

LUCAS PAZOLINI DIAS RODRIGUES

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E *POLICY DESIGN*: UMA ANÁLISE A PARTIR
DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA
DE BELO HORIZONTE**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira

Coorientador: Bruno Tavares

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

R696g
2023
Rodrigues, Lucas Pazolini Dias, 1990-
Governança metropolitana e policy design: uma análise a
partir da percepção dos gestores municipais da região
metropolitana de Belo Horizonte / Lucas Pazolini Dias
Rodrigues. – Viçosa, MG, 2023.
1 tese eletrônica (200 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2023.

Referências bibliográficas: f. 158-198.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.596>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Governança pública - Belo Horizonte, Região
Metropolitana de (MG). 2. - Belo Horizonte, Região
Metropolitana de (MG) - Política governamental.
3. Planejamento urbano - Belo Horizonte, Região Metropolitana
de (MG). 4. - Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG) -
Estatutos. I. Silveira, Suely de Fátima Ramos, 1959-.
II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em
Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 351.8151


LUCAS PAZOLINI DIAS RODRIGUES

GOVERNANÇA METROPOLITANA E *POLICY DESIGN*: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE


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

APROVADA: 5 de julho de 2023.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente
 LUCAS PAZOLINI DIAS RODRIGUES
Data: 03/10/2023 16:22:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Lucas Pazolini Dias Rodrigues
Autor

Documento assinado digitalmente
 SUELY DE FATIMA RAMOS SILVEIRA
Data: 03/10/2023 11:48:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Suely de Fátima Ramos Silveira
Orientadora

*À minha esposa Cristina e às minhas
filhas Lara e Lívia.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Primeiramente, àquelas que, com muita dedicação, me criaram e possibilitaram que, por meio da educação, eu pudesse ter uma perspectiva de uma vida melhor. Minha querida mãe Geralda e minha querida avó Nadir, sou e continuarei sendo grato pelos inúmeros sacrifícios que vocês fizeram para que eu chegasse até aqui.

À minha amada e querida esposa Cristina, que de forma incansável me deu estímulo, apoio, lucidez e muito amor, tornando possível a conclusão deste doutorado. Você é minha eterna fonte de inspiração e admiração, e espero retribuir todo o carinho que recebo de você todos os dias.

Às minhas filhas Lara e Lívia, os maiores presentes que recebi ao longo desses anos. Minhas fontes de inspiração e motivação para continuar me tornando uma pessoa e um profissional melhores.

À Professora Suely que me concedeu a oportunidade de conhecer o mundo acadêmico, que hoje se tornou a minha profissão. Se hoje sou um professor e pesquisador é graças ao trabalho, empenho e dedicação que a senhora exerce ao longo da sua carreira.

Ao meu coorientador Prof. Bruno pelos conselhos que foram fundamentais para que esta tese fosse realizada com êxito. Ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa que sempre me concedeu apoio para conclusão do curso.

Aos meus colegas de doutorado que, mesmo à distância, contribuíram para meu êxito nesta jornada. Em especial ao meu camarada Wanderson, com o qual compartilhamos as nossas dificuldades, falhas e vitórias ao longo de toda essa jornada.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de realizar a pós-graduação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Por fim, agradeço a todos aqueles e aquelas que lutaram e continuam lutando para que tenhamos uma educação pública e de qualidade no Brasil, sem a qual vida não seria possível chegar até aqui.

“Aprendemos a voar como os pássaros e a nadar como os peixes, mas não aprendemos a conviver como irmãos.”

(Martin Luther King)

RESUMO

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2023. **Governança Metropolitana e *Policy Design***: uma análise a partir da percepção dos gestores municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientador: Bruno Tavares.

As Regiões Metropolitanas (RMs) são aglomerados urbanos dinâmicos, altamente adensados e que manifestam complexidades econômicas, sociais e de gestão peculiares. Tais áreas são resultantes do processo de expansão da malha urbana das cidades, a conseqüente conurbação e a intensificação dos seus fluxos econômicos e sociais, situação que demandou uma nova compreensão frente à formulação de políticas públicas, agora de caráter regional. Todavia, a gestão dessas áreas é caracterizada por desconexões, contradições, conflitos e a ausência de uma estrutura de governança sólida para se constituir alternativas de ações para enfrentar as mazelas da sociedade. Nesse contexto, insere o *policy design* (desenho de políticas públicas), partindo-se do pressuposto de que essa abordagem, por considerar aspectos instrumentais e também políticos, podem contribuir para a construção de políticas públicas mais resistentes e fortalecer a governança metropolitana. Assim, a presente tese foi desenvolvida com o propósito de analisar os arranjos, as relações e os espaços que permeiam a dinâmica da governança metropolitana e identificar os elementos da abordagem teórica do *policy design* que podem fomentar ações que visem a sua consolidação. Para tanto, buscou-se contextualizar as relações entre gestores municipais e estaduais em meio a um arranjo de governança metropolitana já existente. Neste caso, optou-se por realizar o estudo na RM de Belo Horizonte, apontada por estudiosos diversos, como um dos casos mais consolidados de arranjo de governança metropolitana. Foram realizadas entrevistas com prefeitos, vice-prefeitos e secretários de setores relacionados com o planejamento urbano, além de um representante da Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte, autarquia estadual responsável por promover a articulação de interesses e ações em prol do desenvolvimento da região. Os resultados apontaram que a RMBH possui um arranjo de governança metropolitana bem delineado, porém apresenta fragilidades no que tange ao envolvimento e engajamento dos municípios. Em relação aos espaços e as articulações para uma atuação coletiva entre os municípios, notou-se que existem os espaços, contudo ainda é presente uma cultura isolacionista e de competição entre

os governos locais. Quanto à relação com os governos supralocais (estado e União), ficou evidenciado a presença do estado, como agente financiador e promotor de articulações entre os governos locais, porém, também foi identificada a ausência da União, especialmente como agente financiador das políticas públicas metropolitanas. Por fim, considerou-se que a abordagem do *policy design*, como elemento analítico, pode fomentar a construção de estratégias para formulação de políticas públicas mais resilientes e robustas, bem como contribuir para a redução das disparidades entre os governos locais.

Palavras-chave: Governança metropolitana. *Policy design*. Política pública. Planejamento urbano. Estatuto da metrópole.

ABSTRACT

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2023. **Metropolitan Governance and Policy Design**: an analysis based on the perception of municipal managers in the Metropolitan Region of Belo Horizonte. Adviser: Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-adviser: Bruno Tavares.

The Metropolitan Regions (MRs) are dynamic, highly dense urban agglomerations that manifest peculiar economic, social and management complexities. Such areas are the result of the process of expansion of the urban fabric of cities, the consequent conurbation and the intensification of their economic and social flows, a situation that demanded a new understanding regarding the formulation of public policies, now of a regional nature. However, the management of these areas is characterized by disconnections, contradictions, conflicts and the absence of a solid governance structure to create alternative actions to address society's ills. In this context, policy design is inserted, based on the assumption that this approach, by considering instrumental as well as political aspects, can contribute to the construction of more resistant public policies and strengthen metropolitan governance. Thus, this thesis was developed with the purpose of analyzing the arrangements, relationships and spaces that permeate the dynamics of metropolitan governance and identifying the elements of the theoretical approach to policy design that can foster actions aimed at its consolidation. To this end, we sought to contextualize the relationships between municipal and state managers within an existing metropolitan governance arrangement. In this case, we chose to carry out the study in the RM of Belo Horizonte, identified by various scholars as one of the most consolidated cases of metropolitan governance arrangements. Interviews were carried out with mayors, deputy mayors and secretaries of sectors related to urban planning, as well as a representative of the Development Agency of the RM of Belo Horizonte, a state agency responsible for promoting the articulation of interests and actions in favor of the development of the region. . The results showed that RMBH has a well-designed metropolitan governance arrangement, but presents weaknesses in terms of the involvement and engagement of municipalities. In relation to the spaces and articulations for collective action between municipalities, it was noted that there are spaces, however, an isolationist and competitive culture between local governments is still present. Regarding the relationship with supralocal governments (state and Union), the presence of the state

was evident, as a financing agent and promoter of articulations between local governments, however, the absence of the Union was also identified, especially as a financing agent for metropolitan public policies. . Finally, it was considered that the policy design approach, as an analytical element, can encourage the construction of strategies for formulating more resilient and robust public policies, as well as contributing to reducing disparities between local governments.

Keywords: Metropolitan governance. Policy design. Public policy. Urban planning. Metropolis statute.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Espaços de Policy design e Implicações no Processo	51
Figura 2. Modos de Governança	62
Figura 3. Instituições Metropolitanas das Principais RMs do Brasil.....	72
Figura 4. Modelo Analítico Proposto.....	86
Figura 5. Composição da RMBH desde sua Criação	94
Figura 6. Despesas Liquidadas pela Agência de Desenvolvimento da RMBH entre 2010 e 2022	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Processo do Policy design.....	41
Quadro 2. Elementos para Compreensão dos Problemas Públicos sob a Perspectiva do Policy design	46
Quadro 3. Interfaces da Governança Interfederativa com outros Modelos de Governança.....	68
Quadro 4. Categorias e Variáveis do Modelo de Governança.....	74
Quadro 5. Modelos de Governança Metropolitana existentes no Canadá	82
Quadro 6. Modelos de Governança Metropolitana aplicados na Europa	83
Quadro 7. Caracterização da Região Metropolitana de Belo Horizonte	88
Quadro 8. Municípios que “compõem” a RMBH segundo o nível de integração	89
Quadro 9. Categorização dos Gestores Entrevistados.....	91
Quadro 10. Categorias para Análise de Conteúdo	92
Quadro 11. Funções Públicas de Interesse em Comum na RMBH.....	103
Quadro 12. Dimensões da Autonomia Local	111
Quadro 13. Trechos de entrevistas com gestores referentes a competição, falta de confiança e forma de condução das negociações entre os municípios da RMBH ..	115
Quadro 14. Relatos dos Gestores sobre Discussões Políticas e Técnicas sobre os Problemas Metropolitanos.....	118
Quadro 15. Relato dos Gestores quanto à atuação do Governo Federal.....	124
Quadro 16. Relatos dos Gestores quanto à atuação do Governo Estadual	127
Quadro 17. Relatos dos Gestores quanto às Desigualdades existentes entre os Municípios da RMBH.....	134
Quadro 18. Sugestões para o Redução das Disparidades entre os municípios da RMBH.....	135
Quadro 19. Propostas de Instrumentos Processuais para a RMBH.....	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Caracterização dos Municípios Participantes deste Estudo.....	91
Tabela 2. Caracterização dos Municípios da RMBH.....	95
Tabela 3. Comparativo entre os municípios com menos de 50 mil habitantes da RMBH e do estado de MG quanto a não existência de instrumentos de planejamento urbano	139
Tabela 4. Proporção Média dos Servidores da Administração Direta dos Municípios da RMBH por nível de escolaridade e regime de trabalho	140

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALERJ	Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AL-RS	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
APP	Alianças Público Privadas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIM	Building Information Modeling
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BME	Burocrata de Médio Escalão
CAF	Corporação Andina de Fomento
CDDM	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
CDRMSP	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF88	Constituição Federal de 1988
CIAS	Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde
CIMME	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Médio Espinhaço
CIS REC	Consórcio Intermunicipal de Saúde de Políticas de Desenvolvimento da Região do Calcário
COMDEVIT	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
CONDIAM	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Área Metropolitana de João Pessoa/Paraíba
CTM-RMBH	Comitê Técnico de Mobilidade da Região Metropolitana
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EM	Estatuto da MetrÓpole
ES	EspÍrito Santo
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
EUA	Estados Unidos da América
FDM	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano
FNEM	Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
GMN	Governança Multinível
GRANBEL	Associação dos MunicÍpios da Região Metropolitana de Belo Horizonte

GRS	Gerências Regionais de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICISMEP	Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
METROPLAN	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
PAP	Programa de Ação Prioritária
PBR	Programa Baía Reinventada
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDM	Plano Diretor Municipal
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PE	Pernambuco
PEDUI	Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado
PEM	Programa Equilibrar a Metrópole
PHM	Programa Habitar a Metrópole
PIB	Produto Interno Bruto
PMI	Programa Metrópole Inteligente
PMS	Programa Metrópole Sustentável
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PR	Paraná
PUC-MINAS	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RCC	Reciclagem de Resíduos Sólidos da Construção Civil
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RJ	Rio de Janeiro
RM	Região Metropolitana
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória

RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SIM	Sistema de Informação Metropolitana
SRS	Superintendência Regional de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
SUIP	Sistema Unificado de Informação Metropolitana
SUS	Sistema Único de Saúde
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UEMG	Universidade Estadual de Minas Gerais
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNDP	United Nations Development Programme
UN HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
ZMVM	Zona Metropolitana do Vale do México

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 2 – ASPECTOS TEÓRICOS DAS ABORDAGENS DO <i>POLICY DESIGN</i> E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA	23
2.1 Formulação de Políticas Públicas em Regiões Metropolitanas	24
2.2 <i>Policy design</i> e Interfaces com o Contexto Metropolitano	32
2.2.1 <i>Histórico, Características e o Processo do Policy design</i>	33
2.2.2 <i>Elementos do Policy design e a Atuação Integrada</i>	45
2.3 <i>Policy design</i> e Governança	59
2.4 Governança em Regiões Metropolitanas	64
2.4.1 <i>Noções de Governança e as Interfaces da Governança Interfederativa com outros Modelos</i>	64
2.4.2 <i>Características da Governança em Regiões Metropolitanas</i>	68
2.5 Experiências Internacionais sobre Governança em Regiões Metropolitanas	76
2.5.1 <i>África</i>	76
2.5.2 <i>América Latina</i>	77
2.5.3 <i>Ásia e Oceania</i>	79
2.5.4 <i>América Anglo-Saxônica</i>	81
2.5.5 <i>Europa</i>	83
2.6 Modelo Analítico	84
CAPÍTULO 3 – PERCURSO METODOLÓGICO	87
3.1 Abordagem e Caracterização do <i>Lócus</i> de Pesquisa	87
3.2 Coleta e Análise dos Dados	88
CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	93
4.1 Governança da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)	93
4.1.1 <i>Caracterização da RMBH</i>	93
4.1.2 <i>O Arranjo de Governança da Região Metropolitana de Belo Horizonte</i>	96
4.2 Articulações e Espaços para Atuação Coletiva nas Funções Públicas de Interesse Comum	99
4.2.1 <i>A Prática da Atuação coletiva na RMBH</i>	99
4.2.2 <i>A Agência de Desenvolvimento da RMBH como Catalisador da Integração</i>	102
4.2.3 <i>A Relevância do Debate Político em meio a um Contexto de Autonomia Local</i>	109

4.3 Relação com os Governos Federal e Estadual.....	120
4.3.1 <i>A Influência do estado e da União na Gestão Metropolitana</i>	<i>120</i>
4.3.2 <i>A Desigualdade Intermunicipal e os Desafios para ampliar as Capacidades Locais</i>	<i>129</i>
4.4 O <i>Policy Design</i> e o contexto das Regiões Metropolitanas Brasileiras ..	136
4.4.1 <i>Policy design e as Capacidades no contexto Metropolitano</i>	<i>136</i>
4.4.2 <i>Policy Design e o Arranjo de Governança Metropolitana.....</i>	<i>141</i>
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	158
APÊNDICE	198
Roteiro de Entrevista para Representante Estadual e Representantes do Poder Executivo dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte	198

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

A presente tese tem como contexto de investigação o processo de construção e gestão de políticas públicas para Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras. O enfrentamento dos problemas públicos é especialmente complexo nas RMs por serem compostas por áreas urbanas contíguas/conurbadas¹, criando regiões cuja dinâmica de decisão não se finda em uma único agente governamental, exigindo novos arranjos institucionais (FIRKOWSKI, 2013).

Ademais, o contexto metropolitano brasileiro é pautado pela falta de uma estrutura de governança (PERES, *et al.*, 2018), por desconexões e contradições na construção de políticas públicas (KLINK, 2013), com dificuldades para estabelecer um consenso em relação aos problemas comuns (FIX e PEREIRA, 2013) e imerso em um modelo federalista conflituoso (ABRUCIO, 2005).

Refletir sobre alternativas que visem fomentar o desenvolvimento das RMs é um desafio para toda a América Latina (COSTA e LUI, 2022). Particularmente em relação ao caso brasileiro, Maricato (2011) cita como agravante a ausência do governo, cujas evidências são vislumbradas a partir das incipientes iniciativas de cooperação administrativa, tanto em termos intermunicipais quanto em termos federativos.

Nesse âmbito, Jones (1957) classificou os governos locais das áreas metropolitanas como “ciumentos” e “desconfiados”, uns em relação aos outros, agindo como se fossem nações. Mais de seis décadas depois, Grin e Abrúcio (2019), apontam para um quadro semelhante, destacando que prevalece a “fragmentação” e a “descoordenação” entre os municípios das RMs brasileiras. É necessário salientar que esse caráter de fragmentação e desigualdade das áreas metropolitanas são prevalentes tanto em sociedades avançadas quanto naquelas em desenvolvimento (SAVITCH e ADHIKARI, 2017), circunstância que tem estimulado estudiosos a debater sobre formas de governança para tais áreas.

Lefèvre (2008) conceitua a governança em áreas metropolitanas como a capacidade de estabelecer ferramentas, mecanismos, instrumentos e arranjos que possibilitem tornar essas áreas governáveis. Este é um elemento crítico para o

¹ A conurbação ocorre quando duas ou mais cidades unem seus tecidos urbanos estabelecendo fortes vínculos sociais e econômicos (IBGE, 2016). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 2 de julho de 2020

funcionamento das RMs pois determina como serão coordenados e de que forma chegarão os serviços públicos aos cidadãos, impactando na produtividade, no crescimento econômico e no bem-estar da população (CASTRO, 2021).

Construir um modelo de governança para as RMs é especialmente desafiador em sistema federalistas. De maneira intrínseca, o federalismo é conflitivo, todavia para que se garanta a existência de coordenação entre os entes deve-se manter um equilíbrio entre a cooperação e a competição (ABRUCIO, 2005). No intuito de fornecer bases para o estabelecimento de uma governança metropolitana no Brasil, têm-se como principal esforço a instituição do Estatuto da Metrópole (EM). Trata-se de uma lei que orienta quanto a necessidade de ter a prevalência do interesse comum sobre o local, de compartilhar as responsabilidades e a gestão, de respeitar a autonomia dos entes federativos, de ter atenção às peculiaridades regionais e locais, de garantir uma gestão democrática, de buscar a efetividade nos gastos públicos e o esforço em prol do desenvolvimento sustentável nas RMs (BRASIL, 2015).

Este instrumento legal tem o intuito de orientar as ações dos municípios componentes dessas regiões na execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), que são conceituadas como “política(s) pública(s) ou ação(ões) nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015, art. 2º, parágrafo II). Dentre essas funções públicas, Moreira e Guimarães (2015) evidenciam a política de desenvolvimento urbano, cujas diretrizes são definidas pelo Estatuto das Cidades, e tem o intuito de regular “o uso da propriedade coletiva, propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, art. 1º parágrafo único).

Um dos propósitos deste instrumento legal é favorecer a cooperação entre os entes federativos (municípios das RMs, estados e União) na construção de políticas públicas comuns a partir de uma governança interfederativa. Este termo diz respeito à promoção da organização do planejamento e da execução das FPICs a partir do compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federativos (municípios, estados e União) no contexto das RMs (BRASIL, 2015).

A construção de políticas públicas para enfrentar as profundas e complexas questões sociais presentes nas grandes áreas urbanas brasileiras, por si só, já é uma

tarefa complexa. Fazê-la de forma coletiva neste ambiente que, por vezes, é pautado pelo discenso e o individualismo, torna essa atividade ainda mais desafiadora.

Nessa conjuntura, o presente estudo se propõe a incluir a abordagem do *policy design* (desenho de política pública) como instrumento analítico, em prol do aprimoramento do planejamento urbano das RMs. Segundo Schneider e Ingram (1990) o *policy design* representa o conteúdo da política, contendo as práticas de aplicação, bem como, suas respectivas consequências. São estruturas institucionais compostas por elementos como objetivos, grupos alvo, estruturas e ferramentas de implementação, regras e suposições (SIDNEY, 2007) que são ponderados (a partir do contexto que o circunda) de forma antecipada no intuito de ampliar as possibilidades de se alcançar os fins pretendidos. Essa abordagem visa promover o aperfeiçoamento da busca e da geração de soluções para os problemas público com menor aleatoriedade² (SIDNEY, 2007).

Chindarkar, Ramesh e Howlett (2022) questionam muitos estudiosos que afirmam que o processo de formulação de políticas públicas é impulsionado pela política e, portanto, seria um tanto irracional, não envolvendo um *design* propriamente dito. Contudo, ainda que esteja pautado basicamente em aspectos políticos, no sentido instrumental do termo, ainda é um *design*, cujo objetivo é atender aos interesses dos atores com maior influência no processo (CHINDARKAR, RAMESH e HOWLETT, 2022).

Ao se promover a busca por alternativas de solução aos problemas públicos centrando-se na abordagem do *policy design*, busca-se também considerar as predileções dos atores políticos, mas sem se desprender do problema em si dos meios necessários para enfrentá-lo. Peters e Fontaine (2022) confirmam este aspecto ao destacarem que o *policy design* é uma tentativa de integrar as diferentes concepções de: um problema, dos instrumentos de política a serem utilizados, dos valores que os agentes governamentais consideram para avaliar os resultados esperados como satisfatórios e de como será o funcionamento da política projetada em meio ao conjunto de políticas existentes. Essas diferentes concepções devem envolver os diferentes níveis de governo participantes do processo, pois “a formulação de políticas

² Salienta-se que este estudo (e nem mesmo a abordagem contemporânea do *policy design*) não vislumbra pautar um ambiente de racionalidade pura, pois sua adoção tornariam estéreis as suas discussões e proposições práticas resultantes. As organizações (públicas ou privadas) são compostas por seres humanos “limitados em conhecimento, previsão, habilidade e tempo” (SIMON, 1957, p. 199) o que inviabiliza quaisquer abordagens estritamente racionais

complexas enfrenta riscos substanciais de fracasso quando as dimensões horizontal ou vertical da formulação de políticas não estão bem integradas” (HOWLETT, VINCE e DEL RÍO, 2017, p. 69).

Assim, a pertinência da análise da abordagem do *policy design* em meio à modelos de governança metropolitana se sustenta na busca por se debater políticas públicas para as RMs com melhor delineamento, em termos técnicos, maior coerência, em termos políticos, e principalmente, com um maior nível de integração, tanto horizontal quanto vertical. Howlett (2009) destaca que a relação entre o *policy design* e a governança pode ser caracterizada como uma “via de mão dupla” na qual se nota a interferência do modelo de governança adotado na escolha dos instrumentos e suas composições, enquanto por outro lado, o conjunto das políticas públicas são elementos que definem o próprio modelo de governança.

Deste modo, emerge a questão de pesquisa da presente tese: Como a abordagem do *policy design* pode contribuir para o estabelecimento e fortalecimento da governança nas regiões metropolitanas brasileiras?

Este estudo parte da premissa de que a aplicação dos preceitos do *policy design* na gestão das regiões metropolitanas brasileiras, pode contribuir para a construção de políticas públicas mais resistentes e fortalecer a governança metropolitana. Assim, **defende-se** nesta tese que a abordagem do *policy design* pode oferecer contribuições para que se estabeleçam estratégias de consolidação da governança metropolitana no Brasil, tanto em termos políticos quanto técnicos.

Tem-se como objetivo geral analisar os arranjos, as relações e os espaços que permeiam a dinâmica da governança metropolitana e identificar os elementos da abordagem teórica do *policy design* que podem fomentar ações que visem a sua consolidação. Especificamente pretende-se: (i) compreender a estrutura de governança existente no contexto metropolitano; (ii) elucidar o processo de articulação e os espaços de atuação coletiva nas áreas de interesse comum; (iii) averiguar as formas de interação entre os agentes públicos da RM com os governos estadual e federal; (iv) identificar os pontos de interseção entre a abordagem do *policy design* e o contexto metropolitano.

O estudo foi desenvolvido a partir da análise do caso da RM de Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, dispondo-se como fontes de dados entrevistas com gestores municipais e estaduais. A fim de analisar a dinâmica de interações entre

os atores públicos, foram realizadas entrevistas com prefeitos, vice prefeitos e secretários da área de planejamento urbano, de municípios que compõem a RM de Belo Horizonte (RMBH). Antes da aprovação do EM, a RMBH já dispunha de alguns instrumentos e instâncias colegiadas que foram propostas (destaca-se a formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, a formação da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano – CDDM e criação da Agência de Desenvolvimento da RMBH), havendo um maior potencial para identificar relações mais sólidas em termos de governança e de atuação integrada em relação às Funções Públicas de Interesse em Comum (FPICs).

Por fim, ressalta-se que a realização deste estudo pode contribuir para que se possa debater possibilidades para constituição de um ambiente da gestão metropolitana menos fragmentado, em termos de práticas de gestão, e mais colaborativo, em relação ao planejamento de alternativas para superar os problemas públicos urbanos comuns.

Além deste capítulo introdutório, no capítulo 2, foram apresentados os *corpus* teóricos que fornecem o alicerce para o desenvolvimento da pesquisa. Baseando-se nas proposições e expectativas apresentadas no capítulo anterior buscou-se transpassar pela apresentação das características basilares da formulação de políticas públicas urbanas no Brasil, considerando os distintos ciclos temporais. Propôs-se discutir as especificidades do ambiente metropolitano, destacando e discutindo os pontos críticos que influenciam o processo de construção de ferramentas de planejamento regional, bem como as políticas públicas necessárias ao enfrentamento dos problemas comuns.

Prosseguiu-se o capítulo, destacando o histórico, as definições, os pressupostos e os componentes que caracterizam o *policy design* e seu processo de construção. Ainda, discutiu-se a temática da governança e suas interfaces com o *policy design*, demonstrando o potencial de interação e interdependência existente entre tais abordagens. Apresentar essa relação no contexto metropolitano foi importante considerando que entre os municípios das RMs brasileiras há consideráveis disparidades que podem interferir nos formatos de composição dos desenhos de políticas públicas metropolitanas.

E, por fim, buscou-se relacionar as temáticas do *policy design* e da governança metropolitana, evidenciando os entrelaçamentos existentes entre as abordagens. Em

seguida, foram descritas experiências de governança metropolitana em todas as regiões do mundo. Sintetizando o capítulo, foi apresentado o modelo analítico que orientou o desenvolvimento do trabalho.

O capítulo 3 foi dedicado a descrever o percurso metodológico traçado para que sejam alcançados os objetivos teóricos e empíricos que foram propostos neste estudo. O capítulo 4 foi dedicado à apresentação dos resultados, destacando, a análise do conteúdo das entrevistas realizadas com gestores dos municípios que compõem a RM de Belo Horizonte, sendo discutidos os seguintes temas: a governança da RMBH, as articulações e espaços para atuação coletiva; o relacionamento com os governos federal e estadual e; a relação do *policy design* com o contexto das RMs.

Por fim, o capítulo 5 foi dedicado a apresentar as conclusões, ponderações e sugestões futuras. Ainda foram apresentados, como apêndices, o roteiro utilizado nas entrevistas realizadas com os gestores municipais e estadual.

CAPÍTULO 2 – ASPECTOS TEÓRICOS DAS ABORDAGENS DO *POLICY DESIGN* E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

Neste capítulo buscou-se apresentar e intercalar as bases teóricas necessárias para fundamentar as análises e discussões dos planos e práticas que envolvem o processo de construção de políticas públicas no contexto urbano das regiões metropolitanas brasileiras. Primeiramente buscou-se caracterizar o contexto de formação das RMs no Brasil, conferindo destaque ao processo de formulação de políticas públicas metropolitanas.

Em seguida foram destacados o histórico, o conceito, as características e os elementos da abordagem do *policy design*. Faz-se necessário destacar que, no que tange à temática do *policy design*, a fundamentação adveio de estudos da literatura internacional, considerando os pouquíssimos e recentes trabalhos disponíveis na literatura nacional que abordam o *policy design* como foco – citam-se os estudos de Corcetti e Loreto (2017), Corcetti e Loreto (2019), Palotti, Filgueiras e Nascimento (2020) e Lima, Aguiar e Lui (2021).

Prosseguiu-se então a partir da elucidação das interfaces entre o *policy design* e a governança, demonstrando os fatores que propiciam a mútua influência existente entre si. Em seguida foram apresentados os aspectos introdutórios e as

características da governança em RMs, sendo também destacadas as experiências internacionais de gestão regional.

E por fim, foi apresentado o modelo analítico deste estudo, demonstrando o processo que foi delineado para que se pudesse os pressupostos e fins que nortearam a sua realização.

2.1 Formulação de Políticas Públicas em Regiões Metropolitanas

No Brasil, especificamente a partir da década 1970, a maior parcela da população passou a viver em cidades, sendo notada uma forte concentração em alguns poucos centros urbanos, processo este chamado de “metropolização” (GARSON, RIBEIRO e RIBEIRO, 2010). Neste período, por meio das Leis Complementares nº 14/1973 e nº 20/1974, foram instituídas, formalmente, as primeiras 9 (nove) RMs do país: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

As grandes manchas urbanas do Brasil foram caracterizadas por terem um rápido crescimento, não disporem dos equipamentos básicos e moradias suficientes e um deficiente sistema de transportes e de circulação (IPEA, 1969). A resolução de problemas complexos como estes perpassa não somente pelo reconhecimento da existência dessas áreas, mas também da formulação e implementação de políticas públicas compartilhadas entre os municípios. Todavia, críticos já apontavam, desde a década de 1980, para as dificuldades em planejar, coordenar e executar serviços de interesse em comum, haja vista, que os municípios permaneceram com sua autonomia (LEMOS, 1989).

As RMs podem ser caracterizadas pelo seu dinamismo econômico e pela aglutinação de pessoas e atividades econômicas, mas também são espaços diversos economicamente e heterogêneos em termos de desenvolvimento regional (MOTTA, *et al.*, 2014). No que tange à gestão, perdura nestes espaços um complexo entrelace de competências entre os entes federados em relação ao desenvolvimento urbano, além da inexistência de fontes permanentes de financiamento e das consideráveis disparidades econômicas, financeiras, políticas e culturais arraigadas entre os municípios (MARICATO, 2011) e que não foram superados após o Estatuto da Metrópole.

Nesse âmbito, a fragmentação e a carência de coordenação persistem entre as cidades que compõem as RMs brasileiras, sendo fundamentais para a resolução das mazelas sociais, a cooperação intermunicipal e a concreta participação dos governos estaduais e federal (GRIN, 2019). Ao se analisar a CF88 torna-se evidente uma das contradições imersas no processo de formalização destas áreas. No parágrafo 3º do artigo 25 da CF88 foi destacado que os estados poderiam instituir RMs no intuito de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988). No entanto, em determinados casos, como salientado por Oliveira e Borges (2021, p. 622) ao retratarem a formação da RM de Umuarama/PR, os elementos técnicos e conceituais foram suplantados no processo de decisão para sua criação, tendo prevalecido os “interesses políticos, eleitoreiros, imobiliários e desejo de *status*”.

Por esse motivo, no contexto brasileiro, ser categorizada com RM não significa que se esteja falando de uma massa urbana representativa, que abarque um grande contingente populacional, bem como, os consequentes e intensos fluxos sociais, políticos e econômicos entre municípios que compartilham fronteiras. Firkowski (2013) retrata essa situação ao comparar as RMs do Brasil em termos de população e posição do principal centro urbano, verificando que a maioria é composta por capitais regionais e possuem menos de um milhão de habitantes.

Para o ano de 2020, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou a existência de 74 áreas oficialmente classificadas como RMs, todavia somente 15 destas tinha uma metrópole³ como localidade central (IBGE, 2020). Para demonstrar a tamanha discrepância entre as RMs, verifica-se que enquanto a RM de São Paulo abriga aproximadamente 21,7 milhões de pessoas, a RM do Central em Roraima, que é a menor do país, possui apenas 36 mil habitantes (IBGE, 2019a; IBGE, 2019b). Acrescenta-se a este cenário, o fato de a maior parcela de RMs no Brasil ser marcada “por desconexões e contradições nas diversas políticas públicas que produzem e reproduzem o espaço-urbano regional (...) acompanhado por grandes disparidades socioespaciais e de acesso aos serviços urbanos e ambientais” (KLINK, 2013, p. 84).

³ Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.

A proliferação de RMs no país ocorreu após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), a partir da qual foi concedida aos estados a prerrogativa de formalizar a criação desses espaços, a partir de critérios próprios. Ao conceder aos estados essa competência, sem estabelecer critérios específicos e uma estrutura de governança local, a CF88 transformou a instituição das RM's em uma decisão a partir de interesses políticos (locais ou partidários) (PERES, *et al.*, 2018).

Entre 1973, ano em que foi promulgada a lei federal complementar 14 instituindo as primeiras RMs do Brasil, e 1988, haviam nove RMs formalizadas. Nas três décadas seguintes, este número saltou para setenta e quatro, sendo que a maioria delas se concentra no estado da Paraíba (12 regiões metropolitanas) (IBGE, 2020).

Neste contexto, demasiadamente heterogêneo, Firkowski (2013) aponta para a necessidade de não somente distinguir o que é efetivamente metropolitano e o que somente recebe essa denominação, mas também propor políticas públicas que contemplem os diferentes níveis de complexidade das RMs no Brasil.

Para tanto, é necessário compreender os avanços, dilemas e desafios à formulação de políticas públicas no contexto metropolitano provenientes, especialmente, da CF88. Neste aspecto, o ponto central salientado por Marguti e Costa (2014) a ser destacado da Carta Magna, concerne à valorização da descentralização das políticas públicas e a valorização do poder local. Todavia, também ocasionou externalidades negativas, como o enfraquecimento do planejamento regional e da governança metropolitana (MARGUTI e COSTA, 2014). Motta *et al.* (2014) enfatizam que os arranjos institucionais presentes nas RM brasileiras possuem uma capacidade de articulação aquém da necessária para formular e implementar políticas e projetos eficientes. Os autores ainda destacam que os desafios se expandem ao analisar as necessidades de investimento em projetos de infraestrutura (saneamento, habitação, transporte...), que ensejam vultuosos montantes de recursos financeiros, cujos municípios, sem o envolvimento do setor privado, por si só não dispõem (MOTTA, *et al.*, 2014).

Abrucio (2005) destaca que a estrutura federativa “municipalista” adotada pelo Brasil a partir da CF88, permitiu o enfraquecimento institucional das RMs, fenômeno que desencadeou uma série de problemas nestas localidades. A retomada do debate para a formação de um instrumento de ordenamento das relações de governança, no

âmbito metropolitano ocorreu no início dos anos 2000, com o projeto de lei 3.460/2004. O referido projeto tramitou por dez anos no congresso nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015), antes de ser promulgada a lei nº 13.089/2015 , referente ao estatuto da metrópole.

Nascimento Neto e Moreira (2017) identificaram essa disfunção no setor habitacional e destacaram que a falta de integração nas RM's pode comprometer os resultados esperados, mesmo em programas direcionados pelo governo federal. Em relação à mobilidade urbana, é apontado como desafio a criação de uma articulação institucional que seja acolhida e legitimada por todos os agentes políticos envolvidos (AZEVEDO e MARES GUIA, 2000). Dentre os benefícios desta cooperação coordenada podem ser citadas a possibilidade de “gerar economias de escala, desenvolver sinergias, maximizar os resultados governamentais e minimizar os custos envolvidos” (MEYER, GÜNTHER e SCHREINER, 2018, p. 62). Além da atuação conjunta dos agentes intermunicipais, também se verifica a necessidade de integrar as áreas sociais em um único escopo de acordo com a demanda da sociedade (PERO e STEFANELLI, 2015). A importância da interação intermunicipal e até mesmo entre as esferas de governo nas RM's, também são evidenciadas na gestão da saúde (AGUILERA *et al.*, 2013; VARELA e PACHECO, 2012) e do meio ambiente (SILVA FILHO *et al.*, 2009; BULCÃO e ALBANO, 2010).

Falhas na coordenação, como as apresentadas, são comuns entre órgãos governamentais brasileiros, seja em termos verticais, nas esferas de governo distintas, ou em termos horizontais, no mesmo nível governamental, o que inclui as instâncias regionais (escala metropolitana) na qual a coordenação em prol das políticas públicas são uma necessidade (MAIELLO, BRITTO e VALLE, 2018). Considerando a forma de organização do sistema federativo brasileiro e as capacidades de investimentos de cada ente federado, destaca-se que a União tem papel central neste processo de coordenação.

Lima, Aguiar e Lui (2021) frisam que o fato da União aglutinar maior parcela dos recursos técnicos e financeiros da gestão pública brasileira, traz como resultado a centralização da formulação das políticas públicas, restando a estados e municípios adaptar-se. Fato que empreende uma lacuna de pesquisa baseada na análise do processo de endogeneização do *design* das políticas públicas por estados e municípios, evidenciando as possíveis mudanças nos elementos pré-estabelecidos,

bem como em relação aos resultados obtidos (LIMA, AGUIAR e LUI, 2021). No contexto metropolitano em países federativos, como o Brasil, há evidências de que a falta de autoridade política, fiscal e administrativa dos municípios enfraquece os governos locais e limita a capacidade de manter um ambiente colaborativo (SPINK, WARD e WILSON, 2012).

Incorpora-se a essa disfunção gerada pela concentração de recursos o controverso processo de divisão destes. Maricato (2011), ao retratar o comportamento de governos estaduais e federal, destaca que a distribuição de recursos aos municípios no Brasil são baseados em negociações de cunho político em detrimento à modelos mais racionais de investimentos.

A superação deste ambiente fragmentado institucionalmente perpassa por uma distribuição de atribuições entre os diferentes níveis de governo, auxiliada pela formação de arranjos de cooperação que otimizem os esforços e aproveitem as economias de escala provenientes da atuação conjunta (CLEMENTINO e ALMEIDA, 2015).

Para que se possa formular, implementar e controlar políticas públicas nas RM's no Brasil é necessário formar arranjos institucionalizados, de forma a se buscar o desenvolvimento urbano para além dos limites territoriais de cada município (GOUVEA, 2009). A equalização de alguns dos principais problemas urbanos em áreas metropolitanas perpassa pelo aprimoramento dos instrumentos de planejamento e o estabelecimento de estratégias para formular e executar políticas públicas (MOTTA *et al.*, 2014) que contemplem os pontos convergentes e divergentes entre os governos locais.

A existência de planos que direcionem as funções públicas de interesse comum nas RMs brasileiras são escassos (MARGUTI e COSTA, 2014), bem como a existência de iniciativas que pressionem os entes governamentais a fazê-los. No âmbito do Estatuto da Metrópole, foi estabelecido inicialmente que os gestores dos municípios das RMs teriam um prazo de três anos para elaborar e aprovar o PDUI sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa. Porém este prazo foi revogado por meio da lei nº 13.683/2018, assim foi concedido aos municípios a prerrogativa de decidir quando será elaborado o respectivo PDUI para a RM da qual fazem parte.

O PDUI é o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o

desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (BRASIL, 2015, art. 2º, alínea c, inciso VI). É premente analisar os instrumentos que fomentam a gestão interfederativa, considerando a crescente concentração populacional nos grandes centros urbanos e a conseqüente ampliação dos desafios que transcendem as fronteiras municipais (MOREIRA e GUIMARÃES, 2015).

É oportuno abordar este instrumento de planejamento tendo em vista que, de acordo com o Estatuto da Metrópole, nele deverão estar contempladas as diretrizes referentes à articulação intersetorial das políticas públicas que afetam a RM (BRASIL, 2015). Grin e Abrúcio (2019) destacam que prever a intersetorialidade no enfrentamento dos problemas públicos permite aperfeiçoar os instrumentos de planejamento municipais.

Em relação, à articulação entre os entes governamentais Peres et al. (2018) relatam que não foram propostos instrumentos que propiciem a integração, o diálogo ou a convergência entre eles na elaboração ou execução de programas ou planos. Tal fato concede liberdade aos gestores das RMs para tecerem suas próprias regras, mas também constitui um ponto de incerteza sobre a efetividade do arranjo forjado pelos atores locais.

No que tange à existência de planos municipais setoriais, sua existência é mais frequente, mas pouco contribuem para o planejamento das ações públicas nas RMs visto que são raras as diretrizes que especifiquem soluções integradas (MARGUTI e COSTA, 2014).

O ordenamento urbano dos municípios brasileiros é pautado por instrumentos de planejamento induzidos a partir da esfera federal, tendo como elemento principal o Plano Diretor (PD), que foi previsto na CF88 e regulamentado pelo Estatuto das Cidades. Obrigatório para os municípios com população superior a vinte mil habitantes, o PD assume um caráter peculiar quando analisado sob a ótica metropolitana, pois para que ocorra um efetivo planejamento regional é necessário que se considere os aspectos já previstos localmente.

Antes mesmo de estar prevista a construção dos PDUIs, já haviam algumas iniciativas de instrumentos similares, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM de Belo Horizonte. Neste caso, foi executado um esforço *ex post* para construir o plano metropolitano a partir da articulação entre os diversos

planos diretores, todavia permaneceram dúvidas quanto aos passos futuros deste instrumento no que tange à incorporação de diretrizes metropolitanas nos períodos de revisão de cada PD local (KLINK, 2010).

Retomando a discussão sobre o Estatuto da Metrópole, faz-se necessário comentar sobre a gestão democrática, fundamentada na participação da população e de representantes de associações na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento urbano (BRASIL, 2015). Mesmo sendo um caminho necessário para tornar as políticas públicas mais legítimas e próximas aos reais interesses da população, tal participação deve ser acompanhada com precaução. A participação da sociedade na formulação das políticas públicas pode ocasionar em objetivos conflitantes e gerar dilemas sobre as escolhas entre as alternativas de ação (KOMOR e BAZILIAN, 2005). Ademais, a existência de diferentes segmentos populacionais e do ativismo político pode enviesar as informações obtidas (MEDAGLIA e ZHENG, 2017), visto que pode haver sobreposição de um grupo em relação a outro, prevalecendo somente um ponto de vista, que seria endossado a partir um processo “democrático”.

Mesmo com o advento do Estatuto da Metrópole há imprecisões e contradições que perpetuam o caráter de segmentação do espaço e de uma abordagem setorialista em termos de políticas públicas (PERES *et al.*, 2018). A gestão das ações de enfrentamento aos problemas metropolitanos envolve elementos como: regramento, transparência, compartilhamento de informações, coerência técnica e visão de longo prazo (MEYER, GÜNTHER e SCHREINER, 2018). E o Estatuto, por si só, não é capaz de fornecer essas ferramentas, ficando a cargo dos municípios e estados construir as bases da sua gestão metropolitana.

Dentre os elementos de gestão metropolitana citados por Meyer, Günther e Schreiner (2018), ressalta-se a necessidade de formar um banco de dados e compartilhar informações entre os entes envolvidos, principalmente no que tange à construção de políticas públicas. O compartilhamento de informações é um ponto importante para a construção de alternativas de solução aos problemas públicos, servindo de subsídio aos gestores locais para a tomada de decisão. Experiências exitosas podem ser encontradas a partir da criação do Sistema de Informações Metropolitanas do Estado de São Paulo (SIM), no qual são compartilhadas informações territoriais e de construção e monitoramento de programas, projetos e

ações vinculadas ao PDUI (SÃO PAULO, 2017) e o Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (INFORMS), que armazena e dissemina dados cartográficos em bancos de dados geoespaciais (MARGUTI e D'ALMEIDA, 2018). Ademais, salienta-se que estes instrumentos podem ser mitigadores das disparidades de poder existente entre os representantes de cada município das RMs, considerando que quando se compartilha o banco de dados é reduzida a assimetria informacional.

Mesmo sob este contexto de conflito interfederativo e ausência de um arcabouço robusto que fomente a atuação integrada em prol do desenvolvimento urbano nas RMs, a prática da principal política pública de saúde brasileira pode nos fornecer um caminho. Abrúcio, Sano e Sydow (2010) destacam que uma das formas de colaboração federativa foi por meio do desenho das políticas públicas no âmbito do modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), que foi pautado por princípios de hierarquia e regionalização dos serviços.

O sistema federativo de políticas públicas é central no SUS, no qual a União Federal tem um importante papel de coordenador, indutor e financiador, mas também os governos subnacionais mantêm considerável autonomia na implementação da política (ABRÚCIO, SANO e SYDOW, 2010)

Este sistema depende de dois elementos: a capacidade institucional de atuação do governo federal e a existência de espaços para discussão e deliberação horizontais e verticais (ABRÚCIO, SANO e SYDOW, 2010). Especificamente em relação ao grau de inserção do governo federal como agente articulador dos interesses dos governos locais, é um fator um tanto nebuloso. Tal instância não foi incluída na estrutura básica da governança interfederativa das RMs e aglomerações urbanas (artigo 8º), tendo suas responsabilidades limitadas ao apoio das iniciativas propostas por estados e municípios (artigo 13º) (BRASIL, 2015).

A União tem um papel primordial no fomento da cooperação interfederativa (que pode ocorrer, principalmente, por meio do estabelecimento de fontes de financiamento), bem como definição critérios de fiscalização e monitoramento a serem aplicados nas RMs (MELCHIORS e CAMPOS, 2016).

A partir do caso do consórcio do Grande ABC, Abrúcio, Sano e Sydow (2010) destacaram alguns elementos que propiciaram a superação de rivalidades entre os municípios e a ampliação do grau de institucionalização regional, que poderiam

também favorecer a colaboração entre os municípios das RMs: (i) identidade regional; (ii) capital social; (iii) cooperação com o governo estadual; (iv) incentivo ao associativismo formal e informal entre os municípios; (v) criação de instituições federativas; (vi) apoio do governo federal; (vii) articulação com os sistemas de políticas públicas são replicáveis.

Os consórcios, mesmo despontando como importantes elementos facilitadores da gestão metropolitana, tem sua influência restrita. Ao analisarem o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Área Metropolitana de João Pessoa/PB (CONDIAM) e o Consórcio Grande Recife/PE, Nascimento e Fernandes (2015) constataram que este modelo não é suficiente para superar os dilemas da ação coletiva em RMs.

É necessário superar o individualismo endêmico arraigado na política brasileira (SÁ, *et al.*, 2017) de forma a enraizar os preceitos da governança interfederativa propostos no Estatuto da Metrópole, de maneira concreta e efetiva. Esse fator tem interferência direta no desenho das políticas públicas, gerando significativas alterações em cada um dos seus elementos básicos. Além disso, a dificuldade que envolve a construção de políticas públicas integradas de acordo com os espaços de *design* existentes, ampliam os desafios que os *designers* enfrentam para escolher e selecionar instrumentos (MEIJERS e STEAD, 2004; BRIASSOULIS, 2005).

2.2 Policy design e Interfaces com o Contexto Metropolitano

Neste tópico foram retratadas as diferentes concepções e características do *policy design* ao longo do tempo, demonstrando se tratar de uma abordagem multifacetada e adaptável a diferentes óticas. Também foi apresentado o processo de aplicação da abordagem, sendo indicadas as suas principais etapas. Em um segundo momento buscou-se retratar os componentes do *policy design* no intuito de, não somente conceituar e demonstrar seus pontos de interrelação, mas também indicar como o contexto pode influenciá-los. É necessário destacar ainda neste preâmbulo que buscou-se relacionar os elementos teóricos presentes neste tópico com a conjuntura das regiões metropolitanas brasileiras visando apresentar alguns dos principais pontos da abordagem do *policy design* que tangenciam este contexto.

2.2.1 Histórico, Características e o Processo do Policy design

De modo preliminar, para que se compreenda com maior nitidez a abordagem teórica basilar deste estudo, é necessário delimitar os campos teóricos do desenho de políticas públicas (*policy design*) e da formulação de políticas públicas (*policy formulation*). Sidney (2007) destaca que as pesquisas sobre formulação tem o intuito de compreender o contexto de atuação que envolve os *policymakers* e identificar o seu processo de seleção. Os estudiosos do *policy design* tem um propósito mais aplicado, buscando melhorar a concepção de alternativas a partir de um processo menos aleatório, como ocorre em estudos de formulação de políticas públicas (SIDNEY, 2007). Nesse sentido, a diferença entre os dois campos está no grau de consciência envolvido no design, que também abrange as fases da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas (PETERS e FONTAINE, 2022)

No *policy design* busca-se um maior controle sobre as variáveis que circundam a formação das políticas, mas sem desconsiderar que existem fatores dinâmicos que influenciam o processo. Assim, o *policy design* pode ser abordado para além de uma atividade meramente tecnocrática para encontrar os melhores resultados, podendo também ser compreendido como um processo de canalização de esforços entre atores com interesses distintos, mas que possuem objetivos semelhantes (MAY, 2003). Contudo, antes de prosseguir com o detalhamento deste processo é necessário destacar a evolução teórica da abordagem, enfatizando as suas diferentes concepções ao longo do tempo.

A ênfase sobre a temática do *policy design* surgiu em resposta aos estudos sobre implementação da década de 1970 que responsabilizavam o sistema burocrático pelo fracasso das políticas (SIDNEY, 2007). A lógica da implementação havia sido estendida a ponto de se dizer que a formulação das políticas públicas deveria ser orientada a partir da sua implementação, ou seja, a opção mais adequada seria aquela que se pode implementar bem (LINDER e PETERS, 1987).

Os teóricos do *policy design*, por outro lado, argumentavam que, para se compreender as causas do sucesso ou fracasso de uma política seria necessário analisar a sua cadeia causal, visto que tanto a formulação quanto o desenho das políticas influenciam de forma significativa para os resultados da implementação (SIDNEY, 2007). A tarefa básica seria inventariar as combinações e sequências de

instrumentos que poderiam ter efeito sobre os diferentes tipos de problemas (ANDERSON, 1971).

Tais elementos são fenômenos observáveis que se materializam por meio de estatutos, diretrizes, programas, decretos judiciais e, inclusive, nas práticas daqueles que trabalham na ponta, atuando diretamente com os beneficiários das políticas públicas (SCHNEIDER e INGRAM, 1997). Nesse âmbito, os *policy designs* são as propostas de ações, bem como as ações efetivas já promulgadas por um governo (SCHNEIDER e INGRAM, 1994).

Parte-se do pressuposto de que toda política pública possui um desenho (uma estrutura de ideias e instrumentos) que pode ser identificada e analisada (SIDNEY, 2007). Os *policy designs* são estruturas institucionais formadas por elementos que podem ser identificados: “*goals, target groups, agents, an implementation structure, tools, rules, rationales, and assumptions*” (SIDNEY, 2007, p. 84).

Os *designers*, agentes que projetam o desenho das políticas públicas, possuem uma liberdade restrita de ação, sendo limitados pelo contexto que estão envolvidos, do qual podem emergir pré-condições ou restrições, além da existência de determinados aspectos cuja mudança não possa ocorrer pelo seu próprio esforço (ADACHI, 2011).

Sidney (2007) destaca que os estudiosos dessa área se empenham em aperfeiçoar a busca e a geração de políticas no intuito de que se tornem mais eficazes. Para tanto prezam pela minimização dos elementos aleatórios que envolvem a formulação de políticas trazendo, primeiramente, o processo à consciência e, em seguida, o estruturando conscientemente (SIDNEY, 2007). Todavia, ainda assim o processo do *policy design* não é fruto de uma análise puramente racional, visto que se trata de uma política governamental cuja análise é determinada e implementada a partir da interação social (ADACHI, 2011).

O *policy design* é uma abordagem a partir da qual um problema e sua dinâmica são reconhecidos para que então seja projetada uma solução no intuito de se alcançar um objetivo (JUNJAN, 2020; PETERS, 2020). Nesse meio, os objetivos são, deliberadamente, conectados a instrumentos que os tornem possíveis de serem alcançados (HOWLETT, MUKHERJEE e WOO, 2015).

A temática, como elemento de interesse de estudiosos no âmbito das ciências sociais, perpassou por momentos de glória e desapareço. Em seu ápice entre os anos de 1980 e 1990, Howlett (2014a) destaca que neste período floresceram estudos

diversos sob uma orientação para o *design*, na qual os esforços deveriam ser direcionados para o aperfeiçoamento das políticas públicas considerando o contexto político ao qual estariam inseridas. Nesse sentido, Dryzek e Ripley (1988) afirmam que, inevitavelmente, o *policy design* é político, visto que os *stakeholders* e os analistas de políticas públicas podem apresentar e contestar reivindicações. A política e a análise estão integradas neste processo, de modo que os *designers* fornecem contribuições para o discurso político (DRYZEK e RIPLEY, 1988).

Essa primeira geração de estudos despontou a partir de uma abordagem instrumental (HOWLETT, MUKHERJEE e WOO, 2015). Nesse cenário Anderson (1971) destacou que o processo de decisão política ao qual foi proposto por Herbert Mach e James Simon abrangeria uma análise de meios e fins até que fosse encontrado um modelo de ação que fosse apropriado ao contexto institucional da sociedade.

Essa abordagem enfrentou questionamentos quanto a sua aplicabilidade no plano real. Dryzek (1983) destaca que o *policy design* é intelectualmente exigente, considerando que é necessário um conjunto robusto de métodos que os analistas devem conhecer e utilizar atentando as circunstâncias em que cada um deve ser melhor utilizado.

Todavia, após o início da década de 1990, essa orientação ao *design* foi substituída por uma massiva ênfase ao estudo de arranjos de governança descentralizada, baseada em instrumentos e ferramentas de mercado e em rede (HOWLETT, 2014a). A gestão em rede envolve a gestão de estruturas flexíveis para a eficiência coletiva, não se baseando em uma autoridade central e tampouco em um único objetivo (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999).

No início da década de 2010 a orientação para o *design* foi retomada como elemento central para o campo de estudos à medida que foi notada a importância do Estado na definição do grau de liberdade a ser concedido aos atores políticos quanto à definição dos objetivos a serem priorizados e dos meios a serem empregados (HOWLETT, 2014a). Ao analisar as políticas educacionais de quatro países (Inglaterra, Alemanha, Itália e Holanda), Capano (2011) enfatiza que os governos permanecem estabelecendo modos de governança sistêmica, o que pode interferir diretamente na eficácia das políticas. Assim, propôs-se uma mudança de vertente na

qual considera não se os governos estão governando, mas como o fazem (CAPANO, 2011).

A partir da compreensão de que o Estado permanece como agente central na concepção das políticas públicas, mesmo sob a influência de atores diversos da sociedade, ressurgiu o interesse dos estudiosos sobre a temática. O “novo *design*” surgiu com uma perspectiva mais aberta, se afastando de uma orientação dedutiva para uma abordagem mais indutiva, o que levaria o *policy design* a ser visto não como um produto, mas sim como um processo e possibilitando considerar a existência de um intercâmbio mais intenso com o campo da deliberação política (PETERS, 2018; MÉNDEZ e VILLAGRÁN, 2022). A concepção de um *policy design* busca fornecer orientações sobre os problemas a serem enfrentados e as soluções que foram elaboradas para isso (PETERS, 2018), assim cria-se uma estrutura que delimita os fatos e as situações que se busca coletar, com a finalidade de se criar mecanismos (de forma indutiva) que direcionem a certos resultados esperados (DOWDING, 2015).

Méndez e Villagran (2022) definem três dimensões a partir das quais o *policy design* pode ser examinado. A primeira dimensão se refere ao tipo de *design* que está sendo examinado, e neste sentido, se fez relevante apresentar o contexto histórico de renovação que a abordagem percorreu desde quando se tornou um campo de estudo, na década 1980. Na presente tese buscar-se-a retratar o *policy design* a partir da abordagem contemporânea, considerando-o como um processo aberto, pautado pela presença da racionalidade limitada, que não parte de um escopo de verdades absolutas e que está envolto em um contexto, amplo e mutável. No cenário descrito “a política é incorporada à análise contextual e ao planejamento racional das ações políticas, na medida do possível, dadas as contingências do planejamento para um futuro desconhecido” (TURNBULL, 2022, p. 42 – tradução livre).

A segunda dimensão seria o grau de intencionalidade envolvido na construção do *design*. Assim, existiriam graus de consciência na formação dos *designs* que, de acordo com Peters (2018), poderiam variar entre o *design* completo e o não *design*, a depender do nível de atendimento aos requisitos de causalidade, instrumentos, valores e intervenção. Nessa compreensão, o *policy design* seria: uma iniciativa para integrar as diferentes concepções sobre um problema público (causalidade), com os diferentes entendimentos sobre os mecanismos e ferramentas que poderiam ser empregados (instrumentos), os diferentes valores pelos quais os agentes

governamentais avaliam os resultados como previstos ou aceitáveis (valores) e todos esses elementos devem fazer sentido dentro de um conjunto maior de políticas que já estão sendo implementadas pelo governo (intervenção) (PETERS e FONTAINE, 2022).

Neste trabalho não se intentou focar nesta segunda dimensão, haja vista que o *locus* de análise deste estudo, as RMs brasileiras, é caracterizado por um ambiente fragmentado, com uma governabilidade complexa e com poucos instrumentos para enfrentar os problemas comuns (PERES *et al.*, 2018; CLEMENTINO, 2018). No entanto, algumas discussões realizadas ao longo do texto poderão tangenciar essa dimensão disponibilizando um quadro raso quanto a desenhos que possam surgir neste tipo de ambiente. Destacam-se nesse escopo as discussões referentes à análise dos elementos que compõem o *policy design* nos PDUIs, as intervenções políticas no debate dos problemas metropolitanos, capacidade de atuação da burocracia estatal local.

A terceira dimensão refere-se ao tipo de ferramentas a serem escolhidas almejando tornar factível o alcance dos objetivos propostos no *design*. Essas ferramentas de políticas públicas são importantes porque tem por finalidade impelir as agências implementadoras e as populações-alvo a tomar decisões e realizar ações que estejam alinhadas com os objetivos das políticas (SCHNEIDER e INGRAM, 1988). São técnicas a partir das quais os agentes governamentais tentam angariar apoio e promover mudanças sociais (VEDUNG, 1998).

A “nova” orientação do *policy design* indica que os envolvidos em sua construção (gestores e políticos) devem expandir suas alternativas de escolhas de modo a contemplar ferramentas ou instrumentos substantivos e processuais (HOWLETT, 2014a), além de compreender o contexto social em que a política será implementada (PIERRE, 2022).

Anderson (1971) ressalta que a primeira questão para solucionar um problema público é “decidir como decidir”. E neste caso “o problema é a escolha, orquestração e sequência de técnicas de participação, consulta, pesquisa e deliberação que irão assegurar a efetiva consideração e resolução de uma questão pública” (ANDERSON, 1971, p. 122). As ferramentas substantivas se enquadram neste escopo. Howlett (2019) aponta como exemplos de ferramentas deste tipo: subsídios, estabelecimento

de padrões de produtos ou serviços, determinação de normas e regras, legislações, cobrança de tarifas, divulgação de informações, dentre outros.

Por outro lado, as ferramentas processuais são utilizadas para manipular a quantidade e a natureza dos atores que os formuladores de políticas públicas se relacionam (HOWLLET, 2000). As combinações de instrumentos que acompanham e coordenam atividades coletivas são essenciais para a governança colaborativa (BRYSON, CROSBY e STONE, 2006). Estudos sobre instituições transfronteiriças demonstram que os órgãos responsáveis por promover a integração entre políticas públicas o fazem a partir dos estímulos que propiciam os agentes envolvidos a terem maior foco na formulação (JOCHIM e MAY, 2010).

Como exemplos de ferramentas processuais pode-se citar subsídios, divulgação de informações ou cooptação – para mudar posições políticas dos atores - estabelecer processos de consulta formais, criação de grupos de interesse, formação de redes por meio de conferências ou financiamento, mudança de critérios de avaliação de políticas, regular conflitos políticos por meio de agências governamentais ou tribunais, alterar relações de supervisão, certificar e reconhecer certos tipos de comportamentos relevantes, dentre outros (HOWLETT, 2019).

No âmbito das RMs, por envolver atores diversos e autônomos, públicos e privados, é necessário estarem previstas ferramentas diversas que coordenem tais agentes. O *policy design* aborda a questão da coordenação antes do processo de execução da política e busca obter maior integração e coerência neste ambiente, principalmente, a partir de instrumentos processuais (que influenciam as relações entre os atores) e de considerar o ambiente que circunda as diferentes organizações envolvidas no processo (PETERS e FONTAINE, 2022).

Deve-se ainda considerar que o momento e o uso dessas ferramentas deve ser fruto de constante reflexão, haja vista que estão restritas ao contexto social e político para o qual poderão ser aplicadas (BRESSERS e O'TOOLE, 2005). Encontrar soluções ótimas e definitivas para resolver os problemas públicos parece cada vez mais inviável, sob a ótica de muitos profissionais e acadêmicos (PETERS, *et al.*, 2018) e, em boa medida, isso se deve à melhor compreensão do contexto dinâmico e mutável que o processo de formulação está imerso.

Neste ambiente disposto de fatores previsíveis e imprevisíveis, as políticas públicas sofrem interferências diversas, podendo se tornar estéreis em relação ao fim

que foram projetadas. Buscando compreender melhor este processo e formular políticas capazes de persistirem as colisões externas relevantes e distúrbios internos, pesquisadores têm se interessado em investigar elementos que possam prover às políticas públicas robustez e resiliência (CAPANO e WOO, 2017).

Uma política é robusta quando mantém o seu desempenho a partir de alterações no ambiente interno e/ou externo enfrentando eventos inesperados e evitando falhas que poderiam ser causadas por elas (CAPANO e WOO, 2017; HOWLETT, MUKHERJEE e WOO, 2015). Para tanto é necessário ter agilidade na estrutura administrativa e flexibilidade, bem como planejar o processo de robustez das políticas (COMFORT, 2010). Nesse sentido, a robustez proposta às políticas públicas não é o mesmo que torná-las estáveis ou estáticas, mas sim manter as funções de um sistema político, de organização ou instituição, perante mudanças externas e internas (CAPANO e WOO, 2017). A utilização de ferramentas processuais que busquem, por exemplo, estimular formalmente a revisão das políticas (mesmo em situações em que estejam em funcionamento pleno e com resultados positivos), bem como estimular o contínuo aprendizado, podem permitir a antecipação de condições e auxiliar no enfrentamento a situações inesperadas (SWANSON e BHADWAL, 2009).

Em relação ao termo resiliência, no campo das políticas públicas, implica na capacidade de retorno ao equilíbrio anterior perante a situações de turbulência (CAPANO e WOO, 2017). A resiliência pode ser mensurada ou descrita a partir de dois caminhos: 1) pela capacidade de recuperação de um sistema ou de seu retorno a uma situação de estabilidade após alguma situação de perturbação; 2) pelo volume de perturbações que podem ser absorvidas por um sistema antes que ele seja transposto para uma nova forma, sendo controlado por outro conjunto de variáveis (CHAFFIN, CRAIG e GOSNELL, 2015).

Nesse caminho, Capano e Woo (2017) contribuem apontando que as situações de mudanças externas devem ser especificadas, haja vista que em determinados casos os efeitos causados podem ser irreversíveis ou exigirem um período longo de recuperação. Além disso, os autores ressaltam que uma resiliência elevada demais pode levar à reprodução de comportamentos ou reiterar instituições pré-existentes, que podem ser fontes de ineficiência em ocasiões de mudanças (CAPANO e WOO, 2017).

No contexto metropolitano, faz sentido analisar aspectos que permitam a construção de políticas públicas coletivas robustas e resilientes devido ao intenso, complexo e amplo processo de mudanças políticas perpassadas por cada um dos atores presentes. De modo especial, deve-se dar atenção ao período do ciclo político, em que geralmente ocorrem alterações em relação aos atores políticos relevantes (em todas as esferas de governo) que podem levar à alterações de diretrizes profundas, a depender da capacidade de resistência e adaptabilidade dos sistemas políticos.

Sob o risco de não atingir os objetivos pretendidos e dificultar que os cidadãos e as empresas se adaptem à mudanças, os formuladores de políticas públicas devem criar *designs* capazes de se adaptar à diversas condições que não foram imaginadas e que ainda funcionem em situação dinâmicas, complexas e incertas (VENEMA e DREXHAGE, 2009).

A necessidade de promover adaptações é expressa em diferentes âmbitos nas RMs. No planejamento, Aragão (2018) destaca que na realização de macrozoneamentos para esses espaços devem ser consideradas as transformações políticas e sociais, criando um processo de constante retroalimentação a partir das atualizações de cada plano diretor dos municípios. O autor ainda ressalta que, caso isso não seja feito, os instrumentos de planejamento metropolitano poderão interferir na autonomia do município como agente definidor da sua política urbana (ARAGÃO, 2018) ferindo um preceito constitucional além de contribuir para o permanente estado de fragmentação interna nas RMs.

Outro fator inerente às políticas públicas e que, portanto, interfere na construção de alternativas de solução para os problemas metropolitanos são os interesses políticos. Oliveira e Borges (2021) citam alguns destes interesses políticos que afetam a criação e a implementação de RMs: por acesso a recursos, *status*, legado e currículo político, eleitoreiro, imobiliário e troca de favores.

É cada vez mais consistente o reconhecimento de que o *policy design* é um processo político em sua natureza, e tal situação pode ser percebida em meio à priorização de problemas públicos a serem enfrentados e a escolha das ferramentas de implementação a serem empregadas em situações de restrição orçamentária (PIERRE, 2022). Ambos os dilemas podem ser resolvidos a partir de processo meramente técnicos, no entanto também podem refletir as predileções, tanto políticas quanto ideológicas, das lideranças políticas (PIERRE, 2022). Como a decisão final

ocorrerá com base na ponderação das reivindicações dos diferentes grupos de influência pelos agentes políticos, os *designers* devem apresentar um conjunto de alternativas genéricas em que haja correspondência satisfatória entre os objetivos e instrumentos (LINDER e PETERS, 1984). Ainda assim esses agentes de formulação mantêm uma considerável capacidade de influência sobre o processo político.

Os *policy designs* afetam a opinião pública e dos grupos da elite, as construções sociais das populações-alvo, além da distribuição do poder político e a legitimidade dos diversos sistemas de conhecimento (SCHNEIDER, INGRAM e DELEON, 2014). As construções sociais podem ser compreendidas como as diferentes formas pelas quais a realidade pode ser moldada (SCHNEIDER e INGRAM, 1997) e, ao valorizar este elemento, contribui-se para definir as condições que levarão à reprodução ou à mudança de valores (SCHNEIDER, INGRAM e DELEON, 2014).

O *policy design* é uma atividade em ação (FILGUEIRAS e LUI, 2022), fruto de disputas e situações de conflito advindas das interações entre os atores que provocam a modulação das políticas públicas (OSTROM, 2005). Assim, os formuladores desenham e redesenham as políticas públicas a partir de alterações em seus instrumentos no intuito de alcançar os objetivos políticos (FILGUEIRAS e LUI, 2022).

Esta construção dos *designs* envolve movimentos de disputas, negociações, barganhas e acordos entre atores políticos em meio a uma escolha social ou determinação de uma política de governo (ADACHI, 2011). Essas interações ocorrem em meio a seis processos que são, logicamente, mas não cronologicamente, consecutivos, como destaca Adachi (2011) (Quadro 1):

Quadro 1. Processo do *Policy design* (continua)

Processo	Descrição
Identificação de problemas	Trata-se do reconhecimento de um problema a ser tratado por meio de políticas públicas. Neste caso, a distância entre uma condição existente e outra condição desejável é reconhecida como problema, o que contribui para o elevado grau de subjetividade do processo, A depender de quem analisa, tanto a condição presente quanto futura, variam.
Investigação de causas	Análise do problema por diversos ângulos, para que se possa determinar o por que e como surgiu. Geralmente, os problemas públicos são causados por múltiplos fatores e o grau de profundidade da sua análise deve variar de acordo com cada situação.
Identificação de comportamentos governamentais relevantes	São comportamentos que, pelo menos parcialmente, são responsáveis por criar, agravar ou prolongar um problema em questão. O termo comportamento se refere tanto à ação quanto à omissão de um governo, visto que em ambos os casos podem haver efeitos diretos em relação ao problema.

Fonte: elaborado a partir de Adachi (2011).

Quadro 1. Processo do *Policy design* (continuação)

Processo	Descrição
Estabelecimento de uma direção geral para mudar a condição existente	Formulação de ações governamentais cujo intuito seria desfazer impasses ou melhorar uma determinada situação.
Formulação de objetivos	Conceber e elaborar a condição desejável a ser alcançada a partir da implementação da política. A atividade governamental possui quatro níveis: política, planos, programas e projetos. Sendo os objetivos da política mais abstratos e genéricos, representando o(s) valor(es) público(s) a ser(em) alcançado(s).
Exploração e determinação de prescrições específicas	Selecionar e apresentar os meios específicos para alcançar este objetivo. Requer elevada capacidade de pensar em combinações de objetivos-meios, prevendo seus benefícios e danos.

Fonte: elaborado a partir de Adachi (2011).

Estes processos encontram nas RMs um cenário mais complexo e desafiador para sua execução. Em relação à identificação e reconhecimento dos problemas, bem como a análise das suas causas, Savitch e Adhikari (2017) apontam para um cenário com elevada tensão entre as necessidades locais e as regionais, havendo um entrelaçamento entre eles que gera um processo “*push-pull*” entre as forças diversas do ambiente. As responsabilidades constitucionais de cada ente federado, leva os governantes locais a darem prioridade aos interesses locais (VENERANO *et al.*, 2018), todavia os problemas de algumas áreas públicas (como mobilidade urbana, segurança e saúde) têm sua resolução atrelada a uma atuação regional.

Em relação à identificação de comportamentos governamentais relevantes que podem criar, agravar ou prolongar um problema, destaca-se que é uma atividade nebulosa, difícil de ser identificada e interpretada, pois pode variar de acordo com o governante. Contudo, alguns comportamentos comuns que reprimem as discussões frente à busca de alternativas para resolução das mazelas metropolitanas podem ser identificados: alterações de representantes nos órgãos metropolitanos geradas por mudanças advindas do ciclo político, resistência de colaboração entre os gestores locais e baixo engajamento dos gestores das cidades pólo em relação às causas metropolitanas.

Como exemplo de mudanças nos órgãos metropolitanos, podem ser destacadas as indicações políticas para compor instâncias colegiadas. O Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT), que tem como atribuições apoiar a realização de estudos e projetos de interesse metropolitano (ESPÍRITO SANTO, 2023), tem a substituição de seus representantes pelo menos a cada 2 anos, devido às eleições de governadores/deputados e prefeitos/vereadores,

que ocorrem de forma intercalada (VENERANO *et al.*, 2018). Isso dificulta a continuidade, a integração e dinâmica do Conselho (VENERANO *et al.*, 2018) reduzindo a efetividade desta arena de debate que poderia ser utilizada pelos *designers* para fomentar suas análises.

Talvez o comportamento mais comum dos gestores, que já foi amplamente citado por pesquisadores da temática metropolitana, seja a resistência de atuar de forma colaborativa com outras lideranças municipais por terem receio de perder a sua autonomia (LOUREIRO e LEITE, 2018; VICTORIA e SZTOLTZ JÚNIOR, 2018; IPEA, 2018; MEYER, GÜNTHER e SCHREINER, 2018). A baixa disposição dos gestores à cooperação é um empecilho crítico para os *designers*, pois pode criar um ambiente altamente conflituoso e com baixo grau de consensos entre aqueles que são responsáveis por tomar as decisões.

Também pode ser relatada como um comportamento comum a falta de engajamento dos gestores das cidades pólo com a gestão metropolitana, como já foi retratado em relação às cidades de Natal (CLEMENTINO, 2018) e de Salvador (IPEA, 2018). Os municípios pólo das RMs apresentam uma conjuntura muito díspare em relação aos demais (MARICATO, 2011), sendo mais dinâmicas economicamente e com capacidades institucionais e fiscais mais desenvolvidas, que ampliam a sua dimensão de importância para toda a região (COSTA, 2018). Dessa forma, perde-se muito em termos de capacidade de debate, recursos e amplitude dos impactos das ações formuladas com a ausência destes atores.

Quanto à definição dos objetivos Schneider (2015) relata que o resultado pode não ser capaz de abranger as raízes dos problemas públicos de maneira completa. Ou seja, para se estabelecer um objetivo é necessário que se tenha uma definição, mais ampla possível, dos problemas a serem enfrentados e como já retratado, há empecilhos na definição dos problemas públicos a serem priorizados nas RMs por parte dos gestores, o que traz consequências diretas na definição dos objetivos comuns.

Os objetivos simbolizam situações ou cenários desejados, cuja concepção pode ocorrer a partir de diferentes formas de abstração (RALPH e WAND, 2009) o que torna o processo dependente do tomador de decisão de plantão. No caso das RMs há pelo menos dois pontos: primeiro, existem vários tomadores de decisão de

espectros político-ideológicos distintos e; segundo, há mudanças dos gestores a cada ciclo político, modificando o panorama de relações entre os gestores.

Por fim, na determinação dos meios para se alcançar os fins propostos pode esbarrar na falta de recursos públicos, especialmente financeiros. Estes meios ou instrumentos são técnicas de governança que necessitam de recursos estatais para serem efetivos no alcance dos fins propostos (HOWLETT e RAYNER, 2007). Para que sejam criadas políticas públicas metropolitanas a partir dos agentes locais são necessários elevados níveis de colaboração e para que isso ocorra Wilson, Spink e Ward (2011) destacam como uma das formas para que haja colaboração, o oferecimento de incentivos financeiros. Porém, o arranjo que direciona o financiamento das RMs no Brasil é frágil (KLINK, 2009) e na área das políticas urbanas a consolidação desse arranjo é ainda mais importante pois enseja um volume considerável de investimentos, dispostos em um longo período de tempo e distribuídos de forma não linear (GARSON, 2009). E, em termos de estímulos financeiros, a instituição do EM, que se tornou o principal instrumento orientador da gestão metropolitana, não sanou as deficiências destacadas pelas entidades metropolitanas (SANT'ANA, 2016).

O aperfeiçoamento dos *designs*, constituídos a partir do processo descrito, depende não somente da compreensão da vinculação entre objetivos e meios, mas também da compreensão de outros elementos como o modo de governança envolvido (HOWLETT, 2009). A temática permite abordar questões sobre formulação de políticas em qualquer área, preenchendo as lacunas entre teoria e prática, e análise de políticas públicas e governança (PETERS e FONTAINE, 2022). Considerando o cenário empírico de enfoque deste trabalho, analisar os aspectos que envolvem o gerenciamento de uma área metropolitana é essencial, pois “funciona como uma única comunidade em termos de seu caráter social e econômico” (MOINUDDIN, 2010, p. 60).

Para que seja viabilizada a construção de *designs* que contemplem as peculiaridades de uma RM é necessário, primeiramente, que sejam conhecidos e analisados os elementos que o compõe, a fim de vislumbrar as adaptações necessárias para que possa adequar à realidade das RMs.

2.2.2 Elementos do Policy design e a Atuação Integrada

As formas empíricas das políticas públicas possuem elementos comuns que definem o que deve ser feito, quem deve fazer, em qual momento, por quais motivos, de que formas e com quais fins (LINDER e PETERS, 1990). Nesse sentido, Howlett (2014a) destaca alguns elementos que, a partir do seu conjunto ou de suas diferentes combinações, formam as alternativas de ação do governo (resultado do *policy design*): objetivos e metas, ferramentas (ou instrumentos de implementação) e suas calibrações ou configurações. Podem ainda ser acrescentados os problemas, os beneficiários e o modelo de governança (INGRAM e SCHNEIDER, 2008).

Problemas

Abordar a análise dos problemas públicos é fundamental para que se compreenda os efeitos gerados a partir das ações públicas selecionadas para seu enfrentamento. A real compreensão da situação-problema é imprescindível, visto que influencia o desenho das políticas públicas (MELO e VIEIRA, 2019). Todavia, pouca atenção é concedida ao processo de compreensão quanto ao processo de construção dos problemas, bem como eles se alteram ao longo do tempo (FILGUEIRAS e LUI, 2022). Ainda deve ser destacado que, os resultados dessas políticas podem não ser concretizados se não houver uma correlação entre o problema e os instrumentos de ação escolhidos (PETERS, 2005).

Hoppe (2018) destaca que a compreensão do problema na perspectiva do *policy design* está ancorada em uma epistemologia questionadora, pautada em quatro máximas: (i) sensibilidade à problematicidade; (ii) reflexividade do enquadramento; (iii) habilidade em alternar entre estilos “para frente e para trás”; (iv) Habilidade de abordar o *Design* como um Enigma Cognitivo-Analítico e a Luta Política por apoio ou poder (Quadro 2).

Quadro 2. Elementos para Compreensão dos Problemas Públicos sob a Perspectiva do *Policy design*

Critério	Descrição
Sensibilidade à Problematicidade	É crucial para o <i>policy design</i> que as perguntas (questionamentos advindos da sociedade) e as respostas (resultados e explicações apresentadas pelos formuladores) estejam interligadas. Sob uma epistemologia questionadora do <i>policy design</i> que gere respostas concretas aos problemas dos cidadãos é inegável a necessidade de restaurar, de maneira produtiva, o debate público e o <i>policy design</i> (MAIR, 2013). É necessária considerável sensibilidade em relação à análise da problematicidade de modo que seja garantida a coerência e convergência entre os discursos político e profissional.
Reflexividade do Enquadramento	Os envolvidos nos debates políticos e sobre políticas públicas possuem percepções sobre mundo distintas, que podem ser convergentes ou divergentes. A reflexividade do enquadramento busca estruturar as questões que envolvem um problema público de modo que se permita a construção de uma lista de alternativas. Para tanto, algumas questões são suprimidas neste processo, possibilitando um direcionamento a respostas legítimas. Cabe ressaltar que este é um processo, por vezes oculto, em que a prevalência de um discurso hegemônico pode suplantam posicionamentos dissonantes.
Habilidade em Alternar entre Estilos “para Frente e para Trás”	A partir desta abordagem, busca-se equilibrar as perspectivas e estilos de pensamento entre políticos e empreendedores de políticas públicas e os implementadores e públicos-alvo (ELMORE, 1985). Os empreendedores, políticas e <i>policy designers</i> promovem o mapeamento “para frente” no qual operacionalizam os objetivos políticos por meio de políticas públicas, programas, ferramentas e rotinas operacionais. Contudo, também é necessário realizar o processo inverso: o mapeamento “para trás”. Na qual se verifica, a partir do ponto de vista dos implementadores, a sua capacidade e disposição em aplicar as diretrizes programadas, e dos grupos-alvo, a sua capacidade e disposição de apoiar a direção politicamente desejada.
Habilidade de abordar o <i>Design</i> como um Enigma Cognitivo-Analítico e a Luta Política por apoio ou poder	A prática do <i>design</i> implica em uma combinação entre disputas e raciocínio sobre políticas públicas (LINDBLOM, 1968). O <i>policy designer</i> deve conciliar estes momentos, que são oscilantes, sabendo analisar os reflexos das suas proposições em termos políticos.

Fonte: (HOPPE, 2018)

Ao evidenciar a sensibilidade à problematicidade coloca-se em voga a premente necessidade de ampliação dos espaços de diálogo e deliberação com a finalidade de aproximar o poder público e o privado. Sob essa perspectiva, podem ser destacados alguns aspectos que beneficiam e favorecem a formação de arranjos de colaboração em RM's. Skipper (2017) evidencia alguns destes pontos ao retratar o contexto da área metropolitana de Nashville (EUA). Segundo o autor, a presença de lideranças privadas em conselhos ou comitês regionais pode: evitar que as políticas públicas emergem em uma “bolha burocrática”; possibilitar a compreensão e a comunicação dos problemas públicos à comunidade a partir de perspectivas distintas; ampliar as possibilidades de sucesso das iniciativas públicas, a partir de uma abordagem mais próxima das preocupações da comunidade, e; reduzir a resistência às ações públicas quando estas também são defendidas por lideranças da sociedade civil.

O alcance deste ambiente plural em meio às esferas decisórias, por mais salutar que se projete, será necessário enfrentar um caminho árduo e exigirá a quebra de alguns paradigmas que envolvem a ação dos atores públicos. Meyer e Günther (2019) relatam um contexto de apego a modelos mentais tradicionais e de resistência a alterações no *status quo* dos gestores públicos, o que restringe práticas, bem como, a capacidade de resolução de problemas.

Quanto ao enquadramento do problema é preciso destacar as disputas de poder tanto a nível local quanto intermunicipal, além das tentativas de normativo-legais de ordenar o processo. Ao retratar a RM de Belo Horizonte, Velloso e Wojciechowski (2015) salientam que a existência de arcabouços institucional e normativo robustos não é suficiente para que se estabeleça a cooperação entre instituições. Os autores chamam a atenção para a necessidade de se combater as assimetrias de poder político entre os atores a partir do aprofundamento da compreensão do processo de construção social (VELLOSO e WOJCIECHOWSKI, 2015), todavia este enfrentamento se torna improvável em ocasiões que não se reconhece a conjuntura antagônica presente. Tal circunstância pode ser verificada ao analisar o principal instrumento legal de ordenamento da gestão metropolitana, o Estatuto da Metrópole, no qual denota-se o não reconhecimento da existência de conflitos e de atores díspares, cujos interesses se divergem (PERES *et al.*, 2018).

Para além dos atores *per se*, é inevitável considerar as disputas de poder entre os municípios que compõem as RMs e suas consequências para o enquadramento do problema. Naturalmente, as RMs que são compostas por municípios que circundam metrópoles possuem uma dinâmica de concentração econômica, política e social nesta localidade central. Metrópole corresponde “aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade) (...)” (MOURA *et al.*, 2009, p. 3). Maricato (2011) destaca que a existência de um pólo com substancial disparidade em relação às demais localidades é um empecilho à integração das RMs.

Ressalta-se que, a maioria das RMs no Brasil são compostas por municípios pequenos e médios que orbitam um município grande central que influencia diretamente nas formas de cooperação intramunicipal (FERNANDES e WILSON, 2013). Tem-se a expectativa de que, a existência da cooperação, ou não, na formação

de *policy design* metropolitano perpassa pelo perfil da gestão e capacidade de agregação do município central.

Outra máxima destacada por Hoppe (2018) na concepção dos problemas públicos pelos *designers* é a habilidade de alternar estilos de mapeamento “para frente” e “para trás”. Nessa ótica é importante considerar, no contexto brasileiro, as relações entre as esferas governamentais. O federalismo, como uma forma de organização política e territorial, abrange uma combinação entre autonomia e parceria (GARSON, 2009) o que permite uma esfera de governo superior criar políticas para serem implementadas com o apoio das demais esferas. Essa situação é mais evidente nas RMs, considerando que mesmo após a CF88 essas áreas permaneceram “sem meios orçamentários próprios para realizarem o que se convencionou chamar de serviços comuns” (LEMOS, 1989, p. 11).

Para além de contribuir com uma definição de problema politicamente responsável e legítima (HOPPE, 2018) este mapeamento pode criar e/ou robustecer os laços regionais. Padilha *et al.* (2018) destacaram que a participação de estados e municípios na construção do desenho de implementação da Rede de Urgências e Emergências, pelo governo federal na RM de São Paulo, fomentou a criação de mecanismos que valorizaram, integraram e criaram arranjos regionais interfederativos. Todavia, questões mais profundas como a autonomia das unidades federativas e a existência de conflitos institucionais, podem sobrepor as tentativas de construção de *designs* de políticas públicas pautados neste formato de compreensão dos problemas. Nessa perspectiva, os autores ainda prosseguem destacando obstáculos não superados como, a distinção entre o formato das regiões de saúde e em relação às regiões administrativas estabelecidas pelo governo estadual, bem como as divergências entre o Grupo de Resgate e Atenção a Urgência do estado, o Samu e os Hospitais de Referência (PADILHA *et al.*, 2018).

Se por um lado a aplicação de esforços para mapear a capacidade e disposição dos atores em aplicar e apoiar as diretrizes determinadas não extingue a possibilidade de contendas posteriores, a sua ausência pode acarretar em danos ainda mais críticos. Em uma investigação sobre a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos na RM do Rio de Janeiro, Maiello, Brito e Valle (2018) sublinham a importância de se considerar as características e hábitos locais na construção de leis,

planos e programas, sob o risco de não se obter a legitimidade e o reconhecimento da comunidade necessários para sua implementação.

É preciso ainda ressaltar a importância de abranger os burocratas de nível de rua neste processo. Os burocratas de nível de rua são aqueles servidores públicos que concedem acesso e prestam serviços no âmbito dos programas governamentais, como por exemplo, os professores, os policiais e os profissionais da saúde (LIPSKY, 2010). Por serem aqueles que, efetivamente, materializam as políticas públicas por meio de ações práticas junto ao público alvo, sua inserção no processo de mapeamento feito pelos *designers* permite a construção de um panorama mais crível, em termos de identificação, das capacidades de execução, além de reduzir as chances de possíveis objeções e entraves.

Por fim, a última regra evidenciada por Hoppe (2018) considera a capacidade de tratar o *design* como um enigma cognitivo-analítico e a luta por apoio político. Ao abordar as RMs brasileiras em relação a este quesito, de imediato, têm-se por resistência a possibilidade de cada município ser governado por políticos de espectros antagônicos (isso ao considerar somente o partido político sob o qual estão filiados), com interesses e alianças políticas diversas. A título de exemplo, a RM do Rio de Janeiro (RMRJ), que é composta por 22 municípios, tem prefeitos de 13 partidos⁴ com espectros políticos distintos. A existência de partidos diferentes ou de níveis distintos de governo pode reduzir a capacidade de se gerar soluções de governança coerentes e, por consequência, tolher as possibilidades de cooperação (PETERS, 2013).

Ademais, os municípios anseiam constantemente por autonomia e, por receio de iniciativas novas e, portanto, desconhecidas, reprimem a concepção de alternativas de gestão interativas (MEYER, GÜNTHER e SCHREINER, 2018). Nessa perspectiva, destaca-se que grande parte das decisões não são resultado das preferências conjuntas, mas sim das interações entre grupos e indivíduos em busca de satisfazer seus interesses (MARCH, 2009).

Um dos resultados deste processo de confluência de conveniências pessoais e políticas é a definição dos limites, escalas e complexidades frente aos problemas públicos. Seguindo o percurso de idealização de alternativas de ação, a compreensão

⁴ Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Progressistas (PP), Partido da Mulher Brasileira (PMB), Partido Liberal (PL), Podemos, Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Solidariedade, Republicanos, Democratas (DEM), Avante e Partido Social Cristão (PSC).

de um problema tem efeito direto nos demais fatores que compõem o *policy design*, inclusive na definição de metas e objetivos, que poderão indicar o grau de amplitude e a estratégia de enfrentamento eleita para ser empregada.

Metas e Objetivos

A literatura aponta diferentes termos para definir este elemento (*goals, purpose, objective*), mas com significados semelhantes. Representam os impactos esperados de um objeto de *design* em seu ambiente, ou seja, são declarações que indicam uma situação desejada, que pode ser concebida em diferentes formas de abstração (RALPH e WAND, 2009).

Revisitando o conceito de *policy design*, recorre-se a Peters (2018) que enfatiza a existência de um processo deliberadamente consciente para se alcançar uma meta ou objetivo (*policy goal*), como forma para definir e restringir os efeitos e influências de fenômenos aleatórios e incertos. As metas indicam o desfecho pretendido, porém podem não ser capazes de abarcar todas as ramificações dos problemas públicos devido a sua elevada complexidade (SCHNEIDER, 2015).

Nesse meio, Chindarkar, Howlett e Ramesh (2017) apresentam a ideia de espaços de *design*, que representam uma caracterização abstrata do processo de formulação das políticas públicas a partir do equilíbrio entre os objetivos políticos e os técnicos. Os autores apresentam uma representação esquemática (Figura 1) desta relação entre os objetivos indicando as possibilidades de construção das políticas públicas.

O espaço de *design* presente poderá ter considerável influência sobre o tipo de processo político desenvolvido. As políticas são eficazes quando abordam um problema a um custo acessível e, concomitantemente, são legítimas e populares; a intenção de atender aos objetivos políticos em detrimento das questões técnicas, abre espaço para a formulação de políticas populistas; a não observância do pleito político, primando apenas para questões técnicas geram alternativas politicamente inviáveis; por fim, quando as preocupações políticas e técnicas não são evidentes ou quando os formuladores são obrigados a adotar política contraditórias devido à demandas políticas e/ou técnicas conflitantes, tem-se como resultado políticas ineficazes ou prejudiciais (CHINDARKAR, HOWLETT e RAMESH, 2017).

Figura 1. Espaços de *Policy design* e Implicações no Processo

		Objetivos Políticos	
		Muito Importante	Pouco Importante
Preocupações Técnicas	Muito Importante	<p>Espaço de <i>Design</i> Ideal</p> <p><i>Elaboração de políticas de alto perfil que apresenta considerações técnicas e políticas</i></p> <p>Políticas eficazes</p>	<p>Espaço de <i>Design</i> Técnico</p> <p><i>Elaboração de políticas técnico-legais que podem considerar opções fracamente legitimadas ou politicamente inviáveis</i></p> <p>Políticas tecnocráticas.</p>
	Pouco Importante	<p>Espaço de <i>Design</i> Político</p> <p><i>Formulação de políticas orientada por valência/eleitoral que pode considerar opções tecnicamente inviáveis</i></p> <p>Políticas populistas.</p>	<p>Espaço de <i>Design</i> Abaixo do Ideal</p> <p><i>Elaboração de políticas de baixo perfil que não se destaca nem na análise política nem técnica</i></p> <p>Políticas contestadas e ineficazes.</p>

Fonte: Adaptada de Chindarkar, Howlett e Ramesh (2017).

Inserindo o contexto metropolitano brasileiro como *lôcus* para análise do espaço de *design*, nota-se a existência de um debate e da proposição de ferramentas de ordem técnica frente a gestão colaborativa. A proposição do Estatuto da Metrôpole como instrumento balizador das relações entre os agentes públicos nestas regiões é considerada um importante avanço no planejamento e na execução das políticas públicas de interesse comum (MELCHIORS e CAMPOS, 2016), mas não o suficiente para que se construa estruturas consistente de gestão metropolitana (COSTA, *et al.*, 2018).

No que tange à literatura, diversos estudos já indicaram os benefícios econômicos, ambientais, sociais e políticos gerados a partir da atuação integrada em RMs (MELCHIORS e CAMPOS, 2016; MEYER, GÜNTHER e SCHREINER, 2018; ARAGÃO, 2018). No entanto, o apoio político, que é fundamental para que ocorra a construção e execução de objetivos integrados no enfrentamento aos problemas públicos ainda é acanhado. É necessário o engajamento das autoridades locais e conscientização a classe política em prol da concretização dos instrumentos de planejamento metropolitano (MELCHIORS e CAMPOS, 2016; ARAGÃO, 2018), além de superar a resistência à mudanças no *status quo* e o apreço a modelos mentais tradicionais (MEYER e GÜNTHER, 2019) e enfrentar o receio do desconhecido (MEYER, GÜNTHER e SCHREINER, 2018).

Tende-se a crer que as RMs estão em um espaço de *design* técnico, pautado por um conjunto de instrumentos normativo-legais (dos quais podem ser citados o

Estatuto das Cidades e o Estatuto da Metrópole) que balizam e fundamentam a concepção e execução das políticas públicas no espaço urbano. Todavia, as alternativas políticas que surgem, no contexto metropolitano, são frágeis politicamente, fato que pode representar um desafio para a construção de objetivos comuns no escopo do *design* das políticas públicas. Por serem mutuamente dependentes, os municípios das RMs necessitam atuar conjuntamente em uma mesma área, no entanto, devido à diferença em termos de escala, há uma tendência de não se estabelecer políticas públicas coordenadas e, conseqüentemente, sem a construção de objetivos e perspectivas únicas (MEYER, GÜNTHER e SCHREINER, 2018).

É necessária atenção à abrangência dos objetivos formulados, considerando os esforços para sua execução e os resultados alcançados. Metas excessivamente ambiciosas, mesmo que justas, implicam no envolvimento de mais atores para sua execução, além de gerar uma percepção duradoura de fracasso quanto aos governos envolvidos (PETERS, 2013). No caso da primazia de objetivos técnicos frente aos políticos, pode ser aplicada essa reflexão, visto que se propõe um objetivo, mesmo que coerente e com expectativas favoráveis, para um ambiente cujos atores ainda não estão preparados (politicamente) para assimilar seus preceitos, transmitindo uma ideia de utopia.

Debater a construção de objetivos compartilhados no contexto metropolitano, naturalmente nos direciona a discutir aspectos referentes à governança. O processo de governança pode ser definido a partir de quatro funções basilares: “estabelecimento de metas, coordenação das metas, implementação, avaliação e reações e comentários” (PETERS, 2013). Destaca-se que no capítulo 5 serão apresentadas discussões referentes à relação da governança com o processo do *policy design* de modo a subsidiar o debate da gestão integrada nas RMs.

Prosseguindo a análise dos elementos do *policy design* é necessário refletir sobre as formas de se estabelecer um ambiente receptivo (ou menos hostil) às políticas públicas, ensejando uma legitimidade em meio aos atores políticos e à sociedade em geral. Para tanto, propõe-se analisar o processo de definição das ferramentas ou instrumentos vitais para a execução das políticas públicas.

Ferramentas ou Instrumentos de Implementação

As políticas públicas são pacotes ou portfólios de ferramentas ou instrumentos que foram combinados a partir de diferentes processos de mudança política (HOWLETT e RAYNER, 2013). Essas ferramentas são incentivos, que podem ser explícitos ou implícitos, ou outros meios que possuem o intuito de ampliar a possibilidade dos atores envolvidos realizarem as ações de acordo com os objetivos pré-estabelecidos (ex.: concessões, licenças, impostos, multas, prisões, comunicação persuasiva, programas educacionais, contratos, vales, normas dentre outros) (SCHNEIDER e INGRAM, 1990). São técnicas de governança que envolvem a utilização de recursos estatais, no intuito de atingir os objetivos políticos (HOWLETT e RAYNER, 2007).

O grau de complexidade, tanto do *policy design* quanto das ferramentas de políticas públicas (*policy tools*), se eleva frente à existência de objetivos e setores múltiplos, exigindo uma combinação de ferramentas que devem formar “pacotes” equilibrados (HOWLETT, 2019). Para cada objetivo são necessárias ferramentas que garantam sua implementação, o que gera preocupações quanto ao grau de eficiência da combinação entre elas.

Howlett e Rayner (2013) destacam que trabalhos anteriores indicaram três critérios que avaliam a integração entre as ferramentas: a consistência, a coerência, a congruência e a calibragem. A consistência é a capacidade das diferentes ferramentas manterem forças ao invés de se auto-prejudicarem no alcance dos objetivos; a coerência é a capacidade dos múltiplos objetivos coexistirem; a congruência é a capacidade das metas e das ferramentas atuarem em uma mesma direção ou de apoio mútuo (HOWLETT e RAYNER, 2013).

Filgueiras e Lui (2022) compreendem a calibragem como um processo de ajustes das metas e ferramentas, considerando os efeitos da política pública sobre a realidade social, o enfrentamento dos problemas, o aprendizado obtido ao longo do processo e a alteração dos objetivos. Os autores ainda ressaltam que a calibragem é necessária à medida em que as políticas públicas interferem na realidade social, solucionam os problemas, geram aprendizado em relação ao processo e germina novos objetivos (FILGUEIRAS e LUI, 2022).

Cabe ainda ressaltar que a escolha pelos instrumentos de implementação a serem aplicados, assim como a definição dos problemas a serem priorizados, pode

envolver aspectos estritamente técnicos, contudo também podem abranger preferências políticas e/ou ideológicas daqueles que lideram o processo (PIERRE, 2022).

Ao se analisar as experiências de gestão metropolitana no Brasil, podem ser listadas algumas dificuldades para que sejam alcançados resultados positivos no alcance destes critérios de integração. A RM de Belo Horizonte inovou ao criar um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), todavia, seja por falhas ou ausência de ferramentas, obter uma atuação conjunta em prol dos objetivos será uma tarefa árdua. A ausência de um banco de projetos que esteja associado a cronograma de obras com recursos garantidos e a falta de um plano de investimentos real (ARAGÃO, 2018), reduz a probabilidade de estabelecer uma gestão metropolitana efetiva. Por outro lado, há a necessidade de alinhamento entre os planos diretores de cada município da RM e o PDDI (ARAGÃO, 2018) fato que é essencial para a coerência das políticas públicas que possa emergir, todavia não há garantias ou incentivos para que esse alinhamento ocorra.

No caso da RM de Belo Horizonte, existem fragilidades tanto em termos legais quanto políticos que superam as atribuições dos responsáveis por elaborar os instrumentos de planejamento (ARAGÃO, 2018). Ao que se indica, o problema é anterior às ferramentas de implementação, pois as dificuldades estão justamente no processo de proposição e aplicação destas que não são balizadas por mecanismos que as legitimam. O Estatuto da Metrópole “peca ao não propor instrumentos de integração, de diálogo ou de convergência, seja na elaboração, seja na execução de ações, planos ou programas” (PERES *et al.*, 2018, p. 282).

Outro ponto importante, a consistência, a coerência, a congruência e a calibragem dos instrumentos é o compartilhamento de informações visto que possibilita os agentes responsáveis pela elaboração e execução de políticas metropolitanas estarem munidos das mesmas informações. Uma boa capacidade de análise de dados das políticas e programas é fundamental para a tomada de decisão em nível metropolitano (ROJAS, 2010). Neste sentido, podem ser verificadas situações antagônicas entre RMs no Brasil.

Como experiências positivas Marguti e D’Almeida (2018) relatam a existência dos Sistemas de Informações Metropolitanas (SIM), nas RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. As autoras conceituam estes sistemas como uma infraestrutura

que coleta e compartilha dados entre os entes federados no intuito de permitir a análise, a formulação, o debate e a validação das políticas públicas. Em compensação, a ausência da previsão de um sistema de informações compartilhadas para a RM de Goiânia em meio ao seu processo de construção do PDUI é questionada, visto que sem este, faltariam subsídios para o desenho das políticas públicas (MARGUTI e D'ALMEIDA, 2018).

Os governos enfrentam problemas multifacetados que envolvem alianças complexas e mutáveis com atores diversos ao longo do tempo, resultando em um ambiente de volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (BENNETT e LEMOINE, 2014). Assim, mesmo as políticas bem intencionadas e projetadas, falham (HOWLETT, 2019) e conhecer os processos de mudança política que criam e modificam o mix de ferramentas podem auxiliar na compreensão das causas pelo não alcance dos objetivos (HOWLETT e RAYNER, 2013).

Muitos elementos de uma política podem ser implementados de forma sequencial ou paulatinamente, à medida que o tempo evolui (HOWLETT, 2019). Neste ambiente a adaptação é fundamental de modo a ampliar a capacidade de manutenção dos aspectos basilares das políticas públicas. Ferramentas de aprendizagem e processos de tradução e difusão do aprendizado contribuem para a adaptação a situações complexas e incertas (TSCHAKERT e DIETRICH, 2010). Contudo, a gestão metropolitana no Brasil vive em um limbo desde o processo de municipalização das políticas urbanas que não foi superado a partir da instituição do Estatuto da Metrópole que, por imprecisões e contradições teve sua instrumentalização comprometida por não estabelecer categorias capazes de direcionar as ações e os recursos (PERES *et al.*, 2018).

Em ambientes de incerteza como este, Capano e Woo (2017) apontam para a necessidade de conceder robustez às políticas públicas de modo que possam resistir a choques e distúrbios, minimizando a possibilidade de interromper as funções públicas. Políticas bem elaboradas tem como característica a robustez necessária em ambientes envoltos em lacunas relevantes de conhecimento e que são influenciadas por questões como capacidade e liderança (HOWLETT, CAPANO e RAMESH, 2018).

As ferramentas de implementação a serem adotadas são importantes para se garantir a robustez e, para tanto, devem ser flexíveis a ponto de serem alteradas conforme a necessidade (CAPANO e WOO, 2017). A continuidade das ações públicas

pode ampliar a capacidade de aprendizagem dos agentes que, ao longo do tempo, podem promover o aperfeiçoamento das ações. Tais aperfeiçoamentos podem estar atrelados aos efeitos gerados às populações-alvo de cada política pública, ensejando mudanças rotas que, se não concretizadas, podem comprometer a efetividade das ferramentas de implementação. Para tanto, torna-se necessário conhecer os fatores que permeiam este público.

Públicos ou Populações-alvo

As políticas públicas definem os problemas a serem solucionados e/ou os objetivos a serem alcançados e detectam as pessoas cuja mudança de comportamento está ligada ao alcance do cenário desejado (SCHNEIDER e INGRAM, 1993). Os públicos ou populações-alvo das políticas públicas estão entre os mais importantes a serem analisados visto que, na maioria dos casos, os *designers* possuem diversas opções de grupos alvo e, para cada um destes, as regras, as ferramentas e os pressupostos a serem escolhidos podem diferir entre eles (SCHNEIDER e INGRAM, 1990).

É importante considerar o processo de escolha, compreensão das suas características básicas e dos meios que incentivem o apoio do público alvo às políticas públicas metropolitanas, visto que, em diferentes áreas, já foram relatadas dificuldades na implementação das ações, principalmente devido à resistência dos gestores públicos. Meyer e Günther (2019) destacaram o apego a modelos tradicionais e resistência a mudanças na política de mobilidade urbana da RM de Florianópolis; Costa *et al.*, (2018) enfatizaram a renitência do município sede da RM de Salvador em não participar da gestão metropolitana, e; Nascimento Neto e Moreira (2017) salientaram que, de maneira geral, os atores que estão presentes nas RMs não possuem uma identidade regional, dificultando a gestão deste espaço.

Quanto ao processo de escolha das populações-alvo, Schneider e Ingram (1990) afirmam que pode ocorrer devido à sua posição na cadeia causal de efeitos, no entanto ainda assim podem existir várias opções de grupos e a escolha por um ou outro pode ocorrer principalmente pelo valor político do grupo, mas também pela facilidade de influência ou de acesso.

Nestes grupos estão incluídos tanto aqueles que devem ganhar quanto aqueles que devem perder com a inserção de determinada política (SCHNEIDER e INGRAM,

1988). A distribuição dos benefícios do governo tende a ser encaminhada àqueles grupos com maior influência política e apoio popular, enquanto os encargos têm maior propensão conferidos aos grupos que não possuem tal influência e apoio (SCHNEIDER e INGRAM, 1990).

Nessa conjuntura é importante destacar as chamadas construções sociais, cuja existência pode influenciar tanto na escolha dos alvos quanto na participação deles no processo. Refere-se à construção social de uma população alvo os “estereótipos sobre grupos particulares de pessoas que foram criados pela política, cultura, socialização, história, mídia, literatura, religião e afins” (SCHNEIDER e INGRAM, 1993, p. 335).

Ao relacionar o poder de um grupo (votos, riqueza e capacidade de mobilização) com as construções sociais Schneider e Ingram (1993) apontam para a existência de quatro grupos: os favorecidos ou *advantaged* (são poderosos e possuem uma imagem positiva – ex.: as empresas), os contendores ou *contenders* (também são poderosos, mas possuem uma imagem negativa – ex.: sindicatos e ricos), os dependentes (são fracos politicamente, mas possuem uma imagem positiva – ex.: crianças e mães) e os desviantes (são fracos politicamente e possuem uma imagem negativa – ex.: presidiários). É importante apresentar essa distinção pois, “naturalmente” há uma tendência de os formuladores de políticas concederem benefícios aos grupos fortes politicamente e com uma construção social positiva e, por outro lado, aplicar punições aos grupos fracos politicamente e cuja imagem seja negativa.

As políticas públicas buscam induzir o comportamento e as decisões das populações alvo, visto que a sua adesão ou reações influenciam na eficácia (HOFFERBERT, 1986). Um dos motivos para a falha das políticas ocorre quando o público-alvo resiste à influência pretendida (LINDER e PETERS, 1987). Para tanto, é necessário considerar a participação do público como um dos elementos centrais dos estudos sobre *policy design*.

Nessa perspectiva Schneider e Sidney (2009) apontam para alguns caminhos como analisar, empírica e teoricamente, a relação entre os componentes do *policy design* e as populações alvo, investigar o impacto dos *policy design* sobre a voz política subsequente, os movimentos sociais e outros aspectos do processo político e integrar a pesquisa empírica e a teoria democrática normativa. Inclui-se também como

desafio a análise sobre como o poder e as construções sociais das populações alvo se modificam ao longo do tempo (DELEON, 2005; HWANG, 2014).

Para que se compreenda os efeitos do *design* sobre a participação dos cidadãos é necessário destacar os seus principais elementos de influência: a definição da população alvo; os atributos políticos (benéfico ou oneroso); a posição da população alvo na cadeia de efeitos implícitos; as ferramentas dentre as quais a política busca influenciar a população alvo; os fundamentos utilizados para justificar e explicar a política (ex.: mérito, necessidade, igualdade, eficiência, eficácia ...) e; as mensagens implícitas na política (INGRAM e SCHNEIDER, 1993).

A participação das populações-alvo na construção e consecução dos objetivos das políticas reduz a necessidade da aplicação de mecanismos de força e coerção do governo, reduzindo seus gastos e possíveis desgastes por aplicação de ações mais invasivas (SCHNEIDER e INGRAM, 1990).

O Estatuto da Metrópole preconiza que na gestão das RMs deve haver a “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão” (BRASIL, 2015), todavia não define critérios para a escolha dos grupos, cabendo a cada região (ou até mesmo município) estabelecer parâmetros próprios. Essa indefinição é compreensível, visto que cada localidade possui características históricas, econômicas e sociais distintas às quais devem ser consideradas no momento de escolha dos representantes da sociedade civil. Mas por outro lado, a ausência de parâmetros nacionais abre um amplo espaço para que haja a prevalência de interesses pessoais e políticos, inerentes aos governos de plantão, de forma que concedam voz a seus grupos de apoio e criem políticas públicas sob a falsa percepção de uma demanda socialmente legítima.

Realizadas as análises referentes a alguns dos principais elementos do *policy design*, à luz das RMs brasileiras, propõe-se uma nova discussão que abrange as capacidades (políticas, administrativas, financeiras) que envolvem os municípios e podem influenciar na sua capacidade de planejar as políticas públicas. Para reforçar a necessidade deste debate, Lima *et al.* (2020) destacam o caso da RM de Porto Alegre, na qual foi identificada uma baixa qualidade das burocracias locais para construção dos Planos Plurianuais (PPA). Os autores reforçam que esta constatação ocorreu a despeito do porte do município, demonstrando a necessidade de se

desenvolver mecanismos e tecnologias que auxiliem os governos municipais na realização do planejamento.

2.3 *Policy design* e Governança

Entre os estudiosos de políticas públicas houve uma perda de entusiasmo quanto a busca soluções inovadoras a partir da abordagem do *policy design*, visto que se reconheceu a complexidade do ambiente que envolve as formas de governança de regimes democráticos (PETERS *et al.*, 2018). Esse fenômeno ocorreu principalmente no final da década de 1990 e inícios dos anos 2000, à medida que ganharam espaço os estudos que abordavam os efeitos da globalização e da ‘networkização’ dos agentes da sociedade frente aos arranjos de governança (HOWLETT e LEJANO, 2012) descentralizada. Pierre (2022) destaca que a crescente inclusão destes atores sociais em estudos de governança pública tem enfatizado a importância da relação entre o Estado e a Sociedade na deliberação, delegação e implementação de políticas públicas.

Todavia, o interesse pela área foi retomado, a partir de uma nova abordagem menos racionalista do processo, com a intenção de tornar a abordagem mais factível à realidade dos problemas sociais. As definições e, por conseguinte, as soluções para esse tipo de problema são altamente contestadas e estão relacionadas a ideologias predominantes e considerações eleitorais (PETERS, *et al.*, 2018) restringindo a aplicação de abordagens balizadas em aspectos puramente instrumentais, tal qual foi concebida a abordagem do *policy design* em sua gênese.

Nesse âmbito Howlett *et al.* (2015) destacam que sob essa perspectiva mais recente a atividade do *policy design*, se baseia em uma busca para atingir objetivos políticos a partir de bases de conhecimento. O foco dos estudos sobre *policy design* se torna os esforços dos governos, durante a formulação de políticas públicas, para alterar o próprio formato de como estas são geradas (CAPANO, 2018). Essa nova roupagem do design abriu espaço para sua associação ao conceito de governança na prática (CAPANO, 2018), considerando que as relações entre os diferentes atores, bem como seus interesses, passaram a ter destaque no escopo do *design*.

Por governança, Howlett e Lejano (2013) definem como o estabelecimento, a promoção e o apoio a um tipo específico de relacionamento entre atores governamentais e não governamentais durante o processo de governar. As políticas

públicas são geradas em um espaço que está circunscrito em um modo de governança e uma lógica política (MEULEMAN, 2009), o que interfere diretamente nas possibilidades de *designs* a serem gerados. A depender dos estilos de governança, que restringem a geração de alternativas, podem ser promovidos determinados grupos de ferramentas “favoritas” (HOWLETT e TOSUN, 2018) cuja aplicação pode ser replicada em diferentes momentos. Todavia, Howlett (2014b) salienta que existência de situações de *design* “rotineiras” não devem suscitar a existência de um cenário estático em todas as áreas, visto que os modos de governança se alteram.

Fontaine *et al.* (2020) esclarece que a vinculação do modelo de governança adotado à instrumentalização do *policy design* ocorre a partir da escolha dos instrumentos, na implementação das políticas e nos critérios de escolha. No que tange à implementação, esta tem sido uma área que tem motivado os estudiosos a considerarem o comportamento e os interesses sociais nas análises do *policy design* (PIERRE, 2022).

Nessa conjuntura, é necessário analisar a capacidade dos *designers* estabelecerem uma correspondência entre o conteúdo da política e o contexto, além de identificarem as restrições e oportunidades que por ventura existam no ambiente do design (CONSIDINE, 2012; LEJANO e SHANKAR, 2012). Este é um desafio capital para o *design*, principalmente no que concerne à identificação e articulação de medidas políticas em um modo de governança existente (HOWLETT, 2014b).

Para que se compreenda de forma ampla este processo de construção e gerenciamento das políticas é necessário se afastar de abordagens que privilegiam visões antagônicas. Noções dicotômicas de alternativas políticas, tais como mercado versus Estado ou governança hierárquica versus colaborativa, dificultam uma compreensão adequada do *policy design* (HOWLETT, 2014a). Em contextos democráticos de governança são comuns elementos como competição política entre atores com perspectivas distintas, *trade-offs* e paradoxos (ex.: eficiência vs justiça social, estabilidade vs mudança), que elevam o nível de incerteza e complexidade que ensejam consideráveis capacidades de projetar políticas públicas, mas também de negociação e implementação colaborativa (HEAD, 2022)

A despeito de uma visão dicotômica, Howlett (2009) destaca que a relação entre o *policy design* e a governança pode ser caracterizada como uma “via de mão dupla” na qual se nota a interferência do modelo de governança adotado na escolha

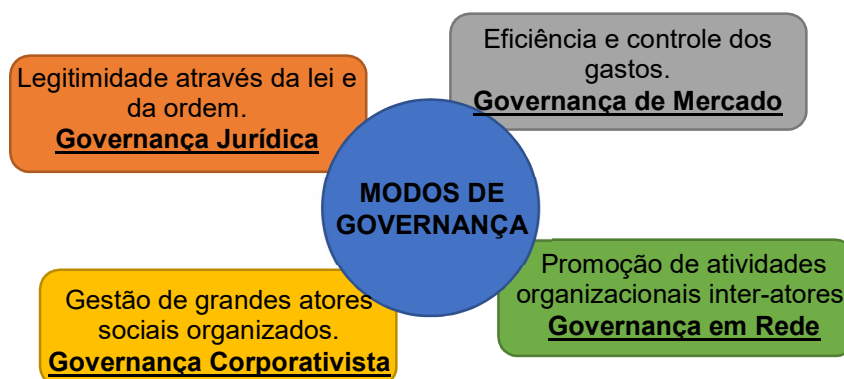
dos instrumentos e suas composições, enquanto por outro lado, o conjunto das políticas públicas são elementos que definem o próprio modelo de governança. Fontaine *et al.* (2020) classificam essa relação cíclica como “indeterminada”.

Em relação a problemas que assolam notadamente os países em desenvolvimento, como a pobreza, a violência e a melhoria da qualidade educacional, Leyva, Olaya e Aristizábal (2022) enfatizam que, por possuírem uma natureza complexa, a busca por melhorias em áreas como essas carece de esforços e ações multidisciplinares advindas de organizações diversas, sendo crucial um bom desenho de políticas públicas. Buscar a confluência de interesses em um ambiente plural e que, por vezes, reunirá posicionamentos discrepantes requer um modelo de governança robusto. E para que se obtenha um modelo de governança bem sucedido, Peters *et al.* (2018) destacam pelo menos duas habilidades, a capacidade de captar os interesses dos diferentes agentes imersos neste ambiente, bem como avaliar a viabilidade política das propostas que possam vir a surgir.

Peters (2020) destaca a importância da formação de um ambiente de apoio mútuo, pautado por instrumentos de governança colaborativa na construção do *design*, de forma a considerar os diferentes posicionamentos dos stakeholders, especialistas ou cidadãos comuns que estejam envolvidos no processo. A concretização desse ambiente dependerá da ação e da capacidade de cada agente participante do processo. A perspicácia política individual para compreender os interesses diversos e avaliar a viabilidade política é crucial para que se estabeleça uma boa governança (PETERS *et al.*, 2018). Contudo, ainda é preciso salientar que essa capacidade dos atores deverá estar convenientemente alinhada ao modelo de governança vigente.

Ancorado em Considine (2001) e English e Skelern (2005), Howlett (2009) evidencia quatro modos de governança (Jurídica, Corporativista, de Mercado e em Rede) (Figura 2) enfatizando que, a depender do modelo prevalente, a definição dos objetivos e das preferências de implementação serão afetados. Capano (2018) destaca que cada modo de governança é caracterizado pelo conjunto de instrumentos de políticas públicas específicos que são reunidos em dimensões de acordo com o grau de coerência entre si.

Figura 2. Modos de Governança



Fonte: elaborado a partir de Howlett (2009).

Tais modos de governança podem se diferenciar a partir da propensão ao uso de alguns tipos de ferramentas em meio à construção e execução de políticas públicas. Em um modelo de governança jurídica ou legal, a predileção é pelo uso de leis e similares; na governança de mercado abrange a utilização de regulamentações e ferramentas de cunho financeiro; na governança corporativista, opta-se por planos e organização; e por fim, na governança em rede, há a propensão para se empregar ferramentas de informação (HOWLETT, 2019). Ainda assim, é possível analisar esses modos de forma associada, a partir do foco de atuação utilizado. Os modelos de governança em legal e em rede podem alterar, indiretamente, determinados aspectos do comportamento político a partir da modificação das relações entre os diferentes atores sociais; por outro lado os modelos corporativo e de mercado agem por meio de uma direção estatal mais aberta (HOWLETT, MUKHERJEE e RAYNER, 2014).

Países em desenvolvimento, cujas necessidades de expansão econômica e desenvolvimento social são maiores, geralmente dispõem de um modelo corporativista, no qual atores sociais relevantes são inseridos nas esferas de discussão das grandes decisões de investimento (HOWLETT, 2009). Há a possibilidade coexistência entre modelos de governança diferentes (HOWLETT, 2011) e nesse sentido pode ser destacado um movimento de migração de muitos governos em direção à modos de governança mais flexíveis, associados ao emprego de ferramentas de mercado e em rede (HOWLETT, 2014b).

A compreensão destes diferentes modos de governança é importante neste contexto, pois imprime ao *policy design* uma imagem de maior complexidade (HOWLETT, 2019) que não vislumbrada em sua amplitude pelos precursores da temática. Sob uma orientação contemporânea para operar em ambientes quem

comportam múltiplas políticas e níveis, é necessário centrar esforços na compreensão do conjunto variado de ferramentas utilizadas, bem como nos efeitos gerados pela interação entre elas (HOWLETT e LEJANO, 2012; DEL RIO e HOWLETT, 2013).

A eficácia do processo do *policy design* é determinada pelo estilo de governança predominante (PETERS, *et al.*, 2018) e em áreas como o planejamento urbano esta relação é mais evidente visto que envolve situações complexas que demandam diferentes ferramentas políticas reunidas em portfólios de políticas públicas (HOWLETT e LEJANO, 2012).

Também se faz necessário conhecer, entender e interpretar a atuação dos atores, governamentais e não governamentais, envolvidos no processo de construção das políticas públicas, especialmente no que tange à intencionalidade das suas ações. O *policy design* envolve a tomada de decisões de atores variados que podem estar engajados na política de forma conflitante ou cooperativa (FILGUEIRAS e LUI, 2022). Assim, é necessário considerar as imperfeições e possíveis interesses e intervenções capciosas que podem ser manifestadas no processo. A análise das condições de governança sob os quais estão submetidos os agentes públicos, bem como de possíveis motivações maliciosas destes próprios agentes, são apontadas como algumas das abordagens pouco exploradas na literatura (HOWLETT, 2022; HOWLETT e LEONG, 2022), fato que reforça as críticas canalizadas à abordagem do *policy design*, mas que devem ser suplantadas.

Por fim, é preciso lançar olhares para a necessidade alinhar esforços, ações, recursos, ferramentas e instituições em prol de finalidades coerentes entre si. A inadequada coordenação é uma das barreiras centrais que impedem o funcionamento adequado das políticas públicas bem concebidas (BOUCKAERT, PETERS e VERHOEST, 2022). Mesmo que, no âmbito da Administração Pública, há discussões referentes à coordenação, no campo do *policy design* esse debate é escasso (DE FRANCESCO e PATTYN, 2022). A eficácia de dispositivos que propiciem ou facilitem a coordenação pode ser aprimorada quando as discussões sobre essa temática ocorrem durante o desenho inicial das políticas públicas (BOUCKAERT, PETERS e VERHOEST, 2022).

2.4 Governança em Regiões Metropolitanas

Neste tópico buscou-se abordar o contexto da governança em regiões metropolitanas destacando o modelo adotado no Brasil, nomeado como Governança Interfederativa, bem como as peculiaridades que envolvem o território nacional.

2.4.1 Noções de Governança e as Interfaces da Governança Interfederativa com outros Modelos

Governança é o ato de governar (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012), assim envolve uma dimensão de normas e regras determinadas com a coletividade no intuito de conduzir o comportamento dos indivíduos e grupos (OSTROM, 1990) no que se refere a temas que envolvem a comunidade política, bem como à alocação de recursos na comunidade (HEALEY, 1997). Howlett (2011) completa afirmando que o termo governança amplia a compreensão do governo como um conceito centrado no Estado e o expande para englobar, além dos atores governamentais, os não governamentais. Nessa perspectiva, em meio ao processo de governar, deve ser estabelecido, promovido e apoiado um modo específico de relacionamento entre os diferentes atores envolvidos (HOWLETT, 2011), haja vista que as instituições públicas poderão compartilhar tanto o ônus financeiro quanto o organizacional (PIERRE, 2022).

A noção de governança, no âmbito público, está relacionada à capacidade de alcançar objetivos comuns e aprimorar os mecanismos de comunicação com os múltiplos agentes da sociedade civil (OLIVEIRA e PISA, 2015). É um conceito empírico que compreende tanto os “*politics*” quanto a “*policy*” no processo de tomada de decisão, no qual são reunidos atores estatais e não estatais (GIERSIG, 2008). Pressupõe a existência de uma estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental e legal que, colocadas em prática, devem garantir o alcance dos resultados esperados (IFAC, 2013).

Três características básicas podem auxiliar na compreensão da definição de governança: i) as políticas públicas são formuladas a partir de coalizões diversas, em que apenas uma parte dos seus representantes são agentes estatais; ii) essas coalizões são temporárias e pontuais e denotam um cenário de dependência mútua entre os atores; iii) a governança tende a estabelecer redes de especialistas que, em geral, não possuem cargos eletivos e nem são representantes de grupos da sociedade (GIERSIG, 2008)

A governança pública pode ser analisada sob quatro perspectivas: (i) sociedade e Estado; (ii) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (iii) órgãos e entidades; (iv) atividades intraorganizacionais (BRASIL, 2014). Neste estudo foi concedida ênfase à segunda perspectiva, que corresponde à “habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas” (BRASIL, 2014, p. 20).

No contexto das RMs, cuja fragmentação política, institucional, funcional e econômica é notabilizada nacional (GARSON, 2009; PERES *et al.*, 2018; MEZA *et al.*, 2018) e internacionalmente (ZIMMERMANN, 2014; BISWAS, 2020; GEFFROY *et al.*, 2021), é premente a necessidade de constituir estruturas governança que possam fomentar ações conjuntas frente as funções de interesse comum. Em países em desenvolvimento, pensar em mecanismos de governança é importante por motivos como: o rápido crescimento das cidades, tanto a cidade-polo quanto as que a circundam; a desigualdade e o sistema disfuncional de governança; além da prestação de serviços públicos (transporte, serviços de saúde, coleta de esgoto e lixo, dentre outros) de forma fragmentada (ANDERSSON, 2015).

Desse modo, faz-se necessário discutir modelos de governança aplicáveis às RMs e compará-los com a governança interfederativa, que surgiu no escopo do EM estabelecendo princípios, diretrizes e instrumentos para direcionar a gestão dessas áreas no Brasil. Foram relacionados à este modelo: a governança metropolitana, a governança colaborativa e a governança multinível.

No que tange à Governança Metropolitana é definida como um conjunto de instituições, regras e ações cuja função é direcionar políticas públicas e estabelecer parâmetros para as condições sociais e econômicas de uma região metropolitana (ANDERSSON, 2015). Essas áreas podem ser governadas a partir de mecanismos diversos que podem envolver um “governo” em si (monocêntrico) ou explorar as diversas formas de colaboração entre diferentes instâncias presentes na região (policêntrica) (ZIMMERMANN, 2007).

Esse formato é contestado em termos políticos, pois interfere nos demais modelos de governança existentes entre os níveis subnacionais e locais (GÓMEZ-ÁLVAREZ, RAJACK e LÓPEZ-MORENO, 2017), tendo assim que lidar com situações que ensejam a colaboração tanto em termos horizontais quanto verticais (YE, 2014).

Tal descrição nos leva a outros dois modelos de governança também associados às RMs: a governança colaborativa e a multinível.

A governança colaborativa pode ser definida como processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas de forma compartilhada, podendo ocorrer por meio das fronteiras de agências públicas, níveis de governo e/ou esferas pública, privada e cívica, no intuito de alcançar um propósito comum (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012). A colaboração, seja entre organizações públicas e/ou organizações e públicas e privadas, permite o aproveitamento de recursos propiciando o uso da discricionariedade compartilhada entre as organizações para que os *designs* das ações sejam apropriados e eficientes frente a questões sociais (DONAHUE, ZECKHOUSER e BREYER, 2011).

Neste contexto, os entes são autônomos, cujo ato de governar implica em uma rede atores interdependentes (BRUGUÉ e CARMONA, 1998) desse modo as negociações e os conflitos de interesses são recorrentes nesse modelo sendo necessário estabelecer um ambiente pautado “por confiança, regras, normas, conhecimento partilhado e entendimento coletivo da ambiência que as envolve” (BARTZ, TURCATO e BAGGIO, 2019). As decisões não são tomadas a partir de uma estrutura de hierarquia, mas sim pela capacidade de influência (BRUGUÉ e CARMONA, 1998).

No que concerne à Governança Multinível (GMN), a sua primeira menção na literatura ocorreu na década de 1990, por Marks (1993) ao analisar a estrutura política e institucional da Comunidade Europeia (CE), que posteriormente, se transformaria na União Europeia (UE). A GMN, na conjuntura da CE, foi caracterizada pela co-decisão de vários níveis de governo, cujas competências eram mal definidas, porém mutáveis, além de haver uma contínua busca por princípios de distribuição das decisões (MARKS, 1993). De modo geral, a GMN como conceito teórico, se desenvolveu a partir da análise “perfil do ‘arranjo’ da atividade de formulação de políticas realizada dentro e entre instituições político-administrativas localizadas em diferentes níveis territoriais” (STEPHENSON, 2013).

No contexto das RMs esse modelo de governança pode ser apontado como o mais adequado para aperfeiçoar a coordenação entre os atores diversos que estão inseridos nos processos que envolvem a gestão das RMs. A GMN permite a internalização dos elementos que transbordam cada jurisdição e ao mesmo tempo

possibilita que sejam desenhadas políticas públicas que consideram as especificidades locais (ABRÚCIO e SYDOW, 2018), o que a torna palatável a um contexto em que os agentes são autônomos, porém interdependentes, como nas RMs.

Para finalizar o contexto de modelos conceituais de governança relacionados neste estudo, aborda-se a governança interfederativa, proposta a partir do EM. Este modelo é conceituado como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015). A governança interfederativa tem como princípios a primazia do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades e de gestão em favor do desenvolvimento integrado, a autonomia dos entes federativos, a atenção às especificidades regionais e locais, a gestão democrática da cidade, a efetividade na aplicação dos recursos e o direcionamento ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015). César (2017) defende a gestão metropolitana enfatizando que a partir dela podem ser obtidos ganhos de escala e ampliação da oferta de bens e serviços públicos.

Tal modelo de governança deverá ocorrer em meio a uma estrutura composta por: uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas; e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015).

A governança interfederativa tem interfaces com os diferentes modelos apresentados, haja vista que: i) têm o intuito de estabelecer parâmetros para as relações entre os agentes que compreendem uma RM, a partir de uma delimitação territorial, de uma estrutura de governança própria e de instrumentos de planejamento coletivos; ii) enseja e estimula a colaboração entre os atores a partir do compartilhamento atribuições de organização, planejamento e execução de FPICs; iii) e a ampliação da interação com agentes governamentais de outras esferas em termos de apoio na construção de sistemas de informação, na tomada de decisão e no assessoramento na construção do PDUI (Quadro 3).

Quadro 3. Interfaces da Governança Interfederativa com outros Modelos de Governança

Modelo de Governança	Relação com a Governança Interfederativa
Governança Metropolitana	São delineadas condições para que ocorra a “gestão plena” da RM, que deve ocorrer após: formalizar e delimitar a região lei complementar estadual; ter uma estrutura de governança próprio e ter aprovado o PDUI.
Governança Colaborativa	Compartilhamento da organização, planejamento e execução das FPICs e na promoção do desenvolvimento urbano integrado, entre os entes federativos; compatibilização dos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA); compatibilização do Plano Diretor (PD) com o PDUI.
Governança Multinível	A União apoiará as iniciativas dos estados e dos municípios em prol da governança interfederativa, além de promover a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas. Os estados têm a prerrogativa de instituir as RMs; tomar decisões e assumir responsabilidades na gestão de ações e projetos voltados para as RMs; elaborar o PDUI em conjunto com os municípios.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (2015).

Assim, neste estudo, ao se reportar sobre governança no contexto metropolitano brasileiro, trata-se de um modelo que tem como base o estímulo a um comportamento colaborativo entre municípios, estado e União, em prol do planejamento, organização e implementação de políticas, programas, projetos e demais ações públicas.

2.4.2 Características da Governança em Regiões Metropolitanas

Ao debater a governança no âmbito metropolitano, vislumbra-se, precipuamente, as relações entre esferas públicas e níveis de governo, sob as quais são necessárias apresentar alternativas que priorizem práticas colaborativas frente as funções públicas de interesse em comum. As aglomerações metropolitanas têm que lidar com situações de colaboração horizontal e vertical, de forma simultânea (YE, 2014). Emerge-se neste meio a governança metropolitana, que é utilizada para descrever as ações de governança para a além da jurisdição de um único município, expandindo seu espaço de abrangência para a área metropolitana (YE, 2014).

As relações entre pessoas e organizações (públicas e privadas) dentro do contexto metropolitano permanecem em constante mudança e cada vez mais reforçam os laços mutualidade entre as localidades ali presentes. Ainda no início da década de 1990, Wallis (1994) apontava para essas alterações, sob a ótica de reformas implementadas por agentes municipais às quais o autor nomeou como

“ondas”, no intuito de se estabelecer uma governança regional efetiva (WALLIS, 1994).

A primeira onda foi uma resposta ao crescimento de cidades-regiões monocêntricas, ocorridas no período da industrialização em massa; a segunda onda representou uma tentativa de instituir modelos de governança para áreas metropolitanas policêntricas, considerando que os subúrbios haviam se tornado locais substitutos para indústrias em detrimento dos centros; e a terceira onda considera a substituição das indústrias, como principal motor do crescimento, pelo setor de serviços (economia pós industrial) (WALLIS, 1994).

É importante considerar este aspecto econômico, evidenciado na proposição de Wallis (1994), visto que foi utilizado como um dos argumentos para que fosse estabelecida uma estrutura de governança metropolitana, principalmente nos EUA. A promessa aumento da competitividade a nível global, associada à pressão fiscal, a busca pela excelência dos serviços e a existência de disparidades entre cidades e subúrbios impulsionaram o regionalismo nos EUA (DODGE, 1996).

Refletir sobre construção de uma governança no meio metropolitano pode fornecer ganhos em termos de gestão, integração e resolução de problemas comuns. As estruturas de governança são cruciais para impulsionar a capacidade de conscientização e mobilização (WALLIS, 1994), porém, com a intenção de garantir legitimidade e obter capacidade institucional para execução dos processos, a manutenção de tais estruturas carece de um cuidadoso equilíbrio entre valores que, por vezes, podem ser conflitantes (SCHECHTER, 1996).

É especialmente importante debater aspectos da legitimidade no contexto metropolitano tendo em vista que se trata de um ambiente que envolve órgãos autônomos e de níveis distintos. A legitimidade é determinante para que o governo tenha capacidade para implementar políticas públicas sem que haja a profusão de conflitos sociais intensos, além de contribuir para a melhoria da governança colaborativa (PETERS e FONTAINE, 2022).

Como forma de conter os conflitos infrutíferos e orientar as ações dos atores públicos, podem ser construídos instrumentos legais que possam favorecer a governança metropolitana. Nesse sentido, em 2015 foi instituída a lei nº 13.089, conhecida como Estatuto das Metrôpoles, considerada por estudos diversos como um avanço para a governança interfederativa (MOREIRA e GUIMARÃES, 2015; CÉSAR,

2017; NASCIMENTO NETO e MOREIRA, 2017; CLEMENTINO, 2018; D'ALMEIDA e MARGUTI, 2018; FERRO e SALEME, 2020).

Meza *et al.* (2019) acenam para a existência de um contexto favorável no Brasil para a melhoria da governança e da estabilidade legal nas RMs. Os autores apontam como elementos positivos a descentralização das políticas públicas, a existência de uma lei que estimula a cooperação intermunicipal nas RM's, a possibilidade de reeleição dos prefeitos e autonomia dos governos estaduais em instituir as RM's.

Todavia, ainda assim permaneceram consideráveis desafios para a integração dos municípios no ambiente metropolitano. A falta de coordenação, de planejamento e, em especial, o baixo interesse dos atores políticos (CLEMENTINO, 2018), podem ser entraves para que o Estatuto da Metrópole gere resultados positivos e longevos na gestão metropolitana.

A existência de um marco legal é somente um dos elementos críticos necessários para o aperfeiçoamento da gestão metropolitana. Fernandes e Wilson (2013) apontam ainda para outros três fatores importantes a serem considerados: o engajamento dos governos estaduais na organização da RM, a cooperação intramunicipal (cujo papel do município-polo é chave) e a proliferação de RM como consequências de trocas políticas e não pela relevância populacional e econômica.

Considera-se que "(...) não há um modelo ótimo e único de governança metropolitana" (KLINK, 2009, p. 426) e as soluções podem variar entre países ou até mesmo dentro do mesmo país (GARSON, 2009), mas alguns elementos chave podem ser citados. A fragmentação do poder, a complexidade de governar e a fragilidade institucional são realidades nas RM's do Brasil, e para promover a cooperação entre os entes é necessário um modelo de governança interfederativa com mecanismos flexíveis, que promovam o diálogo e a união dos agentes em prol de objetivos comuns (FERRO e SALEME, 2020). Uma boa governança deve integrar as políticas públicas para superar os obstáculos ao desenvolvimento das cidades (CLEMENTINO, 2018). Essa integração também deve ocorrer no campo econômico, como já apontava Wallis (1994), ao destacar que a hegemonia do município-polo não deveria mais ser a preocupação, mas sim a integração entre as economias de todas as cidades da RM, no intuito de ampliar sua capacidade competitiva.

Nesta mesma linha de raciocínio Barreto, Barreto e Mello (2018) citam ainda a necessidade de uma mudança de postura, comprometimento entre os envolvidos e

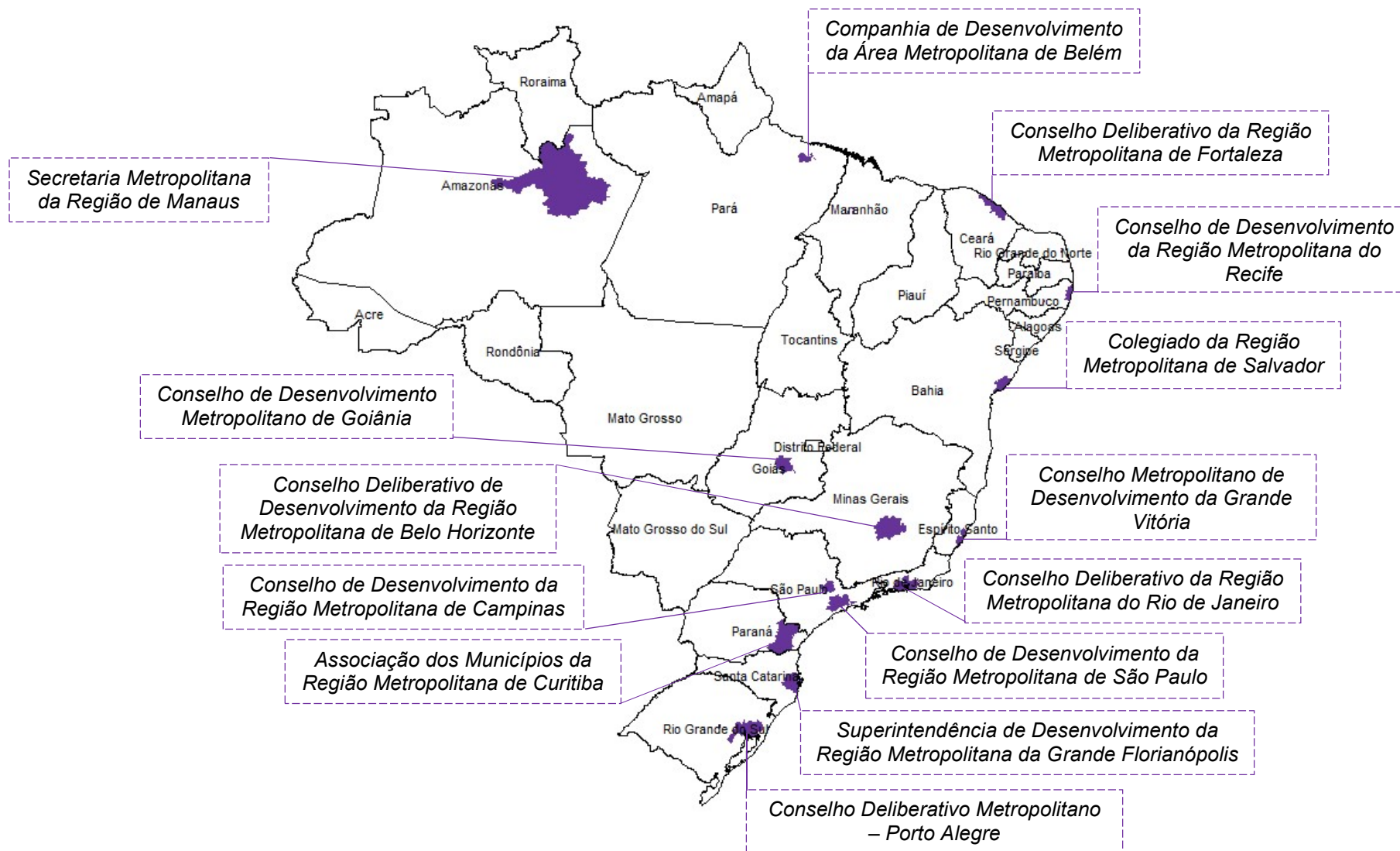
do sentimento de espírito público para debater temas conflitantes, gerir oportunidades e transpor limitações, tanto institucionais quanto políticas. E nesse meio, os municípios-polo das RM's possuem maior responsabilidade visto que possuem maior influência sobre os demais municípios metropolitanos que, em sua maioria, são de pequeno ou de médio porte (FERNANDES e WILSON, 2013).

Ao relatar a experiência da governança regional entre Estados-Nações, Goertz e Powers (2014) trazem contribuições que poderiam ser aplicadas (com limitações, obviamente) também ao contexto metropolitano. Os autores destacam que a existência de conflitos dificulta o estabelecimento de uma governança regional, contudo a ausência do confronto também não é suficiente para garanti-la. A solidez de uma instituição regional depende da força, estabilidade e homogeneidade política de cada um dos seus membros (GOERTZ e POWERS, 2014).

Modelos informais de governança metropolitana também podem ser encontrados, o que indica a existência de fatores que podem ser relevantes, que vão além do arcabouço legal e de uma estrutura de financiamento. Ao estudar a RM da Grand Rapids, nos EUA, Kadlec (1997) concluiu que a cooperação entre os municípios é influenciada, especialmente, pela existência de uma liderança metropolitana concreta e a cultura política.

Outros obstáculos à cooperação estão relacionados à ausência de instâncias para debate e resolução de conflitos, a rígida estrutura fiscal dos entes federados e a experiência do modelo de gestão metropolitana (GARSON, 2009). No que concerne às instâncias metropolitanas, Wallis (1994) enfatiza que essa necessidade, no caso de RM que se estendem por diferentes cidades, já havia sido apontada pelo Comitê de Desenvolvimento Econômico, nos EUA, desde a década de 1970. No Brasil, as 14 principais RMs possuem instâncias para debater temáticas que abrangem o contexto regional (Figura 3).

Figura 3. Instituições Metropolitanas das Principais RMs do Brasil



Fonte: elaborado a partir de informações do IPEA (2022) e de São Paulo (2022).

Na América Latina, estruturas de colaboração se proliferaram (YURISCH, SOTO e FUENZALIDA, 2020), como consórcios, associações e outras formas de acordos interlocais. E no Brasil, em especial no contexto metropolitano, encontram-se iniciativas como o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL) e o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM).

Todavia, a existência dessas instâncias por si só não assegura a efetividade da sua atuação no contexto da gestão metropolitana. Essa situação pode ser comprovada ao analisar o caso da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), do estado do Rio Grande do Sul. A Metroplan deveria ser o órgão responsável por liderar governança entre os atores presentes na RM de Porto Alegre, além de promover a articulação das capacidades técnicas e políticas, porém, ao longo dos anos a Fundação enfrentou a deterioração da sua capacidade de planejamento culminando com a autorização da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (AL-RS) para início da extinção do órgão (MARTINS, 2018).

Mesmo que uma RM esteja sob a tutela de instituição regional, o protagonismo dos municípios na pacificação destes conflitos e na construção de uma agenda regional é essencial pois “só quando a autonomia municipal é assegurada e genuína, há de fato mais espaço para uma construção mais colaborativa de estruturas de governança metropolitana” (WILSON, SPINK e WARD, 2011, p. 40). A existência de um organismo de abrangência metropolitana provoca a resistência dos gestores de nível superior, particularmente quando há orientações opostas entre as autoridades (BORJA e CASTELLS, 2004). Principalmente no que tange à construção de políticas urbanas em RMs, Moreira e Guimarães (2015) destacam que a autonomia municipal, prevista na CF88, deve ser fruto de interpretação, no sentido de prevalecer o interesse comum perante o local. Tais fatos transformam este, em um fértil terreno para que sejam exploradas alternativas que forneçam ferramentas que aproximem os atores municipais das RMs.

Sob uma perspectiva institucional da gestão metropolitana, Vieira e Gomes (2014) ressaltam que tanto o planejamento quanto a implementação de políticas envolvem disputas por recursos entre grupos políticos. Sendo assim os critérios para escolha da alternativa não envolverão somente aspectos técnicos, pois envolvem um ambiente marcado por ambiguidades e disputas (VIEIRA e GOMES, 2014). Os

arranjos colaborativos contribuem para o fornecimento de recursos para e o maior direcionamento dos programas, contudo também amplia as incertezas e contingências que envolvem o *policy design* (PIERRE, 2022).

O modelo de governança utilizado pelos governos locais interfere no grau de coordenação entre seus agentes e órgãos e, no intuito de verificar os elementos que possam contribuir para a sua ampliação ou retração, é necessário um escopo para análise. O estudo de Oliveira e Resende Júnior (2020) propõe um instrumento para avaliar a governança organizacional em instituições públicas a partir de um quadro teórico composto variáveis relacionadas a três categorias principais (Quadro 4): (i) gestão estratégica, (ii) pessoas e (iii) *accountability*.

Quadro 4. Categorias e Variáveis do Modelo de Governança

CATEGORIA	VARIÁVEIS
Gestão Estratégica	Instâncias administrativas de apoio à governança; Processos Organizacionais; Estratégia da organização; Gestão de riscos; Stakeholders; Parcerias.
Pessoas / Individual	Exercício da liderança; Gestão de pessoas; Papéis e responsabilidades; Remuneração da alta administração; Padrão comportamental ético.
<i>Accountability</i>	Transparência, Responsabilização; Prestação de contas.

Fonte: adaptado de Oliveira e Resende Júnior (2020, p. 404-406).

Sistemas múltiplos de coordenação surgem a partir das relações que são estabelecidas em um mesmo território, composto por agentes interdependentes que negociam, estabelecem estratégias e criam redes de contatos (LELOUP, MOYART e PECQUEUR, 2005). Superar as lacunas presentes na regulamentação federal e fomentar a efetiva construção de políticas metropolitanas, caberá aos atores locais (SANT'ANA, 2016), sejam estes advindos do poder público ou não.

Nesse aspecto, Pierre (2022) salienta que é preciso atentar-se para o grau de conhecimento dos atores envolvidos em relação a questões de formulação de políticas e programas públicos, visto que esse fator é determinante para a efetividade dos arranjos colaborativos. Tal constatação pode apontar para a influência do modelo de governança adotado sobre a atuação dos *designers* de políticas públicas e, conseqüentemente, sobre os projetos gerados.

No âmbito do uso de dados para formação das políticas públicas, Filgueiras e Lui (2022) destacam que o *policy design* e a teoria da governança podem se beneficiar “da compreensão dos caminhos históricos das escolhas institucionais, que moldam e

possibilitam compreender o comportamento dos formuladores para atingir os objetivos das políticas públicas, bem como os incentivos e restrições que moldam suas escolhas” (FILGUEIRAS e LUI, 2022, p. 13). Todavia é necessária atenção, considerando que, a depender entre o grau de coerência entre os valores e as normas de uma política, bem como do arranjo de governança, o *design* original de uma política pode ser distorcido (HOWLETT e RAYNER, 2007).

O processo de construção de políticas públicas é delimitado pelo modo de governança estabelecido que, a partir de aspectos lógicos de políticas, pode simplificar o processo do *policy design*, reduzindo a quantidade de opções viáveis que contemplarão qualquer situação de planejamento (MEULEMAN, 2009).

O principal instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano retratado no Estatuto das Metrôpoles é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) (SÁ *et al.*, 2017). Alguns elementos básicos deste Plano que podem conter práticas que propiciem a governança interfederativa nas RMs, foram retratados no Estatuto, todavia não apresentam quaisquer elementos substanciais que direcionem os municípios. De acordo com o parágrafo 1º do artigo 12 do Estatuto da Metrópole, o PDUI deve contemplar, no mínimo: (i) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; (ii) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; (iii) as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; (iv) a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; (v) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; (vi) as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização; (v) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; (vii) as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana.

Sá *et al.* (2017) apontam para a necessidade de complementação, por outras normas jurídicas, do Estatuto da Metrópole. Sant'Ana (2016) chama a atenção para a ausência de estímulos positivos, tanto em termos econômicos quanto financeiros, para que as diretrizes previstas sejam colocadas em prática pelos governos locais. Peres *et al.* (2018) apontam para um contexto de dificuldade para instrumentalizar a

política, devido a ausências, imprecisões e contradições conceituais presentes no Estatuto, fatos que dificultam o estabelecimento de hierarquias de categorias de forma a potencializar o direcionamento de ações e recursos.

Neste capítulo foram apresentadas considerações referentes à governança metropolitana sob contexto brasileiro. Todavia, é necessário verificar o cenário internacional a fim de identificar as peculiaridades brasileiras, bem como os fatores que se replicam devido à própria natureza da formação e gestão das RMs.

2.5 Experiências Internacionais sobre Governança em Regiões Metropolitanas

As experiências internacionais de governança metropolitana foram apresentadas a partir de uma divisão por continente e/ou por aproximação dos países em termos de características econômicas e socioculturais. Assim, foram destrinchadas cinco áreas: África, América Latina, Ásia e Oceania, América Anglo-Saxônica e Europa.

2.5.1 África

Poucos são os estudos que tratam sobre as políticas urbanas e a governança no continente africano (RESNICK, 2021), porém evidenciar o contexto urbano dessa região é importante devido ao seu acelerado crescimento populacional em relação ao restante do mundo. Estima-se que até 2030 a população africana será maior do que a da Europa e das Américas do Sul e Norte juntas e até 2050 sua densidade demográfica dobrará (UN HABITAT, 2014). Este grande aumento populacional elevará as pressões sobre as gestões das cidades, especialmente das RMs que tendem a atrair grande parte deste contingente.

Contudo, os desafios são bastante amplos e complexos de serem resolvidos. De maneira geral, as cidades africanas foram retratadas, em termos de gestão, como frágeis, em termos de capacidades institucionais, e com inadequada governança nas políticas públicas (UN HABITAT, 2010).

Ao analisar o planejamento e a gestão urbana da área metropolitana de Lagos, na Nigéria, Dano *et al.* (2020) destaca que, desde a redemocratização do país, em 1999, vem sendo criadas iniciativas para promover a governança da região. Como instrumento direcionador da gestão da área, os autores citam a criação de planos

estaduais de desenvolvimento, porém falhas na implementação impediram que os resultados fossem alcançados (DANO, *et al.*, 2020).

Dentre as principais causas para tais falhas estão a falta de financiamento, falhas na coordenação dos agentes implementadores e o baixo grau de utilização do banco de dados de informações geográficas (DANO *et al.*, 2020).

Ainda é importante evidenciar outros dois pontos importantes para a governança urbana: a participação social e as relações entre as esferas de governo. No que tange à participação da sociedade civil na gestão nas áreas urbanas no continente, é um tema que deve ser debatido no intuito de terem seus espaços ampliados, haja vista de que se trata de um contexto cujas gestões contemporâneas ainda estão enraizadas em modos de ação coercitivos e extrativistas, heranças do domínio colonial europeu (ACEY, 2018).

Quanto as relações entre as estruturas de governo, Resnick (2021) destaca que o continente vive um processo de descentralização de poder dos governos centrais para os governos subnacionais. Contudo este compartilhamento se encontra em um processo mais avançado em termos políticos (eleições de representantes do executivo e do legislativo) do que em termos administrativos e fiscais (previsão de transferências e autonomia para arrecadação própria) (RESNICK, 2021).

A Grande Cairo, maior aglomerado urbano do continente, se encaixa neste cenário de centralização. Sims (2017) relata que o sistema de governança existente na região depende, quase que exclusivamente, de decisões tomadas pelo governo central. De maneira concomitante, há na região uma profusão de agências e ministérios imersos em um cenário de fragmentação institucional que compromete o funcionamento eficiente da RM (SIMS, 2017).

Outro obstáculo à governança metropolitana na região diz respeito ao relacionamento entre os governos locais. Resnick (2021) destaca que os municípios componentes de RMs do continente têm dificuldades para cooperarem, considerando que existem grandes disparidades entre eles, além de não possuírem uma estrutura institucional capaz gerenciar a crescente expansão da população urbana.

2.5.2 América Latina

A América Latina abriga algumas das maiores RMs do mundo, porém em grande parte destas enseja a formação de uma estrutura de governança mais sólida,

además a falta de uma definição clara sobre essas áreas levou à proliferação de RMs menores, como se observa no México e no Brasil (ANDERSSON, 2015). O contexto de fragmentação, comum a diversas RMs, também pode ser observado no continente, além de formas distintas de se promover o ordenamento dessas extensas manchas urbanas.

A Colômbia mantém um governo centralizado, que restringe a tomada de decisão das entidades sub-nacionais e, por esse motivo, não estabeleceu o modelo de planejamento territorial a ser adotado: ou o sistema de cidades ou o fortalecimento dos departamentos (MARTÍNEZ e GONZÁLEZ, 2017) (seriam equivalente aos estados no Brasil).

A área metropolitana de Buenos Aires, na Argentina, é gerida a partir de estrutura político-institucional consideravelmente fragmentada, na qual as responsabilidades quanto à gestão urbana e a prestação de serviços públicos estão distribuídas entre o governo federal, o governo estadual, à capital e aos demais municípios (ROJAS, 2017). Este modelo de coparticipação, aliado ao tipo de federalismo do país e as lacunas normativo-legais frente às questões metropolitanas, não são adequados para este contexto, o que tem limitado avanços na gestão não somente grande Buenos Aires, mas também em todas as demais importantes RMs do país (BATAKIS e NARODOWSKI, 2022).

No caso do México, há possibilidades de se constituir arranjos distintos de governança metropolitana, haja vista que não há regras unívocas a todos. Os municípios possuem a responsabilidade de planejar e desenvolver as áreas metropolitanas, sendo que somente para a Zona Metropolitana do Vale do México (ZMVM), que inclui a Cidade do México, que é a capital e centro político e econômico do país, existe uma norma constitucional que interfere na organização do território (ARENAS, 2022). A partir de 2016, foi estabelecido pela Constituição do país, que a ZMVM deveria criar um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano com a atribuição de coordenar o planejamento e a execução de ações regionais para a prestação de serviços públicos (ARENAS, 2022).

Esse tipo de acordo é comum em muitas cidades latinoamericanas podendo assumir também a forma de comitês, grupos de trabalho, associações ou consórcios, contudo somente há a adesão dos governos locais caso sejam perceptíveis os

benefícios da atuação conjunta em detrimento da ação individual (ANDERSSON, 2017).

Também é preciso destacar o caso do Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), no Equador, cujo modelo de gestão é apontado meritório (ver ANDERSSON, 2015; NIETO, 2022). Egüez (2022) descreve que o DMQ é gerido por um conselho formado por 21 integrantes e presidido por um prefeito dentre as localidades metropolitanas, sendo todos estes eleitos democraticamente. O conselho tem a função de legislar sobre temas metropolitanos, enquanto o prefeito exerce o poder executivo regional nomeando secretários, gerentes e diretores de órgãos metropolitanos (EGÜEZ, 2022).

Por fim, é importante destacar a necessidade de se fortalecer os governos subnacionais na região, pois em grande parte dos casos, são eles os responsáveis por planejar e, principalmente, executar as ações públicas. Apesar de ter havido um contínuo processo de descentralização de poderes no continente desde a década de 1980, muitos governos locais não são capazes de utilizar de forma plena a autoridade e ferramentas que lhes foram concedidas (NIETO, 2022).

2.5.3 Ásia e Oceania

A Ásia é o continente é mais populoso do mundo, concentrando dois países com uma população superior a um bilhão de habitantes. Nesse contexto de alta densidade populacional surgiram regiões mega urbanas e com elas, pelo menos cinco consideráveis desafios para o planejamento urbano regional (LAQUIAN, 2011):

1. O modelo de planejamento utilizado é o físico no qual se controla e orienta elementos materiais, como estradas, redes de abastecimento de água e distribuição de energia. Este formato é deficitário pois não leva em consideração os processos econômicos e sociais que influenciam o desenvolvimento das regiões.
2. Existe uma escassez de planejadores que considerem a influência dos fatores econômicos, sociais e ambientais sobre a vida urbana.
3. O planejamento urbano-regional é influenciado pela dicotomia rural-urbano, na qual têm-se a crença de que promover melhorias na área rural mantêm a população no campo;

4. As áreas metropolitanas são altamente fragmentadas, cuja sustentação se baseia em instrumentos legais e institucionais que privilegiam a autoridade local;
5. A maioria dos planos para áreas metropolitanas apresentam apenas diretrizes indicativas para o desenvolvimento, não havendo vinculações jurídico-legais capazes de coagir a sua implementação.

As experiências mostram que o setor público atua de maneira hegemônica na gestão metropolitana, porém já existem experiências de compartilhamento deste protagonismo com a sociedade na Ásia. Essa é uma característica que se encontra mais evidente nos países asiáticos cujas autoridades do Estado são mais fortes e influentes em relação à outras regiões do planeta (YE, 2014).

Na China, por exemplo, os arranjos de governança metropolitana refletem um “modelo dirigista” no qual as elites políticas apontam as diretrizes do desenvolvimento urbano e o governo pressiona, a partir de instrumentos fiscais e políticos, a implementação dos objetivos estabelecidos (YE, 2014). Na RM de Teerã, no Irã, formular, tomar decisões, planejar e executar políticas públicas são prerrogativas de organizações governamentais, mesmo que estas não tenham atribuições pré-definidas em meio à gestão da região (LALEHPOUR, 2016).

Todavia, não se pode generalizar este padrão intervencionista estatal, especialmente em relação aos países da Oceania, cuja análise está sendo realizada em conjunto com a Ásia. Pelo menos desde a década de 1970, a Austrália e a Nova Zelândia (as duas principais nações da Oceania) têm se reconhecido como integrantes da Ásia, promovendo o estreitamento das suas relações (IP e YIP, 2018), contudo possuem regimes governamentais que se diferenciam especialmente da China.

No escopo dessas iniciativas menos centralizadas no poder estatal, podem ser encontrados na região modelos de governança que incluem a participação de atores não estatais em seu escopo. Na RM da Grande Bangalore, na Índia, a participação de organizações do terceiro setor na gestão de três lagos foi fundamental para mobilizar conhecimentos e recursos (LAKSHMISHA e THIEL, 2023). Em seu plano de ampliar a sua projeção global, a área metropolitana de Sydney, na Austrália, tem desenvolvido

planos a partir da inter-relação entre governos locais (por meio de Conselhos), autoridades estaduais e parceiros comerciais e industriais (PHAM, 2018).

Ademais, também é preciso destacar a existência de casos de RMs com modelos altamente frágeis de atuação. Nesse aspecto, evidencia-se a RM de Karachi, no Paquistão, que é caracterizada por possuir “um ambiente político complexo, planejamento ad hoc, má governança e fracas capacidades financeiras e institucionais”, mantendo um cenário de déficits de serviços públicos e de infraestrutura urbana (WORLD BANK, 2018).

2.5.4 América Anglo-Saxônica

Ao contrário de outras partes do mundo, inclusive a Europa, as áreas metropolitanas dos Estados Unidos da América (EUA) e do Canadá vivenciaram a formação de diferentes tipos de redes regionais e mobilizações sobre diferentes temáticas, evoluírem e se consolidarem (DEMAZIÈRE, 2020).

Essas redes contaram com a participação de atores privados para atuar frente aos objetivos regionais. Nos EUA formaram-se redes de grupos cívicos compostas por câmaras de comércio regionais e grupos de atores *ad hoc* do setor público, da iniciativa privada e de organizações sem fins lucrativos (lefevre e weir, 2010). Segundo Mayer (2016), esse formato de colaboração regional tem como foco campanhas empresariais para fomentar o marketing da região.

Esse tipo de coalizão nos EUA possibilitou a superação da dificuldade de cooperação entre as autoridades locais, que são altamente dependentes das receitas geradas em seus territórios, (DEMAZIÈRE, 2020). Em sua maioria, as áreas metropolitanas estadunidenses são fragmentadas, com governos locais coexistindo e se sobrepondo na prestação de serviços (NORRIS, 2015)

No caso do Canadá são encontrados diferentes modelos de governança metropolitana. Taylor (2020) descreve cinco destes modelos (Quadro 5).

Quadro 5. Modelos de Governança Metropolitana existentes no Canadá

Modelos de Governança Metropolitana	Descrição	Exemplos de RMs que utilizam o modelo
Unicidade	Existe um município que inclui toda ou quase toda a população da região. Assim, existe uma autoridade única com autoridade sobre toda a região.	Calgary e Halifax.
Organizações Intergovernamentais Regionais Obrigatórias	Os municípios são filiados de forma compulsória e fazem parte de uma conselho, cujas decisões tomadas são obrigatórias a todos.	Victoria, Vancouver, Calgary, Edmonton, Montreal e Quebec.
Parcerias Intermunicipais Voluntárias	São formas mais flexíveis de governança, pois são fundamentadas em negociações entre os municípios e não há autoridade para fazer políticas públicas.	Winnipeg, Manitoba e Calgary.
Órgãos Metropolitanos de Propósito Único	Criação de autoridades operacionais destinadas ao planejamento e execução de ações e serviços públicos.	Vancouver, Toronto e Montreal.
Políticas Provinciais para as Regiões Metropolitanas	O governo das províncias assumem o papel de autoridade metropolitana, estabelecendo leis e regulamentos que interferem na RM.	Toronto e Alberta.

Fonte: elaborado a partir de Taylor (2020).

Pode ser notado que os modelos coexistem entre si em determinadas RMs, como é o caso de Vancouver, que possui órgãos metropolitanos operacionais e também está submetida à organizações intergovernamentais obrigatórias. Além destas alternativas em que os agentes públicos são os protagonistas na gestão metropolitana, também existe espaço para a atuação de atores privados.

Em Toronto, a cada quatro anos, os três níveis de governo se reúnem com representantes dos setores industrial, trabalhista, acadêmico e sem fins lucrativos se reúnem em uma grande cúpula para debater as questões metropolitanas essenciais (AHREND *et al.*, 2017). Este modelo é uma alternativa ao baixo interesse das autoridades locais da região em cooperar. Os municípios periféricos da RM de Toronto, por vezes recusaram as tentativas de integração regional (EIDELMAN, HORAK e STREN, 2017).

Todavia, as alternativas de acordos com a sociedade civil, não estão isentas de se tornarem efêmeras. Este é o caso de Montreal, também no Canadá, em que os atores políticos (governamentais, empresariais e da sociedade em geral) não conseguem a chegar à construção de objetivos em comum devido à existência de narrativas concorrentes entre si (TOMÁS, 2016).

2.5.5 Europa

Tomàs (2015) relata que, devido aos diferentes processos históricos vivenciados pelos países europeus não se pode constatar a existência de um modelo único. Porém, é necessário expor que, ao contrário dos Estados Unidos e do Canadá os modelos europeus para a gestão das RMs privilegiam a formação de instituições metropolitanas, deixando menos espaço para atores privados.

Sob esse papel de preponderância do poder público, pelo menos quatro modelos de governança metropolitana podem ser destacados como mais utilizados no continente: governos metropolitanos, agências metropolitanas, coordenação vertical e cooperação voluntária entre os municípios (Quadro 6) (TOMÀS, 2015).

Quadro 6. Modelos de Governança Metropolitana aplicados na Europa

Modelo de Governança Metropolitana	Descrição	Exemplos de RMs que utilizam o modelo
Governos Metropolitanos	É o nível máximo de institucionalização, no qual são criadas instituições metropolitanas autônomas, em termos jurídicos e tributários, e com eleições diretas de seus representantes	Stuttgart (Alemanha), Londres (Reino Unido), Lisboa (Portugal) e Barcelona (Espanha).
Agências Metropolitanas	Representa um nível mediano de institucionalização, na qual se tem uma ou mais agências responsáveis por competências setoriais. São órgãos técnicos, cujos representantes não são escolhidos por eleição.	Helsink (Finlândia), Birmingham (Reino Unido) e Frankfurt (Alemanha).
Coordenação Vertical	Representa os casos em que é criada uma instituição sub-estatal que, inicialmente, não possui atribuições metropolitanas, mas que na prática exerce tais funções pela ausência de um governo metropolitano.	Viena (Áustria), Bruxelas (Bélgica), Estocolmo (Suécia), Dublin (Irlanda), Copenhage (Dinamarca) e Madrid (Espanha).
Cooperação Voluntária entre Municípios	São modelos de governança menos institucionalizados e mais flexíveis, sendo pautados por iniciativas locais e pela vontade dos municípios.	Poznan (Polônia) e Turim (Itália).

Fonte: elaborado a partir de Tomás (2015).

No que se refere às RMs que possuem governos metropolitanos, é preciso salientar que os exemplos europeus não cumprem todos os seus requisitos. Lisboa compartilha as responsabilidades com órgãos governamentais de nível superior, Londres e Stuttgart dependem do financiamento de instituições superiores, e em Barcelona os representantes são eleitos de forma indireta (TOMÀS, 2017).

Embora existam casos de cidades/regiões europeias que atuem em blocos com capacidade de influência na economia global, suas sociedades ainda concentram suas atenções para o cotidiano das cidades, fato que explica a escassez da formação de alianças regionais no continente (MAYER, 2016). Porém essa situação pode ser alterada quando são realizados eventos de repercussão mundial e de grande apelo da sociedade, como é o caso dos Jogos Olímpicos de Verão. Sede do 33º Jogos Olímpicos de Verão da era moderna, os gestores públicos têm percebido uma grande oportunidade para angariar apoio popular em prol das políticas metropolitanas (GEFFROY, OLIVER, *et al.*, 2021)

2.6 Modelo Analítico

O contexto das RMs brasileiras, que contam com entes autônomos entre si, possui características intrínsecas de forças contrárias e favoráveis à colaboração. É um ambiente de conflitos entre demandas locais e regionais que levam a um processo de “*push-pull*” (SAVITCH e ADHIKARI, 2017). Tal comportamento tornam os processos de articulação e os espaços de atuação coletiva altamente complexos e propícios à mudanças nas relações entre os atores. Essa é uma característica presente e que deve ser considerada em meio à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas regionais.

Para prover as RMs de políticas que possam ser intersetoriais e interfederativas para lidar com complexos problemas coletivos, é necessário se estabelecer um arranjo de governança metropolitana que agregue não somente os municípios mas também a sociedade civil, as demais esferas de governo (União e estados) e órgãos e entidades técnicas que possam assessorar em sua formulação. O arranjo da RMBH é composto cinco elementos basilares: a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), a Agência de Desenvolvimento da RMBH, o Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano (PDDM) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

A partir dessa estrutura podem emergir diretrizes de atuação e desenhos de políticas públicas relacionadas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), para as quais foram debatidos e definidos: os problemas comuns; estabelecidos os objetivos e metas a serem alcançadas; os beneficiários a serem atendidos; as ferramentas que serão aplicadas na implementação para que se possa lograr êxito

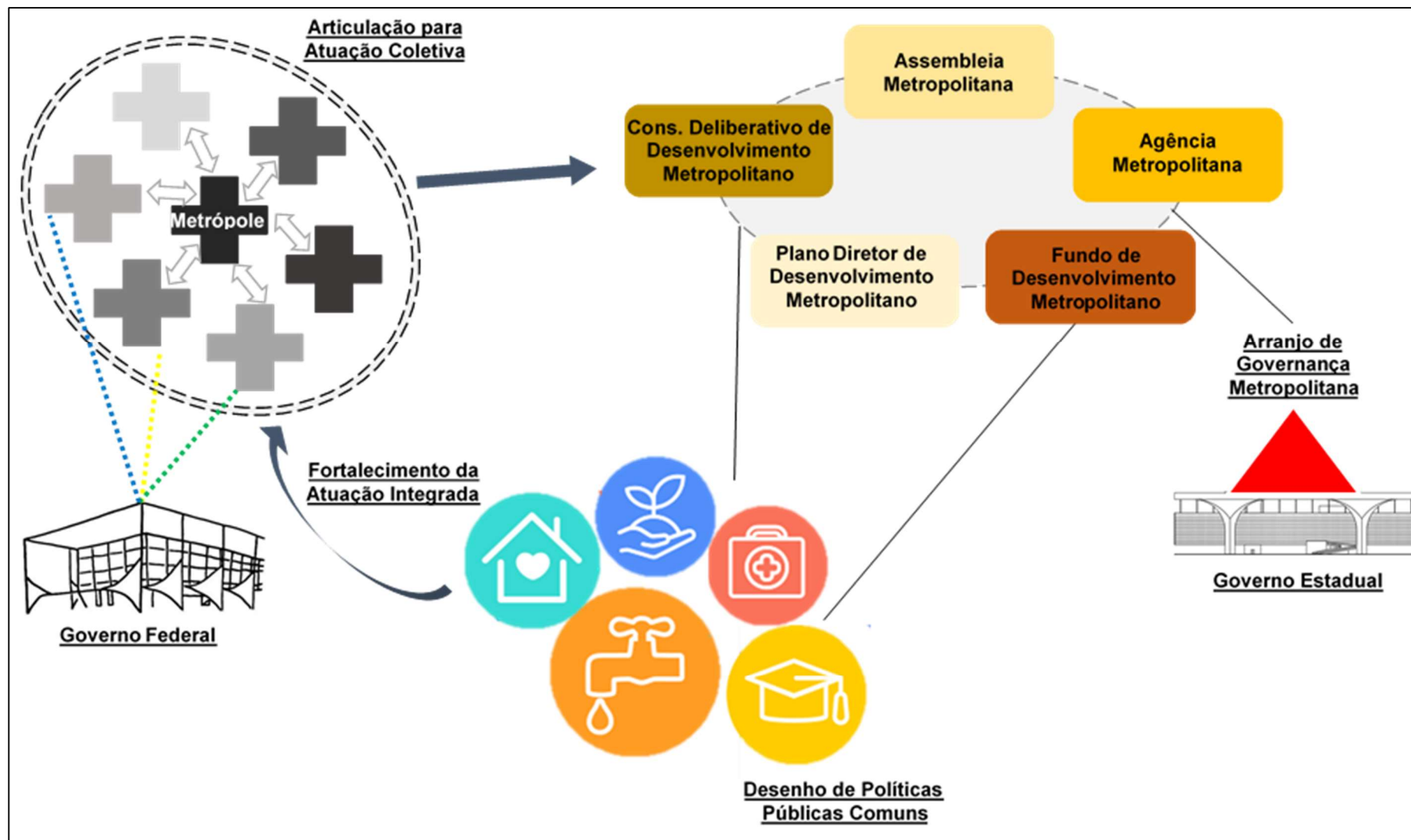
aos fins propostos; e, por fim, definir os mecanismos necessários para promover o aperfeiçoamento dos futuros desenhos das políticas públicas metropolitanas (calibragens).

Acredita-se que o processo de debate e construção do *policy design* tem a capacidade de influenciar na geração de políticas públicas mais resilientes e mais robustas, que são necessárias em ambientes com elevado grau de incerteza e constantes mudanças (previsíveis e imprevisíveis). Além disso, a previsão de ferramentas de implementação podem estimular a cooperação, independentemente dos gestores que estiverem à frente dos municípios. A continuidade das políticas públicas com o apoio dos municípios é essencial para que se possa construir uma cultura de colaboração no ambiente metropolitano.

Também é necessário destacar a relação com os governos estadual e federal a sua maior capacidade de prover investimentos, bem como promover espaços para realização de articulações entre os atores locais. No que tange ao governo estadual, sua presença é notada, formalmente, como ator participante do arranjo de governança metropolitana e como financiador parcial do FDM. Por outro lado, a presença do governo federal não é destacada de forma relevante tanto na promoção de articulações, quanto no financiamento de ações coletivas. Sua atuação ainda é bastante pautada pelo provimento de políticas e recursos diretamente aos governos locais. É importante destacar que, tanto a União quanto o governo estadual podem contribuir, não somente com o financiamento das ações públicas, mas também no estabelecimento de estímulos (financeiros ou não) à colaboração entre os municípios da RM.

O modelo analítico proposto neste estudo foi ilustrado a partir da Figura 4, explicitando as quatro categorias orientadoras da análise dos resultados da presente tese: (i) a governança na RMBH; (ii) as articulações e os espaços de atuação coletiva; (iii) a relação com os governos estadual e federal, e; (iv) o *policy design* no contexto da RM.

Figura 4. Modelo Analítico Proposto



Fonte: elaborado pelo autor.

CAPÍTULO 3 – PERCURSO METODOLÓGICO

3.1 Abordagem e Caracterização do *Lócus* de Pesquisa

Considerando os fins propostos optou-se por uma abordagem qualitativa, no intuito de explorar o intenso e rico campo teórico que envolve os temas chave desta tese: o *policy design* e a governança metropolitana.

Como explicitado, o campo de discussões desta pesquisa tangencia o contexto das Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras. Ao estudar as RMs brasileiras é necessário compreender suas peculiaridades, que perpassam não somente pelos níveis de interação intermunicipal, mas também pelas suas diferenças massivas, que são frutos dos critérios utilizados para sua formalização.

Firkowski (2013) apontou as disparidades existentes entre as RMs nacionais, tanto em termos de complexidade urbana quanto em termos de políticas públicas. Nesse meio, a autora relata a necessidade de não somente distinguir o que é efetivamente metropolitano e o que somente receba essa denominação, mas também propor políticas públicas que contemplem os diferentes graus de complexidade das RMs (FIRKOWSKI, 2013).

Nesse sentido, destacam-se as RMs que possuem uma metrópole como localidade central. Metrópole corresponde “aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade) (...)” (MOURA *et al.*, 2009, p. 3). De acordo com o IBGE (2020) somente 14 das 74 RMs brasileiras possui uma metrópole como cidade central: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Goiânia, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Vitória, Campinas, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo.

De modo a se estabelecer um estudo com maior grau de aprofundamento quanto aos meandros que permeiam o desenho das políticas públicas de cunho metropolitana, bem como as interações existentes (ou não) entre os atores governamentais, optou-se pela realização de um estudo de caso realizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

A RMBH é apontado como um modelo exitoso de gestão metropolitana no Brasil devido ao seu complexo arranjo institucional que foi proposto pelo governo estadual nos anos 2000 (FREY, 2022). Esse arranjo é composto por uma assembleia

metropolitana, um conselho de desenvolvimento, uma agência para implementação de políticas públicas, um fundo metropolitano e um plano diretor de desenvolvimento metropolitano (COSTA, OLIVEIRA e ALMEIDA, 2018). Essa é uma estrutura de gestão plena por atender a todos os critérios preconizados no Estatuto da Metr pole (TAVARES e MARGUTI, 2018).

Ao contrário do restante das RMs do país a cultura do planejamento urbano e regional foi preservada, o que concedeu   RMBH um caráter pioneiro na gestão metropolitana no Brasil, haja vista que o seu arranjo institucional precedeu o Estatuto da Metr pole (ARAGÃO, 2018).

3.2 Coleta e Análise dos Dados

No intuito de atender aos fins propostos, abrangeu-se como técnica de coleta de dados entrevistas com roteiro semiestruturado realizadas com gestores municipais da RMBH e da Agência de Desenvolvimento da RMBH, no intuito de aprofundar a compreensão das suas práticas de governança na constru o de políticas públicas.

A partir de 2006 o governo do estado de Minas Gerais promoveu inova es institucionais no intuito de prover órgãos e instrumentos para planejar e gerir a RMBH, surgindo assim a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RM de Belo Horizonte (PDDI) (ARAGÃO, 2018).

A RM de Belo Horizonte foi constituída com base na Lei Complementar Federal n  14 de 1973 composta por 14 municípios. Atualmente engloba 34 localidades com uma popula o de 5.128.282 habitantes, a terceira maior do país (Quadro 7).

Quadro 7. Caracteriza o da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Região Metropolitana	Popula�o	Municípios que a Compõe
Belo Horizonte/MG	5.128.282	(34 municípios) Baldim, Belo Horizonte , Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiu�, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas, Vespasiano

Fonte: (FNEM, 2022) (CENSO, 2022)

A RMBH   composta, oficialmente, por 34 municípios, todavia nem todos esses municípios possuem um nível de integra o sólido e intenso o suficiente para ser

considerado como, de fato, membro da RM. Nesse âmbito, a partir dos estudos de Ojima (2011), Diniz e Andrade (2015), IBGE (2016) e Lobo *et al.* (2017), buscou-se identificar o conjunto de municípios que continham características passíveis de serem considerados como integrantes efetivos da RMBH, especialmente em relação ao fluxo de deslocamento de pessoas entre as localidades. Nesse sentido, buscou-se incluir como participantes da pesquisa, gestores dos 26 municípios que foram classificados, em pelo menos um destes quatro estudos, como sendo efetivos integrantes da RM (além do município polo: Belo Horizonte), conforme apresentados no Quadro 8.

Quadro 8. Municípios que “compõem” a RMBH segundo o nível de integração

Municípios	Ojima (2011)	Diniz e Andrade (2015)	IBGE (2016)	Lobo <i>et al.</i> (2017)
Betim	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Brumadinho	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Contagem	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Esmeraldas	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Ibirité	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Lagoa Santa	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Mário Campos	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Nova Lima	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Pedro Leopoldo	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Raposos	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Ribeirão das Neves	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Rio Acima	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Sabará	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Santa Luzia	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
São Joaquim de Bicas	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
São José da Lapa	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Sarzedo	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Vespasiano	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Caeté	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>
Confins	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>
Igarapé	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>
Capim Branco	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Juatuba	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Matozinhos	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Mateus Leme	<i>Não</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Baldim	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Florestal	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Itaguara	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Itatiaiuçu	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Jaboticatubas	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Nova União	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Rio Manso	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>
Taquaraçu de Minas	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>

Fonte: elaboração própria a partir de Ojima (2011), Diniz e Andrade (2015), IBGE (2016) e Lobo *et al.* (2017).

Preliminarmente ao processo de contato com os órgãos selecionados, foi necessário realizar um estudo minucioso em sites de cada ente e demais meios de informação, no intuito de identificar os atores que atuavam com a temática analisada e tinham maior potencial para fornecer dados relevantes à pesquisa. As primeiras dificuldades significativas ocorreram logo nessa etapa, haja vista que, especialmente as prefeituras dos municípios menores, disponibilizam informações muito restritas em relação à sua estrutura, às atribuições das secretarias e os seus respectivos cargos e ocupantes. Outro problema foi referente aos dados telefônicos e dos e-mails informados que, por vezes, se encontravam desatualizados, dificultando a realização de contatos.

Do conjunto de 26 municípios foi possível realizar as entrevistas com representantes de 11 municípios. As causas para não inclusão dos outros 15 municípios foram: (i) os representantes de 4 municípios se recusaram a participar; (ii) em outros 5 municípios houve um retorno positivo para a participação dos responsáveis, porém três não realizaram o agendamento da entrevista e outros dois agendaram, mas não compareceram; (iii) 1 município foi excluído pois enfrentava na época grande instabilidade política, haja vista que o prefeito se encontrava respondendo a um processo de cassação; (iv) e por fim outros 5 municípios não retornaram os contatos realizados.

Em relação aos participantes da pesquisa foram delimitados três grupos: 1) chefes do poder executivo municipal, 2) secretários municipais que atuam nas áreas de planejamento e desenvolvimento urbano e 3) representantes da Agência de Desenvolvimento da RMBH. Nas entrevistas foram abordados temas referentes aos instrumentos de governança interfederativa previstos/necessários para execução do PDUI e processo de construção de desenhos de políticas regionais (Apêndice). Quanto ao número de participantes, foram entrevistados 12 gestores municipais e 1 representante da Agência de Desenvolvimento da RMBH, cujos contatos foram realizados entre os meses de setembro de 2022 e fevereiro de 2023. As entrevistas foram realizadas por videoconferência, entre os meses de novembro de 2022 e fevereiro de 2023, a partir do uso da plataforma *Google Meet*.

Justifica-se da realização das entrevistas após 2 meses do início dos contatos devido à realização das eleições estaduais e federais realizadas no ano de 2022. Os primeiros gestores contatados recusaram participar da entrevista por estarem

mobilizados com o processo eleitoral e outros com receio de sofrerem implicações políticas pela participação. Passado o período eleitoral, foram realizadas as entrevistas, em dias e horários informados pelos gestores.

Todas as entrevistas foram gravadas, a partir da anuência dos entrevistados, totalizando 5,4 horas de gravações, além disso houve a transcrição de cada entrevista em sua íntegra. As transcrições foram realizadas por meio da plataforma Transkriptor. Com a finalidade de evitar quaisquer formas de identificação dos participantes, foram utilizados códigos, diferenciando-os em relação ao cargo que ocupam e o ente federativo a que pertencem (Quadro 9).

Quadro 9. Categorização dos Gestores Entrevistados

Código	Cargos	Ente Federativo
PREF 1 e PREF 2	Prefeitos(as).	Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Igarapé, Lagoa Santa, Mateus Leme, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Sarzedo.
VCPREF 1 e VCPREF 2	Vice-Prefeitos.	
SECR 1, SECR 2, SECR 3, SECR 4, SECR 5 e SECR 6	Secretários(as) de Planejamento e Urbanismo; Desenvolvimento Urbano e Habitação; Política Urbana; Planejamento e Gestão Estratégica, e de Administração.	
SUBSEC 1 e SUBSEC 2	Subsecretários de Cartografia e Planejamento Urbano.	
AGRMBH	Representante da Agência de Desenvolvimento da RMBH	

Fonte: elaborado pelo autor.

Mesmo não contando com representantes dos demais municípios da RMBH, deve ser destacado o grau de representatividade daqueles que participaram da pesquisa, visto que, os 11 municípios concentram 82,8% da população, 90,5% do PIB e 86,5% das receitas correntes líquidas da RM (Tabela 1).

Tabela 1. Caracterização dos Municípios Participantes deste Estudo

Município	População (2022)	PIB (em milhões) (2020)	Receita Corrente Líquida (em milhões) (2021)
Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Igarapé, Lagoa Santa, Mateus Leme, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Sarzedo	4.244.345 (82,8%)	R\$ 111.795,36 (90,5%)	R\$ 22.172,24 (86,5%)
RMBH	5.429.839	R\$ 123.534,19	R\$ 25.636,39

Fonte: elaborada a partir de Brasil (2021), IBGE (2021) e FJP (2023).

Ainda é necessário destacar um empecilho advindo do processo de realização das entrevistas. Em meio às entrevistas, por diferentes momentos, as questões tiveram que ser realizadas por mais de uma vez e/ou com diferentes termos, visto que as respostas fugiam do tema e/ou continham elevado teor propagandista da gestão

local. Tal processo demandou uma considerável capacidade de interpretação e formulação de questionamentos, em tempo real, fato que reforça a complexidade do processo de execução de pesquisas com abordagem qualitativa.

A interpretação dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo em categorias estabelecidas a priori (Quadro 10). As categorias abordaram aspectos referentes ao arranjo de governança metropolitana estabelecido na RMBH, as dificuldades e potencialidades da atuação coletiva entre os municípios, as relações com as demais instâncias federativas e as interfaces do *policy design* no ambiente das RMs.

Quadro 10. Categorias para Análise de Conteúdo

Categoria	Descrição	Fundamentação
Governança Metropolitana	Buscou-se analisar a estrutura de governança disponível à RMBH, destacando as relações existentes e nível de influência de cada componente.	Wallis (1994); Howlett (2011); Peters (2020).
Articulações e Espaços para Atuação Coletiva nas Funções Públicas de Interesse em Comum	Foi investigada a existência de ações coletivas realizadas entre os municípios em prol da RMBH. Adicionalmente, buscou-se identificar e discutir os principais obstáculos à atuação integrada em maio ao planejamento e execução das FPICs.	Jordan e Lenschow (2010); Brasil (2015); Grin e Abrúcio (2017); Peres et al (2018); Grin e Abrúcio (2019).
Relação com os Governos Federal e Estadual	Debateu-se as formas de interação dos gestores dos municípios da RMBH com representantes dos governos estadual e federal. Também foram apresentadas discussões referentes à influência destas esferas como impulsionadores e direcionadores da gestão metropolitana entre os municípios na RMBH.	Abrúcio, Sano e Sydow (2010); Grin e Abrúcio (2019); Lima, Aguiar e Lui (2021).
O <i>Policy design</i> e o Contexto das RMs Brasileiras	Nesta categoria buscou-se abordar duas características evidenciadas no escopo das RMs e sua influência na construção de <i>policy designs</i> de abrangência regional. São elas: as diferentes capacidades presentes entre atores metropolitanos e o arranjo de governança existente. Foram apresentadas análises, indagações e possibilidades para construção de projetos de políticas com maior solidez.	Schneider e Ingram (1993); Klink (2009); Howlett (2011; 2014); Howlett e Rayner (2013); Chindarkar, Howlett e Ramesh (2017); Capano e Woo (2017); Hoppe (2018).

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao relacionar abordagens, técnicas de coleta e análise e fontes de informações distintas e, de maneira concomitante, complementares, busca-se abranger as diferentes faces que envolvem os problemas de pesquisa e seu *lócus* de interpretação. Neste caso, não se trata de buscar esgotar as possibilidades de análise, mas sim desvelar as possibilidades e perspectivas que podem ser obtidas a partir de lentes e ângulos diversos.

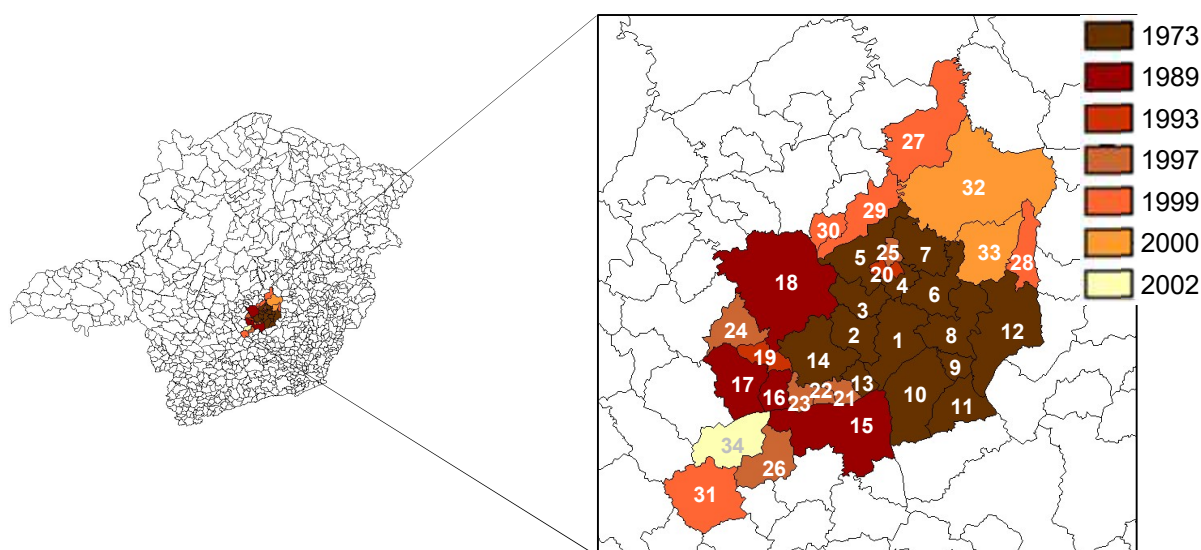
Por fim, ressalta-se que este projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Viçosa (UFV) para realização da avaliação de seus preceitos éticos, principalmente no que tange à realização das entrevistas.

CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Governança da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

4.1.1 Caracterização da RMBH

A RMBH foi instituída em 1973, a partir da Lei Complementar nº 14, que formalizou as primeiras RMs do país. Inicialmente, prevendo englobar 14 municípios (Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibituripe, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano), a RM teve seu tamanho ampliado com a inclusão de outras localidades nas décadas seguintes: (i) 4 municípios (Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme) em 1989, a partir da Constituição Estadual de Minas Gerais; (ii) outros 2 municípios (Juatuba e São José da Lapa) em 1993, por meio da Lei Complementar nº 26; (iii) no ano de 1997, por meio da Lei Complementar nº 48, foram incluídos mais 6 localidades (Confins, Florestal, Mário Campos, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo); (iv) em 1999 pela Lei Complementar Estadual nº 53, 5 municípios (Baldim, Capim Branco, Itaguara, Matozinhos e Nova União) foram integrados; (v) 2 municípios (Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas) em 2000, a partir da Lei Complementar Estadual nº 56; e; (vi) por fim, com o advento da Lei Complementar Estadual nº 63/2002, foi incluído o último município (Itatiaiuçu) da configuração atual (Figura 5).

Figura 5. Composição da RMBH desde sua Criação

Fonte: elaborado a partir do software TabWin DataSUS.

Nota: 1. Belo Horizonte; 2. Contagem; 3. Ribeirão das Neves; 4. Vespasiano; 5. Pedro Leopoldo; 6. Santa Luzia; 7. Lagoa Santa; 8. Sabará; 9. Raposos; 10. Nova Lima; 11. Rio Acima; 12. Caeté; 13. Ibirité; 14. Betim; 15. Brumadinho; 16. Igarapé; 17. Mateus Leme; 18. Esmeraldas; 19. Juatuba; 20. São José da Lapa; 21. Sarzedo; 22. Mário Campos; 23. São Joaquim de Bicas; 24. Florestal; 25. Confins; 26. Rio Manso; 27. Baldim; 28. Nova União; 29. Matozinhos; 30. Campim Branco; 31. Itaguara; 32. Jaboticatubas; 33. Taquaraçu de Minas; 34. Itatiaiuçu.

A RMBH tem uma população estimada em 5.146.320⁵ (IBGE, 2022), se configurando como a terceira maior do país. Somente o município de Belo Horizonte é o lar de quase a metade deste contingente populacional (46,61%) (Tabela 2). Em termos econômicos e financeiros há também uma considerável concentração na capital. Ao considerar o Produto Interno Bruto (PIB), a capital (47,92%) juntamente com os municípios de Contagem (15,50%) e Betim (18,93%), acumulam 82,35%. Em termos de geração de receitas correntes o cenário é semelhante, sendo os três municípios responsáveis por 73,59% do total arrecadado na RM.

Em termos de nível de desenvolvimento urbano o resultado é mais equilibrado, no sentido de que a grande maioria se encontra em um patamar baixo (Rio Manso - 0,648) ou médio (Lagoa Santa - 0,777) de desenvolvimento e apenas duas estão classificadas como muito bom (Belo Horizonte – 0,810 e Nova Lima – 0,813).

⁵ Excetuando os municípios que compõem o chamado “Colar Metropolitano”.

Tabela 2. Caracterização dos Municípios da RMBH

Município	População (2021)		PIB (2020)		Receita Corrente (2021)		IDHM (2010)
	Total	Prop. (%)	Total (em milhões de R\$)	Prop. (%)	Total (em milhões de R\$)	Prop. (%)	
Belo Horizonte	2.530.701	46,61%	R\$ 59.203,07	47,92%	R\$ 13.637,13	53,19%	0,810
Contagem	673.849	12,41%	R\$ 19.142,64	15,50%	R\$ 2.767,40	10,79%	0,756
Betim	450.024	8,29%	R\$ 23.384,91	18,93%	R\$ 2.463,31	9,61%	0,749
Ribeirão das Neves	341.415	6,29%	R\$ 1.733,70	1,40%	R\$ 640,12	2,50%	0,684
Santa Luzia	221.705	4,08%	R\$ 336,59	0,27%	R\$ 635,81	2,48%	0,715
Ibirité	184.030	3,39%	R\$ 1.407,02	1,14%	R\$ 512,09	2,00%	0,704
Sabará	137.877	2,54%	R\$ 1.356,78	1,10%	R\$ 405,99	1,58%	0,731
Vespasiano	131.849	2,43%	R\$ 1.561,16	1,26%	R\$ 404,55	1,58%	0,688
Nova Lima	97.378	1,79%	R\$ 5.382,56	4,36%	R\$ 1.095,49	4,27%	0,813
Esmeraldas	72.512	1,34%	R\$ 325,45	0,26%	R\$ 195,22	0,76%	0,671
Lagoa Santa	66.744	1,23%	R\$ 982,77	0,80%	R\$ 312,88	1,22%	0,777
Pedro Leopoldo	65.149	1,20%	R\$ 1.134,94	0,92%	R\$ 220,74	0,86%	0,757
Caeté	45.364	0,84%	R\$ 317,35	0,26%	R\$ 134,04	0,52%	0,728
Igarapé	44.561	0,82%	R\$ 512,94	0,42%	R\$ 168,11	0,66%	0,698
Brumadinho	41.208	0,76%	R\$ 1.335,18	1,08%	R\$ 433,67	1,69%	0,747
Matozinhos	38.469	0,71%	R\$ 673,87	0,55%	R\$ 122,19	0,48%	0,731
Sarzedo	34.050	0,63%	R\$ 394,85	0,32%	R\$ 194,42	0,76%	0,734
São Joaquim de Bicas	32.696	0,60%	R\$ 385,48	0,31%	R\$ 118,88	0,46%	0,662
Mateus Leme	31.631	0,58%	R\$ 403,97	0,33%	R\$ 123,54	0,48%	0,704
Juatuba	27.823	0,51%	R\$ 806,64	0,65%	R\$ 152,43	0,59%	0,717
São José da Lapa	24.490	0,45%	R\$ 357,40	0,29%	R\$ 99,57	0,39%	0,729
Jaboticatubas	20.683	0,38%	R\$ 98,45	0,08%	R\$ 70,31	0,27%	0,681
Raposos	16.501	0,30%	R\$ 65,42	0,05%	R\$ 48,45	0,19%	0,730
Mário Campos	15.814	0,29%	R\$ 74,24	0,06%	R\$ 51,90	0,20%	0,699
Itaguara	13.510	0,25%	R\$ 114,34	0,09%	R\$ 51,03	0,20%	0,691
Itatiaiuçu	11.354	0,21%	R\$ 975,68	0,79%	R\$ 256,97	1,00%	0,677
Rio Acima	10.524	0,19%	R\$ 163,00	0,13%	R\$ 96,34	0,38%	0,673
Capim Branco	9.896	0,18%	R\$ 62,32	0,05%	R\$ 31,93	0,12%	0,695
Baldim	7.780	0,14%	R\$ 60,64	0,05%	R\$ 28,79	0,11%	0,671
Florestal	7.602	0,14%	R\$ 51,73	0,04%	R\$ 32,38	0,13%	0,724
Confins	6.867	0,13%	R\$ 581,14	0,47%	R\$ 51,86	0,20%	0,747
Rio Manso	5.924	0,11%	R\$ 44,73	0,04%	R\$ 24,59	0,10%	0,648
Nova União	5.739	0,11%	R\$ 70,74	0,06%	R\$ 27,14	0,11%	0,662
Taquaraçu de Minas	4.120	0,08%	R\$ 32,46	0,03%	R\$ 27,14	0,11%	0,651

Fonte: elaborada a partir de Brasil (2021), IBGE (2021), FJP (2020) e Atlas BR (2013).

A RMBH é majoritariamente composta por municípios pequenos, com população inferior a 50 mil habitantes (22 municípios). Conciliar as demandas e competências destas realidades tão distintas pode ser uma tarefa complexo, porém necessária para que se estabeleça uma governança regional efetiva.

4.1.2 O Arranjo de Governança da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Em termos de planejamento e gestão do espaço metropolitano, um importante marco trazido pelo Estatuto da Metr pole foi a inclusão do macrozoneamento da unidade territorial urbana no plano de desenvolvimento metropolitano e nesse sentido a RMBH foi precursora, pois já havia colocado em prática tal iniciativa (HOSHINO e MOURA, 2019).

Também   possível notar um considerável engajamento dos órgãos estaduais, pelo menos em rela o   cria o de um arranjo formal de institui es e instrumentos que possam fomentar a constru o coletiva de planos, bem como o seu financiamento. Este arranjo foi estabelecido a partir da emenda 65   constitu o estadual, a partir da qual foi estabelecida que, em cada região metropolitana, deveria haver: uma Assembléia Metropolitana (representantes do estado e dos municípios); um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (representa o do estado, dos municípios e da sociedade civil organizada); uma Agência de Desenvolvimento; um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI); e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

A Assembleia Metropolitana   formada por representantes do poder executivo estadual, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), além dos prefeitos e dos presidentes da câmara de cada município componente da RMBH, e tem por fun o estabelecer as macrodiretrizes do planejamento da RM (MINAS GERAIS, 2006). Além disso, a Assembleia   importante para a existência de um sistema de pesos e contrapesos deste arranjo metropolitano, considerando que também possui como competência ratificar ou vetar as determina es do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) (DRUMMOND e ANDRADE, 2013).

O CDDM   uma instância colegiada que tem como atribui es planejar, acompanhar e deliberar sobre os recursos mantidos pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (DRUMMOND e ANDRADE, 2013).   importante detalhar a composi o deste Conselho, pois não há paridade de representa es, principalmente, entre os

municípios que compõem a RMBH. O CDDM é composto por 5 representantes do poder executivo estadual, 2 dois representantes da ALMG, 2 representantes de Belo Horizonte, 1 representante de Contagem, 1 representante de Betim, 3 representantes dos demais municípios da RMBH e 2 representantes da sociedade civil organizada (MINAS GERAIS, 2006).

Estrategicamente, os municípios que possuem as maiores receitas correntes líquidas, aglutinam o maior contingente populacional e, conseqüentemente, apresentam as demandas mais complexas da RM, têm uma maior representatividade no CDDM. Drummond e Andrade (2013) justificam essa desproporcionalidade pela inoperância da Assembleia Metropolitana originalmente instituída em 1993, cuja representatividade dos municípios menores, em conjunto, era amplamente superior.

Em 2006 foi instituída, a partir da Lei Complementar Estadual nº 89 a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), sob a forma de uma autarquia de caráter técnico e executivo, com o intuito de fomentar o planejamento, promover o assessoramento e a regulação urbana, bem como viabilizar instrumentos de desenvolvimento integrado para a região. Essa autarquia é vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) (MINAS GERAIS, 2009).

Um dos principais instrumentos de planejamento e financiamento das políticas metropolitanas na RMBH foi institucionalizado a partir Lei Complementar nº 88 de 2006: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI. Segundo o artigo 6º da referida lei, o PDDI deveria abranger “as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum”. No intuito de transpor essas diretrizes para as unidades locais, os municípios têm direito de participar da elaboração do PDDI, mas também se espera que os Planos Diretores Municipais estejam alinhados com tais diretrizes (MINAS GERAIS, 2006).

Alinhado ao PDDI, o FDM tem como finalidade financiar a implementação de programas e projetos estruturantes, bem como realizar investimentos direcionados às funções públicas de interesse comum (MINAS GERAIS, 2006). Os recursos necessários à manutenção do FDM são compartilhados, de forma igualitária, entre o governo estadual e os municípios da RMBH (cada município deve contribuir de maneira proporcional à sua receita corrente líquida).

Mesmo sendo considerado um avanço institucional para ordenamento das relações entre agentes públicos e privados na RM, a sua existência não é suficiente para garantir a efetividade das suas atribuições. Assim como já ocorrido em outras RMs, este arranjo da RMBH é alvo de contínuas contestações provenientes de divergências político-partidárias e do inconformismo de cidades menores em relação à sua representatividade nas discussões (KLINK, 2013).

No que tange aos problemas de representatividade dos municípios periféricos, pode-se encontrar alternativas através da ampliação das capacidades locais e da manutenção de um estágio de flexibilidade quanto aos arranjos e instrumentos de gestão metropolitanos. Nesse sentido, Aragão (2018) chama a atenção para alguns pontos importantes para uma execução efetiva dos instrumentos de planejamento e gestão desenvolvidos para a RMBH, como: (i) o fortalecimento das autonomias locais para a efetivação das estratégias regionais; e (ii) a manutenção de um estágio permanente de aperfeiçoamento a partir da adaptação às mudanças tanto econômicas quanto sociais da região.

Para além dessa estrutura formal de governança metropolitana, podem ser listadas outras instâncias que promovem a articulação entre os municípios: a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL) e os consórcios. A GRANBEL foi fundada em 1975 no intuito de promover o debate e a integração entre os prefeitos da RMBH, em relação aos problemas e demandas comuns. Composta pelos 34 prefeitos dos municípios da RM, a Associação, atualmente, é presidida pela prefeita de Vespasiano, Ilce Alves Rocha Perdigão (GRANBEL, 2023).

Em relação aos consórcios municipais, Melchior e Campos (2016) como entidades que podem reunir órgãos de diferentes esferas da administração pública no intuito de solucionar problemas a partir de ações conjuntas, contudo mantendo a autonomia de cada ente. Grin e Abrúcio (2019) enfatizam que é um modelo de associativismo territorial do qual podem ser extraídos casos de sucesso no Brasil e dentre as áreas de maior difusão dessa iniciativa se destaca a saúde. Nesse escopo, destacam-se alguns consórcios que englobam municípios da RMBH e regiões vizinhas: o Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde (CIAS), com 60 municípios, a Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (ICISMEP), com 30 municípios; o Consórcio Intermunicipal de Saúde de Políticas de Desenvolvimento da

Região do Calcário (CIS REC), com 11 municípios; Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Médio Espinhaço (CIMME), com 10 municípios; Consórcio Regional de Promoção da Cidadania (Mulheres das Gerais), com 8 municípios (SEDE, 2023).

4.2 Articulações e Espaços para Atuação Coletiva nas Funções Públicas de Interesse Comum

Primeiramente buscou-se compreender a percepção dos gestores em relação à existência de uma atuação colaborativa no enfrentamento dos problemas comuns aos municípios da RMBH. Em seguida, colocou-se em voga a participação da Agência de Desenvolvimento da RMBH analisando-se suas funções legais e a percepção dos gestores em relação ao seu trabalho de articulação metropolitana. E por fim, discutiu a relevância do debate político em meio a um conjunto de atores autônomos, porém, interdependentes.

4.2.1 A Prática da Atuação coletiva na RMBH

Os gestores foram questionados sobre a prática da atuação coletiva entre os municípios e como respostas, foi obtido um conjunto distinto de alegações o que, por si só, já demonstra que o compartilhamento de responsabilidades na região se encontra em um ambiente turvo e pouco difundido.

Dois gestores indicaram não haver formatos de atuação coletiva na RMBH, seja para planejamento, gestão ou execução de ações: *“Cada Prefeitura fica muito centrada em seus problemas locais. Poucas ações coletivas são efetivadas na prática”* (PR2). Ainda foi citada a necessidade de se constituir um órgão que realizasse o gerenciamento de interesses e demandas da RM: *“(...) na minha opinião, falta é um órgão, né? Que fosse estadual para fazer essa gestão desses conflitos, esses interesses, problemas que são... é... compartilhados, né?”* (SEC3).

Em relação aos demais gestores, que consideraram haver uma atuação compartilhada entre os municípios, ficou latente que esta não ocorre de forma plena. Para os fins deste estudo, considera-se como “plena” quando há o compartilhamento em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse em comum, como está disposto no Estatuto da Metrópole, independentemente da área de atuação.

Neste âmbito, dois gestores citaram a existência de um comitê criado para discutir questões e realizar planos de mobilidade urbana para a RM. O órgão citado é

o Comitê Técnico de Mobilidade da Região Metropolitana (CTM – RMBH), que foi criado, em 2007, pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) com intuito de apoiar e orientar, de maneira técnica, o referido Conselho e a Agência de Desenvolvimento da RMBH (CDDM, 2010). A temática da mobilidade urbana, especialmente no que se refere ao transporte coletivo, necessita de uma atuação coletiva, que ensejam ações concretas dos órgãos públicos (MEYER e GÜNTHER, 2019), isso se deve porque é necessária a associação de diferentes atores para que se estabeleçam ações efetivas (PETTERSON, WESTERDAHL e HANSSON, 2018).

Outra área citada foi a saúde, contudo sem que houvesse a percepção de um protagonismo dos municípios na construção de alternativas para resolução dos problemas públicos, conforme relata o entrevistado PR1:

“O compartilhamento com outros entes municipais, se dá essencialmente no encontro de responsabilidades, né... sobretudo na saúde. Nós somos referenciados para algum tipo de tratamento (...) aí acaba havendo um compartilhamento de responsabilidade, mas que passa através da... do SUS, da regulação do SUS.” (PR1)

A Constituição Federal de 1988 preconiza que o Sistema Único de Saúde (SUS) será financiado por todos os entes federativos e que as ações e serviços públicos devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada. O estado de Minas Gerais é dividido em 19 Superintendências Regionais de Saúde (SRS) e Gerências Regionais de Saúde (GRS) que possuem como finalidade executar as políticas estaduais de saúde no âmbito regional, coordenar, acompanhar e avaliar ações de saúde na região e promover articulações interestaduais (SES, 2021). Os municípios da RMBH são abrangidos por uma mesma SRS, a de Belo Horizonte, porém este fato não é suficiente para garantir uma atuação coesa e integrada. A regionalização, em determinados casos pode acentuar embates entre gestores e atores intergovernamentais devido à existência de divergências e interesses locais, regionais, estaduais e até mesmo nacionais (LARA e MENDES, 2015).

Outro possível modelo de atuação compartilhada na área da saúde também foi mencionado pelos gestores: os consórcios. Os consórcios de saúde possuem uma alta difusão no estado de Minas Gerais. Dados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) informam que 844 dos municípios de Minas, ou seja, praticamente 99% do total, fazem parte de um consórcio de saúde (SEDE, 2023). Não por acaso, mesmo os secretários que representaram as áreas de Administração,

Desenvolvimento Urbano e Planejamento e Urbanismo citaram apenas experiências de consórcios voltados prioritária ou totalmente para a saúde: Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (ICISMEP) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde e Políticas de Desenvolvimento da Região do Calcário (CISREC).

Na área de planejamento urbano não é uma prática comum constituir consórcios para atuação conjunta. Existem apenas 4 destes instrumentos que englobam a área em vigência no estado, abrangendo municípios das regiões Sul, Alto Paranaíba, Vale do Jequitinhonha e, principalmente no Norte (SEDE, 2023).

O modelo de consorciado tem atraído o interesse de estudiosos que apresentaram resultados promissores em termos de cooperação e governança regional para áreas que vão além da saúde.

Ao estudar o cenário do Consórcio Intermunicipal do ABC Paulista e sua contribuição a política de mobilidade urbana, Ré e Oliveira (2018) destacam que essa iniciativa possibilita a obtenção de recursos provenientes de uma articulação regional que, sem o consórcio, não haveria. Contudo, os autores ainda citam a existência de desafios que, de certa forma, já afligiam a gestão das RMs. Destacam-se neste sentido a necessidade de: (i) buscar maior cooperação das outras esferas governamentais, especialmente o estado; (ii) superar as disparidades, em termos de capacidade institucional, entre as prefeituras; (iii) e o empenho na concretização dos investimentos previstos pelos municípios (RÉ e OLIVEIRA, 2018).

Deve ser ressaltado que a necessidade de debater e agir frente aos problemas a partir de um esforço pautado na sinergia com outras esferas não dispensa a necessidade de ampliar as capacidades estatais e culturais do planejamento municipal (PAPI *et al.*, 2021), tema que foi debatido no tópico 4.3.6 deste estudo.

Na perspectiva do governo estadual, representado neste estudo pela Agência de Desenvolvimento da RMBH, há uma atuação ativa e colaborativa dos municípios no planejamento e na gestão das políticas metropolitanas:

“(...) considerando que existe uma necessidade de existência de uma governança interfederativa, que está prevista no estatuto da metrópole, a lei 13.089 de 2015, então, necessariamente qualquer política pública sob gestão da agência tem a participação do município, necessariamente. Seja na gestão do transporte metropolitano, seja, por exemplo, no licenciamento urbanístico, em que a agência entra como um ato administrativo dentro de um processo maior. Cujo protagonista é o município. Como a nossa Constituição prevê autonomia do município, como ente autônomo da federação, qualquer ação da Agência depende da aquiescência do município.” (AGM)

A partir deste posicionamento afirmativo, e de certa forma categórico, da Agência quanto à atuação compartilhada entre os municípios da RMBH, e que confronta com as percepções difusas apresentadas pelos gestores, buscou-se investigar se tal fala representasse apenas um discurso institucional ou se tratava de um cenário ainda em construção cujos resultados concretos não teriam assumido uma dimensão ampla o suficiente para serem vislumbrados pelos gestores municipais.

4.2.2 A Agência de Desenvolvimento da RMBH como Catalisador da Integração

As instituições metropolitanas estão imersas em um ambiente multifacetado e que, por natureza, têm dificuldade para a obtenção de consensos. Os diferentes agentes, públicos e privados, que atuam em conjunto com essas instituições dificultam a criação de uma rede que integre governos locais descentralizados e possa estabelecer uma hierarquia de planejamento, desenvolvimento e cooperação na prestação dos serviços públicos (BISWAS, 2020). Nesse escopo, é inevitável analisar a estrutura e o funcionamento destes órgãos que, no ambiente de análise deste estudo, é chamada de Agência de Desenvolvimento da RMBH.

Preliminarmente ao relato dos gestores municipais sobre a participação da Agência na construção e articulação em prol de políticas públicas metropolitanas, será descrita a sua atribuição a partir de quem a representa. Confluindo com as prerrogativas estabelecidas em lei, a representante de Agência destacou como papel institucional a gestão das funções públicas de interesse comum na RMBH, com a participação ativa dos municípios. Essas FPICs foram definidas, no âmbito da RMBH, pela Lei Complementar nº 89 de 12 de janeiro de 2006, e estão listadas no Quadro 11.

De forma mais precisa, a Agência é um órgão executivo da RMBH, que atua na coordenação e articulação dos cidadãos metropolitanos em meio à execução das FPICs, além de atuar no planejamento e viabilização dos instrumentos de integração metropolitana, especialmente o PDDI e FDM (VALE e MALTA, 2021).

Quadro 11. Funções Públicas de Interesse em Comum na RMBH

FUNÇÕES PÚBLICAS	DESCRIÇÃO
1. Transporte Intermunicipal	Os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos
2. Sistema Viário	O controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da RMBH.
3. Defesa contra Sinistro e a Defesa Civil	Planejamento, coordenação e execução de ações no enfrentamento e prevenção de desastres naturais e tecnológicos.
4. Saneamento Básico	A integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano; a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais; a macrodrenagem de águas pluviais.
5. Uso do Solo Metropolitano	As ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente.
6. Aproveitamento dos Recursos Hídricos	A garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas; a compensação aos Municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos.
7. Distribuição de Gás Canalizado	A produção e comercialização por sistema direto de canalização.
8. Cartografia e Informações Básicas	O mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum
9. Preservação e Proteção do Meio Ambiente e no Combate à Poluição	O estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento; o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental.
10. Habitação	A definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação;
11. Sistema de Saúde	A instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal.
12. Desenvolvimento Socioeconômico	As funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

Fonte: adaptado de Vale e Malta (2021, p. 2-3); ALMG (2006).

Sob a percepção dos gestores municipais da RMBH, a Agência assume um papel importante na promoção da integração e da governança metropolitanas. Foram associados à Agência termos como “apoio”, “integração”, “cooperação”, “conexão” e “articulação”. De forma sumarizada, nota-se que a interação entre a Agência e os municípios ocorre a partir de três formas: 1) fomento ao planejamento metropolitano; 2) apoio técnico; e 3) articulação política.

Em termos institucionais, houve um resgate do planejamento metropolitano com a criação da Agência RMBH que, além de ter a incumbência de propor o PDDI, deve promover, acompanhar e avaliar a sua execução. Dentro de suas prerrogativas, a Agência tem realizado a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMBH (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015). Segundo a representante da Agência não haverá uma revisão completa do Plano, mas somente de alguns eixos que ficaram defasados e necessitam de uma atualização. Este processo é realizado em conjunto com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que já havia participado da construção do primeiro PDDI, em conjunto com Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMINAS) e a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

A partir de alguns relatos dos gestores, fica explícita a relevância da Agência como catalisadora do debate e da construção de planos e ações que tenham como abrangência a RMBH:

A agência metropolitana de Belo Horizonte é o coração aí da RMBH, da região metropolitana de Belo Horizonte. (...). Ele não é um órgão só de fachada, ele é um órgão que de fato tem a sua atuação. A agência ainda funciona, ela faz o papel dela com as dificuldades que tem, mas no que diz respeito a planejamento, ela faz. Então, por exemplo, a gente teve aí ao longo da década passada uma discussão sobre o plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana com... com o desenvolvimento de uma proposta de zoneamento metropolitano. E tem discussões relativas a transporte também no âmbito da agência (SUBSEC 2).

Sem essa assessoria da agência, não conseguiria enxergar que impacto daria nos outros municípios que, apesar de estar sendo vizinhos fisicamente de Igarapé, estariam basicamente afetados ou nos afetando de maneira geral. Então é extremamente importante. Sem esse apoio, sem essa integração da... da agência metropolitana, praticamente não ia vingar. Os planejamentos seriam praticamente é... é locais e certamente não ia alcançar os resultados esperados (SECR 1).

Desde que eu estou aqui, é só via agência metropolitana ("reuniões entre os municípios da RMBH"). Por iniciativa dos municípios, por si só, isso não acontece. Não... não... a não ser pelos consórcios, né? (...) É... atualmente está sinalizado da atualização do plano desenvolvimento da região metropolitana, inclusive quem está capitaneando isso é até a agência de desenvolvimento da Região (SECR 6).

Todavia, esse ponto de vista não é unanimidade entre os gestores. O prefeito de um dos três maiores municípios, em termos populacionais, da RMBH indicou que há pouca efetividade na atuação da Agência, mas que no caso dos municípios de menor porte, o órgão possui um papel mais relevante. Esta percepção abre espaço para destacar o segundo modelo de ação da Agência, o apoio técnico.

Conceder apoio/assistência técnica e colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios, principalmente de menor porte, é fundamental para reduzir as disparidades, tanto administrativas quanto financeiras, existentes entre os municípios da RMBH, e nesse âmbito o papel da Agência é fundamental (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015). A concessão de anuências prévias para novos loteamentos com base no macrozoneamento metropolitano, o apoio na elaboração de planos diretores alinhados ao PDDI (PIRES e MACHADO, 2019) e a regularização fundiária, representam algumas das principais áreas de apoio aos municípios.

No que concerne à concessões para novos loteamentos, se trata de uma prerrogativa que envolve o uso e a ocupação do solo, cuja autoridade para determinar é de cada município. Todavia, a dinâmica de municípios de RMs é diferente devido à proximidade com outras localidades vizinhas que poderão ser afetados (tanto positiva quanto negativamente) pela implantação de novos empreendimentos, fato que pode gerar conflitos. O uso e a ocupação do solo é um assunto delicado, que envolve interesses divergentes e, por vezes, pode necessitar de mediações e gestão de conflitos (STEINBERGER, 2013).

Para compreender a raiz técnica destes conflitos é necessário recorrer ao Estatuto das Cidades, no que se refere aos estudos sobre o impacto de vizinhança de novos empreendimentos (privados ou públicos). As questões listadas podem fornecer uma compreensão sobre as consequências que os municípios vizinhos poderão incorrer no caso de empreendimentos construídos em regiões fronteiriças. São elas: nível de adensamento populacional; disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2001).

Nesses casos a autonomia do município prevalece e cabe a Agência, nestes casos, atuar em um sentido de orientação preventiva afim de evitar conflitos provenientes de externalidades negativas a quaisquer uma das partes envolvidas. A situação foi retratada a partir do relato da gestora SECR 2:

Nesse semestre começou a ocorrer uma reclamação por parte da minha equipe do estudo de impacto de vizinhança. E aí eu falei assim: 'Vou recorrer à Agência porque o empreendimento fica em outra área'. E aí nós começamos as tratativas. Assim que começaram as minhas tratativas com a diretora geral da... da Agência, e ela falou assim: 'Nós não temos uma legislação que defina quando a Agência tem que entrar tentando ajustar uma

situação como essa que você está apresentando'. Ela ainda falou assim: 'A reclamação não é só sua, é também de outros municípios'. E... é... o decreto assim saiu. Então nós temos um decreto hoje que norteia que a Agência ela vai... ela estabelece... não é uma linha tênue. Ela conversa com os 2 municípios para evitar um problema para cada um dos lados, né? Quando existe algum problema no limite (SECR 2).

Ao atuar no gerenciamento de conflitos entre os municípios da RMBH, a existência de um órgão como a Agência RMBH permite suprir (de forma completa ou parcialmente à depender da capacidade de articulação e negociação do órgão) uma relevante lacuna deixada pelo Estatuto da Metrópole. Essa lacuna diz respeito ao não reconhecimento, pela legislação, da existência de conflitos, seja entre os municípios ou até mesmo com o estado ou o governo federal, assim deixa de gerí-los e ter um efeito real nas RMs (PERES *et al.*, 2018).

Para além de situações pontuais, “entre vizinhos”, os conflitos também estão presentes quando são consideradas as capacidades econômicas, financeiras e técnicas dos municípios periféricos em relação à metrópole. Estar próximo de uma grande cidade possui consequências positivas, que podem impulsionar o desenvolvimento local, e negativas, que resultam em crescentes demandas sociais. Singh (2020) classifica as áreas periféricas de uma RM como “periurbanas” e destaca como fatores positivos as maiores oportunidades econômicas, o acesso facilitado a um grande centro e a disponibilidade de serviços de ordem superior que são oferecidos; já como pontos negativos, são citadas a elevada exploração dos recursos ambientais (especialmente água e terra), o rápido desenvolvimento não planejado, a crescente demanda por serviços e infraestrutura e a perda de representatividade política.

Quanto mais elevadas as disparidades entre a metrópole e as cidades do entorno, maiores são as possibilidades de haverem conflitos. E como foi possível notar, a partir da Tabela 2 (pg. 85), a RMBH apresenta grandes disparidades em relação ao município central, com elevada concentração populacional, econômica e financeira. As externalidades negativas provenientes dessa aglutinação de recursos resulta em conflitos entre o centro e as áreas periféricas que ensejam um maior engajamento do governo estadual na promoção de um desenvolvimento espacial equilibrado a partir de um maior assessoramento às áreas menos desenvolvidas (SINGH, 2020).

Os pequenos municípios, por si só, não dispõem dos requisitos necessários para que se construa e implemente instrumentos que possam promover o desenvolvimento urbano equilibrado. A falta de acesso a recursos técnicos e financeiros, bem como as dificuldades para se estabelecer mecanismos de participação social, transparência e *accountability*, impõem obstáculos à elaboração de PDMs efetivos (COSTA e FAVARÃO, 2016). Neste caminho, a Agência RMBH atua no apoio à revisão dos planos diretores dos municípios da RMBH e já assessorou, ou ainda assessora, 19 municípios (ARMBH, 2023).

Para além das dificuldades técnicas individuais também é necessário considerar a conciliação dos PDMs em relação ao PDDI-RMBH, e neste aspecto, a presença desta autarquia estadual propicia este fenômeno. Os municípios das RMs possuem dificuldades para se articularem horizontalmente para construir e aplicar seus PDMs, havendo uma tendência à articulação vertical, seja com o estado ou com a União (COSTA e FAVARÃO, 2016). A Agência RMBH promove esta articulação vertical e contribui para que possa ser atendido o parágrafo 3º do artigo 10 do Estatuto da Metrópole no qual preconizado que o município de RMs e aglomerações urbanas “deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana” (BRASIL, 2015).

A terceira dimensão de atuação da Agência que foi citada pelos gestores é a Regularização Fundiária Urbana (REURB). Alfonsin (2007) destaca que a regularização fundiária urbana, em sua plenitude, pode ser conceituada como um processo realizado pelo poder público em parceria com a população beneficiária, no qual tem como prioridade a legalização da permanência de moradores que ocupam, irregularmente, áreas urbanas, com finalidade de constituir moradia. A autora ainda ressalta que, de maneira assessória, além da regularização do imóvel são realizadas melhorias no ambiente, na qualidade de vida e no exercício da cidadania pela comunidade (ALFONSIN, 2007).

A Reurb é uma das principais ferramentas que podem ser adotadas pelo poder público municipal como forma de promover o desenvolvimento socioeconômico do espaço urbano (MALTA, 2021), isso é especialmente importante nas áreas do entorno das RMs. Rosa (2017) destaca que a formação das RMs no Brasil foi acompanhada por um processo de periferização devido à concentração desigual de empresas, postos de trabalho e renda nas metrópoles em relação às cidades do entorno. As

idades periféricas aglutinaram carências, apresentando condições de saneamento e infraestrutura urbana inferiores à metrópole, além de elevado número de moradias inadequadas (ROSA, 2017).

Essa desigualdade também está presente na RMBH, contudo é necessário destacar algumas áreas para além da metrópole. As regiões centrais dos municípios de Contagem e Betim, bem como o município de Nova Lima são áreas com maior concentração de riqueza e menos vulnerabilidades (MENDONÇA, ANDRADE e DINIZ, 2015). Nova Lima, inclusive, tem o 17º maior IDH do país e o 1º do estado de Minas Gerais, sendo o único município a superar a capital.

No início dos anos 2000 foi identificada uma tendência de crescimento superior das cidades circunvizinhas em relação às metrópoles na maioria das RMs brasileiras, processo este que permitiu supor que os padrões de precariedade já identificados nas metrópoles (loteamentos irregulares e favelização) tenderiam a serem transpostos para as localidades vizinhas (IPEA, 2002). Após esse período, o cenário de crescimento desproporcional se manteve na RMBH. A partir de dados do IBGE (2021), foi identificado que, entre 2001 e 2021, enquanto as estimativas populacionais apontaram para um crescimento de 12,03% dos habitantes de Belo Horizonte, as demais cidades da RM cresceram, em média, três vezes mais (36,57%). Sintoma da abrangência deste problema e da precariedade, em termos urbanístico, habitacional, fundiária e ambiental na RMBH, pode ser identificado a partir dos variados Planos Municipais de Regularização Fundiária formulados para a região na última década (MENDONÇA, COSTA e BORGES, 2015).

As restrições orçamentárias e a baixa capacidade técnica do corpo de servidores dos municípios periféricos dificulta o enfrentamento do problema, tanto em termos de formulação de políticas eficazes quanto no monitoramento de ocupações irregulares. A Agência RMBH se insere nesse ponto como elemento de apoio, todavia, a própria Agência enfrenta limitações de estrutura e do corpo técnico, dificultando uma resposta célere às demandas municipais, como destaca pelo SECR 5:

Eu tenho muito loteamento irregular, invasões de área, grilagem e a agência tem 3 ou 4 fiscais para tomar conta de 34 municípios. Então assim a gente não tem aquela resposta rápida, né? A gente não tem um corpo técnico efetivo (SECR 5).

A autonomia estadual para constituir RMs e a existência de uma lei que oriente a governança metropolitana, são exemplos de fatores que favorecem a gestão das RMs (MEZA *et al.*, 2019), todavia não são capazes de transpor desafios importantes para integração, como a falta de coordenação, de planejamento e de engajamento dos atores políticos (CLEMENTINO, 2018).

Nesse sentido, Ferro e Saleme (2020) enfatizam que é necessário constituir mecanismos flexíveis, que propiciem o diálogo e a união em direção a objetivos compartilhados. A Agência RMBH age como este mecanismo de ajuste, que permite “traduzir” as diretrizes legais em ações práticas, porém sem desconsiderar a importância da busca pelo diálogo e das negociações políticas. Outro ponto chave é o suporte técnico oferecido, especialmente, aos municípios de menor porte, que dependem deste apoio para formularem, implementarem e acompanharem a execução de políticas públicas com impacto metropolitano.

4.2.3 A Relevância do Debate Político em meio a um Contexto de Autonomia Local

No capítulo anterior foi possível observar que a Agência Metropolitana possui um caráter técnico de atuação, mas não se restringe a esse único formato. A análise de interesses, as negociações, a promoção do diálogo são elementos de ordem política que também pautam as discussões e garantem não só a flexibilidade necessária na efetiva atuação da Agência, como também contribui para a sua legitimidade para promover o ordenamento da gestão metropolitana.

O trato político é fundamental em um ambiente cujos entes gozam de considerável autonomia decisória, como é o caso dos municípios brasileiros. A CF88 garante ao município o direito de legislar sobre questões locais, criar e arrecadar tributos, promover o ordenamento territorial, dentre outras questões que podem interferir diretamente sobre as possibilidades e intentos de integração metropolitana.

A autonomia local é debatida internacionalmente, sendo considerada um desafio para a gestão destas áreas. Beliczay (2009) considera que a ampliação do poder e da autonomia dos governos locais são empecilhos para a tomada de decisão e o planejamento regionais. Savitch e Adhikari (2017) apontam para um “paradoxo regional” criado a partir de forças contrárias presentes no mesmo espaço metropolitano: uma que age contra a integração e diz respeito à autonomia e a competição por recursos dos/entre os governos locais; e outra favorável à integração,

referentes à pressões em prol de uma coerência política regional. Geffroy *et al.* (2021) apontam para um cenário desafiador para a integração metropolitana da Grande Paris em meio à organização dos Jogos Olímpicos, devido à fragmentação (tanto horizontal quanto vertical) e a forma de distribuição da autonomia entre os diferentes níveis governamentais.

No contexto nacional, a autonomia municipal pode ser vista sob duas vertentes: como impeditivo para uma efetiva integração metropolitana ou como instrumento de legitimidade para construção de políticas mais coerentes com as realidades de cada município. Diversos estudiosos destacam que os gestores locais possuem receio em relação à perda da autonomia local para uma instância superior, o que dificulta a criação e/ou a aplicação efetiva de uma governança metropolitana (OLIVEIRA e BORGES, 2021; ALMEIDA, BARROS, *et al.*, 2015; LACERDA e RIBEIRO, 2014; BORJA e CASTELLS, 2004). Em relação ao âmbito estadual, Ribeiro e Ribeiro (2018) relatam que a autonomia municipal retirou a legitimidade dos estados em interferir e propiciar uma governabilidade para as RMs.

Por outro lado, a autonomia local, em termos de emancipação política, surge devido à possibilidade de os governos locais terem a capacidade maior de se ajustarem às demandas da população, considerando sua maior proximidade (GRIN e ABRÚCIO, 2019). Assim, deve haver um equilíbrio entre autonomia e responsabilidade compartilhada, assim como a garantia de representatividade de todos os atores envolvidos para que se institua um modelo de gestão que se adeque à região (MEYER, GÜNTHER e SCHREINER, 2018).

Os gestores públicos da RMBH apontam posicionamentos parcialmente convergentes. Em geral a autonomia municipal é respeitada, todavia em determinadas temáticas prevalecem as alternativas disponibilizadas por instâncias estadual e/ou federal. Isso ocorre devido às disparidades de capacidades, especialmente financeira, existente entre as esferas, que colocam o município em situação delicada para recusarem ou propuserem algo diferente do que foi oferecido. Tal situação pode ser vislumbrado a partir do relato de SECR 5:

“(...) sempre começa com algo que foi imposto, né? O estado vai lá, determina que pode colocar uma distribuição de... de serviços de saúde. O estado tem tem lá... é... pelo número de habitantes, ou ele tem alguma forma de distribuir esses serviços. E aí é isso, bem imposto. E muitas vezes aí o prefeito tem que fazer aquele trabalho de articulação política. Mesmo com o deputado, com o secretário, com o próprio governador, a gente conseguiu um algo mais

para a população. Então assim, é no que é ofertado ao município... aquela questão da escolha. Qual serviço você demanda? Qual serviço você tem mais necessidade é apresentado? Olha, eu tenho esse serviço que está disponível agora, te atende, atende ou então você tem x cotas para realizar. Né? É feito dessa forma” (SECR 5).

A autonomia, para que ocorra em sua plenitude, depende da capacidade dos governos locais de proverem as suas demandas ou, pelo menos, buscarem alternativas que possam atender às suas especificidades. Governos locais autônomos devem ser capazes de estabelecer e implementar políticas públicas que sejam do interesse da comunidade (CHANDLER, 2010) tendo um poder discricionário sobre suas ações, sem que haja qualquer tipo de coerção das instâncias superiores (WOLMAN *et al.*, 2008).

Grin e Abrúcio (2019) analisam a autonomia local a partir de 4 dimensões que seriam aplicáveis ao federalismo brasileiro: política, administrativa, fiscal e jurídica (Quadro 12).

Quadro 12. Dimensões da Autonomia Local

Dimensão da Autonomia	Descrição
Política	Extensão da influência e representatividade dos interesses locais sobre as decisões do governo central, bem como a possibilidade de eleger seus representantes (PAGE; GOLDSMITH, 1987).
Administrativa	Está relacionada à prestação de serviços e a forma como se dividem as responsabilidades entre as esferas de governo (SOUZA; BLUMM, 1999).
Fiscal	Capacidade de geração de receita própria sem a interferência das outras esferas governamentais.
Jurídica	Diz respeito à possibilidade dos atores locais em estabelecer estatutos legais e regras formais, as funções permitidas, assim como o grau de discricionariedade disponível. Isso envolve responsabilidades como produção de leis, cobrança de impostos e provisão de serviços à sociedade

Fonte: elaborado a partir de Grin e Abrúcio (2019).

Nesse sentido Arretche (2012) considera que não há uma efetiva autonomia, haja vista a elevada capacidade financeira e legislativa do governo federal em pautar temáticas e políticas públicas a serem executadas por estados e, principalmente, pelos municípios. Seja por falta de recursos ou pela baixa capacidade estatal, os municípios necessitam dos outros entes federativos (estado e União) para executar suas funções básicas (GRIN e ABRÚCIO, 2019).

Considerando os âmbitos fiscal e jurídico da autonomia municipal, Lacerda e Ribeiro (2014) chamam a atenção para a possibilidade de haver conflitos entre os municípios metropolitanos, especialmente, em relação à “guerra fiscal”. Este termo é

utilizado para caracterizar a disputa, seja entre estados ou entre municípios, para atrair investimentos a partir de uma série de incentivos fiscais ofertados, especialmente, a empresas multinacionais (COLOMBO, 2017). Esse estágio de confrontação aliada à possibilidade dos municípios em instituírem tributos estimula comportamentos não colaborativos e mina a base da governança metropolitana (LACERDA e RIBEIRO, 2014).

De maneira explícita, não foram recorrentes os relatos de situações precedentes ou decorrentes dessa guerra fiscal. Possivelmente isso se deve à temática que foi abordada ao longo das entrevistas que teve como pauta basilar o planejamento urbano. Assim, as principais situações conflitantes listadas estiveram relacionadas à divergências por loteamentos e ocupações em áreas limítrofes (que impactam no trânsito e na demanda por bens e serviços públicos das regiões ocupadas) e questões ambientais (como despoluição de cursos d'água e barragens artificiais).

Entretanto, um vice prefeito (VCPREF 2) abordou a questão da competição por investimentos entre as cidades e a falta de confiança em relação aos compromissos firmados entre os representantes de cada município na RMBH (Quadro 12). Esse fenômeno, além de ampliar as rivalidades entre governos, intensifica as desigualdades entre as regiões, haja vista que as principais beneficiadas são as localidades mais desenvolvidas, com melhores condições de infraestrutura e maior poder político e financeiro (DINIZ, 2000).

A Tabela 4, a partir da qual foram descritas algumas informações básicas sobre a RMBH, é possível notar que trata-se de um espaço altamente díspare. Quando se observa que, apenas os 3 municípios com maior população (Belo Horizonte, Contagem e Betim) concentram 67,31% dos habitantes, 82,35% do produto interno bruto e 73,60% das receitas correntes da região, pode-se pressupor que a sua autonomia se difere dos demais. Por outro lado, mais de 60% dos municípios da RMBH possuem menos de 50 mil habitantes, que possuem maiores necessidades financeiras e técnicas para atender às demandas da população.

A manutenção dessas desigualdades e, por conseguinte, da baixa autonomia, principalmente em termos fiscal e administrativo, dos municípios de menor porte impacta diretamente na formulação e na execução de políticas públicas nas RMs. Aragão (2018) relata que a efetivação das estratégias territoriais previstas nos Planos

de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) dependem do desenvolvimento das autonomias locais. Para que se promova o desenvolvimento compartilhado nas RMs é preciso que se tenha um ambiente em que haja igualdade de condições entre seus componentes, de modo que os interesses locais também estiveram representados, de maneira satisfatória, nos interesses comuns (MARGUTI e D'ALMEIDA, 2018).

Todavia, este ainda parece ser um problema menor (ou que ainda não tenha recebido grande relevância por pesquisadores e formuladores de políticas públicas) perante o temor da perda de autonomia dos atores políticos locais. Em meio a este entrave, Venerano *et al.* (2018) questionam sobre como fazer prevalecer o interesse comum diante do interesse local neste contexto de autonomia municipal do federalismo brasileiro. Os autores destacam que a resposta a isso perpassa mais por acordos e uma espécie de consciência dos atores locais do que a existência de normas e leis para regulamentar as relações metropolitanas. (VENERANO, MIRANDA, *et al.*, 2018).

Isso não quer dizer que inexistam discussões legais ou normas que tentam regular essas relações. A autonomia dos municípios e a integração metropolitana já foi alvo de discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) a partir de uma ação de inconstitucionalidade frente às leis e decretos que instituíam a RM do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos, além de conferir poder ao estado do Rio de Janeiro na prestação de serviços públicos de interesse metropolitano, especialmente no que tange ao saneamento básico:

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. (...). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...). O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região (BRASIL, 2013, p. 2-3).

Nota-se que a percepção da necessidade de integração e do trabalho conjunto pelos agentes públicos nas RMs existe no campo jurídico e culminaram, mesmo que de forma insuficiente, na elaboração do Estatuto da MetrÓpole. Contudo, são discussões pontuais e que deixaram lacunas amplas para formação de uma estrutura

sólida de governança metropolitana (como já destacado ao longo deste estudo). Na ausência de regramentos rígidos, esse vácuo é preenchido por negociações e acordos políticos.

Azevedo e Mares Guia (2015) apontam, a partir de uma análise de experiências internacionais, três modalidades de atuação frente a gestão metropolitana: (i) acordo voluntário entre os governos locais para criar entidades regionais mais abrangentes (por exemplo, um consórcio metropolitano); (ii) acordo voluntário ou participação compulsória na criação de agências metropolitanas destinadas a enfrentar questões especializadas, porém comuns a todos (como transporte, coleta e destinação de resíduos sólidos, abastecimento de água, meio ambiente...); (iii) redução da autoridade dos municípios em prol da criação de um governo metropolitano, de forma compulsória (uma alternativa pouco difundida).

A necessidade de promover negociações e estabelecer acordos está presente nas principais alternativas de gestão metropolitana. A gestão da RMBH se enquadra na segunda alternativa e, mesmo sendo compulsória a atuação da Agência de Desenvolvimento na RMBH, a necessidade de se promover acordos se mantém, pois a autonomia dos municípios ainda é um elemento presente. Ademais, os arranjos de colaboração em RMs são pautados por “um processo contínuo de negociação e reestruturação entre escalas e atores” (KLINK, 2009, p. 424).

Nesse contexto, alguns elementos internos e externos propostos por Moinuddin (2010), tidos como essenciais para a composição de um governo metropolitano, poderiam ser aplicados para as RMs brasileiras. Como fatores internos, o autor se refere ao compartilhamento de um capital social, político e técnico no intuito de se buscar um consenso que transpasse questões imediatas e conceda um nível de confiança de que os compromissos firmados serão cumpridos, bem como suporte organizacional e de recursos para que se estabeleçam trocas de informações contínuas e respostas cooperativas perante os desafios externos (MOINUDDIN, 2010).

O quesito confiança foi citado diretamente por um dos gestores como um elemento que se encontra ausente na RMBH, dificultando a realização de ações colaborativas conjuntas. O gestor ainda demonstra um certo grau de pessimismo quanto a uma mudança deste cenário por iniciativa dos próprios municípios ao relatar que as negociações para resolução dos problemas conjuntos deveria ocorrer a partir

do governo estadual (Quadro 13). Tal consideração vai ao encontro do relato de Moinuddin (2010), que cita como fator externo importante para a composição de um governo metropolitano, a existência do reconhecimento e da construção de estruturas de recompensas perante o planejamento e o esforço colaborativos.

Quadro 13. Trechos de entrevistas com gestores referentes a competição, falta de confiança e forma de condução das negociações entre os municípios da RMBH

Temas abordados na Entrevista	Gestor	Transcrições das Respostas na Entrevista
Competição entre Municípios	VCPREF 2	(...) não existe essa união de... essa... é... essa união entre as... ela existe só no papel. É um discurso lindo, maravilhoso. Mas na prática, a prática é cada um por si e Deus por todos, a verdade é essa, né? Cidades disputam investimentos, cidades disputam emendas, cidades disputam atração de empresas, cidades disputam atração de novos empreendimentos.
Falta de Confiança na RMBH		Então, não existe parceria assim. 'Ah eu abro mão para você instalar no seu'. Não, ninguém quer isso. Todo mundo quer instalar no seu... no seu negócio, não é? Então não existe assim. Até porque no meu entendimento, é... não existe um... um... um trato de confiança. De confiança entre as demais pessoas. Né? De que aquilo que você queria fazer para o bem é uma coisa que realmente vai ser pro bem, né? Assim não vai ser apunhalado pelas costas. Então... É, é, eu acho que essa é uma grande dificuldade que existe, né?
Condução das Negociações entre Municípios		Quando você coloca uma mesa para negociar, várias prefeituras, vários agentes políticos, sem ter uma pessoa de pulso forte. Comandando isso... então... mas comandando... mas comandando da forma correta de comandar. Você deixa ali a discussão só para os prefeitos, para resolver entre vocês. Aí depois me fala o que que resolveu? Não resolveu nada! Esquece. Nada, nada, absolutamente nada. Quando você tem, talvez o estado, com uma pessoa de credibilidade, alguém que tenha pulso, que consiga levar para a mesa com confiança para discussão e que as pessoas, que as demais pessoas confiam no que aqui está sendo discutido, que não é uma coisa só para poder gerar um relatório, gerar uma carta de intenções, que é... vai efetivamente sair do papel. Eu acho que essa é a grande dificuldade.
	SECR 5	Mas falta por parte do estado essa liderança. E quando ocorre um problema disso, que um estado é mais equiparado, mais equipado, né? Tem mais recursos e consegue mobilizar. É mais gente, mais estrutura, mais rápido. O município... o município, ele pequeno, ele carece de recurso e não consegue... é... movimentar o seu orçamento rápido para poder dar uma resposta, né? Mas acaba que... é... fica a responsabilidade pro prefeito, né? Não são compartilhados esses problemas. Esses problemas, não tem um mediador que vai... que tome... que tome a responsabilidade.

Fonte: arquivos da pesquisa.

Mas deve-se ressaltar que, nenhum gestor entrevistado, sugeriu que seria necessária a existência de um “governo metropolitano” propriamente dito, mas sim de

um agente com trânsito livre, credibilidade e dotado de capacidades técnicas e políticas para promover negociações e acordos.

Mas este “agente” deve ser mais técnico ou mais político? Para responder a este questionamento é necessário analisar o contexto da RMBH no que tange à prevalência do conteúdo das discussões que são feitas em relação aos momentos de construção de instrumentos de planejamento e execução de ações conjuntas. Tal pergunta, foi apresentada aos gestores, todavia, antes de apresentar as respostas, também é preciso contextualizar o histórico de formação das RMs no Brasil.

Desde que, a partir da CF88, em que foi alienada a responsabilidade de criação de RMs em prol dos estados, houve uma proliferação de áreas que receberam essa classificação no Brasil. Em grande maioria, essas áreas foram criadas sem o intuito de promover o planejamento e a execução de ações frente as FPICs, mas sim por interesses políticos dos gestores estaduais. Este fenômeno que deturpa o sentido de existência de uma RM e prejudica a elaboração de um arcabouço técnico-legal abrangente para orientar a governança metropolitana, tem sido criticado por diversos estudiosos (OLIVEIRA e BORGES, 2021; HOSHINO e MOURA, 2019; MORAES, GUARDA e ZACCHI, 2018; CORDEIRO, 2019; PERES, ADRIANO, *et al.*, 2018).

A RMBH não se enquadra neste cenário, visto que concentra o terceiro maior contingente populacional urbano do país, é capitaneada por uma metrópole nacional, além de ter um processo de conurbação da malha urbana, principalmente entre os municípios mais populosos (Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Ibirité). Porém, é questionável a inclusão de novos municípios à RMBH. Levando em consideração o conjunto dos estudos de Ojima (2011), Diniz e Andrade (2015), IBGE (2016) e Lobo *et al.* (2017), são questionáveis, em termos de integração metropolitana, pelo menos 15 dentre as 20 inclusões de municípios à RMBH realizadas após 1988, pelo governo estadual. Ressalta-se que 8 destes municípios não foram considerados passíveis de compor a RM por nenhum destes estudos. Então, quais critérios balizaram a inclusão destes municípios, visto que, em termos técnico-científicos, não há explicações? Essa situação demonstra que nem mesmo as RMs consolidadas estão livres de interferências políticas em sua composição.

No entanto as discussões de cunho político não se restringem a esse campo de debate e permeiam todas áreas do ciclo de políticas públicas. Não se busca neste estudo tratar da política como um elemento deletério, mas sim como algo necessário

para se pensar e construir alternativas de solução para as áreas metropolitanas. As RMs possuem óbices, em termos econômicos e sociais, porém têm dificuldades em se constituírem em “territórios políticos” capazes de, concomitantemente, atender aos interesses diversos, responder às demandas da população e orientar o futuro (LEFÈVRE, 2009). Essa dificuldade pode ser identificada nos relatos dos entrevistados que mesmo sendo, em sua maioria, políticos ou ocupantes de cargos por indicação política, veem esse tipo de discussão, no âmbito metropolitano, de forma negativa, como um entrave ou uma abordagem que deveria ficar em segundo plano.

Ainda é importante destacar a relevância do debate político com grupos de representantes da sociedade civil organizada. A participação da população nos processos é o que pode garantir o surgimento de uma “identidade metropolitana” (ANDERSSON, 2017), porém o gestor SECR 6 demonstra relativa aversão a este processo utilizando como justificativa a realização de discussões estritamente ideológicas, com pouca objetividade e sem ser fundamentada em aspectos técnicos (Quadro 17). Restringir o debate a poucos grupos de interesse em detrimento a um debate mais amplo com os diversos setores da sociedade torna o sistema de participação frágil (CARRIÇO e SALEME, 2018) e impede o sentido de pertencimento à RM. A presença da sociedade civil é crucial para “oxigenar o debate político” sobre os projetos futuros das RM, bem como, promover inovações nas políticas públicas e garantir o controle social (URANI, 2010). Vale ressaltar que os instrumentos de participação popular tradicionais, como as audiências públicas, são bastante limitados e necessitam ser reinventados (e não desestimulados), além de serem complementados com novos instrumentos digitais de participação (HOSHINO e MOURA, 2019).

Fomentar espaços para discutir as mazelas da região é um passo importante para conscientizar a população sobre a intensa e estreita relação entre os municípios de uma RM, e a necessidade de uma atuação que transcenda os limites territoriais de cada município. Assim, devem ser estimulados modelos de desenvolvimento *bottom up* (de baixo para cima) e que apresentem alternativas sob medida para cada RM, além de serem capazes de manter a competitividade e os avanços na melhoria da qualidade de vida, bem como, ser sustentável em termos sociais, ambientais e políticos (URANI, 2010).

Por fim, deve ser destacado o posicionamento do agente estadual mais próximo das discussões metropolitanas da RMBH, a Agência de Desenvolvimento. Neste caso, o posicionamento é de conciliação entre ambos os escopos de discussão prevalecendo a percepção de um ambiente híbrido, entre o técnico e o político, sem a sobreposição de quaisquer um dos lados (ADRMBH 1 – Quadro 14). A Agência está a frente de um processo de atualização do PDDI/RMBH que, mesmo sendo um órgão técnico-executivo (como retrata o Estatuto da Metrópole para órgãos semelhantes), têm que lidar com atores políticos diversos. No intuito de buscar uma atuação efetiva, o órgão transcende o disposto em lei e age também de forma política. Monte-Mór (2013, p. 164-165) destaca que a construção do PDDI/RMBH prevê um “Pacto Metropolitano” para a “construção político-institucional de estratégias compartilhadas para implantação do Macrozoneamento por parte dos municípios, do estado e da sociedade civil garantindo que as propostas tenham legitimidade sociopolítica e expressem as reais demandas metropolitanas”.

Quadro 14. Relatos dos Gestores sobre Discussões Políticas e Técnicas sobre os Problemas Metropolitanos (Continua)

Assunto	Gestor	Transcrição das Entrevistas
Sobreposição de discussões técnicas sobre as políticas	SECR 1	Olha exclusivamente técnicas (discussões no Comitê de Mobilidade Metropolitana)... porque é só em cima de dados, né? De pesquisas de... de mobilidade, legislação específica. Então é... é quase que é impossível prevalecer o aspecto político.
Momentos políticos distintos de cada prefeito	SUBSECR 2	Você conseguir sentar é... com as pessoas... juntos... os momentos políticos às vezes são diferentes. Um governo está em ótimo, às vezes em excelente relação com a Câmara dos vereadores e o outro não está. Então construir, essa... é... são... são entidades que têm.. que as pressões que cada cada gestor sofre são diferentes, né? As demandas da população são diferentes. Então esse alinhamento ele é muito desafiador.
A política como espaço para discussões ideológicas	SECR 4	O administrador, ele tem que ser mais técnico e menos político, né? Porque se ele ficar na política ele fica parado, né? É porque o... o administrador, ele tem que ver o todo, né? Ele não tem que ver ideologia, não tem que ver nada disso. Ele tem que ver o que é comum e importante para o desenvolvimento de todos, né? Então, é... é... essa questão, eu acho que o os países só se desenvolvem de maneira geral quando sai da parte política... só meramente política, mas vai para a parte prática, da parte do desenvolvimento da administração como uma coisa que é comum a todos, não uma briga, né? Você não pode brigar com um ou com outro por questões que não contribuem para o desenvolvimento.

Fonte: arquivos da pesquisa

Quadro 14. Relatos dos Gestores sobre Discussões Políticas e Técnicas sobre os Problemas Metropolitanos (continuação)

<p>Críticas à realização de audiências públicas sobre temáticas metropolitanas</p>	<p>SECR 6</p>	<p>É... na hora de uma discussão, de uma de... uma audiência pública... Audiência pública eu nunca fui muito favorável. Audiência pública... porque na verdade é... as pessoas usam a audiência pública para palanque político, para palanque de ideologia, de... um monte de coisa, menos o técnico. Porque na verdade o técnico não vai discutir no meio de 300, 400 pessoas o técnico. Você apresenta para a população, para as pessoas interessadas ali e os técnicos em si eles levam aquilo pro... né... pra, pra, pros seus gabinetes, escritórios, para discutir, e numa própria discussão. Então, eu nunca vi, eu nunca entendi a audiência pública como um local para discussão, não (...). Mas acaba prevalecendo o técnico, graças a Deus, como sempre. Por que ali é uma momento mais de apresentação do projeto do que discussão. A discussão depois vai para dentro da sala pra atrás de uma mesa, onde vai concentrar é... esforços ali para poder, nos outros, sair um maior número de pessoas beneficiadas possíveis, né? Mas o momento da audiência pública, geralmente, é sempre mais um espetáculo do que o local de resolução de problemas.</p>
<p>Caráter híbrido (técnico e político) do debate das questões metropolitanas</p>	<p>AGRMBH</p>	<p>Não existe uma prevalência, existe uma mistura é híbrido. É porque a agência é uma entidade técnica do arranjo, é uma premissa atuação técnica, tanto do ponto de vista da competência quanto da estruturação da própria equipe da agência. (...) Atuação técnica da agência esbarra sempre nas nuances políticas, então, é Claro que, num momento de pandemia, por exemplo, quando você senta os municípios, coloca os municípios à mesa junto com a agência para tentar definir protocolos comuns. Vão existir determinados conflitos de um município com outro em razão. De questões políticas, outras. Claro que isso vai interferir, né? Porque um prefeito está filiado a um partido político, outro prefeito já tem determinado tarefas políticas ou tem determinados alinhamentos políticos. Então as questões políticas interferem sempre. Mas não significa que elas se sobrepõem.</p>

Fonte: arquivos da pesquisa.

A governança metropolitana pode ser constituída mediante a inter-relação entre agentes políticos que consolidam estruturas cooperativas em relação às funções públicas comuns (URANI, 2010). Essas estruturas ou arranjos cooperativos que fornecem as bases para o gerenciamento das RMs são constituídos de forma coletiva, a partir de um processo político contínuo, onde são negociados os conflitos existentes (KLINK, 2010).

Clementino (2018, p. 378) expõe que os “entraves políticos dificultam o ato de governar, a vontade de vincular os problemas e as atividades de desenvolvimento, provocando fragmentação de ações e ausência de mecanismos de enfrentamento de problemas comuns”. Todavia, a resolução destes problemas também perpassa pelo campo político. As relações políticas e o posicionamento dos governos nas RMs devem ser redefinidos a partir da criação de “janelas de diálogo” e de mecanismos facilitadores da integração metropolitana (CLEMENTINO, 2018). A partir disso poderia

ser estabelecido um pacto político que consolide tanto as estratégias metropolitanas de nível macro quanto as estratégias territoriais específicas a cada município (ARAGÃO, 2018).

Desse modo, se furtar, desalentar ou tolher o debate político no contexto metropolitano dificulta a efetividade da governança metropolitana da RMBH, haja vista que, em termos de estrutura, já existe uma base para que ocorra. Por esse motivo a vontade política é apontada como um elemento capaz de frear avanços em relação ao planejamento metropolitano (HOSHINO e MOURA, 2019; CLEMENTINO e FERREIRA, 2018).

4.3 Relação com os Governos Federal e Estadual

A partir do Estatuto da Metrópole foi proposto um modelo de governança metropolitana ao qual todas os entes da Federação compartilhariam responsabilidades em relação à “organização planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. Desse modo, faz-se necessário verificar se o citado trecho da Lei vem se transfigurando em prática na área metropolitana.

4.3.1 A Influência do estado e da União na Gestão Metropolitana

A necessidade de fortalecimento dos municípios é evidente, no entanto, no Brasil, o papel dos governos estaduais e federal é essencial, haja vista o caráter desigual e heterogêneo que permeia as estruturas políticas, econômicas, institucionais e sociais do país (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015). Mesmo após a CF88, que concedeu mais poderes e responsabilidades aos municípios, em maior ou menor grau, permaneceu a dependência em relação aos outros níveis de governo, para que possam desempenhar as suas funções básicas (GRIN e ABRÚCIO, 2019).

A maioria dos municípios brasileiros não possui uma administração pública de qualidade, além disso a ausência de receitas próprias amplas e sustentáveis reduz a capacidade dos governos de impulsionar ações no âmbito local (GRIN e ABRÚCIO, 2019) deixando-os subjugados às demais esferas.

Evidentemente, essa dependência não é a mesma entre todos os municípios e depende de fatores como influência política, corpo técnico disponível e, especialmente, a capacidade de arrecadação própria, que determinará a relevância das transferências intergovernamentais para as contas do município. Isso fica

evidente nos discursos dos gestores entrevistados que, com relativa frequência, destacaram a necessidade de buscar recursos como forma de solucionar problemas de mobilidade, infraestrutura e mitigação e prevenção de desastres naturais.

Os estados e a União detêm um volume considerável de recursos que são críticos para reduzir as desigualdades entre os municípios, seja por políticas compensatórias ou redistributivas (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015). Porém, nesse sentido a União é vislumbrada com maior anseio pelos gestores, sendo vista como uma fonte mais ampla de recursos.

Os relatos demonstram que, em termos de recursos financeiros, o governo do estado é preterido em detrimento da União, devido às diferentes formas de obtenção, o volume mais elevado e uma maior agilidade na liberação dos recursos. Em termos de estímulos a uma atuação colaborativa da União para com os municípios da RM, os relatos foram muito vagos, não indicando um estímulo direto. Ademais, a relação entre as esferas é caracterizada muito em termos financeiros e com uma distribuição individualizada, sem quaisquer requisitos que possam contribuir para fomentar a cooperação no ambiente.

Isso fica explícito a partir do relato da representante da Agência de Desenvolvimento da RMBH, ao dizer sobre a necessidade de se constituir um Fundo Metropolitano com recursos da União. A representante ainda relata que este instrumento estava previsto inicialmente no projeto de lei do Estatuto da Metrópole, mas foi vetado, ficando a cargo dos municípios e estados (os entes como menor capacidade arrecadatória) constituírem um Fundo.

Sem um Fundo coletivo com critérios bem definidos e com um volume de recursos robusto, perpetua-se o ambiente de rivalidade e competição entre os municípios comprometendo quaisquer tentativas de se obter uma governança metropolitana efetiva. Porém, ainda assim é possível evitar acentuar as hostilidades locais a partir da transferência de recursos para projetos regionais. Klink (2009) destaca que a União poderia fomentar a cooperação interfederativa por meio de projetos de grande impacto territorial, como por exemplo, portos, ferrovias, recuperação de bacias, que possuem um apelo coletivo maior e, de certa forma, “forçam” os entes a promoverem discussões coletivas.

O SUBSEC 2 destacou a existência dessa modalidade de investimento para promover a integração entre os municípios da RMBH a partir da construção da linha

2 do metrô (Quadro 18). Contudo, é uma situação que apresenta consideráveis restrições para que seja enquadrada nesta modalidade. Primeiro, se trata de uma promessa de investimentos, orçado em R\$ 3,7 bilhões (R\$ 2,8 bilhões advindos da União, R\$ 427 milhões do governo estadual e R\$ 473 milhões de uma parceria público-privada), cujos recursos não foram liberados; segundo se trata de uma obra que impactará, especialmente, o município de Belo Horizonte, pois o início e o fim dessa linha se concentrará integralmente nos limites do município (CMBH, 2022). Os efeitos às demais localidades serão indiretos, haja vista que poderão contribuir para a melhoria da mobilidade urbana no grande centro econômico da RM.

De fato, o governo federal não destina recursos para as políticas metropolitanas (OLIVEIRA e BORGES, 2021), não pelo menos com a magnitude e perenidade demandadas. Destaca-se que havia uma expectativa diferente da realidade vivenciada, por parte de municípios e, principalmente, dos estados. A partir da presunção de que seriam disponibilizados recursos exclusivos, houve um aumento das RMs no país (CORDEIRO, 2019), a expectativa não se confirmou, deixando dúvidas quanto ao real interesse destes territórios: buscam atuar de maneira colaborativa e integrada ou apenas almejam uma oportunidade para angariar recursos?

Essa proliferação de RMs pelos governos estaduais, sem a devida preocupação com critérios que pudessem distinguir aglomerações urbanas simples das aglomerações centradas por metrópoles apresenta obstáculos que justificam, em parte, essa falta de estímulos pela esfera federal (HOSHINO e MOURA, 2019). Esse fenômeno poderia ter sido mitigado a partir do Estatuto da Metrópole, que teve a oportunidade de restringir os espaços que poderiam receber políticas públicas e recursos. Todavia, a lei apresenta uma distinção de termos entre Região Metropolitana e Metrópole, mas em termos conceituais, pouco contribuiu para minimizar o problema. São consideradas “metrópoles” os espaços urbanos com continuidade territorial capitaneados por, no mínimo, uma capital regional (BRASIL, 2015). O IBGE classifica apenas 15 regiões como metrópoles, já as capitais regionais totalizam 97 municípios (IBGE, 2020) que, a princípio, poderiam estar no centro de uma RM. Já as regiões metropolitanas são conceituadas como “agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015).

Por fim, é necessário compreender o real papel da União nas RMs. Além do que já foi exposto por meio das entrevistas, a resposta também pode ser encontrada ao analisar o Estatuto da Metrópole. Na seção 1 do capítulo V está relatada a atuação na União que, de uma forma resumida, deverá “apoiar o desenvolvimento urbano integrado” das RMs a partir de ações como: (i) elaboração e revisão de PDUIs; (ii) apoio a iniciativas dos estados e municípios que promovam a governança interfederativa; e (iii) promover a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas (desde que esteja previsto nos instrumentos de planejamento e orçamento) (BRASIL, 2015). O distanciamento da União em relação ao planejamento urbano das RM identificado na prática, também está instrumentalizado legalmente.

Sobre essa temática, os relatos dos gestores dos municípios componentes da RMBH seguiram a mesma linha de raciocínio, no qual reconheceram as dificuldades de angariar recursos suficientes para prover bens e serviços necessários para atender às suas demandas, sem uma participação mais vigorosa do governo federal (Quadro 15). Essa necessidade fica ainda mais latente ao considerar as necessidades de investimentos metropolitanos, haja vista que não há uma fonte perene e abundante o suficiente para financiá-los.

Quadro 15. Relato dos Gestores quanto à atuação do Governo Federal

Assunto	Gestor	Transcrição da Entrevista
Obtenção de recursos para obras emergenciais	SECR 5	Então... assim... a atuação do estado é muito pequena, e o município entende que quando ele vai à Brasília, quando ele vai na União, ele tem uma... ele tem uma resposta mais rápida com o recurso, que é o que ele precisa, né? Porque no estado, que eu falei, não... não tem recursos para... para ajudar como a União, você já consegue mais recursos, e consegue é... muitas vezes, trazer para o seu município valores que você consegue pelo menos para iniciar os trabalhos.
Atuação conjunta a partir de investimentos da União	SUBSEC 2	O estatuto da... da metrópole, ele prevê lá uma série de... de possibilidades e de instrumentos para serem trabalhados de forma intermunicipal, digamos assim. É, por vezes, a liberação de recurso e especialmente do governo federal. Então, por exemplo, um investimento. (...) Como um, que há muito se fala que vai acontecer aqui em Belo Horizonte, mas ainda não... não houve. É da linha 2 do metrô, né? Ela é uma linha intermunicipal. A linha 1 que a gente tem hoje opera também é uma linha intermunicipal. (...) É, então eu enxergo essas... é... que existe sim, mas de forma pontual, né? Não é uma coisa sistematizada. Mas existe, sim, é... especialmente no que diz respeito à liberação de recursos. Por parte do governo federal, por vezes há a necessidade de uma ação concertada dos municípios... eles necessariamente precisam conversar. É um diálogo um pouco... vamos dizer assim... meio que forçado, mas que acontece em alguns contextos, porque não tem como não ser. As cidades são conurbadas.
	AGRMBH 1	O que eu acho que existe uma defasagem hoje é do ponto de vista do custeio das políticas públicas. A gente só tem um fundo metropolitano, acho que seria importante ter um instrumento de custeio em nível federal e isso não existe porque esse dispositivo foi vetado pelo estatuto da metrópole.
	VCPREF 2	A gente sabe que hoje o... o... ente que é o mais fraco e que é mais exigido é o município. O ente federal, que é o grande arrecadador nacional, é... o... financiamento dele é muito pouco. E não passa para os municípios aquilo que demanda, que é necessidade, né? O estado muito menos. Então tem que os municípios se virar para poder conseguir colocar suas políticas públicas e obrigatórias constitucionais em prática, né? E uma forma hoje que vem, conseguindo fazer isso é essa união (via consórcio) que tem que com que através dessa união você consegue é melhores condições... melhores condições financeiras para poder implementar as políticas públicas.

Fonte: arquivos da pesquisa.

O vácuo deixado pela União foi preenchido pelos governos estaduais que, além de terem a prerrogativa de instituírem as RMs e as aglomerações urbanas, devem, juntamente com os municípios, promover a governança interfederativa, o que inclui o atendimento às suas diretrizes e à estrutura básica proposta na lei. Ressalta-se que não há prerrogativas legais obrigatórias para que se constitua um fundo metropolitano, ficando a cargo dos próprios entes envolvidos (excluindo a União, neste ponto específico) deliberarem sobre a questão.

Como já destacado neste estudo, a RMBH possui um fundo para financiar as ações voltadas para a RMBH, formado a partir de recursos dos governos estadual e municipais. Tais recursos são bastante limitados e possibilita a realização de algumas poucas ações de caráter técnico, como revisão de planos diretores municipais e realização de estudos para fundamentar a atualização do PDDI. Esse baixo volume de recursos para viabilizar ações de intervenção mais consistentes e amplas para o desenvolvimento urbano da RMBH reflete no discurso dos gestores locais que apontam para uma baixa participação no estímulo (pelo menos financeiro) à realização de ações coletivas.

Tal situação pode gerar percepções contraproducentes em relação à busca de sinergia, uma sobre a falta de efetividade da atuação do estado e outra em relação à não percepção de uma atuação coletiva poderia ocasionar maiores benefícios, especialmente financeiros, aos envolvidos. Ambas as situações são ilustradas a partir de falas transcritas da entrevista com o VCPREF 2 (Quadro 19, trechos 2 e 3).

Os benefícios da atuação coletiva municipal já foram expressados em diferentes estudos e por mais que o relato de um gestor não permita generalizações, serve no mínimo para sinalizar um ponto de atenção. Sem a determinação de um fundo para financiar as ações regionais e uma política, em nível nacional e estadual, que reprima a guerra fiscal, será impossível estabelecer uma política metropolitana (ROLNIK e SOMEKH, 2015). Essa situação influencia negativamente a percepção dos gestores que necessitam dar respostas políticas rápidas às demandas da população e, por mais que seja um único município, a depender do grau da sua representatividade na RM, a integração de toda a região ficará comprometida. No caso da RMBH, sem o comprometimento da capital do estado, que concentra quase a metade da população e de toda a soma do PIB da região, é muito improvável que se estabeleça um modelo de gestão metropolitana integrada.

Para além de aspectos estritamente financeiros, a atuação do governo estadual é percebida a partir da agência metropolitana, cuja percepção é de uma atuação contínua e de caráter técnico para avaliar e orientar e planos que interfiram no planejamento e na execução de funções públicas de interesse comum (relatos dos gestores VCPREF 2, trecho 4, e SUBSEC 2 - Quadro 19). A Agência novamente aparece como um órgão atuante e representativo em relação às questões metropolitanas. Azevedo e Mares Guia (2015) também relataram esse destaque ao

órgão retratando-o como interlocutor dos municípios e articulador dos agentes relevantes, fossem públicos ou privados, em relação às questões metropolitanas.

Outro desafio a ser considerado pela esfera estadual é a sua forma de organização em secretarias temáticas. A estrutura do atual governo conta com 12 secretarias, cada uma atuando em temas específicos. Esse modelo tradicional pautado por departamentos especializados, por si só, é alvo de críticas quando se debate o enfrentamento de problemas intersetoriais e intergeracionais, que ensejam estruturas integradas e mais flexíveis. Esse tipo de estrutura dificulta a coordenação das políticas, possui uma forte segmentação dos métodos de trabalho, além de apresentar dificuldades para coordenar de maneira efetiva os setores e níveis de governo (OCDE, 2002). Essa integração deve acontecer não somente nas políticas sociais, mas também nos investimentos, além de serem acompanhadas de qualificação das equipes de planejamento (PAPI *et al.*, 2021).

Essa estrutura fragmentada foi descrita pela representante da Agência Metropolitana que, além de destacar que as 12 FPICs, sobre as quais possui responsabilidade, são compartilhadas com diferentes secretarias de governo, ressaltou a necessidade de haver sinergia não somente entre os municípios e governo estadual, mas também entre os setores do próprio governo. De forma associada, o relato do SECR 6 deixa transparecer a existência de um fracionamento das discussões metropolitanas a partir da indicação da realização de reuniões coletivas, esporádicas, para tratar de temáticas específicas (Quadro 16).

Como ponto positivo, salienta-se a existência de um órgão que atua com todas as FPICs, abrindo espaço para uma possível integração entre as temáticas. Contudo, ainda é necessário questionar: A Agência dispõe de recursos técnicos, humanos, financeiros e institucionais para promover essa integração na estrutura do governo estadual e ainda manter o seu trabalho de articulação e assessoramento técnico aos municípios? Considerando o que já foi explicitado neste estudo, a resposta é não.

A Agência de Desenvolvimento da RMBH é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), portanto não possui competência para intervir na atuação das secretarias de estado. Em termos do quadro de pessoal, alguns gestores já relataram atrasos em trabalhos de fiscalização e assessoria promovidos pela autarquia devido ao número restrito de servidores.

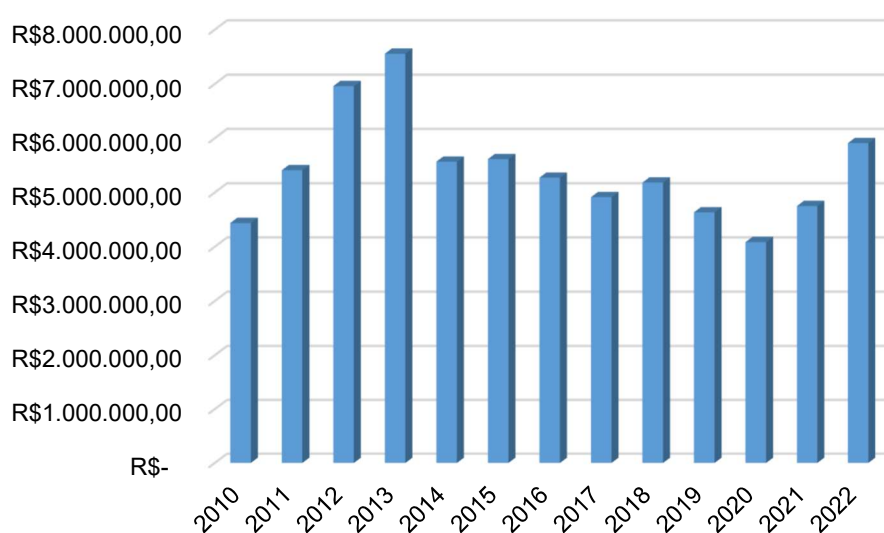
Quadro 16. Relatos dos Gestores quanto à atuação do Governo Estadual

Assunto	Gestor	Transcrição da Entrevista
Falta de financiamento, pelo governo estadual, na resolução dos problemas metropolitanos	VCPREF 2	<u>Trecho 1:</u> A mobilidade urbana é o problema... que... que envolve recursos financeiros muito altos. E que não há.. é... uma... uma união dos municípios, porque cada um quer cuidar do seu quintal. Ninguém quer pegar dinheiro do seu orçamento pra colocar no quintal dos outros, né? Então essas discussões, elas não são feitas. É... essa discussão, principalmente em torno do desenvolvimento urbano, ela tem que ser... ela tem que ser abraçada e liderada pelo estado, porque esses financiamentos não vão sair de municípios. Esse financiamento tem que sair do estado. Como também o estado não tem interesse em financiar (...) você cria... cria tudo aí, coloca tudo no papel, mas pra poder dizer que tem, né?
		<u>Trecho 2:</u> Mas o estado não faz isso, porque sabe que os prefeitos vão chegar para o governador e falou que nós não temos dinheiro. O níquel, o estado vai ajudar. Como a gente sabe que o estado não ajuda em nada? Não vai ajudar em nada, então é essa discussão nunca vem para a mesa. É, é isso, é a verdade. O que acontece é isso, né? No papel, tudo é muito lindo, maravilhoso. Mas só fica no papel na praticidade mesmo. Algumas ações existem, né? Que são essas aprovações. Elas sendo feitas agora. De acordo com a lei, tudo mais, mas o restante, que é ajudar os municípios das políticas públicas. Nas melhorias, Espanha inexistente.
		<u>Trecho 3:</u> Não tem peso eu chegar em Brasília eu chegar no estado com pedido individual ou chegar com um pedido coletivo. Se tivesse um peso maior e uma prioridade num pedido coletivo, você fortaleceria essas ações.
Ausência de uma percepção de ganhos financeiros a partir de uma demanda coletiva		<u>Trecho 4:</u> Cara, a única contribuição que tem é que hoje qualquer tipo de aprovação, ela, ela tem que passar pela agência, né?
Atuação do governo estadual a partir da Agência de Desenvolvimento da RMBH	SUBSEC 2	É, então. A iniciativa, sim. Mas é mais uma vez, assim, iniciativas que são pontuais, que não são sistematizados. Eu acho que o que a gente tem de mais sistematizado de fato, é o trabalho da agência.
Necessidade da própria estrutura do estado atuarem de forma coordenada	AGRMBH 1	Transporte, transporte, você não consegue hoje fazer uma unificação é logística e tarifária do transporte metropolitano com os transportes municipais. Se não houver uma sinergia da atuação dos municípios com o governo do estado e o governo do estado, eu me refiro à agência, a Secretaria de infraestrutura, porque cada uma daquelas 12 políticas públicas que eu citei que só as funções públicas de interesse comum elas estão no arcabouço de atuação da agência. Mas elas são compartilhadas com outras entidades e órgãos da administração pública, né? Então, por exemplo, habitação a SEDESE tem competência para atuar nessa Seara? O saneamento hoje é competência da Secretaria de meio ambiente. É, então a gente tem reúnem, é competência da Secretaria, desenvolvimento econômico, então a gente precisa de uma sinergia dentro do governo estava envolvendo essas secretarias todas e fora do governo do estado, com os municípios
	SECR 6	Governo do estado de Minas Gerais, então pode ser, tem alguma coisa com relação ao transporte público que envolve mais de uma cidade, eles sempre convocam. Com relação ao eixo, por exemplo, e limpeza urbana, né? Sempre convocam é quanto vai se falar, talvez agora que tem uma coisa muito em pauta aí que está, invoca as cidades inteligentes, feliz. Convocam. Então, sempre pode ter uma pauta coletiva. Existe essa reunião, principalmente colocada pelo pela rede metropolitana.

Fonte: arquivos da pesquisa.

Em termos de recursos financeiros disponíveis houve pouca evolução desde o ano de 2010, quando a autarquia passou a atuar de forma efetiva. Entre 2010 e 2013 houveram sucessivos acréscimos nos recursos liquidados pela autarquia, contudo entre 2014 e 2020, este valor foi reduzido, havendo aumentos sucessivos somente nos dois períodos mais recentes, em 2021 e 2022 (Figura 6). No entanto, quando comparado com o ano de 2013, período em que houve o maior volume de recursos liquidados, o montante gasto no último ano (2022) é 21,8% inferior.

Figura 6. Despesas Liquidadas pela Agência de Desenvolvimento da RMBH entre 2010 e 2022



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (2023).

O nível de arrecadação dos municípios na última década se elevou devido às transferências intergovernamentais, porém, de forma geral, a situação financeira ainda não é equilibrada (CLEMENTINO e FERREIRA, 2018). Assim, a principal expectativa dos municípios em relação à participação da União e do estado no estímulo as políticas metropolitanas é por repasses de recursos financeiros, todavia, este é um dos pontos de maior carência. A falta desses recursos, principalmente da União, contribui para a fragmentação institucional das RMs (RIBEIRO, 2015). Além disso, a própria autonomia do município, em termos de capacidade política e planejamento, são assolapadas a depender do nível de dependência financeira de outros entes (DOLLERY, MARSHALL e WORTHINGTON, 2003). A autonomia dos governos locais diz respeito à existência de discricionariedade para tomar decisões relevantes de sua alçada sem que haja interferência de esferas superiores, bem como a capacidade de executá-las (WOLMAN *et al.*, 2008). A ausência dessa autonomia

devido a dependência financeira pode significar que sem a influência das instâncias superiores não haverá uma governança metropolitana, pois sem autonomia local o debate em torno das FPICs pode se tornar estéril.

A existência de mecanismos de estímulo financeiros, bem como também fiscais, é fundamental para que se mantenha a integração e a coerência (OCDE, 2002), porém isso não é uma realidade no contexto da RMBH e das demais RMs brasileiras em geral. Isso quer dizer que, enquanto não houver um fundo robusto e perene o suficiente para fomentar as políticas públicas metropolitanas não haverá uma atuação colaborativa e integrada nas RMs? Provavelmente a resposta a esse questionamento seria uma sentença paradoxal: sem recursos é improvável a integração, mas a sua existência também não garante que ocorra.

As políticas públicas necessitam de recursos para serem viabilizadas, porém considerável parcela dos problemas do financiamento no contexto metropolitano está na definição dos critérios de rateio entre os entes públicos, especialmente no que diz respeito ao município central e os demais (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015). Isso envolve uma capacidade de negociação e coordenação tanto em termos verticais (entre esferas de governo) quanto horizontais (entre municípios). Além da falta de recursos financeiros, a inexistência de coordenação a partir de um órgão que tenha legitimidade perante os municípios dificulta a existência de cooperação (CLEMENTINO e FERREIRA, 2018). Nesse aspecto, Klink (2009) chama a atenção para a participação dos estados na organização e gestão das áreas metropolitanas, indicando a existência de um ambiente de aprendizagem institucional e social entre os atores que deverá ser evoluído ao longo do tempo a partir de um processo de negociação de conflitos e implementação de programas concretos.

4.3.2 A Desigualdade Intermunicipal e os Desafios para ampliar as Capacidades Locais

Atrelada à ausência de uma visão metropolitana, a existência de disparidades, tanto entre os municípios quanto em relação às demais esferas de poder, são problemas a serem enfrentados (REZENDE, 2010). Costa (2018) destaca que as desigualdades entre as esferas de governo estão ligadas, principalmente, às capacidades fiscais, além disso o fato de o sistema tributário estar radicado no nível de atividade econômica, favorece as esferas com maior concentração de produção e prestação de serviços. No que tange ao ambiente desigual entre os municípios, ocorre

especialmente em relação ao polo regional, que apresenta maior dinamismo econômico, além de melhores capacidades institucionais e fiscais, e que, portanto, têm uma maior responsabilidade para com a região, mas não compreendem isso (COSTA, 2018).

Na RMBH essa concentração ocorre especialmente em relação à capital, que é classificada como uma das metrópoles nacionais e está entre as cidades mais populosas do país. Na RM, como já destacado, Belo Horizonte concentra quase a metade da população e do PIB. Nesse sentido, o SECR 6, relatou o lado negativo de estar próximo a este município, ressaltando que as empresas são atraídas em detrimento das cidades fronteiriças (Quadro 18) situação que amplia as desigualdades regionais. Os municípios de menor porte não possuem condições para competir com os maiores, especialmente quando se trata de uma metrópole nacional, e a ausência de políticas que desestimulem essa concentração, contribui para a manutenção e agravamento deste estágio de desigualdade.

Tal situação também possui um efeito direto sobre a capacidade técnica dos municípios menores que, com um volume de recursos mais restrito possuem menores condições para contratar e capacitar seu corpo técnico. O SECR 5 relata essa situação destacando como consequência a dificuldade em captar recursos. Este é um relato que descreve um ciclo de permanente desigualdade que se retroalimenta ao longo do tempo e é reforçado pela forma de distribuição das transferências de recursos entre as esferas governamentais. No Brasil os municípios “foram gestados e cresceram de forma desordenada, fragmentada e policêntrica, alavancados essencialmente pelo crescimento do FPM”, Fundo de Participação dos Municípios (CIALDINI, AFONSO e LEÃO, 2021, p. 166).

Todavia, em ambientes como as RMs em que há o compartilhamento de fronteiras urbanas e com intensas movimentações de fluxos populacionais, econômicos e financeiros, a atuação individualizada de cada município não é suficiente. A ação isolada, nessas circunstâncias, ocasiona ineficácia, sendo necessário pensar formas de planejamento supramunicipal (PAPI *et al.*, 2021). Além disso, para que as políticas públicas sejam efetivas e se estabeleça um modelo de governança em RMs, é necessário que haja cooperação e coordenação nas ações desenvolvidas, assim como uma articulação entre capacidades técnicas

(estrutura/aparato burocrático disponível) e políticas (governabilidade, interlocução, articulação e mobilização de diferentes atores) (MARTINS, 2018).

No que concerne às capacidades, sejam elas técnicas ou políticas, os municípios de menor porte estão em desvantagem em relação à metrópole. Aliado ainda à sua alta representatividade econômico-financeira e o elevado contingente populacional conferem um peso maior às demandas da capital em detrimento dos demais municípios, como relata o VCPREF 2. Porém, em certa medida, é um peso justificável. Isso se deve ao fato de que Belo Horizonte supre parte da demanda por bens e serviços públicos dos municípios circunvizinhos, especialmente na área da saúde (Relatos do SECR 6 e do VCPREF 2 - Quadro 20).

Mas essa dependência, devido à baixa capacidade estatal, especialmente dos municípios com população inferior à 50 mil habitantes, que correspondem a 22 dos 34 municípios da RMBH, podem prejudicar a construção de ferramentas que sejam eficazes para a integração metropolitana. Martins (2018) relata que na RM de Porto Alegre, devido a debilidades nos acordos políticos e a baixa capacidade técnica e administrativa, o planejamento metropolitano manteve-se fragmentado.

Mesmo que nem todos os municípios das RMs sejam considerados pequenos há grandes disparidades em termos de capacidades (NADALIN, LIMA NETO e KRAUSE, 2013), fato que afeta o estabelecimento de uma governança colaborativa efetiva. O êxito desse modelo de governança está ancorado na construção de um bom relacionamento entre os órgãos, no estabelecimento de processos decisório e de responsabilização claros e na capacitação das lideranças políticas (KELLAS, 2010). Essa demanda pode ser mais sensível em pequenos municípios, como relatado pelo SUBSEC 2. Segundo o gestor, a ausência de um corpo técnico capacitado tornam as decisões do governo local mais suscetíveis a aspectos meramente políticos, sem fundamentações técnicas.

Ao dar um passo rumo à ciência política, pode-se encontrar na teoria das elites uma base para justificar, mesmo que de forma restrita, a afirmação do gestor. Essa teoria retrata o governo local como um preposto dos interesses de grupos ou atores poderosos, influenciando os rumos do município (GRIN e ABRÚCIO, 2019). Essa abordagem pode ser ainda mais evidente em municípios pequenos, cujos agentes de decisão possuem uma proximidade ainda maior com esses grupos de interesse.

Mas é necessário destacar que outras capacidades também são demandas no contexto dos municípios que compõem RMs. Clementino (2018) aponta que o modelo de governança colaborativa enseja decisões coletivas que busquem consensos, além de possibilitarem que a capacidade institucional dos governos seja ampliada. Martins (2018) reforça essa posição indicando que a cooperação depende da capacidade de se conflagrar acordos entre os governos, mas também do fortalecimento institucional. Esse termo diz respeito à

“(...) capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas e seu desenvolvimento ou fortalecimento envolve a garantia de atendimento da demanda efetiva e a racionalização dos processos administrativos e financeiros, de modo a garantir a eficiência dos serviços prestados” (FERNANDES, 2016, p. 703).

O fortalecimento institucional necessário aos municípios poderia ocorrer a partir da utilização das capacidades estatais já existentes nos próprios estados (COSTA, 2018). No caso da RMBH este trabalho é feito por meio da atuação da Agência de Desenvolvimento, com exceção da capital, que já conta com um corpo técnico consolidado e capacitado (relato do SUBSEC 2 – Quadro 17).

Podem ser citadas pelo menos duas possibilidades direcionadas ao aprimoramento das capacidades de planejamento e gestão dos municípios da RMBH: (i) apoio técnico e financeiro pelo governo estadual, que ocorre basicamente a partir da Agência de Desenvolvimento da RMBH e (ii) por meio de mecanismos de gestão associada, como os consórcios ou convênios de cooperação, cuja participação do estado pode ocorrer ou não (MATTOS e MARTINS, 2019).

No que se refere à Agência, estão previstas ações de articulação, apoio e assistência direta aos municípios nas seguintes funções: união de esforços para promover o planejamento integrado e a execução das FPICs; prestar assistência técnica em geral; elaboração e revisão de planos diretores municipais, desenvolvimento institucional; e elaboração de projetos de desenvolvimento metropolitano, no âmbito dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) (ALMG, 2009). Exercer essas funções é fundamental para redução das desigualdades que se manifestam na RMBH (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015).

Em relação à formação de associações ou consórcios de municípios, foi uma alternativa também citada pelo PREF 2, todavia indicou que haveria ganhos efetivos

somente para os municípios de menor porte que, isoladamente, possuem uma visibilidade muito pequena em relação às suas demandas (Quadro 17).

Seria correto afirmar que os municípios pequenos que atuam de forma coletiva (seja por meio de consórcios, associações ou outros) tendem a ampliar sua capacidade de influência em busca de apoios e recursos, contudo, isso não se restringe aos pequenos. Existem determinados problemas no espaço metropolitano que nem mesmo a capital poderia resolvê-los sozinha. Sem demandar grande esforço é possível apresentar alguns questionamentos que, de certo modo, contrariam essa perspectiva do PREF 2: Como resolver o problema da poluição da lagoa da Pampulha sem uma ação conjunta entre BH e Contagem? Como aperfeiçoar o sistema de mobilidade urbana sem considerar os municípios⁶ com maior nível de integração com a Capital? Como seria possível planejar o abastecimento de água para BH sem considerar os municípios onde está localizado o Sistema Paraopeba⁷?

Existem temas de ordem urbana cuja capacidade individual de cada município, seja em termos financeiros, humanos ou políticos, não é suficiente para enfrentá-los, sendo necessária uma atuação conjunta que poderá otimizar gastos e ter resultados mais assertivos (MELCHIORS e CAMPOS, 2016). A conscientização dos governantes em relação a essa necessidade é fundamental para minimizar conflitos e ampliar as possibilidades de se estabelecer uma governança interfederativa. Tal fato é especialmente fundamental para os municípios de maior porte, que são capazes de mobilizar recursos em um patamar substancialmente mais elevado que os demais.

Outra forma de aperfeiçoamento das capacidades institucionais dos municípios (independentemente do seu porte) é por meio da participação da sociedade civil, seja na formulação, implementação ou avaliação das políticas públicas. O SUBSEC 2 relata esse fato destacando que uma sociedade mobilizada é capaz de influenciar a gestão pública a partir do efetivo controle social, de forma a garantir que a gestão “se mantenha nos trilhos” (Quadro 17). Mas ainda é necessário questionar sobre a efetividade dessa participação, pois somente criar espaços como conferências, conselhos ou audiências públicas, por si só, não garante a qualidade da participação.

⁶ Segundo Diniz e Andrade (2015) os municípios que fazem parte da RMBH com maior nível de integração com a capital são Contagem (classificada como extensão do pólo) e os municípios de Betim, Ibirité, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia (classificadas como nível muito alto de integração).

⁷ Conjunto dos reservatórios Rio Manso (em Brumadinho), Serra Azul (em Juatuba) e Vargem das Flores (entre os municípios de Contagem e Betim).

Quadro 17. Relatos dos Gestores quanto às Desigualdades existentes entre os Municípios da RMBH

Assunto	Gestor	Transcrição da Entrevista
Concentração de recursos em Belo Horizonte	SECR_6	Uma metrópole, por ser uma capital, acaba os recursos ficando muito lá. As empresas ficam muito em Belo Horizonte. Aqui procuraram pouco... é... Ribeirão das Neves, né? Então isso impacta negativamente.
Dificuldade dos municípios pequenos em captar recursos	SECR_5	Os municípios, por exemplo, o município de Caeté, tem 45.000 habitantes. Ele tem uma estrutura razoável. Mas a medida que um município vai ficando menor, que é o caso de Minas adentro, são diversas cidades, centenas de cidades aí abaixo de 10.000 habitantes. Você não tem um corpo técnico estruturado da prefeitura. Muitas vezes tem uma pessoa que faz diversas funções ali e fica mais difícil para fazer essas captações de recursos.
Maior relevância das demandas da Capital	VCPREF_2	O peso da decisão de uma... de... Belo Horizonte não se compara com uma cidade menor. Tem uma voz muito maior os interesses de Belo Horizonte. Eles com certeza são privilegiados em detrimento do interesse das demais cidades.
Dependência da Capital	SECR_6	Eu dependo muito mais de Belo Horizonte do que Belo Horizonte de Ribeirão das Neves. Então é essa a grande questão que nós temos. É... muitas vezes um morador de Ribeirão das Neves vai para usar a saúde em Belo Horizonte... trabalhar em Belo Horizonte (...) e tal. O meu planejamento aqui é muitas vezes eu não tenho que incluir Belo Horizonte no meu colégio, não, muito pelo contrário, a gente acaba dando um pouquinho de trabalho pra Belo Horizonte, né?
	VCPREF_2	Agora tem interesse que às vezes ele tem que... tem que... entender que Belo Horizonte, tem a razão dela. É ela que recebe a demanda de todos, né? Ela... só ela recebe uma pressão de todo mundo. Ela também quer resolver os seus problemas.
Interferência política maior em municípios pequenos	SUBSEC_2	Claro que assim, eu... a... a condução política, o posicionamento político do gestor, ele faz diferença. Mas talvez faça mais em municípios como estrutura técnica menor, né? Em Belo Horizonte eu acho mais difícil, né? Nos municípios que têm uma maior estrutura, acho que é mais difícil. Porque... porque o corpo técnico ele é... ele é estruturado de uma forma que ele consegue de algum... que ele consegue é... se fazer escutar. É o corpo técnico. ele consegue fazer isso, tá? Então assim, uma política completamente estapafúrdia, e do ponto de vista de planejamento urbano, em Belo Horizonte, não se sustenta. O corpo técnico faz o papel dele.
Apoio da Agência a pequenos municípios	SUBSEC_2	Então, na medida da capacidade dos outros municípios, a Agência também, ela faz um trabalho de... de cooperação técnica, que eu acho que para nós aqui que temos uma equipe técnica robusta, não é tão importante. Mas para outros municípios da região metropolitana, é.
Necessidade de associação entre municípios pequenos	PREF_2	Os municípios pequenos sozinhos, não são levados a sério. Não são levados a sério. O que... o que é um município onde que tem 5.000 habitantes no meio de 2.100.000, entendeu? Ele é bem difícil encontrar uma atenção do estado ou do governo federal. Enquanto associação, é. É assim... juntar, né?
Papel da sociedade civil	SUBSEC_2	A sociedade faz o papel dela. Eu entendo que o papel da sociedade é extremamente importante. Quanto mais a gente tem isso, a sociedade consciente e mobilizada, melhor do ponto de vista é... de conseguir manter as coisas dentro de um trilho. Assim... não vou dizer estritamente técnico, né?

Fonte: dados da pesquisa.

A participação das diversas partes interessadas, sejam estas públicas ou privadas, deve ser substantiva de modo que as opiniões possam ser geradas e exteriorizadas nas mais diversas fases do ciclo de políticas públicas, desde a formulação até a avaliação (SANT'ANA, 2016). A participação de representantes da sociedade civil está prevista no EM e no CDDM, bem como estão previstas a realização de conferências e audiências públicas, porém poucos instrumentos voltados para a garantia de uma participação efetiva por meio desses espaços foram estabelecidos. Santana (2016) destaca que o espaço para a participação existe, mas poucos mecanismos de *enforcement* acompanharam os discursos de construção da governança interfederativa nas RMs, não sendo previsto um processo de formação e educação daqueles que seriam responsáveis por pautar a agenda metropolitana.

Gohn (2018) indica que uma participação qualificada enseja capacitação, de modo que os representantes possam buscar informações, ter conhecimento sobre o campo de discussão e agir quando necessário, exercendo assim poder de influência. A ausência dessas condições para que ocorra uma gestão em que haja o compartilhamento factual de poder torna os representantes propícios a serem manipulados e controlados (GOHN, 2018).

Em síntese, os elementos discutidos neste capítulo têm como propósito aperfeiçoar a administração pública municipal, seja a partir do apoio da União, do estado ou da sociedade civil no intuito de que, no espaço metropolitano, especialmente, sejam proativos na articulação de alianças e formulação e execução de políticas públicas intersetoriais e integradas. Porém, a partir de uma visão endógena, os próprios governantes locais podem impulsionar este processo (Quadro 18).

Quadro 18. Sugestões para o Redução das Disparidades entre os municípios da RMBH (continua)

Problemas	Alternativas de Aperfeiçoamento	Públicos-alvo
Concentração de recursos na capital	- Promover acordos com a prefeitura da capital no intuito de aproveitar sua grande capacidade de prestação de serviços públicos.	Chefes do poder executivo municipal.
Falta de pessoal capacitado	- Aperfeiçoar os processos seletivos para contratação de servidores para cargos de confiança, no intuito de constituir quadros mais técnicos. - Instituir políticas para retenção de servidores.	Chefes do poder executivo municipal.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 18. Sugestões para o Redução das Disparidades entre os municípios da RMBH (continuação)

Problemas	Alternativas de Aperfeiçoamento	Públicos-alvo
Dificuldade para captar recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Promover capacitações para equipes de servidores em relação a elaboração de projetos, bem como identificação e análise de editais e demais oportunidades para captação de recursos. - Criar um banco de dados com informações sobre projetos desenvolvidos no município, no intuito de permitir consultas para elaboração de novos projetos. 	Chefes do poder executivo municipal e servidores.
Baixa representatividade dos municípios menores	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer a Granbel como órgão para representar as demandas dos pequenos municípios. - Promover uma aproximação com a Agência de Desenvolvimento da RMBH, como instância para apresentação de pleitos e realização de articulações com o estado e os municípios maiores. 	Chefes do poder executivo municipal.

Fonte: elaboração própria.

O conjunto de alternativas apontadas têm o intuito de ampliar a representatividade dos municípios menores a partir do desenvolvimento das suas capacidades a partir de um esforço basicamente interno. O que se pode notar em alguns discursos é que os representantes de municípios pequenos esperam por socorro das instâncias superiores sem se darem conta de que podem mitigar boa parte dos seus problemas a partir de aspectos gerenciais. Um processo eterno de “Marcha dos Prefeitos”.

Deve-se salientar que não se trata de estimular um desprezo pelas instâncias superiores e as benesses que podem oferecer, mas sim, fomentar o protagonismo municipal e ampliar a sua capacidade de prover bens e serviços à população.

4.4 O *Policy Design* e o contexto das Regiões Metropolitanas Brasileiras

Neste tópico buscou-se relacionar a abordagem do *policy design* a dois elementos importantes para a governança metropolitana: as distintas capacidades locais (frutos de contradições e conflitos) e o arranjo metropolitano (cujo funcionamento impacta diretamente na geração de alternativas políticas).

4.4.1 *Policy design* e as Capacidades no contexto Metropolitano

Peters *et al.* (2018) salientam que a aplicação de um processo de geração e escolhas de alternativas centradas em seu *design* não depende somente da intenção de um governo em conceber e avaliar tais alternativas de maneira formal e analítica, mas também da sua capacidade para fazê-lo. No desenho das medidas inclusas em

um pacote de programas mais adequados para alcançar um objetivo público, a seleção das capacidades tem importância similar aos recursos necessários para executá-lo (ANDERSON, 1971).

Os municípios, de maneira isolada, não possuem capacidade para elaborar e implementar todas as políticas públicas (ABRUCIO, SANO e SIDOW, 2011). Lima *et al.* (2020) ao mensurarem a capacidade de planejamento dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre, verificaram um quadro crítico em relação à capacidade administrativa local, visto que, mesmo para atender a exigências normativas mínimas (como o Plano Plurianual) os municípios apresentaram consideráveis dificuldades. A profissionalização do corpo técnico administrativo dos governos locais pode sustentar a racionalidade administrativa, a financeira, como também a excelência na formulação das políticas públicas (FERNANDES e PEREIRA, 2009), isso porque os burocratas que integram este nível analisam e interpretam os dados para, posteriormente, informar os tomadores de decisões sobre os caminhos mais adequados a serem seguidos (WORKMAN, 2015). Sendo assim, torna-se premente trazer em voga o escopo teórico da *policy capacity* ou “capacidade de empreender políticas públicas” (KARO e KATTEL, 2015, p. 25).

Essa capacidade pode ser definida como a habilidade de um ente público em responder às necessidades da população (TYNER, RICE e SHEARS, 2011). Para que se tenha um projeto de política pública robusto é preciso que se tenha, além de um processo de decisão multicêntrico, capacidade política e técnica para que seja instituído e opere de maneira eficaz (CAPANO e WOO, 2017). Uma frágil capacidade (ou incapacidade) do governo pode comprometer significativamente a construção ou adaptação de políticas públicas de maneira lógica e instrumental (COHN, 2007).

Propor essa discussão no contexto metropolitano é especialmente necessária porque são convidados à discussão representantes de governos locais com demandas e capacidades amplamente distintas, mas que compartilham problemas que não conseguem solucioná-los sozinhos. Quais as capacidades que influenciam a formação do *policy design*? Como conciliar essas capacidades em prol de objetivos compartilhados? Como propor alternativas coletivas, mas que serão executadas por agentes tão desiguais? Quais as formas de ampliar, coletivamente, as capacidades de cada governo local? Essas são algumas das questões importantes que podem ser respondidas a partir dessa discussão.

Considerando a primeira questão listada, ressalta-se que determinar estas capacidades é um processo complexo e tem se tornado uma área de crescente interesse (CONSIDINE, 2012). O termo capacidade estatal refere-se, em termos gerais, à capacidade de resposta de um Estado no atendimento às necessidades de seus cidadãos (TYNER, RICE e SHEARS, 2011). Dada a diversidade de perspectivas a partir deste conceito se amplia a necessidade de caracterizar a capacidade estatal a partir de dimensões múltiplas (CHUDNOVSKY, 2015). Grindle (1996) apresenta quatro dimensões derivadas do conceito de capacidade estatal, sendo elas: capacidade institucional; capacidade técnica; capacidade administrativa; capacidade política.

A capacidade institucional diz respeito à definição das regras que deverão regular as relações econômicas e políticas, buscando manter a autoridade do governo para formular e implementar efetivamente as leis e influenciar o comportamento político dos indivíduos (tanto servidores públicos quanto os demais cidadãos) (GRINDLE, 1996). Nesse escopo tão abrangente, há uma dificuldade para definir a capacidade institucional, assim dependendo do estudo ela pode estar associada à governabilidade (legitimidade, transparência e participação social), à capacidade de gerenciamento (especialmente em relação às finanças, infraestrutura, pessoas e tecnologia) e à atuação do Estado (MARTINS, 2021). Grin *et al.* (2018) apresentam como exemplos de regulações que influenciam o comportamento dos agentes econômicos, bem como o desempenho fiscal dos governos locais: o plano diretor, a lei de zoneamento urbano e a taxa de contribuição de melhoria.

Ao se analisar a existência de planos ou regulamentações em relação à cada um destes instrumentos nos municípios da RMBH, não se verificam grandes disparidades. A partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, verificou-se que, em relação aos Planos Diretores Municipais (PDMs), 14 dos 34 municípios não possuíam ou dispunham de planos desatualizados. Metade destes municípios tinham população inferior a 50 mil habitantes. Em relação à existência de lei de zoneamento urbano somente um município não dispunha e quanto à lei sobre contribuição de melhoria, 9 municípios não possuíam, sendo 7 destes com população inferior a 50 mil habitantes. Porém, proporcionalmente, os resultados da RMBH são melhores do que a média do estado de Minas Gerais, o que pode ser um indicativo de

que há pressão ou apoio maior a municípios da RMBH para que possuam instrumentos de planejamento urbano (Tabela 3).

Tabela 3. Comparativo entre os municípios com menos de 50 mil habitantes da RMBH e do estado de MG quanto a não existência de instrumentos de planejamento urbano

Não possui PDM ou se encontra desatualizado		Não possui Lei de Zoneamento Urbano		Não possui Lei de Taxa de Contribuição	
<i>RMBH</i>	<i>MG</i>	<i>RMBH</i>	<i>MG</i>	<i>RMBH</i>	<i>MG</i>
9 munic.	658 munic.	1 munic.	407 munic.	7 munic.	350 munic.
40,9%	84,3%	4,5%	52,1%	31,8%	44,8%

Fonte: elaborado a partir de IBGE (2021).

Em termos de pressão, não há evidências neste estudo que possam demonstrar ou refutar sua existência, mas em termos de apoio sim, foi identificado. A Agência de Desenvolvimento da RMBH fornece apoio técnico aos municípios para revisar os planos existentes ou elaborar novos, dispondo de recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). Nessa perspectiva, destaca-se que 9 dos 14 municípios da RMBH que não tinham PDM ou estavam desatualizados receberam assistência técnica da Agência para sua elaboração/revisão.

Estes são instrumentos basilares da capacidade institucional em termos de planejamento urbano, e imaginar que há quase 2 anos antes da realização dessa pesquisa que quase a metade dos municípios não dispunham de um documento fundamental para o planejamento urbano, é improvável conjecturar que os governos locais da RMBH tenham habilidades suficientes para gerenciar, de maneira eficiente, as ações e influenciar os atores relevantes no tema.

A capacidade técnica se refere às aptidões para formular e gerir as políticas públicas (GRINDLE, 1996) e depende, especialmente, do nível de qualificação dos servidores e do planejamento municipal (GRIN *et al.*, 2018). Para caracterizar esse tipo de capacidade, pode-se utilizar a combinação entre o regime estatutário e a formação superior dos colaboradores indicando a existência de uma burocracia racional (MARENCO, STROHSCHOEN e JONER, 2017).

No que tange à qualificação dos servidores pode ser verificado, a partir do nível de instrução dos servidores da administração pública direta, que não há uma discrepância notável entre municípios maiores e os pequenos. Os municípios com população inferior a 50 mil habitantes da RMBH têm, em média, uma proporção maior dos seus servidores sem instrução (1,8%) e com ensino fundamental (21,7%). Em contrapartida, os municípios com população superior a 50 mil habitantes têm uma

proporção média maior de servidores com ensino médio (42,8%) e ensino superior (34,1%). É necessário ressaltar ainda que a proporção de servidores com pós-graduação foi mais elevado no grupo de municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Por fim, em relação aos colaboradores estatutários, os municípios maiores possuem maior proporção (Tabela 4).

Tabela 4. Proporção Média dos Servidores da Administração Direta dos Municípios da RMBH por nível de escolaridade e regime de trabalho

Grupos de Municípios	Escolaridade					Estatuários
	Sem Instrução	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós-Graduação	
Municípios com população superior a 50 mil habitantes	1,7%	14,9%	42,8%	34,1%	6,6%	61,8%
Municípios com população inferior a 50 mil habitantes	1,8%	21,7%	36,2%	31,6%	8,6%	54,5%

Fonte: elaborado a partir de IBGE (2018).

A existência de funcionários públicos concursados possibilita um aumento da autonomia da burocracia estatal e reduz as possibilidades de intervenção estritamente política na execução das atividades. Somado a isso, a existência no quadro funcional de servidores com maior nível de capacitação pode levar a uma maior especialização e qualidade dos serviços prestados.

A capacidade administrativa está relacionada à execução das funções de rotina, o fornecimento de serviços básicos, bem como, os investimentos realizados no desenvolvimento dos recursos humanos (GRINDLE, 1996), assim essa dimensão avalia a estrutura organizacional, destacando variáveis como a quantidade *per capita* de servidores, a realização de licitações e o atendimento aos cidadãos (GRIN *et al.*, 2018).

Por fim, a capacidade política diz respeito às habilidades para mediar conflitos e as demandas sociais (GRINDLE, 1996). Grin *et al.* (2018) destacam como canais para a realização dessa interlocução, os conselhos de políticas públicas e os consórcios.

Todos os municípios da RMBH participam de, pelo menos, um consórcio, com destaque para a área da saúde. Todavia, essas iniciativas de cooperação intermunicipal não favorecem a formação de uma coalizão metropolitana, haja vista que, além de serem destinados a setores específicos, também englobam municípios

que não compõem a RM. A título de exemplo pode ser citado o Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde (CIAS) que abrange 60 municípios, muito além do que os 34 da RMBH.

Por outro lado, o arranjo de governança da RMBH dispõe de dois órgãos colegiados a partir dos quais podem ser fortalecidas as capacidades políticas dos atores locais: a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM). Resta questionar sobre a efetividade desses espaços para munir os gestores de habilidades para gestar e implementar políticas públicas.

Xun, Ramesh e Howlett (2014), que descrevem a capacidade política como um conjunto de condições precedentes necessárias a um governo para que possa escolher e implementar, eficazmente, políticas públicas de modo a se alcançar o potencial adequado para se estabelecer um modo de governança. Portanto, mesmo com a existência de espaços para debate de demandas e alternativas de ação, será necessário tempo para que os gestores possam ser dotados das habilidades necessárias para formular políticas públicas que considerem as complexidades e singularidades de toda a região.

4.4.2 Policy Design e o Arranjo de Governança Metropolitana

Uma das vertentes impulsionadoras deste estudo foi identificar a materialização do processo de construção de políticas públicas metropolitanas, identificando e debatendo os elementos chave. Todavia, não foi possível atender a esta finalidade haja vista que a gestão da RMBH, escolhida para este processo, não é madura o suficiente para que fossem emergidos desenhos de políticas públicas que abarcassem o complexo ambiente em que estão imersas. Logo nas primeiras perguntas realizadas a partir do instrumento de coleta utilizado, essa situação já ficou evidente.

Perante a este contexto, alternativamente, buscou-se analisar como a abordagem do *policy design* poderia contribuir para a consolidação (futura) da gestão metropolitana, assim como identificar pontos críticos a serem mitigados para que possam ser formuladas políticas capazes de fomentar o desenvolvimento desse espaço.

O primeiro ponto de destaque é o caráter político que permeia a gestão da RM, a partir de processos de negociação de conflitos, alinhamento de expectativas e

confluência dos recursos disponíveis. Dilemas como a priorização de problemas e escolha dos instrumentos de implementação a serem empregados podem ser resolvidos a partir de aspectos técnicos, mas também políticas (PIERRE, 2022). No contexto analisado, a dimensão política ganha uma proporção ainda maior, principalmente devido à autonomia de cada esfera envolvida. A RMBH possui uma estrutura de governança propícia a realizar a conciliação entre aspectos políticos e técnicos. Destaca-se a existência da Agência de Desenvolvimento da RMBH, como órgão técnico, e pelo menos dois espaços de debate e deliberação majoritariamente políticas, a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM).

É importante ressaltar que, as decisões finais sobre o escopo de qualquer política, neste ambiente, serão advindas do debate político. Neste ponto é fundamental que os *designers* construam alternativas mais genéricas, haja vista que a decisão final caberá aos agentes políticos (LINDER e PETERS, 1984). O *policy design* não deve ser vislumbrado como uma “tarefa de escritório”, mas sim como um processo amplo que deve abranger diferentes *stakeholders*, inclusive representantes da sociedade civil (PIERRE, 2022).

O ator chave neste processo é a Agência de Desenvolvimento da RMBH, que tem atribuições técnicas, mas também uma atuação política importante para captar as percepções dos atores políticos na construção de alternativas para resolução dos problemas metropolitanos. A realização de ações de articulação de demandas e mediação de conflitos entre os municípios, confere ao órgão uma posição estratégica e favorável para realizar proposição de ações mais genéricas e que deixem espaço para as negociações políticas. Todavia, o órgão pode fazer proposições, contudo não tem essa atribuição como prerrogativa basilar. A responsabilidade de realizar o planejamento das FPICs é o CDDM que é composto, majoritariamente, por representações políticas, que dependerão do conhecimento que possuem ou do corpo técnico que está à sua disposição para propor políticas e programas públicos.

Tal fato pode conceder aos municípios mais populosos, com maior capacidade técnica e política e que possuem maior representatividade no CDDM, estão em uma posição privilegiada na construção do *design* das políticas metropolitanas. Os municípios de Belo Horizonte, Contagem e Betim são estas localidades. É essencial discutir sobre “quem” terá a prerrogativa de construir as políticas metropolitanas, visto

que, de acordo com Schneider, Ingram e DeLeon (2014) reproduz não somente a cultura institucional, mas também as construções sociais e as relações de poder.

Especialmente no que tange às relações de poder na RM, o formato institucional definido ao Conselho abre espaço para a manutenção da hegemonia dos municípios maiores sobre os menores também na composição das políticas metropolitanas. Por um lado, tal situação pode invisibilizar as demandas e interesses das pequenas localidades, bem como estimular um sentimento de desinteresse pelos seus gestores em relação às questões metropolitanas. Mas por outro lado, não considerar devidamente a importância dos municípios maiores (especialmente Belo Horizonte), pode inviabilizar a governança metropolitana, visto que a sua não adesão implicará, necessariamente, em um menor volume de recursos para composição de fundos e um impacto irrisório na dinâmica metropolitana das ações que forem propostas. Na década de 1990, o debate metropolitano era realizado, primordialmente, a partir de uma assembleia metropolitana, que se tornou inoperante por não considerar a relevância dos municípios maiores na composição dos seus membros (DRUMMOND e ANDRADE, 2013). Além disso, o conhecimento técnico e as habilidades comunicativas de quem projeta, são determinantes para a eficácia de um *policy design* (PETERS *et al.*, 2018).

Todavia, no intuito de evitar acentuar as rivalidades locais seria importante haver o fortalecimento da coordenação vertical, principalmente pela União. Mantendo a conjuntura federativa do Brasil (e não há indícios de que seja alterada no curto ou médio prazos) é improvável imaginar que as RMs constituam uma cultura de colaboração e construção de políticas públicas regionais sem um processo exógeno, pautado em estímulos financeiros e legais. A ausência de uma liderança governamental forte pode ocasionar confrontos, descoordenação, “desperdício de recursos, sobreposição de ações, redução dos ganhos de escala oriundos da coordenação federativa e prejuízos à garantia dos direitos sociais”, como destacam Abrucio *et al.* (2020, p. 672) ao relatarem a atuação do governo federal durante a pandemia.

Neste ambiente, a coordenação é especialmente importante em dois momentos relacionados à políticas públicas: na formulação e na implementação. No que tange à formulação, a coordenação pode ser fomentada por instrumentos mais ou menos complexos, a depender dos conflitos existentes no processo decisório (SOUZA, 2019).

A formulação de políticas envolve fatores diversos e decisões nem sempre racionais (HEIDER, 2007) baseadas na experiência, nos recursos, hábitos, interesses e contingências (DAVIES, 2004).

Mas para isso é necessário superar o histórico de distanciamento existente e que influenciou a cultura institucional do poder público no Brasil e que, de certo modo, influencia os formuladores de políticas públicas. Não há uma tradição, no Brasil, quanto ao planejamento e implementação de políticas públicas urbanas regionais capazes promover ações intersetoriais nas áreas de grande concentração populacional (GARSON, 2009). É importante considerar este histórico, pois para o desenvolvimento de *designs* de políticas públicas relativamente novas, como enseja o ambiente metropolitano nacional, o contexto importa. A criação de *designs* novos estão limitados à estrutura de formulação de projetos anteriores, bem como condições contextuais pré-existentes (HOWLETT *et al.*, 2015).

No que tange ao contexto é necessário ainda considerar que os *designers* devem saber analisar de forma adequada, de modo a conciliar o conteúdo das políticas com o ambiente, bem como perceber obstáculos e eventuais oportunidades (CONSIDINE, 2012; LEJANO e SHANKAR, 2012). Nesse ponto, faz sentido a existência de instâncias coletivas de análise e deliberação das ações públicas de cunho metropolitano, como a Assembleia Metropolitana e o CDDM, considerando que abarcam representantes do poder público e sociedade civil, dos governos municipais e estaduais, do poder executivo e legislativo. Essas instâncias poderão servir como agentes moduladores das políticas públicas metropolitanas, adequando-as às realidades locais e tornando-as mais palatáveis aos agentes envolvidos.

Porém, deve ser ressaltado que, somente a existência da estrutura não é suficiente, sendo necessária a efetiva aplicação de uma governança colaborativa. Para tanto, é necessário levar em consideração os diferentes posicionamentos dos atores envolvidos no processo, captar seus interesses e avaliar a viabilidade política das propostas que possam emergir (PETERS *et al.*, 2018; PETERS, 2020). Para isso, podem ser criados e/ou fortalecidos alguns instrumentos que garantam não somente a existência do processo participativo, como também a sua efetiva concretização.

Nesse sentido, Howlett e Lejano (2012) contribuem para a discussão ao destacarem a existência de dois conjuntos de instrumentos que envolvem o *policy design*: o substantivo (a escolha entre arranjos alternativos que podem resolver ou

abordar aspectos de um problema público) e o processual (conjunto de atividades que têm o intuito de fomentar algum tipo de acordo entre os responsáveis por formular, gerir e executar a alternativa escolhida).

Howlett (2008) relata que os instrumentos substantivos possuem um efeito na produção e entrega de bens e serviços à população, como por exemplo, a criação de agências (reguladoras, de apoio técnicos, dentre outras) e empresas políticas e administrativas, estímulos financeiros, regulamentações legais e ações de controle implementadas pelas agências. Já os instrumentos processuais têm o intuito de buscar o apoio às iniciativas governamentais a partir do gerenciamento das interações entre o Estado e a sociedade, assim pode ser citados como exemplos as parcerias público-privadas e a criação de instâncias de participação dos diversos *stakeholders* (HOWLETT, 2008).

Ao analisar a estrutura de governança da RMBH pode ser notada uma predileção à utilização de instrumentos substantivos, dos quais podem ser citados como principais: a existência de uma agência técnico-administrativa; a existência de leis e normas que incitam a criação órgãos e dispositivos e orientam as relações (especialmente o Estatuto da Metrópole e a Lei Complementar Estadual nº 89/2006); além dos incentivos financeiros que, mesmo não sendo aplicados na prática, são alvos apelos tanto da literatura quanto a partir dos relatos dos gestores públicos da RMBH.

Quanto aos instrumentos processuais, Howlett e Lejano (2012) salientam que podem afetar os resultados, de forma indireta, por meio da sua capacidade de influenciar os processos políticos. Esse tipo de ferramenta pode fomentar estilos de governos mais colaborativos, como ocorreu na administração pública do Canadá na década de 1990, com a ampliação da participação de diferentes grupos de interesse e tipos variados de parcerias público-privadas (HOWLETT e LEJANO, 2012).

Estes dois instrumentos citados, estão previstos no Estatuto da Metrópole. A lei destaca a gestão democrática como um dos seus princípios, assim devem existir instâncias colegiadas nos três níveis de governo, debates, audiências e consultas públicas, conferências e estarem previstos a possibilidade de formulação de projetos e programas de iniciativa popular (BRASIL, 2001; BRASIL, 2015). Sem qualquer detalhamento ou orientação, o Estatuto também prevê a possibilidade de se constituir parcerias público-privadas interfederativas, a partir do parágrafo X do artigo 9º.

Estes elementos não estão previstos por acaso neste instrumento de determinação da governança interfederativa. O próprio conceito de governança perpassa por uma concepção de condução da política em um ambiente de descentralização do poder central, o que enseja um processo de interação mais efetivo “com poderes locais, com atores da sociedade civil organizada, com os cidadãos de forma em geral, com os atores econômicos, enfim, todos os atores envolvidos na consecução de determinada política ou beneficiada por esta” (SANT’ANA, 2016, p. 105). A partir disso, busca-se uma distribuição de poder mais equilibrada, maior participação de atores públicos e privados no intuito de alcançarem objetivos comuns, fortalecimento da democracia representativa, maior transparência no poder decisório e a aplicação de um modelo menos vertical e mais horizontalizado, pautado na colaboração e na participação (PEREIRA, 2014).

Estabelecer modelos de governança nesses moldes, tem uma das suas vertentes explicadas pelo fato de o poder público, especialmente em nível local, apresentar dificuldades para atender, sozinho, as necessidades da população, demandando assim estabelecer cooperações com outros agentes públicos e/ou privados (ANTIER, 2005). Essa dificuldade foi relatada pelos gestores da RMBH, baseada em restrições financeiras e técnicas, de modo mais acentuado nos municípios de menor porte. Mas deve-se acrescentar ainda a dificuldade dos governos locais de RMs lidarem com problemas que transcendem seus limites territoriais, situação que intensifica o problema, pois um município, por mais bem aparelhado que seja, não terá capacidade para suprimir um problema de ordem metropolitana.

Os *designs* de políticas públicas que emergem deste contexto mais plural, tendem a ter uma maior aceitação social e a padecer menos com resistências. Contudo, existe uma linha tênue entre a concepção do que é interesse público e o que é interesse particular, especialmente quando se envolve grupos com forte poder econômico. Alguns estudos têm identificado que o poder público tem transferido a atores privados as suas prerrogativas de planejamento e gestão, urbana e metropolitana, o que ocasiona a reprodução do espaço urbano sob a concepção, excludente, do capital imobiliário (CARVALHO e PEREIRA, 2018).

Não existem orientações claras sobre como devem ser estabelecidas essas relações, especialmente com representantes do setor imobiliário, que é altamente interessado pelas questões referentes ao planejamento urbano. Por um lado, a

ausência de especificações legais, permite que cada governo local construa suas relações com base no contexto e na dinâmica do mercado local. Mas também abre espaço para que prevaleçam relações pouco republicanas entre o poder público e os representantes do poder econômico. Nesse sentido, Mendonça, Andrade e Diniz (2018) salientam que o ordenamento do espaço metropolitano depende de como e em que nível os governos controlam os interesses privados (particularmente o mercado imobiliário). Historicamente as áreas urbanas brasileiras foram organizadas a partir de um processo industrial-capitalista que relegou a população mais pobre para as áreas periféricas, sob condições de irregularidades urbanísticas e infraestrutura precária (MENDONÇA, ANDRADE e DINIZ, 2018).

O histórico de relacionamento com os interesses privados com o poder público no campo do planejamento urbano é obscuro e repleto de vícios e máculas que impuseram uma lógica de exclusão e ampliaram as desigualdades da sociedade brasileira. Isso quer dizer que se deve promover uma separação entre o poder público e o mercado? A resposta é não. Na verdade, é necessário criar e fortalecer mecanismos de gestão compartilhada entre governos, setor privado e a comunidade (MOTTA, 2015), especialmente porque estes são espaços conflituosos, que circunda um conjunto vasto de atores e escalas territoriais de poder (KLINK, 2009).

Nesse sentido, é necessário promover o desencadeamento de meios para que estes agentes possam contribuir para o desenvolvimento das áreas metropolitanas por meio de ações coletivas (MELCHIORS e CAMPOS, 2016). Além disso, é necessário que Estado não se exima das suas responsabilidades de promover o ordenamento do espaço urbano e nesta relação com o mercado, deve agir como “gestor-contratante”, enquanto o setor privado, como contratado (LACERDA e RIBEIRO, 2014).

No entanto, o processo de formação deste modelo de relações não acontece de forma natural, são necessárias ferramentas que direcionem as ações de cada ator ou grupo de agentes envolvidos. Sem desenvolver instrumentos de políticas que estejam diretamente relacionados aos resultados esperados corre-se um alto risco de manter os problemas perversos dessa relação, criando verdadeiras “panaceias universais” que desconsideram o contexto e sua influência na formação dos desenhos das políticas públicas (HOWLETT e LEJANO, 2012).

A abordagem do *policy design* propõe discutir, construir e aplicar esses instrumentos, bem como combinações de políticas que possam construir formas mais sofisticadas, melhor informadas e com um processo de deliberação e formulação de políticas públicas mais bem-sucedido (HOWLETT e LEJANO, 2012). Nesse sentido, as políticas podem ser mais ou menos democráticas a depender dos elementos processuais ou substantivos que compõem seu desenho (TURNBULL, 2022).

O contexto fragmentado das RMs brasileiras, demanda um conjunto coeso e sólido de ferramentas processuais, pois, além de orientar as relações entre Estado e sociedade, propiciam integração de políticas públicas. Para isso é necessário desenhar políticas públicas robustas e resilientes que persistam perante a fatores esperados (como pressões de grupos de interesses e alterações no quadro político, especialmente pela ocorrência de eleições) e inesperados (como crises políticas e econômicas e desastres naturais). Para elevar a robustez e resiliência são necessários instrumentos processuais no intuito de ampliar a sensibilidade do sistema em antever as tendências do ambiente à medida que evoluem (HOWLETT, 2019).

Assim, fundamentando-se em Lang (2016) foram apresentadas algumas propostas de aperfeiçoamento em relação aos instrumentos/ferramentas processuais de implementação já previstos a nível federal e estadual. Tais ferramentas foram pautadas a partir de quatro categorias: análises internas de políticas, mecanismos de avaliação e controle externos, provisões para futuras audiências públicas, e acesso, divulgação e disseminação de informações (Quadro 19).

Quadro 19. Propostas de Instrumentos Processuais para a RMBH (continua)

Ferramentas Processuais	Instrumentos Previstos em Nível Federal	Instrumentos Previstos em Nível Estadual	Sugestões de Aperfeiçoamento
Análises internas de políticas	As políticas públicas devem ser elaboradas a partir das diretrizes dispostas no PDUI, mas não há definições sobre a análise das políticas públicas.	Fica a cargo de duas instâncias colegiadas (a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano - CDDM) e da Agência de Desenvolvimento da RMBH.	Estimular o diálogo e o intercâmbio de informações entre burocratas de médio escalão e do nível de rua. A burocracia intermediária representa o elo entre os gestores do alto escalão, responsáveis por tomar as decisões, e os seus executores (OLIVEIRA, LOTTA e NUNES, 2019). Estes agentes propiciam a articulação e fomentam as relações entre atores diversos (HUISING e SILBEY, 2011) além de, em boa parte, serem cargos ocupados por concursados e que portanto estão menos expostos às volatilidades do ciclo político.

Fonte: adaptado de Lang (2016).

Quadro 19. Propostas de Instrumentos Processuais para a RMBH (continua)

Ferramentas Processuais	Instrumentos Previstos em Nível Federal	Instrumentos Previstos em Nível Estadual	Sugestões de Aperfeiçoamento
Mecanismos para avaliação e controle externos	Os mecanismos de controle social devem ser elaborados por cada estado.	Não são previstos mecanismos de controle externo para além das audiências públicas e instâncias colegiadas.	<p>Promover audiências de forma sistematizada, de forma a manter o debate dos problemas metropolitanos em evidência;</p> <p>Promover ações de capacitação em meio às representações da sociedade civil no intuito de qualificar o debate e fomentar o surgimento de iniciativas inovadoras.</p> <p>Identificar e fortalecer associações da sociedade civil com capacidade para atuar frente a problemas metropolitanos comuns à região (segurança, saúde, educação...), no intuito de se criar “espaços de ação inventados” cujas discussões transcendem os ambientes de participação formais (espaços de ação convidados) (MIRAFTAB, 2016, p. 368) e que podem estimular o sentimento de pertencimento à RM.</p>
Provisões para futuras audiências públicas	É prevista a realização de audiências públicas para situação de discussão sobre a criação de uma RM e na elaboração dos PDUIs.	<p>São previstas a realização de Conferências Metropolitanas, cuja previsão de realização é cada dois anos (período ao qual são eleitos, na conferência, os representantes da sociedade civil no CDDM).</p> <p>Em meio ao processo de atualização do PDDI também é prevista a realização de audiências públicas, a serem convocadas em momentos específicos.</p>	O EM preconiza que devem haver audiências em todos os municípios da RM, todavia o plano de trabalho para atualização do PDDI não garante o atendimento desse item. Também é necessário constituir uma memória do processo de planejamento, bem como a divulgação dessas informações, permitindo um conhecimento dos processos em geral (CARMO e MOREIRA, 2020)

Fonte: adaptado de Lang (2016).

Quadro 19. Propostas de Instrumentos Processuais para a RMBH (continuação)

Ferramentas Processuais	Instrumentos Previstos em Nível Federal	Instrumentos Previstos em Nível Estadual	Sugestões de Aperfeiçoamento
Acesso, divulgação e disseminação de informações	Prevê a formação de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, a depender das prioridades previstas nos instrumentos de planejamento e orçamento (Plano Plurianual - PPA e Lei Orçamentária Anual - LOA).	Prevê a constituição, manutenção e disseminação de informações necessárias ao planejamento e elaboração de programas somente sob a tutela da Agência de Desenvolvimento da RMBH.	Existe uma hierarquia de informações nestes territórios, porque nenhuma cidade dispõe de informações em volume equivalente à metrópole (SANTOS, 1993). Desse modo, a partir da cidade central poderia ser constituído um sistema de informações metropolitanas compartilhado entre todos os municípios.

Fonte: adaptado de Lang (2016).

Ressalta-se que as ferramentas propostas necessitam de recursos financeiros, humanos e técnicos, no intuito de sustentar as políticas perante contextos de mudanças ou ainda formular políticas que possam neutralizar obstáculos antes de serem iniciadas (DOZ e KOSONEN, 2014).

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese foi desenvolvida com o propósito de analisar os arranjos, as relações e os espaços que permeiam a dinâmica da governança metropolitana e identificar os elementos da abordagem teórica do *policy design* que podem fomentar ações que visem a sua consolidação.

O primeiro ponto analisado foi a estrutura de governança existente no contexto da RMBH. A existência de um modelo de arranjo é vital para a gestão metropolitana, considerando que nos espaços de discussão e deliberação criados são salientadas mazelas e situações conflituosas cuja resolução perpassa pela coletividade.

Os municípios individualmente não possuem capacidade para elaborar e implementar todas as políticas públicas (ABRUCIO, SANO e SIDOW, 2011), e mesmo a existência de um arranjo de governança, por si só, não garante que serão geradas políticas com alto potencial de efetividade. Elementos como a falta de robustez institucional, a sazonalidade eleitoral e a ausência de vontade política dos gestores

locais são elementos fragilizam e desarticulam esses arranjos (HEIDRICH, CAMPOS e LUI, 2021)

Nesse aspecto, a abordagem do *policy design* contribui na medida em que dá enfoque à aspectos primordiais para o delineamento das políticas públicas. Todavia esse enfoque deve considerar não somente o conteúdo da política em si, mas também as restrições e oportunidades permeiam o ambiente (CONSIDINE, 2012; LEJANO e SHANKAR, 2012), especialmente das medidas políticas, que devem ser identificadas e articuladas de acordo com o modelo de governança presente (HOWLETT, 2014b). Todavia, é preciso ressaltar que o sucesso nessa empreitada depende da capacidade política individual para compreender interesses e analisar a viabilidade política das ações (PETERS *et al.*, 2018).

A discussão da abordagem do *policy design* também tangencia o fenômeno das disparidades entre as RMs do país, isso em termos de capacidade de construção de políticas públicas. A elaboração de metodologias para formulação de políticas metropolitanas baseadas nos princípios do *policy design* fomentar e interiorizar uma cultura de aperfeiçoamento das estratégias de ação dos governos locais.

Ressalta-se que o intuito dessa proposição não é de criar um modelo nacional de debate de políticas nos diferentes arranjos de governança, até porque as condições, os critérios e os espaços para o debate das demandas metropolitanas são estabelecidos em cada região.

Outro fator positivo seria a redução das disparidades técnicas, sociais e financeiras entre as RMs. Técnicas porque as RMs menores passariam a ter uma orientação mais clara para elaborar e conduzir suas políticas. Sociais, visto que as possibilidades de as políticas ter maior efetividade seriam ampliadas a todos. E financeiras, visto que as RMs menores teriam a oportunidade de desenvolverem produtos mais robustos e teriam maior facilidade para acessar recursos estaduais e federais disponíveis.

Elucidados os aspectos da estrutura de governança metropolitana, buscou-se compreender o processo de articulação e os espaços de atuação coletiva nas áreas de interesse comum entre os governos locais.

De modo preliminar é preciso considerar alguns aspectos inerentes às RMs que potencializam a complexidade da sua gestão e determinam o tipo de ambiente disponível para formação do *policy design*. Isso é necessário porque o ambiente sob

o qual se concebe o *policy design* tem influência tanto na sua atividade de construção quanto na eficácia das políticas que dela emerge (PETERS, *et. al*, 2018).

A fragmentação é o primeiro aspecto a ser considerado, pois é a adversidade/característica da gestão metropolitana mais retratada na literatura, tanto nacional quanto internacional. Além disso, é uma situação recorrente que, mesmo ocorrendo em gradações diversas, não se distingue pela capacidade econômica e financeira dos agentes locais. Aliado a este fenômeno, o contexto de desagregação influencia a governança metropolitana. A governança metropolitana é determinada pela natureza das estruturas de governança em relação aos níveis de fragmentação ou consolidação, grau e nível de controle sobre as funções urbanas e grau de formalidade ou informalidade na coordenação das unidades metropolitanas. (GOMEZ-ALVAREZ, RAJACK e LÓPEZ-MORENO, 2017, pg. 20).

Relacionado à fragmentação está a falta de legitimidade das decisões pelas instâncias metropolitanas. Lefèvre (2008, p. 158) considera este fator como principal empecilho para a governança metropolitana, haja vista que não são “territórios de referência” para a sociedade. A legitimidade, em termos democráticos, diz respeito à aceitação de um sistema de ordem política por aqueles que estejam restritos por suas decisões (KLAUSEN e SWEETING, 2004), fato que traz em voga o contexto daqueles que, em conjunto, formam as RM’s: os municípios.

Os municípios brasileiros possuem autonomia, de forma explícita e expressa na Carta Magna do país, e não se evidenciam quaisquer movimentos no campo político em prol da sua revogação. Desse modo, são necessárias negociações e acordos para que se estabeleçam as bases de uma provável governança metropolitana.

A despeito de ser uma abordagem gestada em um contexto de busca pela racionalidade pura em meio ao “caos” do debate político, os fundamentos do *policy design* foram revisitados e se tornou cada vez mais frequente o reconhecimento do seu caráter subjetivo. Tal reconsideração, expressa por estudos como Dryzek e Ripley (1988), Adachi (2011), Howlett (2011), Howlett (2014a), Hoppe (2018) e Pierre (2022), permite relacionar a abordagem do *policy design* a este complexo ambiente da governança metropolitana.

A competição política entre atores com expectativas concorrentes são recorrentes em ambientes democráticos de governança, situação que amplia as

incertezas e demanda maior capacidade para projetar políticas (HEAD, 2022). É nesta lacuna que a abordagem do *policy design* pode ser inserida e contribuir não só para que sejam construídas políticas públicas melhor elaboradas, mas também favorecer a sua legitimidade no âmbito metropolitano.

Os *designs* são construídos a partir de movimentos de disputas e acordos entre atores políticos (ADACHI, 2011) e tem a capacidade de afetar a opinião pública e dos grupos de elite, influenciam as construções sociais em relação aos públicos-alvo e distribuem poder político e legitimidade dos diferentes sistemas de conhecimento (SCHNEIDER, INGRAM e DELEON, 2014). Essa legitimidade advém a partir do entrelaçamento entre os discursos políticos e técnicos que, quando estão alinhados, podem robustecer o apelo e a justificativa por determinada política. Nesse âmbito, se resgata o estudo de Chindarkar, Howlett e Ramesh (2017) que abordam os espaços do *policy design* a partir do grau de preocupações técnicas e políticas. Segundo os autores, as políticas são eficazes quando contemplam as preocupações tanto políticas quanto técnicas (CHINDARKAR, HOWLETT e RAMESH, 2017).

Ao analisar o contexto da prática da governança metropolitana, verifica-se os relatos dos gestores da RMBH que demonstram uma tendência de valorização às argumentações técnicas. Tal situação fica clara ao serem analisados os relatos do Quadro 15 (pg. 133), no qual são listadas críticas à discursos ideológicos e se aponta a necessidade de se pautar em critérios técnicos ou mesmo híbridos (técnicos e políticos).

Acreditar que deve haver a prevalência dos discursos técnicos no ambiente em que se encontra a governança das RMs brasileiras, imerso em antagonismos, não parece ser factível. O engajamento das autoridades locais e a conscientização da classe política são essenciais para que o planejamento metropolitano seja concretizado (MELCHIORS e CAMPOS, 2016; ARAGÃO, 2018). Desse modo, não se poderia desprezar o debate político. Trata-se de transvestir as argumentações políticas de assessorios de ordem técnica, no intuito de aumentar sua capacidade de convencimento dos atores envolvidos e ampliar as chances de se obter consensos. Nesse aspecto, os *designers* contribuiriam para robustecer os discursos políticos, haja vista que a política e a análise estão integradas (DRYZEK e RIPLEY, 1988).

A partir da redução destes conflitos, as possibilidades de se obter maior integração entre os atores metropolitanos são ampliadas. Estudos em instituições

transfronteiriças apontaram que os órgãos responsáveis por promover a integração entre políticas públicas o fazem a partir dos estímulos que propiciam os agentes envolvidos terem maior foco na formulação (JOCHIM e MAY, 2010). Dessa maneira, o *policy design* busca maior integração e coerência na construção das políticas por considerar os diferentes contextos que influenciam as políticas públicas e a partir do estabelecimento de instrumentos que influenciam as relações entre os atores (PETERS e FONTAINE, 2022).

Após a análise dos espaços e das relações entre os atores locais, foram exploradas as possíveis interações existentes entre os governos locais e os governos estadual e federal. Primeiro é necessário salientar que, historicamente, os governos locais não tiveram uma participação efetiva no processo de planejamento das RMs no país, sendo este, fruto de intervenções verticais, ora do governo federal ora dos governos estaduais (ARRAIS, 2012; BLANCO JÚNIOR, 2022).

Entre as décadas de 1970 e 1980, o governo federal foi ator predominante, criando as primeiras RMs do país e fomentando as principais ações de âmbito regional. A partir da década de 1990 este protagonismo é transferido aos governos estaduais, que passaram a ter a prerrogativa de criar RMs e orientar as práticas de gestão e planejamento regionais.

No âmbito da RMBH, o governo estadual permanece como uma figura preponderante por meio da sua participação nos órgãos colegiados, no financiamento do FDM e da atuação da Agência de Desenvolvimento da RMBH, que é um órgão vinculado à estrutura estadual. Todavia, a esfera federal não foi mencionada pelos gestores participantes deste estudo como um ator que estabelece ações que favoreçam a governança metropolitana.

Essa ausência, porém, faz diferença. O governo federal continua sendo o grande agente de arrecadação de tributos e, portanto, a principal fonte de recursos para que grande parte dos municípios do país possam executar políticas públicas. Todavia, essa captação de recursos, em grande medida, acontece de forma individual, o que favorece o acirramento de rivalidades e mantém um clima disputa entre os governos locais.

Também é importante ressaltar que, cada vez mais os estados, que sustentam a maior parte dos investimentos metropolitanos, estão caminhando rumo a uma situação de esgotamento da sua capacidade de endividar (MARTINS e COSTA,

2021), fato que pode comprometer ainda mais o financiamento metropolitano. A realidade é que “não tem como chegar a soluções metropolitanas, sobretudo de financiamento, apenas com a articulação entre municípios e estados”, o papel da União é fundamental nesse sentido (IPEA, 2019, p. 43).

Este modelo de atuação compartilhada também pode reduzir as disparidades entre as necessidades e os recursos disponíveis entre municípios de regiões metropolitanas (KÜBLER e ROCHAT, 2019) à medida que tem a capacidade de arrefecer as disputas por recursos, por exemplo. Obviamente, situações conflituosas continuarão ocorrendo, principalmente porque vivenciamos um federalismo que é conflituoso em sua natureza (ABRUCIO, 2005), porém poderá haver uma aproximação frente a cenário de equilíbrio entre cooperar e competir.

A redução dessas desigualdades poderá conduzir a uma maior solidez dos arranjos metropolitanos, visto que estes representam apenas um pacto entre atores e que, portanto, são suscetíveis a revisão quando não se chega a um acordo em relação à capacidade de contribuição de cada município e as suas necessidades (MARTINS e COSTA, 2021). Cabe às esferas estadual e federal fomentarem a mitigação dessas desigualdades, haja vista sua maior capacidade de estabelecer articulações entre os atores, bem como prover e direcionar investimentos.

Ressalta-se ainda que essas desigualdades devem ser reduzidas a partir de estratégias sustentáveis, que estimulem os municípios a ampliarem suas bases de arrecadação próprias. Isso é importante porque, como destacado por Meza (2019), a probabilidade de ocorrer cooperação intermunicipal nas RMs é reduzida nas situações em que os governos locais são mais dependentes das esferas supralocais.

O último elemento proposto nesta tese, teve o intuito de abordar os pontos de interseção entre o *policy design* e o contexto das RMs. Méndez e Villagran (2022) destacaram três dimensões para que pudesse ser examinado o *policy design*: o tipo de *design*, a intencionalidade dos *designers*; e os tipos de ferramentas de implementação. A segunda dimensão (intencionalidade de intenção) seria analisar o grau de intencionalidade envolvido na construção do *design*. Por essa dimensão o *policy design* pode ser compreendido como uma iniciativa para integrar: concepções distintas de problemas públicos; os mecanismos e ferramentas a serem empregados; os valores aceitos ou previstos para avaliar os resultados (PETERS e FONTAINE, 2022).

Ao propor a formação de um arquétipo composto por elementos concretos para a formação de políticas públicas, essa abordagem oportuniza aos gestores materializarem os resultados de discussões que, por vezes, permanecem apenas em discursos e narrativas abstratas que, mesmo tendo a sua relevância, transmitem uma sensação de improdutividade e promovem a desmobilização de determinados atores. Essa percepção foi identificada a partir de relatos dos gestores municipais da RMBH, sobre reuniões de conselhos metropolitanos e audiências públicas.

No entanto é preciso frisar que, mesmo a concepção de uma política pública amparada pela abordagem do *policy design* pode espelhar preferências ideológicas dos líderes políticos, como foi destacado por Pierre (2022). Nesse sentido, caberá aos *designers* proporem alternativas (especialmente de ferramentas/instrumentos de implementação) que possam ser consideradas satisfatórias (LINDER e PETERS, 1984).

Outro fator importante que a análise da literatura do *policy design* poderia suscitar para consolidar a governança metropolitana diz respeito à sua capacidade de tornar as políticas públicas mais robustas e resilientes. Tornar as políticas menos suscetíveis às mudanças bruscas e com maior capacidade de resistirem a períodos de turbulência pode evitar que todo o processo de análises, negociações, consensos e construções coletivas se percam a cada renovação de gestores ao final dos ciclos políticos. Os gestores passam e as políticas públicas (se os benefícios excederem os dispêndios) permanecem.

É possível ampliar a robustez e a resiliência das políticas públicas em contextos em que as mudanças são, em sua grande monta, conhecidas, haja vista que em determinados casos os efeitos gerados podem demandar um longo tempo para recuperação ou serem irreversíveis (CAPANO e WOO, 2017). No caso da governança metropolitana, a alternância de gestores é uma mudança relevante e conhecida, cujos efeitos danosos poderiam ser mitigados.

Esse caráter de consistência e perenidade das políticas metropolitanas poderá ser obtido a partir da determinação de instrumentos/ferramentas de implementação. Nesse sentido, no presente estudo, foram propostas ferramentas processuais no intuito de contribuir com a continuidade das políticas. Essas propostas foram dispostas no Quadro 22 (pgs. 159 e 160) e foram distribuídas nas seguintes categorias: análises

internas de políticas; mecanismos para avaliação e controle externos; provisões para futuras audiências públicas; e acesso, divulgação e disseminação de informações.

O estabelecimento de um conjunto de ferramentas coeso em relação aos fins propostos reduz a possibilidade de se criar “panaceias universais” que desconsideram as influências do ambiente na formação do desenho das políticas (HOWLETT e LEJANO, 2012). Em ambientes com elevado potencial de discursos sem estarem lastreados na realidade os riscos de surgirem instrumentos “miraculosos” são maiores.

Outro aspecto a ser abordado é sobre a efetividade das políticas metropolitanas, que também são obtidos a partir dessas ferramentas. Howlett e Rayner (2007) conceituaram essas ferramentas como sendo técnicas de governança que utilizam recursos estatais para alcançar os objetivos. Em suma, são incentivos ou restrições com a capacidade de induzir os atores envolvidos (implementadores e/ou públicos alvo) a seguirem os rumos pré-estabelecidos nas políticas.

Em suma, a abordagem do *policy design* contribui para a consolidação da governança metropolitana a partir de elementos que orientam o debate político. O processo de construção das políticas públicas neste formato confere bases mais sólidas aos discursos políticos, elevando sua capacidade de obter consensos e, como consequência, reduzir a fragmentação e ampliar a legitimidade das decisões. Estes são elementos centrais que podem desencadear uma série de externalidades positivas como: o surgimento de políticas públicas mais robustas, resilientes e efetivas no alcance dos seus resultados; a promoção da integração das ações entre os agentes públicos locais; e ainda reduzir as disparidades entre os municípios das RMs.

O presente estudo lançou bases para fomentar o debate da governança metropolitana a partir de uma lente mais instrumental, porém sem subestimar a capacidade do discurso político de ser preponderante nas decisões sobre a formulação de políticas. Nesse sentido, tem-se como sugestão para estudos futuros a análise das discussões de órgãos colegiados metropolitanos em meio aos processos de deliberação sobre as políticas públicas regionais. Quais discursos prevaleceram? Quais as bases para os argumentos? Houveram consensos? O desenho da(s) política(s) resultante(s) são coerentes em relação aos seus elementos constituidores?

Adicionalmente, propõe-se que seja analisada a implementação de uma política metropolitana no intuito de relacionar seus sucessos e fracassos, bem como identificar

os pontos que, um processo pautado pela abordagem do *policy design*, poderiam ser aperfeiçoados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, PR, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L. et al. Combate à Covid 19 sob o Federalismo Bolsonaroista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul. - ago. 2020.

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, nov./dez. 2013.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SIDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. **Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo, SP: Annablume, 2011. Cap. 1.

ABRÚCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. New York, US: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010. Cap. 7, p. 197-234.

ABRÚCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro. In: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. **Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. Cap. 3, p. 47-68.

ACEY, C. S. Silence and Voice in Nigeria's Hybrid Urban Water Markets: implications for local governance of public goods. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 43, n. 2, p. 313-336, nov. 2018.

ADACHI, Y. The Process of Policy Design. **Seisaku-Souzou-Kenkyu**, v. 5, p. 61-74, 2011.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Managing in Network Settings. **Policy Studies Review**, v. 16, n. 1, p. 19-41, 1999.

AGUILERA, S. L. V. U. et al. Articulação entre os níveis de atenção dos serviços de saúde na Região Metropolitana de Curitiba: desafios para os gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 47, n. 4, p. 1021-1039, abr. 2013.

AHREND, R. et al. Why Metropolitan Governance Matters and How to Achieve It. In: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., et al. **Steering the Metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development**. Washington: IDB, 2017. Cap. 1, p. 51-60.

ALFONSIN, B. D. M. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 69-98.

ALFONSIN, B. D. M. et al. Das Ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

ALMEIDA, L. D. S. B. et al. Limites e Desafios da Integração Metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: CLEMENTINO, M. D. L. M. **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015. Cap. 9, p. 295-324.

ALMG. Lei Complementar nº 89 de 12 de janeiro de 2006. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 2006. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/89/2006/?cons=1>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

ALMG. Lei Complementar nº 107, de 12/01/2009. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 2009. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/107/2009/?cons=1>>. Acesso em: 25 mar. 2023.

ANDERSON, C. W. Comparative Policy Analysis. **Comparative Politics**, v. 4, n. 1, p. 117-131, oct. 1971.

ANDERSSON, M. **Metropolitan Regions as Governance Systems: unpacking metropolitan governance for sustainable development**. Bonn-DE; Eschborn-DE: GIZ; UN-Habitat, 2015.

ANDERSSON, M. Metropolitan Governance: the new normal for improved quality of life. In: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., et al. **Steering the Metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development**. Washington, US: IDB, 2017. p. 73-85.

ANP, A. N. D. P. G. N. E. B. Royalties. **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>>. Acesso em: 1 jul. 2022.

ANTIER, G. **Les stratégies des grandes métropoles: enjeux, pouvoirs et aménagement**. Paris, FR: Armand Colin, 2005.

ARAGÃO, T. A. Pioneirismo na Gestão Compartilhada: considerações sobre a experiência da região metropolitana de Belo Horizonte. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, v. 4, 2018. Cap. 6, p. 197-216.

ARAGÃO, T. A. Pioneirismo na Gestão Compartilhada: considerações sobre a experiência da região metropolitana de Belo Horizonte. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, v. 4, 2018. Cap. 6, p. 197-216.

ARAGÃO, T. A. A Regulação do Mercado Imobiliário e Política Habitacional no Rio de Janeiro. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 765-791, maio/ago. 2022.

ARENAS, J.  . D.  La Coordinación Intergubernamental es suficiente para Construir una Gobernanza en América Latina? El caso de México. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. **Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contempor neas desde una perspectiva comparada**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro IPEA, 2022. Cap. 3, p. 77-114.

ARMBH. Espaço Plano Diretor. **Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte**, 2023. Disponivel em:

<<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/espaco-plano-diretor/>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

ARRAIS, T. A. As Receitas Públicas Municipais e a Funcionalidade da Integra o Espacial em Ambientes Metropolitanos. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia/MG, v. 26, n. 2, p. 201-220, mai./ago. 2014.

ARRAIS, T. P. A. A Escala de Análise Metropolitana em Questão: considera es sobre o processo de metropoliza o. **Revista do Departamento de Geografia - USP**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, dez. 2012.

ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centraliza o no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar 445 de 21 de julho de 2008. Reorganiza a Estrutura Organizacional Básica do Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN e dá outras providências**. Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Vitória. 2008.

ATLAS BR.  ndice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2013. Disponivel em:

<<http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

AZEVEDO, S. D.; MARES GUIA, V. R. Os Dilemas Institucionais da Gestão Metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. D. Q., et al. **Metr poles: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metr poles: INCT, 2015. p. 97-110.

AZEVEDO, S. D.; MARES GUIA, V. R. D. A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista de Administra o Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 34, n. 4, p. 105-132, jul./ago. 2000.

AZEVEDO, S. D.; MARES GUIA, V. R. D. A Trajetória da Gestão Metropolitana de Belo Horizonte, (RMBH). In: ANDRADE, L. T. D.; MENDONÇA, J. G. D.; DINIZ, A. M. A. **Belo Horizonte: transforma es na ordem urbana**. 1^a. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metr polis, 2015. Cap. 11, p. 359-389.

BACKER, N. F. The Problem of the Metropolitan Area or Region. **The University Journal of Business**, v. 5, n. 1, p. 35-52, jan. 1927.

BALI, A. S.; RAMESH, M. Assessing health reform: studying tool appropriateness & critical capacities. **Policy and Society**, v. 38, n. 1, p. 148-166, 2019.

BARRETO, C. P.; BARRETO, J. C.; MELLO, V. Arranjo de Governança Interfederativa no Planejamento Metropolitano de Pernambuco: interpretando o Estatuto da Metr pole. In: MARGUTTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metr pole**. Brasília, DF: IPEA, v. 4, 2018. p. 347-366.

BARTZ, C. R. F.; TURCATO, J. C.; BAGGIO, D. K. Governança Colaborativa: um estudo bibliométrico e conceitual da última década de publicações. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Mafra, v. 9, n. 1, p. 800-817, jan./dez. 2019.

BATAKIS, S. A.; NARODOWSKI, P. Argentina: las dificultades para avanzar en la agenda metropolitana. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. **Gobernanza Metropolitana en America Latina: un panorama de las experiencias contempor neas desde una perspectiva comparada**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: IPEA, 2022. Cap. 1, p. 25-48.

BELICZAY, E. **Urban Regeneration in Budapest**. Institute for Transportation & Development Policy (ITDP). Budapest, HU, p. 47. 2009.

BENNETT, N.; LEMOINE, G. J. What VUCA really means for you. **Harvard Business Review**, v. 92, n. 1/2, jan./feb. 2014.

BISWAS, A. Establishing metropolitan governance and local governance simultaneously: lesson from India's 74th Constitutional amendment act. **Journal of Urban Management**, v. 9, n. 3, p. 316-330, sep. 2020.

BISWAS, A.; MAURYA, K. K. Governance and Institutional Framework for Smart Cities in India. In: MUGAMBWA, J.; KATUSIIMEH, M. W. **Handbook of Research on Urban Governance and Management in the Developing World**. Hershey, US: IGI Global, 2018. p. 50-83.

BITOUN, J.; MIRANDA, L.; SOUZA, M. A. Recife: metrópole regional, periférica, incompleta e desigual. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metr poles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. 1^a. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metr poles, 2018. Cap. 4, p. 111-140.

BLANCO JÚNIOR, C. Regiones Metropolitanas en Brasil: avances y retos en el planeamiento y la gobernanza de un territorio de desigualdades post estatuto de la metrópoli. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. **Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contempor neas desde una perspectiva comparada**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: IPEA, 2022. Cap. 2, p. 49-76.

BLUMENFELD, H. On the Growth of Metropolitan Areas. **Social Forces**, v. 28, n. 1, p. 59-64, oct. 1949.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. 7ª. ed. Madrid: Taurus, 2004.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. 7ª. ed. Madrid, ES: Taurus, 2004.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. Policy Design for Policy Coordination. In: PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research Handbook of Policy Design**. Cheltenham, UK; Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 2022. Cap. 21, p. 351-371.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. O Impasse na Aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá-PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo/SP, v. 21, n. 1, p. 45-62, jan./abr. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto - Presidência da República**, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 abril 2022.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. **Planalto**, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 15 abril 2022.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 Rio de Janeiro**. Supremo Tribunal Federal - STF. Brasília, p. 310. 2013.

BRASIL. Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015. **Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos**, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015.. **Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos**, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 23 abril 2022.

BRASIL. Contas Anuais. **Siconfi - Secretaria de Tesouro Nacional**, 2021. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;jsessionid=zIM6doRReHvdHwEtdAvmtga4.node1>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL, T. D. C. D. U. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, v. 2, 2014.

BREDARIOL, M. A. O Local Subordinado ao Global: reflexo da guerra dos lugares/guerra fiscal na Região Metropolitana de Campinas (SP). **Revista Cerrados**, Montes Claros, v. 15, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2017.

BRESSERS, H. T. A.; O'TOOLE, L. J. Instrument Selection and Implementation in a Networked Context. In: ELIADIS, P.; HILLS, M. M.; HOWLETT, M. **Designing Government: From Instruments to Governance**. Montreal, CA: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 132-153.

BRIASSOULIS, H. Analysis of Policy Integration: conceptual and methodological considerations. In: BRIASSOULIS, H. **Policy Integration for Complex Environmental Problems: the example of Mediterranean Desertification**. 1. ed. London: Routledge, 2005. Cap. 2.

BRUGUÉ, J.; CARMONA, R. G. La Dimensión de la Promoción Económica: el marco conceptual. In: BRUGUÉ, J.; CARMONA, R. G. **Gobiernos Locales y Políticas Públicas: bienestar social, promoción económica y territorio**. Barcelona, ES: Ariel España, 1998. p. 117-132.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: propositions from the literature. **Public Administration Review**, v. 66, n. Special Issue, p. 44-55, dec. 2006.

BULCÃO, L. G.; ALBANO, H. D. A. O Gerenciamento de Resíduos Sólidos na Região Metropolitana II do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, Recife/PE, v. 4, n. 2, p. 75-85, mai./ago. 2010.

CAF, C. A. D. F. Cidades Estatales. Diez textos fundamentales. In: CAF, C. A. D. F. **Cidades Estatales. Diez textos fundamentales**. Buenos Aires, AR: CAF, 2015.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes de Governança das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 1, p. 1 - 29, jul. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Atividade Legislativa. Projetos de Lei e Outras Proposições. **Câmara dos Deputados**, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>>. Acesso em: 5 mai. 2021.

CAPANO, G. Government Continues to do its job: a comparative study of governance shifts in the higher education sector. **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1622 - 1642, 2011.

CAPANO, G. Policy design spaces in reforming governance in higher education: the dynamics in Italy and the Netherlands. **High Educ**, v. 75, p. 675-694, 2018.

CAPANO, G.; WOO, J. J. Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal. **Policy Sciences**, v. 50, p. 399-426, jan. 2017.

CÁRDENAS, M. Capacidad Estatal en América Latina. In: CAF, C. A. D. F. **Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales**. Buenos Aires, AR: CAF, 2015. p. 59-106.

CARDOSO, R. V.; MEIJERS, E. J. Secondary Yet Metropolitan? The Challenges of Metropolitan Integration for Second-Tier Cities. **Planning Theory & Practice**, v. 18, n. 4, p. 616-635, 2017.

CARMO, J.; MOREIRA, T. Articulações Metropolitanas, Políticas Municipais: desafios e avanços do planejamento territorial na Região Metropolitana de Curitiba (Brasil). **EURE**, Santiago, CL, v. 46, n. 139, p. 29-45, sep. 2020.

CARRIÇO, J. M.; SALEME, E. R. Dos Planos Municipais ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pela Região Metropolitana da Baixada Santista. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco**. Brasília: IPEA, v. 4, 2018. Cap. 10, p. 297-322.

CARVALHO, I. M. M. D.; PEREIRA, G. C. Salvador: transformações de uma metrópole da periferia. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metrópoles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2018. p. 141-169.

CARVALHO, S. N. D. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, out./dez. 2001.

CASTRO, É. D. Prefácio. In: CLEMENTINO, M. D. L. M.; ALMEIDA, L. D. S. B. **Governança de Regiões Metropolitanas: contribuições à luz do Estatuto da Metrópole**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2021. p. 11-14.

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**, Rio de Janeiro, RJ, v. 16, n. 1, p. 14-34, jan./mar. 2018.

CDDM. Deliberação Normativa nº 5 de 29 de junho de 2010. **Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano - CDDM**, 2010. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Institui-CTMOB.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CENECORTA, A. I. Governabilidade na Zona Metropolitana do Vale do México (ZMVM). In: RIBEIRO, L. C. D. Q., et al. **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 231-256.

CENSO. Panorama. **Censo 2022**, 2022. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em: 5 set. 2023.

CÉSAR, P. S. M. Competências Constitucionais do Sistema Federativo envolvendo Funções Públicas de Interesse comum em Regiões Metropolitanas. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 3, p. 141-157, jul./set. 2017.

CHAFFIN, B. C.; CRAIG, R. K.; GOSNELL, H. Resilience, Adaptation, and Transformation in the Klamath River Basin Social-Ecological System. **Idaho Law Review**, v. 51, n. 1, p. 157-193, 2015.

CHANDLER, J. A Rationale for Local Government. **Local Government Studies**, Birmingham, UK, v. 36, n. 1, p. 5-20, feb. 2010.

CHINDARKAR, N.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Conceptualizing Effective Social Policy Design: Design Spaces and Capacity Challenges. **Public Administration and Development**, v. 37, n. 1, p. 3-14, feb. 2017.

CHINDARKAR, N.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Designing Social Policies: design spaces and capacity challenges. In: PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research Handbook of Policy Design**. Cheltenham, UK; Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 2022. Cap. 19, p. 323-338.

CHIQUETTO, J. B. et al. Ozone Pollution and Urban Mobility: scenarios in the São Paulo megacity. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 00082, p. 1-21, 2020.

CHUDNOVSKY, M. Introducción. Por qué "capacidades estatales" y esta selección para comprenderlas. In: CAF, C. A. D. F. **Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales**. Buenos Aires, AR: CAF, 2015. p. 15-24.

CIALDINI, A. S.; AFONSO, J. R.; LEÃO, S. D. S. S. Finanças Públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRÚCIO, F. L. **Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. Cap. 3, p. 125-169.

CLARO, J. A. C. D. S.; NOGUEIRA, C. S. O Desenvolvimento Urbano e Desordenado da Região Metropolitana da Baixada Santista: as implicações socioambientais. **Revista da Micro e Pequena Empresa FACCAMP**, Campo Limpo Paulista/SP, v. 7, n. 1, p. 81-99, jan./abr. 2013.

CLEMENTINO, M. D. L. M. A (Não) Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Natal. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília, DF: IPEA, v. 4, 2018. Cap. 13, p. 367-390.

CLEMENTINO, M. D. L. M.; ALMEIDA, L. D. S. B. Construção Técnico-Política de Governança Metropolitana. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 201-224, mai. 2015.

CLEMENTINO, M. D. L. M.; FERREIRA, A. L. Natal: as dificuldades de qualificar a singularidade de uma área urbana metropolizada. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metrópoles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018. Cap. 3, p. 79-110.

CMBH. Expansão do Metrô de Belo Horizonte vai ser discutida a Câmara no dia 11/8. **Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH)**, 2022. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2022/>

08/expans%C3%A3o-do-metr%C3%B4-de-belo-horizonte-vai-ser-discutida-na-c%C3%A2mara-no-dia>. Acesso em: 14 mar 2023.

COBAN, M. K.; BALI, A. S. Policy Tools and the Attributes of Effectiveness: spaces, mixes and instruments. In: HOWLETT, M. **The Routledge Handbook of Policy Tools**. London; New York: Routledge, 2023. p. 466-480.

COHN, D. The Best of Intentions, Potentially Harmful Policies: a comparative study of scholarly complexity and failure. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 6, n. 1, p. 39-56, jan. 2007.

COLOMBO, L. A. Guerra Fiscal na Federação Brasileira: a contribuição das abordagens da sociologia econômica. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 291-311, maio/ago. 2017.

COMFORT, L. K. **Designing resilience**: preparing for extreme events. Pittsburg, US: University of Pittsburgh Press, 2010. 109 p.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os Antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre/RS, v. 19, n. 36, p. 25-45, set. 2001.

CONSIDINE, M. Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy. **Politics & Policy**, v. 40, n. 4, p. 704-724, 2012.

CORCETTI, E.; LORETO, M. D. D. S. A Construção Social de Mulheres no Programa Mulheres Mil: olhares dos agentes implementadores. **Revista Latino-americana de Geografia e Gênero**, Ponta Grossa, PR, v. 10, n. 1, p. 146-164, jan./jun. 2019.

CORCETTI, E.; LORETO, M. D. D. S. D. O Discurso Político sobre a Qualificação Profissional de Mulheres Desfavorecidas: emancipação ou hegemonia? **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 364-376, abr./jun. 2017.

CORDEIRO, E. C. Da Banalização das Regiões Metropolitanas ao Estatuto da Metrópole: será o fim das "metrópoles de papel"? **GeoUSP**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 40-58, jan./abr. 2019.

COSTA, G. M. Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da velha compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. D. **Planejamento Urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte, MG: C/Artes, 2008.

COSTA, H. S. D. M.; OLIVEIRA, A. M.; ALMEIDA, D. A. O. D. Buscando um Urbano Metropolitano a partir da Natureza e da Cultura: uma discussão a partir do caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. **Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável**: experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. Cap. 14, p. 297-320.

COSTA, L. A.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: um estudo sobre o Ministério da Saúde na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). **Saúde & Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 1117-1131, dez. 2013.

COSTA, M. A. Financiamento Metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, 2018. p. 137-180.

COSTA, M. A. et al. Do Processo de Metropolização Institucional à Implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, v. 4, 2018. Cap. 1, p. 19-54.

COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. Institucionalidade e Governança na Trajetória Recente da Política Urbana Brasileira: legislação e governança urbanas. In: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: IPEA, 2016. Cap. 4, p. 109-130.

COSTA, M. A.; LUI, L. Áreas Metropolitanas en Latinoamérica: condiciones de gobernanza y sus retos. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. **Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: IPEA, 2022. p. 9-24.

CURLEY, C.; FEIOCK, R.; XU, K. Policy Analysis of Instrument Design: How Policy Design Affects Policy Constituency. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, p. 1-22, apr. 2020.

D'ALMEIDA, C. H.; MARGUTI, B. O. A Elaboração do Plano e da Governança da Região Metropolitana de São Paulo: premissas e escopo, metas e método, estratégias e resultados da primeira fase do processo. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília, DF: IPEA, v. 4, 2018. p. 267-296.

DANO, U. L. et al. Transformative Urban Governance: confronting urbanization challenges with geospatial technologies in Lagos, Nigeria. **GeoJournal**, v. 85, p. 1039-1056, apr. 2020.

DAVIES, P. **Is Evidence-Based Government Possible?** London, UK: Jerry Lee Lecture, 2004.

DE FRANCESCO, F.; PATTYN, V. Designing for Coordination: the case of regulatory management policy. In: PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research Handbook of Policy Design**. Cheltenham, UK; Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 2022. Cap. 20, p. 338-350.

DE JONG, M. et al. Sustainable–smart–resilient–low carbon–eco–knowledge cities; making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization. **Journal of Cleaner Production**, v. 109, p. 25-38, dec. 2015.

DEL RIO, P.; HOWLETT, M. Beyond the "Tinbergen Rule" in Policy Design: matching tools and goals in policy portfolios. **Annual Review of Policy Design**, v. 1, p. 1-16, dec. 2013.

DELEON, P. Review of Deserving and Entitled. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 635-637, 2005.

DEMAZIÈRE, C. The Multiple Agencies of Metropolitan Institutions: is there convergence? In: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.; HARRISON, J. **Metropolitan Regions, Planning and Governance**. Cham, CH: Springer, 2020. Cap. 2, p. 41-58.

DINIZ, A. M. A.; ANDRADE, L. T. D. Metropolização e Hierarquização das relações entre os municípios da RMBH. In: ANDRADE, L. T. D.; MENDONÇA, J. G. D.; DINIZ, A. M. A. **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015. Cap. 3, p. 120-144.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. D. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: EDUnB; ENAP, 1997.

DINIZ, E. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

DIXIT, A. K. **The Making of Economic Policy: a transaction-cost politics perspective**. Cambridge, UK: MIT Press, 1996.

DODGE, W. R. **Regional Excellence: governing together to compete globally and flourish locally**. Washington, US: National League Cities, 1996.

DOLLERY, B.; MARSHALL, N.; WORTHINGTON, A. **Reshaping Australian Local Government: finance, governance and reform**. Sydney, AU: UNSW Press, 2003.

DONAHUE, J. D.; ZECKHOUSER, R. J.; BREYER, S. **Collaborative Governance: private roles for public goals in turbulent times**. Princeton, US: Princeton University Press, 2011.

DOWDING, K. **The Philosophy and Methods of Political Science**. London; New York: Palgrave Macmillan, 2015.

DOZ, Y.; KOSONEN, M. **Governments for the Future: building the strategic and agile state**. Helsinki: Sitra Studies, 2014.

DRUMMOND, M. V. D. O Planejamento Metropolitano na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o dia seguinte. In: COSTA, M. A., et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 5, 2021. Cap. 10, p. 279-300.

DRUMMOND, M. V. D.; ANDRADE, L. L. Governança na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 3, p. 69-86.

DRYZEK, J. S. Don't Toss Coins in Garbage Cans: a prologue to policy design. **Journal of Public Policy**, v. 3, n. 4, p. 345-367, oct. 1983.

DRYZEK, J. S.; RIPLEY, B. The Ambitions of Policy Design. **Policy Studies Review**, v. 7, n. 4, p. 705-719, 1988.

EGÜEZ, V. R. Distritos Metropolitanos en Ecuador: un proceso inconcluso. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. **Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: IPEA, 2022. Cap. 7, p. 223-242.

EIDELMAN, G.; HORAK, M.; STREN, R. Toronto: metropolitan transformation and the governance of sustainability. In: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., et al. **Steering the Metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development**. Washington, US: IDB, 2017. p. 332-340.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, jan. 2012.

ESPÍNDOLA, I. B.; RIBEIRO, W. C. Cidades e Mudanças Climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo/SP, v. 22, n. 48, p. 365-395, maio/ago. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 872. Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV**. [S.l.]: [s.n.]. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Comdevit. **Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória**, 2023. Disponível em:
<<https://planometropolitano.es.gov.br/comdevit>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

EVANS, B.; SAPEHA, H. Are non-government policy actors being heard? Assessing New Public Governance in three Canadian provinces. **Canadian Public Administration**, v. 58, n. 2, p. 249-270, jun. 2015.

FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. Porto Alegre: transformações na metrópole e na região metropolitana mais meridional do Brasil - 1980/2010. In: RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metrópoles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2018. Cap. 14, p. 394-420.

FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. D. A Criação de Municípios e a Formalização de Regiões Metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, PR, v. 7, n. 3, p. 295-309, set./dez. 2015.

FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 47, n. 3, p. 777-800, mai./jun. 2013.

FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. Mudança Institucional e Gestão Metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais

metropolitanas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 47, n. 3, p. 777-800, mai./jun. 2013.

FERNANDES, C. L.; MEDEIROS, C. M. O elemento regional no processo nacional de desenvolvimento. In: CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1978.

FERNANDES, E.; PEREIRA, H. D. O Direito à Continuidade das Políticas Públicas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 8, n. 48, 2009.

FERNANDES, F. S. Capacidade Institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 695-704, jul./set. 2016.

FERRO, R. R.; SALEME, E. R. A Fragmentação do Poder e a Complexidade de Governar nas Regiões Metropolitanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. e202012, p. 1-27, 2020.

FILGUEIRAS, F.; LUI, L. Designing Data Governance in Brazil: an institutional analysis. **Policy Design and Practice**, v. 5, p. 1-16, apr. 2022.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. **Território Metropolitano, Políticas Municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 21-52.

FIX, M.; PEREIRA, Á. L. D. S. A Metrópole Brasileira nas Políticas Públicas Setoriais. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 259-290.

FJP. Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais. **Fundação João Pinheiro - FJP**, 2023. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/produto-interno-bruto-pib-de-minas-gerais/>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

FNEM. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). **Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM)**, 2022. Disponível em: <<https://fnembrasil.org/pdui/>>. Acesso em: 16 abril 2022.

FNEM. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). **Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM)**, 2022. Disponível em: <<https://fnembrasil.org/pdui/>>. Acesso em: 23 abril 2022.

FONTAINE, G. The Contribution of Policy Design to Realist Evaluation. **Evaluation**, v. 26, n. 3, p. 1-19, feb. 2020.

FREY, K. Gobernanza Metropolitana y Democracia en America Latina y algunas sugerencias para la Ampliación del Programa de Investigación. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. **Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada**. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: IPEA, 2022. Cap. 11, p. 313-328.

- FREY, K.; RAMÍREZ, D. R. C. Multi-level network governance of disaster risks: the case of the Metropolitan Region of the Aburra Valley (Medellin, Colombia). **Journal of Environmental Planning and Management**, p. 424-445, jun. 2018.
- FRIEDMAN, J. **Regional Development Policy: a study case of Venezuela**. Cambridge, US: The MIT Press Ltd, 1966.
- GARSON, S. Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metr pole**, São Paulo/SP, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul./dez. 2009.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital; Observatório das Metr poles, 2009.
- GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. Panorama Atual das Metr poles Brasileiras. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, US: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. Cap. 2.
- GEFFROY, D. et al. Projecting the Metropolis: Paris 2024 and the (re)scaling of metropolitan governance. **Cities**, v. 114, n. e103189, p. 1-9, jul. 2021.
- GIERSIG, N. **Multilevel Urban Governance and the 'European City'**: Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki. Wiesbaden, DE: VS Research, 2008.
- GOERTZ, G.; POWERS, K. Regional Governance: the evolution of a new institutional form. **Discussion Paper SP IV 2014–106. WZB Berlin Social Science Center**, p. 1-35, sep. 2014.
- GOHN, M. D. G. Potencialidades e Limites da Participa o no Federalismo Brasileiro: experiências do Brasil e da Alemanha. In: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. **Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável**. Pinheiros: Oficina Municipal, 2018. Cap. 4, p. 69-90.
- GÓMEZ-ÁLVAREZ, D.; RAJACK, R.; LÓPEZ-MORENO, E. Introduction. In: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., et al. **Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development**. Whashington, US: IDB, 2017.
- GOUVEA, R. G. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. **EURE (Santiago)**, Santiago/CL, v. 35, n. 104, p. 47-76, abr. 2009.
- GRANBEL. Institucional. **Portal GRANBEL**, 2023. Disponível em: <<https://portal.granbel.com.br/institucional/>>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- GRAYCAR, A. Policy design for an ageing population. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 1, p. 63-78, mar. 2018.
- GRIN, E. J. **Governos Locais: uma leitura introdutória**. Brasília: ENAP, 2019.
- GRIN, E. J. et al. Sobre Desconexões e Hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando "feds" e "locals" não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 15, n. 3, p. 694-719, jul./set. 2017.

GRIN, E. J.; ABRÚCIO, F. L. **Governos Locais**: uma leitura introdutória. Brasília, DF: ENAP, 2019.

GRINDLE, M. S. **Challenging the State**: crisis and innovation in Latin American and Africa. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political Science and the three New Institutionalisms. **Political Studies**, Oxford/UK, v. 44, n. 5, p. 936-957, dez. 1996.

HARTLEY, K.; ZHANG, J. Measuring Policy Capacity Through Governance Indices. In: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Policy Capacity and Governance**: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice. London, UK: Palgrave Macmillan, 2018. Cap. 4, p. 67-97.

HEAD, B. W. Complexity, Crises and Coping Strategies. In: HEAD, B. W. **Wicked Problems in Public Policy**: understanding and responding to complex challenges. Queensland: Palgrave Macmillan, 2022. Cap. 4, p. 61-82.

HEALEY, P. **Collaborative Planning**: shaping places in fragmented societies. Vancouver: UBC Press, 1997.

HEIDER, C. Evaluating Policy: a perspective from multilateral experience. In: SEGONE, M. **From Policies to Results**: developing capacities for country monitoring and evaluation systems. New York, US: UNICEF, 2007. p. 85-102.

HEIDRICH, R. L. J.; CAMPOS, H.; LUI, L. Relações Institucionais e Interfederativas na Região Metropolitana de Porto Alegre: avanços, desafios e descompassos para a governança metropolitana. In: COSTA, M. A., et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento**: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, v. 5, 2021. Cap. 4, p. 107-134.

HENDRIX, C. S. Midiendo la Capacidad del Estado: las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil. In: CAF, C. A. D. F. **Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales**. Buenos Aires, AR: CAF, 2015. p. 277-312.

HOFFERBERT, R. I. Policy Evaluation, Democratic Theory, and the Division of Scholarly Labor. **Policy Studies Review**, v. 5, n. 3, p. 511-519, feb. 1986.

HOPPE, R. Heuristics for Practitioners of Policy Design: rules-of-thumb for structuring unstructured problems. **Public Policy and Administration**, v. 33, n. 4, p. 384-408, 2018.

HORTA, M. A. P. et al. Os Efeitos do Crescimento Urbano sobre a Dengue. **Revista Brasileira de Promoção à Saúde**, Fortaleza, v. 26, n. 4, p. 539-547, out./dez. 2013.

HORTON, D. et al. **Evaluating Capacity Development**: experiences from research and development organizations around the world. [S.l.]: Hague, NL: ISNAR; Ottawa, CA: IDRC; Wageningen, NL: CTA, 2003.

HOSHINO, T. D. A. P.; MOURA, R. Politizando as Escalas Urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**, v. 21, n. 45, p. 371-392, mai-ago 2019.

HOWLETT, M. Beyond Good and Evil in Policy Implementation: instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice. **Policy and Society**, v. 23, n. 2, p. 1-17, 2004.

HOWLETT, M. What Is a Policy Instrument? Policy tools, policy mixes, and policy-implementation styles. In: ELIADIS, P.; HILL, M. M.; HOWLETT, M. **Designing Government: from instruments to governance**. Montreal, CA: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 31-50.

HOWLETT, M. Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance. **Canadian Public Administration**, Toronto, CA, v. 43, n. 4, p. 412-431, winter/hiver 2008.

HOWLETT, M. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. **Policy Science**, v. 42, p. 73-89, feb. 2009.

HOWLETT, M. **Designing Public Policies: principles and instruments**. Oxford, UK: Routledge, 2011.

HOWLETT, M. **Revisiting Policy Design: the rise and fall (and rebirth?) of policy design studies**. General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR). Reykjavík, IS: ECPR Press. 2011. p. 1-32.

HOWLETT, M. From the "Old" to the "New" Policy Design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Science**, v. 47, p. 187-207, 2014.

HOWLETT, M. Policy Design: what, who, how and why? In: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. **L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets**. Paris, FR: Presses de Sciences Po, 2014. Cap. 9, p. 281-316.

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

HOWLETT, M. Policy Instruments and Policy Design Choices: selecting substantive and procedural tools in public policymaking. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. **Routledge Handbook of Policy Design**. New York, US: Routledge, 2018. p. 77-86.

HOWLETT, M. The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choice. **Journal of Asian Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 245-266, dec. 2018.

HOWLETT, M. **Designing Public Policies: principles and instruments**. 2^a. ed. London: Routledge, 2019.

HOWLETT, M. Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design: resilience, robustnesses and the sequencing of Policy Mixes. **International Review of Public Policy**, v. 1, n. 1, p. 27-45, 2019.

HOWLETT, M. **The Policy Design Primer**: choosing the right tools for the job. London; New York: Routledge, 2019.

HOWLETT, M. Avoiding a Panglossian Policy Science: the need to deal with the darkside of Policy-Maker and Policy-Taker behaviour. **Public Integrity**, v. 24, n. 3, p. 306-318, 2022.

HOWLETT, M. What is a Policy Tool? An Overview of the Tolls Approach to Public Policy. In: HOWLETT, M. **The Routledge Handbook of Policy Tools**. London; New York: Routledge, 2023. p. 3-18.

HOWLETT, M.; CAPANO, G.; RAMESH, M. Designing for Robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. **Política e Sociedade**, v. 37, n. 4, p. 405-421, 2018.

HOWLETT, M.; LEJANO, R. Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of Policy Design Studies. **Administration & Society**, v. 45, p. 356-380, 2012.

HOWLETT, M.; LEONG, C. The "Inherent Vices" of Policy Design: Uncertainty, Maliciousness, and Noncompliance. **Risk Analysis**, v. 42, n. 5, p. 920-930, 2022.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I.; RAYNER, J. The Elements of Effective Program Design: a two-level analysis. **Politics and Governance**, v. 2, n. 2, p. 1-12, jun 2014.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I.; WOO, J. J. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. **Policy & Politics**, v. 43, n. 2, p. 291-311, abr. 2015.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; CAPANO, G. Policy-Makers, Policy-Takers and Policy Tools: Dealing with Behaviourial Issues in Policy Design. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 22, n. 6, p. 487-497, 2020.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Design Principles for Policy Mixes: cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. **Policy and Society**, v. 46, n. 4, p. 1-18, mar. 2007.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Patching vs Packaging in Policy Formulation: complementary effects, goodness of fit, degrees of freedom, and feasibility in Policy Portfolio Design. **Annual Review of Policy Design**, v. 1, n. 1, p. 1-19, dec. 2013.

HOWLETT, M.; TOSUN, J. Policy Styles: a new approach. In: HOWLETT, M.; TOSUN, J. **Policy Styles and Policy-Making**: exploring the linkages. London: Routledge, 2018. p. 1-19.

HOWLETT, M.; VINCE, J.; DEL RÍO, P. Policy Integration and Multi-Level Governance: dealing with the vertical dimension of policy mix designs. **Politics and Governance**, v. 5, n. 2, p. 69-78, may 2017.

HOWLLET, M. Managing the “hollow state”: procedural policy instruments and modern governance. **Canadian Public Administration**, v. 43, n. 4, p. 412-431, dec. 2000.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the Gap: forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p. 14-42, mar. 2011.

HWANG, K. Policy Design Theory: its utilities and challenges. **International Journal of Policy Studies**, v. 5, n. 1, p. 1-12, jan. 2014.

IBEU. Região Metropolitana de Vitória - IBEU Local. **Índice de Bem-Estar Urbano**, s.d. Disponível em: <<https://ibeu.observatoriodasmetroles.net.br/ibeu-vitoria/>>. Acesso em: 16 maio 2023.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo-caracteristicas-da-populacao-e-dos-domicilios>>. Acesso em: 16 abril 2022.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

IBGE. MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios do Rio de Janeiro. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/38/47001?tipo=ranking>>. Acesso em: 2 jul. 2022.

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=pib-por-municipio>>. Acesso em: 23 maio 2023.

IBGE. Regiões de Influência das Cidades. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?edicao=28033&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 8 maio 2022.

IBGE. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

IBGE. MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

IBGE. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?edicao=30750&t=sobre>>. Acesso em: 27 outubro 2021.

IBGE. Estimativas da População. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 16 abril 2022.

IBGE, C. D. G. **Arranjos Populacionais e Concentração Urbana no Brasil**. 2^a. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE, I. B. D. G. E. E. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. IBGE. Brasília, DF, p. 6. 2018.

IBGEA. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 1 jul. 2020.

IBGEB. Estimativas da População. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

IFAC, I. F. O. A. Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: 5 jul. 2020.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. Constructing Citizenship: the subtle messages of Policy Design. In: INGRAM, H.; SMITH, S. R. **Public Policy for Democracy**. Whashington, US: The Brookings Institution, 1993. Cap. 4, p. 69-94.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L. Policy Analysis for Democracy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2008. p. 169-189.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social Construction and Policy Design. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Boulder, US: Westview Press, 2007. p. 93-128.

INOJOSA, R. M. Sigergia em Políticas Públicas e Serviços Públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - Região Metropolitana da Grande Vitória**: instrumentos e políticas. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, v. 4, 2018.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória**: diagnóstico integrado. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, v. 2, 2018.

IP, A. K. C.; YIP, T. The Sino-Southeast Asian–Australasian Necklace: critical junctures, branding cities, and entrepreneurial leadership. In: GRANT, B.; LIU, C. Y.; YE, L. **Metropolitan Governance in Asia and the Pacific Rim**. Singapore, SC: Springer, 2018. Cap. 10, p. 193-221.

IPEA. **A Institucionalização de Regiões Metropolitanas**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Brasília, p. 45. 1969.

IPEA. **Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana em Aglomerações Urbanas**: uma análise comparativa. Brasília: IPEA, 2002.

IPEA. **A Implementação do Estatuto da MetrÓpole na Região Metropolitana de Salvador**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, p. 46. 2018.

IPEA. **Política Metropolitana**: governança, instrumentos e planejamento metropolitanos - II Seminário e Oficina. Brasília: IPEA, 2019.

IPEA. Governança Metropolitana no Brasil. **Brasil Metropolitano - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2022. Disponível em: <<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#home>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

ITB. **Perdas de Água 2019 (SNIS 2017): desafios para disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico**. Instituto Trata Brasil e GO Associados. São Paulo, p. 68. 2019.

JOCHIM, A. E.; MAY, P. J. Beyond Subsystems: policy regimes and governance. **Policy Studies Journal**, v. 38, n. 2, p. 303-327, apr. 2010.

JONES, V. The Organization of a Metropolitan Region. **University of a Pennsylvania Law Review**, v. 105, n. 4, p. 538-552, feb. 1957.

JUNJAN, V. Policy design: just a fad or a fundamental concept? (Or how to deal with policy design in interesting times). In: VRIES, M. S. D.; NEMEC, J.; JUNJAN, V. **The choice-architecture behind policy design**: from policy design to policy practice in the European integration context. Bratislava: NISPAcee, 2020. p. 21-31.

JUNJAN, V. Policy Design: just a fad or fundamental concept? (or how to deal with Policy Design in interesting times). In: VRIES, M. S. D.; NEMEC, J.; JUNJAN, V. **The Choice-Architecture behind Policy Designs**: from Policy Design to policy practice in the European integration context. Bratislava, SK: NISPAcee, 2020. Cap. 1, p. 21-32.

JURÍDICOS., B. P. D. R. C. C. S. P. A. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades). **Legislação, Brasília, DF**, 2001.

KADLECEK, J. M. **Intergovernment Cooperation in Metropolitan Grand Rapids, Michigan**. Kalamazoo, US: Western Michigan University, 1996.

KARO, E.; KATTEL, R. Administração Pública, Policy Capacity, Inovação e Desenvolvimento. In: SANTANA, C. H.; IGLECIAS, W. **Estado, Burocracia e Controle Democrático**. 1ª. ed. São Paulo: Alameda, 2015. p. 23-56.

KARPPI, I.; VAKKURI, J. Becoming smart? Pursuit of sustainability in urban policy design. **Public Management Review**, v. 22, p. 746-766, feb. 2020.

KELLAS, H. Governança Colaborativa para uma Metro Vancouver Sustentável e com Qualidade de Vida. In: KLINK, J. **Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 101-115.

KIM, J.; MCDONALD III, B. D.; LEE, J. The Nexus of State and Local Capacity in Vertical Policy Diffusion. **American Review of Public Administration**, v. 48, n. 2, p. 188-200, 2018.

KLAUSEN, J. E.; SWEETING, D. Legitimacy and community involvement in local governance. In: HAUS, M.; HEINELT, H.; STEWART, M. **Urban Governance and Democracy**. London, UK: Routledge, 2004. p. 214-233.

KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana: funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. **Gobernar las Metrôpolis**. Washington, US: BID, 2005. p. 127-194.

KLINK, J. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão Ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. **Território Metropolitano, Políticas Municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Cap. 3, p. 83-114.

KLINK, J. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão Ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e reescalamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. **Território Metropolitano, Políticas Municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 3, p. 83-114.

KLINK, J. J. Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo/SP, v. 11, n. 22, p. 415-433, jul./dez. 2009.

KLINK, J. J. A Construção de Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova York, US: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010. Cap. 4, p. 99-122.

KOMOR, P.; BAZILIAN, M. Renewable energy policy goals, programs, and technologies. **Energy Policy**, v. 33, n. 14, p. 1873-1881, sep. 2005.

KOURY, A. P.; CAVALLARI, T. V. Desenvolvimento Urbano em Áreas de Fronteira: o caso do IAIM Paulista. **urbe.Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba/PR, v. 10, n. 3, p. 663-676, set./dez. 2018.

KÜBLER, D.; ROCHAT, P. E. Fragmented Governance and Spatial Equity in Metropolitan Areas: the role of intergovernmental cooperation and revenue-sharing. **Urban Affairs Review**, v. 55, n. 5, p. 1247-1279, set. 2019.

LACERDA, N.; RIBEIRO, S. Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil. **EURE**, Santiago, CL, v. 40, n. 121, p. 185-202, set. 2014.

LAKSHMISHA, A.; THIEL, A. Legitimacy, Shared Understanding and Exchange of Resources: co-managing lakes along an urban–rural gradient in Greater Bengaluru Metropolitan Region, India. **Environmental Management**, v. 71, p. 523-537, feb. 2023.

LALEHPOUR, M. Recognition of Management Structure and Spatial Planning in Tehran Metropolitan Area. **Journal of Urban Management**, v. 5, n. 1, p. 3-15, jun. 2016.

LANG, A. Collaborative Governance in Health and Technology Policy: the use and effects of procedural policy instruments. **Administration & Society**, v. 51, n. 2, p. 272-298, aug. 2016.

LANG, A. The Need to Understanding and Integrate Procedural and Substantive Tools. In: HOWLETT, M. **The Routledge Handbook of Policy Tools**. London; New York: Routledge, 2023. p. 47-58.

LAQUIAN, A. A. The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions. In: UNITED NATIONS **Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: an international perspective**. New York, US: United Nations Publications, 2011. p. 302-322.

LARA, N. C.; MENDES, Á. A Regionalização e o Financiamento do SUS na Região Metropolitana da Baixada Santista do estado de São Paulo. **Rev. Fac. Ciênc. Méd. Sorocaba**, Sorocaba, v. 17, n. 1, p. 37-42, dez. 2015.

LASCHEFSKI, K.; COSTA, H. S. D. M. Segregação Social como Externalização de Conflitos Ambientais: a elitização do meio ambiente na APP-Sul, Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 307-322, jul./dez. 2008.

LEE, Y. Design participation tactics: the challenges and new roles for designers in the co-design process. **CoDesign: International Journal of CoCreation in Design and the Arts**, v. 4, n. 1, p. 31-50, jun. 2008.

LEFÈVRE, C. **Building metropolitan governments in Europe: 1960-2000**. From functional to political legitimacy. International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolívia: [s.n.]. 1999.

LEFÈVRE, C. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. **Governing the Metropolis: principles and cases**. New York, US: Inter-American Development Bank, 2008. Cap. 4, p. 137-192.

LEFÈVRE, C. Governar as Metrôpoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul./dez. 2009.

LEJANO, R. P.; SHANKAR, S. The contextualist turn and schematics of institutional fit: theory and a case study from Southern India. **Policy Sciences**, v. 46, p. 83-102, 2012.

LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? **Géographie, Économie, Société**, n. 7, p. 321-331, nov. 2005.

LEMOS, J. G. D. Municípios e Regiões Metropolitanas: antes e depois da Carta Magna de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 5-12, ago./out. 1989.

LEYVA, S.; OLAYA, A.; ARISTIZÁBAL, J. El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (madpp): una herramienta para diseñar mejores políticas. In: LEYVA, S.; OLAYA, A. **Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADPP)**. Medellín: Editorial EAFIT, 2022. Cap. 1, p. 17-40.

LIMA, L. D. D. et al. Regionalização e acesso à saúde nos estados brasileiros: condicionantes históricos e político-institucionais. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 17, n. 11, p. 2881-2892, nov. 2012.

LIMA, L. L. et al. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **urbe. Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, PR, v. 12, n. e20190147, p. 1-16, jul. 2020.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. D.; LUI, L. Conectando Problemas, Soluções e Expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 36, p. 1-41, 2021. ISSN e246779.

LINDER, S. H.; PETERS, B. G. From Social Theory to Policy Design. **Journal of Public Policy**, v. 4, n. 3, p. 237-259, ago. 1984.

LINDER, S. H.; PETERS, B. G. A Design Perspective on Policy Implementation: the fallacies of misplaced prescription. **Policy Studies Review**, v. 6, n. 3, p. 459-475, feb. 1987.

LINDER, S. H.; PETERS, B. G. Research Perspectives on the Design of Public Policy: implementation, formulation, and design. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. **Implementation and the Policy Process: opening up the black box**. Westport, US: Greenwood Press, 1990. Cap. 5, p. 51-66.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: Dilemmas of the individual in public services 30th anniversary edition. 30. ed. New York, NY: Russell Sage, 2010.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação dos interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 1, 2006. Cap. 4, p. 289-313.

LOBO, C. et al. Mobilidade Pendular e a Integração Metropolitana: uma proposta metodológica para os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG - 2010. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 2, p. 321-339, maio/ago. 2017.

LOBO, C.; CARDOSO, L.; ALMEIDA, I. L. D. Mobilidade Pendular e Integração Regional: uma metodologia de análise para as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 171-189, jan./abr. 2018.

LOUREIRO, V.; LEITE, V. F. E. Por uma Região Metropolitana Eficiente, Equilibrada e Sustentável - contribui o da Câmara Metropolitana de Integra o Governamental do estado do Rio de Janeiro. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco**: desafios   implementa o do Estatuto da Metr pole. Brasília: IPEA, v. 4, 2018. p. 241-266.

LUFT, R. M. Planejamento e Financiamento da Mobilidade Urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 36, n. e48415, p. 1-17, jan./jun. 2020.

LUI, L.; COSTA, M. A. Arranjos Institucionais e Rela es Interfederativas nas Regiões Metropolitanas Brasileiras: a constru o de uma matriz de coopera o e seus limites. In: COSTA, M. A., et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento**: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2021. Cap. 1, p. 27-50.

LUSTOSA, F. Institui es, cultura e desenvolvimento sustentável na bacia cultural do Araripe. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro/RJ, v. 8, n. 1, p. 146-165, mar. 2010.

MAIELLO, A.; BRITTO, A. L. N. D. P.; VALLE, T. F. Implementa o da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administra o Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan. 2018.

MALTA, G. S. A Regulariza o Fundiária Urbana como Instrumento de Política Pública Habitacional para o Desenvolvimento das Cidades Brasileiras. In: MALTA, G. S.; MALTA, C. G. D. S. **Pensar Metropolitano**. Belo Horizonte: Clarice Gonçalves Santos do Vale, 2021. Cap. 7, p. 76-91.

MARANDOLA JÚNIOR, E. et al. Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos de Popula o**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 35-56, jun. 2013.

MARCH, J. G. **Como as decisões realmente acontecem**: princípios da tomada de decisões nas organizações. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade Estatal, Burocracia e Tributação nos Municípios Brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A. Análise da Gestão e da Governança Metropolitanas das Funções Públicas de Interesse Comum Selecionadas. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, v. II, 2014. Cap. 1, p. 15-46.

MARGUTI, B. O.; D'ALMEIDA, C. H. Instrumentos do Planejamento Metropolitano: adaptações e experimentações recentes. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: IPEA, 2018. Cap. 3, p. 107-136.

MARGUTI, B. O.; D'ALMEIDA, C. H. Instrumentos do Planejamento Metropolitano: adpatações e experimentações recentes. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: IPEA, v. 4, 2018. Cap. 3, p. 107-136.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único**: desmanchando consensos. 3ª. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 121-192.

MARICATO, E. Metrôpoles Desgovernadas. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MARICATO, E. Metrôpoles Desgovernadas. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MARKS, G. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, A. W.; ROSENTHAL, G. G. **The State of the European Community**: the Maastricht debates and beyond. Boulder, US: Lynne Rienner, v. II, 1993. Cap. 23, p. 391-411.

MARTIN, C. J.; EVANS, J.; KARVONEN, A. Smart and sustainable? Five tensions in the visions and practices of the smart-sustainable city in Europe and North America. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 133, p. 269-278, aug. 2018.

MARTÍNEZ, C. C.; GONZÁLEZ, J. I. Bogotá: cities system and territorial organization. In: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., et al. **Steering the Metropolis**: metropolitana governance for sustainable urban development. Washington, US: IDB, 2017. p. 269-279.

MARTINS, C. M. D. R. Aplicação do Estatuto da Metrópole e Elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco**:

desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: IPEA, 2018. Cap. 16, p. 431-456.

MARTINS, D. G. O Estado da Arte da Capacidade Institucional: uma revisão sistemática da literatura em língua portuguesa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 165-189, jan./mar. 2021.

MARTINS, L. G. V.; COSTA, M. A. Os Desafios para o Financiamento do Desenvolvimento Urbano-Metropolitano: em pé estamos e para onde vamos? In: COSTA, M. A., et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 5, 2021. Cap. 14, p. 377-410.

MASCARENHAS, G.; OLIVEIRA, L. D. D.; PONTES, J. A. P. "A Baía de Guanabara não é um Tema Olímpico": jogos do Rio 2016 e sustentabilidade - crônicas de uma tragédia anunciada. **Revista Continentes (UFRRJ)**, v. 6, n. 10, p. 69-86, jan./jun. 2017.

MATTHEWS, F. Governance and State Capacity. In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. New York, US: Oxford University Press Inc., 2012. p. 281-293.

MATTOS, L. P.; MARTINS, V. B. Ordenação do Uso do Solo no entrecampo do Interesse Social e Metropolitano: reflexões para a concertação do interesse comum. In: AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA RMBH **Pensar Metropolitano: 10 anos de implantação da agência RMBH**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento RMBH, 2019. Cap. 11, p. 145-159.

MAY, P. J. Policy design and implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Administration**. Beverly Hills, US: Sage Publications, 2003. p. 223-233.

MAYER, M. Movements and Politics in the Metropolitan Region. In: KEIL, R., et al. **Governing Cities Through Regions: Canadian and European perspectives**. Waterloo, CA: Wilfrid Laurier University Press, 2016. Cap. 3, p. 41-63.

MCGANN, M.; WELLS, T.; BLOMKAMP, E. Innovation labs and co-production in public problem solving. **Public Management Review**, v. 23, n. 2, p. 297-316, 2021.

MEDAGLIA, R.; ZHENG, L. Mapping Government Social Media Research and Moving it Forward: A framework and a research agenda. **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 496-510, sep. 2017.

MEIJERS, E.; STEAD, D. Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multidisciplinary review. In: GERMAN POLITICAL SCIENCE ASS. **Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration**. Berlin: Freie Universität Berlin, 2004. p. 1-15.

MELCHIORS, L. C.; CAMPOS, H. Á. As Regiões Metropolitanas Brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em direção à

governança colaborativa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 181-203, ju./dez. 2016.

MELGES, F.; FIGUEIREDO NETO, L. F.; BENINI, É. G. A heterogeneidade e o pluralismo do institucionalismo: uma contribuição para o debate. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, n. 2, p. 391-405, abr./jun. 2019.

MELO, C. S. L. D.; VIEIRA, D. M. Coordenação de Coalizões de Defesa utilizando Mapas Cognitivos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 552-563, jul./set. 2019.

MÉNDEZ, J. L.; VILLAGRÁN, D. Anti-poverty program design under the human capital and human rights perspectives: overall features and Mexican cases. In: PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research Handbook of Policy Design**. Cheltenham, UK; Northampton, US: Edward Elgar, 2022. p. 267-281.

MENDONÇA, J. G. D.; ANDRADE, L. T. D.; DINIZ, A. M. A. Introdução: mudanças e permanências na estrutura socioeconômica e territorial na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, L. T. D.; MENDONÇA, J. G. D.; DINIZ, A. M. A. **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015. Cap. 1, p. 15-32.

MENDONÇA, J. G. D.; ANDRADE, L. T. D.; DINIZ, A. M. A. Belo Horizonte: diferenciação e segregação socioespacial na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metrôpoles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2018. p. 233-251.

MENDONÇA, J. G. D.; COSTA, H. S. D. M.; BORGES, M. R. Organização Social do Território e formas de Provisão de Moradia na RMBH. In: ANDRADE, L. T. D.; MENDONÇA, J. G. D.; DINIZ, A. M. A. **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015. Cap. 7, p. 235-265.

MEULEMAN, L. The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail. **Public Organization Review**, v. 10, p. 49-70, 2009.

MEYER, B.; GÜNTHER, H. F. Controle Externo e Políticas Públicas de Mobilidade Urbana: o caso da Região Metropolitana de Florianópolis. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 12, n. 4, p. 43-62, set./dez. 2019.

MEYER, B.; GÜNTHER, H. F.; SCHREINER, T. Os Desafios da Integração do Transporte Coletivo e da Gestão Associada: o caso da região metropolitana da grande Florianópolis. **Revista Gestão & Conexões**, Vitória/ES, v. 7, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 2018.

MEYER, B.; GÜNTHER, H. F.; SCHREINER, T. Os Desafios da Integração do Transporte Coletivo e da Gestão Associada: o caso da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. **Revista Gestão & Conexões**, Vitória, v. 72, p. 46-66, jul./dez. 2018.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, sep. 1977.

MEZA, O. et al. Intermunicipal Cooperation in Metropolitan Regions in Brazil and Mexico: Does Federalism Matter? **Urban Affairs Review**, v. 55, n. 3, p. 887-922, may 2019. ISSN <https://doi.org/10.1177/1078087418816433>.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 88 de 12 de janeiro de 2006. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 2006. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/88/2006/?cons=1>>. Acesso em: 8 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 89 de 12 de janeiro de 2006. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 2006. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/89/2006/?cons=1>>. Acesso em: 8 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 107 de 12 de janeiro de 2009. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, 2009. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/107/2009/?cons=1>>. Acesso em: 8 fev. 2023.

MIRAFTAB, F. Insurgência, Planejamento e a Perspectiva de um Urbanismo Humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, set.-dez. 2016.

MOINUDDIN, G. Metropolitan Government and Improvement Potentials of Urban Basic Services Governance in Dhaka City, Bangladesh: rhetoric or reality? **Theoretical and Empirical Researches in Urban Management**, Bucharest, v. 5, n. 14, p. 59-81, feb. 2010.

MONTEIRO, L. L.; BERTOLANI, M. N.; BERGAMASCHI, R. B. Organização Social do Território e Formas de Provisão de Moradia. In: LIRA, P.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. P. D.; MONTEIRO, L. L. **Vitória: transformações na ordem urbana**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2014. Cap. 6, p. 196-236.

MONTEIRO, L. L.; LOUZADA, B. C. O Processo de Elaboração e os Esforços de Implementação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória. In: COSTA, M. A., et al. **Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 5, 2021. Cap. 13, p. 355-376.

MONTE-MÓR, R. L. Macrozoneamento Metropolitano: projeto em construção na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). In: DRUMMOND, M. V. D. **Pensar Metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro: Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013. p. 158-170.

MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G. S. A Caracterização das Regiões Metropolitanas Catarinenses e o Estatuto da Metrópole. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018.

- MORAES, V. D. D.; PITTHAN, R. G. V.; MACHADO, C. V. Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, RJ, v. 42, n. 11, p. 364-381, jun. 2018.
- MOREIRA, D. D. A.; GUIMARÃES, V. T. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da Metrópole. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, RJ, v. 7, n. 3, p. 1249-1269, 2015.
- MOREIRA, T. A.; TERBECK, M. I. Planos Diretores Municipais de Pequeno Porte no Paraná: Cianorte, Rondon e São Tomé. **urbe.Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba/PR, v. 7, n. 2, p. 227-236, maio/ago. 2015.
- MOTTA, D. M. D. As Metrôpoles e os Desafios da Política Urbana. In: RIBEIRO, L. C. D. Q., et al. **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; INCT, 2015. p. 127-156.
- MOTTA, D. M. D. et al. A Governança do Uso do Solo enquanto Função Pública de Interesse Comum na Região Metropolitana de São Paulo. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A. **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: IPEA, v. II, 2014. Cap. 2, p. 49-84.
- MUKHERJEE, I.; COBAN, M. K.; BALI, A. S. Policy Capacities and Effective Policy Design: a review. **Policy Sciences**, v. 54, p. 243-268, abr. 2021.
- NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Nações Unidas Brasil**, 2022. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 2 jul. 2022.
- NADALIN, V. G.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. O Saneamento Básico como Questão Metropolitana: há cooperação? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. **Território Metropolitano, Políticas Municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013. p. 225-258.
- NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. Dimensão Metropolitana da Política Habitacional. **Mercator**, Fortaleza/CE, v. 16, p. 1-13, Dez. 2017.
- NASCIMENTO, M. A. G. D.; MACHADO, E. G. Política Urbana e Reordenação Territorial e Ambiental: desafios do Plano Diretor em um município do semi-árido nordestino. **Interface**, Natal/RN, v. 6, n. 2, p. 106-125, jul./dez. 2009.
- NASCIMENTO, S. D. Reflexões sobre a Intersetorialidade entre as Políticas Públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.
- NAZARETH, P. A. Planos Diretores e Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental no estado do Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 69, n. 1, p. 211-240, jan./mar. 2018.

- NIETO, A. T. A Framework for Contextualising Metropolitan Governance in Latin America. In: NIETO, A. T.; AMÉZQUITA, J. L. N. **Metropolitan Governance in Latin America**. New York, US: Routledge, 2022. Cap. 1, p. 23-48.
- NORRIS, D. F. **Metropolitan Governance in America**. New York, US: Routledge, 2015.
- OCDE. Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: a checklist. In: _____ **Policy Brief**. Paris: OCDE, 2002. p. 1-12.
- OFFE, C. Governance: an "Empty Signifier"? **Constellations**, v. 16, n. 4, p. 550-562, nov. 2009.
- OJIMA, R. Fronteiras Metropolitanas: um olhar a partir dos movimentos pendulares. **Informe Gepec**, Toledo, v. 15, n. número especial, p. 615-633, fev. 2011.
- OJIMA, R.; MONTEIRO, F. F.; NASCIMENTO, T. C. L. D. Urbanização Dispersa e Mobilidade no Contexto Metropolitano de Natal: a dinâmica da população e a ampliação do espaço de vida. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 1, p. 9-20, jan./abr. 2015.
- OLIVEIRA JÚNIOR, A. P. D.; MONTEIRO, L. L.; TULLI, L. M. A. Organização Social do Território e Mobilidade Urbana. In: LIRA, P.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. P. D.; MONTEIRO, L. L. **Vitória: transformações na ordem urbana**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2014. Cap. 8, p. 260-292.
- OLIVEIRA JÚNIOR, G. A. D. Redefinição da Centralidade Urbana em Cidades Médias. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 20, n. 1, p. 205-220, jun. 2008.
- OLIVEIRA, A. G. D.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015.
- OLIVEIRA, N. D. P.; RESENDE JÚNIOR, P. C. Proposta de Instrumento para Avaliação da Governança Organizacional em uma Instituição do Setor Público. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, DF, v. 71, n. 2, p. 397-426, abr./jun. 2020.
- OLIVEIRA, R. A. D.; BORGES, W. A. Os Interesses Políticos no Processo de Criação da Região Metropolitana de Umuarama, PR. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 605-627, maio/ago. 2021.
- OLIVEIRA, V. E. D.; LOTTA, G. S.; NUNES, M. Desafios da Implementação de uma Política Intersetorial e Federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 3, p. 458-485, ju./set. 2019.
- OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1990.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PALOTTI, P. L. D. M.; FILGUEIRAS, F. D. B.; NASCIMENTO, M. I. B. D. Policy Design e Múltiplas Evidências: proposta analítica da dinâmica da política de transformação digital dos serviços públicos da administração pública federal brasileira. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 24, p. 79-89, nov. 2020.

PAPI, L. P. et al. Planejamento Governamental e Capacidades Estatais nos Municípios Brasileiros. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRÚCIO, F. L. **Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. Cap. 4, p. 170-197.

PEQUENO, L. R. B.; COSTA, M. C. L. Fortaleza: transformações na ordem urbana. In: RIBEIRO, L. C. D. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metrópoles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2018. Cap. 2, p. 47-78.

PEREIRA, M. Governança Territorial Multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, v. 4, n. 2, p. 4-20, jul./dez. 2014.

PEREIRA, R. H. M. et al. Envelhecimento Populacional, Gratuidades no Transporte Público e seus efeitos sobre as Tarifas na Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 101-120, jan./abr. 2015.

PEREIRA, W. E. N. O Desenvolvimento Econômico, Redução das Desigualdades Regionais frente às Políticas Incentivadoras da Guerra Fiscal. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 34, p. 263-284, jan./jun. 2021.

PERES, J. L. P. et al. O Estatuto da Metrópole e as Regiões Metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. **Cadernos Metrópole**, São Paulo/SP, v. 20, n. 41, p. 267-288, jan./abr. 2018.

PERO, V.; STEFANELLI, V. A Questão da Mobilidade Urbana nas Metrôpoles Brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro/RJ, v. 19, n. 3, p. 366-402, set./dez. 2015.

PERO, V.; STEFANELLI, V. A Questão da Mobilidade Urbana nas Metrôpoles Brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 366-402, set./dez. 2015.

PETERS, B. G. Information of Governing: a cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 113-128.

PETERS, B. G. O que é Governança? **Revista do TCU**, n. 127, p. 27-33, mai./ago. 2013.

PETERS, B. G. **Policy Problems and Policy Design**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018.

PETERS, B. G. Designing institutions for designing policy. **Policy & Politics**, v. 48, n. 1, p. 131-147, 2020.

PETERS, B. G. Policy Design and its Relevance for Practice in Public Administration. In: VRIES, M. S. D.; NEMEC, J.; JUNJAN, V. **The Choice-Architecture behind Policy Designs: from Policy Design to Policy Practice in the European integration context**. Bratislava, SK: NISPAcee, 2020.

PETERS, B. G. et al. **Designing for Policy Effectiveness**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2018.

PETERS, B. G. et al. **Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept (Elements in Public Policy)**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2018.

PETERS, B. G.; FONTAINE, G. Conclusion to the Research Handbook of Policy Design: a research agenda. In: PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research Handbook of Policy Design**. Cheltenham, UK; Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 2022. Cap. 27, p. 461-472.

PETERS, B. G.; FONTAINE, G. Introduction to the Research Handbook of Policy Design: operationalizing the policy design framework. In: PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research Handbook of Policy Design**. Cheltenham, UK, Northampton, US: Edward Elgar, 2022. p. 1-39.

PETERS, G. B. The Problem of Policy Problems. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, v. 7, n. 4, p. 349-370, 2005.

PETTERSON, F.; WESTERDAHL, S.; HANSSON, J. Learning through collaboration in the Swedish public transport sector? Co-production through guidelines and living labs. **Research in Transportation Economics**, v. 69, p. 394-401, sep. 2018.

PHAM, K. Bordering Practices in Global Sydney: becoming a City-Region or a "Metropolis of Three Cities"? In: GRANT, B.; LIU, C. Y.; YE, L. **Metropolitan Governance in Asia and the Pacific Rim: borders, challenges, futures**. Singapore, SG: Springer, 2018. Cap. 4, p. 57-74.

PIERRE, J. Governance Models and Policy Design. In: PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research Handbook of Policy Design**. Cheltenham, UK; Northampton, US: Edward Elgar, 2022. Cap. 17, p. 296-309.

PIRES, M. C. S.; MACHADO, G. G. A Concepção da Governança da RMBH e de seu Braço Técnico: 10 anos da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA RMBH **Pensar Metropolitano: 10 anos de implantação da Agência RMBH**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2019. Cap. 3, p. 23-32.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. Á. Governança e Capacidades Estatais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PODHALANSKI, B. Can Metropolitan Region Not Be Innovative? **IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering**, v. 471, n. 112032, p. 1-8, 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Despesa. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**, 2023. Disponível em: <<https://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-orgaos/2023/01-01-2023/31-12-2023/0>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

PRIST, A. H.; BUCCI, M. P. D. Direito à Cidade e Esfera Pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cadernos Metrôpole**, v. 23, n. 51, p. 629-650, maio/ago. 2021.

QUEIROZ, L. D. F. N.; CAPELARI, M. G. M. Condição para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 433-447, mai./jun. 2020.

RAJPUT, S.; SINGH, S. P. Industry 4.0 - Challenges to Implement Circular Economy. **Benchmarking: An International Journal**, v. 28, n. 5, p. 1717-1739, jun. 2019.

RALPH, P.; WAND, Y. A Proposal for a Formal Definition of the Design Concept. In: LYTTINEN, K.; LOUCOPOULOS, P.; JOHN MYLOPOULOS, B. R. **Design Requirements Engineering: a ten-year perspective**. Heidelberg: Springer, v. 14, 2009. p. 103-136.

RÉ, E. S.; OLIVEIRA, V. E. D. Cooperação Intergovernamental na Política de Mobilidade Urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 111-123, jan./abr. 2018.

REIS, F. W. Governabilidade e instituições políticas. In: VELLOSO, J. P. D. R. **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

REIS, S. R. G. Desenho de uma Política de Governo Digital com Base no Paradigma de Governo Aberto: uma proposta a partir do modelo de integração de agendas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 51, p. 395-440, jul./dez. 2018.

RESNICK, D. The Politics of Urban Governance in sub-Saharan Africa. **Regional & Federal Studies**, v. 31, n. 1, p. 139-161, jun. 2021.

REZENDE, F. Em Busca de um novo Modelo de Financiamento Metropolitano. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. New York, US; Washington, US: BID, 2010. Cap. 3, p. 45-98.

RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. A Crise do Federalismo Cooperativo nas Políticas de Saúde no Brasil. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, RJ, v. 40, n. Especial, p. 14-24, dez. 2016.

RIBEIRO, L. C. D. Q. Apresentação - As Metrôpoles e a Sociedade Brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, L. C. Q., et al. **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015. p. 9-14.

RIO DE JANEIRO. **Produto 18: Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 593. 2018.

ROCKSTRÖM, J. et al. A Roadmap for Rapid Decarbonization: emissions inevitably approach zero with a “carbon law”. **Science**, v. 355, n. 6331, p. 1269-1271, mar. 2017.

ROJAS, E. Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: BID, 2010. Cap. 1, p. 1-18.

ROJAS, F. M. Advancing Metropolitan Governance in Buenos Aires. In: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., et al. **Steering the Metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development**. Washington, US: IDB, 2017. p. 280-289.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. D. Q., et al. **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 111-124.

ROSA, D. P. Consensos e Dissensos sobre a Cidade-Dormitório São Gonçado (RJ), permanências e avanços na condição periférica. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 273-288, ju./dez. 2017.

RUIZ, M. S. et al. Conflitos Socioambientais Urbanos: um estudo prospectivo na Região Metropolitana de São Paulo. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 21-54, mai./ago. 2016.

SÁ, R. A. M. D. et al. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **urbe.Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 203-215, mai./ago. 2017.

SÁ, T. H. D. et al. Aumento no Uso de Transporte Motorizado Privado no Deslocamento das Crianças para a Escola na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil, 1997-2012. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 1-7, mai. 2016.

SANT'ANA, M. C. Estatuto da Metrópole: limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da Lei nº 13.089 de 2015. **Meridiano-Revista de Geografia**, Buenos Aires, AR, n. 5, p. 93-124, jan. 2016.

SANTOS, E. D. O. Interfaces entre a Política Habitacional e o Plano Diretor Participativo na Metrópole Fortaleza-CE. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia/MG, v. 25, n. 3, p. 485-501, set./dez. 2013.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. D. O. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, 2018. p. 457-513.

SÃO PAULO. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo: caderno preliminar**. Governo do Estado de São Paulo. São Paulo, p. 82. 2017.

SÃO PAULO. Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado - Plataformas Digitais dos PDUIs. **Governo do Estado de São Paulo**, 2022. Disponível em: <<https://pdui.sp.gov.br/>>. Acesso em: 16 abril 2022.

SÃO PAULO. Região Metropolitana de Campinas. **Secretaria de Desenvolvimento Regional**, 2022. Disponível em: <<https://www.sdr.sp.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

SAVITCH, H. V.; ADHIKARI, S. Fragmented Regionalism: why Metropolitan America continues to splinter. **Urban Affairs Review**, v. 53, n. 2, p. 381-402, 2017.

SCHECHTER, B. Metropolitan Governance: a bibliographic essay. **National Civic Review**, v. 85, n. 2, p. 63-66, spring/summer 1996.

SCHNEIDER, A. Policy design and transfer. In: ARARAL, E., et al. **Routledge Handbook of Public Policy**. Abbindon: Routledge, 2015. p. 217-228.

SCHNEIDER, A. I.; INGRAM, H. The Behavioral Assumptions of Policy Tools. **The Journal of Politics**, v. 52, n. 2, p. 510-529, may. 1990.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. Policy Design: elements, premisses, and strategies. In: NAGEL, S. S. **Policy Theory and Policy Evaluation: concepts, knowledge, causes, and norms**. New York, US: Greenwood Press, 1990. Cap. 6, p. 77-101.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. **Policy Design for Democracy**. Lawrence, US: University Press of Kansas, 1997.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H.; DELEON, P. Democratic Policy Design: social construction of target populations. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the Policy Process**. 3ª. ed. London, UK: Routledge, 2014. Cap. 4, p. 105-149.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Systematically Pinching Ideas: a comparative approach to Policy Design. **Journal of Public Policy**, v. 8, n. 1, p. 61-80, jan. 1988.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social Construction of Target Populations: implications for Politics and Policy. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334-347, jun. 1993.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social Constructions and Policy Design. **Research in Public Administration**, v. 3, p. 137-173, 1994.

SCHNEIDER, A.; SIDNEY, M. What is Next for Policy Design and Social Construction Theory? **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 103-119, feb. 2009.

SCIENCE, W. O. Web of Science. **Web of Knowledge (Periódicos Capes)**, 2021. Disponível em: <https://apps-webofknowledge.ez35.periodicos.capes.gov.br/RAMore.do?product=WOS&search_mode=AdvancedSearch&SID=8A8587N9Kb2IEsBOSeP&qid=3&ra_mode=more&ra_>

name=PublicationYear&colName=WOS&viewType=raMore>. Acesso em: 6 mai. 2021.

SEDE. Consórcios Públicos e Associativismo Municipal. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE**, 2023. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/projetos/projeto/1064>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SES. Superintendências Regionais de Saúde (SRS) e Gerências Regionais de Saúde (GRS). **Secretaria de Estado de Saúde**, 2021. Disponível em: <<https://www.saude.mg.gov.br/sobre/institucional/superintendencias-regionais-de-saude-e-gerencias-regionais-de-saude>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: design and tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods**. New York, US: CRC Press, 2007. p. 79-88.

SILVA FILHO, J. C. L. D. et al. Gestão Ambiental Regional: usando o IAD Framework de Elinor Ostrom "Análise Política" da gestão ambiental da região metropolitana de Porto Alegre. **Organizações & Sociedade**, Salvador/BA, v. 16, n. 51, p. 609-627, out./dez. 2009.

SILVA, C. A. D. História Social da Pesca e da Modernização Espacial do Rio de Janeiro: a árdua tarefa de periodizar eventos. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, v. 11, n. 1, p. 2-19, jan./jun. 2015.

SILVA, F. D. A. E.; MÁRIO, P. D. C. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas sob a ótica da Nova Sociologia Institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1401-1427, nov./dez. 2015.

SILVA, G. Notas sobre los Retos de la Gobernanza Metropolitana en América Latina. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. **Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. Cap. 10, p. 301-312.

SILVA, M. V. G. D. et al. A governança metropolitana e o desafio da integração na lei nº 13.089/2015. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba/PR, v. 10, n. 1, p. 186-198, jan./abr. 2018.

SILVA, V. L. D. Fundamentos do Institucionalismo na Teoria Social de Thorstein Veblen. **Política & Sociedade**, Florianópolis/SC, v. 9, n. 17, p. 289-323, out. 2010.

SIMON, H. A. **Models of Man: social and rational**. New York, US: Jhon Wiley & Sons, 1957.

SIMS, D. Greater Cairo: dominant national authorities and fragmented responsibilities. In: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., et al. **Steering the Metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development**. Washington, US: IDB, 2017. p. 241-250.

SINGH, C. Metropolitan and Peri-Urban Governance in India: case study of Chennai Metropolitan Area. **Indian Journal of Public Administration**, New Delhi, IN, v. 66, n. 1, p. 60-76, mar. 2020.

SKIPPER, M. Metropolitan Governance: transatlantic lessons for the Nashville Region. **German Marshall Fund of the United States**, Washington, US, v. 28, p. 1-15, set. 2017.

SOBRAL, B. L. B. Desindustrialização e Questão Metropolitana: o caso da "arrebentação urbana" na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro. **Geosul**, Florianópolis, v. 31, n. 62, p. 193-220, jul./ago. 2016.

SOLECKI, W. D.; LEICHENKO, R. M. Urbanization and the Metropolitan Environment: lessons from New York and Shanghai. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**, v. 48, n. 4, p. 8-23, aug. 2010.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 59, p. 137-158, 2003.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017.

SOUZA, C. M. D. Coordenação, Uniformidade e Autonomia na Formulação de Políticas Públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 35, n. Sup 2: e00046818, p. 1-14, jun. 2019.

SOUZA, M. S. D. A Construção Social do Público Alvo e o Desenho da Política Pública: análise comparativa da operação centro legal e o Programa de Braços Abertos. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, SC, v. 14, n. 2, p. 425-453, 2º quadrimestre 2019.

SPINK, P. K.; WARD, P. M.; WILSON, R. H. (Eds.). **Metropolitan Governance in the Federalist Americas**. South Bend, US: University of Notre Dame Press, 2012.

STEINBERGER, M. O potencial político da categoria 'território usado'. In: STEINBERGER, M. **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Editora/CNPq, 2013.

STEPHENSON, P. Twenty Years of Multi-Level Governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going'. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 6, p. 817-837, may 2013.

SWANSON, D.; BHADWAL, S. (Eds.). **Creating Adaptive Policies: a guide for policy-making in an uncertain world**. Thousand Oaks, US: Sage Publications, 2009.

TAVARES, S. R.; MARGUTI, B. O. Acompanhando as Regiões Metropolitanas: avanços na pesquisa governança metropolitana no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 19, p. 9-19, jul.-dez. 2018.

TAYLOR, Z. **Theme and Variations: metropolitan governance in Canada**. Toronto, CA: IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, 2020.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 58, p. 225-254, 2003.

TOMÀS, M. **Metropolitan Governance in Europe: challenges & models**. European Metropolitan Authorities. Barcelona, ES, p. 1-16. 2015.

TOMÀS, M. Metropolitan Trends in the World. **Metropolis Observatory**, n. Issue Paper 1, p. 1-9, nov. 2016.

TOMÀS, M. Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. **Raumforsch Raumordn**, v. 75, n. 3, p. 243-252, jun. 2017.

TOSUN, J.; LANG, A. Policy Integration: mapping the different concepts. **Policy Studies**, v. 38, n. 6, p. 553-570, jun. 2017.

TSCHAKERT, P.; DIETRICH, K. A. Anticipatory Learning for Climate Change Adaptation and Resilience. **Ecology & Society**, v. 15, n. 2, 2010.

TURNBULL, N. Policy Design: its enduring appeal in a complex world and how to think it differently. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 4, p. 357-364, may 2018.

TURNBULL, N. The Politics of Policy Design. In: PETERS, B. G.; FONTAINE, G. **Research Handbook of Policy Design**. Cheltenham, UK; Northampton, US: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 40-53.

TYNER, J. A.; RICE, S.; SHEARS, A. State Capacity, Scalar Politics, and the Geographic Study of Civil Wars. **International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations**, London, UK, v. 37, n. 4, p. 481-489, 2011.

UN HABITAT. **The State of African Cities 2010: governance, inequality and urban land markets**. Nairobi, KE: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), v. I, 2010.

UN HABITAT. **The State of African Cities 2014: re-imagining sustainable urban transitions**. Nairobi, KE: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), v. III, 2014.

UNDP, U. N. D. P. **Measuring Capacity**. New York, US: UNDP, 2010.

URANI, A. O Papel do Setor Privado e da Sociedade Civil nas novas Governanças Metropolitanas Brasileiras. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. New York, US: BID, 2010. Cap. 5, p. 123-168.

VALE, C. G. S. D.; MALTA, G. S. Introdução: gestão metropolitana e o papel da Agência RMBH na governança das funções públicas de interesse Comum. In: AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA RMBH **Pensar Metropolitano: as funções**

públicas de interesse em comum. Belo Horizonte: Clarice Gonçalves Santos do Vale, 2021. Cap. 1, p. 1-11.

VARELA, P. S.; PACHECO, R. S. V. M. Federalismo e Gastos em Saúde: competição e cooperação nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo/SP, v. 23, n. 59, p. 116-127, mai./jun./jul./ago. 2012.

VEBLEN, T. **Essays in our Changing Order (1ª edição 1934)**. New York, US: New Brunswick, 1998.

VEDUNG, E. Policy Instruments: typologies and theories. In: BERMELMANS-VIDEC, M.-L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. **Carrots, Sticks & Sermons: policy instruments and their evaluation**. New Jersey; London: Transaction Publishers, 1998. p. 21-58.

VEIGA, L. D.; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 48, n. 3, p. 595-620, mai./jun. 2014.

VELLOSO, R. D. C. L.; WOJCIECHOWSKI, M. J. Processos Participativos no Planejamento da RMBH: perspectivas e desafios na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Belo Horizonte (PDDI-RMBH). In: ANDRADE, L. T. D.; MENDONÇA, J. G. D.; DINIZ, A. M. A. **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2015. Cap. 12, p. 390-420.

VENEMA, H. D.; DREXHAGE, J. The Need for Adaptive Policies. In: SWANSON, D.; BHADWAL, S. **Creating Adaptive Policies: a guide for policy-making in an uncertain world**. Thousand Oaks, US: Sage Publications, 2009. p. 1-11.

VENERANO, A. B. et al. Adequação do Arranjo de Governança da Região Metropolitana da Grande Vitória ao Estatuto da Metrôpole e o Processo de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: IPEA, v. 4, 2018. p. 217-240.

VICTORIA, F. R. B.; SZTOLTZ JÚNIOR, C. J. Adequação dos Arranjos de Governança da Região Metropolitana da Grande Florianópolis ao Estatuto da Metrôpole e Subsídios à Elaboração dos Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: IPEA, v. 4, 2018.

VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. **Organização & Sociedade**, Salvador/BA, v. 21, n. 71, p. 679-694, dez. 2014.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, SP: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F. A Recente Urbanização Brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. **Urbanização Brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte/MG: C/Arte, 2003.

WALLIS, A. D. Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions. **National Civic Review**, v. 83, n. 1, p. 40-53, winter/spring 1994.

WALLIS, A. D. Inventing Regionalism: the first two waves. **National Civic Review**, v. 83, n. 2, p. 159-175, 1994.

WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; PAZ, R. D. O. D. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 137, p. 7-13, jan./abr. 2020.

WEBER, E. P.; KHADEMIAN, A. M. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. **Public Administration Review**, v. 68, n. 2, p. 334-349, mar./apr. 2008.

WILLOUGHBY, K. G. Budget Management Capacity of State Governments: Issues and Challenges. **Public Performance & Management Review**, New Jersey, US, v. 31, n. 3, p. 431-442, mar. 2008.

WILSON, R. H.; SPINK, P. K.; WARD, P. M. Governança Metropolitana nas Américas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, SP, v. 13, n. 25, p. 15-44, jan./jun. 2011.

WOLMAN, H. et al. Comparing Local Government Autonomy Across State. **101st Annual Conference on Taxation**, Philadelphia, US, v. 101, p. 377-383, nov. 2008.

WOLMAN, H. et al. Comparing Local Government Autonomy Across States. **101st Annual Conference on Taxation**, Philadelphia, US, 22-20 nov. 2008. 377-383.

WOO, J. J. et al. Dynamics of global financial governance: Constraints, opportunities, and capacities in Asia. **Policy and Society**, v. 35, p. 269-282, 2016.

WORKMAN, S. **The Dynamics of Bureaucracy in the U.S. Government: how congress and federal agencies process information and solve problems**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015.

WORLD BANK. **Transforming Karachi into a Livable and Competitive Megacity: a city diagnostic and transformation strategy**. Singapore, SG: World Bank Publications, 2018.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: conceptual framework and essential components. In: WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Policy Capacity and Governance**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2018. Cap. 1, p. 1-28.

XUN, W.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. **Blending skills and resources: a matrix model of policy capacities**. Lee Kuan Yew School of Public Policy-Zhejiang University Workshop on Policy Capacity for Innovative Governance. Hangzhou, CN: [s.n.]. 2014.

YE, L. State-Led Metropolitan Governance in China: making integrated city regions. **Cities**, v. 41, n. Part B, p. 200-208, dec. 2014.

YURISCH, K. A.; SOTO, K. R.; FUENZALIDA, C. R. Covid 19: network effectiveness of intermunicipal self-organized response in Chile. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, v. Special Issue, p. 5-23, nov. 2020.

ZIMMERMANN, K. Democratic Metropolitan Governance: experiences in five German metropolitan regions. **Urban Research & Practice**, v. 7, n. 2, p. 182-199, may 2014.

ZIMMERMANN, U. Metropolitan Governance. In: BERMAN, E. M.; RABIN, J. **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. 2^a. ed. New York, US; London, UK: Taylor & Francis, 2007. p. 1221-1224.

APÊNDICE

Roteiro de Entrevista para Representante Estadual e Representantes do Poder Executivo dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte

CARACTERIZAÇÃO DO RESPONDENTE		
A) Município e Cargo que ocupa		
B) Tempo de atuação no cargo.		
C) Tempo de atuação na área pública.		
D) Já ocupou outros cargos na administração pública?		
Pergunta	Fundamentação	Intenção
GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA		
1. Há o efetivo compartilhamento de responsabilidades e ações, em relação às funções públicas de interesse em comum, entre o estado e os municípios da RM? E somente entre os municípios? Caso SIM, quais elementos garantem que ocorra? Caso NÃO, quais os principais elementos dificultadores?	Lei 13.089/2015, Art. 2º, Inciso IX. Lei 13.089/2015, Art. 3º, Parágrafo 1º.	Saber se a Governança Interfederativa ocorre na prática
2. Em relação ao modo de enfrentamento, pelos gestores, dos problemas públicos de interesse em comum da RM, analise cada um dos pontos a seguir indicando se ocorrem e justificando sua resposta: a) prevalece o interesse em comum sobre o interesse local?; b) é respeitada a autonomia do estado e dos municípios?; c) as especificidades regionais e locais são observadas?; d) são promovidos debates, conferências, audiências e consultas públicas?; e) os recursos públicos são utilizados de maneira efetiva na resolução dos problemas comuns?; f) são privilegiadas as alternativas que propiciem o desenvolvimento sustentável?	Lei 13.089/2015, Art. 6º, Incisos I a VII.	Averiguar se os princípios da governança interfederativa estão sendo seguidos.
3. Existem momentos conjuntos (estado e municípios) em que são planejadas e tomadas decisões em relação a políticas públicas e ao desenvolvimento urbano? Caso SIM, como ocorrem e com qual periodicidade?	Lei 13.089/2015, Art. 7º, Inciso I.	Averiguar se as diretrizes específicas da governança

4. Como são obtidos e geridos os recursos aplicados nas políticas públicas metropolitanas? Como é feita a prestação de contas?	Lei 13.089/2015, Art. 7º, Inciso III.	interfederativa estão sendo seguidas.
5. Como são executadas as políticas públicas de interesse comum? Os custos são compartilhados? Caso SIM, de que forma? Caso NÃO, como isso interfere no relacionamento entre os gestores dos municípios da RM?	Lei 13.089/2015, Art. 7º, Inciso IV.	
6. Há compatibilização entre os PPAs, LDOs e LOAs do estado e dos municípios da RM?	Lei 13.089/2015, Art. 7º, Inciso VI.	
7. Há efetiva participação dos representantes do estado no COMDEVIT? E dos representantes dos municípios? E dos representantes da sociedade civil?	Lei 13.089/2015, Art. 8º, Incisos I e II.	Averiguar o efetivo funcionamento da estrutura básica da governança interfederativa.
8. O COMDEVIT é efetivo como órgão de representação da RM? O Conselho é efetivo como espaço para debate de ideias e tomada de decisões?	Lei 13.089/2015, Art. 8º, Incisos II e III.	
9. O governo estadual contribui para a gestão compartilhada entre os municípios da RM? Caso SIM, de que forma(s)? É satisfatória? Caso NÃO, isso dificulta de que formas a gestão compartilhada na RM?		
10. O Governo Federal contribui para a gestão compartilhada entre os municípios da RM? Caso SIM, de que forma(s)? É satisfatória? Caso NÃO, isso dificulta de que formas a gestão compartilhada na RM?	Lei 13.089/2015, Arts. 13º a 16º.	Averiguar a existência de apoio da União Federal em prol do estímulo à governança interfederativa.
PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO		
11. Há compatibilização entre os Planos Diretores dos municípios da RM e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado?	Lei 13.089/2015, Art. 10º, Parágrafos 2º e 3º.	Análise dos elementos básicos, destacados na legislação, sobre o processo de construção do PDUI
12. No processo de formulação do PDUI, foram realizadas audiências e debates com a participação da sociedade civil e da população em todos os municípios da RM? Caso SIM, o processo divulgação para a população ficou sob responsabilidade de qual(is) ente(s)?	Lei 13.089/2015, Art. 12, Parágrafo 2º	
13. O PDUI contemplou, de forma efetiva e satisfatória, as funções públicas de interesse comum entre os municípios da RM?	Lei 13.089/2015, Art. 12º, Parágrafo 1º, Inciso I.	Análise da percepção sobre a contemplação de uma diretriz da governança interfederativa no PDUI.
DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS		
14. No processo construção de políticas e ações de intervenção frente aos problemas públicos de interesse comum, como são definidos: a) os objetivos; b) os públicos-	Sidney (2007)	Análise do processo de definição dos

alvo; c) os agentes participantes; d) a estrutura para implementação; e) ferramentas de controle/acompanhamento; f) regras.		principais elementos que compõem os <i>policy designs</i> .
15. Quem são os responsáveis por projetar as políticas públicas metropolitanas? Qual o grau de liberdade que possuem neste processo.	Adachi (2011)	Identificar quem são os <i>designers</i> das políticas metropolitanas e seu nível de autonomia na condução do processo.
16. Na definição das políticas/ações públicas a serem estabelecidas como prioridades na RM, prevalecem os critérios objetivos (baseados em fatos e dados) ou os interesses políticos?	Adachi (2011); Sidney (2007)	Identificar os elementos subjetivos que estão imersos no processo de construção de políticas públicas.
17. Ainda sobre a definição das políticas/ações públicas a serem estabelecidas como prioridades na RM, há a prevalência do ponto de vista de algum ente participante (algum município ou o estado)?	Schneider, Ingram e Deleon (2014)	Identificar as relações de poder.
18. A forma como são desenhadas as políticas públicas metropolitanas favorece a cooperação entre os municípios?	Ferro e Saleme (2020); Grin e Abrúcio (2017).	Análise de fatores que podem favorecer a cooperação na RM.
ATUAÇÃO REGIONALIZADA		
19. Sem a intervenção do estado ou da União, você acredita que os municípios da RM poderiam atuar de maneira regionalizada?	Klink (2009)	Analisar o grau de importância dos agentes estadual e federal na atuação regionalizada.
20. Há estímulos positivos (em termos econômicos e/ou financeiros) para impulsionar a atuação compartilhada entre os municípios da RM? Quais fatores estimulam essa forma de atuação? Quais dificultam?	Santana (2016)	Confirmar ou refutar a percepção de que não existem estímulos positivos em prol da atuação regionalizada.
21. O Estatuto da Metrópole apresenta de forma clara os elementos necessários para que se obtenha uma atuação regionalizada?	Peres <i>et al.</i> (2018)	Analisar o grau de clareza e contribuição do Estatuto para a gestão interfederativa.