiar, reduzindo ainda mais o número de extensionistas para atender os agricultores familiares no país. Estima-se que 900 técnicos de todo país foram dispensados (UNM, 2024).

¹⁴ Planta Processadora de Alimentos ou Vaca Mecânica — produção de leite, pão e doces a partir de soja, abastece as demais dependências da prefeitura (escolas, creches, cadeia), além das famílias que demandam esses alimentos.



Na prefeitura de *Encarnación*, existe a Diretoria de Desenvolvimento Econômico Sustentável, anteriormente conhecida pelo nome de Projeto Produtivo. Enquanto Diretoria de Projetos Produtivos, focava-se em fortalecer as pequenas empresas e desenvolver programas de treinamento e assistência técnica produtiva para famílias de baixa renda para uma produção sustentável (Encarnación, 2024b). Já a Diretoria de Desenvolvimento Econômico Sustentável possui o objetivo de fortalecer os setores mais vulneráveis com assistência técnica e insumos agrícolas, para posterior comercialização e entrada no mercado, além do plantio de várias espécies de árvores, acompanhado de atividades de conscientização ambiental (Encarnación, 2024c). A essência de atuação das mencionadas Diretorias parece ser a mesma: apoio aos produtores mais vulneráveis tendo em vista preocupações com a sustentabilidade, entretanto, a proposta atual de inserção produtiva no mercado traz uma nova perspectiva, que parece buscar a autonomia dos beneficiários da política.

Atualmente, a Diretoria de Desenvolvimento Econômico Sustentável está dividida nas seguintes áreas: i) produção primária: agrícola, horticultura, piscicultura, pecuária, assistência técnica, minas e energia; ii) manufatura e indústria: Mipymes¹⁵, parque industrial; iii) *Ciencia, Tecnología y Servicios* (Conacyt)¹⁶, parque tecnológico, mercados, vendas e pós-vendas, monitoramento e avaliação, laboratório de solo, automatização (Encarnación, 2022).

Entre os dados referentes ao perfil dos profissionais da Diretoria de Desenvolvimento Econômico Sustentável, os entrevistados exaltaram a formação acadêmica e a capacidade técnica dos funcionários (agrônomos, técnicos em piscicultura, técnicos em vermicultura, entre outras formações), entretanto, na lista de funcionários vários deles estão sem especificação, sendo mais comum a menção do nível primário de educação¹⁷. Os entrevistados também afirmaram ter apenas oito técnicos atuando na Diretoria, número considerado insuficiente, dado o volume de trabalho a ser desempenhado. É importante ressaltar que o termo técnico é usado para se referir ao cargo do funcionário, não à sua profissão ou nível de formação acadêmica. O maior entrave apontado nas entrevistas é falta de infraestrutura e equipamentos móveis, como caminhonetes, pois têm dificuldades para se deslocar até os pequenos e médios produtores.

Quando questionados sobre as formas de vínculo empregatício existentes na prefeitura, os entrevistados se limitaram a confirmar que tem funcionários contratados e permanentes, sem mencionar detalhes sobre as formas de ingresso ou até mesmo o tempo de cada contrato. Apontaram que os regimes de contratação dependem de cada administração, ou seja, para eles cada prefeito tem seu sistema de trabalho e “leva sua gente de confiança”.

Sobre as políticas para a agricultura e o abastecimento alimentar, foi apontado que, além da Diretoria de Desenvolvimento Econômico Sustentável, que proporciona assistência técnica aos pequenos e médios produtores, a Diretoria de Desenvolvimento

¹⁵ MIPYMES (siglas do espanhol): Micro, Pequenas e Medianas Empresas.

¹⁶ CONACYT (siglas do espanhol): Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.

¹⁷ A lista oficial do funcionalismo não esclarece com exatidão o perfil dos funcionários, tampouco é atualizada com frequência, o que abre a possibilidade de que aqueles indicados com educação primária, podem ser (ou não) profissionais.



Social Sustentável também realiza ações nesse sentido. Esta última, anteriormente denominada Diretoria de Ação Social, executa programas relacionados à assistência social e alimentação para os mais vulneráveis (Encarnación, 2024d). Além disso, os entrevistados mencionaram a atuação da Diretoria de Administração e Finanças, responsável pelas Feiras Municipais, e pelo Mercado Municipal *La Placita*, que agrega comerciantes de alimentos frescos, comidas e outros produtos.

No município de *Ciudad del Este* (CDE) se destacam no âmbito da agricultura e abastecimento alimentar, quatro organizações da prefeitura: Diretoria de Gestão Ambiental, Diretoria de Desenvolvimento Social, Diretoria de Cobranças, e uma associação autônoma da Central de Produtores e Feirantes Hortigranjeiros (Cohene, 2021). O Manual de Organização e Funções (MOF) (MCDE, 2020) elaborado em 2020 pela Diretoria de Planejamento, com o objetivo de estabelecer uma estrutura organizacional, delimitar responsabilidades e o escopo de competência de cada um dos cargos não detalha o objetivo ou função específica das referidas Diretorias, e não menciona nenhuma com relação direta à alimentação e agricultura. Essas Diretorias trabalham com projetos e programas de soberania e segurança alimentar e nutricional, embora muitos são reconhecidos no país apenas como ações de assistência e proteção social. Dessa forma, desde os anos 1990 existem iniciativas que implicam a agricultura e abastecimento alimentar em *Ciudad del Este*, por exemplo, mercado de abasto¹⁸; feira permanente¹⁹; vaca mecânica; central de produtores e feirantes hortigranjeiros²⁰; banco de alimentos²¹; *ferias comunitarias del este*²² (Cohene e Zimmermann, 2023).

De 2021 até 2024 foram realizados sete concursos na prefeitura de CDE, sendo que em apenas um destes eram mencionados profissionais ambientais e agrônomos. Destes concursos, somente um, para o cargo de diretor de educação, estava regulamentado por resolução e teve um comitê de seleção com aplicação de prova. Os demais foram processos seletivos a partir de análise do currículo e entrevista, além de documentos próprios necessários para cada cargo. Nota-se que o permanente em CDE não precisa renovar contrato, além disso, possui um fundo de aposentadoria e a possibilidade de descontos em seguro médico privado. Por sua vez, os contratados têm que renovar contrato a cada seis meses (muitos perdem o vínculo empregatício pela não aprovação da renovação do contrato), além disso, os contratados podem ser demitidos (Cohene & Zimmermann, 2024).

Sobre infraestrutura disponível, as condições dos escritórios da prefeitura são precárias em termos de acesso a equipamentos de informática, *internet*, e inclusive infraestrutura básica, como cadeiras e mesas. Na prática se observa uma fragilidade

¹⁸ Mercado Municipal que abrange um setor importante da cidade. São comercializados produtos a preços acessíveis, abastecendo principalmente os comércios menores de bairros.

¹⁹ Em conjunto com a Central de Produtores, feira sob administração municipal, comercializam roupas, produtos de higiene e outros serviços.

²⁰ A feira de produtores não depende da prefeitura, é uma organização de produtores orgânicos de todo o departamento que se descolam toda semana até CDE para comercializar produtos frescos e comida tradicional do país.

²¹ Em conjunto com a Vaca Mecânica, dirigido por uma nutricionista que proporciona atendimentos aos funcionários principalmente.

²² Organização de espaços de comercialização para os empreendedores da cidade.



significativa nas capacidades estatais de recursos humanos e de infraestrutura no Paraguai, que pode acabar comprometendo a implementação de políticas públicas, devido à rotatividade dos funcionários em função da instabilidade do emprego, ausência de plano de carreira e fraca infraestrutura para realizar os trabalhos, entre outras adversidades (Cohene & Zimmermann, 2024).

Quadro 1. Número de habitantes, funcionários da administração pública e organizações responsáveis pelas políticas de agricultura e abastecimento alimentar nos cinco municípios analisados, 2024

Município	Habitantes	Funcionários prefeitura	Nº de funcionários para cada mil habitante	Organizações responsáveis por agricultura e abastecimento alimentar
Foz do Iguaçu (BR)	260.000	6.549	25	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário, que conta com uma diretoria de Abastecimento e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Foz do Iguaçu.
Posadas (AR)	393.000	35.744	91	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a partir da Direção Geral de Promoção Econômica responsável pela Direção de Produção e Feiras Francas do município. Ao longo das entrevistas foi informado que também existe uma Direção Geral responsável pelo controle bromatológico, que regulamenta a circulação dos alimentos no município, vinculada à Secretaria de Saúde.
Puerto Iguazú (AR)	100.000	800	8	Direção de Meio Ambiente está dentro da Secretaria de Obras e Serviços Públicos, sendo composta por cinco áreas (<i>jefaturas</i>), sendo uma destas a de produção. As entrevistas ainda revelaram que mais três secretarias tratam de forma indireta do tema alimentar: a Secretaria de Governo, de Ação Social e de Obras e Serviços Públicos.
Ciudad del Este (PY)	313.000	3.035	10	Diretoria de Gestão Ambiental, Diretoria de Desenvolvimento Social, Diretoria de Cobranças, e uma associação autônoma da Central de Produtores e Feirantes Hortigranjeiros.
Encarnación (PY)	147.000	3.502	24	Diretoria de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Diretoria de Administração e Finanças, e Diretoria de Desenvolvimento Social Sustentável.

Fonte: elaboração própria.

Fonte: Munic (2021); IPEC (2023); MCDE (2024); Encarnación (2024a); no caso de *Puerto Iguazú* dados conseguidos em entrevista.



Os cinco municípios estudados são de médio porte com uma população que varia entre 100 mil e 393 mil habitantes. No que se refere ao número de funcionários públicos por habitantes, verifica-se que *Puerto Iguazú* possui o menor quantitativo, com oito funcionários para cada 1000 habitantes, enquanto *Posadas* possui o maior número de funcionários por habitantes. É uma discrepância bastante grande, mesmo entre municipalidades de um mesmo país, no caso argentino. Isso pode estar relacionado à capacidade econômica dos municípios estudados e indica aqueles municípios que possuem maior potencial de atuação da gestão pública. Entretanto, na Argentina, destaca-se um aumento contínuo da quantidade de empregados públicos desde 2001²³. Estudos indicam (Diéguez & Gasparín, 2016; Capello *et al.*, 2022) que a expansão do emprego estatal no país foi 4,6 vezes superior ao crescimento da população e 1,3 vezes superior ao crescimento do PIB. A principal força motriz dessa expansão foi o emprego público provincial, responsável por 51% do aumento total. Os governos locais contribuíram com 32%, enquanto o governo nacional representou apenas 17% do incremento. Este crescimento do emprego público nas províncias argentinas pode ser parcialmente explicado pelo processo de transferência dos serviços públicos básicos, iniciado na década de 1960 e intensificado na década de 1990 (Diéguez & Gasparín, 2016).

Foi verificado também que há diferenças significativas nas formas de contratações e regimes de trabalho dos países e municipalidades. No Brasil, a contratação de funcionários permanentes por meio de concurso público é mais comum em comparação à Argentina e ao Paraguai. Estudo de Rauch e Evans (2000) aponta a importância de funcionários permanentes, com estabilidade e autonomia para desempenhar sua função no setor público. Funcionários permanentes garantem a continuidade das políticas e programas governamentais, independentemente de mudanças políticas e administrativas; acumulam conhecimentos e habilidades específicas ao longo do tempo, garantindo a memória institucional. Ademais, estão menos sujeitos a pressões políticas, o que contribui para uma administração pública imparcial e orientada pelo interesse público. Além disso, o investimento em capacitação desses funcionários pode gerar maiores retornos para a gestão governamental, dado sua permanência nos órgãos. Por outro lado, autores como Bugarin *et al.* (2017) argumentam que a estabilidade, por ser mais rígida, pode inibir a inovação nas políticas, reduzindo a eficiência na administração pública.

Constatou-se que ocorreram mudanças ao longo do tempo nas organizações responsáveis por gerir as políticas de agricultura e abastecimento nos municípios analisados. *Encarnación*, por exemplo, incluiu a perspectiva da “inserção no mercado” dos beneficiários das políticas para a agricultura e abastecimento. Em outras palavras, parece ter sido verificado que não basta apoiar os produtores em vulnerabilidade, mas é necessário estimulá-los a sair desta condição, através de sua inserção no mercado. Isso implica na necessidade de novas capacidades para os funcionários do poder público em

²³ A chegada do presidente Milei à Casa Rosada no final de 2023 mudou esta realidade: “[...] Quando assumiu como presidente da Argentina, em dezembro, o Estado tinha contratadas 341.477 pessoas. Dois meses depois, o governo já tinha eliminado 9.000 postos de trabalho, e esta semana ordenou mais 15.000 demissões. Novos despedimentos de pessoal ocorrem em meados de ano, mas não se sabe quantos nem quem serão. Nesse clima de incerteza estão cerca de 50.000 trabalhadores: são os que não têm uma vaga fixa, mas contratos temporários” (Centenera & Lambertucci, 2024).



analisar o mercado, construir cadeias produtivas e capacitar os produtores em gestão e comercialização. Em Foz do Iguaçu também foram identificadas mudanças nos órgãos estudados, em função das dinâmicas políticas locais. Entretanto, tais mudanças se relacionam à renovação da equipe responsável por lidar com as políticas de agricultura e abastecimento alimentar, ao que os entrevistados apontaram haver incertezas. As mudanças indicam que as capacidades estatais, especialmente as burocráticas, não são permanentes. Portanto, é crucial realizar avaliação, monitoramento e investimento contínuo nessas capacidades para enfrentar as mudanças nos contextos e nos objetivos das políticas públicas.

De modo geral, nas cinco municipalidades estudadas foi mencionada pouca disponibilidade de crédito destinado ao fomento à produção, processamento e comercialização dos alimentos. O reduzido aporte financeiro reflete, em certa medida, na ausência de estrutura política para tratar dos temas citados e da reduzida burocracia instalada para este propósito.

Nos municípios estudados do Paraguai destacam-se diferentes órgãos responsáveis pelos temas da agricultura e abastecimento alimentar. Entende-se que se tratam de temas transversais e que sua inclusão em diferentes Direções pode ser uma iniciativa adequada. No entanto, a difusão das temáticas estudadas em vários órgãos gera a necessidade de uma maior coordenação entre eles e seus funcionários, com vistas a evitar a duplicação de esforços ou a falta deles, pelo “jogo de empurra”.

A capacidade de coordenação entre órgãos e funcionários pode, contudo, ficar prejudicada pela falta de estabilidade dos trabalhadores, que no Paraguai, conforme informações das entrevistas, são trocados em função do interesse político da administração local. A rotatividade de funcionários na administração pública pode comprometer acordos estabelecidos entre órgãos, dado a necessidade de renegociação a cada mudança de interlocutor, dificultando a coordenação entre os órgãos e a realização de políticas transversais.

A mesma dispersão das políticas de agricultura e abastecimento ocorre nos órgãos dos municípios estudados da Argentina. Mas nesse caso há o Ministério de Agricultura Familiar da Província de *Misiones* que atua como agente coordenador, orientando as políticas municipais e qualificando os agentes públicos para a área de agricultura e abastecimento alimentar. Entretanto, dado que se trata de um órgão que se ocupa de toda a província, há pouca capacidade de atender às especificidades dos municípios de fronteira, que enfrentam desafios no controle sanitário e comercialização de alimentos, visto que não existe uma coordenação política para as diferentes legislações sanitárias presentes nos países, o que dificulta a fiscalização nessas áreas.

5. Considerações finais

Os resultados preliminares da pesquisa apontam uma significativa disparidade entre as burocracias instaladas nas municipalidades estudadas, bem como ausência de ações, programas ou projetos públicos em parceria para tratar do tema da alimentação e abastecimento. Ainda, notou-se insuficiência de capacitação técnica e disponibilidade de



crédito destinado ao fomento à produção, processamento e comercialização dos alimentos.

Destaca-se que não foi objetivo do presente trabalho avaliar a relação de causa e efeito entre as capacidades estatais, com foco na capacidade burocrática, e os resultados das políticas para a agricultura e abastecimento nos municípios. Mas sim, compreender as capacidades disponíveis para essas áreas nos municípios de fronteira que enfrentam desafios significativos relacionados ao atendimento da população em termos de segurança alimentar e nutricional. A capacidade burocrática é dependente de inúmeros fatores, desde as relações entre os atores, instrumentos e recursos disponíveis e empregados efetivamente na implementação da política pública, a noção das capacidades enquanto estoques"(Gomide, 2021), que pode ser ou não ativada, mobilizada.

Nos municípios pesquisados chama atenção a dificuldade de obter dados, principalmente informações sobre o número de funcionários, sua formação profissional e seus diferentes regimes de contratação, sobretudo nos órgãos responsáveis implicados nas políticas de agricultura e abastecimento. No caso brasileiro, os dados sobre funcionalismo municipal podem ser obtidos diretamente nas agências de estatísticas, caso próximo ao que ocorre no Paraguai, contudo, os dados específicos sobre o funcionalismo que se ocupa do tema da agricultura e abastecimento, em todos os municípios foram obtidos principalmente através de entrevistas. A ausência de informações sistematizadas e transparentes sobre a gestão pública, sendo o caso mais complicado o argentino, não favorece sua capacidade de planejamento e avaliação de políticas, visto que não informa sobre a capacidade burocrática existente. Assim, os municípios estudados podem ter sua capacidade estatal reduzida pela dificuldade de armazenar e disponibilizar dados. Além disso, na pesquisa notou-se algumas disparidades entre as informações coletadas em visita de campo e as informações divulgadas nas redes sociais.

Para pesquisas futuras, é relevante analisar outras capacidades estatais além das burocráticas e sua influência na execução de políticas para agricultura e abastecimento. Também é importante avaliar a importância econômica das áreas estudadas em cada município, visando compreender a relação entre as prioridades da administração pública e a vocação econômica dos municípios, que embora não envolvam muitos agricultores, são em sua maioria centros regionais e grandes consumidores de alimentos. Ademais, não se aprofundou aqui, mas são cidades que concentram um significativo contingente de população vulnerável afetadas pela insegurança alimentar, de forma que políticas locais voltadas à agricultura e abastecimento alimentar poderiam garantir uma melhor condição de vida para essas populações. Embora se reconheça que a existência de um órgão específico para tratar das questões de agricultura e abastecimento não seja necessariamente uma capacidade que garanta solução da insegurança alimentar, visto que pode ser uma capacidade não mobilizada, ou pouco mobilizada, sua ausência assim como a ausência de coordenação frente aos temas investigados pode afetar o combate à insegurança alimentar.

Por fim, os municípios estudados são fronteiriços e têm fluxos de circulação de alimentos, mais ou menos intensos, que compõem as dinâmicas sociais locais, nem todos atendendo ao padrão de fiscalização estatal. Inclusive, parte destes fluxos ocorrem à margem das políticas locais. Não foi objetivo aprofundar estas questões neste artigo, mas nota-se que o tema do fluxo de alimentos entre países foi questionado nas entrevistas, e



pouco se observou diálogo entre as municipalidades fronteiriças. Desta forma, o tema da agricultura e abastecimento ainda é um campo a ser explorado no debate das capacidades estatais em áreas de fronteira entre países, pois implica a condição relacional das capacidades estatais e a coordenação de políticas públicas, sendo um estímulo para seguir os estudos, bem como sugerir estes temas para demais pesquisadores que tratam das capacidades estatais.

6. Agradecimentos

As autoras agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), à Universidade Federal da Integração Latino-Americana e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Cnpq), pelo apoio concedido para o desenvolvimento da pesquisa. Sobretudo, aos agricultores, gestores públicos e pesquisadores entrevistados nesta pesquisa.

7. Referências bibliográficas

Afonso, A. & Fraga, G.B. (2024). Government spending efficiency in Latin America. *Empírica* 51, 127–160. <https://doi.org/10.1007/s10663-023-09599-4>

Afonso, A.; Romero, A.; & Monsalve, E. (2013) Public sector efficiency: evidence for Latin America. *Inter-American Development Bank IDB-DP-279*.

Akbar, N. & Ostermann, S. L. (2015). Understanding, Defining, and Measuring State Capacity in India: Traditional, Modern, and Everything in Between An Asian Survey Special Issue on India. *Asian Survey*, 55(5), 845-861.

Argentina. Clasificación del empleo público (2024). Disponível: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/clasificacion> Acesso: 14 jun 2024.

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Série Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Coordinación: *Dirección de Desarrollo Institucional de CAF*. 1. ed. Caracas: CAF. Disponível: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Bugarin, K. S. S.; Lopez, Felix G. & Bugarin, M. S. Elites burocráticas federais no setor de infraestrutura: perfil, rotatividade e interface com a política (1999-2015). In: De Paula, J. M. P.[et al.] [orgs]. *Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. Brasília: Enap e Ipea, 2017.



Capello, M.; Giuliadori, D. & Iglesias, L. (2022). Los determinantes del empleo público en las provincias argentinas. *55ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina*.

Cardoso, A. L. R. & Marengo, A. (2019). Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4), 1-23.

Centenera, M. & Lambertucci, C. (2024). Milei despide a 24.000 empleados públicos en Argentina: nadie sabe quién será el próximo. Publicado em 31 de março de 2024. *El País*. Disponível: <https://elpais.com/argentina/2024-03-31/milei-despide-a-24000-empleados-publicos-en-argentina-nadie-sabe-quien-sera-el-proximo.html> Acesso: 24 jun 2024.

Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. (nº. 53, *Working papers*). Maastricht: UNU-MERIT.

Coelho, R.; Guth, F. & Loureiro, M. (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 71(4), 778-808.

Cohene, D. & Zimmermann, S. A. Las Políticas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Ciudad del Este, Paraguay. In: Zimmermann, S.: Wesz Júnior, V. J. (orgs). *Sistemas Alimentares na Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai*. Ed: 1. São Paulo: Paco. 2023.

Cohene, D. J. B. & Zimmermann, S. A. A Burocracia e as Capacidades Estatais na Direção de Gestão Ambiental de Ciudad del Este, Paraguai. In: Anais do XI Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília. *Anais eletrônicos...* Campinas, Galoá, 2024. Disponível: <<https://proceedings.science/ebap-2024/trabalhos/a-burocracia-e-as-capacidades-estatais-na-direcao-de-gestao-ambiental-de-ciudad?lang=pt-b>> Acesso: 26 Jun. 2024.

Cohene, D. J. B. Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional em Cidade do Leste: ações e políticas públicas. 2021. 91. Trabalho de Conclusão de Curso em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

Diéguez, G. & Gasparin, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? *Documentos de Política Pública*, Análisis 162, CIPPEC.

Encarnación (2022). *Organigrama Municipal*. Disponível: <https://encarnacion.gov.py/organigrama-municipal/> Acesso: 15 jun. 2024.

Encarnación (2024a). *Nómina de funcionarios permanentes, contratados y de elección popular*. Disponível em: <https://encarnacion.gov.py/informes-de-transparencia-ley-5189-14/talento-humano/> Acesso: 15 jun. 2024.



Encarnación (2024b). *Dirección de Proyectos Productivos*. Disponível: <https://encarnacion.gov.py/direccion-de-proyectos-productivos/> Acesso: 15 jun 2024.

Encarnación (2024c). *Desarrollo Económico Sustentable*. Disponível: <https://encarnacion.gov.py/direcciones/desarrollo-economico-sustentable/> Acesso: 15 jun. 2024.

Encarnación (2024d). *Dirección de Acción Social*. Disponível: <https://encarnacion.gov.py/direccion-de-accion-social/> Acesso: 16 jun 2024.

Fernández, A. L. & González, M. L. (2020). Empleo público en Argentina: características y cambios en su composición y formas de contratación entre 2003 y 2018. *Sociología del Trabajo-Estudios Culturales-Narrativas Sociológicas y Literarias*, 35(21), 545-571.

Food and Agriculture Organization (FAO) (2022). *The state of food security and nutrition in the world 2022: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Roma: FAO.

Gomide, A. D. Á. & Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Gomide, A. D. Á.; Machado, R. A. & Lins, R. D. S. (2022). A variação de capacidades burocráticas na administração pública federal brasileira: uma análise com dados de survey. *Organizações & Sociedade*, 29, 217-247.

Gomide, A.; Pereira, A. K. & Machado, R. (2017). Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 27 dez.

Gomide, A.D.A. (2021). Apresentação. In: Grin, E. J.; Demarco, D. J.; Abrucio, F. L. (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Grin, E. J.; Demarco, D. J. & Abrucio, F. L. (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

Grin, E. J.; Do Nascimento, A. B.; Abrucio, F. L. & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76).

Grisa, C.; Zimmermann, S. A. & Aranha, A. Capacidades estatais para promover políticas alimentares em Belo Horizonte e Curitiba. In: Boschi, R; Gaitán, F. (editores). *Estado, capacidades estatais e políticas de desenvolvimento*. Inct-ppef/joda, 2024 (no prelo).

H2FOZ. *Eleições na Argentina: Claudio Filippa é reeleito prefeito de Puerto Iguazú, 07 de maio de 2023*. Disponível: <https://www.h2foz.com.br/fronteira/claudio-filippa-reeleito-prefeito-puerto-iguazu/> Acesso: 14 jun 2024.



Iguazú, 1994. *Carta Orgánica del Municipio de Puerto Iguazú*. Disponible: <https://www.electoralmissions.gov.ar/wp-content/uploads/2021/01/Carta-Organica-Iguazu.pdf> Acceso: 13 de jun 2024.

Iguazú, 2024. *Introducción*. Disponible: <https://www.iguazu.gob.ar/medio-ambiente/> Acceso: 13 jun 2024.

Instituto Nacional de Estadística Paraguay (INE), 2024a. *C12. Dpto. Alto Paraná. Población estimada y proyectada, según distrito, sexo y grupos de edad, 2000-2025*. Disponible: <https://www.ine.gov.py/publicacion/2/poblacion>. Acceso: 15 jun. 2024

Instituto Nacional de Estadística Paraguay (INE), 2024b. *C9. Dpto. Itapúa. Población estimada y proyectada, según distrito, sexo y grupos de edad, 2000-2025*. Disponible em: <https://www.ine.gov.py/publicacion/2/poblacion> Acceso: 15 jun. 2024.

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) (2024). *Censo 2022*. Disponible em: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165> Acceso: 15 mai 2024.

Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). *Informe sobre mercado de trabajo Aglomerado Posadas*. Tercer Trimestre 2023. Provincia Misiones. Disponible: <https://www.ipec.misiones.gov.ar/wp-content/uploads/2024/01/IPEC-Misiones-Mercado-de-Trabajo-Informe-Ampliado-3%C2%B0-Trim-2023.pdf> Acceso: 24 jun 2024.

Lima, L. L.; Lui, L.; Biasi Ruiz, K. P.; Dias, G. V. R. S.; Papi, L. P. & Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como *proxy* para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20190147.

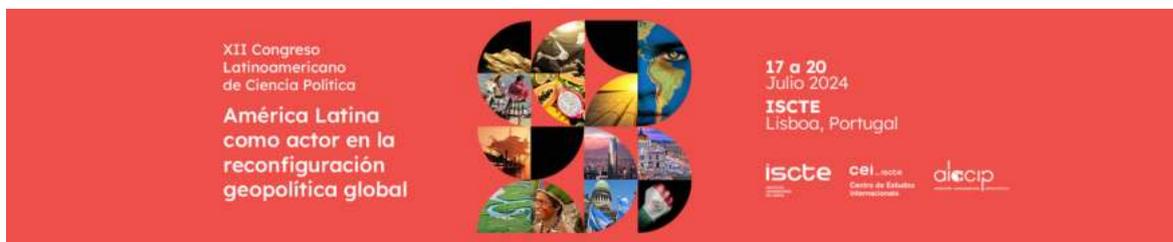
Lindvall, J. & Teorell, J. (2016). *State capacity as power: a conceptual framework* (pp. 1-32). Department of Political Science, Lund University.

Mann, M. (2012). *The Sources of social power: the rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales (SPEEL). (2017). Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal: Datos a diciembre de 2017 [*Resumen ejecutivo, 2º Informe*].

Munic (2018). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Foz do Iguaçu, 2018. Disponible: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/pesquisa/1/74454?ano=2018> Acceso: 25 jun 2024.

Munic (2021). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Foz do Iguaçu, 2021. Disponible: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/pesquisa/1/74454?ano=2021> Acceso: 25 jun 2024.



Municipalidad de Ciudad del Este (MCDE) (2024). *Listado personal mes de abril*. Disponível em: <https://www.mcde.gov.py/post/abril-2024> Acesso: 15 jun 2024.

Municipalidad de Ciudad del Este (MCDE). *Manual de Organización y Funciones (MOF)*. 2020. Disponível: <https://sysmuni-production.gnumux.com/uploads/Post/archive_1687781376_1687781376.pdf> Acesso: 20 jun. 2024.

Nascimento, R. (2023). *Análise do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA como política pública que atende as mulheres rurais no município de Foz do Iguaçu*. 125 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Unila, Foz do Iguaçu.

Nunes, W. (2020). Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 28(73), e004. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287304>

Nunes, W. & Perissinotto, R. (2022). Capacidade estatal: discussão conceitual e proposta de mensuração. Em Anais do 13º Encontro Nacional da ABCP, Universidade Federal de Goiás, Brasil.

Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI). (2004). Curso de planificación y conducción estratégica nacional, 17., 2004, Asunción. Gobiernos Municipales, Régimen Legal. Rol Constitucional. Ámbito de Competencia. Organización y Funciones. La Autonomía Municipal. Perspectivas a Corto y Mediano Plazo. Asunción.

Papi, L. P., Santos, G. T. D. & Seidi, M. (2024). Conexões entre capacidades burocráticas e burocracias de médio escalão: Uma pesquisa de escopo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, e88807.

Paraguay. (2010). *Ley N° 3.966 Orgánica Municipal*. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación (BACN) Paraguay. 08 oct. 2010. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-organica-municipal> Acesso: 13 jun 2024.

Pires, R. R. C. & Gomide, A. D. Á. (2011). Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de Análise Político-Institucional IPEA*. n.1. Brasília: Ipea.

Pires, R. R. C. & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24, 121-143.

Pires, R. R. C. & Gomide, A. D. Á. (2018). Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, dezembro.

Polga-Hecimovich, J. (2019). Bureaucracy in Latin America. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.



Rauch, J. & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*. n. 75(1).

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Inter-American Institute for Social Development. *INDES Working Paper Series*, I-52.

Sátyro, N. G. D.; Cunha, E. S. M. & Campos, J. (2016). Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, 22, 286-317.

Segatto, C. I.; Euclides, F. M. & Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84).

Sili, M. & Rodríguez, J. (2017). *Acción Territorial: La experiencia de los municipios en Paraguay*. Disponível: <https://repositorio.conacyt.gov.py/xmlui/handle/20.500.14066/3811> Acesso: 19 fev 2024.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (Eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.

Solano, M.; González Chmielewski, D.; Peralta, A. & Kaczmarczyk, E. (2022). *¿De qué hablamos (realmente) cuando hablamos de empleo público?*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponível em: <https://www.cippec.org/textual/de-que-hablamos-realmente-cuando-hablamos-de-empleo-publico/>

Souza, C. (2015). Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *Texto para Discussão n. 2035*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea.

Souza, R. L. S. (2022). Cargos e confiança e funções comissionadas. Publicado em 31 de agosto de 2022. *República.org*. Disponível: <https://republica.org/emnotas/conteudo/cargos-de-confianca-e-funcoes-comissionadas/> Acesso: 25 jun 2024.

Stein, G. Q. (2015). Capacidades estatais e políticas públicas: análise das políticas industriais brasileiras no século XXI. *I Seminário Internacional de Ciência Política*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, set.

Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University.

Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (UNM) (2024). Comunicado sobre el cierre del Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Disponível: <https://www.fhyics.unam.edu.ar/portada/comunicado-sobre-el-cierre-del-instituto-nacional-de-agricultura-familiar-campesina-e-indigena/> Acesso: 14 jun 2024.

XII Congreso
Latinoamericano
de Ciencia Política

América Latina
como actor en la
reconfiguración
geopolítica global



17 a 20
Julio 2024
ISCTE
Lisboa, Portugal

iscte ISCTE ISCTE
Centro de Estudos
Internacionais ISCTE
alécip alécip

Urteaga Quispe, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. *Política y gobierno*, XXIV (2), 435-457.

World Bank. (1997). *World development report 1997: The state in a changing world*. The World Bank.

Wu, X.; Ramesh, M. & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.

Zimmermann, S. A. & Wesz Jr., V. (orgs) (2023). *Sistemas alimentares na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai*. 1. ed. - Jundiaí [SP]: Paco. Disponível em: <https://editorialpaco.com.br/ebook/gratis/9788546222612.pdf>