

CAROLINA GOMES ROSADO

**CAPACIDADES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE GRANDES
MUNICÍPIOS EM AMBIENTE METROPOLITANO**

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

Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira

Coorientadora: Fernanda Cristina da Silva

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2020**

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

T

Rosado, Carolina Gomes, 1985-

R788c
2020

Capacidades para políticas públicas urbanas de grandes
municípios em ambiente metropolitano / Carolina Gomes
Rosado. – Viçosa, MG, 2020.

182 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.160-168.

1. Política urbana. 2. Regiões metropolitanas. 3. Política
pública. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em
Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 352.167

CAROLINA GOMES ROSADO

**CAPACIDADES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE GRANDES
MUNICÍPIOS EM AMBIENTE METROPOLITANO**

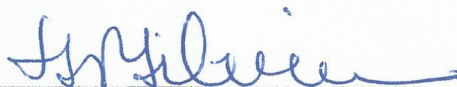
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 11 de maio de 2020

Assentimento:



Carolina Gomes Rosado
Carolina Gomes Rosado
Autora



Suely de Fátima Ramos Silveira
Suely de Fátima Ramos Silveira
Orientadora

Ao Artur, meu sobrinho e afilhado,
para lembrá-lo sempre da importância
de nos esforçarmos para realizar nossos sonhos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus. Sei esteve presente nos momentos mais difíceis, sendo minha fonte força, tranquilidade e confiança. Gostaria também de agradecer meus pais, Tânia e Reinaldo. A lição que me deram muitas vezes não foi verbalizada, ela veio do meu observar o modo como se reinventaram ao longo da vida, cheios de esperança, motivação e perseverança, obrigada pelo exemplo e pelo incentivo!

Também devo esse trabalho à oportunidade que me foi dada pela Professora Suely Silveira, que desde o início me incentivou e disse sempre que acreditava em mim. Sua bondade, profissionalismo, compreensão e sutileza ficarão para sempre como lições para mim. Agradeço por ter convivido com uma profissional como você.

Às minhas irmãs, fonte de força e descontração. Ao Artur, fonte de alegria infinita. Às minhas tias, minhas incentivadoras e fonte de muito carinho. Aos meus primos e primas, que seja um incentivo. À minha avó, pelo incentivo e carinho.

Ao André Monteiro, por ter sido uma companhia alegre e carinhosa nessa jornada, que representou também para você uma série de restrições. Sua presença nesse tempo comigo foi uma linda demonstração de amor. À Inez Monteiro, por sempre incentivar e ajudar, de várias formas.

Aos meus amigos do mestrado, Maiara, Nayara, Elias, Mariana, Jéssica, Lusvanio, Guilherme, obrigada pela alegria, pelo companheirismo, pelo carinho, pelas inúmeras ajudas. Ao meu grupo de pesquisa GAePP e especialmente ao Grupo Capacidades, obrigada pelo ensinamento. À Lainesse, pouco tempo de convívio e quanta admiração e inspiração você me proporcionou. À Thiara, obrigada pelo companheirismo. Ao Vinícius, como aprendi com você, profissional e pessoalmente. Obrigada pela generosidade.

À Epamig, por permitir a finalização desta qualificação, agradeço assim ao Dr. Trazilbo José de Paula, em nome das Diretorias passada e atual. Ao Dr. Melcquisedec Teixeira, ao Dr. Valdir Mendes e ao Thales Terra, agradeço muito a confiança e incentivo, por terem sido chefes tão compreensivos. Ao Dr. Paulo de Oliveira, pelo auxílio e ensinamentos. Aos meus colegas de dia a dia, Marcela Barbosa, Ana Cruz, Vinícius Ávila, Priscilla Carmo, obrigada pela compreensão, por sempre me incentivarem e por tornarem meus dias mais leves.

À Professora Fernanda Cristina, que muito me ensinou, com delicadeza e sabedoria, obrigada pelas contribuições ao longo de todo o curso. Ao Professor Bruno Tavares, pelos ensinamentos durante o curso e pelas contribuições com meu projeto e minha dissertação. Ao Professor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, pelo auxílio dado na complementação da minha

formação na Fundação João Pinheiro e pelas contribuições à minha dissertação. Aos professores do PPG-ADM, Josiel Valadares e Rodrigo Gava, pelos ensinamentos e pela inspiração. Aos Professores Magnus Emmedoerfer e Wesley Xavier, pelo apoio e compreensão. À Luiza Amélia, pelo constante auxílio e apoio. Ao Professor Ivan Beck e à Professora Juliana Riani, por todo ensinamento transmitido, por toda boa vontade comigo, e por permitirem o complemento da minha formação na Universidade Federal de Minas Gerais e na Fundação João Pinheiro, respectivamente.

Aos amigos, pelo incentivo e carinho na jornada: Nara Abreu, Luiz Filipe Araújo, Daniel Vitarelli, Eduardo Barbosa, Beliny Leão, Thiago Pierote, Gabriella Molica, Aline Ane, Luciana Oliveira e tantos outros.

À FAPEMIG, pelo financiamento de parte da jornada.

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

*"Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor.
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,
Mas nele é que espelhou o céu".
[Mar Português- Fernando Pessoa]*

RESUMO

ROSADO, Carolina Gomes, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2020. **Capacidades para Políticas Públicas Urbanas de Grandes Municípios em Ambiente Metropolitano**. Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadora: Fernanda Cristina da Silva

As novas atribuições assumidas pelos municípios após a Constituição de 1988 ampliaram também as exigências para qualificar sua gestão (GRIN *et al.*, 2018). Passadas três décadas da afirmação do município como novo ente subnacional com importante aumento de responsabilidade nas políticas urbanas, e do enfraquecimento das estruturas metropolitanas pela Constituição Federal, é tempo de compreender a capacidade para o processo de políticas públicas dos municípios metropolitanos, denominada pelos pesquisadores do campo de políticas públicas como *policy capacity* ou, em livre tradução, capacidade para políticas públicas. A *policy capacity* refere-se ao conjunto de habilidades e recursos – ou competências e aptidões – necessárias para executar funções relacionadas aos processos das políticas públicas (WU *et al.*, 2015). Assim, esse estudo visa a responder o seguinte questionamento: Como a *policy capacity* se manifesta no processo das políticas públicas urbanas de grandes municípios em ambiente metropolitano? Para tanto, fez-se um estudo em três maiores cidades pertencentes à região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): Belo Horizonte, Betim e Contagem (IBGE, 2019). A RMBH foi pioneira na retomada da gestão metropolitana pós-Constituição de 1988 e é a terceira mais populosa do país. A base teórica fundamentou-se no modelo desenvolvido por Wu, Ramesh e Howlett (2015), denominado pelos autores como um “*nested model of policy capacity*” e representado por três habilidades (analítica, operacional e política) combinadas em três níveis de recursos (individual, organizacional e sistêmico). A abordagem foi qualitativa, com pesquisa documental, análise de conteúdo, análise estatística descritiva e análise lexical. A coleta de dados se deu com pesquisa documental e com a realização de 11 entrevistas e aplicação de 74 questionários (*Survey*). Como principais resultados, constatou-se a presença de alta capacidade analítica individual e organizacional, com destaque para a cidade de Belo Horizonte, em que há multidisciplinaridade na formação dos burocratas e multiplicidade de cargos e funções e que possui em sua estrutura um órgão de inteligência para gerar dados e instruir todos os órgãos ligados à políticas urbanas. A capacidade analítica individual foi apontada como a força motriz de todo o ciclo de políticas públicas. A capacidade operacional não mantém o mesmo nível, com apontamentos de deficiência de infraestrutura. Com relação a capacidade política, somente Belo Horizonte demonstra bom desempenho, com

relacionamentos de nível internacional. Restou evidenciado que os gestores públicos têm consciência da importância da coordenação das questões urbanas entre os municípios da RMBH, mas relacionam pouco entre si e, apesar da existência da agência metropolitana constituída para essa coordenação, há uma atuação tímida na articulação das grandes cidades e forte na imposição de regras de ordenamento urbano, demonstrando deficiência na capacidade política no nível sistêmico. No geral, percebeu-se assimetrias nas capacidades para políticas públicas, uma vez que Belo Horizonte demonstra mais domínio na formulação, implementação e avaliação das políticas urbanas. Por fim, sugere-se o aprofundamento do estudo capacidade para políticas públicas em cada nível e também em outros tipos de políticas e também se sugere estudos que relacionem *a policy capacity* com os resultados de políticas públicas.

Palavras-chave: Capacidade. Política Pública. Capacidade para políticas públicas. Municípios. *Policy capacity*. Política urbana. Região Metropolitana. RMBH.

ABSTRACT

ROSADO, Carolina Gomes, M.Sc, Universidade Federal de Viçosa, May, 2020. **Urban Policy Capacity Of Urban Policy In Metropolitan Municipalities**. Adviser: Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-Adviser: Fernanda Cristina da Silva

The new attributions assumed by the municipalities after the 1988 Constitution also increased the requirements to qualify their management (GRIN et al., 2018). After three decades of affirming the municipality as a new subnational entity with an important increase in responsibility in urban policies, and the weakening of metropolitan structures by the Federal Constitution, it is time to understand the capacity for the public policy process of metropolitan municipalities, called by the researchers of the city. public field as policy capacity or, in free translation, capacity for public policies. Policy capacity refers to the set of skills and resources - or competences and skills - necessary to perform functions related to public policy processes (WU et al., 2015). Thus, this study aims to answer the following question: How does policy capacity manifest itself in the process of urban public policies in large municipalities in a metropolitan environment? To this end, a study was carried out in three cities belonging to the metropolitan region of Belo Horizonte (RMBH): Belo Horizonte, Betim and Contagem (IBGE, 2019). RMBH was a pioneer in resuming metropolitan management after the 1988 Constitution and is the third most populous in the country. The theoretical basis was based on the model developed by Wu, Ramesh and Howlett (2015), called by the authors as a “nested model of policy capacity” and represented by three skills (analytical, operational and political) combined in three levels of resources (individual, organizational or systemic). The approach was qualitative, with documentary research, content analysis, descriptive statistical analysis and lexical analysis. Data collection took place with documentary research and 11 interviews and 74 questionnaires (Survey). As main results, there was the presence of high individual and organizational analytical capacity, with emphasis on the city of Belo Horizonte, in which there is multidisciplinary in the training of bureaucrats and a multiplicity of positions and functions and which has in its structure a intelligence agency to generate data and instruct all agencies linked to urban policies. Individual analytical capacity was identified as the driving force of the entire public policy cycle. Operational capacity does not maintain the same level, with notes of infrastructure deficiency. With regard to political capacity, only Belo Horizonte shows good performance, with international relationships. It remains to be seen that public managers are aware of the importance of coordinating urban issues between the municipalities of RMBH, but they have little relationship with each other and, despite the existence of the metropolitan

agency established for this coordination, there is a timid performance in the articulation of large cities and strong in the imposition of urban planning rules, showing deficiency in political capacity at the systemic level. In general, asymmetries were noticed in the capacities for public policies, since Belo Horizonte demonstrates more dominance in the formulation, implementation and evaluation of urban policies. Finally, it is suggested to deepen the study capacity for public policies at each level and also in other types of policies, and studies that relate policy capacity to the results of public policies are also suggested.

Keywords: Capacity. Public policy. Capacity for public policies. Policy capacity. Urban politics. Metropolitan region. RMBH. Municipalities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Representação gráfica da interdependência entre as espécies de capacidade.....	32
Figura 2 Representação gráfica do modelo de <i>policy capacity</i>	34
Figura 3 Framework de Capacidade de Política Pública adotado na pesquisa ENAP.....	46
Figura 4 Percurso metodológico da pesquisa.....	69
Figura 5 RMBH, incluindo o colar metropolitano.....	72
Figura 6 Arranjo Metropolitano da RMBH.....	73
Figura 7 Histograma – idade respondentes questionário.....	84
Figura 8 <i>Boxplot</i> Qualidade Servidores.....	85
Figura 9 Formação Respondentes.....	85
Figura 10 Capacidade Individual – Habilidades Políticas Públicas.....	87
Figura 11 <i>Boxplot</i> Lidar com a legislação.....	88
Figura 12 <i>Boxplot</i> Capacidade Individual – Experiência.....	89
Figura 13 <i>Boxplot</i> - Capacidades Individuais Relacionadas aos Dados	92
Figura 14 Comparativo - Coleta de dados.....	92
Figura 15 Comparativo - Técnicas utilizadas pelos Burocratas para análise de dados.....	93
Figura 16 Comparativo - Analisar dados.....	93
Figura 17 <i>Boxplot</i> Acesso a Dados Intragovernamentais.....	95
Figura 18 Comparativo - Acesso a Dados intragovernamentais.....	96
Figura 19 <i>Boxplot</i> - Sistema análise de dados.....	97
Figura 20 Comparativo - sistema análise de dados.....	97
Figura 21 <i>Boxplot</i> Acesso a Dados Externos.....	98
Figura 22 Comparativo – Acesso a Dados Externos.....	99
Figura 23 Relacionamento com o público.....	100
Figura 24 Comparativo - Difundir informações.....	100
Figura 25 Habilidades legislação, contratos, convênios e órgãos de controle.....	101
Figura 26 Habilidades relacionadas ao orçamento público.....	102
Figura 27 Habilidades relacionadas à liderança, coordenação e trabalho em equipe.....	102
Figura 28 Comparativo – Trabalhar Equipe Multidisciplinares.....	103
Figura 29 <i>Boxplot</i> Planejamento interno.....	104
Figura 30 Comparativo - Elaborar, Gerir e Monitorar Planejamento Interno.....	104
Figura 31 Suficiência do Orçamento disponibilizado.....	105
Figura 32 <i>Boxplot</i> Quantitativo – Servidores.....	106
Figura 33 <i>Boxplot</i> – Suficiência de Equipamento.....	106
Figura 34 Comparativo – Suficiência de Equipamentos.....	107
Figura 35 Mecanismos de Controle interno.....	107
Figura 36 Recursos e-gov.....	108
Figura 37 Organização interna.....	110
Figura 38 <i>Bloxplot</i> Disponibilidade de Capacitação.....	112

Figura 39 Comparativo – Disponibilidade de Capacitação.....	112
Figura 40 <i>Boxplot</i> Mecanismos de coordenação intragovernamental.....	114
Figura 41 Mecanismos de coordenação intergovernamental.....	114
Figura 42 Estabelecer Colaboração e Parceria.....	115
Figura 43 Comparativo - Estabelecer Colaboração e Parcerias.....	116
Figura 44 Relacionamento, Comunicação e Promoção dos Interesses.....	117
Figura 45 Comparativo – Identificar Atores Chave.....	118
Figura 46 Capacidade Política Individual - Habilidades Complexas.....	118
Figura 47 Habilidades Políticas diretamente relacionadas às políticas públicas.....	119
Figura 48 Comparativo - Negociar Partes Interessadas.....	119
Figura 49 Meios de acesso à informação pela sociedade.....	120
Figura 50 <i>Boxplot</i> Transparência.....	121
Figura 51 Clareza nas Funções.....	121
Figura 52 Espaços Participativos.....	122
Figura 53 <i>Boxplot</i> Acesso aos Decisores Políticos	122
Figura 54 Comunicação Partes Interessadas.....	123
Figura 55 Legitimidade Política.....	124
Figura 56 <i>Boxplot</i> Responsabilização Partes.....	124
Figura 57 Instituições.....	125
Figura 58 Frequência Interação Cidadãos Individuais.....	126
Figura 59 Frequência Interação Organizações da Sociedade Civil.....	126
Figura 60 Frequência Interação Conselhos ou Comissões Participativas.....	126
Figura 61 Interação Poder Legislativo Municipal.....	128
Figura 62 Interação com representantes do Judiciário e do Ministério Público.....	129
Figura 63 Interação Órgãos de Controle.....	129
Figura 64 Frequência Interação Esfera Federal.....	130
Figura 65 Interação Esfera Estadual.....	130
Figura 66 Interação Municípios RM.....	131
Figura 67 Frequência Interação Municípios da Região Metropolitana.....	132
Figura 68 <i>Boxplot</i> Interação Agência Metropolitana.....	134
Figura 69 Frequência Interação Assembleia Metropolitana.....	134
Figura 70 Frequência Interação Conselho Deliberativo.....	134
Figura 71 Frequência Interação Agência de Desenvolvimento Metropolitano.....	135
Figura 72 Frequência Interação Consórcios municipais.....	137
Figura 73 Teoria sobre <i>policy capacity</i> versus resultados	138
Figura 74 Divisão do corpus em 4 classes pela CHD.....	141
Figura 75 Nuvem de Palavras Capacidade.....	153
Figura 76 Nuvem de Palavras Região Metropolitana.....	154

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Combinação entre habilidades e competências e nível de recursos e aptidões	41
Quadro 2 Variáveis empregadas no modelo.....	63
Quadro 3 Entrevistados e designação ao longo do texto.....	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Índices relacionados à habitação das cidades selecionadas, ano 2010.....	60
Tabela 2 Índices relacionados à taxa de urbanização das cidades selecionadas, ano 2010.....	60
Tabela 3 Índices relacionados à renda e desigualdade das cidades selecionadas, ano 2010.....	60

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 Política Pública	22
2.1.1 Políticas Públicas Urbanas.....	26
2.2 Capacidade para Políticas Públicas (Policy Capacity).....	29
2.2.1 Estudos sobre capacidade	42
3 REFERENCIAL DO OBJETO: MUNICÍPIO E REGIÃO METROPOLITANA.....	49
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	59
4.1 Caracterização da pesquisa	59
4.2 Operacionalização da pesquisa.....	61
4.2.1 Caracterizar a Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	61
4.2.2 Descrever, de acordo com o modelo teórico Wu <i>et al.</i> (2015; 2018), os elementos locais que permitem descrever a capacidade para políticas públicas urbanas	63
4.2.3 Identificar a percepção dos burocratas sobre Política Urbana, Capacidade e Região Metropolitana	67
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	70
5.1. Caracterizar a Região Metropolitana de Belo Horizonte	70
5.1.1 Belo Horizonte.....	74
5.1.2 Contagem.....	77
5.1.3 Betim	80
5.2. EXPLORANDO AS CAPACIDADES SOB A ÓTICA DOS BUROCRATAS	83
5.2.1 Capacidade analítica	84
5.2.2 Capacidade operacional.....	99
5.2.3 Capacidade política.....	116
5.2.4 A Capacidade para políticas públicas na RMBH	137
5.3 Classificação Hierárquica Descendente e Nuvem De Palavras	140
5.3.1 Capacidade, Atribuições e Ações	142
5.3.2 Relacionamentos e demandas dos municípios.....	144
5.3.3 Nuvem de Palavras	152

6. CONCLUSÃO.....	156
REFERENCIAS	160
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO.....	169
APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTAS	173
APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	175
ANEXO A – REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL – 2015	177
ANEXO B - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA	178
ANEXO C - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE.....	179
ANEXO D- ORGANOGRAMA PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE CONTAGEM	180
ANEXO E – ORGANOGRAMA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO – CONTAGEM.....	181
ANEXO F - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS	182

1 INTRODUÇÃO

Importante inovação contida na Constituição de 1988 foi a elevação do *status* do município a ente da federação, dotando-o de autonomia, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Essa nova condição do município decorreu de uma mudança estrutural no pacto federativo, caracterizada por uma descentralização maior de competências administrativas e legislativas entre os entes federativos e de arrecadação de receita tributária, na tentativa de atenuar o histórico de um Estado centralizador (ABRUCIO *et al.*, 2010). Em paralelo à maior importância dada aos municípios, houve um enfraquecimento jurídico e político das regiões metropolitanas¹, cuja criação e regulamentação foi deixada a cargo dos Estados, porque estavam associadas ao regime militar e a seu caráter centralizador e autoritário, o que se quis neutralizar com o processo de redemocratização (ABRUCIO, 2005; SPINK *et al.*, 2009; FERNANDES *et al.*, 2015). Nesse processo, essas estruturas perderam prestígio político e recursos financeiros, mas o fenômeno da metropolização aumentou, ou seja, aumentou o número da população metropolitana, bem como o número de metrópoles² (IBGE, 2019).

Outro fenômeno derivado da Constituição Federal diz respeito ao aumento do número de direitos sociais previstos, concentrados principalmente do artigo 6º ao 11º. Esses direitos são aqueles que possibilitam melhores condições de vida e tendem a realizar a igualdade social. Por se tratarem de direitos fundamentais, têm aplicação imediata, podendo ser pleiteados por qualquer cidadão sem condicionantes, por meio prestações positivas proporcionadas pelo Estado indireta ou diretamente, notadamente por meio de políticas públicas (SILVA, 2008).

1 “Art. 2º: (...) VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;” (BRASIL, 2015).

² Vide Anexo A. Atualmente, o Brasil conta com 74 (setenta e quatro) Regiões Metropolitanas, com o somatório populacional de 96.899.741, segundo o censo de 2010 (IBGE, 2019). Em 1973 foram criadas as RMs de Salvador (BA), de Recife (PE), de Fortaleza (CE), de Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Belém (PA). Em 1974, do Rio de Janeiro (RJ). Em 1995, de Aracaju (SE). Em 1996, da Baixada Santista (SP). Em 1997, de Natal (RN). Em 1998, de Norte/Nordeste (SC), do Vale do Itajaí (SC), de Londrina (PR), de Maringá (PR) e de Maceió (AL). Em 1999, de Goiânia (GO); em 2000, de Campinas (SP); em 2002, de Carbonífera (SC), de Foz do Rio Itajaí (SC), de Tubarão (SC). Em 2003, de Macapá (AP) e João Pessoa (PB). Em 2005, de Vitória (ES) e do Sudoeste (MA). Em 2006 do Vale do Aço (MG). Em 2007, de Manaus (AM), da Capital (RR), do Sul do Estado (RR). Em 2009, do Vale do Rio Cuiabá (MT), de Cariri (CE), do Agreste (AL), de Campina Grande (PB). Em 2010, de Lages (SC), Chapecó (SC), do Alto do Vale do Itajaí (SC); em 2011, de São Paulo (SP), de Feira de Santana (BA), de Guarabira (PB), da Zona da Mata (AL), do Vale do Paraíba (SP), de Patos (PB); em 2012, de Palmeiras dos Índios (AL), do Vale do Paraíba e do Litoral Norte (SP), de Santarém (PA), do São Francisco (AL), do Contestado (SC), do Extremo Oeste (SC), de Cajazeiras (PB), de Esperança (2012), do Vale do Piancó (PB), de Barra de Santa Rosa (PB), de Caetés (AL), do Sertão (AL), de Umuarama (PR); em 2003, de Araruna (PB), de Itabaiana (PB), de Sousa (PB), do Vale do Mamanguape (PB), do Médio Sertão (AL), da Serra Gaúcha (RS); em 2014, de Palmas (TO), Gurupi (TO), Sorocaba (SP), Florianópolis (SC); em 2015, do Sul do Estado (2014), de Apucarana (PR), de Campo Mourão (PR), de Cascavel (PR), de Toledo (PR), da Grande São Luís (MA), de Porto Velho (RO); em 2016, de Guarabira (PB), de Ribeirão Preto (SP), de Sobral (CE) (IBGE, 2019).

Esse fenômeno gerou ainda a inclusão dos *outsiders*, assim denominados aqueles que, antes da CF/88, não tinham vínculos formais de emprego e, por isso, não tinham direitos sociais básicos, como educação e saúde. Com essa inclusão, elevou-se as taxas de participação eleitoral dos mais pobres, situados no piso e no meio da escala contínua da distribuição da renda, que passaram a constituir uma categoria concentrada de eleitores interessados na expansão das políticas que os favoreçam (ARRETCHE, 2018). Em resumo, o aumento do número e alcance dos direitos sociais previstos na Constituição fez crescer a demanda por políticas públicas.

As novas atribuições assumidas pelos municípios ampliaram também as exigências para qualificar sua gestão (GRIN *et al.*, 2018). Portanto, passadas três décadas da afirmação do município como novo ente subnacional com importante aumento de responsabilidade no atendimento das demandas locais e do enfraquecimento das estruturas metropolitanas imersas num longo processo de urbanização e concentração da população em grandes cidades, é tempo de compreender a capacidade dos municípios metropolitanos para o processo de políticas públicas³, denominada pelos pesquisadores do campo de públicas como *policy capacity* (GLEENSON *et al.*, 2011; WU *et al.*, 2015) ou, em livre tradução, capacidade para políticas públicas.

A noção de capacidade estatal começou a se delinear na segunda metade do século XX, com pesquisas sobre o papel do Estado no desenvolvimento da sociedade. Posteriormente, o tema também foi estudado no contexto das políticas públicas e governança (CINGOLANI, 2013; GOMIDE *et al.*, 2018). Desde então, a literatura desenvolveu alguns conceitos e modelos analíticos sobre o tema. Interessa, para o objeto desse estudo, a noção de capacidade para políticas públicas.

A *policy capacity* refere-se ao conjunto de habilidades e recursos – ou competências e aptidões – necessárias para executar funções relacionadas aos processos das políticas públicas (WU *et al.*, 2015). Alguns ainda a definem como o poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado (GOMIDE *et al.*, 2017), outros como a habilidade dos governantes de fazer escolhas inteligentes (PAINTER *et al.*, 2004); ou ainda sinônimo de *expertise* para governar e implementar políticas (GRIN *et al.*, 2018).

³ O processo de políticas públicas compreende a formação da agenda, que se caracteriza pelo planejamento, no qual se elege quais problemas públicos merecem maior atenção; a formulação da política pública, fase de apresentação de soluções ou alternativas; a tomada de decisão, na qual se escolhe qual alternativa vai ser adotada, bem como os detalhes da ação da política: recursos, metas, prazos, etc; a implementação da política, momento em que são direcionados os recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executar a política; e a avaliação, realizada em todas as fases (ou etapas) para controlar e supervisionar a realização da política, com análise do desempenho e dos resultados do projeto, programa ou política.

Assim, até o início da década de 2010, não havia uma definição funcional de capacidade para políticas públicas que englobasse todos os elementos e dimensões e, principalmente, suas inter-relações. Nesse sentido, Wu *et al.* (2015) introduzem um modelo analítico da capacidade para o processo de política pública que especifica não só o que constitui essa capacidade, mas também como recursos e habilidades combinadas podem aumentá-la. Esse estudo toma como referência o quadro teórico de Wu *et al.* (2015) - cujos autores são os mais citados da área (SIMÃO *et al.*, 2019)-, por terem sintetizado a complexidade da *policy capacity*, com a operacionalização do conceito em três tipos de habilidades – analítica, operacional e política – que envolvem três níveis de recursos – sistêmico, organizacional e individual.

Conforme Wu *et al.* (2015), a capacidade analítica é a capacidade que o ente possui de fazer um exame detalhado dos dados disponíveis (científicos, estatísticos) sobre um determinado problema público, normalmente como uma base para discussão ou interpretação. A capacidade operacional consiste na coordenação do conjunto de recursos que permeiam a formulação, implementação/ou avaliação dos processos políticos. E a capacidade política versa sobre a articulação do governo e os demais atores envolvidos nos assuntos públicos. Sobre os níveis dessas capacidades, individual, organizacional e sistêmico, a diferença se encontra na abrangência: analisa-se o indivíduo, a organização ou o conjunto de organizações (ou a rede), respectivamente. Há assim uma crescente perspectiva partindo do nível individual, passando pelo organizacional (pertencente à organização analisada) e sistêmico, que diz respeito à rede a qual a organização faz parte. Logo, trata-se de uma perspectiva multidimensional da capacidade estatal que informa que o sucesso da construção e implementação de políticas públicas demanda elevados níveis de capacidade em múltiplas dimensões. Para esse estudo, será feita a análise da capacidade em suas três dimensões e em seus três níveis.

Investigar-se-á como se manifesta a capacidade para o processo de políticas públicas urbanas, posto que são executadas pelo Poder Público Municipal (BRASIL,1988), ente que mais ganhou autonomia e atribuições na história recente da Administração Pública Brasileira e que, pelo seu protagonismo recente, merece atenção na sua capacidade de construir e implementar políticas públicas isoladas e em conjunto com outros, como em regiões metropolitanas. Ressalta-se que as políticas urbanas têm o propósito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988) e tem como diretriz a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

Por tudo exposto, esse estudo visa a responder o seguinte questionamento: Como a *policy capacity* se manifesta no processo das políticas públicas urbanas de grandes municípios em ambiente metropolitano? Com o intuito de responder à questão proposta, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar como a capacidade para políticas públicas urbanas se manifesta nos municípios investigados, à luz da matriz de capacidades apresentada por Wu *et al.* (2015; 2018), que apresenta os três tipos de capacidade: analítica, operacional e política, em três níveis, individual, organizacional e sistêmica.

Especificamente, pretende-se: a) Caracterizar a Região Metropolitana de Belo Horizonte; b) Descrever, de acordo com o modelo teórico de *policy capacity* de Wu *et al.* (2015; 2018), os elementos locais que permitem descrever a capacidade para políticas públicas urbanas; c) Identificar a percepção dos burocratas sobre Política Urbana, Capacidade e Região Metropolitana.

Para tanto, far-se-á um estudo em três cidades pertencentes à região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com as maiores populações e os maiores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM): Belo Horizonte, Betim e Contagem. Foi na RMBH que se deu uma das primeiras retomadas da gestão metropolitana pós-Constituição de 1988 e sendo, segundo levantamento do IBGE (2019), a terceira mais populosa do país (6,0 milhões de habitantes), ficando atrás apenas das RMs de São Paulo e Rio de Janeiro, com 21,7 e 12,8 milhões de habitantes respectivamente, razões de tê-la como objeto de pesquisa.

O intuito é colaborar com os estudos acadêmicos da administração pública municipal, especialmente nos estudos de capacidade para as políticas públicas urbanas em grandes municípios de regiões metropolitanas. Ademais, busca-se subsidiar os governos locais para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente o Objetivo 11. “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ITAMARATU, 2020), bem como a aplicação de uma das Recomendações Práticas da Declaração de Kuala Lumpur para implementação da Nova Agenda Urbana, oriundas do 9º Fórum Urbano Mundial, convocado pela ONU Habitat, “Criar um ambiente propício e desenvolver capacidades para ampliar as boas práticas, incluindo finanças municipais, investimentos públicos e privados sustentáveis em desenvolvimento urbano e criação de emprego, gerando valor e promovendo o bem público” (CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE MINAS GERAIS, 2018).

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

discussões da literatura nacional e internacional, com as perspectivas de vários autores sobre as seguintes temáticas: Políticas Públicas, Políticas Públicas Urbanas e Capacidades para Políticas Públicas. No terceiro capítulo, apresenta-se o Referencial do Objeto, com uma explanação sobre Municípios e Região Metropolitana. No quarto capítulo, estão descritos os Procedimentos Metodológicos, apresentando as estratégias e ferramentas metodológicas que serão utilizadas para conduzir a pesquisa. O quinto capítulo tratará dos resultados obtidos a partir da pesquisa em campo, a análise e discussão dos achados, confrontados com a literatura na qual a pesquisa se fundamenta. E, na Conclusão, destacam-se as principais reflexões trazendo o que se pode apreender sobre a realidade estudada considerando o arcabouço teórico e o modelo de análise sobre a capacidade nos municípios em ambiente metropolitano.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Política Pública

Não há na literatura única ou melhor definição de política pública. Dye (2008, p. 3) resume conceito à seguinte expressão “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, sendo esta uma das mais conhecidas definições de política pública. Dye (2008, p. 38) ainda esclarece que a não decisão refere-se a

(...) evitar que certas condições na sociedade se tornem questões de políticas públicas também é importante tática política. ‘Non decision making’ ocorre quando indivíduos ou grupos influentes ou o próprio sistema político opera para manter [essas] questões fora da arena política.

Trata-se, segundo Souza (2006, p 26), do “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Complementando a partir de Dye (2008, p. 4-5),

Em termos científicos, quando estudamos as causas das políticas públicas, as políticas tornam-se variáveis dependentes, e seus vários [fatores] determinantes político, social, econômico, e cultural tornam-se as variáveis independentes. E quando estudamos as consequências das políticas públicas, as políticas tornam-se variáveis independentes, e seus impactos político, social, econômico, e cultural sobre a sociedade tornam-se as variáveis dependentes.

Tem-se que a definição de política pública é um curso de ação ou inação do governo, em resposta a problemas públicos, e refletem não apenas os valores mais importantes de uma sociedade, mas também o conflito entre valores. As políticas revelam ainda qual dos muitos valores diferentes recebe a maior prioridade em uma determinada decisão (KRAFT; FURLONG, 2006). O presente trabalho adota esse conceito como referência.

Vislumbra-se nas definições anteriormente expostas uma centralidade do papel do Estado e seus agentes na condução da formulação e da implementação das políticas. Segundo HOWLETT *et al.* (2013, p.3), “Os governos produzem política pública”. Segundo Secchi (2010), há duas abordagens sobre o papel do Estado no processo de política pública: a estatista (DYE, 1972; HOWLLET; RAMESH, 2003), que considera a política pública monopólio do Estado, e a abordagem multicêntrica (RHODES, 1997), que considera que as organizações privadas, as organizações não-governamentais, os organismos multilaterais e as redes de políticas públicas são protagonistas, juntamente com o Estado, no estabelecimento dessas políticas. Ocorre que, em função de ser o Estado o único detentor do poder de coerção, ou seja, detém o monopólio do uso da força legítima e por ser o centro decisório instituído democraticamente, é difícil negar a sua centralidade. Isso, porém, não exclui a atuação de outros atores do processo de política pública. Em função dessa premente centralidade do Estado

enquanto promotor das políticas públicas que se faz necessário e importante o estudo da capacidade para o processo de políticas públicas.

Importante ressaltar que, além dessas abordagens que divergem acerca do papel dos atores na construção das políticas públicas, criou-se tipologias para diferenciá-las quanto ao conteúdo. A mais clássica foi desenvolvida por Theodore J. Lowi (1972), para quem as políticas públicas determinam a política. Baseado nisso, o autor criou uma classificação cujo critério era o resultado esperado na sociedade, definindo quatro tipos de políticas: a) políticas regulatórias: que determinam os padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados; b) políticas distributivas: que geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade; c) políticas redistributivas: que concedem benefícios a um grupo social específico e implicam custos concentrados sobre outro grupo social; e, por fim, d) políticas constitutivas: são as chamadas *meta-políticas*, pois são aquelas que moldam a dinâmica do processo político, ao estabelecer regras e procedimentos das políticas públicas. Cada uma dessas políticas vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e a decisão sobre elas passam por arenas diversas (SOUZA, 2006).

Uma política pública para ser implementada passa por diferentes processos políticos e sociais. A ideia de modelar tal processo, em termos de etapas, foi apresentada pela primeira vez por Harold Lasswell, como parte de sua tentativa de estabelecer uma ciência política multidisciplinar e prescritiva. Lasswell (em 1956) apresentou um modelo do processo político composto por sete etapas: inteligência, promoção, prescrição, invocação, pedido, rescisão e avaliação. Embora esta sequência de etapas tenha sido contestada, mais frequentemente pelo fato de a rescisão vir antes da avaliação, o modelo em si tem sido altamente bem-sucedido como um quadro básico para o campo dos estudos de políticas públicas. Posteriormente, diversas variações da tipologia das etapas foram apresentadas, geralmente oferecendo mais diferenciações de (sub) etapas (JANN; WEGRICH, 2007). Nos tempos atuais, “a diferenciação entre formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação tornou-se a maneira convencional de descrever a cronologia de um processo político” (JANN; WEGRICH, 2007, p. 43).

Importante dimensão das políticas públicas é a sua coordenação nas diversas fases. Não há decisão e execução de políticas públicas sem a coordenação. A coordenação pode ser definida como “a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre os indivíduos e as organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo” (SOUZA, 2018, p. 16). A coordenação na perspectiva da política pública se desdobra principalmente em dois momentos: da formulação e da sua implementação e pode acontecer “entre organizações, atores

políticos e burocratas que compõem o mesmo nível de governo (coordenação horizontal) ou que compõem diferentes níveis de governo (coordenação vertical)” (SOUZA, 2018, p. 16).

A partir da década de 1990, a coordenação ganhou importância para os governos, uma vez que mundialmente o recurso público passou a ser mais escasso (PETERS, 1998). E, no Brasil, a necessidade de coordenação se acentuou com a constituição de 1988, quando se distribuiu atribuições na seara das políticas sociais e ao mesmo tempo concedeu autonomia política e fiscal aos governos locais (ARRETCHE, 2004).

A coordenação de políticas públicas no Brasil possui três características próprias. Uma, o aumento das competências concorrentes entre os três níveis de governo, levando à necessidade da coordenação intra e intergovernamental. Outra é o fato de se dar por meio de um modelo complexo e engenhoso, sem regras e procedimentos bem definidos. E a última diz respeito ao fato de a competência da esfera federal de formular políticas de interesses da União e das esferas subnacionais não retirar por completo campo de atuação dos demais entes federados. Ocorre que no modelo brasileiro a relação que se estabelece é mais entre o Governo Federal e o Local, com pouca participação dos estados. Dinâmica que se difere muito de outras federações, como Canadá e Alemanha, onde o ente que coordena as políticas públicas normalmente é o estado (SOUZA, 2018).

A coordenação é fundamental no federalismo cooperativo, construção política para tratar das relações entre todos os níveis de governo para agendas comuns. O federalismo cooperativo assim busca coordenar unidades territoriais componentes da Federação que, por terem seus próprios interesses, podem optar por vínculos intergovernamentais ou então buscar maior autonomia. Importante então notar que a cooperação não é um dado, mas uma contínua negociação e barganha para gerar consensos que alinhem objetivos nacionais compartilhados com a autonomia subnacional (GRIN *et al.*, 2018).

Os relacionamentos intergovernamentais, tão importantes para o federalismo, podem ser de três tipos: a) cooperação territorial entre todos os níveis de governo, tido como exemplos os consórcios; b) cooperação por meio de uma política pública ou um sistema de política, como o Sistema Único de Saúde (SUS); e c) coordenação por programas. Válido ressaltar que houve também no cenário político brasileiro uma outra forma de coordenação, em menor número, como as organizações de Comitês de Bacia, que visavam a gestão dos recursos hídricos (ROLNIK *et al.*, 2000; ABRUCIO *et al.*, 2013; GRIN *et al.*, 2018).

Importante ressaltar o histórico do mais conhecido meio de viabilização da cooperação intergovernamental, o consórcio. Esse nasceu antes mesmo de sua regulamentação, que primeiramente foi prevista de maneira genérica na Constituição de 1988. Posteriormente, em

2005, foi aprovada a Lei de Consórcios, momento em que já existia por volta de 5.000 mil consórcios nos quais participavam mais da metade dos municípios brasileiros (SKIN *et al.*, 2009). Ressaltando que Consórcios são pessoas jurídicas de direito público ou privado, por meio dos quais os órgãos municipais, estaduais ou federais decidem cooperar entre si para solucionar problemas de interesse comum em uma área específica, motivados pela possibilidade de atender suas demandas, potencializando ações e economizando recursos (NASCIMENTO *et al.*, 2015).

Normalmente, são feitos por municípios que tem semelhanças de porte e de desenvolvimento, sendo mais comuns entre cidades pequenas. São, em sua maioria monotemático, o que favorece sua efetividade (SKIN *et al.*, 2009; ABRUCIO *et al.*, 2013). Entretanto, essas organizações pecam na eficiência de gestão e na permissão de participação da sociedade civil (ROLNIK *et al.*, 2000). De toda forma, os acordos intermunicipais de consórcios usados para coordenar a infraestrutura ou acolaboração em políticas públicas parecem provocar um sentimento de identidade e apoio dos cidadãos pertencentes a região da cooperação, ainda que a abordagem desses acordos seja mais técnica e gerencial do que democrática (WILSON *et al.*, 2011).

Com a municipalização das políticas sociais, a coordenação entre as esferas de governo é essencial, porém, ainda não ocorre da maneira como deveria no caso da descentralização brasileira. Essa necessidade fez crescer o número de consórcio, entretanto, as formas de consorciamento têm provavelmente crescido menos do que as necessidades de cooperação intermunicipal. Além disso, muitos estudos realçam as dificuldades para formar e manter fortes ou mesmo unidos os consórcios e outras formas de cooperação formal entre governos locais (DIEGUEZ, 2011; ABRUCIO *et al.*, 2013; FERNANDES *et al.*, 2015).

A literatura lista fatores que favorecem o consorciamento intermunicipal, destacando-se os seguintes: a) Identidade regional prévia que seja um catalisador político e social para ações em conjunto; b) Existência de lideranças políticas regionais; c) Problemas Coletivos.; d) A lógica das políticas públicas que induza o consorciamento, como acontece na área de Resíduos Sólidos, em que a legislação definiu que o governo federal só repassa recursos a municípios que atuarem sob regime de Consórcio Público; e) Fomento do governo estadual e/ou federal; f) Pactos políticos entre prefeitos e governadores; g) Marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal (ABRUCIO *et al.*, 2013).

Sobre a coordenação intermunicipal na região metropolitana (RM), há na literatura aqueles que indicam que o Brasil tem um contexto favorável, tendo em vista a descentralização formal de políticas públicas; autonomia municipal; lei federal de apoio aos consórcios públicos;

possibilidade constitucional de reeleição de prefeitos desde o ano 2000; e autonomia estadual para criar RMs. Todos esses fatores contribuiriam para uma maior governança metropolitana, com qualidade e estabilidade legal (WILSON *et al.*, 2011; MEZA *et al.*, 2019).

Há aqueles que entendem pela dificuldade de cooperação intergovernamental nas RMs brasileiras e indicam como causas são: processo centralizado e autoritário de criação (ainda no regime militar); descentralização desgovernada (pós-constituição de 1988) e agravamento dos problemas locais; universalismo de tratamento dos municípios, no qual o governo não considera as especificidades locais; enfraquecimento do papel do Estado, que poderia atuar como coordenador das políticas e ações metropolitanas; rígida vinculação entre receita e gasto público, oferecendo pouca flexibilidade para alocação de recursos em novas áreas; falta de investimentos direcionados para as Regiões Metropolitanas; e a assimetria de poder entre os municípios que gera certa polarização de receitas, serviços e políticas públicas nas capitais ou cidades-núcleo dessas regiões (NASCIMENTO *et al.*, 2015).

No próximo tópico, apresenta-se linhas teóricas sobre políticas urbanas, objeto de estudo dessa dissertação.

2.1.1 Políticas Públicas Urbanas

Um robusto processo de reforma urbana que envolve mudanças legais e institucionais foi iniciado no País na década de 1980. Esse processo foi marcado pela aprovação de um capítulo pioneiro e inovador, constituído pelos artigos 182 e 183, sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988, que instituiu uma nova ordem-jurídico urbanística. Essa nova ordem foi consolidada posteriormente entre os anos entre 1990 e 2000, nos quais a reforma urbana passou a ser enunciada com o slogan "Direito à Cidade", com avanços legais-institucionais como o usucapião urbano, as experiências inovadoras de orçamento participativos, os conselhos locais, com a aprovação do Estatuto da Cidade, com a instalação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesses Social, entre outros (FERNANDES, 2008; ROLNIK, 2009; TONELLA, 2013; VAINER *et al.*, 2017)⁴.

A Reforma Institucional impulsionada pela Constituição Federal de 1988 reforçou o papel da cidade como local político de diversidade e legitimidade social, uma vez que levou a

⁴ “Não obstante os inegáveis avanços, em junho de 2013 eclodiram manifestações de mais de 10 milhões de pessoas, em mais de 500 cidades brasileiras, em que a cidade foi o objeto dos protestos, especialmente seus serviços públicos, sendo o estopim a precariedade e o custo do transporte público. Em decorrência desse movimento, viu-se o ciclo da reforma urbana ser interrompido pelo *impeachment* de 2016, do qual sucederam ataques diretos às conquistas sociais e o intento de dilapidar o patrimônio público estatal, sem contar com o fim do Ministério das Cidades” (VAINER *et al.*, 2017).

um novo contexto político que combina descentralização fiscal, constituição de uma esfera pública renovada com a função social da cidade e da propriedade urbana e processos de redemocratização. A Constituição foi precedida de intensa mobilização social para garantir a incorporação de demandas de inúmeros movimentos sociais e, ao mesmo tempo, criou uma série de mecanismos de participação popular, em paralelo aos mecanismos da democracia representativa, sob a premissa de que "a eficácia da política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil" (ALVIM *et al.*, 2010; TONELLA, 2013, p. 30).

Estabeleceu-se a partir dessa nova carta constitucional que as políticas urbanas tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988) e tem como diretriz a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001).

Políticas urbanas correspondem ao conjunto das políticas públicas e das ações do poder público sobre processos urbanos. No Brasil, as administrações públicas municipais são os entes do governo responsáveis pela gestão dos seus domínios urbanos, respeitando as legislações superiores que regem e orientam a conduta municipal. Nesse sentido, Choguill *et al.* (2008) entendem que a política urbana é a reunião de regras e procedimentos que os governos seguem para o controle do território, para levantar e investir recursos públicos e para fornecer serviços aos residentes da jurisdição com o objetivo de melhorar o bem-estar coletivo dos residentes da área urbana.

Podem também ser caracterizadas como políticas públicas que têm como objeto as demandas e práticas sociais que ocorrem no nível local, portanto questões que afetam a vida cotidiana da população ou como aquelas que orientam as ações do poder público dirigidas à organização e ordenação do território das cidades, à produção e distribuição de espaços, infraestruturas, serviços e equipamentos públicos, e à regulação das atividades e das construções públicas e privadas no espaço urbano. Desta forma, podem ser designadas como políticas urbanas, as seguintes: educação, saúde pública, assistência social, abastecimento, esportes, lazer, cultura, saneamento, habitação, arrecadação e finanças, segurança pública e infraestruturas (ALVIM *et al.*, 2010).

Na Constituição de 1988, vislumbrou-se que os governos municipais tiveram reforçada a sua autonomia, tornando-se entes federativos. Nessa esteira, assumiram papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, tendo aumentado suas competências

constitucionais no que se refere às políticas urbanas. O texto constitucional ainda tentou fortalecer financeiramente os municípios (ROLNIK, 2009).

Ocorre que essa tentativa de fortalecimento financeiro se deu em função do aumento da participação dos municípios nas transferências constitucionais, porém sem o aumento da capacidade tributária, com pouca inovação em relação à competência tributária municipal, mantendo basicamente os mesmos impostos previstos pelas Constituições anteriores, quais sejam, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN). Assim, as políticas urbanas, especialmente obras e investimentos em infraestrutura urbana, dependem, para sua implementação, do financiamento dos outros níveis de governo, especialmente da União (ROLNIK, 2009).

A ampliação e aumento da importância do espaço político local esbarram, assim, em problemas de financiamento, mas também em questões de territorialidade. Há temas cuja territorialidade ultrapassa os limites do município, como é o caso das questões de infraestrutura urbana, como transporte, saneamento, energia, uso da terra, água, resíduos sólidos, controle ambiental (ROLNIK *et al.*, 2000; WILSON *et al.*, 2011; FERNANDES, 2012).

Tratando-se de municípios em ambiente metropolitano, tem-se que políticas como planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos e controle de poluição ambiental foram consideradas pela Lei Complementar nº 74/1973 como de interesses metropolitano, justamente por conta dos seus limites territoriais não bem definidos (SPINK *et al.*, 2009; FERNANDES, 2012; FERNANDES *et al.*, 2015).

Portanto, se a política urbana consolida as decisões tomadas a respeito da configuração do espaço urbano e se o espaço urbano se encontra em contexto metropolitano, nas quais as fronteiras municipais acabam se encontrando em decorrência da conurbação, os problemas são compartilhados e se tornam ainda mais complexos e entrelaçados. Por isso, as decisões precisam ser discutidas e pensadas conjuntamente entre os diversos agentes envolvidos. Além disso, o planejamento e a coordenação são elementos fundamentais, pois o ambiente urbano metropolitano é dinâmico e condicionado por variáveis sociais, demográficas, ambientais, políticas, econômicas e culturais.

Considera-se, assim, que a municipalização das políticas públicas é um avanço no processo de democratização do país, mas, ao mesmo tempo, a complexidade da estruturação de espaços metropolitanos mostra a insuficiência em pensar as questões dela decorrentes tão

somente a partir da escala municipal. Faz-se necessário, portanto, conceber as políticas urbanas em escalas geográficas diferentes, como a metropolitana (VELOSO, 2011; MOL *et al.*, 2019).

Ocorre que a ação conjunta não é favorecida pela realidade fiscal e federativa, em que não há incentivos para o financiamento e implementação de políticas e ações metropolitanas. A descentralização e o aumento da autonomia municipal levaram à competição intermunicipal via incentivos fiscais e minaram a representatividade dos organismos de gestão metropolitana, esvaziando-os ou até mesmo extinguindo-os. Também não há mecanismos coercitivos para imposição das decisões dos entes de gestão metropolitana sobre os municípios partícipes, isso porque a gestão metropolitana desenhada pela Constituição de 88 é pautada pela articulação política. Além disso, as transferências intergovernamentais e a existência de uma relação direta entre os municípios e o governo federal contribuiriam para dificultar o diálogo metropolitano. Sob a ótica política, essa tendência essencialmente municipalista também marcou a estrutura do Ministério das Cidades que na sua existência não possuiu uma coordenação dedicada à questão metropolitana. Da mesma forma, também o capítulo constitucional referente ao urbano significou uma instrumentalização da gestão urbana municipal em detrimento das escalas metropolitana, regional e territorial (ROLNIK *et al.*, 2000; FERNANDES, 2012; SANTOS *et al.*, 2013; FERNANDES *et al.*, 2015; PERES *et al.*, 2018; MOL *et al.*, 2019).

Existem várias razões para explicar a dificuldade de se criarem políticas públicas metropolitanas. Por exemplo, a dificuldade em estabelecer uma ação cooperada em situação de rivalidade política entre municípios ou mesmo entre municípios e o governo estadual; as diferenças econômicas e demográficas entre os municípios que integram a Região Metropolitana, a constante mudança de legislação específica no âmbito estadual, a falta de um órgão gestor que consiga reunir horizontalmente os diversos interesses entre os municípios, além do clássico problema orçamentário originado pela ausência de um fundo mais substantivo de financiamento das políticas metropolitanas e também pela incapacidade financeira dos municípios ante os diversos problemas que os mesmos já enfrentam isoladamente. Também, pode-se considerar a ausência (salvo raras exceções) de organização popular e comunitária no âmbito metropolitano que poderia contribuir para exercer pressão social sobre as administrações municipal e estadual (SPINK *et al.*, 2009, p. 468).

A seguir, apresenta-se a literatura nacional e internacional sobre capacidade para políticas públicas, ou *policy capacity*, bem como os estudos empíricos sobre o tema que tem maior adesão à presente pesquisa.

2.2 Capacidade para Políticas Públicas (Policy Capacity)

O conceito da capacidade estatal adquiriu centralidade durante o final dos anos 1970 e 1980, patrocinado por trabalhos acadêmicos voltados ao estudo da formação do Estado e sobre seu papel no desenvolvimento econômico. Após isso, os estudos sobre capacidade estatal permearam várias disciplinas, especialmente políticas públicas e governança (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2017, GOMIDE *et al.*, 2018). Recentemente, a abordagem das capacidades

estatais revitalizou a discussão acerca do papel do Estado, que ficou arrefecida no campo da administração pública desde o período da *New Public Management* (FERNANDES *et al.* 2017).

Para maior entendimento do tema que se aprofunda nos parágrafos seguintes, aponta-se o conceito simplificado de capacidade estatal de Souza (2018, p. 274), "a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar logicamente decisões políticas".

Importante estudo sobre a evolução do tema capacidade estatal foi realizado por Cingolani (2013), tendo apresentado um resumo esquemático das conceituações e medidas,

Em geral, capacidade estatal refere-se a uma ou a uma combinação das seguintes dimensões do poder estatal: a) coercitivo/militar; b) escamação; c) administrativo/implementação; d) transformador ou industrializante; e) cobertura relacional/territorial; f) legal; g) político. (CINGOLANI, 2013, p. 27).

Cingolani (2013) também aponta uma série de lições sobre a pesquisa da capacidade estatal. A primeira delas é que "é preciso que a pesquisa de capacidade estatal explique com clareza quais aspectos da capacidade serão avaliados e que os estudiosos reconheçam os fundamentos teóricos desses aspectos" (p. 42). Nesse sentido, este estudo delimita-se à *policy capacity*, ou a capacidade para políticas públicas, em livre tradução, que no sumário das dimensões do poder estatal apresentado pela autora, estaria próximo ao que foi denominado de administrativo/implementação. Próximo porque a *policy capacity* considera outros fatores e atores, não só a atividade administrativa, técnica, burocrática, nem somente o Estado, como se verá adiante.

A *policy capacity*, ou capacidade para políticas públicas, apresentou-se como uma preocupação à medida que os governos foram demandados a resolver problemas cada vez mais complexos, em meio a várias mudanças no ambiente do setor público, incluindo reformas de gestão pública, como privatização, redução de tamanho e terceirização, bem como mudanças no ambiente externo, como globalização e mudanças na interface sociedade-Estado, entre elas, a crescente expectativa e cobrança do público sobre a capacidade dos governos de elaborar e implementar políticas públicas eficazes. Esse cenário fez despertar um interesse entre profissionais, governos e acadêmicos sobre a natureza, definição e elementos essenciais da capacidade para políticas públicas, e a forma como poderia contribuir com os resultados de políticas públicas (PETERS, 1996; PAINTER *et al.* 2004; GLEESON *et al.*, 2009; GLEESON *et al.*, 2011; WU *et al.*, 2015; PIRES *et al.*, 2016).

O estudo das capacidades passou, assim, a ser uma importante abordagem de análise de políticas públicas, visto que traduz-se no estudo do conjunto de habilidades, competências, recursos e instituições necessárias para a formulação e a implementação das políticas públicas (CHENBOONTHAI *et al.*, 2018; QIAN, 2017; BENTANCUR *et al.*, 2017). A capacidade é,

portanto, um fator importante para evitar falhas nas políticas públicas (WELLSTEAD *et al.*, 2010).

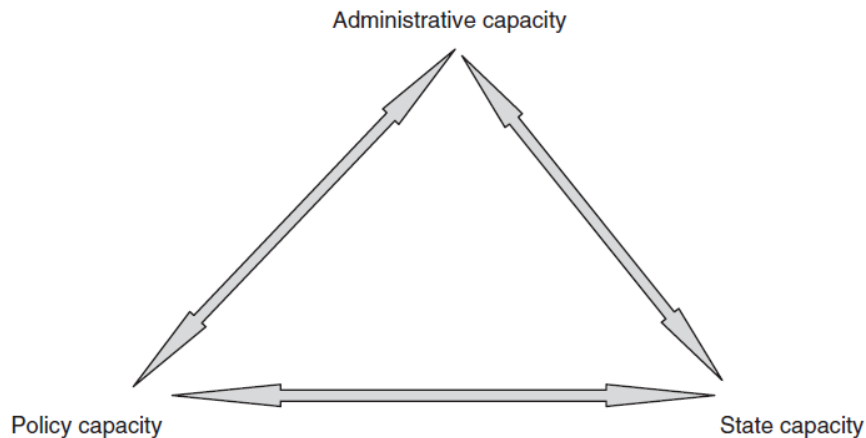
Embora seja um clichê argumentar que ter capacidade para o processo de políticas públicas é uma pré-condição para o bom desempenho das políticas públicas, a definição de seu conceito não apresenta consenso, por ser latente, não diretamente observável, podendo ser encontradas muitas definições circulares ou tautológicas⁵, havendo pouco esforço para sistematizar, operacionalizar e medir a *policy capacity* (WU *et al.*, 2015; GOMIDE, 2017; WU *et al.*, 2018; GOMIDE *et al.*, 2018; SIMÃO *et al.*, 2019).

Peters (1996), por meio de um ensaio cujo objetivo era desenvolver uma compreensão da *policy capacity* dos governos contemporâneos, entendeu *policy capacity* como a capacidade de tomar decisões. Identificou também que a *policy capacity* está relacionada com a capacidade dos atores de superar barreiras e manipular o processo para produzir resultados desejados. Aponta como barreiras: o domínio de conhecimentos suficientes para poder tomar decisões adequadas, a necessidade dos servidores públicos terem as habilidades necessárias para gerenciar organizações efetivamente, a necessidade dos servidores públicos terem tempo para dedicar à realização das políticas públicas e tarefas gerenciais, além do fato de que todos da organização devem trabalhar em harmonia para implementar a política. Esse foi um dos estudos pioneiros em *policy capacity*.

Mais à frente, Painter *et al.* (2004) identificaram a presença de três níveis de capacidades governamentais: *state capacity*, relacionado a mobilização do Estado para adquirir apoio social e econômico e consentimento para a realização de metas públicas, concentrando-se nas relações entre o Estado (em seus papéis administrativos e políticos) e a sociedade; *administrative capacity*, capacidade do Estado para gerir eficientemente os recursos humanos e físicos e atender os fins públicos; e, por fim, a *policy capacity*, habilidade de ordenar os recursos necessários para fazer realizar escolhas coletivas de modo inteligente e direcionar estrategicamente a alocação de recursos escassos para os fins públicos. A estrutura elaborada é focada em capacidade de governo. É estatocêntrica e, além disso, enfoca o governo como um aspecto do Estado. Entende-se que, até certo ponto, cada uma das capacidades é dependente da outra. Isso é melhor representado na forma de um triângulo (Figura 1). Os três conceitos são componentes analiticamente distintos, mas interdependentes, da capacidade de governar.

⁵ “Kocher (2010), ao exemplificar tal problema nos estudos sobre os Estados frágeis ou falidos (*fragile states*): ‘por que há muitas insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas’.” (GOMIDE *et al.* 2018, p. 90).

Figura 1 Representação gráfica da interdependência entre as espécies de capacidade



Fonte: PAINTER *et al.*, 2004, p. 3.

A ênfase na "escolha inteligente" (PAINTER *et al.*, 2004) ou "a capacidade de tomar decisões" (PETERS, 1996) destaca dimensões intelectuais da formulação de políticas públicas e a importância da informação, evidência e outros recursos para fazer escolhas entre diferentes opções políticas. Ocorre que a capacidade para políticas públicas possui dimensões que se estendem além do governo e do serviço público. A *policy capacity* também está incorporada nas redes e nos relacionamentos entre atores e instituições, incluindo atores políticos e burocratas e o público em geral. A capacidade das sociedades de fazer escolhas eficazes para enfrentar os desafios políticos depende do ambiente político e cultural em maior escala e de todo o sistema de estruturas institucionais (GLEENSON *et al.*, 2011).

Esse aspecto relacional foi divulgado por Gleenson *et al.* (2009) em artigo que analisa a pesquisa realizada entre 1995 e 2005 sobre capacidade para políticas públicas do setor público no Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá e Austrália, pesquisa que foi germe do conceito que seria posteriormente desenvolvido por WU *et al.* (2015) sob a influência dos primeiros autores. Assim, as conclusões e recomendações dessas pesquisas realizadas pelo setor público apontam para duas áreas focos: capacidade organizacional e competências individuais. As competências individuais incluem: o conhecimento e experiência; as habilidades práticas da formulação de políticas; atributos pessoais como criatividade, intuição e julgamento. Os elementos da capacidade organizacional são: acesso e uso de informações e evidências; gerenciamento de pessoal e desenvolvimento da força de trabalho; consulta e comunicação; coordenação e rede interdepartamentais; implementação; monitoramento, avaliação e revisão; gestão estratégica e liderança e cultura institucional. Ressaltam os autores ainda que devem ser dada atenção a um aspecto relacional da capacidade para política pública:

A conceitualização da capacidade para políticas públicas subjacente a grande parte da pesquisa sobre capacidade política foi criticada de maneira mais ampla por sua dependência de um modelo racional de formulação de políticas que privilegia alguns

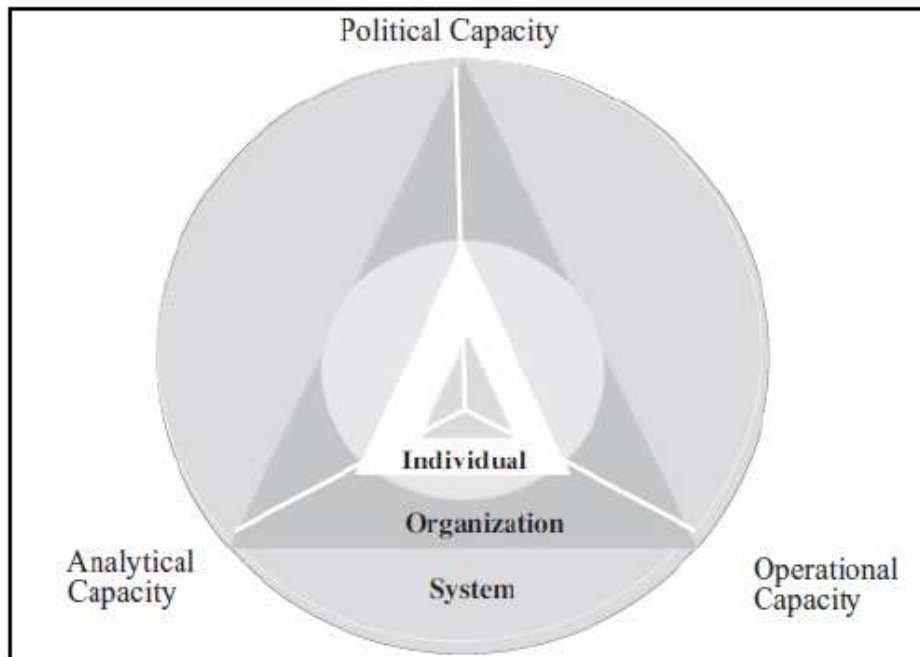
aspectos da formulação de políticas em detrimento de outros. A suposição implícita é que melhorar e sistematizar os aspectos técnicos da formulação de políticas resultará em melhores políticas. Brans e Vancoppenolle apontaram que essa abordagem entra em conflito com outras perspectivas de melhoria da formulação de políticas, como a "governança interativa", que enfatiza o envolvimento e a participação dos cidadãos e a necessidade de que o governo seja responsivo e flexível. Isso sugere que há uma dimensão da capacidade política que não é passível de soluções técnicas e que requer mais atenção à interface entre a burocracia e outros atores externos ao governo, incluindo as partes interessadas do setor e a sociedade em geral. Esses aspectos relacionais da capacidade política devem ser um foco mais forte em pesquisas futuras sobre capacidade política (GLEENSON *et al.*, 2009, p. 14 - tradução própria).

Outra importante conclusão de GLEENSON *et al.* (2009) é o fato de as capacidades individual e organizacional estarem intimamente relacionadas: “A capacidade dos indivíduos é moldada e restringida pelo contexto organizacional; o contexto organizacional só pode ser alterado através dos esforços das pessoas” (p. 10).

A literatura acadêmica oferece ainda um grande número de diferentes definições de capacidade para políticas públicas que destacam diferentes dimensões do assunto. WU *et al.* (2015; 2018), entretanto, dedicaram-se a desenvolver uma definição de capacidade que englobe todos esses elementos e suas inter-relações. Os autores assim definiram *policy capacity* como o “conjunto de habilidades e recursos – ou competências e aptidões – necessárias para executar funções relacionadas aos processos das políticas públicas” (WU *et al.*, 2015; 2018).

E, para a maior precisão e completude desse conceito, desdobrou-o em nove tipos distintos de capacidades. Propuseram três categorias de *policy capacity*: analítica, operacional e política, e cada categoria foi subdividida em três níveis: o individual, o organizacional e o sistêmico; totalizando nove distintos tipos de *policy capacity* (Figura 2). A capacidade analítica ajuda a garantir que as ações de políticas públicas sejam tecnicamente seguras, no sentido de que podem contribuir para a consecução dos objetivos definidos. A capacidade de nível operacional permite o alinhamento de recursos com ações de políticas públicas, de modo que elas possam ser implementadas na prática. E a capacidade de nível político ajuda a obter e sustentar o apoio político para ações de políticas públicas (WU *et al.*, 2015). Sobre os níveis dessas capacidades, individual, organizacional e sistêmico, a diferença se encontra na abrangência: analisa-se o indivíduo, a organização ou o conjunto de organizações (ou a rede), respectivamente. Pela capacidade de síntese e por ser um dos principais estudos na área, figurando entre os mais citados pelos pesquisadores (SIMÃO *et al.*, 2019), que esse estudo utilizará esse modelo como referencial para a pesquisa.

Figura 2 Representação gráfica do modelo de *policy capacity*



Fonte: WU *et al.* (2015, p. 168).

Os autores (WU *et al.*, 2018; WU *et al.*, 2015) apontam que essa definição ainda contém várias diferenças significativas em relação aos esforços de definição de capacidade para políticas públicas da literatura de até então. A primeira delas é que sua definição de capacidade para políticas públicas não se restringe a uma função, etapa ou tarefa específica do processo de política pública: abrange definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Reconhece-se ainda que cada uma dessas etapas contém desafios diferentes e que a capacidade demandada para o bom desempenho de uma função nem sempre garante a boa execução da outra função (WU *et al.*, 2018; 2015).

Segundo destaque importante do modelo é que, embora a capacidade do agente governamental desempenhe o papel principal na determinação de resultados de políticas públicas (e é o objeto principal do modelo), reconhece-se que a capacidade de outros *stakeholders* no processo político é um aspecto importante da capacidade para políticas públicas, vez que uma ampla gama de organizações, como partidos políticos, ONGs, empresas privadas e organizações internacionais, estão envolvidas em processos de políticas públicas e, portanto, afetam a capacidade do governo de executar (WU *et al.*, 2018; WU *et al.*, 2015).

Terceiro aspecto é que se trata de um modelo aninhado de capacidades, “*nested model of capacities*”, em que os recursos de diferentes níveis se afetam mutuamente. Esse aninhamento pode ser percebido, por exemplo, na forma como recursos humanos e financeiros disponíveis, elementos constitutivos da capacidade organizacional, influenciam diretamente a habilidade dos gerentes públicos e dos analistas de realizar seu trabalho de política pública,

demonstrando-se direta interação entre os níveis organizacionais e individuais (WU *et al.*, 2018; WU *et al.*, 2015).

Em quarto lugar, a estrutura conceitual define a capacidade para políticas públicas como a combinação de habilidades e recursos. As capacidades de nível analítico ajudam a assegurar que as ações política sejam tecnicamente seguras e possam contribuir para a consecução dos objetivos da política. As capacidades a nível operacional permitem que os recursos estejam alinhados com as ações de políticas públicas, para que possam ser implementados na prática, e as capacidades de nível político ajudam a obter e sustentar o apoio político às ações de políticas públicas (WU *et al.*, 2018; WU *et al.*, 2015).

Embora essas capacidades políticas, analíticas e de nível operacional estejam interconectadas, elas são governadas por considerações diferentes e suas contribuições para o processo de políticas públicas são separáveis e insubstituíveis. Pode ocorrer que, para que ações específicas sejam bem-sucedidas, nem todas as capacidades sejam necessárias, uma possibilidade permitida no arranjo dessa estrutura. A categorização, entretanto, oferece vantagens na aplicação do conceito de capacidade para política pública na prática, além de ser essencial para o processo de melhoria desta capacidade. A seguir maior detalhamento dos tipos e níveis de competências que formam a definição de WU *et al.* (2015; 2018) de *policy capacity*.

A capacidade analítica está relacionada a “habilidade de acessar e aplicar conhecimentos técnicos e científicos e técnicas analíticas, para poder conceber e implementar políticas públicas de maneira eficiente e econômica” (WU *et al.*, 2015, p. 168). Essa habilidade tem ganhado notoriedade face à crescente ênfase na formulação de políticas públicas baseada em evidências, o que exige que os funcionários envolvidos no trabalho de políticas públicas tenham a capacidade de apreender e processar informações sobre todos os aspectos da formulação de políticas públicas, tomada de decisões, implementação e avaliação. Estudos sobre a utilização do conhecimento no governo apontam que não costumam usar evidências, mesmo estando disponíveis, porque lhes faltam as habilidades para usá-los (WU *et al.*, 2015).

A capacidade analítica no nível individual diz respeito à habilidade do indivíduo que faz parte da administração pública de analisar dados disponíveis e conhecimentos e de utilizar ferramentas analíticas para formulação de políticas públicas (WU *et al.*, 2015). Essas e outras habilidades analíticas de indivíduos envolvidos em tarefas de políticas públicas, como diagnosticar problemas de políticas públicas e suas causas, projetar e comparar soluções para problemas, formular planos sensatos para implementação de políticas públicas e conduzir uma avaliação rigorosa de políticas públicas são determinantes para a eficácia das políticas (WU *et al.*, 2018).

No nível organizacional, a capacidade analítica lida com a capacidade de adquirir e processar informações e dados necessários para executar funções de política pública. As habilidades analíticas são especialmente importantes no contexto da atual ênfase na política baseada em evidências, que exige não apenas a capacidade individual de analisar dados, mas também a disponibilidade de dados de maneira oportuna e sistemática em toda a organização e o compromisso da organização na utilização dessas evidências (WU *et al.*, 2018). A capacidade analítica no nível organizacional traduz-se, assim, na existência na organização de maquinário e processos para coletar e analisar dados, a existência de um sistema eficiente de informações para coletar e disseminar informações dentro e entre as agências do setor público (WU *et al.*, 2015).

Um sistema de informação eficaz desempenha um papel fundamental no apoio à elaboração e implementação de políticas eficazes. A arquitetura organizacional em vigor para coletar e disseminar informações dentro e entre as agências do setor público e a sociedade em geral, por exemplo, agências estatísticas nacionais e censos periódicos, oferece potencial nesse sentido. Um sistema de informação eficaz para o desenvolvimento de políticas públicas permite que as informações sejam coletadas e compartilhadas mais rapidamente do que é possível em um nível individual. Também prevê a reutilização de informações existentes sem a duplicação de esforços, por exemplo, por bibliotecas de agências, bancos de dados e sites. Muitas vezes há uma grande quantidade de informações sobre experiências de políticas armazenadas em diferentes *sites* em uma organização que podem oferecer *insights* sobre a variedade de opções de políticas disponíveis e suas consequências na vida real. Mas coletar as informações e torná-las acessíveis a outros formuladores de políticas públicas, por meio de uma plataforma de governo eletrônico, por exemplo, é necessário para que as informações sejam úteis (WU *et al.*, 2018).

E, por fim, o nível *sistêmico* da capacidade analítica que diz respeito ao estado geral das instalações científicas, estatísticas e educacionais em uma sociedade que permite aos formuladores e os analistas de políticas públicas acessarem informações de alta qualidade para levar adiante suas funções analíticas e gerenciais, o que juntamente com a coleta diligente e ampla divulgação de dados sobre assuntos públicos formam a capacidade analítica sistêmica (WU *et al.*, 2015).

A capacidade analítica no nível do sistema pode ser medida pela extensão e qualidade da coleta de dados em todo o sistema; pela disponibilidade, velocidade e facilidade de acesso, geralmente entre os diferentes envolvidos no processo político; e pelo nível de competição e diversidade na produção de conhecimento político. Além disso, a acessibilidade de dados ou

informações por organizações não governamentais e organizações do setor privado pode desempenhar um papel fundamental na determinação da capacidade analítica no nível do sistema. A acessibilidade à informação requer transparência por parte do governo, mas também uma sociedade civil ativa, uma mídia independente e liberdade de expressão e reunião (WU *et al.*, 2018).

A capacidade operacional alude à coordenação dos recursos no processo de construção de políticas públicas (WU *et al.*, 2015). Da mesma forma que as demais, a dimensão operacional divide-se em três níveis. O nível *individual* refere-se a aptidões gerenciais dos servidores públicos envolvidos nos trabalhos de políticas públicas, compostas por: planejamento, equipe, orçamento, delegação, direção e coordenação. A presença de amplos funcionários com habilidades em gerenciar recursos humanos, financeiros e de infraestrutura e coordenar seu uso dentro e fora das organizações, além de possuir alto nível de habilidades interpessoais dentro e fora da organização são habilidades fundamentais para a elaboração e implementação de boas políticas públicas (WU *et al.*, 2018).

A capacidade operacional no nível organizacional relaciona-se à organização interna dos órgãos públicos e do ambiente político-institucional, ao nível de coordenação de processos internos e externos por meio do sistema gerencial, além de estar ligada ao relacionamento das agências com as instituições do executivo e legislativo e com o treinamento dado aos servidores públicos (WU *et al.*, 2015; WU *et al.*, 2018).

Esse aspecto bem conhecido da capacidade compreende os níveis de financiamento e de pessoal dentro dos quais os gerentes trabalham, bem como a natureza dos arranjos de comunicação, consulta e coordenação intra e inter-agências. Internamente, as organizações devem comunicar seus objetivos, planos operacionais e procedimentos operacionais aos seus funcionários e, da mesma forma, devem dar a palavra a esses últimos. Externamente, eles devem se comunicar e colaborar com outras agências e partes interessadas da sociedade (WU *et al.*, 2018).

O bom sistema de governo eletrônico é cada vez mais reconhecido como vital para a capacidade operacional da organização, pois permite que os funcionários se conectem e colaborem entre si; que os governos se conectem com o seu público, facilitando a participação popular nas políticas públicas, programas e serviços; que melhore a integração e a coordenação dentro do setor público; que se mantenha a memória institucional dentro de uma organização; e promova a aprendizagem de políticas e uma compreensão das práticas políticas e seu desempenho em outros países, agências e setores (WU *et al.*, 2018).

Um equilíbrio adequado de autonomia e controle dentro de uma organização também pode ser determinante na eficácia do envolvimento da organização no processo de políticas públicas. Maior autonomia para os profissionais de políticas públicas e para os departamentos dentro de uma organização pode fornecer incentivos adicionais e espaço para inovação na execução de tarefas de política, mas mecanismos de controle, como procedimentos operacionais e regras padrão, também são essenciais para garantir a responsabilidade e manter a qualidade (WU *et al.*, 2018).

O nível sistêmico da capacidade operacional relaciona-se à habilidade de coordenar os esforços governamentais e não-governamentais para abordar problemas, destacando-se os papéis de liderança, visão compartilhada, constituição de consórcios, pesquisa de políticas públicas e uma conversa de política inclusiva, para o desenvolvimento da capacidade política nesse nível (WU *et al.*, 2015; WU *et al.*, 2018).

Em primeiro lugar, a capacidade operacional sistêmica é determinada pelo nível de coordenação intergovernamental e interinstitucional, o que permite a gestão de questões transversais na formulação de políticas públicas. Em segundo lugar, a coerência e o engajamento de redes de políticas e comunidades no processo de políticas também é fundamental para a capacidade operacional, uma vez que a abordagem de problemas públicos complexos exige cada vez mais que as agências públicas façam parcerias e colaborem com seus pares da sociedade civil: aqueles com vínculos fortes fazem melhores escolhas e as implementam melhor. Terceiro, um alto nível de capacidade operacional no nível do sistema exige clareza nas funções e responsabilidades das diferentes organizações envolvidas no processo de políticas, o que deve ser assegurado pelo ambiente jurídico-político e pelo reforço da prestação de contas, do Estado de Direito e do devido processo. Tais cuidados não só preservam os princípios do liberalismo e da democracia, mas melhoram o desempenho do governo (WU *et al.*, 2018).

Por fim, a última dimensão da capacidade a ser analisada, a política, se refere à articulação do ente estatal e seus agentes no processo de construção de políticas públicas e está estreitamente relacionado à coordenação de políticas públicas. Nesse sentido, Gomide *et al.* (2014) argumentam que a dimensão política trata das habilidades da burocracia estatal em expandir os canais de interlocução e negociação com atores sociais.

No nível *individual*, diz respeito às “habilidades dos atores políticos de terem conhecimento e experiência política ou ‘perspicácia política’ ” (WU *et al.*, 2015, p. 169). Além disso, é a capacidade do ator político de ter um olhar aguçado para a política internamente e em relação ao ambiente mais amplo; é a capacidade de identificar outros atores-chave e entender

seus interesses e ideologias essenciais, bem como as relações entre eles, a habilidade de compreensão dos *trade-offs* políticos necessários para um acordo entre atores e interesses conflitantes (WU *et al.*, 2015). Ademais, habilidades em comunicação, negociação e construção de consenso podem ser críticas para os atores individuais que trabalham de perto com as partes interessadas fora de suas organizações, como outras agências governamentais, partidos políticos, ONGs, a mídia e o público em geral, porque o processo de políticas públicas envolve as interações de diversos interessados com seus próprios interesses e imperativos (WU *et al.*, 2018).

Ao contrário do que comumente se acredita, a capacidade política não é apenas essencial para servidores públicos de alto escalão, mas também para analistas e especialistas em políticas. Sem capacidade política adequada, os analistas e especialistas em políticas podem formular recomendações políticas que negligenciem a resistência dos principais atores do processo político, e os gerentes do setor público podem subestimar o nível de oposição a políticas ou programas implementados (RAMESH *et al.*, 2016; WU *et al.*, 2018).

O nível *organizacional* diz respeito à busca de legitimação e envolvimento da população no processo de construção da política pública. É, portanto, a capacidade da organização em desenvolver relacionamentos de aprendizagem com os parceiros de governança e o público, é a capacidade de chamar a atenção do público para determinada questão e fazer com que ele contribua ativamente para sua resolução. O estabelecimento desta comunicação bidirecional pode permitir que os cidadãos monitorem as atividades dos Estados, dialoguem com os atores estatais sobre questões que são importantes para eles e influenciem os resultados políticos (WU *et al.*, 2015).

A capacidade para políticas também é moldada pelos recursos políticos que uma organização possui para desempenhar suas funções. Em primeiro lugar, a legitimidade política de uma organização é um fator determinante de sua capacidade para políticas públicas. Em segundo lugar, o nível de acesso aos principais decisores políticos e a existência de uma boa relação de trabalho entre os ministros e o serviço público são essenciais para a capacidade política das agências. Terceiro, a comunicação com as partes interessadas e o público em geral é essencial para uma política pública e governança eficazes, pois aumenta a compreensão e o apoio às políticas governamentais (WU *et al.*, 2018).

Finalmente, a Capacidade Política no nível sistêmico, que é a mais ampla e abrangente de todos os nove tipos e que tem o potencial de moldar todas as outras capacidades. Trata-se da capacidade do nível de "direção", alicerçada pelo nível de confiança nas esferas política, social, econômica e de segurança da ação política (WU *et al.*, 2015). Essa capacidade também é

determinada pelas capacidades e competências que permitem a participação das principais partes interessadas no processo político para sustentar o apoio público à reforma de políticas e resolver conflitos decorrentes de ações políticas (WU *et al.*, 2018).

A primeira dessas capacidades é a extensão da responsabilidade política e da legitimidade para a formulação de políticas públicas. Em um sistema de políticas com um alto nível de capacidade política, as falhas políticas podem ser expostas e as partes responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas são responsabilizadas, sem prejudicar os princípios sobre os quais o governo foi fundado. A segunda capacidade a esse respeito é o nível de confiança no governo, vez que governos que gozam de um alto nível de confiança e legitimidade pública costumam ser mais eficazes na implementação de políticas públicas. Em terceiro lugar, está o nível de participação de atores não-estatais no processo político. A discussão pública e o debate no processo de políticas ajudam a aumentar a conscientização pública sobre as questões e proporcionam um senso de propriedade sobre as iniciativas de políticas públicas (WU *et al.*, 2018). No Quadro 1, sintetiza-se todos os conceitos explanados das habilidades e níveis da *policy capacity*.

Quadro 01– Combinação entre habilidades e competências e nível de recursos e aptidões

Habilidades e Competências	Nível de recursos	Combinação
Análítica (Analytical) Exame detalhado dos elementos ou estrutura de algo, normalmente como base para discussão ou interpretação.	Individual	Capacidade analítica individual: habilidade para acessar e aplicar conhecimentos técnico-científicos para que os indivíduos possam conceber e implementar políticas de maneira eficiente.
	Organizacional	Capacidade analítica organizacional: disponibilidade de indivíduos com habilidades analíticas, existência de equipamentos e processos para coleta e análise de dados e o comprometimento organizacional com a tomada de decisão baseada em evidências. Abarca, também, a disponibilidade de dados em tempo hábil e de forma sistemática.
	Sistêmico	Capacidade analítica sistêmica: estado geral de entidades científicas, estatísticas e educacionais em uma sociedade que permite aos decisores políticos terem acesso a informações de qualidade para exercerem suas funções analíticas e gerenciais.
Operacional (Operational) Coordenação do conjunto de recursos e instituições que permeiam a formulação, implementação ou avaliação das políticas.	Individual	Capacidade operacional individual: habilidade dos indivíduos para desempenharem funções gerenciais-chave, como liderança, coordenação/controle e tomada de decisão.
	Organizacional	Capacidade operacional organizacional: refere-se à organização interna das agências públicas e do ambiente político-institucional, bem como o relacionamento das agências com instituições, atores legislativos, executivos e servidores públicos.
	Sistêmico	Capacidade operacional sistêmica: envolve a competência para a coordenação dos esforços dentro e fora do governo para tratar de problemas coletivos, como os papéis de liderança, visão compartilhada, estabelecimento de consensos, e a adoção de políticas inclusivas.
Política (Political) Articulação do governo e os demais atores envolvidos nos assuntos públicos. “Jogo político”.	Individual	Capacidade política individual: abrange o conhecimento e a experiência política, isto é, a "perspicácia política" dos atores. Elementos importantes: identificação de atores-chave e a compreensão de seus interesses, ideologias, das relações entre eles, assim como o entendimento dos <i>trade-offs</i> necessários para um acordo entre atores e os interesses em conflito.
	Organizacional	Capacidade política organizacional: desenvolvimento de relacionamentos de aprendizado com os parceiros de governo e com o público. Os governos precisam definir uma questão e atrair o público para se concentrar nela e contribuir ativamente para sua resolução, por meio da comunicação bidirecional e o diálogo com os atores estatais sobre questões de interesse.
	Sistêmico	Capacidade política sistêmica: trata-se da mais abrangente de todos os nove tipos anteriores e tem o potencial de moldar todas as outras capacidades. Constitui o ambiente que enquadra todas as atividades governamentais e é delineada pelo nível de confiança nas esferas política, social e econômica da ação política.

Fonte: Elaborado a partir de WU *et al.*, (2018).

Esta definição, compreendendo três conjuntos de habilidades e competências e três níveis de recursos e capacidades, é suficientemente ampla para abranger todos os aspectos da capacidade para política pública citada por outros autores da área e por isso permite uma operacionalização superior do conceito e sua tradução na prática. Esta definição composta por nove tipos permite ainda que os analistas possam exercer com maior precisão a avaliação da capacidade política para fazer boas escolhas de políticas públicas e implementá-las efetivamente (WU *et al.*, 2018; WU *et al.*, 2015).

2.2.1 Estudos sobre capacidade

Para reforçar o referencial teórico, buscou-se nos portais de periódicos da CAPES e do SCOPUS artigos cujo título contivesse o termo *policy capacity* e, entre os mais citados, selecionou-se aqueles cujos resumos indicassem aderência com a pesquisa realizada nesse trabalho. Trata-se, assim, de estudos da comunidade científica nacional e internacional sobre a *policy capacity* que adotaram perspectiva multinível, seja explorando um único ou diversos níveis e habilidades, e que se utilizaram de recorte empírico para confirmar as definições e as variáveis do conceito de capacidade para políticas públicas.

Gleeson *et al.* (2011) exploram como a capacidade para políticas públicas no nível organizacional pode ser desenvolvida, com base em estudo realizado em uma grande agência de serviços humanos na Austrália. O artigo considera o conceito multinível de capacidade de governar de Painter *et al.* (2005), que engloba *policy capacity*, *state capacity* e *administrative capacity*. Embora a literatura reconheça a *policy capacity* como importante para responder com êxito a problemas políticos complexos e sugira uma série de estratégias e princípios para desenvolver a capacidade no nível organizacional, entrevistas com profissionais de políticas públicas indicam ceticismo por parte dos profissionais, uma vez que há tensões entre diferentes domínios da capacidade de governar em relação a várias direções possíveis para o fortalecimento da *policy capacity*.

Conclui-se que a criação de *policy capacity* com êxito depende da capacidade de negociar essas tensões, o que pode envolver o alinhamento dos imperativos desses diferentes aspectos da capacidade de governar. Assim, a capacidade de negociar as tensões entre os diferentes aspectos da capacidade de governar deve, por si só, tornar-se um foco dos esforços de capacitação. Conclui-se também que o julgamento e a liderança no nível em que o trabalho de política pública é realizado são as chaves para negociar com sucesso as tensões inerentes ao desenvolvimento da *policy capacity*.

Pattyn *et al.* (2015) fizeram um estudo cujo objetivo foi identificar os fatores relacionados à capacidade que são necessárias, mas não suficientes, para as organizações que desejam institucionalizar avaliações de políticas públicas de alta qualidade em três dimensões: condução das avaliações, regularidade das avaliações e qualidade das avaliações. Para isso, contaram com a função de necessidade na *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), em um estudo de 27 organizações do setor público da Bélgica, no qual a introdução de avaliações de políticas é relativamente recente. Concluíram que todas as atividades exigem pelo menos uma condição. A prática de avaliação regular é a exceção a esse respeito, vez que não existe um elemento obrigatório para alcançar este objetivo. O estudo fornece diretrizes relevantes para

profissionais de avaliação e governos sobre o que devem priorizar ao desenvolver capacidade de avaliação.

Ramesh *et al.* (2016) discutem o desenvolvimento de um instrumento para mensurar de maneira sistemática e abrangente o conjunto de habilidades e recursos necessários para que os atores políticos desempenhem várias funções, visando suprir essa lacuna na literatura de políticas públicas. Baseia-se no quadro de capacidade política desenvolvida por Wu *et al.* (2015), integrando três dimensões da *policy capacity* (analítica, operacional e política) em um único instrumento de medição. Para tal consulta, foi elaborado um questionário que considera vários critérios importantes: aplicabilidade a toda a gama de trabalhos de políticas, interação do ator de políticas individual com recursos e procedimentos organizacionais e o ambiente externo; e a multidimensionalidade do trabalho político para incluir componentes analíticos, gerenciais e políticos. Ao atender a todos esses critérios, a *survey* de capacidade de política do autor espera capturar adequadamente a natureza complexa da capacidade da política e os fatores que a moldam. Para tanto, recomenda-se a consulta a atores políticos fora do governo, bem como aqueles que trabalham em diferentes níveis do governo - governo nacional, local ou regional. Tem-se assim que o desenvolvimento do instrumento de pesquisa é um primeiro passo em um esforço mais amplo para avançar para uma medição mais rigorosa e abrangente da capacidade política.

Bentancur *et al.* (2017) apresentou trabalho com o objetivo fazer indagações sobre as transformações nas políticas públicas no Uruguai durante os governos de esquerda, especificamente, do partido Frente Ampla (2005- 2015). Para isso, analisaram a intensidade das transformações em um conjunto de políticas e quais as associações existentes entre as diferentes capacidades desenvolvidas e o tipo de transformação implementado por cada uma delas. Após uma pesquisa que se baseia em trabalhos prévios, em uma consulta a especialistas e na implementação da metodologia análise qualitativa comparativa (QCA), concluiu-se que as capacidades técnico-administrativas se desenvolveram mais que as político-relacionais. As capacidades do Estado se apresentam de diversas formas, demonstrando que nos setores em que essas capacidades eram fortes, foi possível realizar transformações relevantes e onde as capacidades foram fracas se registraram transformações de menor intensidade.

Há também estudos na academia brasileira sobre a capacidade para políticas públicas, que a entendem como multidimensional e que se utilizam de estudos empíricos para investigar esses conceitos na realidade brasileira.

Em capítulo introdutório de livro, que representa um dos marcos iniciais do estudo de capacidade no país, Gomide *et al.* (2014) abordam os arranjos político-institucionais para

avaliar as capacidades do Estado para implementar políticas de caráter desenvolvimentista em um contexto democrático. O modelo analítico desenvolvido advoga que são os arranjos institucionais que dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos, uma vez que as capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico. Desta maneira, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública.

Gomide *et al.* (2014), no mesmo livro, em capítulo final, analisam como se dá empiricamente a implementação de políticas de desenvolvimento e suas interações com as instituições democráticas vigentes, identificando como os arranjos de cada programa ou projeto conseguem dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução de seus objetivos. A análise dos arranjos de implementação das diferentes políticas indicou uma atuação do Estado substancialmente heterogênea, impossibilitando falar-se em um Estado com capacidades comuns – mesmo em programas e projetos considerados prioritários para um mesmo governo, num mesmo contexto. Constatou-se também que o nível de execução dos programas encontra-se associado ao nível de capacidade técnico-administrativa que os arranjos foram capazes de dotar. Da mesma maneira, inferiu-se que a existência de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo ou o funcionamento de instâncias de participação social exercem papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas e projetos. Tem-se, assim, que a promoção de políticas públicas em contextos democráticos não é um desafio simples. Requer, além de capacidades técnico-administrativas da burocracia do Estado, fundamentalmente, capacidades políticas.

Pires *et al.* (2016) investigaram as condições que tornam o Estado capaz de produzir políticas públicas de forma eficaz e inovadora, por meio da análise empírica de oito programas federais. Para cada um deles, foram identificados seus objetivos, mapeados e avaliados seus arranjos institucionais, e observados seus desempenhos. A partir dessas informações, realizou-se a análise comparativa entre os diferentes casos, utilizando-se da técnica do QCA. Tal análise procurou encontrar relações entre as diferentes dimensões de capacidades estatais e os diferentes tipos de resultados observados.

Os achados de Pires *et al.* (2016) indicaram a existência de relações de causalidade importantes entre as capacidades estatais e o desempenho das políticas. Na verdade, eles mostram que diferentes tipos de capacidades estão associados aos diferentes tipos de resultados até então observados: altas capacidades técnico-administrativas estão associadas com a alta

entrega de produtos (*outputs*); altas capacidades político-relacionais estão associadas com alta inovação. Ao final, a análise empreendida corroborou a afirmação de que os estudos sobre as capacidades estatais em contexto democrático, como o Brasil pós- 1988, devem considerar com atenção a dimensão político-relacional, além das avaliações tradicionais acerca da autonomia burocrática e da dimensão técnico- administrativa.

Gomide *et al.* (2017) introduzem o dossiê sobre as pesquisas sobre a capacidade estatal no Brasil, que permitem constatar a maturidade das pesquisas no campo, como também o potencial desse programa de pesquisa. Na oportunidade, discutem o conceito de capacidades estatais utilizado nas pesquisas sob duas perspectivas: a primeira, desmembra o conceito em três níveis: ontológico (básico ou teórico), constitutivo (secundário ou dimensional); e indicativo (realista ou observável). A segunda perspectiva utilizada pelos autores diz respeito à relação de causa e efeito entre capacidade estatal e indicadores observáveis, o que deriva na utilização de dois modelos nas pesquisas, formativo e reflexivo, a depender do sentido da causalidade. No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. A capacidade estatal seria, desta forma, uma variável dependente ou endógena ao modelo. Já no modelo reflexivo, a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores, de maneira que a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente ou exógena ao modelo.

Marengo (2017) estuda o *status* profissional e a escolaridade de funcionários públicos na administração direta de 5,5 mil municípios brasileiros. O objetivo do trabalho consistiu em testar a proposição de que a presença de burocracias profissionais na administração pública amplia a capacidade governamental para a implementação de políticas públicas. Tomando os “estatutários com formação superior” como proxy para identificar burocracia profissional, buscou-se constatar a escala de sua participação no serviço público municipal e a medida em que maior proporção de funcionários recrutados por concurso, com estabilidade no cargo e escolaridade superior, pode ser associada à maior chance para implementação de uma agenda de políticas urbanas: Plano Diretor, Conselho Municipal de Política Urbana e Leis de Zoneamento Urbano, de Parcelamento do Solo, de Operações Urbanas Consorciadas, de Contribuição de Melhorias. Em todos estes casos, municípios com mais de 20% de burocracia profissional, apresentaram a presença destas políticas em frequência significativamente superior em relação aqueles com menor participação deste grupo de funcionários.

Souza (2018), por meio de coleta de dados secundários do ESTADIC/IBGE e de entrevistas e de questionários aplicados aos servidores das secretarias estaduais de assistência social, analisou as reformas das duas últimas décadas na política de assistência social dos Estados com foco nos recursos financeiros nela alocados na formação, qualificação e profissionalização da burocracia estadual que implementa essa política. Como esperado, o papel do Estado-membro e, conseqüentemente, de sua burocracia, é relativamente pequeno tendo em vista o dos governos federal e municipal, tanto na execução de políticas como no seu financiamento. Trata-se de raro estudo acerca da capacidade dos entes estaduais da federação.

A ENAP (2018) produziu um relatório com o objetivo de explorar a atuação do conjunto dos servidores públicos estatutários e ocupantes dos cargos em comissão nos órgãos da administração federal direta, no processo de produção de políticas públicas. A intenção foi trazer subsídios para compreender como as políticas públicas são produzidas no Brasil a partir da percepção dos servidores públicos que nelas atuam, por meio do resultado de um *survey* aplicado a 2 mil servidores públicos federais lotados nos órgãos do Poder Executivo Federal da administração direta. Para o trabalho, foi adotada o seguinte *framework* de capacidade estatais, que foi delineado primeiramente por Fernandes *et al.* (2017)⁶ – Figura 3.

Figura 3 *Framework* de Capacidade de Política Pública adotado na pesquisa ENAP

	Dimensões (nível constitutivo)	Resultado	Descrição	Fontes de observação (nível indicativo)
Administrativo	Analítica	Eficiência e eficácia	Condições que garantem o desempenho técnico e administrativo	Coleta e análise de dados
				Conhecimento técnico específico
	Técnico-gerencial			Conhecimentos de normas e regulamentações
				Habilidades administrativas
				Gerenciamento de pessoas
				Alocação de recursos financeiros
				Recursos tecnológicos
Relacional	Coordenação interna	Agência	Condições que garantem o funcionamento e coerência interna	Processo coordenado de tomada de decisões
				Estrutura inter e intraorganizacional
				Monitoramento e controle
	Política	Legitimidade	Condições que promovem a interação necessária com o ambiente externo	Controle social e responsabilização
				Instâncias de participações sociais
				Níveis de negociação e interlocução entre os poderes executivo, legislativo e judiciário
				Relacionamento com organizações internacionais

Fonte: ENAP (2018, p. 9).

⁶ Cabe ressaltar que Fernandes *et al.* (2017) ainda incluíam no modelo analítico a autonomia: "segundo o modelo analítico proposto nesse trabalho, a autonomia não é uma capacidade acumulável, mas uma condição ou requisito que, em certo grau, é indispensável para assegurar o desempenho satisfatório das atividades do estado, da prestação de serviços e da implementação das suas políticas de forma que sejam preservadas contra a sua captura por interesses particularistas da sociedade ou pela própria burocracia" (p. 8).

Concluiu-se pela heterogeneidade da administração pública federal direta, verificada no perfil sociodemográfico e também funcional dos profissionais. Os dados apresentados também demonstraram significativa variação no quantitativo de servidores nas diversas áreas de políticas públicas. Outro resultado importante diz respeito à função relacional de interação tanto com outras áreas e níveis do Poder Executivo como com outros entes externos ao Poder Executivo, indicando que essa função é desempenhada por um grupo mais reduzido de servidores. Verificou-se que a composição da função analítico-*accountability* indica um direcionamento da capacidade analítica da administração federal, capacidade esta de maior complexidade técnica, para o atendimento de demandas de fiscalização e controle. Observa-se uma alta frequência de servidores (cerca de 35%) que dizem atuar sempre ou frequentemente no atendimento de demandas de órgãos de controle e uma alta identificação de recomendações de órgãos de controle e decisões judiciais como fontes relevantes para o trabalho na política pública (ENAP, 2018).

Alves (2019) com o estudo “Capacidades estatais para construção de políticas públicas: uma análise do estado de Minas Gerais”, investigou 11 secretarias do estado de Minas Gerais e analisou a pertinências do *framework* analítico de WU *et al.* (2015; 2018) ao contexto do processo de políticas públicas do estado de Minas Gerais. Os resultados indicaram que as capacidades estatais se materializaram a partir das habilidades dos burocratas e pela infraestrutura presente no ambiente organizacional. As capacidades estatais nos níveis individual e sistêmico são fundamentais para o desenvolvimento das políticas públicas, mas não suficientes para influenciar diretamente o processo de construção, vez que o elemento central do modelo analítico foi o constructo capacidade organizacional, diferenciando do modelo teórico usado como referência. Os burocratas mencionaram a necessidade de avanços quanto ao monitoramento e à avaliação das ações do Estado, bem como a necessidade de manter o banco de dados para facilitar a tomada de decisões futuras, principalmente considerando a alta rotatividade de pessoal.

Macedo *et al.* (2019) pesquisaram a capacidade analítica e as fontes de evidências utilizadas para a produção de políticas públicas no nível federal, explorando a relação entre uso de evidências (nas suas variadas fontes) e o perfil dos burocratas – nas suas características profissionais, funcionais e posicionais, áreas de política pública, e *locus* institucional/organizacional, com a entrevista de 2000 servidores da APF. Os resultados do estudo mostraram, de modo geral, uma baixa frequência de uso das fontes de evidências pelos burocratas do serviço civil da administração pública federal direta na produção de políticas públicas e, quando utilizadas, as mais frequentes são aquelas de fontes de natureza normativa

(pareceres legais e decisões judiciais, recomendações e determinações dos órgãos de controle), analítica (dados estatísticos ou *surveys*, dados de monitoramento e avaliação da política pública) e midiática (mídia social ou redes sociais, mídia tradicional) e as menos frequentes são as *advisers* (recomendações de conferências e conselhos de política pública, opinião de especialistas e organismos internacionais) e as de natureza beneficiária (experiências ou opiniões de beneficiários da política pública, informações geradas por grupos de interesses).

O presente estudo pretende contribuir com a literatura nacional e internacional ao estudar as capacidades para políticas públicas, especificamente, políticas públicas urbanas, na esfera municipal, considerando o contexto de região metropolitana. Além disso, avança ao aplicar no estudo do contexto urbano análise lexical.

A próxima seção apresenta o referencial do objeto, a qual fará uma contextualização e caracterização dos municípios e das regiões metropolitanas no Brasil.

3 REFERENCIAL DO OBJETO: MUNICÍPIO E REGIÃO METROPOLITANA

A federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo, caracterizando-se ainda como acordo de compartilhamento da soberania territorial, no qual é possível a coexistência no mesmo país de entes autônomos, o que resulta na divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. Contrasta com o modelo clássico de nação, o Estado unitário, no qual as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal tendo o Governo Central no seu ápice (ABRUCIO *et al.*, 2007).

O federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos, em 1787, quando, por meio da constituição, as 13 colônias abriram mão de parte de sua independência para formar uma nova esfera de governo, a União. No Brasil, ocorreu de maneira oposta, vez que se deu por um processo de descentralização de poder da União para os Estados, já que o País fora regido por um Império bastante centralizado (ABRUCIO *et al.*, 2007).

Formalmente, a federação no Brasil surge com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 e foi consolidada com a primeira Constituição Republicana, de 1891. As Constituições posteriores mantiveram a forma federativa de Estado, porém, considera-se que nas Constituições de 1937 e de 1967, bem como durante a vigência da Emenda n.º 1/69, havia somente uma Federação de fachada (LENZA, 2012).

A atual Constituição Brasileira (CF/88), em seu art. 1º, preceitua que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, e o *caput* do art. 18 complementa, estabelecendo que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Nesses artigos encontra-se a mais importante inovação contida na CF/88: a elevação do *status* do município a ente da federação e, como consequência, o reconhecimento da autonomia desses entes, materializada pela capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação. A auto-organização está na possibilidade de os municípios formularem e aprovarem a sua lei mais importante, qual seja, a Lei Orgânica; o autogoverno, que é a possibilidade de elegerem, diretamente, o Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; e autoadministração e autolegislação, que importam em competências administrativas e legislativas próprias, atribuídas pelo art. 30 da Constituição (LENZA, 2012).

Observou-se, assim, uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios resultantes de uma descentralização de recursos e atribuições entre os entes

federados, ressaltando que a ampliação das atribuições dos municípios foi desproporcional em relação à ampliação das receitas (ROLNIK *et al.*, 2000). De toda forma, com a autonomia do município, a CF/88 configurou uma federação peculiar com três entes – apenas a Bélgica e a Índia dão ao poder local o mesmo *status* (ABRUCIO *et al.*, 2007).

O movimento instituído pela Constituição Federal de 1988, de autonomia dos municípios, justifica-se, dentre outros fatores, pela revalorização da esfera local, e sua capacidade de promoção do desenvolvimento social, com o ensejo de superação do regime autoritário anterior, e por isso a descentralização representou a contraposição ao Estado centralizado e aos governos conservadores. Essa descentralização pode ser entendida enquanto possibilidade de modernização gerencial da gestão, e também enquanto possibilidade de democratização e participação da sociedade nas esferas de decisão para uma aproximação mais efetiva e direta da cidadania e do controle social no Estado (ROLNIK *et al.*, 2000; MOL *et al.*, 2019).

Outra importante entidade política no cenário brasileiro são as chamadas regiões metropolitanas, definidas como "espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE" (BRASIL, 2015). O rápido crescimento urbano do Brasil, especialmente a partir da década de 1950, vem sendo acompanhado pela formação de grandes aglomerações, resultando no fenômeno da metropolização, que foi reforçado especialmente pela alta natalidade, pela baixa mortalidade e pela grande migração interna, entre regiões com destinos às cidades industrializadas e entre rural e urbano (MENEZES, 2011).

O processo de metropolização ocorre, assim, a partir da polarização de uma região em torno de uma cidade, e passa a se caracterizar por alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. Essa cidade núcleo é também chamada de 'metrópole' e em torno dela há uma série de outras cidades sob sua direta influência, com grande interdependência econômica e movimento pendular da população (NASCIMENTO *et al.*, 2015). A partir dessa perspectiva, "[...] a expressão Gestão Metropolitana emerge como termo agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes dessa justaposição de lógicas territoriais individuais" (SPINK *et al.*, 2009, p. 455).

As Regiões Metropolitanas no Brasil constituíram-se informalmente, a princípio, como demanda da sociedade que solicitou que "nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que

consorciem as municipalidades para a solução de problemas comuns" (ROLNIK *et al.*, 2000, p. 85). Tal pleito foi registrado no Documento Final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) em 1963 (ROLNIK *et al.*, 2000).

Na época, surgiram algumas experiências embrionárias de administração metropolitana, como a criação do Grupo de Executivo da Grande São Paulo (Gegran) pelo estado de São Paulo em 1967. Iniciativas semelhantes também aconteceram em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte, por iniciativa de seus governos estaduais (ROLNIK *et al.*, 2000).

A regulamentação federal das regiões metropolitanas, entretanto, só passou a constar no Direito Constitucional brasileiro na Constituição de 1967, na qual estava previsto que caberia à União instituí-las com Municípios que fossem parte de uma mesma comunidade socioeconômica (FERNANDES *et al.*, 2015; SILVA, 2003). Fundamentado no art. 164 da Constituição de 1967 foi promulgada a Lei Complementar nº 14/72 instituindo as regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Belo Horizonte com o objetivo de organizar, planejar e prestar os serviços de interesse metropolitano, a mesma lei instituiu um modelo de gestão metropolitana (FERNANDES, 2012).

Nesse modelo, o Estado era preponderante, o que significava, no contexto da indicação de governadores no regime militar, uma tentativa de centralização e controle econômico e político dos espaços metropolitanos, com a participação dos municípios e de suas representações políticas de maneira bem diminuída (ROLNIK *et al.*, 2000; PERES, 2018; VELOSO, 2011). A lógica da organização metropolitana brasileira, assim, era bem autoritária, seja pela forma como se elegia as cidades para formarem as RMs, seja pelo modelo de gestão e das estruturas hierárquica internas (ROLNIK *et al.*, 2000; FERNANDES, 2012).

Sobre o modelo de governança metropolitana imposta por essa Lei Complementar, tem-se que em cada região metropolitana haveria um conselho deliberativo, presidido pelo Governador do Estado e um conselho consultivo. O Conselho deliberativo seria composto por presidente, e mais cinco membros nomeados pelo Governador, um deles escolhidos entre os indicados em lista tríplice organizada pelo prefeito da capital e outro seria indicação dos demais municípios da RM. Já o Conselho Consultivo seria composto por representantes de cada município da região metropolitana, presidido pelo governador (FERNANDES, 2012; FERNANDES *et al.*, 2015).

Nesse período, observou-se um intenso processo de urbanização e metropolização em um intervalo de poucas décadas. Entre 1950 e 2010, a taxa de urbanização subiu de 36% para 84%, enquanto o número de sedes municipais foi de 1.889 em 1950 para 5.565 em 2010. O

número de cidades com mais de 50 mil habitantes passou de 38, em 1950, para 476, em 2010. Por outro lado, em 2010 nada menos do que 22 aglomerações urbanas apresentavam população de mais de um milhão de habitantes (DINIZ *et al.*, 2018). O significativo aumento no número de Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil, desde a criação das primeiras nove regiões metropolitanas oficiais, na década de 1970, até os dias atuais, em que há de mais de 70 RMs evidencia que vivemos, cada vez mais, em um país metropolitano (FERNANDES, 2012; PERES *et al.*, 2018). Esse boom, entretanto, não tem explicações claras, pois, com a criação da RM, não há ganho de transferência obrigatórias de recursos, por exemplo, indicando que a causa se refere a particularidades políticas estaduais (FERNANDES *et al.*, 2015).

O modelo de região metropolitana concebido na Constituição de 1988, em que pese a proposta submetida à Assembleia Constituinte para incluí-las no pacto federativo, configurou um esvaziamento das RMs, tendo sua conformação legal transferida para os Estados, acompanhando uma tendência de descentralização em um esforço de democratização do país (ABRUCIO, 2005; SPINK *et al.*, 2009; FERNANDES *et al.*, 2015). A Constituição dispõe sobre o assunto:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Ressalte-se que a região metropolitana não é dotada de personalidade, não podendo ser considerada pessoa política, nem administrativa. As decisões originárias da região metropolitana não obrigam que seus integrantes a cumpram, tendo em vista a autonomia municipal. Assim, a relação entre os municípios ocorrerá através de convênio ou consórcio, constituídos de forma a viabilizar o seu funcionamento, somente pela adesão voluntária (SANTOS *et al.*, 2013).

Tem-se, assim, cabe atualmente aos Estados a instituição de regiões metropolitanas por meio de Lei Complementar, o que teve como resultado a diversidade e proliferação de criação e dessemelhanças na regulamentação das regiões metropolitanas, com diferentes definições e arranjos metropolitanos (FERNANDES, 2012; FERNANDES *et al.*, 2013). Ressalta-se que o fato de a instituição e a regulamentação das RMs passarem a ser de competência dos estados não retirou o aspecto impositivo, vez que somente em alguns casos a legislação estadual permitiu que os municípios solicitassem o seu ingresso na região, mas em nenhum caso um município poderia optar em não fazer parte (SPINK *et al.*, 2009).

Em termos legais e formais, a estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 criou um sistema de repartição de rendas intergovernamentais com viés

fortemente antimetropolitano, favorecendo inclusive a multiplicação de pequenas cidades. E, por outro lado, as regiões metropolitanas (RMs) enfraqueceram-se institucionalmente em comparação com a dimensão que tinham no regime militar, prevalecendo o municipalismo em detrimento das formas compartilhadas de gestão territorial (ABRUCIO, 2005). No contexto da redemocratização do País, a gestão metropolitana era associada ao autoritarismo e à centralização da administração pública no regime militar (PERES *et al.*, 2018).

Importante evento ocorreu em janeiro de 2015, quando promulgou-se o Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089), que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2015). Esse estatuto pode ser entendido como diploma normativo inovador para fomentar o desenvolvimento metropolitano e, sobretudo, para estimular e viabilizar, por meio dos instrumentos que apresenta ações integradas entre a União, os Estados e os Municípios, visando ao planejamento urbano em territórios que ultrapassem os limites de um único município – as aglomerações urbanas (AUs) e RMs. O diploma legal ainda explicita o dever de cooperação entre os entes federativos e enseja a revisitação do federalismo brasileiro. Ainda teve como objetivo frear a formalização de regiões metropolitanas que não tenham a devida sustentação técnica. Sua promulgação vem suprir a falta de uma ordem jurídico-institucional bem delineada sobre as RMs, AUs e microrregiões (FERNANDES *et al.*, 2015; SANTOS, 2018).

O Estatuto também dispõe sobre aspectos mínimos a serem definidos pelas leis complementares estaduais que instituírem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; estabelece princípios para a governança federativa, como a prevalência do interesse comum sobre o local; define diretrizes para a governança federativa, como o estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; que são, por exemplo, transporte, saneamento básico e uso do solo; exige elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado de RM ou aglomeração urbana; entre outros (FERNANDES *et al.*, 2015; PERES, 2018).

Importante veto ocorreu no projeto de lei do estatuto da metrópole, referente à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), o que foi objeto de críticas vez que ressalta a não priorização do tema metropolitano no âmbito federal e também elimina possível solução de problema para integração metropolitana que é o financiamento das suas atividades (FERNANDES *et al.*, 2015). Sabe-se, porém, que as tentativas de criação de fundos comuns nas regiões metropolitanas da América, como um todo, em geral, falharam (WILSON

et al., 2015), sendo apontado como possíveis causas a desconfiança e a ruptura entre os municípios metropolitanos.

Apesar do avanço demonstrado na regulamentação das RMs, observa-se ainda vários fatores limitantes para o bom funcionamento metropolitano. Há uma desigualdade de autonomia financeira, fiscal e cultural, socioeconômica entre os municípios brasileiros e essa desigualdade é reproduzida em quase todas as regiões metropolitanas em relação ao seu município-sede e os demais municípios componentes da RM (WILSON *et al.*, 2011; FERNANDES, 2012; FERNANDES *et al.*, 2015). Isso se deve ao fato de que o ônus tenderá a ser arcado pelos municípios maiores, ou pela cidade núcleo. Ou seja, na formação de arranjos metropolitanos, a capital ou o município núcleo tem um papel central na organização propriamente dita da Região Metropolitana, e ao mesmo tempo é o município que mais “perderá”, pois provavelmente dispensará mais recursos nos fundos e nos consórcios que a RM venha a constituir com os municípios médios e pequenos, o que impede, muitas vezes, as iniciativas metropolitanas (FERNANDES *et al.*, 2013).

Tem-se também no Brasil a necessidade de existirem organismos voltados para realização de ações governamentais na dimensão metropolitana ou regional. Sendo importante a construção de uma institucionalidade metropolitana que observe as questões relacionadas às articulações políticas e técnicas, inserindo em seu contexto as formas de articulação e associações de interesses municipais existentes (SANTOS *et al.*, 2013). Destaca-se também o papel do município sede, a capital, que como maior “provedora” de recursos e com concentração política e econômica, caberia o papel de liderar o grupo metropolitano em favor de uma maior cooperação intrametropolitana (SANTOS *et al.*, 2013). A competição com o poder político estadual é um obstáculo importante à construção da cooperação intermunicipal (ABRUCIO *et al.*, 2013).

Fator que impede a governança metropolitana e que é comum é a falta de envolvimento de líderes e políticos com as iniciativas metropolitanas, isso em função do baixo retorno político e visibilidade que essas questões podem trazer. Os políticos então normalmente seguem caminhos já traçados como o local e o nacional⁷. Também os partidos políticos raramente levantam bandeiras defendendo a governança metropolitana (WILSON *et al.*, 2011).

Por outro lado, considera-se que é impossível uma política metropolitana sem uma política nacional e estadual de desenvolvimento regional que evite a guerra fiscal e o

⁷ Cabe nota o fato de que Hugo Chavez usou a base metropolitana como trampolim para o avanço político. Mas no momento que a estrutura metropolitana se opôs ao seu projeto político, ele desfê-las (WILSON *et al.*, 2011).

estabelecimento de um fundo para financiamento das ações específicas para essas regiões (ROLNIK *et al.*, 2000).

Considera-se também que o modelo de gestão deve ser horizontal e não hierarquizado, com a participação da sociedade. O método de escolha dos líderes metropolitanos dificilmente é feito de maneira direta. As questões metropolitanas ainda são vistas dentro de uma perspectiva técnica e econômica e não como um processo social e político e não são visíveis e acessíveis aos cidadãos. Tudo isso afeta a legitimidade das iniciativas metropolitanas (WILSON *et al.*, 2011; ROLNIK *et al.*, 2000; MOL *et al.*, 2019).

Por outro lado, estruturas metropolitanas instaladas sob o comando de uma entidade federativa de nível superior, portanto, impostas de cima para baixo, são ineficazes. Deve haver espaço para a autonomia municipal para a construção mais colaborativa da governança metropolitana. O caminho indicado é o da coordenação e não da imposição externa (WILSON *et al.*, 2011). E, embora essa instância político-institucional metropolitana signifique uma recentralização, isso não pode significar retrocesso nos processos de fortalecimento da democracia e do poder local, devendo valorizar a cooperação em detrimento do individualismo localista (ROLNIK *et al.*, 2000).

O que se percebe é que se por um lado as regiões metropolitanas tiveram uma implantação de cima para baixo, apoiadas por uma moldura institucional formal caracterizada pela associação obrigatória e com muito pouco resultado prático, um segundo tipo de arranjo para a gestão intermunicipal, não institucional, tem tido mais efeito. Os consórcios intermunicipais cresceram a partir de acordos organizacionais horizontais de cooperação entre governos municipais com base na associação voluntária. O sucesso do consórcio em detrimento da Região Metropolitana ainda pode ser creditado à complexidade interorganizacional das RMs, enquanto os consórcios se iniciam normalmente em número pequeno de participantes e com um único tema, as regiões metropolitanas já começam com uma agenda farta de questões política e um grande elenco de atores (SPINK *et al.*, 2009).

Importante ressaltar que a autonomia municipal figura na literatura ora como fator impeditivo da governança federativa, ora como fator estimulante. Nesse último sentido Wilson *et al.* (2011, p. 30): "Em geral, descobrimos que quando os poderes do governo local são fracos - medidos em termos de autoridade constitucionalmente definida, capacidade administrativa ou legitimidade política-, a colaboração metropolitana tem menos probabilidade de surgimento".

No mesmo sentido, Fernandes *et al.* (2013, p. 777), "federalismo municipalista, oriundo da Constituição de 1988, que, a princípio, traria como efeito perverso a crise da gestão metropolitana, devido aos problemas que enfrentou, sobretudo, de natureza fiscal e financeira

nos municípios, (...) representou um fator de estímulo ao reaparecimento da agregação intermunicipal do país”. O autor aponta como causa a conjugação da autonomia municipal com a baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos municípios, o que dificultou a absorção de todas as funções constitucionais, incluindo política urbana.

Assim, em que pese as dificuldades apresentadas, deve os entes municipais atentarem às novas possibilidades legais das RMs bem como às vantagens que essas podem trazer na implementação das políticas urbanas. A melhora dos indicadores sociais e de desenvolvimento das cidades metropolitanas, inclusive as de maior porte, dependem do bom relacionamento intermetropolitano.

Adentrando no nosso objeto de estudo, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), composta por 34 municípios, é a terceira maior região metropolitana do país, compondo 25% da população total do estado de Minas Gerais. O município de Belo Horizonte, sozinho, possui cerca de 48% do total da população metropolitana. Em 2008 a RMBH apresentava um Produto Interno Bruto (PIB) que somava 34% do PIB do estado de Minas Gerais. A produção econômica está concentrada nos três municípios que possuem tradição industrial e a maior parte dos parques industriais nos setores metalúrgico, automobilístico, petroquímico e alimentício, quais sejam, Belo Horizonte, Betim e Contagem e que respondem juntos por 84% do PIB da RMBH (IBGE, 2019).

A região metropolitana de Belo Horizonte passou por um longo período de maturação e a origem do planejamento urbano da RMBH aconteceu em 1967 com a criação do Escritório de Planejamento Urbano de Contagem – EPUC, em resposta à rápida industrialização e crescimento populacional. Em 1971 é criado o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), regulamentado posteriormente pela Lei Estadual n.º 6303/74 que estabelece a Região Metropolitana de Belo Horizonte. O PLAMBEL foi um órgão metropolitano que teve muito prestígio, poder e recursos, chegando a ser considerado um modelo para as demais regiões metropolitanas, tendo se destacado na área de transporte e no exame e concessão de anuência prévia aos projetos de parcelamento. A partir dos anos 70, intermediou recursos do governo federal aos órgãos setoriais e municípios (PEREIRA *et al.*, 2010; FERNANDES, 2012).

A partir dos anos 80, com a crise econômica e a decorrente escassez de recursos federais e com a redemocratização, com a ascensão do municipalismo, o PLAMBEL entra em declínio, tendo sido extinto em 1996. O esvaziamento político do PLAMBEL começa a ocorrer em 1987, quando é criada pelo Governo do estado de Minas a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos. Com a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais em 1989, as

questões metropolitanas passam a ser atribuídas à Assembleia Metropolitana (AMBEL). O PLAMBEL é extinto em 1996 e suas funções são divididas entre a Secretaria de Planejamento e a Fundação João Pinheiro (FJP). Ressalte-se que a criação da AMBEL na prática não representou avanços no planejamento e gestão metropolitana, por conta da assimetria internas de poder, entre os municípios mais fortes economicamente – Belo Horizonte, Betim e Contagem- e os municípios menores (PEREIRA *et al.*, 2010; FERNANDES, 2012).

A partir dos anos 2000, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais tenta recuperar a gestão metropolitana da RMBH, tendo, assim, o início da retomada do planejamento no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através da implementação de um novo arranjo institucional da gestão metropolitana, aliado à elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado voltado aos municípios metropolitanos e a regulamentação do Fundo Metropolitano⁸.

Esse novo arranjo foi instituído a partir de 2004, através da Emenda Constitucional nº 65, que resultou na criação da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, em 2007 (Decreto Estadual nº 44.601, de 21/08/2007), e da Agência Metropolitana⁹, em 2009 (Lei Complementar Estadual nº 107, de 12/01/2009). Desde então, inúmeros projetos têm sido colocados em prática no sentido de fornecer auxílio técnico e financiamento aos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, como a criação de um sistema de informações unificado, estudo sobre a revitalização de áreas centrais, levantamentos das áreas de risco e incentivo à formação de consórcios públicos (PEREIRA *et al.*, 2010; FERNANDES, 2012).

Trata-se do “Sistema de Gestão Integrada da RMBH”, instituído pela Constituição Estadual, Lei Complementar 107, de janeiro de 2009, de exemplo inovador no Brasil (PEREIRA *et al.*, 2010) devido, em primeiro lugar, ao fato de constituir uma das primeiras experiências de retomada da gestão metropolitana construída e colocada em prática pós-Constituição de 1988. Em segundo lugar, destaca-se o papel coordenador do processo em parceria com o governo do Estado neste processo de construção de políticas metropolitanas,

⁸ “Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). Sua função é fomentar a implantação de programas e projetos estruturantes e investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum. Os recursos do Fundo se originam do orçamento do Estado, da contribuição de municípios e de convênios” (SPINK *et al.*, 2009). A SEDRU é a gestora do fundo metropolitano, instituído pela Constituição de 1989. Os recursos do destinados ao fundo são aportados na proporção de 50% (cinquenta por cento) de recursos do Estado e 50% (cinquenta por cento) de recursos dos Municípios que integram a região metropolitana, proporcionalmente à receita corrente líquida de cada Município” (PEREIRA *et al.*, 2010).

⁹ “Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). Criada em 2006, enquanto uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, a Agência desenvolve as funções de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado, além de apoiar a execução de funções públicas de interesse comum” (SPINK *et al.*, 2009).

consubstanciadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), um instrumento pioneiro no contexto brasileiro no que se refere à construção de um planejamento metropolitano participativo e compartilhado, com atuação da sociedade civil (MOL *et al.*, 2019). O modelo institucional de gestão da RMBH, inclusive, foi criado em sintonia com as formas de gestão de áreas metropolitanas do país, pois prevê conselho metropolitano soberano, assembleia metropolitana, fundo metropolitano e consórcio metropolitano (FERNANDES, 2012), adequando-se, inclusive, ao que posteriormente fora previsto no Estatuto da Metrópole. Tem-se assim que o arranjo institucional é moderno e está em consonância com os estudos da área.

Conhecido o objeto de estudo e seu contexto em maior profundidade, passa-se à exposição das técnicas e métodos utilizados na presente pesquisa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos que foram adotados para a realização da pesquisa cujo objeto de estudo consiste na capacidade para o processo de políticas públicas urbanas no nível municipal em cidades pertencentes a região metropolitana e as unidades de análise foram as secretarias, e empresas públicas dos municípios selecionados que trabalham com política pública urbana.

4.1 Caracterização da pesquisa

Os dados primários foram coletados por meio de aplicação de questionário e da realização de entrevistas, com aqueles que trabalham diretamente com as políticas públicas urbanas, algo recomendado pela literatura especializada (GLEENSON *et al.*, 2009; GLEESON *et al.*, 2011). Foi também feita uma pesquisa documental, que auxiliou a compreensão da história e estrutura legal e organizacional dos municípios. Na análise documental, foram trabalhados dados secundários, quais sejam, documentos oficiais de governo e institutos de pesquisa. O questionário (Apêndice A) foi aplicado de maneira eletrônica via formulário no *Google Docs*. E, para as entrevistas, foi definido um roteiro semiestruturado de perguntas que oferecesse ao entrevistado certa liberdade para discorrer suas respostas e para o entrevistador mudar o curso da entrevista quando necessário.

Os procedimentos adotados visaram obter informações sob diferentes perspectivas e, pela triangulação, compreender melhor o fenômeno complexo já em sua natureza.

Foram pesquisadas secretarias municipais e órgão da administração indireta que lidam diretamente com as políticas urbanas dos três municípios que possuem a maior população da Região Metropolitana de Belo Horizonte e que estão nas melhores faixas do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), classificadas como altas ou muito altas. O índice serve como critério de escolha dos municípios a serem investigados pelo fato de as dimensões que o compõem - saúde, educação e renda - serem elementos essenciais à finalidade constitucionalmente imposta às políticas públicas urbanas: o bem-estar da população. Foi critério de escolha também a relevância econômica dos municípios.

Pelos parâmetros escolhidos, investigou-se **Belo Horizonte, Contagem e Betim**, cidades que possuem, respectivamente, 2.501.576, 659.070 e 432.575 habitantes, e IDHM de 0,810, 0,756 e 0,749, respectivamente. Também representam os três maiores PIBs da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH (IBGE, 2019). As cidades selecionadas apresentam, ainda, alto desempenho nos índices relacionados às políticas urbanas, especialmente se

comparados com a média brasileira. Nas Tabelas 1 e 2 são apresentados dados do Censo 2010 (IBGE, 2019).

Tabela 1 Índices relacionados à habitação das cidades selecionadas, ano 2010

Espacialidades	% da população em domicílios com água encanada	% da população com banheiro e água encanada	% da população em domicílios com coleta de lixo	% da população em domicílio com energia elétrica	% da população em domicílios com densidade > 2	Esperança de vida ao nascer
Brasil	92,72	73,94	97,02	98,58	27,83	73,94
Belo Horizonte	99,70	98,33	99,46	99,97	17,01	76,37
Betim	98,27	98,75	99,68	99,86	23,29	76,82
Contagem	99,61	97,52	99,57	99,95	19,42	74,94

Fonte: IBGE Cidades.

Tabela 2 Índices relacionados à taxa de urbanização das cidades selecionadas, ano 2010

Espacialidades	População total	População Rural	População Urbana
Brasil	190.755.799	29.830,007	160.925.792
Belo Horizonte	2.375.151	-	2.375.151
Betim	378.089	2.758	375.331
Contagem	603.442	2.042	601.400

Fonte: IBGE Cidades.

Na Tabela 3, são apresentados dados de renda e desigualdade econômica do Censo 2010 (IBGE, 2019).

Tabela 3 – Índices relacionados à renda e desigualdade das cidades selecionadas, ano 2010

Espacialidades	Razão 10% mais ricos/ 40% mais pobres	Índice de Gini	Renda per capita (R\$)
Brasil	22,78	0,60	793,87
Belo Horizonte	22,38	0,60	1.493,29
Betim	10,91	0,47	660,56
Contagem	11,29	0,48	824,30

Fonte: IBGE Cidades.

A seleção desses três municípios da região metropolitana de Belo Horizonte também ocorreu por implementarem políticas públicas urbanas de maneira semelhante, especialmente aquelas voltadas para as áreas de moradia, saneamento e transporte público, devido à natureza do estudo.

Na política pública de moradia, tem-se as políticas de aluguel social implementadas como a forma prover moradia para as famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade habitacional, ou seja, sem habitação ou com habitação precária. Belo Horizonte e Contagem

possuem o Programa Bolsa Moradia¹⁰, e Betim¹¹, o Programa de Auxílio Habitacional – Proaha. Na implementação das políticas de saneamento, especificamente nas de gestão de resíduos sólidos da construção civil e de serviços de saúde, a agência metropolitana de Belo Horizonte capitaneou o Plano Metropolitano de Gestão de Resíduos de Construção Civil e de Resíduos de Serviços da Saúde para as cidades pertencentes à RMBH, por determinação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010)¹². Da mesma forma, a política de mobilidade urbana destes municípios tem coordenação comum, pela agência metropolitana¹³.

O estudo voltou-se para região metropolitana de Belo Horizonte por ser a terceira maior aglomeração urbana do Brasil, possuir alto IDH (0,807) e por ter sido uma das pioneiras em retomar o arranjo institucional metropolitano após a Constituição de 1988.

4.2 Operacionalização da pesquisa

A pesquisa foi desmembrada em 3 (três) etapas, de acordo com os objetivos específicos: a) Caracterizar a Região Metropolitana de Belo Horizonte; b) Descrever, de acordo com o modelo teórico de *policy capacity* de Wu *et al.* (2015; 2018), os elementos locais que permitem descrever a capacidade para políticas públicas urbanas; c) Identificar a percepção dos burocratas sobre Política Urbana, Capacidade e Região Metropolitana.

4.2.1 Caracterizar a Região Metropolitana de Belo Horizonte

Nesta etapa, foi feita a pesquisa documental visando melhor delimitar o escopo da pesquisa, ambas têm o documento como objeto de investigação. A pesquisa documental utiliza documentos que não receberam nenhum tratamento científico, sendo, portanto, fontes secundárias (OLIVEIRA, 2007; GARCIA *et al.*, 2016; SÁ-SILVA *et al.*, 2009).

Foram selecionados documentos que caracterizam a RMBH, os municípios e os órgãos investigados. Esses últimos são: Secretaria Municipal de Políticas Urbanas e a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), de Belo Horizonte; a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, ambas de Contagem; e a Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Gestão, particularmente sua Diretoria de Políticas Urbanas, de Betim. Nos documentos - leis, decretos,

¹⁰ Maior detalhamento: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia> e <http://www.contagem.mg.gov.br/?og=528525&op=estrutura&orgao=137319>

¹¹ Maior detalhamento: http://www.betim.mg.gov.br/prefeitura_de_betim/superintendencias/habitacao/43073%3B51188%3B073840%3B0%3B0.asp

¹² Maior detalhamento: http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/ARM_RSS_03_REL_PLANO_20160331-1.pdf

¹³ Maior detalhamento: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/mobilidade-rmbh-2/>

resoluções, sites - buscou-se indicações sobre a história, dados censitários, estrutura orgânica, atribuições e competências.

Sobre a pesquisa documental, é importante ponderar que documento será entendido “como todo material (físico ou não) que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano” (GARCIA *et al.*, 2016, p. 49). A pesquisa documental teve como unidades de análise os documentos relacionados às secretarias dos municípios selecionados e empresa pública que lidam com políticas urbanas, com o objetivo de compreender a história das cidades analisadas e sua estrutura legal e organizacional no que se refere às políticas urbanas.

A pesquisa documental foi conduzida por dois momentos que a literatura sugere: a organização do material coletado e o procedimento de análise em si (PIMENTEL, 2001; SÁ-SILVA *et al.*, 2009). No primeiro momento, realizou-se a organização do material, de modo a observar o conjunto de documentos e buscando separá-los em dois grupos, um sobre o a história e caracterização das cidades e outro sobre a estrutura legal e organizacional, competências/atribuições dos órgãos investigados. As fontes para a busca desses documentos foram: sites das secretarias e órgãos da administração indireta sobre políticas urbanas, da prefeitura e das respectivas câmaras municipais, sendo os documentos os relatos sobre a história da cidades, sites especializados, legislações, como a lei orgânica municipal, lei ordinária, decretos, entre outros, além de estatuto da empresa estatal.

Após a organização do material, fez-se a análise documental, etapa que se propõe a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos (SÁ-SILVA *et al.*, 2009), construindo conhecimento ainda não sistematizado (GARCIA *et al.*, 2016). Nesta etapa, é importante fazer uma análise preliminar do documento que leve em consideração: o contexto histórico que o documento foi produzido, os autores do documentos, a autenticidade e confiabilidade do texto, a natureza do documento (teológica, médica, jurídica etc), os conceitos-chave e a lógica interna do documento (PIMENTEL, 2001; SÁ-SILVA *et al.*, 2009).

Feita a seleção, organização e análise preliminar, "o investigador deve interpretar os documentos, sintetizar as informações e fazer inferências. A análise é desenvolvida (...) inclui geralmente o corpus da pesquisa, as referências bibliográficas e o modelo teórico" (SÁ-SILVA *et al.*, 2009, p. 10 e 11).

4.2.2 Descrever, de acordo com o modelo teórico Wu *et al.* (2015; 2018), os elementos locais que permitem descrever a capacidade para políticas públicas urbanas

Nesta etapa, descritiva, que possui enfoque qualitativo e quantitativo, foram analisados dados coletados na entrevista e no questionário simultaneamente, para fazer uma análise da presença das capacidades das políticas públicas em cada um dos municípios investigados, nos moldes do modelo teórico de WU *et al.* (2015; 2018). Para tanto, utilizou-se para os dados primários advindos do questionário a técnica da estatística descritiva, com a representação gráfica com histograma de frequências e o diagrama de extremos e quartis (*box-plot*), e para os dados coletados em entrevista fez-se a análise de conteúdo, tendo como parâmetros as variáveis apontadas pela literatura para cada tipo de capacidade.

Foi feita uma coleta de dados, por meio da aplicação de um questionário estruturado (Apêndice A), com questões fechadas aplicados aos gestores e funcionários de carreira das secretarias dos municípios selecionados que lidam diretamente com política pública, como orientado pela literatura, com o objetivo de identificar habilidades, atributos, recursos, entre outras características que refletem no processo de política urbana. O questionário foi enviado para 195 pessoas, 74 (setenta e quatro) burocratas responderam.

Assim, o questionário apresenta questões cujas respostas são baseadas na escala de 1 a 10. A escala mais extensa permite que nuances sejam capturadas nas análises qualitativas. As perguntas abordaram as variáveis relacionadas no Quadro 2 e as respostas foram utilizadas para analisar a presença e ausência das variáveis do conceito multidimensional de capacidade Wu *et al.* (2015) pela ótica dos burocratas que lidam com política pública urbana.

Quadro 2 Variáveis empregadas no modelo

Dimensão	Nível	Variável
Analítica	Individual	Formação/Escolaridade
		Tempo no cargo
		Anos de experiência
		Identificar e avaliar problemas/demandas e soluções sociais
		Realizar a concepção de políticas, programas, projetos
		Monitorar e avaliar as políticas, programas e projetos
		Lidar com a legislação (leis, portarias, decretos)
		Coleta, geração e interpretação de dados
		Realizar, conduzir ou acessar pesquisas
		Analisar e interpretar dados relacionados
		Aplicar métodos ou técnicas para análise de dados
	Fornecer assessoria ou consultoria para a tomada de decisão	
	Organizacional	Acesso aos dados e informações intragovernamentais de qualidade para realização das atividades
		Sistemas de informação e aplicativos (processamento e análise de dados estatísticos; acompanhamento de políticas públicas; sistemas de análise e monitoramento de políticas públicas)
	Sistêmica	Acesso aos dados e informações externas de qualidade para realização das atividades
	Individual	Difundir informações dentro e através das secretarias/departamentos

Operacional		Compartilhar informações relacionadas às políticas públicas para as partes interessadas
		Esclarecer argumentos e os valores das políticas públicas desenvolvidas
		Executar atividades especificadas em normativos e portarias dos programas, políticas, projetos e ações
		Atendimento do público em geral
		Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos, convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria
		Atender demandas dos órgãos de controle
		Trabalhar com orçamento público e monitoramento de despesas
		Acompanhar a prestação de contas dos instrumentos que envolvem recursos financeiros
		Trabalhar em equipes multidisciplinares
		Liderar equipes multidisciplinares
		Captar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública
		Coordenar equipes de trabalho
	Elaborar, gerir e monitorar o planejamento interno da secretaria/órgão	
	Organizacional	Suficiência do orçamento disponibilizado à secretaria/órgão
		Em termos quantitativos, a secretaria possui um quadro de funcionários em número suficiente para realização das atividades
		Equipamentos (computadores, telefones, projetores, vídeo ou web conferência) necessários para a realização das atividades
		Mecanismos de controle interno de suas atividades
		A Secretaria tem sistemas de informação e aplicativos que permitem o acesso e a difusão de informações às partes interessadas/sociedade
		Sistemas de informação e/ou aplicativos de gerenciamento interno
		Boa organização interna e bom ambiente político-institucional
Cursos e palestras para capacitar os servidores		
Sistêmico	Mecanismos de coordenação intragovernamental de políticas públicas (entre secretarias)	
	Mecanismos de coordenação intergovernamental de políticas públicas (entre os demais níveis de governo)	
	Estabelecer colaboração e parcerias (intra e intergovernamental, interorganizacional)	
Política	Individual	Estabelecer e gerir ações com entes governamentais estaduais ou federais
		Estabelecer e gerir ações com atores não governamentais (empresas, ONGs, instituições de ensino)
		Identificar os atores-chave dos processos políticos e compreender seus interesses
		Usar o conhecimento produzido internamente para a mobilização dos atores políticos
		Estabelecer bases institucionais para promover a confiança e apoio político da sociedade
		Comunicar as partes interessadas quanto às decisões política
		Articular as necessidades, as demandas e os diferentes interesses que envolvem a área de política pública que você trabalha
		Negociar com as partes interessadas relacionadas às políticas públicas
		Gerenciar conflitos
		Compreender os <i>trade-offs</i> políticos (situação "perde-e-ganha", custo de oportunidade, escolha política) necessários para um acordo
	Organizacional	Portais, mecanismos, meios de acesso à informação pela sociedade
		Transparência das ações governamentais
		Clareza nas funções e responsabilidades das diferentes organizações envolvidas nos processos das políticas públicas

		Espaços participativos ativos e operantes que permitam a escuta, o debate e a deliberação pública com a população, atores não estatais e as partes interessadas no processo político
		Nível de acesso da secretaria aos principais decisores políticos
		Meios, canais, formas de comunicação com as partes interessadas e o público em geral
	Sistêmica	Legitimidade política do governo municipal
		Responsabilização das partes participantes do processo de políticas públicas
		Instituições (sistema jurídico-administrativo) existentes e operantes (leis e normas)
		Interação com a agência metropolitana, assembleia metropolitana e conselho deliberativo metropolitano

Fonte: Elaborado pela autora.

A estatística tem por finalidade recolher, organizar, descrever e interpretar um grupo de dados. Ela é dividida, basicamente, em dois grandes grupos: inferencial e descritiva (SILVESTRE, 2007). A última foi utilizada nesse trabalho para organizar e descrever os dados coletados pelo questionário.

Nesse sentido, utilizou-se ainda a representação gráfica dos resultados, cujo “objetivo principal é a visualização de características da variável em estudo na amostra, de forma simples e de fácil aquisição mental” (MAROCO, 2007, p. 46). As representações gráficas utilizadas são os gráficos circulares (*pie-charts*), o histograma de frequências e o diagrama de extremos e quartis (adaptação do inglês *boxplot*), construídos com auxílio do Excel.

Com o fito de investigar, com maior profundidade, as dimensões das capacidades do modelo de Wu *et al.* (2015), também se utilizou de enfoque qualitativo para análise de dados e discussão, com a realização da análise de conteúdo dos dados coletados em entrevista. Essas entrevistas foram realizadas com roteiro semiestruturados (Apêndice B) com os gestores e funcionários de carreira das secretarias municipais e da empresa estatal das cidades escolhidas. A escolha dos entrevistados não teve preocupação com representatividade amostral, mas sim com a qualidade das informações e sua relação com os objetivos da pesquisa, tendo os entrevistados sido indicados pelos representantes de cada órgão. Assim, os burocratas foram convidados e assentiram participar da pesquisa. Com o objetivo de preservar a identidade dos entrevistados, na etapa de resultados serão identificados conforme Quadro 3.

Quadro 3 Entrevistados e designação ao longo do texto

Órgão	Cidade	Código	Sujeito
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão	Contagem	E1	Superintendente de Planejamento
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão	Contagem	E2	Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Modernização
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação	Contagem	E3	Arquiteta
Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos	Contagem	E4	Subsecretário de Serviços Urbanos
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação	Contagem	E5	Superintendente de Regulação Urbana
Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos	Contagem	E6	Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos
Secretaria de Finanças, Planejamento e Gestão	Betim	E7	Supervisor da Seção de Estudos de Impactos de Vizinhança
Secretaria Municipal de Políticas Urbanas	Belo Horizonte	E8	Assessora Técnica de Política Urbana
Secretaria Municipal de Políticas Urbanas	Belo Horizonte	E9	Diretora de Gestão da Política Urbana
Secretaria Municipal de Políticas Urbanas	Belo Horizonte	E10	Diretor de Legislação Urbanística
Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL)	Belo Horizonte	E11	Diretora de Planejamento

Fonte: Elaborado pela autora.

Os depoimentos foram gravados e transcritos para constituir o *corpus* a ser analisado. Dos dados obtidos, aplicou-se as técnicas de análise de conteúdo (AC), a qual utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos para a descrição do conteúdo de mensagens.

Adotou-se, portanto, as etapas indicadas por Bardin (1977) que compreendem a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. A pré-análise é a fase em que se organiza o material, sistematizando e operacionalizando-os. A segunda fase é exploração do material, com a definição de categorias de análise, a identificação das unidades de registro e, por fim, a classificação, de modo que se tenha riqueza das interpretações e inferências.

As categorias para análise foram identificadas por meio de grade mista, com a definição preliminar de algumas categorias, que nesse estudo são as dispostas no quadro 5, porém admitindo-se a inclusão de categorias surgidas durante o processo de análise. Assim, procedeu-se ao rearranjo das categorias durante o andamento da pesquisa, para ao final estabelecer as categorias finais de análise. Após isso, aplicou-se procedimentos interpretativos resgatando o problema que suscitou a investigação e confrontando com a teoria, para após elaborar a conclusão e o relatório desta etapa da pesquisa (VERGARA, 2005).

4.2.3 Identificar a percepção dos burocratas sobre Política Urbana, Capacidade e Região Metropolitana

Nesta etapa, buscou-se identificar elementos destacados pelos burocratas sobre capacidade para políticas públicas, políticas urbanas e região metropolitana não previstos no modelo analítico adotado.

Assim, primeiramente foi feita análise de conteúdo das respostas dos entrevistados, a etapa posterior foi uma análise lexical dos mesmos dados primários. A análise de conteúdo consiste em uma leitura profunda de cada uma das entrevistas, codificando-as de acordo com as variáveis. Já a análise lexical, que não consiste na análise do texto, mas na análise do léxico, ou melhor dizendo, do conjunto de todas as palavras encontradas nos depoimentos (FREITAS *et al.*, 2002).

O método de análise utilizado nessa etapa, então, consiste em partir de textos para analisar palavras, o léxico. Essas palavras são analisadas enquanto resultados dos chamados atos de linguagem, que são as decisões que tomamos ao nos expressarmos, ao escolher uma palavra em detrimento de outra.

A análise lexical foi feita por meio do software IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), versão 0.6, desenvolvido por Pierre Ratinaud e difundido no Brasil pela pesquisa Brigido Vizeu Camargo em 2013, inicialmente na área da psicologia, educação e saúde, mas hoje tem sido usado em diferentes áreas. Este programa é de acesso gratuito e para funcionar utiliza-o paralelo ao software livre R, com a utilização do seu ambiente estatístico do software R e na linguagem *python* (www.python.org). O IRaMuTeQ processa desde análises lexicais simples como frequência e porcentagem a partir da redução dos radicais de palavras e análises multivariadas, com bases nos testes de quiquadrado, análise fatorial e clusters e possibilita cinco tipos de análises: estatísticas textuais clássicas; pesquisa de especificidades de grupos; Classificação Hierárquica Descendente (CHD); análises de similitude e nuvem de palavras (CAMARGO *et al.*, 2013).

Três conceitos são importantes para compreender a análise textual: "corpus", "texto" e "segmento de texto". O corpus é o conjunto texto que se pretende analisar. Nessa pesquisa, o conjunto das 11 transcrições de entrevistas. A definição de texto é feita pelo pesquisador e depende da natureza da pesquisa. Se a análise vai ser aplicada a um conjunto de entrevistas, cada uma delas será um texto. E Segmentos de Texto são excertos de texto, na maior parte das vezes, do tamanho de três linhas, dimensionadas pelo próprio software em função do tamanho do corpus (CAMARGO *et al.*, 2013).

Submeteu-se o material textual obtido por meio das 11 entrevistas transcritas em um único corpus a uma Classificação Hierárquica Descendente (CHD), também foram formados dois *corpus* diferentes com as questões sobre região metropolitana e sobre o entendimento de capacidade dos gestores e foram feitas duas nuvens de palavras.

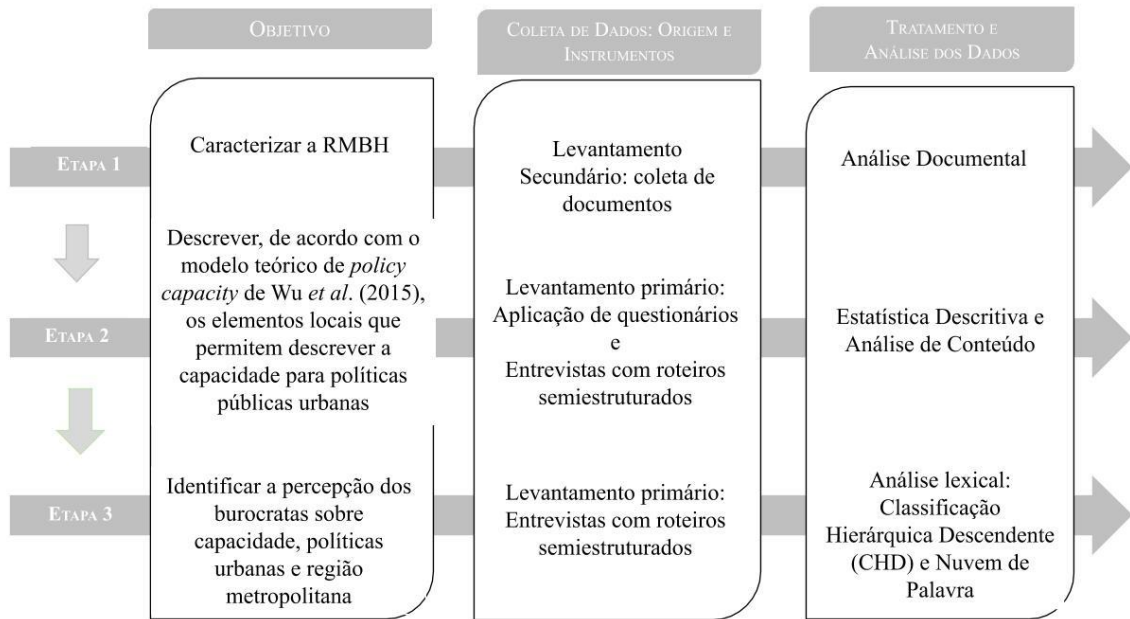
Na Classificação Hierárquica Descendente (CHD), os segmentos de texto são classificados em função dos seus respectivos vocabulários, e o conjunto deles é repartido em função da frequência das formas reduzidas. A partir de matrizes cruzando segmentos de textos e palavras (em repetidos testes do tipo χ^2), aplica-se o método de CHD e obtém-se uma classificação estável e definitiva. Esta análise visa obter classes de segmentos de texto que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si, e vocabulário diferente dos segmentos de texto das outras classes. A partir dessas análises em matrizes o software organiza a análise dos dados em um dendograma da CHD, que ilustra as relações entre as classes. (CAMARGO *et al.*, 2013).

Já no método também utilizado Nuvens de palavras, agrupa-se as palavras e as organiza graficamente em função da sua frequência. É uma análise lexical mais simples, porém graficamente interessante (CAMARGO *et al.*, 2013).

Ressalta-se que a escolha do método se deu muito em função de a literatura apontar que a análise das capacidades de governos subnacionais é uma área que precisa de avanços metodológicos (CINGOLANI, 2013).

Por fim, na Figura 4 sumariza-se o percurso metodológico adotado pela presente pesquisa.

Figura 4 – Percurso metodológico da pesquisa



Fonte: elaboração própria.

No próximo capítulo, apresenta-se os resultados e discussões do estudo. Optou-se por distribuir cada etapa da pesquisa descrita em seções de um mesmo capítulo, entendendo que todas as etapas estão profundamente interligadas dificultando uma separação estanque de cada uma delas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A seguir, passa-se à apresentação dos resultados, seguidas de análise e discussão, que será dividido em subseções de acordo com o cumprimento dos objetivos da pesquisa: a) Caracterizar a Região Metropolitana de Belo Horizonte; b) Descrever, de acordo com o modelo teórico de *policy capacity* de Wu *et al.* (2015; 2018), os elementos locais que permitem descrever a capacidade para políticas públicas urbanas; c) Identificar a percepção dos burocratas sobre Política Urbana, Capacidade e Região Metropolitana.

É válido ressaltar que a intenção da pesquisa foi reunir elementos que permitam materializar as capacidades nos processos relacionados às políticas urbanas locais. Percebe-se que as diferenças entre as localidades, não só em termos demográficos, mas políticos, econômicos e sociais reverberam nas próprias capacidades, determinando a presença dessas capacidades em maior ou menor grau, ainda que se esteja falando dos três maiores e mais desenvolvidos municípios da região metropolitana. Por fim, dentro da Capacidade Política, apresentar-se-á os resultados sobre a questão metropolitana e é possível perceber ainda a incipiência das ações de integração na RMBH.

5.1. Caracterizar a Região Metropolitana de Belo Horizonte

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi instituída em 1973, pela Lei Complementar nº 14, constituída inicialmente por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano (BRASIL, 1973).

A partir da Lei Estadual nº 6.303 de 1974 foi criado o ente gestor da RMBH sob a forma de uma autarquia estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel). A autarquia tinha por finalidade, precipuamente: elaborar o Plano Metropolitano da Região de Belo Horizonte; elaborar estudos, projetos e programas de realização dos serviços de interesse metropolitano; coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e Municípios; articular-se com órgãos e entidades federais visando à compatibilização de programas de interesse metropolitano; fornecer elementos, dados e informações solicitados pelo Conselho Deliberativo e pelo Conselho Consultivo e executar suas deliberações (MINAS GERAIS, 1974).

Após um longo período de planejamento metropolitano, com reconhecimento nacional, a Plambel foi extinta em 1996, pela Lei n.º 12.153, transferindo suas atribuições para a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, que passou a exercer a função de Secretaria Executiva da Assembleia Metropolitana da RMBH (MINAS GERAIS, 1996).

Paralelamente, a Constituição Estadual de Minas Gerais promulgada em 1989 passou a prever, após alteração da Constituição Federal¹⁴, que compete ao Estado, por meio de Lei Complementar, a instituição de região metropolitana, sempre precedida de parecer técnico que terá como base os conceitos da Constituição e a avaliação dos seguintes dados ou fatores: população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal; grau de conurbação e movimentos pendulares da população; atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; fatores de polarização; deficiência dos serviços públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região. No mesmo documento, conceituou-se metropolitana nos seguintes termos (MINAS GERAIS, 1989):

Art. 45 – Considera-se região metropolitana o conjunto de Municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes.

A Constituição ainda instituiu uma estrutura de governança para as RMs mineiras, que seriam compostas por Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Agência de Desenvolvimento, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (MINAS GERAIS, 1989). Regulamentou o assunto, a Lei Complementar nº 88/2006, com normas gerais sobre as regiões metropolitanas de Minas Gerais, e a Lei Complementar n.º 89/2006, que dispôs sobre a RMBH, passando a ser constituída por 34 municípios, mais o Colar Metropolitano, composto por 16 municípios do entorno da RMBH (Mapa 1).

¹⁴ Art. 25. (...)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Figura 5 RMBH, incluindo o colar metropolitano.



Fonte: Site Agência Metropolitana¹⁵.

A nova legislação, assim, instituiu órgãos e instrumentos de gestão, delimitando finalidades e competências. A Assembleia Metropolitana é o órgão colegiado de decisão superior e de representação do Estado e dos Municípios na região metropolitana, de maneira paritária, com a função de definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana (MINAS GERAIS, 1989).

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é o órgão colegiado da região metropolitana no qual participam representantes do Estado, dos Municípios da região metropolitana e da sociedade civil organizada. A ele compete deliberar sobre o planejamento, a normativa e a execução das funções públicas de interesse comum; aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana; e deliberar sobre a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (MINAS GERAIS, 1989).

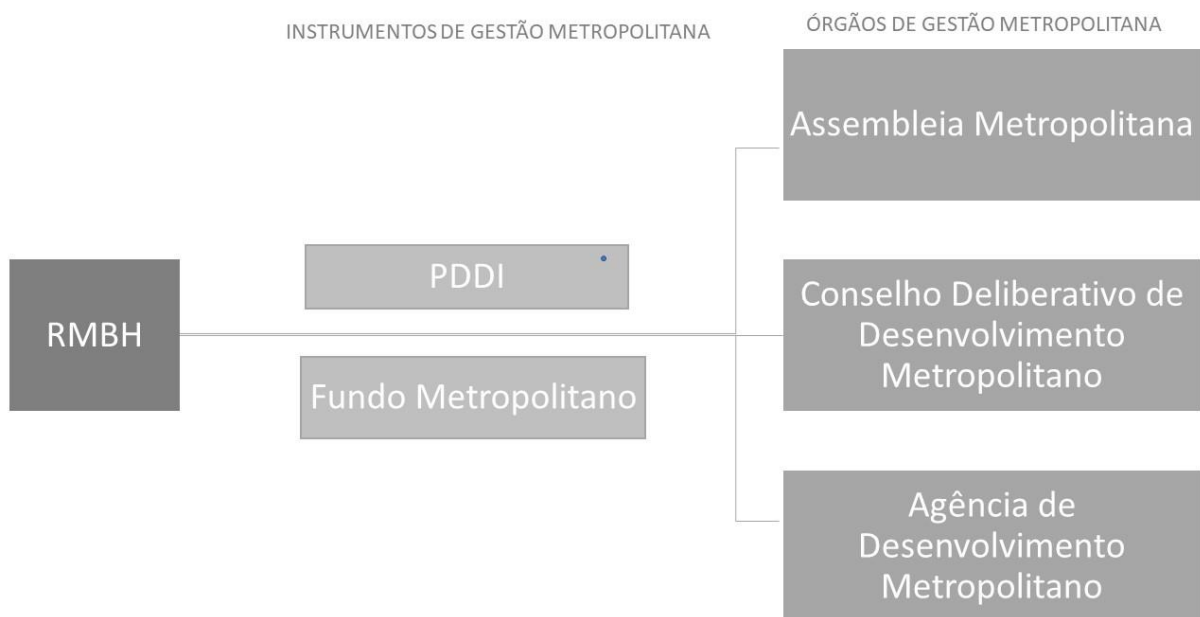
A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH -, criada pela Lei Complementar n° 109 de 2009, é uma autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana,

¹⁵ Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/municipios-rmbh-e-colar/>>.

viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da RMBH e apoio à execução de funções públicas de interesse comum. Possui autonomia administrativa, personalidade jurídica de direito público e é vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU (MINAS GERAIS, 2009).

E são dois os instrumentos de gestão: o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, destinado a financiar os planos e projetos da região metropolitana, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (MINAS GERAIS, 1989); e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que contém as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum, que é elaborado pelos Municípios integrantes da região metropolitana, os representantes de interesses sociais, culturais e econômicos, bem como as instituições de relevante interesse regional (MINAS GERAIS, 2006). O arranjo metropolitano da RMBH está demonstrado graficamente na Figura 6.

Figura 6 Arranjo Metropolitano da RMBH



Fonte: Elaborada pela autora.

A atuação dos órgãos da RMBH se dá nas seguintes ações: a transporte intermunicipal; de controle de trânsito, tráfego e infraestrutura de ligação entre os Municípios da RMBH; 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; uso do solo metropolitano; ações voltadas para o aproveitamento dos recursos hídricos; a distribuição, produção e comercialização de gás canalizado; o mapeamento da região metropolitana e o

subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum; preservação e proteção do meio ambiente; a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação; a instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal de saúde; ações de desenvolvimento socioeconômico (MINAS GERAIS, 2006).

A Região Metropolitana de Belo Horizonte tem área total é de 14.979,1 km², com população de cerca de 6 milhões de habitantes, contando também os municípios do colar metropolitano, sendo, portanto, a terceira maior aglomeração urbana do Brasil (IBGE, 2019). O crescimento demográfico da RMBH está cada vez menor e concentra-se principalmente nos municípios periféricos à BH, isso em função do reduzido espaço territorial da capital que encarece o preço dos terrenos e leva a população a morar em municípios fora da capital mineira, criando verdadeiras cidades dormitórios (SOUZA, 2005).

Em termos econômicos, o PIB da Região Metropolitana de BH é o quarto maior entre as áreas metropolitanas do Brasil e representa 35% do PIB do estado de Minas Gerais. A produção econômica é altamente concentrada em poucos municípios: as três maiores cidades - Belo Horizonte, Betim e Contagem - respondem juntas por 70% do PIB da região metropolitana. Em primeiro, Belo Horizonte, com PIB de 88.277,5, representando 45,3% da RMBH, Contagem em segundo, com PIB de 26.487,4, representando 13,6%, 3º da RMBH e Betim, com PIB de 25.144,5, 12,9% (IBGE, 2019).

Essas são também as três maiores cidades em termos populacionais, Belo Horizonte com população estimada em 2019 de 2.512.070, Betim 439.340 e Contagem, 663.855 (IBGE, 2019). Pelo porte e desenvolvimento das cidades, foram escolhidas para este estudo de capacidades para políticas públicas urbanas.

5.1.1 Belo Horizonte

Belo Horizonte é a capital do estado de Minas Gerais e a cidade núcleo da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Possui área de 331.401 km², o que representa a 464º posição no Estado e 3.217º do país. A densidade demográfica é de 7.167,00 hab/km². Com população de 2.375.151 pessoas, é a cidade mais populosa do Estado e 6ª do país. O IDHM é 0,810 considerado, portanto, muito alto. Seu PIB *per capita* de R\$ 35.245,02 é o 68º do estado e 818º do país. O salário médio mensal é de 3,6 salários mínimos e possui 57,5% da população ocupada. Suas receitas são majoritariamente de fonte própria, sendo apenas 48% de fonte externa (IBGE, 2019).

O início da história de Belo Horizonte remonta à 1.701 quando o bandeirante João Leite da Silva Ortiz, à procura de ouro, estabeleceu-se na serra de Congonhas criando a Fazenda do Cercado. A Fazenda progrediu e formou-se um arraial ao redor, que foi batizado de Curral del Rei, subordinado à Sabará. Aos poucos, o Curral del Rei foi crescendo, apoiado na agricultura e mineração. Foi criado o distrito com a denominação de Nossa Senhora da Boa Viagem do Curral del Rey, por Ordem Régia de 1750. A Proclamação da República, em 1889, trouxe aos curralenses a esperança de mudanças e foi proposto novo nome ao distrito, Belo Horizonte. Assim, pelo Decreto Estadual n.º 36, de 12-04-1890, o distrito foi renomeado como Belo Horizonte (IBGE, 2019).

Em 1891, o presidente do Estado, Augusto de Lima, estabeleceu um decreto determinando a transferência da capital para um lugar que oferecesse condições de higiene. Assim, o Congresso Mineiro votou a favor de Belo Horizonte. A Constituição Estadual foi alterada em 1893 determinando que a nova sede do Governo fosse erguida em Belo Horizonte, chamando-se Cidade de Minas. Foi formada a Comissão Construtora, composta por alguns dos melhores engenheiros e arquitetos do país, chefiados por Aarão Reis. Belo Horizonte foi inaugurada a 12 de dezembro de 1897, sem sua construção estar finalizada (IBGE, 2019).

O município era constituído de 3 distritos: Belo Horizonte, Barreiro e Venda Nova. A Lei Estadual n.º 843, de 07-09-1923 transformou em distrito o povoado de Venda Nova, com parte do município de Santa Luzia do Rio das Velhas e anexado ao município de Belo Horizonte. A Lei n.º 6.936, de 16-08-1995 cria o distrito de Barreiro e anexa ao município de Belo Horizonte. Em divisão territorial datada de 2005, que permanece até os dias atuais (IBGE, 2019).

A Lei Orgânica de Belo Horizonte, promulgada em 21 de março de 1990, é a norma que regula a vida política na cidade e possui um capítulo dedicado à política urbana, o qual dispõe que os objetivos da política urbana são: pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de sua população e o cumprimento da função social da propriedade. Esses objetivos serão assegurados mediante: formulação e execução do planejamento urbano; distribuição espacial adequada da população, das atividades socioeconômicas, da infraestrutura básica e dos equipamentos urbanos e comunitários; integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais, no âmbito da região polarizada pelo Município; participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas que lhe forem pertinentes (BELO HORIZONTE, 1990).

A administração direta no município de Belo Horizonte é composta por 14 secretarias, são elas: a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania –

SMASAC; a Secretaria Municipal de Assuntos Institucionais e Comunicação Social – SMAICS; a Secretaria Municipal de Cultura – SMC; a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SMDE; a Secretaria Municipal de Educação SMED; a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer – SMEL; a Secretaria Municipal de Fazenda – SMFA; a Secretaria Municipal de Governo – SMGO; a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA; a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura – SMOBI; a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão – SMPOG; a Secretaria Municipal de Política Urbana – SMPU; a Secretaria Municipal de Saúde – SMSA; a Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção – SMSP (BELO HORIZONTE, 2017).

Assim, a Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU) foi instituída com a finalidade de articular a definição e a implementação das políticas públicas referentes à organização da capital mineira, observando a legislação urbanística e ambiental vigente. A SMPU é composta pelas subsecretarias de Fiscalização (SUFIS), Planejamento Urbano (SUPLAN) e de Regulação Urbana (SUREG). Integram a área de competência da SMPU: o Conselho Municipal de Política Urbana – Compur; as Juntas Integradas de Julgamento Fiscal e a Junta Integrada de Recursos Fiscais, incumbidas de julgar em primeira e segunda instância administrativa, respectivamente, os contenciosos administrativos decorrentes das ações fiscais nas áreas de atividades em vias urbanas, controle ambiental, limpeza urbana, obras e posturas. O organograma da SMPU e suas subsecretarias está no Anexo B (BELO HORIZONTE, 2017).

A formatação atual da estrutura orgânica da SMPU foi estabelecida em 2017, quando houve uma reforma administrativa do poder executivo municipal, na qual foi feita uma otimização de processos e uma concentração das competências de Políticas Urbanas na SMPU (BELO HORIZONTE, 2017).

Outro órgão da administração municipal que é investigado nesse estudo e que possui atribuições de políticas urbanas é a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte- URBEL. Trata-se de uma empresa pública, constituída sob a forma de Sociedade de Economia Mista, responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular, criada em 1983. Sua criação se deu com o intuito de priorizar a habitação para a população de baixa renda, ao considerar as vilas e favelas como parte da estrutura urbana, com a possibilidade de intervenção da Prefeitura nestes locais, de forma planejada e organizada, com o propósito de integrá-los à chamada "cidade formal".

Antes de 1993, as ações da Prefeitura ficavam restritas a melhorias pontuais nas comunidades e na aplicação da lei do Profavela nos assentamentos em terrenos de propriedade do município, sem um planejamento integrado e da previsão de urbanização completa, o que

dificultava a efetiva elevação do padrão de qualidade de vida dos moradores. Criou-se, então, fruto da pressão e mobilização dos movimentos sociais e populares de luta pela habitação e reforma urbana, na década de 90, o Sistema Municipal de Habitação Popular, que representou um avanço na luta pela moradia popular na cidade. A Urbel é o órgão executor do referido sistema.

A Diretoria da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, que é órgão de administração máxima, constituir-se-á pela Presidência, representada pelo Diretor-Presidente da Companhia e das Diretorias Temáticas, que são a Diretoria Administrativa e Financeira; a Diretoria de Áreas de Risco e Assistência Técnica; a Diretoria de Habitação e Regularização; a Diretoria de Planejamento e Gestão; a Diretoria de Projetos e Obras (COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE – URBEL, 2018). O organograma da Urbel está no Anexo C.

5.1.2 Contagem

Contagem é uma das cidades integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, possui área de 195.045 km², o que representa a 643ª posição no Estado e 4265ª do país. A densidade demográfica é de 3.099,33 hab/km². Com população de 603.442 pessoas, é a segunda cidade mais populosa da Região Metropolitana, terceira do Estado e trigésima primeira do país. O IDHM é 0,756 considerado, portanto, alto. Seu PIB *per capita* de R\$44.915,99, maior que o de Belo Horizonte, sendo o 46º do Estado e 476º do país. O salário médio mensal é de 2,5 salários mínimos e possui 31,5% da população ocupada. Maior parte de sua receita vem de fonte externa, 57,7% (IBGE, 2019).

A história de Contagem remonta à época do Brasil Colônia. O início da cidade se deu com a instalação de posto fiscal às margens do Ribeirão das Abóboras, na sesmaria do capitão João de Souza Souto Maior, para que fosse feita a contagem do gado que vinha da região do Rio São Francisco para a região das minas, nos municípios de Ouro Preto e Mariana. O nome Contagem faz referência à contagem das cabeças de gado, de escravos e mercadorias que eram taxadas no posto de fiscalização (IBGE, 2019).

A partir de 1716, o entorno do posto começou a ser povoado e iniciou-se também o comércio de gado, cavalos e potros, barras de ouro, ouro em pó. Entretanto, esse comércio era precário, o que fez com que o povoado não se expandisse como área urbana. Nas proximidades do antigo posto, desenvolveu-se outro povoado em torno de uma capelinha erguida em devoção ao Santo protetor dos viajantes, São Gonçalo do Amarante em 1725, com o nome de Sam Gonçallo do Ribeirão das Abóboras ou Sam Gonçallo da Contage. Posteriormente, foi

registrado como Arraial de São Gonçalo da Contagem das Abóboras, ou apenas Contage das Abóboras. Esse arraial é o núcleo original da formação de Contagem e corresponde à região da Sede Municipal (IBGE, 2019).

Com a Lei Provincial n.º 671, de 29-04-1854 foi feita elevação do arraial à categoria de paróquia, separando-se da paróquia do Curral Del-Rei. A Lei Estadual n.º 2, de 14-09-1891 criou o distrito com a denominação de Contagem dos Abóboras. A partir de 1901, passou a integrar o recém criado município de Santa Quitéria (hoje Esmeraldas), que era composto também pelos distritos de Capela Nova (Betim) e Várzea do Pantanal (Ibirité). O distrito foi elevado à categoria de vila com a denominação de Contagem, pela Lei Estadual n.º 556, de 30-08-1911. Em 1938, Contagem perdeu sua autonomia política, tornando-se distrito de Betim, com o Decreto-lei Estadual n.º 148, de 17-12-1938 (IBGE, 2019).

Foi, finalmente, elevado à categoria de município com a denominação de Contagem, retomando sua autonomia política pela Lei Estadual n.º 336, de 27-12-1948, tendo sido desmembrado de Betim, com sua efetiva instalação em 01-01-1949, quando ocorreu a primeira eleição direta para a prefeitura de contagem. Para isso, foi importante a Constituição de 1947, que tendeu a reforçar o poder local (IBGE, 2019).

Como resultado da crise financeira mundial de 1929, a economia mineira entrou a década de 1930 em declínio. Então, representantes dos setores produtivos e da tecnocracia estadual passaram a advogar a tese de que o estado de Minas Gerais precisava se industrializar para superar o atraso econômico. Em 1941, o governador Israel Pinheiro inaugurou o sistema de distritos industriais que seria gradualmente construído em Minas Gerais ao longo das décadas seguintes. A criação do Parque Industrial, mais tarde denominado Cidade Industrial, em Contagem, foi a primeira e principal medida resultante desta nova política. A região foi escolhida por ser vizinha da capital, por apresentar um relevo suave e ter boas condições de acesso às estradas que ligam Minas Gerais ao Rio de Janeiro (445 km) e a São Paulo (600 km). Além disso, tratava-se, à época, de uma área pouco habitada, a escolha também pouparia Belo Horizonte, considerada a "Cidade Jardim" do Estado (IBGE, 2019).

A Cidade Industrial Juventino Dias, como foi chamada, foi instituída pelos Decretos-Lei 770 de 1941 e 778, de 19 de junho de 1941. Todavia, ela só passaria a existir de fato a partir da década de 1950. A primeira grande indústria a se instalar em Contagem foi a Mannesmann, cujas obras se iniciaram em maio de 1952. Em 1970, novamente por iniciativa do poder público, foi iniciada uma nova expansão industrial em Minas Gerais. Mais uma vez o local escolhido foi em Contagem. Por força da Lei Municipal nº 911 de 1970 foi implantado o Centro Industrial de Contagem – Cinco (IBGE, 2019).

A vizinhança com Belo Horizonte e a industrialização trouxeram resultados positivos para a cidade, porém o processo de urbanização e desenvolvimento econômico de Contagem se deu de forma bastante desorganizada. A expansão urbana ocorreu a partir do loteamento de áreas de chácaras e fazendas sem o devido planejamento e regularização dos imóveis, com loteamento sem as condições básicas para construção de moradias ou empresas, como água, luz e esgoto. Esse processo contribuiu para que Contagem se tornasse uma cidade onde não há boa ligação entre os bairros. Muitos deles estão mais voltados para a Capital, em termos de trabalho, de comércio e de lazer, do que para o município, como, por exemplo, o que aconteceu na região da Ressaca, com forte ligação com a Pampulha, em Belo Horizonte (IBGE, 2019).

Toda a estrutura administrativa do Município é organizada pela Lei Orgânica de Contagem, promulgada em 20 de março de 1990, que possui uma seção do capítulo da ordem econômica dedicado à política urbana, cujo objetivo é ordenar, planejar, dirigir, coordenar, delegar e controlar o pleno desenvolvimento das funções sociais do Município (CONTAGEM, 1990).

As principais diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano são formulação e execução do planejamento urbano; cumprimento da função social da propriedade; distribuição especial adequada da população, das atividades socioeconômicas, da infraestrutura básica e dos equipamentos urbanos e comunitários; integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais; participação das comunidades interessadas no estudo, encaminhamento da solução dos problemas, planos e programas pertinentes à Política Urbana, quando a execução de alguma medida lhes atingir diretamente; controle do solo urbano; implantação de novos polos industriais, reforçando a vocação industrial do Município (CONTAGEM, 1990).

Organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal de Contagem (Organograma - Anexo D) conta com duas secretarias que auxiliam o prefeito na missão da execução da Política Urbana: a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SMDUH e a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos – Semobs (CONTAGEM, 2017).

A SMDUH, com composição exposta no Anexo E, tem como finalidade coordenar as políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano, incluindo o Plano Diretor do Município; elaborar programas e instrumentos de ordenamento territorial e de regulação urbana; exercer as funções de licenciamento e de fiscalização do cumprimento das legislações urbanísticas e de ordenamento, visando ao crescimento equilibrado do Município e à qualidade de vida em uma cidade sustentável; e coordenar a elaboração da política habitacional de interesse social do Município e executá-la (CONTAGEM, 2018).

A Semobs, cujo organograma compõe o Anexo F, tem como finalidade o planejamento, a execução, coordenação, o controle e avaliação das atividades relacionadas com a elaboração de projetos de engenharia, a execução e manutenção de obras viárias, predial, infraestrutura urbana, a prestação de serviços de limpeza urbana, saneamento, iluminação pública e manutenção de equipamentos públicos (CONTAGEM, 2018; 2017).

5.1.3 Betim

Betim também é uma das cidades componente da Região Metropolitana de Belo Horizonte, possui área de 343.856 km², o que representa a 451^o posição no Estado e 3141^o do país. A densidade demográfica é de 1.102,80 hab/km², a menor das três cidades pesquisadas. Com população de 378.089 pessoas, é terceira cidade mais populosa da Região Metropolitana, quinta do estado de Minas Gerais e 51^o do país. O IDHM é 0,749 considerado, portanto, alto. Seu PIB *per capita* de R\$ 54.052,13, maior que das três cidades pesquisadas, sendo o 23^o do Estado e 259^o do país. O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 3,5 salários mínimos e possui 25,9% da população ocupada. Maior parte de sua receita vem de fonte externa, 71% (IBGE, 2019; PORTAL BETIM, 2020).

A região de Betim fazia parte de uma importante rota de bandeirantes, atraídos pelas descobertas minerais e pela rota de abastecimento entre Bahia e Minas que passava pela região. Nessa época Joseph Rodrigues Betim, cunhado de Fernão Dias, obteve do Conselho Ultramarino da Corte Real Portuguesa, em 1711, a Carta de Sesmaria relativa ao território localizado no Vale do Ribeirão da Cachoeira, hoje Rio Betim, pertencentes a Vila Real de Sabará. Betim herdou seu nome deste pioneiro bandeirante (IBGE, 2019; PORTAL BETIM, 2020).

Entre 1711 e 1750, a sesmaria de Betim começou a constituir povoados. Por volta de 1750, os habitantes de um dos povoados solicitaram à Igreja Católica a construção de uma capela, o novo templo tornou-se conhecido como Capela Nova do Betim, nome que depois se estendeu ao arraial surgido em seu entorno. Assim, no ano de 1754, o povoado passou a ser conhecido como Arraial da Capela Nova de Betim. Esse arraial foi posteriormente transformado em Distrito, com a denominação de Capela Nova de Betim, pela Lei Provincial n.º 522, de 23-09-1851 e pela Lei Estadual n.º 2, de 14-09-1891, passou a ser subordinado ao município de Santa Quitéria, hoje Esmeraldas (IBGE, 2019; PORTAL BETIM, 2020).

Com o território Quitenserense elevado a município em 1901, Capela Nova de Betim passou a integrar esse município. O distrito somente foi tornado categoria de município com a denominação de Betim, pela Lei Estadual n.º 148, de 17-12-1938. Em 1941, o governo do

Estado cria, no então município de Betim, o Parque Industrial. Nas décadas de 40 e 50, o planejamento estadual destinou a Betim uma industrialização de base, representada por siderúrgicas e produção de alimentos para o abastecimento da capital. Em 1958, é asfaltada a Fernão Dias, o que reforça os loteamentos ao longo do novo eixo de expansão industrial da Região Metropolitana (IBGE, 2019; PORTAL BETIM, 2020).

Na segunda metade da década de 60, surge o primeiro grande empreendimento industrial no município de Betim, a Refinaria Gabriel Passos, implantada em 1968. Posteriormente, ocorre a ocupação de grandes espaços do município pela indústria, com a criação do Distrito Industrial Paulo Camilo, na segunda metade da década de 70, e com a implantação da Fiat Automóveis S/A, em 1976, e suas indústrias-satélites, resultando na formação de segundo pólo industrial automobilístico do país (IBGE, 2019; PORTAL BETIM, 2020).

No início dos anos 80, a população cresce vertiginosamente, mas a crise econômica promove uma desaceleração do processo de crescimento. A partir da década de 90 há uma retomada no crescimento de Betim, que passa a atrair novas indústrias em decorrência da saturação de áreas industriais em outras regiões e da necessidade de adequação do parque industrial aos padrões de concorrência impostos pelo mercado externo, tal como programas de qualidade total e processos de terceirização (IBGE, 2019; PORTAL BETIM, 2020).

A Lei Orgânica de Betim, promulgada em 20 de março de 1990 possui um capítulo da ordem econômica dedicado à política urbana, a qual dispõe que essa será executada visando a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, observando-se a ordenação do crescimento da cidade, prevenção e correção de suas distorções; a contenção da excessiva concentração urbana; a indução à ocupação do solo urbano edificável, ocioso ou subutilizado; a urbanização, regularização e titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, artístico e arqueológico; a garantia do acesso adequado ao portador de deficiência aos bens e serviços coletivos, logradouros e edifícios públicos, bem como a edificações destinadas ao uso industrial, comercial e de serviços e residencial multifamiliar (BETIM, 1990).

Ao tempo da coleta de dados, o órgão dentro da prefeitura de Betim responsável pelas políticas urbanas era a Diretoria de Políticas Urbanas (DPURB), que fazia parte da Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Gestão, assim como a superintendência de habitação. O DPURB, objeto de estudo desta pesquisa, passou a ser subordinado à Secretaria Municipal de Finanças de Planejamento e Gestão em 2014 (BETIM, 2014) e era composto pela Diretoria de Políticas Urbanas, composta pela Divisão de Planejamento Urbano, que por sua vez contém

a Seção de Análises de Estudos de Impactos de Vizinhança e a Seção de Cartografia. A Diretoria de Políticas Urbanas ainda seria composto pela Divisão de Projetos Particulares, que conta com a Seção de Análise de Projetos Particulares e a Seção de Educação Urbana e Fiscalização, além da Divisão de Apoio Jurídico (BETIM, 2017).

Porém, em 20 de dezembro de 2019, foi promulgada a Lei n.º 6.629, implantando uma reforma administrativa, a qual extinguiu a DPURB e a Superintendência Municipal de Habitação da Estrutura Orgânica da Administração Pública Direta do Município de Betim e criou a Secretaria Municipal de Ordenamento Territorial e Habitação (BETIM, 2019).

A Secretaria Municipal de Ordenamento Territorial e Habitação tem a finalidade de responder pelo planejamento, regulação, educação e fiscalização urbanística no município de Betim; ordenar o crescimento da cidade com a distribuição adequada das atividades urbanas; promover a implementação de planos, programas e projetos estabelecidos no Plano Diretor; desenvolver e fornecer projetos de moradia popular visando às populações de baixa renda; licenciar obras de iniciativa particular, como construções, demolições e reformas, bem como as de instalações e estruturas permanentes que interferem em sua vizinhança ou nos espaços públicos, entre outras (BETIM, 2019).

A nova secretaria é composta pelos seguintes órgãos: Divisão de Planejamento Urbano, subdividida com a Seção de Análises de Estudos de Impactos de Vizinhança e a Seção de Cartografia; a Divisão de Licenciamento de Edificações; Divisão de Licenciamento e Regularização de Parcelamentos do Solo, composta pela Seção de Apoio Técnico e Regularização Fundiária; Divisão de Educação Urbana e Fiscalização; Divisão de Apoio Jurídico, composta pela Seção de Apoio Jurídico; Divisão de Assuntos Sociais, subdividida pela Seção de Programas Sociais; Divisão de Fiscalização de Obras de Contrapartida e Medidas Mitigadora (BETIM, 2019).

A pesquisa documental, assim, permite concluir que a Constituição Estadual avançou em relação à Constituição Federal, ao propor critérios e conceituar Região Metropolitana. Minas Gerais também é precursora na normatização avançada do arranjo metropolitano, sendo um dos primeiros estados a avançar na instituição desse arranjo, com a RMBH. O fundo metropolitano, a despeito da sua falta de regulamentação a nível federal, já funciona, ainda que com críticas, na RMBH.

Observa-se, entretanto, o déficit de participação popular nas decisões da RMBH, com poucas instâncias efetivas dessa participação. Além disso, percebe-se nas notícias veiculadas

no site da Agência Metropolitana¹⁶, e posteriormente confirmada em entrevistas, que as ações dessa Agência Executora das ações de planejamento metropolitano e de execução de políticas públicas na RMBH, que as ações são preponderantemente voltadas para as cidades menores, tendo apenas uma notícia sobre uma visita a Betim, portanto, sem ações mais próximas com a prefeitura de Belo Horizonte e Contagem.

A RMBH, com quase 6 milhões de habitantes, representa mais de ¼ da população mineira (21.1688.791) e representa 35% do PIB do estado (IBGE, 2019), demonstrando a tendência histórica brasileira de concentrar em grandes cidades e centros metropolitanos.

As três cidades investigadas tem suas origens no Século XVIII, tendo sua estrutura administrativa constituída em definitivo no século XX. Betim e Contagem tem forte aptidão industrial, posto que construído parques com esse objetivo em seus terrenos para que as indústrias pudessem ficar perto de Belo Horizonte, considerada cidade jardim do estado e, diferentemente das outras duas, com sua planta inicial planejada. O que certamente reflete na qualidade do planejamento e indicadores urbanos atuais, com Belo Horizonte em vantagem.

Entretanto, a estrutura organizacional para a gestão urbana das três cidades investigadas está disponível e pode contribuir para atingir os objetivos das políticas urbanas descritos na constituição federal e também torna possível atingir os objetivos da ODS.

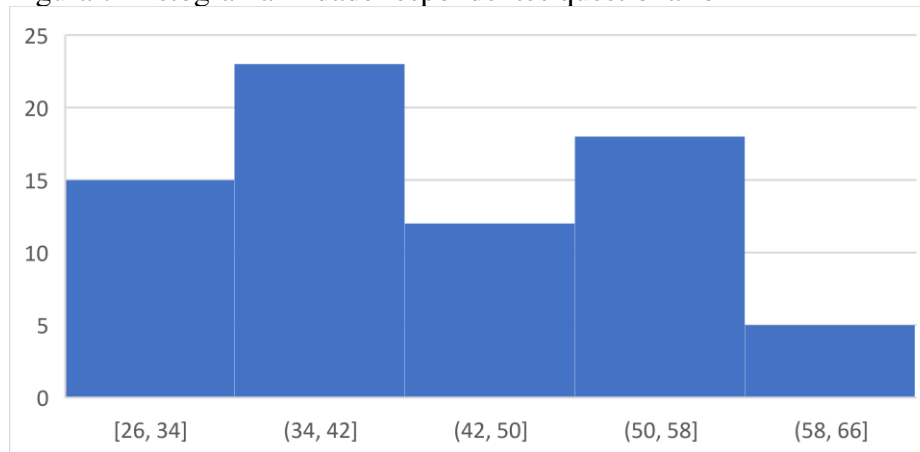
5.2. EXPLORANDO AS CAPACIDADES SOB A ÓTICA DOS BUROCRATAS

Neste item serão apresentados os resultados das coletas de dados realizados pelo questionário e pelas entrevistas e, concomitantemente, será feita a análise desses resultados sob a ótica do modelo teórico de Wu *et al.* (2015, 2018), por meio da análise de conteúdo e da estatística descritiva, seguindo a ordem capacidade analítica, a operacional e a política. Ao final, apresenta-se um quadro resumo da teoria e das evidências do estudo de acordo com o *framework* tomado como referência.

Foram 74 (setenta e quatro) respondentes no questionário, dos quais 39 (trinta e nove), ou seja, 52,7% são do sexo feminino e 35 (trinta e cinco), 47,3% são do sexo masculino. A faixa etária foi entre 26 e 66 anos, com maior concentração na faixa de 34 a 42 anos, de acordo com o histograma (Figura 7).

¹⁶ Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/noticias/>>.

Figura 7 Histograma – idade respondentes questionário



Fonte: autora, a partir de dados coletados no questionário.

Os respondentes se distribuem da seguinte forma entre as secretarias e órgãos: 14,9 % (11) são da Secretaria de Finanças, Planejamento e Gestão da Prefeitura de Betim (DPURB); 17,6% (13) são da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas de Belo Horizonte (SMPU) e 25,7% (19) da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), ambas de Belo Horizonte; 29,7% (22) são da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e 12,2% (9) são da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, ambas de Contagem.

Foram entrevistados 11 (onze) burocratas que lidam diretamente com políticas públicas em órgãos ligados à política pública urbana das 3 (três) cidades pertencentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), Belo Horizonte, Betim e Contagem. Foram entrevistados 5 (cinco) mulheres e 6 (seis) homens, na faixa etária entre 35 e 71 anos, todos com curso superior.

5.2.1 Capacidade analítica

A capacidade analítica, conforme Wu *et al.* (2015), é o que possibilita à organização gerar dados, bem como fazer discussão ou interpretação dos dados disponíveis (científicos, estatísticos) sobre um problema público, com o objetivo de tomar uma decisão de política pública tecnicamente segura.

5.2.1.1 Capacidade Analítica Individual

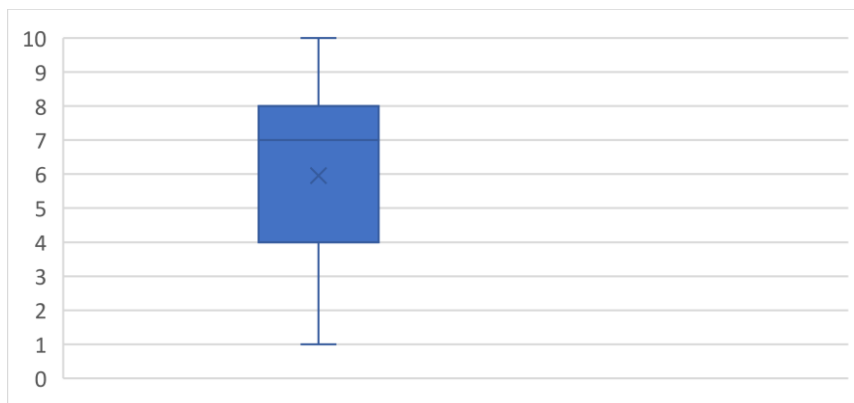
A primeira variável explorada nesta categoria foi a disponibilidade de indivíduos com habilidades analíticas. No contexto pesquisado, entrevistados de diferentes localidades (E1, E2, E6, E8, E9, E10, E11) argumentaram sobre a existência de um corpo técnico altamente qualificado para desempenhar suas funções.

Primeiramente, a formação e a experiência na área formam o que os entrevistados apontaram como o “conhecimento técnico”, que é a principal motriz das políticas urbanas

municipais, visto que foi apontada como o principal recurso/habilidade para todas as etapas do ciclo de política pública em todas as entrevistas.

Nesse mesmo sentido, foram as respostas do questionário ao quesito "em termos qualitativos, se a secretaria ou órgão possui um quadro de funcionários em número suficiente para realização das atividades". A média das respostas, 6,096, revela que há uma avaliação positiva sobre a suficiência da qualidade dos burocratas pelos mesmos, vez que metade das respostas foram acima de 7 (Figura 8). O desvio padrão das respostas foi de 2,647.

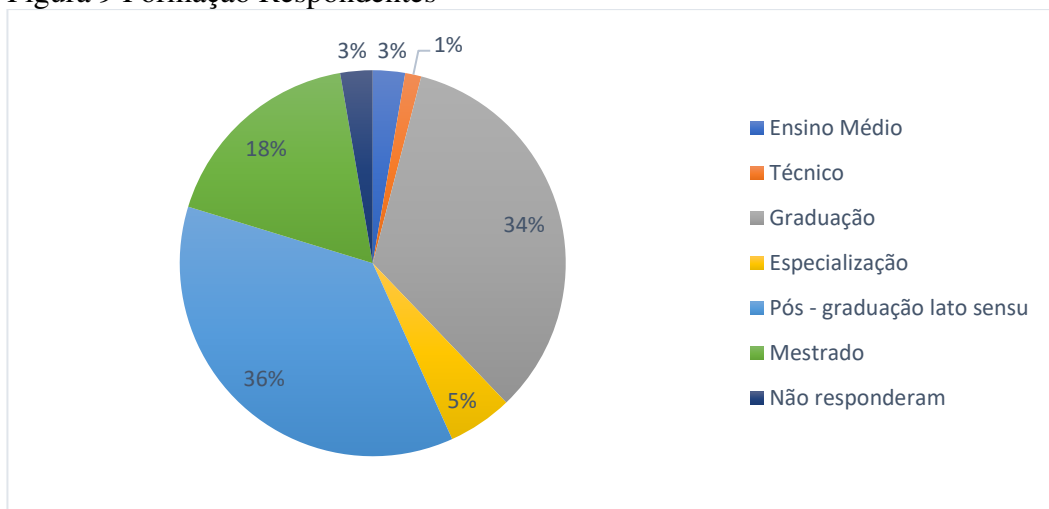
Figura 8 - Boxplot Qualitativo dos Servidores



Fonte: Dados do questionário.

Os resultados dos questionários apontam também um bom índice de formação da mão de obra dessas secretarias. Há apenas três servidores que não possuem graduação: 1 técnico, 1 graduando e outro com graduação incompleta. Do restante, 25 pessoas são graduadas (33,78%), 4 possuem o título de especialistas (5,4%), 27 pessoas (36,48%) possuem pós-graduação *lato sensu* e 13 (17,56%) são mestres (Figura 10). Dos 11 burocratas entrevistados, 6 possuem somente graduação, 3 tem especialização/MBA, 1 é mestre, 1 é doutor.

Figura 9 Formação Respondentes



Fonte: Dados do questionário.

Foi constatada também a multidisciplinaridade dos cargos e funções que atuam nas políticas urbanas locais, muito enfatizado por E8, E9, E10 e E11. Os resultados apontaram também uma grande diversidade de formação, tendo os respondentes apontado as seguintes áreas: Arquitetura e Urbanismo, Administração, Engenharia Civil, Geografia, Geologia, Direito, Psicologia, Psicologia Social, Serviço Social, Ciências Sociais, Educação, Desenho e Artes Plásticas, Revitalização Urbana e Arquitetônica, Planejamento Urbano, Gerenciamento de Projetos, Gestão Ambiental, Geoprocessamento, Gestão do Patrimônio Histórico e Artístico, Gestão de Empreendimentos em Arquitetura e Construção, Sistema de Informação, Administração e Gestão Pública, Gestão Empresarial, Engenharia da Segurança do Trabalho, Engenharia Sanitária, Construção Civil, Gestão do empreendimento da construção civil, Técnico em edificações, Engenharia de Produção e Engenharia de Agrimensura.

Os respondentes do questionários possuem cargos variados, a saber: Advogado, Arquiteto-Urbanista, Técnico Superior em Geografia, Técnico Superior em Gestão Pública Municipal, Engenheiro, Engenheiro Júnior, Engenheiro de Produção Junior, Técnico Sênior, Engenheiro Civil, Geógrafo, Geólogo, Técnico de estrada, Técnica em Edificações - Assistente Técnica, Desenhista, Diretor, Supervisor, Chefe de Seção, Assessor, Subsecretário, Analista, Assessor Técnico de Planejamento Urbano, Analista técnico-social, Analista Social, Técnico Social, Analista Técnico - Engenheiro Agrimensor, Gerente de Divisão, Assistente Administrativo, Analista Técnico e Coordenador.

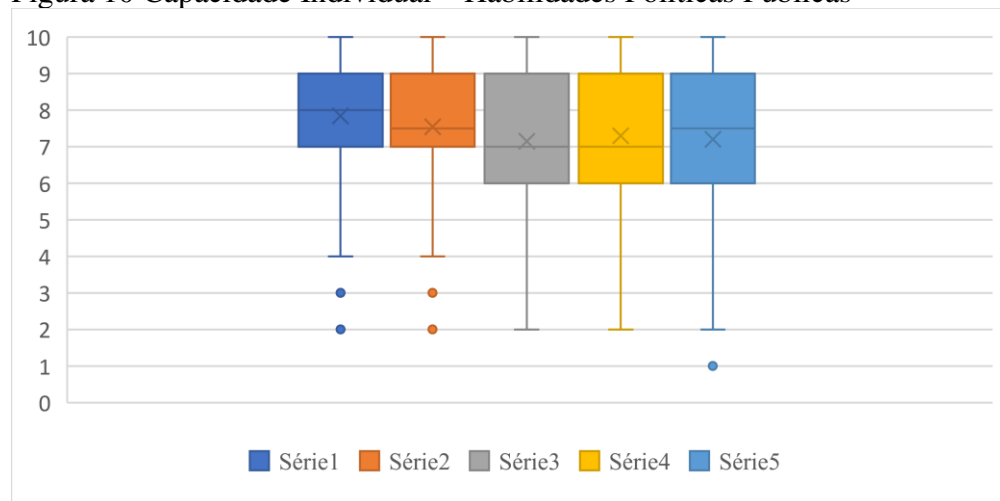
Da mesma forma, os entrevistados ocupam cargos diversos, são eles: Superintendente de Planejamento, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Modernização, Arquiteta, Subsecretário de Serviços Urbanos, Superintende de Regulação Urbana, Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, Supervisor da Seção de Estudos de Impactos de Vizinhança, Assessora Técnica de Política Urbana, Diretora de Gestão da Política Urbana, Diretor de Legislação Urbanística e Diretora de Planejamento.

Também as instituições nas quais esses atores estudaram indicam qualidade da formação. Os burocratas entrevistados e os respondentes vieram, em sua maioria, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Alguns ainda possuem formação em instituições reconhecidas de outros Estados, como Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A oferta de pessoal qualificado e o adequado mix de habilidades dentro das unidades e equipes são amplamente reconhecidos como elementos significativos da capacidade para as políticas públicas (GLEESON *et al.*, 2011; WELLSTEAD *et al.*, 2011; WU *et al.*, 2015).

Também faz parte do conceito da capacidade analítica individual o conjunto de competências para “enquadrar problemas; avaliar evidências de pesquisa; avaliar opções políticas; prever consequências prováveis e avaliar os riscos” (GLEESON *et al.* 2011, p. 241). Nesse sentido, solicitou-se em questionários que os servidores dos órgãos pesquisados avaliassem, numa escala de 1 a 10, suas habilidades nos diferentes estágios do ciclo de Políticas Públicas: "Identificar e avaliar problemas ou demandas sociais" (série 1), de "Identificar e avaliar soluções ou opções/alternativas para os problemas ou demandas sociais" (série 2); de "Realizar a concepção de políticas, programas, projetos" (3), de "Monitorar e avaliar as políticas, programas e projetos" (série 4), e de "Fornecer assessoria ou consultoria estratégica para a tomada de decisão" (série 5) (Figura 10). Tem-se assim que os burocratas avaliam positivamente suas habilidades relacionadas ao ciclo de políticas públicas, vez em todos os quesitos o primeiro quartil esteve acima de 6.

Figura 10 Capacidade Individual – Habilidades Políticas Públicas



Fonte: Dados do questionário.

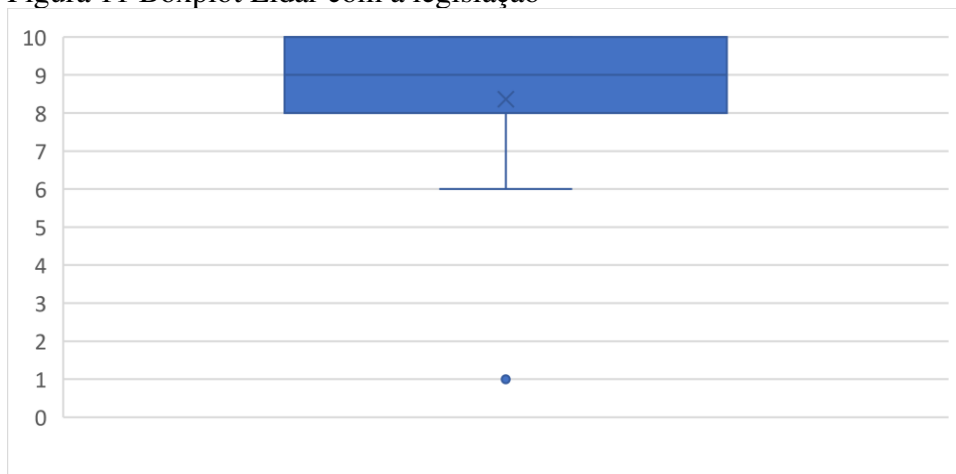
Uma observação importante com relação às habilidades para trabalhar com política urbana foi feita por E8 e E10: muitas vezes esses profissionais, que são formados em suas áreas, ao adentrarem no serviço público, na área de políticas urbanas, precisam, conectam-se a uma realidade particular e precisam aprender uma série de questões específicas do trabalho para as políticas urbanas.

A respeito disso, comenta E10, da SMPU-BH, que “quase tudo que tem relação com a política [urbana], de alguma forma, é oficializado por meio de edital, por meio de portaria, por meio de decreto, por meio de projeto de lei”. Toda essa parte relacionada aos atos normativos, continua o entrevistado, “depende do corpo técnico que tenha familiaridade com área do direito, obviamente, mas que tenha um trabalho, já tem uma certa experiência com relação a legislação urbana de forma geral”. A legislação urbanística, nesse sentido, é “muito específica” e “poucas

peças veem isso dentro da faculdade e a legislação do município também tem as suas especificidades”.

Essas indicações foram avaliadas no questionário, no qual os servidores notas de 1 a 10 para a própria habilidade de "Lidar com a legislação (leis, portarias, decretos) relacionada à área de política pública na qual trabalha". A resposta média foi 8,257, o que sinaliza que essa é uma habilidade presente e importante para os servidores dos órgãos de política pública urbana investigados. O desvio padrão das respostas foi 1,821. O primeiro quartil de resposta foi 8, o segundo 9 e o terceiro 10 (Figuras 11).

Figura 11 Boxplot Lidar com a legislação



Fonte: Dados do questionário.

Ainda sobre a especificidade da política urbana, o depoimento de E8, da SMPU de Belo Horizonte, aponta para outras áreas do conhecimento atualmente são importantes de serem conhecidas pelos profissionais da área, como saúde urbana e economia urbana:

A gente que é arquiteto e urbanista (...) primeiro a gente não é formado para fazer o que a gente faz, fato, assim. Então a política urbana é uma coisa muito em construção no país, (...) ela se enfraquece e se enrijece e agora é ela feita de uma forma mais participativa que a gente espera que se mantenha. Mas ela é coisa muito nova, por exemplo eu saí da faculdade eu não sabia nada sobre legislação, eu não sabia nada sobre economia urbana e agora, ultimamente, a gente tem aprendido sobre saúde urbana, porque são os primeiros estudos sobre o urbanismo, então a gente tem que estar sempre aprendendo (E8).

Há outras habilidades particulares da área que são importantes, como ressalta E7, da DPURB de Betim, “há a habilidade do próprio planejamento urbano, que se refere ao próprio traçado urbano, a avaliação das questões de conexões viárias, do ponto de vista de um novo equipamento público, por exemplo, né? São habilidades dos nossos funcionários”.

O entrevistado E6 ressalta que o profissional da área precisa também de uma visão mais holística, além das suas habilidades técnicas:

É muito importante que o engenheiro entenda que pensar numa obra, ele tem que pensar numa obra em suas múltiplas dimensões. A dimensão técnico-material, a dimensão financeira, a dimensão do prazo, a dimensão ambiental, a dimensão das

interfaces com CEMIG, com COPASA com rede lógica, com tudo mais, com rede de gás. A dimensão social, que impactos a obra vai gerar. (...)Uma das coisas que nós fazemos é periodicamente alugar um ônibus e pegar de cada uma das 4 subsecretarias, 5, 6, 8 funcionários e vamos fazer um tour pelas obras de determinadas regiões, inclusive recentemente, na semana passada, com o prefeito, o pessoal andou nas duas maiores favelas de contagem, teve gente que falou, “nunca tinha entrado numa favela na minha vida (E6).

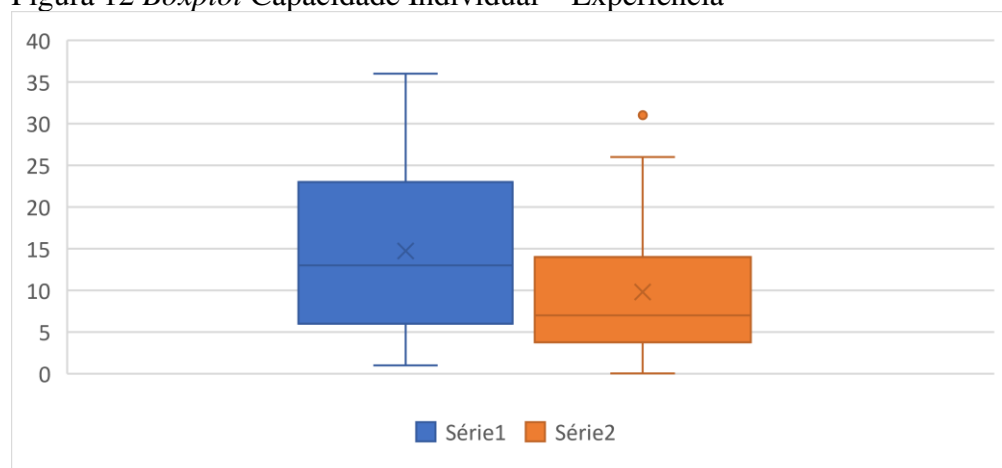
Já a E11, do Planejamento da URBEL, destaca a necessidade de habilidades particulares nos profissionais que lidam com a população de baixa renda, pois ela requer “uma certa disponibilidade do indivíduo, de atuar, de trabalhar com essa população de renda mais baixa”. E ressalta que técnicos da URBEL possuem essas habilidades:

então é diferente você pegar um profissional que lida com essa população no cotidiano, com aquele que não tem aquele trato, então do ponto de vista da operação dos programas isso é um diferencial do profissional da URBEL que atua com essa população (E11).

A formação da capacidade analítica individual pode ser uma combinação do nível educacional, treinamento profissional, crenças e motivações (WELLSTEAD *et al.*, 2011; MACEDO, 2019). Nesse sentido, são os servidores “mais experientes” que possuem e repassam as habilidades para a pesquisa, elaboração, consultoria, avaliação, gerenciamento de projetos, evidenciando que a capacidade é resultado das ações dos principais atores políticos através do tempo (SCARTASCINI *et al.*, 2014). A situação reverbera, assim, a importância da experiência na capacidade analítica para políticas públicas urbanas, vez que são elas que formam verdadeiramente um profissional da área.

Sobre os anos de experiência na área que atua, os 74 (setenta e quatro) respondentes do questionário apresentam a média de 14,7 anos, com respostas variando entre 1 (hum) e 36 (trinta e seis) anos. O tempo de experiência no órgão dos 74 respondentes varia entre 0,38 e 31 anos. Na Figura 12, os anos de experiência na área é representado pela série 1 e o tempo de trabalho no órgão, pela série 2.

Figura 12 *Boxplot* Capacidade Individual – Experiência



Fonte: Dados do questionário.

A URBEL ainda apresenta requisitos técnicos relativos à experiência e formação para a ocupação dos cargos de Diretores. Os indicados para os cargos de Diretor, inclusive Diretor-Presidente, serão escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento, devendo ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado e não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas na legislação eleitoral. Devem ainda, alternativamente, preencher um dos requisitos: 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de atuação da Urbel ou em área conexa àquela para a qual forem indicados; ou 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos: 1. cargo de direção ou de chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da Urbel, entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos 2 (dois) níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa; 2. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a função de direção ou assessoramento ou superior, no setor público; 3. cargo de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da Urbel; ou 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal ou consultor em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da Urbel; ou 6 (seis) anos de trabalho efetivo na Urbel, com ingresso por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos e ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança na Urbel pelo período mínimo de 3 (três) anos, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de Direção (COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE – URBEL, 2018).

Nas secretarias e órgãos pesquisados, foi demonstrada a preocupação com o aspecto quantitativo, haja vista a indicação da carência de recursos humanos. Ao explicar sobre essa situação, E10 enfatiza que: “caso houvesse maior disponibilidade de funcionários seria possível produzir um trabalho melhor, mais eficiente para atender a população”. E esse descompasso entre qualidade e quantidade é, justamente, o que Wu *et al.* (2018) discutem sobre a dificuldade de equilíbrio entre a oferta e demanda de capacidades analíticas para desempenhar as funções de análise de políticas públicas nos governos de modo geral.

Outra situação retratada algumas vezes pelos entrevistados (E2, E8, E9 e E6) diz respeito à importância do servidor de carreira mesmo diante das mudanças de gestão, esses funcionários auxiliam evitar quebras ou descontinuidades nas ações. Sobre o tema, E3, arquiteta da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do município de Contagem, defende:

Se houve continuidade dos serviços da secretaria que tem uma demanda de operação de projeto, parcelamento, projeto de edificações e alvará de funcionamento, que é uma questão-chave para cidade, se houve a continuação do serviço, isso se deve a quantidade de servidores de carreira que nas mudanças de gestão permanecem lá. Então isso foi um fator positivo para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano porque acho é a secretaria que tem mais servidor de carreira de todas, se não me engano (E3).

Essa percepção comunga do que Peters (2015) ressalta como vantagens da burocracia: a expertise, o domínio dos processos e a estabilidade. A expertise tem a ver com o “conhecimento técnico real do domínio de política dentro do qual eles trabalham”, já o domínio dos processos refere-se à condição de que “as organizações burocráticas normalmente sabem como fazer as coisas acontecerem no governo e, portanto, podem acelerar a ação se estiverem comprometidas com as políticas em questão”. E a estabilidade, por sua vez, é o caráter de que “as organizações públicas também são permanentes, na maioria dos casos” e possuem uma memória coletiva e institucional importante para a condução dos processos (Peters, 2015, p. 220-221).

Há, entretanto, uma assimetria importante entre as secretarias, nem todas possuem um corpo técnico majoritariamente selecionado e admitido mediante concurso. A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos de Contagem, como consta do relato a seguir, possui seu corpo técnico quase todo temporário. Em resposta ao questionamento, E6 argumenta:

Para você ter uma ideia, essa secretaria, 90% dos quadros técnicos dessa secretaria não são efetivos, são contratados através de duas empresas de consultoria, que ganharam as licitações, e elas fornecem os móveis, os computadores, os programas de computadores, os veículos, os técnicos, os profissionais são contratados através dela. Se termina o contrato com uma consultoria dessa, terminado o período das renovações que a lei autoriza, você tem que com grande antecedência, publicar um edital e abrir uma nova licitação para não criar, por assim dizer, um hiato, entre a situação funcionando, até a recomposição do funcionamento, mediante nova licitação.

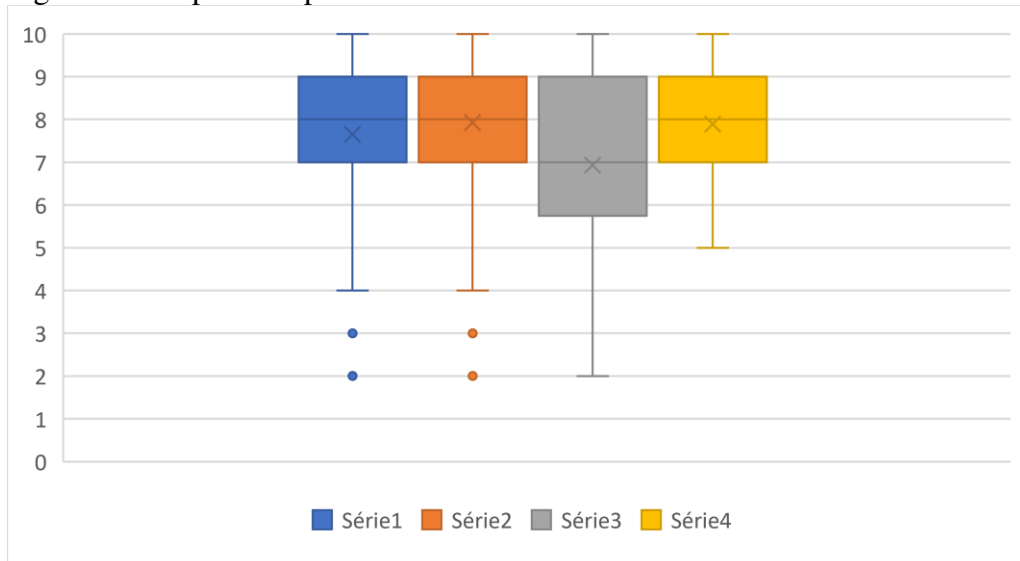
As respostas dos 74 (setenta e quatro) respondentes dos questionários indicaram que 63,5% são servidores concursados, sendo o restante, 27 ou 36,5% temporários ou ocupantes de cargo em comissão. Para Marengo (2017), os municípios com mais de 20% de burocracia profissional, estatutários com formação superior, podem ser relacionados com a maior chance para implementação de uma agenda de políticas urbanas: Plano Diretor, Conselho Municipal de Política Urbana e Leis de Zoneamento Urbano, de Parcelamento do Solo, de Operações Urbanas Consorciadas, de Contribuição de Melhorias.

Outra variável importante da capacidade analítica diz respeito à coleta, geração e análise de dados que refletem a “capacidade de gerar informações e evidências para análise de problemas e para desenvolvimento e avaliação de opções de políticas” (GLEESON *et al.*, 2011, p. 241).

Sobre a capacidade analítica no nível individual e as habilidades relacionadas a dados, foram avaliadas em questionário as variáveis, "realizar, conduzir ou acessar pesquisas" (série 1); “coleta de dados” (série 2); "aplicar métodos ou técnicas para análise de dados" (série 3); "analisar e interpretar dados relacionados" (série 4), cujos dados foram apresentados na figura 13, em que as variáveis são apresentadas em séries. Percebe-se que uma avaliação positiva dos

burocratas dessas habilidades, porque as 50% das respostas em todos os quesitos se concentraram acima de 7.

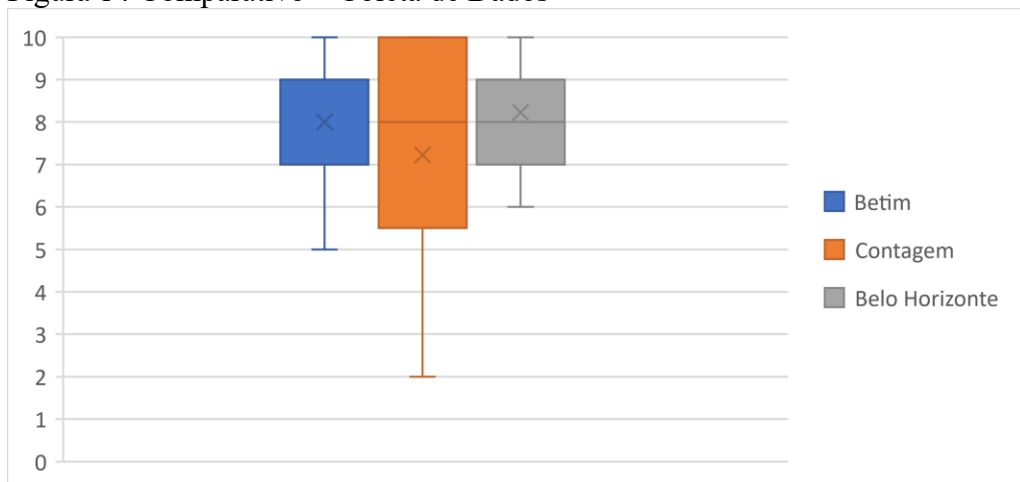
Figura 13 Boxplot - Capacidades Individuais Relacionadas aos Dados



Fonte: Dados coletados dos questionários.

Na comparação da variável “coleta de dados”, a melhor média das respostas é apresentada por Belo Horizonte, com média de 8,438, com 32 respondentes, desvio padrão 1,105. Betim, com 11 respostas, tem a média de 8,00, com desvio padrão de 1,789. Contagem, com 31 respondentes, possui média de 7,387, desvio padrão de 2,472 (Figura 14). Embora não seja elevado, há um maior distanciamento entre as respostas do grupo de respondentes de Contagem. Já em Belo Horizonte e Betim, as respostas apresentaram menor variação.

Figura 14 Comparativo – Coleta de Dados

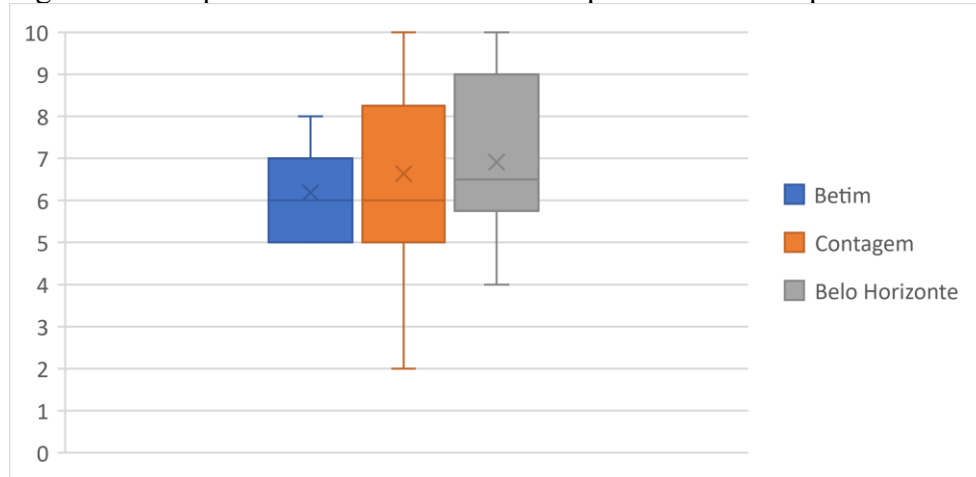


Fonte: Dados coletados dos questionários.

Comparando a resposta quanto ao quesito “aplicar métodos ou técnicas para análise de dados”, vê-se uma melhor avaliação de Belo Horizonte, com resposta média em 7,250, desvio padrão de 1,867, primeiro quartil em 5, o segundo e terceiro em 6. A segunda melhor avaliação vem com Contagem, com resposta média de 6,839, desvio padrão de 2,162, o primeiro quartil

em 2, segundo em 5 e o terceiro em 7. Por fim, Betim apresentou média de 6.273, desvio padrão de 0.905, primeiro quartil em 5, segundo em 6 e terceiro em 6 (Figura 15). Observa-se que Contagem apresenta maior dispersão, o que pode estar relacionado à diferença entre os órgãos pesquisados nos municípios (Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos e Secretaria de Desenvolvimento Urbano).

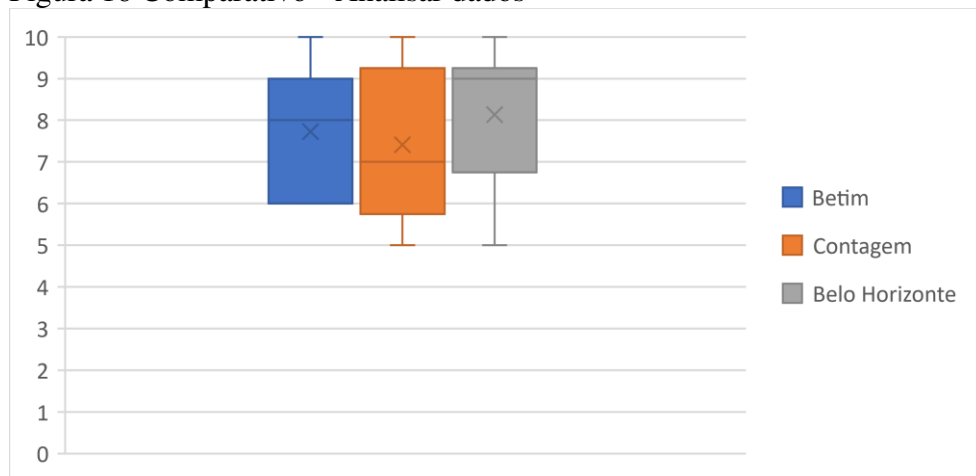
Figura 15 Comparativo - Técnicas utilizadas pelos Burocratas para análise de dados



Fonte: Dados do questionário.

Comparando a resposta quanto ao quesito "analisar e interpretar dados relacionados", tem-se uma melhor avaliação de Belo Horizonte, com resposta média de 8,219, desvio padrão de 1,453, primeiro quartil em 5, o segundo em 7,250 e terceiro em 8,5. A segunda melhor avaliação vem com Betim, com resposta média de 7,727, desvio padrão de 1,421, o primeiro quartil em 6, segundo em 6 e o terceiro em 8. E com média muito próxima a Betim, Contagem apresentou média de 7,613, desvio padrão de 1,764, primeiro quartil em 5, segundo em 6 e terceiro em 7 (Figura 16).

Figura 16 Comparativo - Analisar dados



Fonte: Dados do questionário.

De maneira geral, tem-se que nos três municípios as habilidades individuais relacionadas à capacidade analítica são bem avaliadas pelos respondentes e entrevistados, com as médias das

respostas do questionário sempre acima de 5 e a sinalização nas entrevistas que, por todo o ciclo de políticas públicas, temos a capacidade analítica individual como a força motriz de todo o trabalho de políticas públicas.

5.2.1.2 Capacidade Analítica Organizacional

Com relação ao nível organizacional da dimensão analítica da Capacidade, tem-se nos depoimentos, especialmente dos órgãos pertencentes a Belo Horizonte, o reconhecimento de quão fundamental é a utilização de dados na construção de políticas públicas urbanas, “porque sem isso o município não consegue trabalhar” (E10). Identifica-se, portanto, o comprometimento organizacional com a política pública baseada em evidências.

Então é uma coisa que a gente costuma inclusive ser elogiado quando vem gente de fora pra dizer: ‘vocês realmente têm uma base de dados porque sem isso o município não consegue trabalhar’. Para a gente é impossível. Na maior parte das vezes, especialmente municípios menores, isso acaba sendo terceirizado. Você contrata alguém para poder fazer o levantamento da base de dados para você. Isso aqui em Belo Horizonte na área de Política Urbana isso não acontece. Quando a gente fala que contrata uma consultoria para desenvolver um determinado trabalho, eles vêm buscar informações na nossa base (E10 - SMPU - BH).

A Secretaria Municipal de Políticas Urbanas de Belo Horizonte (SMPU) possui, em sua estrutura organizacional, um departamento próprio capaz de gerar dados e estudos, demonstrando existência da capacidade analítica no nível organizacional. Afirma E9, da SMPU, que "duas diretorias que acho que são extremamente importantes: uma diretoria de monitoramento, dentro da secretaria de planejamento; e uma diretoria de estudos". Essas duas diretorias foram denominadas "diretorias-meio, porque elas orientam as demais para que a gente tenha essa capacidade de acompanhamento dos processos, de realizar estudos complementares, algum item específico que a gente queira acompanhar ..." (E9).

É importante também o destaque da SMPU na geração de documentos. Segundo E8,

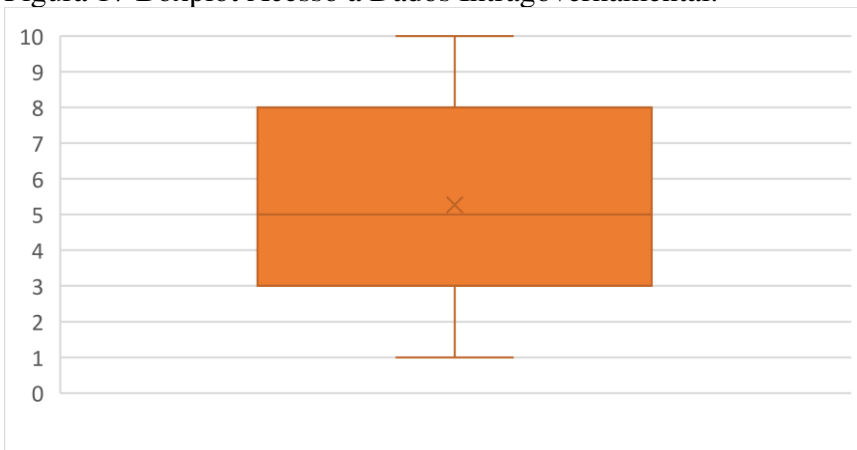
a gente é responsável por toda a base urbanística do município, então se você entrar na internet, tem um sistema que se chama SIURB e outro que chama GEOSIURB, que você consegue uma gama de documentos imensa que antes eram cobrados do cidadão, e demorava, tipo, dias para poder serem feitos e a gente hoje tem uma capacidade de geração desses documentos com uma retidão de informação imensa (E8).

Em Betim, a recente reforma administrativa instituída pela Lei Municipal n.º 6.629, que criou a Secretaria Municipal de Ordenamento Territorial e Habitação, deu bastante ênfase a geração, coleta, análise e compartilhamento de dados no nível organizacional quando do estabelecimento das atribuições da nova secretaria. Destacam-se: "Estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, na sua área de atuação"; "Promover diagnósticos da realidade socioeconômica local, com vistas a subsidiar o planejamento urbano municipal"; "Constituir e manter banco de dados com informações

atualizadas necessárias ao planejamento e a elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos"; "Orientar quanto aos levantamentos e pesquisas necessárias ao planejamento urbano"; "Identificar dados e informações necessárias ao processo de planejamento urbano e estabelecer parcerias com as fontes de informações, visando atualização periódica das bases de dados de informações urbanas" (BETIM, 2019).

Sobre a capacidade analítica no nível organizacional dos órgãos pesquisados, foi questionado se a "secretaria tem acesso aos dados e informações intragovernamentais de qualidade para realização das atividades". Observa-se, assim, um conjunto de 73 respostas cuja média é 5,890, com 50% das respostas com valores entre 1 e 6 e os outros 50% entre 6 e 10, como se observa nas Figuras 17. O desvio padrão é 2.596.

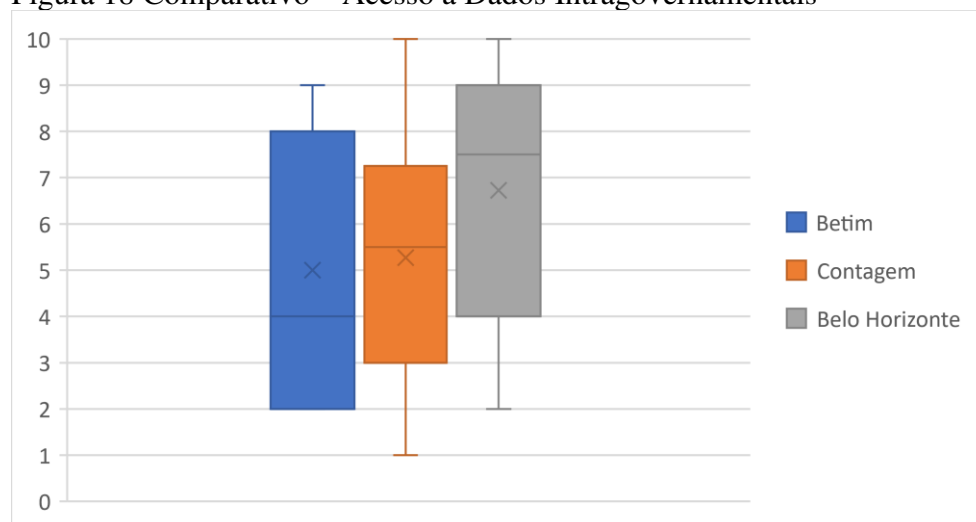
Figura 17 Boxplot Acesso a Dados Intragovernamental.



Fonte: Dados do questionário.

No comparativo entre as cidades investigadas, nessa variável (secretaria tem acesso aos dados e informações intragovernamentais de qualidade para realização das atividades), percebe-se uma média maior por parte de Belo Horizonte, com 6,677, com desvio padrão de 2,441, primeiro quartil em 4, o segundo em 7 e o terceiro em 9. A média de Contagem é 5,419, com desvio padrão de 2,514, primeiro quartil com 4, segundo em 6 e terceiro em 8. Betim tem a média de 5, com desvio padrão de 2,864, primeiro quartil em 2, segundo em 4, terceiro em 8 (Figura 18). Nesse quesito há uma dispersão maior entre as respostas, especialmente em Betim, cidade a qual o órgão investigado foi afetado por uma reforma administrativa que teve o intuito de concentrar as atividades de políticas urbanas típicas na mesma secretaria, para otimizar os serviços prestados à população. É possível que o melhor acesso a dados dentro do governo estivesse entre os objetivos da referida reforma.

Figura 18 Comparativo – Acesso a Dados Intragovernamentais



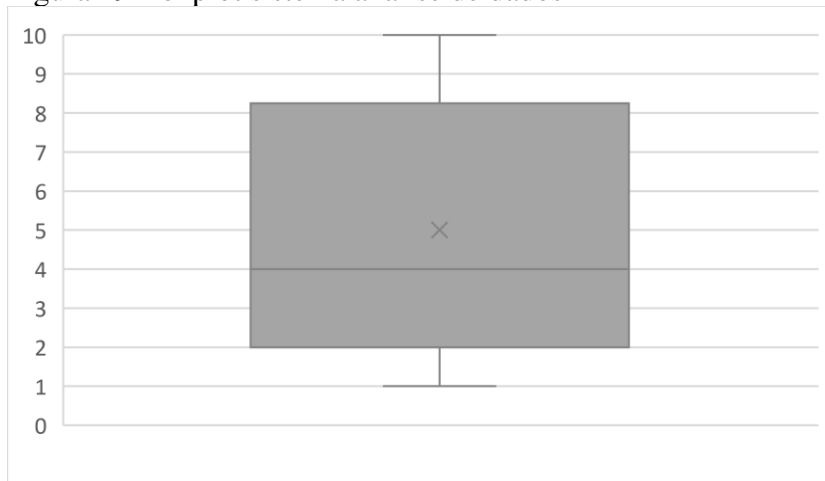
Fonte: Dados do questionário.

Sobre esse acesso a dados e informações intragovernamentais, E11, da Urbel, informa que "O sistema de base de dados municipais é muito bom, a gente recebe gente de fora que trabalha com outros municípios que fica impressionado como a prefeitura tem estruturação de dados do município". Aponta a prodabel¹⁷ como uma referência na estrutura municipal para captação, estruturação e coordenação dos dados e base geográfica, seja de informações recebidas de órgãos internos, como secretaria da saúde e seus agentes, vez que a "prodabel tem um grupo de órgãos que faz parte da base de dado do município". Seja de entes externos como órgãos de controle, defensoria pública, câmara de vereadores.

Ainda avaliando a capacidade analítica no nível organizacional, perguntou-se em questionário se a "Secretaria tem sistemas de informação e aplicativos (processamento e análise de dados estatísticos; acompanhamento de políticas públicas; sistemas de análise e monitoramento de políticas públicas) necessários para a realização adequada das atividades". Setenta e duas pessoas responderam com valores entre 1 e 10, e a média das respostas foi de 5,472. O primeiro quartil ficou entre 1 e 3,25, o segundo entre 3,25 e 5,00, o terceiro entre 5,00 e 8,00, e o quarto entre 8,00 e 10,00, conforme se observa da figura 19. O desvio padrão foi de 2,643. Observa-se uma elevada variação das respostas dos respondentes.

¹⁷ Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel) sociedade de economia mista municipal responsável pela gestão da informática pública da capital mineira. Tem como missão promover, integrar e gerenciar soluções de TI.

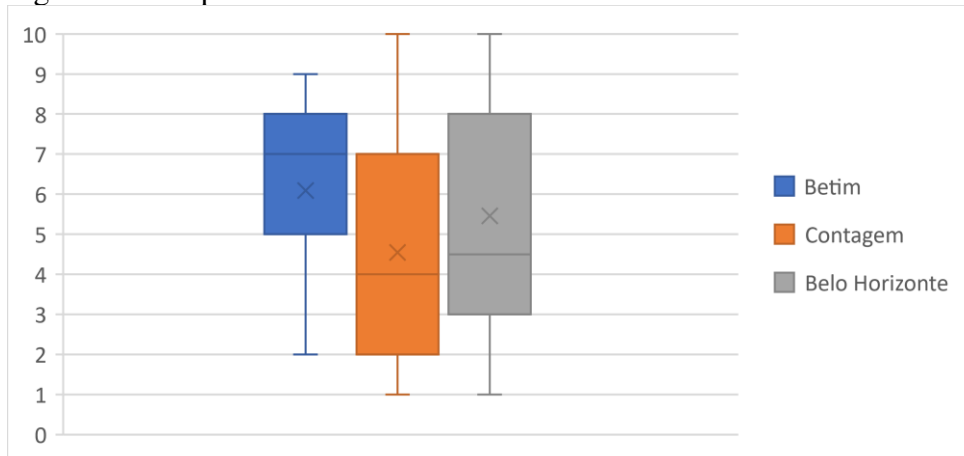
Figura 19 Boxplot sistema análise de dados



Fonte: Dados do questionário.

A variação apontada na figura 20 pode ser explicada pela comparação entre cidades (figura 20). Belo Horizonte, com 31 respondentes, teve a média de 6,032, com desvio padrão de 2,601, primeiro quartil em 4, segundo 7 e terceiro 8. Betim, com a resposta média maior, de 6,091, com desvio padrão de 2,300, primeiro quartil em 5, segundo 7 e terceiro 8. Contagem, entretanto, teve média 4,667, com desvio padrão de 2,670, primeiro quartil de 2, segundo em 4 e o terceiro em 7.

Figura 20 Comparativo - sistema análise de dados



Fonte: Dados do questionário

Observando os resultados da análise exploratória de dados constata-se uma maior variação das respostas dos burocratas de Contagem, sendo que 20 respondentes atribuíram “notas” de 0 a 6 ao sistema de processamento e análise de dados. Já em Betim os burocratas foram mais coesos em suas avaliações que os dos outros municípios.

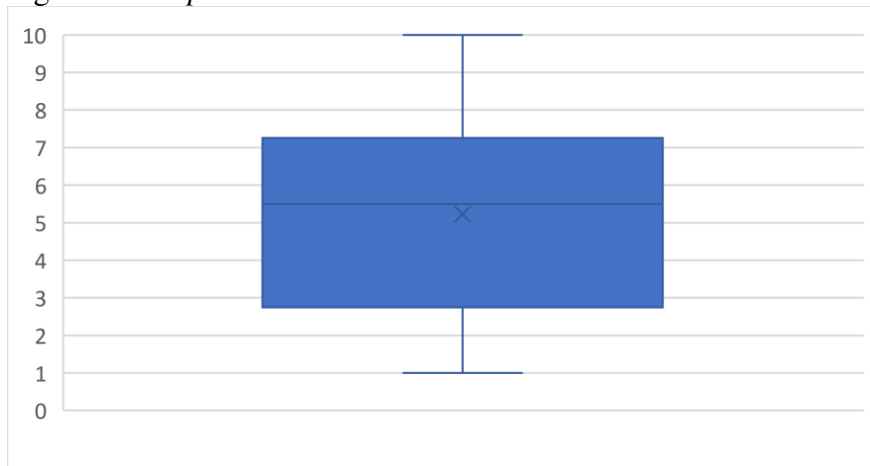
A respeito dessas assimetrias entre secretarias, Howlett (2015) mostra que isso é comum em vários outros países. Segundo o referido autor, em geral, a literatura sugere que os governos, como um todo, mostram distribuição desigual de capacidades em termos de habilidades técnicas e práticas. É possível identificar departamentos ou agências que desfrutam de circunstâncias

mais ou menos favoráveis, que permitem a prática de técnicas analíticas sofisticadas, enquanto outros raramente realizam essas técnicas dependendo de vários fatores, como seus ambientes de trabalho e ausência de treinamento, por exemplo (HOWLETT, 2015).

5.2.1.3 Capacidade Analítica Sistêmica

Com relação capacidade analítica no nível sistêmico, foi questionado se "A secretaria tem acesso aos dados e informações externas de qualidade para realização das atividades". As setenta e três respostas corresponderam a uma média de 5,986, em que o primeiro quartil ficou entre 1 e 4, o segundo entre 4 e 7, o terceiro entre 7 e 8 e último entre 8 e 10, conforme se verifica nos Figuras 21. O desvio padrão foi de 2,324. Trata-se de uma avaliação positiva com dispersão moderada.

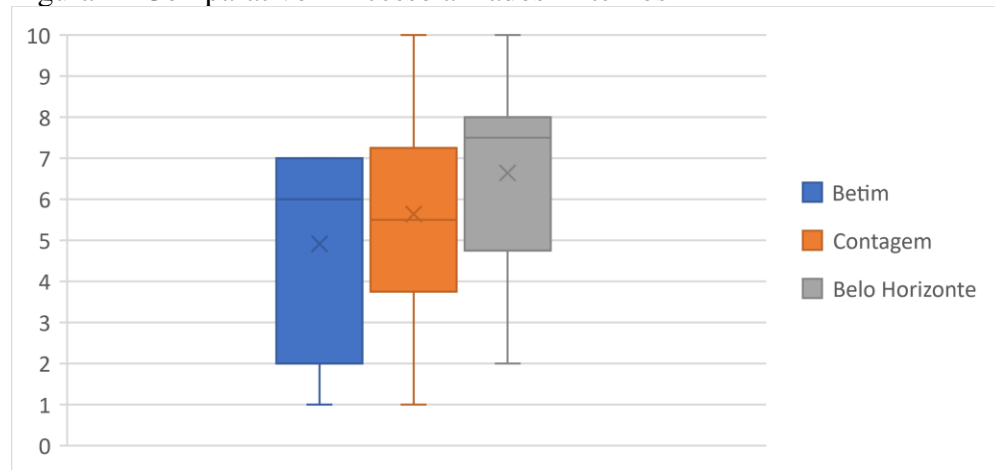
Figura 21 *Boxplot* Acesso a Dados Externos



Fonte: Dados do questionário.

Na comparação dos municípios, Belo Horizonte apresenta média superior em relação aos outros, com 6,710, desvio padrão de 2.069, primeiro quartil em 5, segundo em 7 e terceiro em 8. Contagem teve a resposta média de 5.419, com desvio padrão de 2.374, primeiro quartil em 4, o segundo em 6 e terceiro em 7. Betim teve média 4.909, com desvio padrão de 2.427, primeiro quartil em 2, o segundo em 6 e o terceiro em 8 (Figura 22). A baixa avaliação de Betim ao quesito soma-se a uma também baixa dispersão das respostas, o que revela consistência da avaliação. Ademais, repete uma avaliação ruim dada ao quesito acesso a dados intragovernamentais pelo mesmo município.

Figura 22 Comparativo – Acesso a Dados Externos



Fonte: Dados do questionário

Ainda sobre a variável da capacidade analítica sistêmica, E11, da URBEL, aponta

o que a gente tem de informação de déficit habitacional é em parceria com a Fundação João Pinheiro, que a gente faz as atualizações do plano local de habitação de interesse social e a gente tem tentado usar os dados do censo, porque aí uma coisa mais oficial, porque se não teria que pesquisar censitariamente a cidade inteira é impossível, então a partir de dados do censo, com apoio da fundação, eles tem nos apoiado nisso, desagregando os dados do censo para a população, a gente atua para calcular o déficit (E11).

Sobre o censo 2020, E11 aponta preocupação vez que esse será feito sem algumas todas as perguntas à população e "(...) tem uma informação no censo que é fundamental que é do censo que é do aluguel, de quanto que a família despense com aluguel. Esse dado para o déficit, aqui em Belo Horizonte ela é fundamental". Aponta-se, assim, algo que pode levar a uma perda na capacidade analítica sistêmicas dos municípios.

5.2.2 Capacidade operacional

A capacidade operacional representa o conjunto de habilidades e recursos que permitem ao órgão público coordenar e alinhar os recursos no processo de construção de políticas públicas, de modo que essas possam ser implementadas (WU *et al.*, 2015).

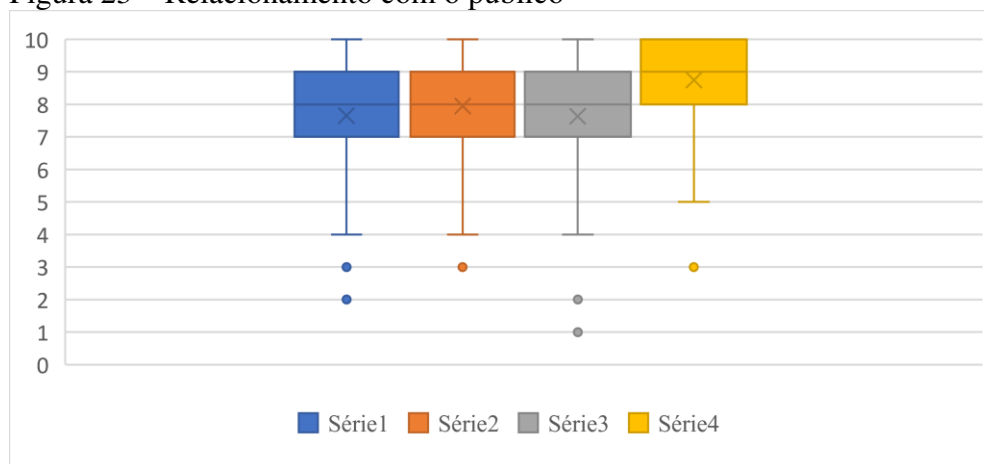
5.2.2.1 Capacidade Operacional Individual

Esse nível de capacidade refere-se a aptidões dos burocratas envolvidos nos trabalhos de políticas públicas relacionados ao planejamento, ao orçamento, à direção e à coordenação públicas (WU *et al.*, 2018). Nesse sentido, é possível avaliar a capacidade operacional individual por meio dos dados coletados em questionário e em entrevista e dos quesitos relacionados às variáveis apontados pela literatura.

Os respondentes foram questionados sobre suas habilidades operacionais referentes ao relacionamento com o público e troca de informações, por meio dos seguintes quesitos: "difundir informações dentro e através das secretarias e departamentos" (série 1), "compartilhar

informações relacionadas às políticas públicas para as partes interessadas” (série 2), “esclarecer argumentos e os valores das políticas públicas desenvolvidas” (série 3), “atendimento do público em geral” (série 4). O resultado está representado pela Figura 23.

Figura 23 – Relacionamento com o público

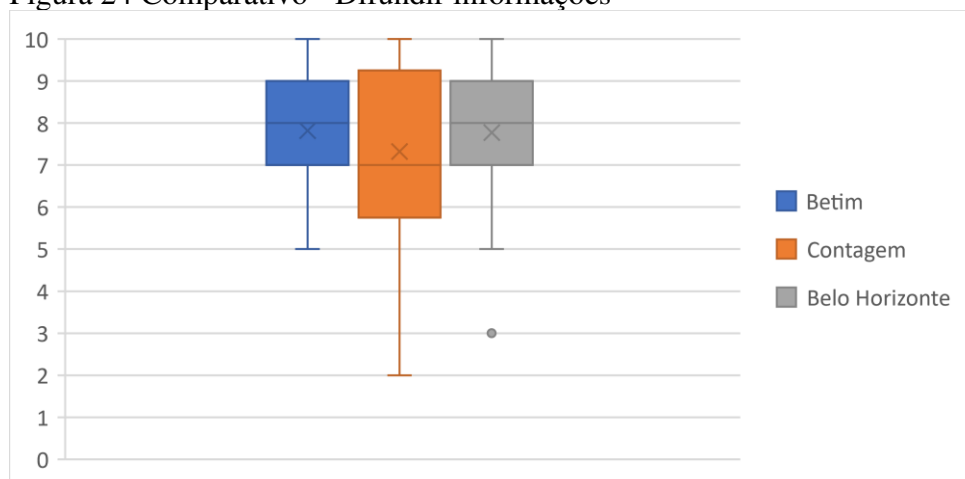


Fonte: Dados do questionário

Percebe-se uma ótima avaliação dos quesitos sobre relacionamento com o público e troca de informações, especialmente o “atendimento ao público”. Todos tiveram seu primeiro quartil igual ou maior que 7, destacando-se a última série (4) o primeiro quartil estava em 8.

Na comparação das respostas das três cidades sobre a variável “difundir informações dentro e através das secretarias e departamentos”, percebe-se médias parecidas, nos valores de 7,656, 7,818 e 7,581, respectivamente, Belo Horizonte, Betim, Contagem. Belo Horizonte teve 32 respostas, com desvio padrão de 1,599, o primeiro *quartil* ficou em 7,00, o segundo em 8,00 e último em 10,00. Em Betim, 11 servidores responderam, com desvio padrão de 1,662, o primeiro *quartil* ficou em 7, o segundo em 8 e último em 10. As respostas dos 31 (trinta e um) servidores de Contagem teve o desvio padrão de 2,046, o primeiro *quartil* ficou em 2, o segundo em 6 e último em 8 (Figura 24).

Figura 24 Comparativo - Difundir informações

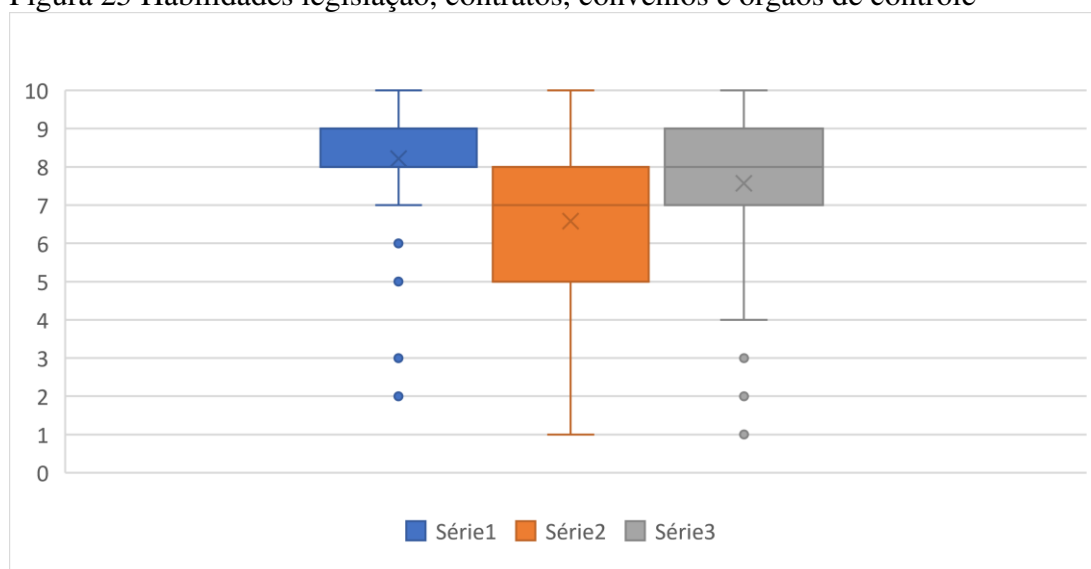


Fonte: Dados coletados dos questionários.

Percebe-se, na comparação, uniformidade entre os burocratas dos três municípios sobre a habilidade de difundir informações dentro e através das secretarias e departamentos, com médias das respostas muito próximas, e também uma dispersão pequena e parecida entre os entes.

As habilidade operacionais relacionadas à legislação, contratos, convênios e relacionamento com órgãos de controle foram avaliadas pelos respondentes dos questionários por meio das seguintes variáveis: executar atividades especificadas em normativos e portarias dos programas, políticas, projetos e ações (série 1), elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos, convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria (série 2), e atender demandas dos órgãos de controle (série 3). Na figura 25 apresenta-se em *boxplot* as avaliações.

Figura 25 Habilidades legislação, contratos, convênios e órgãos de controle

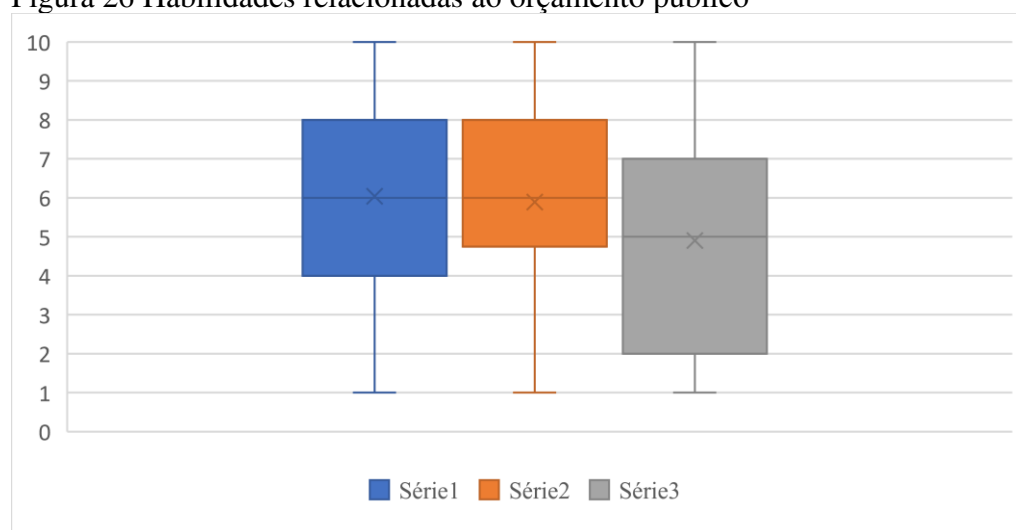


Fonte: Dados coletados dos questionários.

Percebe-se uma boa avaliação do quesito com as 50% das respostas de todos os quesitos estarem acima de 7. Sobre elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos, convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria (série 2), há uma avaliação um pouco pior, decerto pela complexidade envolvida na habilidade.

A Capacidade Operacional no nível individual ainda exige habilidades relacionadas à captação, gestão e prestação de contas no orçamento público. Buscando avaliá-las nas cidades escolhidas, o questionário continha as seguintes variáveis: "Trabalhar com orçamento público e monitoramento de despesas" (série 1), "Acompanhar a prestação de contas dos instrumentos que envolvem recursos financeiros" (série 2), e "Captar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública" (série 3). A avaliação dos respondentes está resumida no Figura 26.

Figura 26 Habilidades relacionadas ao orçamento público

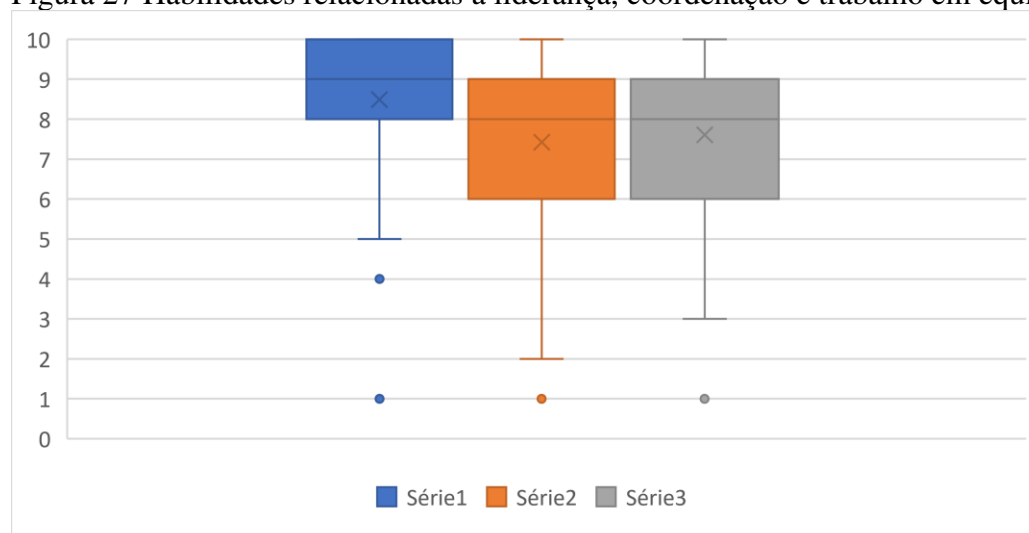


Fonte: Dados coletados dos questionários.

A avaliação do conjunto de habilidades relacionadas ao orçamento público foi pior que a do conjunto anterior, com a série 1 e 2 com 50% das respostas acima de 6 e a série 3 com 50% das respostas acima de 5. A avaliação pior da série 3, sobre captação de recursos, justifica-se pela crise financeira do país, que pode estar dificultando o exercício e o sucesso da referida habilidade.

Outro conjunto de quesitos sobre habilidades operacionais foram apresentados aos burocratas, sobre a capacidade de trabalhar, liderar e coordenar equipes multidisciplinares. A figura 27 apresenta em *boxplot* a avaliação aos quesitos "Trabalhar em equipes multidisciplinares" (série 1), "Liderar equipes multidisciplinares" (série 2), "Coordenar equipes de trabalho" (série 3).

Figura 27 Habilidades relacionadas à liderança, coordenação e trabalho em equipe.



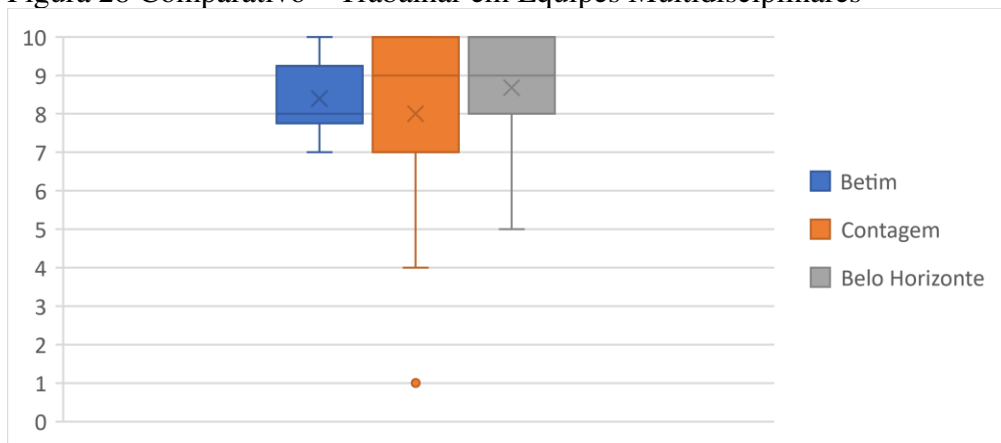
Fonte: Dados coletados dos questionários.

As habilidades relacionadas à liderança, coordenação e trabalho em equipe foram bem avaliadas, com 50% das respostas de todos os quesitos acima de 8. O fato de a habilidade de

trabalhar em equipe ser melhor avaliada justifica-se pelo fato de que liderar e coordenar equipes são atribuições de apenas alguns cargos relacionados à política pública.

Na comparação das respostas das três cidades investigadas para a variável da capacidade operacional "Trabalhar em equipes multidisciplinares", Belo Horizonte, Betim e Contagem, as médias estão próximas, mas a de Belo Horizonte é um pouco melhor, indicando que os servidores dessa secretaria estariam levemente mais aptos a trabalhar com pessoas de formações variadas (Figura 28). Belo Horizonte teve 32 respostas, com a resposta média em 8,813, desvio padrão de 1,256, o primeiro *quartil* em 8, o segundo em 9 e último em 10. Em Betim, 11 servidores responderam, com resposta média de 8,455, com desvio padrão de 1,036, o primeiro *quartil* ficou em 8, o segundo foi 8, o terceiro em 9. As respostas dos 31 (trinta e um) servidores de Contagem teve a média de 8,161, com desvio padrão de 2,192, o primeiro *quartil* ficou em 2, o segundo em 9 e último em 10.

Figura 28 Comparativo – Trabalhar em Equipes Multidisciplinares



Fonte: Dados coletados dos questionários.

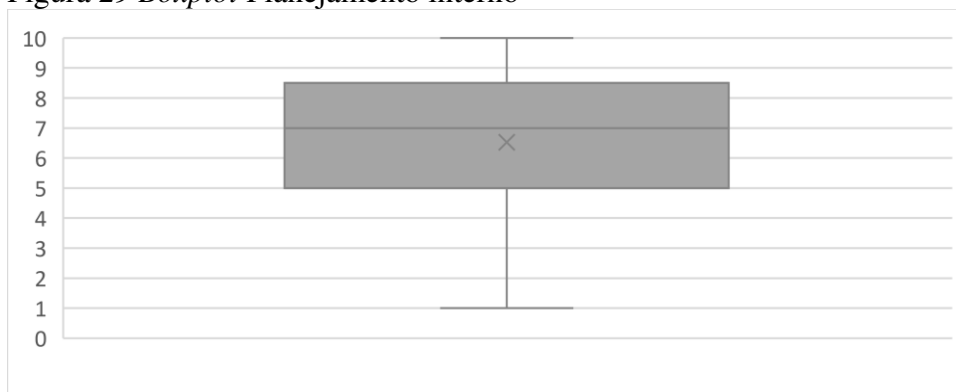
Corroborando a boa avaliação da habilidade de liderança, tem-se o depoimento de E6, da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos de Contagem, sobre a importância do entendimento sobre capacidade para políticas públicas,

Bom, a primeira coisa, é a 'exemplaridade' da liderança. A liderança tem horário, tem método, a liderança trabalha com método, a liderança trabalha com processos, a liderança trabalha com monitoramento, a liderança propõe o que é exequível, embora proponha muita coisa ao mesmo tempo, mas tudo é exequível. A liderança garante a provisão dos recursos, a liderança garante apoio humano, apoio material e apoio institucional, e eventualmente até os apoios afetivos. A liderança promove a interação interinstitucional, a cooperação. Antes disso não havia aqui, eram as caixinhas predominando. As pessoas não olhavam ao redor, 360 graus. A liderança se empenha muito para aqui....quando digo liderança, eu digo o secretário, os subsecretários, e isso vai se disseminando como mancha de óleo construtivamente, é um construtivismo que leva algum tempo, até que a mudança, mais que procedimental, seja cultural, institucionalmente consolidado, para procurar manter.

Sobre o último quesito, a resposta média para a variável "Elaborar, gerir e monitorar o planejamento interno da secretaria/órgão" foi 6,778, com desvio padrão de 2,404. O primeiro

quartil ficou em 5,250, o segundo em 7, o terceiro em 9, conforme Figuras 29. A avaliação é positiva e apresenta leve dispersão nas respostas.

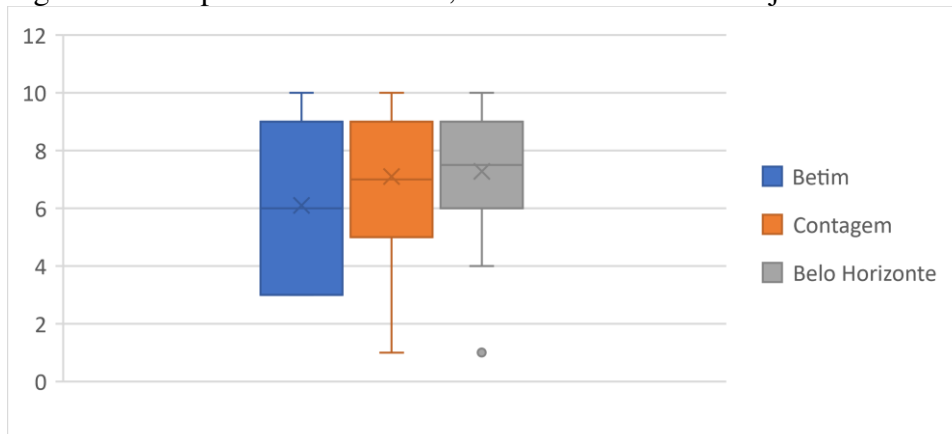
Figura 29 *Boxplot* Planejamento interno



Fonte: Dados do questionário.

Na comparação entre as cidades, Belo Horizonte teve resposta média de 6,742, desvio padrão de 2,463, o primeiro *quartil* em 6, o segundo em 7, o terceiro em 8 e o último em 10. Em Betim, a resposta média foi de 6,091, com desvio padrão de 2,663, o primeiro *quartil* ficou em 3, o segundo foi em 6, o terceiro em 9. Em Contagem a resposta média foi de 7,067, com desvio padrão de 2,273, o primeiro *quartil* ficou em 5,75, o segundo em 7, o terceiro em 9 (Figura 30).

Figura 30 Comparativo – Elaborar, Gerir e Monitorar Planejamento Interno



Fonte: Dados do questionário.

A elaboração e acompanhamento do planejamento interno da secretaria é de importância vital para a organização dos recursos do órgão e para a possibilidade de se alcançar os objetivos de políticas públicas, assim, deu-se especial atenção à essa variável, buscando compreender como foi a resposta de cada cidade envolvida. Percebe-se que Betim teve resposta média inferior em relação às outras cidades e apresentou maior dispersão entre as respostas, revelando incerteza sobre a existência da habilidade.

Destaca-se a fala de E6, da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos de Contagem, em que afirma

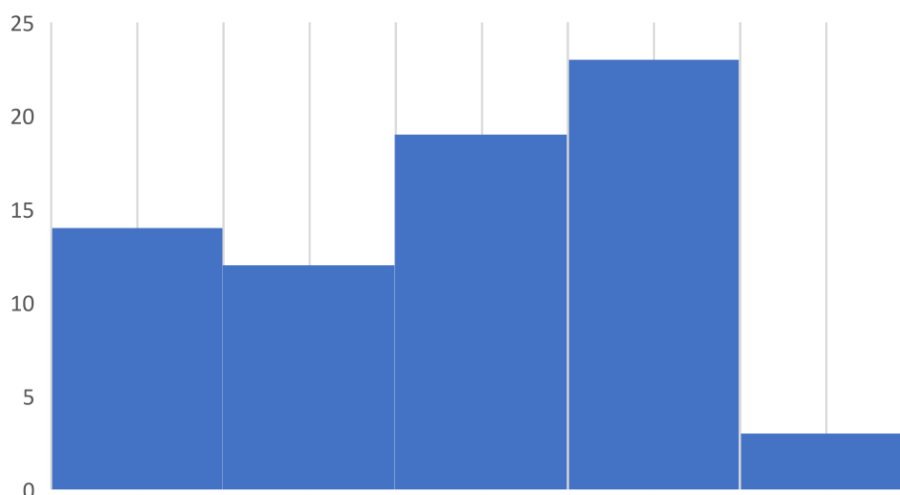
introduzimos o uso do planejamento estratégico, introduzimos os subprogramas e introduzimos a linha de gerenciamento público com metas com prazos a serem cumpridos, de tal modo que hoje o engenheiro sabe que quando ele pega um projeto para desenvolver ele tem um prazo, tem as interfaces internas, ele tem depois que fazer o encaminhamento para a checagem da planilha (E6).

5.2.2.2 Capacidade Operacional Organizacional

A Capacidade Operacional Organizacional refere-se à organização interna das agências públicas e do ambiente político-institucional (WU *et al.*, 2015; 2018).

A primeira variável do nível organizacional avaliada em questionário foi a suficiência do orçamento disponibilizado à secretaria/órgão para a realização das atividades. Responderam 71 servidores e a resposta média foi de 5,324, com desvio padrão de 2,407 (Figura 31). Observa-se que com uma das piores médias da *survey*, apresentando ainda uma dispersão considerável. Ainda que em entrevista somente o burocrata de Betim tenha dito que o município estava com restrições orçamentárias, a crise orçamentária atual do Brasil explica a resposta.

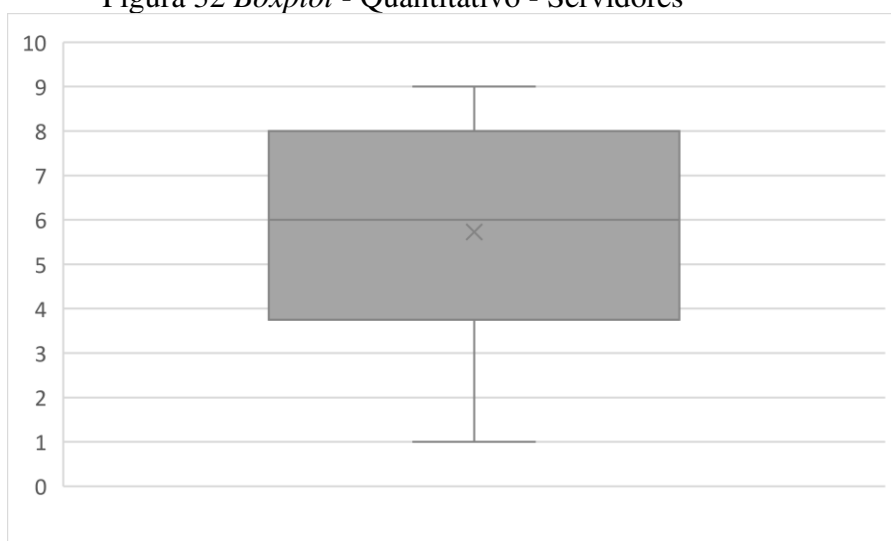
Figura 31 Suficiência do Orçamento Disponibilizado



Fonte: Dados do questionário

Sobre a variável da capacidade operacional "Em termos quantitativos, a secretaria possui um quadro de funcionários em número suficiente para realização das atividades", a resposta média foi 6,014, com desvio padrão de 2,617. O primeiro *quartil* foi em 3.5, o segundo em 6, o terceiro em 8 (Figura 32). A questão foi respondida por 73 servidores responderam. Portanto uma avaliação levemente positiva.

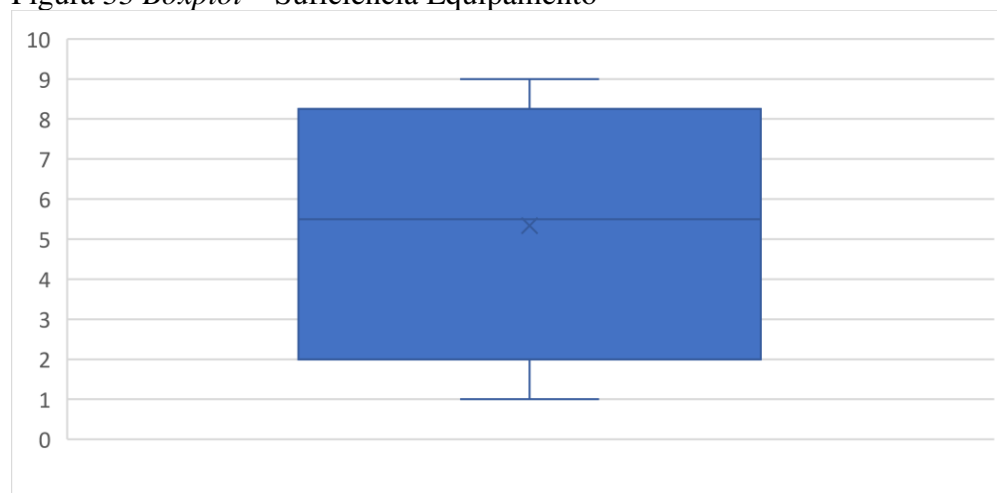
Figura 32 *Boxplot* - Quantitativo - Servidores



Fonte: Dados do questionário.

Conforme Figuras 33, a resposta média para a questão "A Secretaria tem equipamentos (computadores, telefones, projetores, vídeo ou web conferência) necessários para a realização adequada das atividades" foi 5,918, com desvio padrão de 2,448. O primeiro *quartil* de respostas em 4, o segundo em 6, o terceiro em 8. Responderam à questão 73 servidores. As respostas apresentaram uma variação significativa, o que pode demonstrar a diferença entre os órgãos e cidades investigadas.

Figura 33 *Boxplot* – Suficiência Equipamento



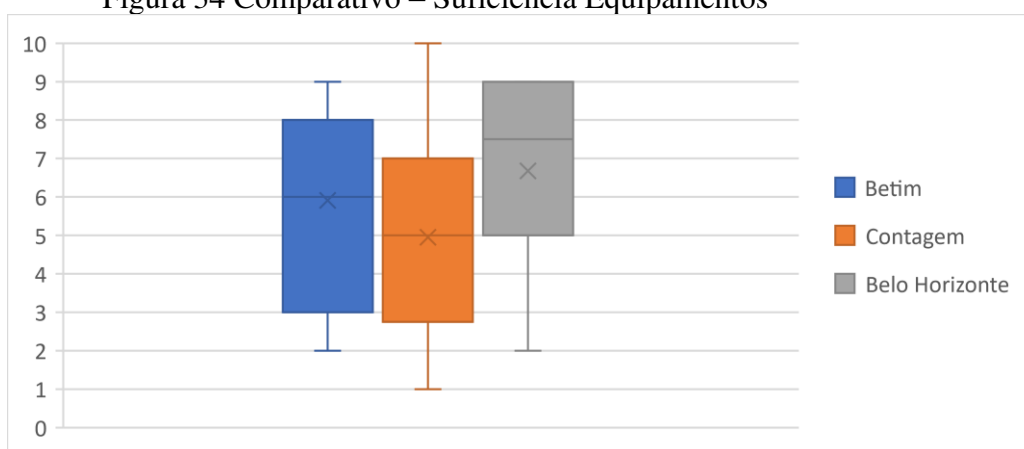
Fonte: Dados do questionário

Belo Horizonte foi a cidade que apresentou melhor avaliação quanto a esse quesito, com resposta média de 6,581, Betim teve resposta média de 5,909 e Contagem com 5,258. A superioridade de Belo Horizonte e a assimetria entre a estrutura física dos órgãos municipais pôde ser percebida inclusive quando da realização das entrevistas, com a visita às instalações. Nesse sentido, E10, da SMPU/BH, pontua que há limitações de equipamentos, "mas isso é menos importante para a concepção das políticas. (...). Tem limitações, tem problemas, claro,

mas que de modo geral ele atende". Já para E3, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Contagem, "Os recursos físicos e de estrutura acho que poderiam melhorar bastante, mas a gente sempre trabalhou com recursos limitados, isso não é uma coisa dessa administração, nem de outra, é coisa, eu acho, do serviço público de uma forma geral".

As 31 (trinta e uma) respostas de Belo Horizonte tiveram o desvio padrão de 2,233, com o primeiro quartil em 5, o segundo em 7, o terceiro em 9. Em Betim, 11 servidores responderam, o desvio padrão foi 2,625. O primeiro quartil ficou em 3, o segundo em 6, o terceiro em 8. Por sua vez, Contagem teve 31 resposta, desvio padrão de 2,490, o primeiro quartil em 3, o segundo em 5, o terceiro em 7 (Figura 34). A dispersão das respostas foi maior em Betim e Contagem.

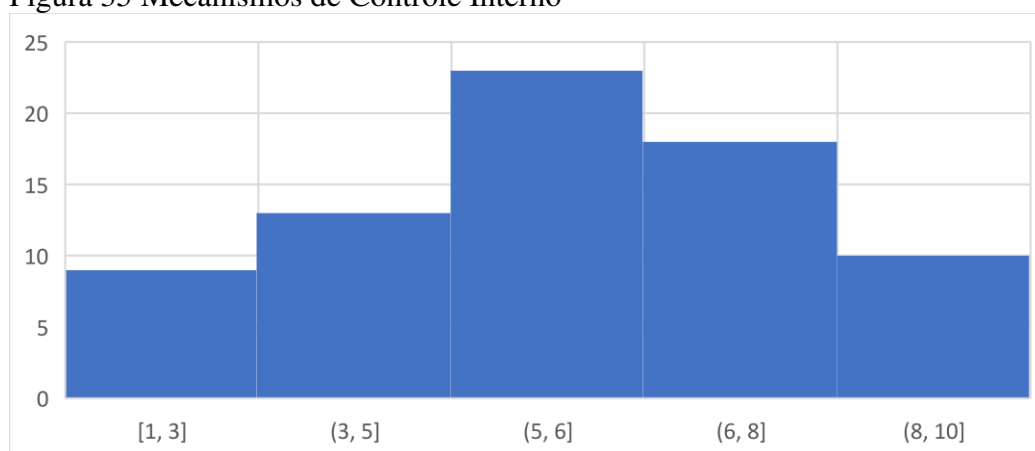
Figura 34 Comparativo – Suficiência Equipamentos



Fonte: Dados do questionário

Sobre a variável "mecanismos de controle interno de suas atividades", a resposta média foi de 5.616, com desvio padrão de 2,447, com importante dispersão ($CV=0,43$), revelando baixa consistência nas respostas (Figuras 35).

Figura 35 Mecanismos de Controle Interno



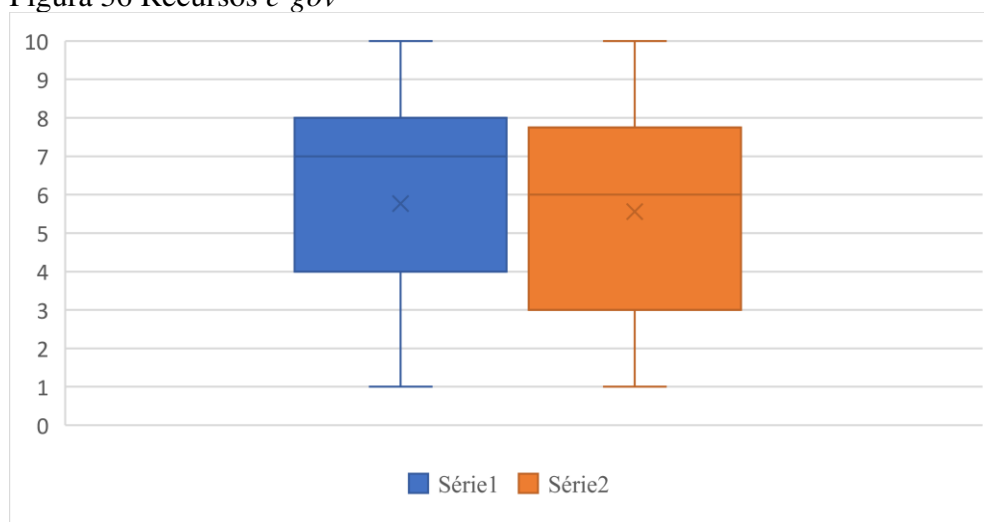
Fonte: Dados do questionário.

A capacidade operacional organizacional também pode ser avaliada pelo nível de adesão do órgão ao governo eletrônico. Um bom sistema de governo eletrônico é cada vez mais reconhecido como vital, pois permite que os funcionários se conectem e colaborem entre si;

que os governos se conectem com o seu público, facilitando a participação popular nas políticas públicas, programas e serviços; que melhore a integração e a coordenação dentro do setor público; que se mantenha a memória institucional dentro de uma organização; e promova a aprendizagem de políticas e uma compreensão das práticas políticas e seu desempenho em outros países, agências e setores (WU *et al.*, 2018).

Assim, para avaliar o recurso operacional relacionadas ao governo eletrônico foram propostos 2 quesitos no questionário: "A secretaria tem sistemas de informação e aplicativos que permitem o acesso e a difusão de informações às partes interessadas/sociedade" (série 1) e "sistemas de informação e/ou aplicativos de gerenciamento interno" (série 2), cujas avaliações estão resumidas no *boxplot* do Figura 36.

Figura 36 Recursos *e-gov*



Fonte: Dados do questionário

Percebe-se, assim, que foram atribuídas notas levemente altas para a presença de sistemas “e-gov”. As entrevistas corroboram os valores encontrados nos questionários, revelando também desigualdades nos órgãos quanto aos sistemas de governo eletrônico, ainda que unânime a preocupação com o tema.

A SMPU está em processo de informatização da disponibilização da informação básica. Por informação básica entende-se como uma "carta (...) para o cidadão, com o número do lote dele, ele sabe o que que ele pode construir no lote, a gente está tentando evoluir no modelo que a gente espera que até o meio do ano que vem [2020]" (E8).

A SMPU apresenta preocupação com a informatização também de outras atividades executadas, por meio de desenvolvimento de sistemas para tal: "A gente está desenvolvendo um sistema para garantir tanto o processo de monitoramento da aplicação dos instrumentos de política urbana no território, quanto de comunicação com a sociedade" (E8). O sistema serviria

para o cidadão comum "acompanhar como que esses instrumentos são utilizados, aonde estão sendo utilizados, com qual intensidade, se na região, no bairro dele" (E8).

Belo Horizonte, especialmente a SMPU, destacou-se no quesito, indicando uma atenção ao tema dado pela prefeitura: "Um dos projetos estratégicos mais importantes da prefeitura hoje é a informatização do serviço público. Então ele [o Poder Executivo] está investindo pesado, embora muito mais lento do que a gente gostaria, porque não tem a nível Brasil empresas capacitadas (...) em dar sistemas rápidos para as prefeituras (...) em gestão de processos, assim, eles não entenderam ainda a nossa linguagem" (E8 - SMPU/BH). Assim, indica-se também a deficiência que o mercado tem em atender as demandas apresentadas pela SMPU, demonstrando o grande desejo da secretaria em implantar um governo eletrônico total mas, além, seu vanguardismo na área.

Betim e Contagem apresentam de maneira mais pontual a preocupação com o tema. E7, da DPURB/Betim, afirma que "um sistema de licenciamento urbanístico muito moderno, ele é georreferenciado e ele também permite extrair dados instantaneamente dos processos que estão em andamento" (E7). Já E6, da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, indicou que a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos de Contagem tem "um sistema totalmente informatizado que acompanha todas as obras e contém um histórico integral das obras. E dos serviços urbanos também. Há um espelho da limpeza urbana que eu recebo diariamente".

Por fim, sobre controle e planejamento, tem-se destaque também para Belo Horizonte e seus órgãos. Há um acompanhamento do Poder Executivo Municipal no estabelecimento e acompanhamento de metas do Plano Plurianual. Sobre o assunto, E11, da URBEL,

A prefeitura tem uma diretoria de indicadores muito forte lá no planejamento central, urbano não, no planejamento central mesmo, que a gente tem um braço lá com eles, de indicadores. Então assim acompanhamento dos indicadores da UDN, da ODS ou indicadores que estão no PPAG, nos planos plurianuais, todo mês eu tenho que levantar os dados, os resultados da LOA, as metas e os atingimentos de metas nas leis orçamentárias, a gente que levanta daqui, com alimentação dos setores, o pessoal fornece os dados e a gente aglutina e envia para a diretoria da secretaria municipal de planejamento, orçamento e gestão (SMPOG). É lá que está esse acompanhamento do PPAG, porque junta orçamento, LOA, PPAG, relacionamento com câmara, prestação de contas, então a parte de habitação é nós que alimentamos. E eles tem também um sistema (E11).

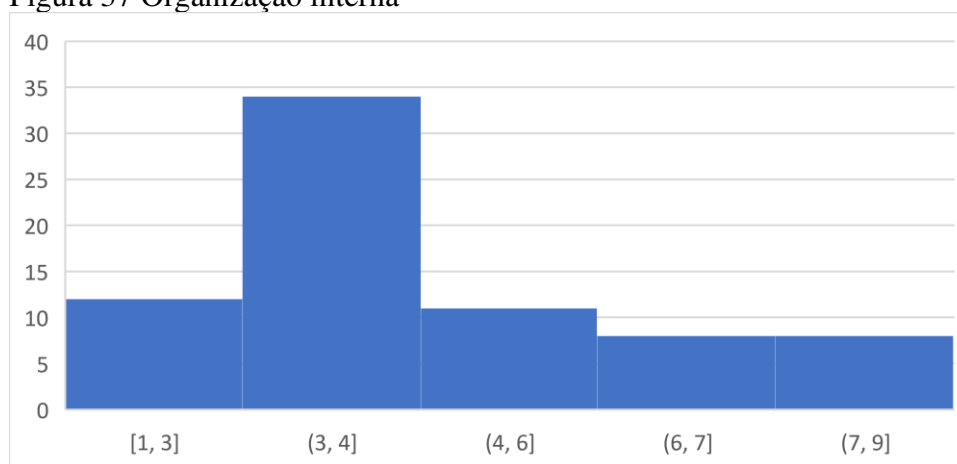
Também os órgãos, SMPU e URBEL, possuem departamentos responsáveis pelo planejamento e controle, como é possível ver dos Anexos B e C. Sobre o tema, E11 (URBEL) afirma:

A gente tem aqui dentro da diretoria de planejamento, para acompanhar esses indicadores, são sistemas básicos, planilha de Excel. (...) A outra parte que tem sistema é a parte operacional de obras, que também a URBEL é parte dele, não é responsável por ele. Tem um sistema geral de empreendimentos (SGGEE), que é de medição de contratos de obras, coordenados pela secretaria municipal de obras, a

gente alimenta, mas o sistema que foi desenvolvido na prefeitura para gerenciamento de empreendimentos (E11).

A capacidade operacional no nível organizacional também se relaciona à organização interna dos órgãos públicos e do ambiente político-institucional (WU *et al.*, 2015; WU *et al.*, 2018). Com o fito de avaliar essa variável, foi solicitado que o respondente do questionário aplicados respondesse, em uma escala de 1 a 10, qual o nível de presença da variável "boa organização interna e bom ambiente político-institucional" no órgão em que trabalha. A resposta média foi 4,384, com 73 servidores respondentes, o que indica uma avaliação ruim para a existência deste recurso nessas secretarias e órgãos. O desvio padrão foi de 2,106, com relevante dispersão nas respostas (CV =0,480) – vide Figura 37.

Figura 37 Organização interna



Fonte: Dados do questionário.

O resultado do quesito destoa dos demais avaliados no questionário, e pode revelar a motivação para as reformas administrativas executadas nos órgãos investigados. Sobre o tema, o relato do entrevistado E10, da SMPU, sobre uma reforma administrativa recente que foi empreendida na administração pública de Belo Horizonte. “Na gestão anterior, cada um [departamento] estava em um lugar. Então a Fiscalização e a Regulação Urbana eram vinculadas a uma outra secretaria [...]. E o Planejamento Urbano estava lá dentro do Desenvolvimento Econômico [secretaria]”. Isso, segundo o entrevistado, prejudicava o diálogo “porque [geralmente] a concepção das políticas acontece no planejamento e aí a efetivação é feita ou pela Fiscalização ou pela Regulação Urbana”. E continua: “Então essa distância era o dificultador (...) Não era propriamente uma questão de distância física. As secretarias aqui são todas próximas e a quase todo mundo está aqui nesse entorno imediato da prefeitura, mas às vezes era uma questão de prioridade”. Às vezes, prossegue E10, a “prioridade do Secretário do Desenvolvimento era diferente da prioridade do Secretário de Desenvolvimento Urbano. E a gente não conseguia trabalhar essas interfaces de uma forma mais efetiva”. A referida reforma, nesse caso, uniu esses diferentes departamentos (Planejamento Urbano, Fiscalização e

Regulação Urbana) sob a égide de uma única secretaria, o que proporcionou maior interlocução entre as áreas e melhor fluxo dos processos internos.

A DPURB/Betim está no mesmo processo de junção de todas as áreas da prefeitura que tratam da política pública urbana em uma única secretaria, com vistas a potencializar a atuação operacional e organizacional.

(...)nós estamos num processo inclusive de juntar tudo numa única secretaria, a gente tem alguma proposta de formar uma Secretaria de ordenamento territorial e habitação, que uniria a diretoria de políticas urbanas e a superintendência de habitação, hoje estão em órgãos e secretarias diferentes, a habitação está dentro da secretaria de governo e a DPURB está dentro da secretaria de planejamento. A gente percebe que precisa unir essas áreas para de fato pensar melhor a questão do planejamento urbano (E7).

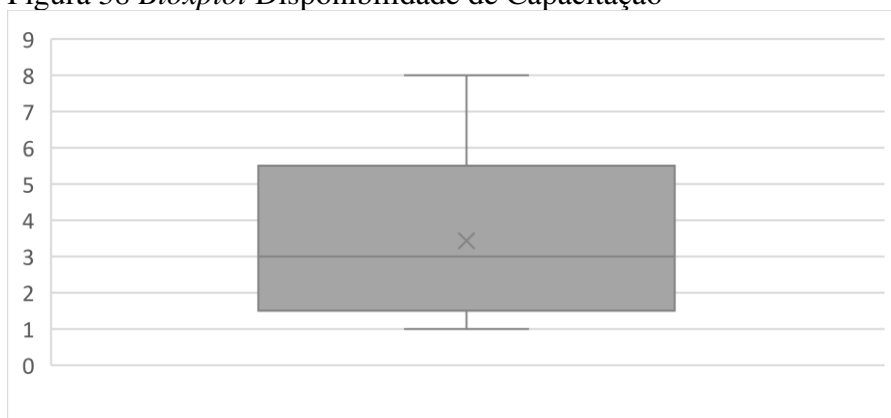
Sobre o mesmo tema, o entrevistado E7 diz ainda que, com a reforma, busca-se também "autonomia para área de política urbana". É interessante notar que na literatura brasileira sobre capacidade inclui no modelo analítico de capacidades a autonomia tem lugar de destaque como condição para o exercício das outras capacidades: "a autonomia não é uma capacidade acumulável, mas uma condição ou requisito que, em certo grau, é indispensável para assegurar o desempenho satisfatório das atividades do Estado, da prestação de serviços e da implementação das suas políticas " (Fernandes *et al.*, 2017, p. 8). Ressalte-se também que no modelo analítico de WU *et al.* (2015, 2018) a autonomia faz parte da capacidade operacional em seu nível organizacional.

Rolnik (2009, p. 58) questiona o nosso modelo de organização burocrática fragmentada, indicando que mais atende à interesses de burocratas e agentes políticos do que propriamente os objetivos de políticas públicas:

No Brasil, a gestão governamental do território se estrutura em "setores" (tais como habitação, saneamento, transporte, meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico, patrimônio público etc.) com seus respectivos marcos regulatórios e burocracias verticalizadas situadas em agências, empresas públicas, autarquias e órgãos de administração direta vinculados às esferas municipal, estadual e federal. A fragmentação institucional, constantemente abordada como responsável pela ineficiência e baixa capacidade gerencial, burocratização excessiva e desordem nas cidades, constitui, na verdade, parte de uma estratégia de maximização de interesses particulares de burocratas, parlamentares e empresários fornecedores e provedores e bens e serviços.

Já quanto à variável "cursos e palestras para capacitar os servidores", a resposta média é de 4.778, com desvio padrão de 2.718, com CV 0,569. O que quer dizer uma média baixa e uma variação elevada, o que pode ser explicado na comparação entre as cidades. O primeiro *quartil* ficou entre 1 e 3, o segundo entre 3 e 4.5, o terceiro entre 4.5 e 7, e o último entre 7 e 10. A esse quesito, 72 servidores responderam (Figura 38).

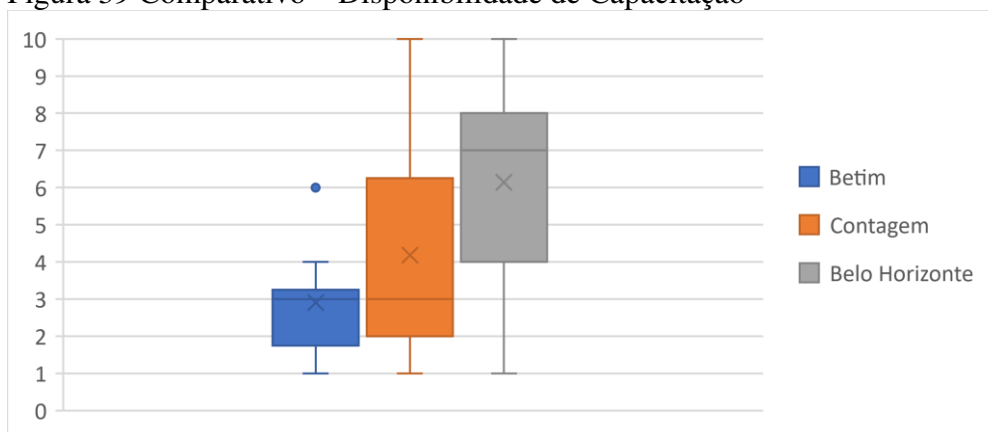
Figura 38 *Bloxplot* Disponibilidade de Capacitação



Fonte: Dados do questionário.

No comparativo (Figura 39), Betim foi a que apresentou a pior média no valor de 2,909, depois veio Contagem com 4,300 e Belo Horizonte com 5,903. No geral, respostas consideradas baixas. Betim teve 11 respostas ao quesito, com desvio padrão de 1,375, CV de 0,472, o primeiro *quartil* foi entre 1 e 2, o segundo entre 2 e 3, terceiro foi em 3 e o último entre 3 e 6. Contagem teve 30 respostas, com desvio padrão de 2,793, com CV de 0,649. O primeiro *quartil* foi entre 1 e 2, o segundo entre 2 e 3,5, terceiro foi entre 3,5 e 6,250 e o último entre 6,250 e 10. BH teve 31 respostas, com desvio padrão de 2,548, com CV de 0,431. O primeiro *quartil* foi entre 1 e 4, o segundo entre 4 e 7, terceiro foi entre 7 e 8 e o último entre 8 e 10.

Figura 39 Comparativo – Disponibilidade de Capacitação



Fonte: Dados do questionário.

Portanto, as três cidades apresentam variação importante nas respostas, com destaque para Betim, que também se destaca pela baixíssima média. Belo Horizonte apresenta média positiva. As avaliações são corroboradas pelos dados coletados em entrevista, que revelam que nenhum dos órgãos apresentam programa institucional de capacitação. Nas palavras de E7, de Betim: “(...) com relação a capacitação dos servidores não há um programa estatal, mas a gente vê cada servidor tem buscado aperfeiçoamento, pós-graduação ou mesmo mestrado, doutorado, isso tem acontecido”.

No mesmo sentido, E11 indica um incentivo tímido para as capacitações: "A Urbel tenta apoiar capacitações internas, mestrados etc...mas sempre muito regulada do ponto de vista de liberação, (...). A questão financeira ela é um entrave em várias coisas". Tanto a Urbel quanto a SMPU indicaram haver liberação, ainda que algumas vezes parcial, dos servidores para fazerem pós-graduações *strictu senso*. Por conta dos incentivos, ainda que limitados, e da existência da liberação, é que se acredita que a avaliação da cidade de Belo Horizonte foi mais alta que as demais cidades nesse quesito.

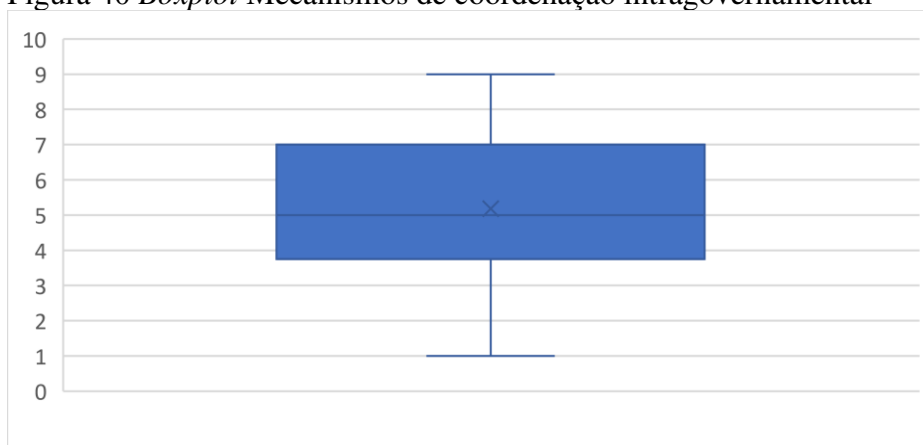
Sobre a existência de recursos financeiros, em Contagem e Belo Horizonte, relatou-se uma questão financeira equilibrada: "E a nossa capacidade de financiamento, mesmo com uma crise que caiu a arrecadação do município enormemente, a gente é o município brasileiro, a capital brasileira hoje com maior capacidade financiamento" (E8). Por sua vez, E2 no mesmo sentido diz "Contagem ainda está numa situação que eu diria razoável. Você ainda tem condição de trabalhar em alguma margem alguma coisa aqui e você ainda consegue, mas é complicado (...) então cada vez mais você tem a sua capacidade de investimento sendo reduzida".

5.2.2.2 Capacidade Operacional Sistêmica

A coordenação intra e interorganizacionais, isto é, a articulação das secretarias internamente e para como as demais estruturas do governo local, são fatores que potencializam o trabalho desenvolvido nas políticas públicas urbanas. Internamente, as organizações devem comunicar seus objetivos, planos operacionais e procedimentos operacionais aos seus funcionários e, externamente, eles devem se comunicar e colaborar com outras agências do governo e partes interessadas da sociedade (WU *et al.*, 2018).

Conforme figura 40, a resposta média para o item "Mecanismos de coordenação intragovernamental de políticas públicas (entre secretarias)" foi de 5,662, com desvio padrão de 2,255, com o primeiro *quartil* em 4, o segundo em 5, o terceiro em 7. 71 servidores responderam o item. Metade dos entrevistados atribuiu notas até 6 ao quesito, contatando-se ainda uma razoável dispersão entre as respostas (CV=0,398). Percebe-se, pois, que segundo a maioria dos entrevistados esses mecanismos ainda devem ser aperfeiçoados.

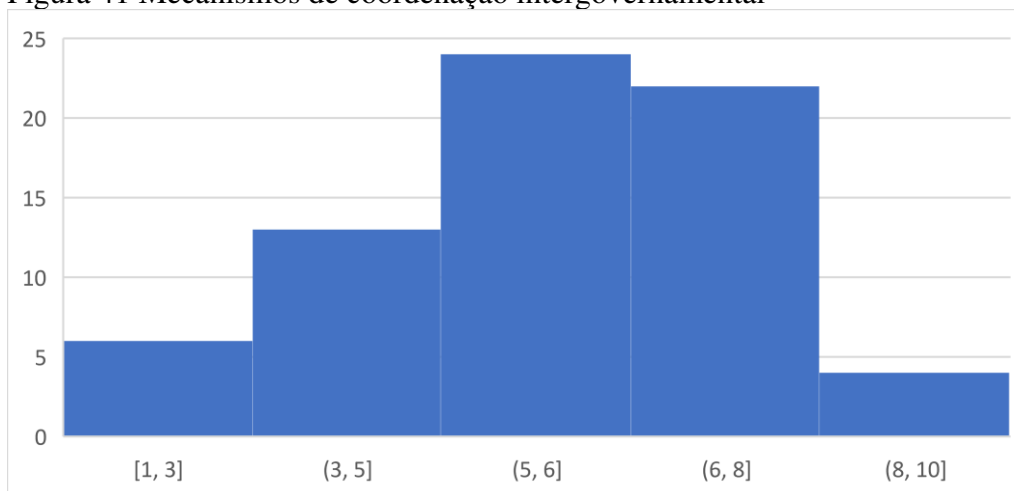
Figura 40 *Boxplot* Mecanismos de coordenação intragovernamental



Fonte: Dados do questionário.

No que se refere à "Mecanismos de coordenação intergovernamental de políticas públicas (entre os demais níveis de governo)", a resposta média em 5,522, com desvio padrão de 2,126 (Figura 41). 69 servidores responderam à questão. Tem-se assim uma média não muito alta para uma dispersão importante entre as respostas, o que indica a os mecanismos da coordenação entre os demais níveis de governo também merecem ser aperfeiçoados.

Figura 41 Mecanismos de coordenação intergovernamental



Fonte: Autora, a partir de dados do questionário.

Nenhuma das secretarias demonstrou dificuldades com essa habilidade de interação. E8, da SMPU de Belo Horizonte, relata a interação ocorrida no Projeto Urbanístico da Região de Izidora, que é "a última grande região que está ainda vazia ou subutilizada, mas que tem uma ocupação urbana importante que são 4 mil famílias que estão vivendo lá numa situação de vulnerabilidade bastante importante". Na concepção e realização do projeto houve uma convergência de forças de várias secretarias e órgão da Prefeitura de Belo Horizonte. Segundo E8, "Então sentou a educação, saúde, saneamento, a Sudecap [Superintendência de Desenvolvimento da Capital] que é a parte de infraestrutura, a BHTrans, todas as secretarias de

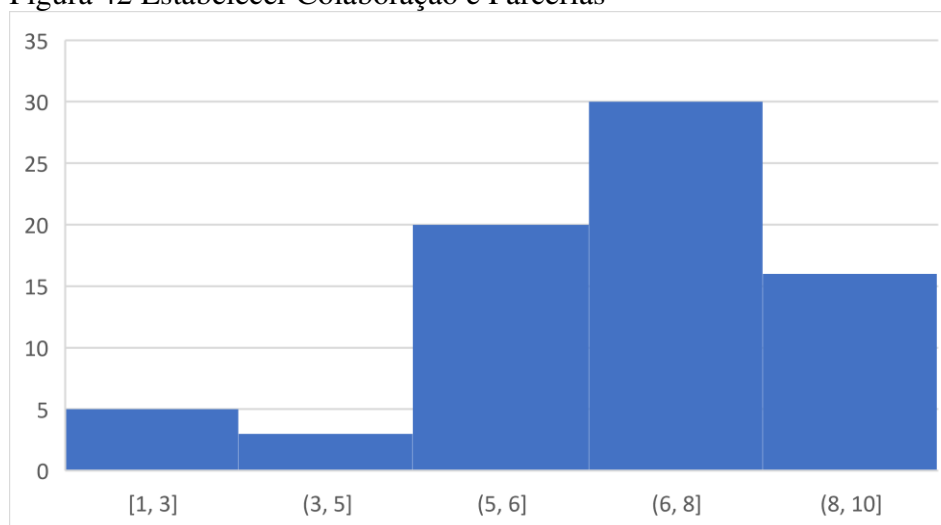
políticas sociais para a gente poder construir juntos objetivos de cada secretaria, de influenciar essas áreas".

E5, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Contagem, relata a interação intraorganizacional na Prefeitura de Contagem na construção do regramento de regulamentação do plano diretor:

A gente, nesse caso, envolveu o pessoal da Transcon, né?! A lei trata... tem um anexo específico de classificação viária, largura da Caixa da Via, distribuição de vias principais, coletoras e secundárias, proposição de número de vagas para variados tipos de empreendimentos. Então a Transcon veio nesse sentido. O meio ambiente deu subsídio, através da SEMAD, a secretaria de desenvolvimento econômica deu subsídio para as atividades econômicas nos gargalos que as atividades econômicas tem de licenciar no município. Basicamente esses órgãos, eventualmente o planejamento participou de alguma coisa relacionado à base cartográfica, porque hoje é a Seplan que tem o geoprocessamento, as atividades de TI. Basicamente esses órgãos.

No mesmo sentido, acompanham as 74 respostas dos questionários ao quesito "Estabelecer colaboração e parcerias (intra e intergovernamental, interorganizacional)", em que a resposta média foi de 6,838, na qual o maior número de respostas indica presença da habilidade nos órgãos. O desvio padrão das respostas foi de 2,196, CV 0,321 (Figura 42).

Figura 42 Estabelecer Colaboração e Parcerias

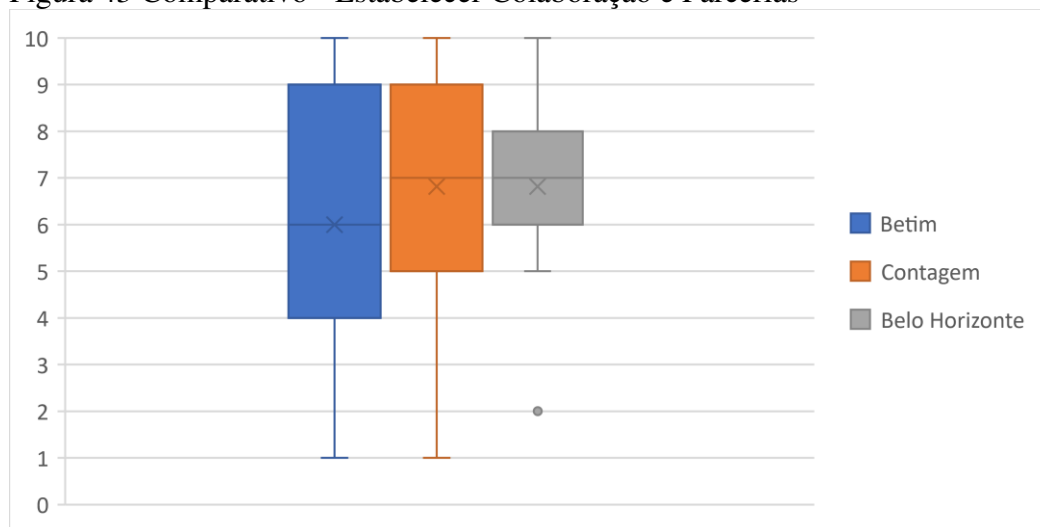


Fonte: Dados do questionário.

Comparando as três cidades quanto a essa variável, vislumbra-se que Betim tem avaliação abaixo de Contagem e Belo Horizonte que foram avaliadas com valores próximos. Betim teve 11 respostas resultando no valor médio de 6; Belo Horizonte com 32 respostas com o valor médio de 6,969; Contagem com 31 respostas com o valor médio de 7. BH teve o desvio padrão de 1,787, CV 0,256, o primeiro quartil em 6, o segundo em 7, o terceiro em 8. Betim teve desvio padrão de 3,162, com CV 0,453, com o segundo quartil em 6 e resposta máxima em 10. Contagem, com o desvio padrão de 2,191, com CV 0,313, com o primeiro *quartis* em

5, o segundo em 7, o terceiro em 9 (Figura 43). Portanto, a avaliação é boa, com dispersão de respostas, especialmente em Betim.

Figura 43 Comparativo - Estabelecer Colaboração e Parcerias



Fonte: Autora, a partir de dados do questionário.

Percebe-se, no geral, que a Capacidade Organizacional não é tão bem avaliada quanto a capacidade analítica, com destaques negativos para a disponibilidade de capacitação para os servidores e para a organização interna e ambiente político institucional. Também a suficiência de orçamento e de equipamentos não foram tão bem avaliados e indica a necessidade de melhora. Os mecanismos de coordenação, tanto intra quanto intergovernamental, pareceram indicar a necessidade de lapidação, fato compreensível dada as várias peculiaridades da coordenação de políticas públicas brasileiras, potencializadas pela Constituição de 1988 (SOUZA, 2018). Na comparação das cidades, percebe-se um melhor desempenho constante de Belo Horizonte, além da frequente terceira posição de Betim.

5.2.3 Capacidade política

A Capacidade Política é a dimensão relacionada à capacidade de articulação, negociação e comunicação do órgão e seus agentes no processo de políticas públicas (GOMIDE *et al.*, 2014).

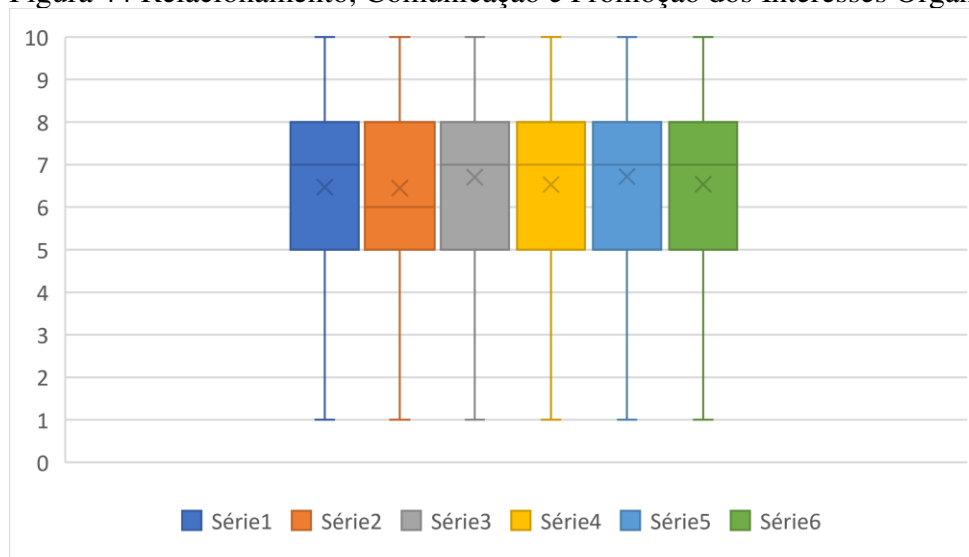
5.2.3.1 Capacidade Política Individual

O nível *individual* desta capacidade está estritamente ligado à ‘perspicácia política’ dos agentes públicos (WU *et al.*, 2015). Essa perspicácia é composta por algumas habilidades individuais que foram objeto de investigação, nas cidades pesquisadas, por meio do questionário. Frisa-se que as habilidades individuais ligadas à capacidade política são importantes para servidores públicos com cargo de alto escalão, eminentemente político, e para analistas e especialistas em políticas para que incluam em suas análises e decisões fatores

relacionados ao ambiente em que ocorre o processo de políticas públicas (RAMESH *et al.*, 2016; WU *et al.*, 2018).

A perspicácia política está relacionada à capacidade do burocrata de se relacionar, comunicar e de promover os interesses do órgão a que está vinculado. Nesse sentido, avaliou-se as variáveis "Estabelecer e gerir ações com entes governamentais estaduais ou federais" (série 1), "Estabelecer e gerir ações com atores não governamentais (empresas, ONGs, instituições de ensino)" (série 2), "Identificar os atores-chave dos processos políticos e compreender seus interesses" (série 3); "Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas" (série 4); "Usar o conhecimento produzido internamente para a mobilização dos atores políticos" (série 5); "Comunicar as partes interessadas quanto às decisões políticas" (série 6). Na Figura 44, traz-se Diagramas de Caixas (*Boxplot*) com a representação das avaliações.

Figura 44 Relacionamento, Comunicação e Promoção dos Interesses Organizacionais



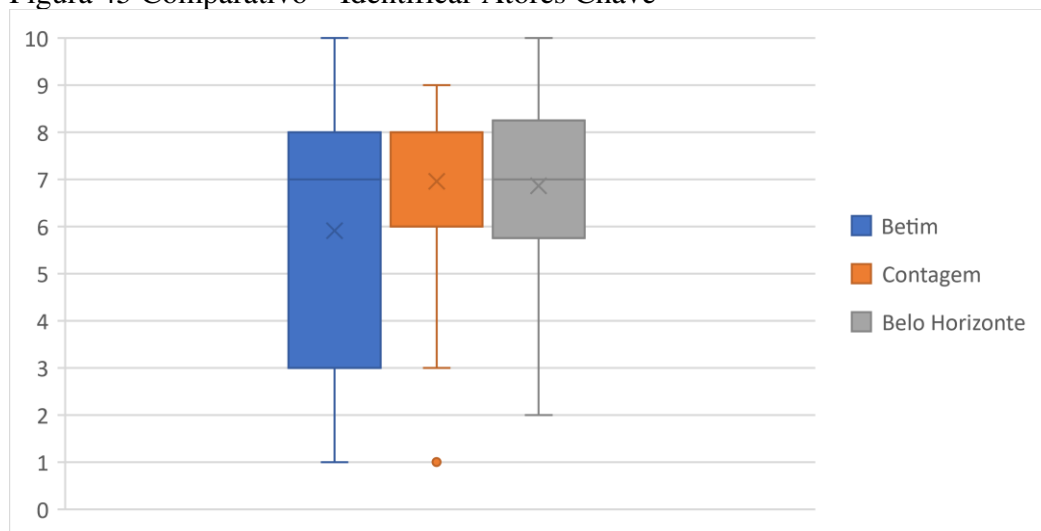
Fonte: Dados do questionário.

As variáveis foram bem avaliadas, todas com média acima de 6, com a menor média para o envolvimento e atuação conjunta com atores não governamentais (empresas, ONGs, instituições de ensino), o que demonstra uma necessidade de sensibilizar e capacitar os servidores para o diálogo democrático.

Na comparação entre as cidades, no quesito "Identificar os atores-chave dos processos políticos e compreender seus interesses", observa-se que a cidade de Betim tem uma avaliação pouco abaixo das outras duas cidades, que apresentam médias semelhantes, com uma dispersão de respostas maior em Betim. Belo Horizonte, com 32 respondentes, obteve a resposta média de 6,844, com CV 0,285, com desvio padrão de 1,953. O segundo quartil em 7 e limite máximo em 10. Betim, com 11 respondentes, teve a média de 5,909, com desvio padrão de 2,773, com

CV 0,469, com o primeiro quartil em 3, o segundo em 7, o terceiro em 8. Contagem teve a resposta média de 6,839, 31 pessoas responderam, com desvio padrão de 2,083, com CV 0,304, o segundo *quartil* ficou em 7 e a resposta máxima em 10, como ocorreu em Belo Horizonte (Figura 45).

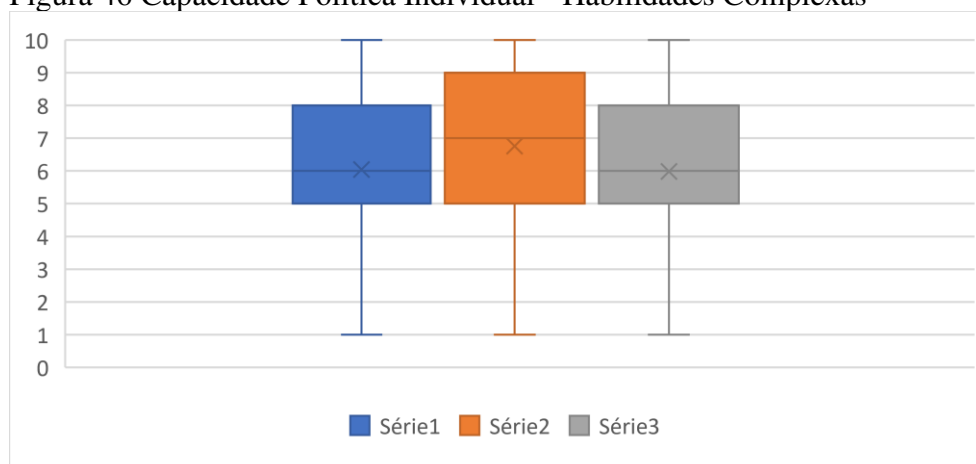
Figura 45 Comparativo – Identificar Atores Chave



Fonte: Dados do questionário

A capacidade política no nível individual envolve ainda habilidades complexas, como "Estabelecer bases institucionais para promover a confiança e apoio político da sociedade" (série 1), "Gerenciar conflitos" (série 2), "Compreender os *trade-offs* políticos (situação 'perde-e-ganha', custo de oportunidade, escolha política) necessários para um acordo entre atores (série 3). Na Figura 46, representa-se a avaliação das variáveis pelos burocratas respondentes.

Figura 46 Capacidade Política Individual - Habilidades Complexas

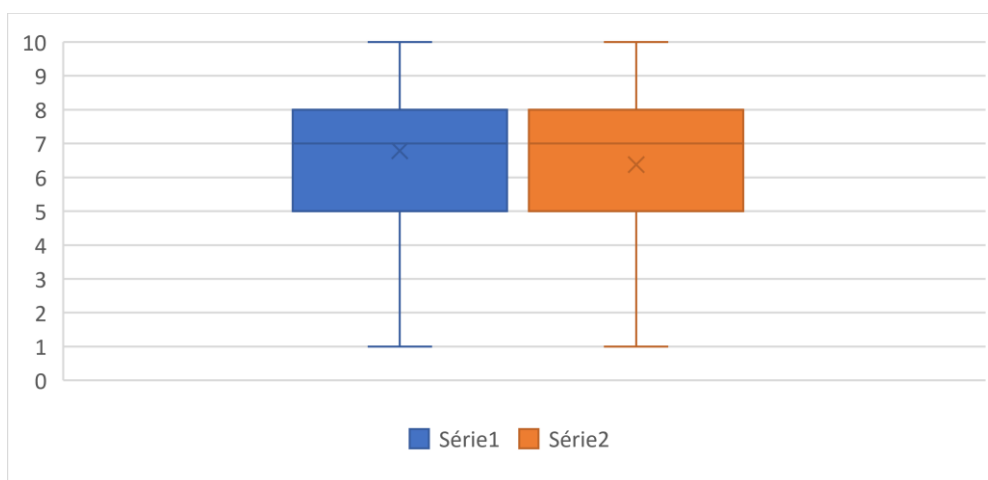


Fonte: Dados do questionário.

Percebe-se uma melhor avaliação do quesito 'gerenciar conflitos', com média acima de 6, e as outras duas habilidades apresentam médias próximas a 6. Há, portanto, uma boa avaliação das habilidades políticas tidas como complexas.

Todas as habilidades políticas dos burocratas até aqui analisadas se relacionam indiretamente com suas atividades de políticas públicas. Entretanto, há algumas que são diretamente relacionadas como a capacidade de "Articular as necessidades, as demandas e os diferentes interesses que envolvem a área de política pública que você trabalha" (série 1) e "Negociar com as partes interessadas relacionadas às políticas públicas" (série 2). Na Figura 47, representa-se a avaliação dos quesitos no questionário, que apresentam boas médias, ambas com 50% das respostas acima de 7.

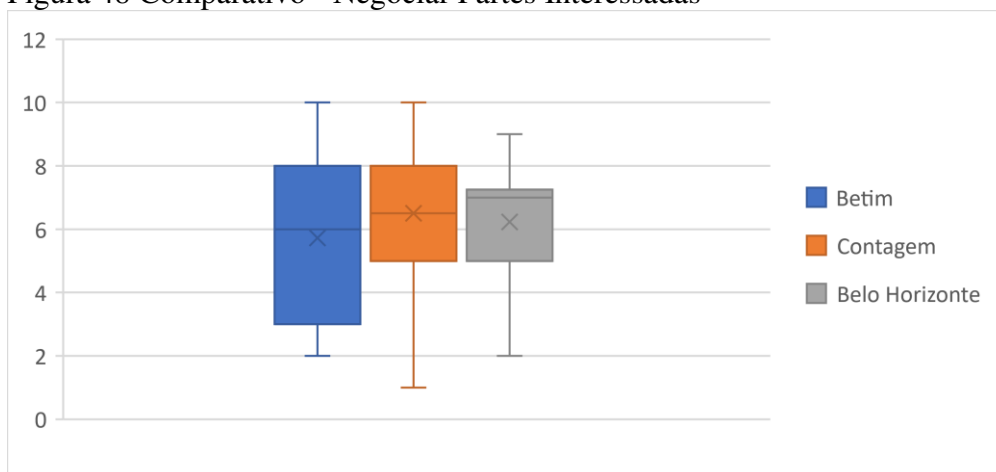
Figura 47 Habilidades Políticas diretamente relacionadas às políticas públicas



Fonte: Dados do questionário.

Especificamente sobre a habilidade de "Negociar com as partes interessadas relacionadas às políticas públicas" (Figura 48), fez-se o comparativo entre as cidades.

Figura 48 Comparativo - Negociar Partes Interessadas



Fonte: Dados do questionário

Betim foi a que apresentou a pior média no valor de 5,727, e também a maior dispersão entre as respostas. Depois veio Contagem com 6,387 e Belo Horizonte com 6,594. Betim teve 11 respostas ao quesito, com desvio padrão de 2,724, com CV 0,478, o primeiro *quartil* foi 3, o segundo 6, terceiro 8. Contagem teve 31 respostas, com desvio padrão de 2,305, CV de 0,360.

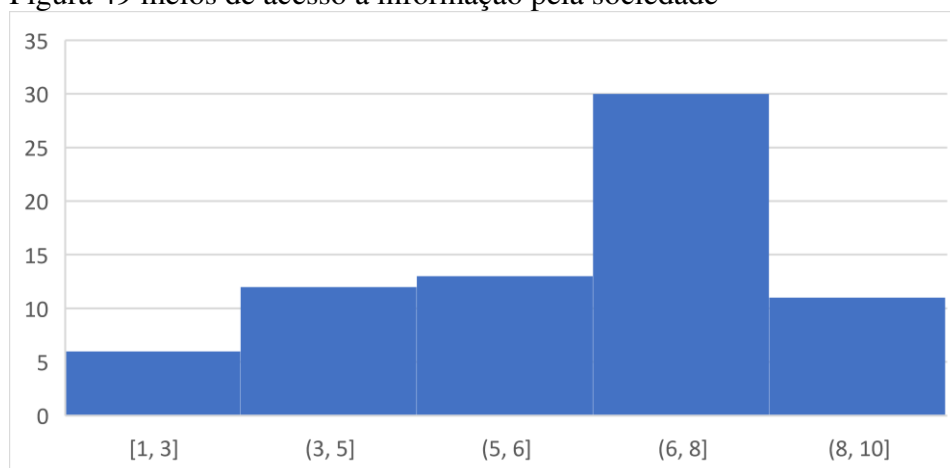
O primeiro *quartil* foi 5, o segundo 7, terceiro foi 8 e o último 10. BH teve 32 respostas, com desvio padrão de 1,932, com CV de 0,292. O primeiro *quartil* foi 6, o segundo 7, terceiro 8.

5.2.3.2 Capacidade Política Organizacional

O nível *organizacional* diz respeito à busca de legitimação, aos meios de envolvimento da população e de parceiros no processo de construção da política pública e também à coordenação de políticas públicas (WU *et al.*, 2015; 2018).

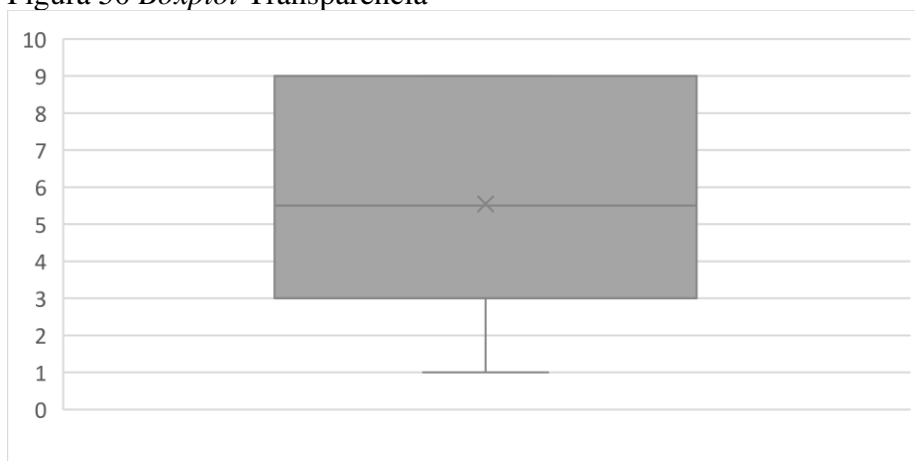
Assim, para avaliar esse nível da capacidade política, foi perguntado em questionário em qual grau o respondente encontra a presença de "Portais, mecanismos, meios de acesso à informação pela sociedade" no órgão em que trabalha. A média das respostas dos 72 servidores é 6,181, com desvio padrão de 2,434, CV 0,393 (Figuras 49). Percebe-se uma avaliação positiva, com uma relativa dispersão entre as respostas.

Figura 49 meios de acesso à informação pela sociedade



Fonte: Dados do questionário

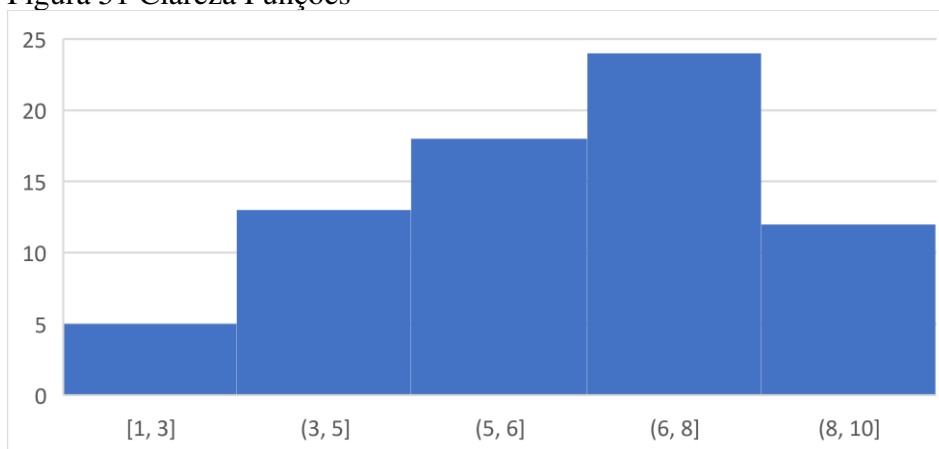
Sobre a variável "Transparência das ações governamentais" a resposta média dos 73 servidores foi de 6,397, com desvio padrão de 2,437. O primeiro *quartil* foi 5, o segundo 7, o terceiro entre 8 (Figura 50). Apesar da média relativamente, há uma grande dispersão entre as respostas.

Figura 50 *Boxplot* Transparência

Fonte: Dados do questionário

O recurso da Capacidade Política Organizacional "Clareza nas funções e responsabilidades das diferentes organizações envolvidas nos processos das políticas públicas" foi avaliada com a resposta média em 6,139, com desvio padrão de 2,197, com coeficiente de variação de 0,357 (Figura 51). Assim, o quesito foi bem avaliado com relativa dispersão das respostas.

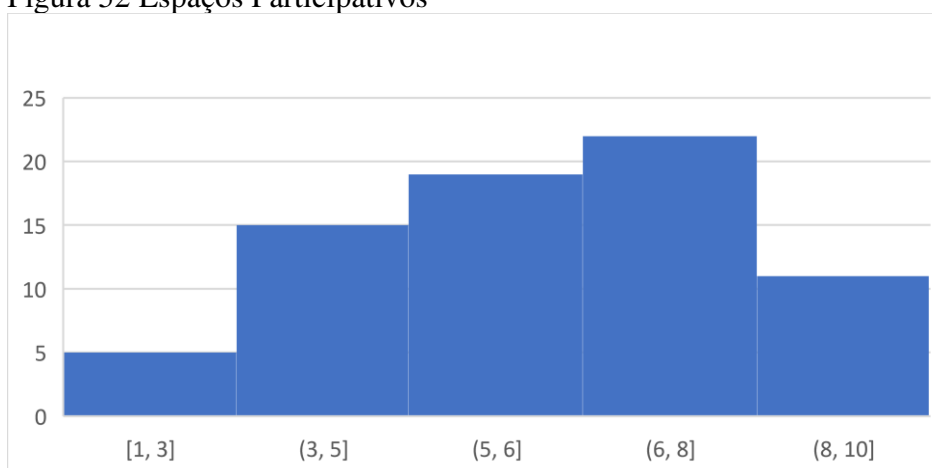
Figura 51 Clareza Funções



Fonte: Dados do questionário

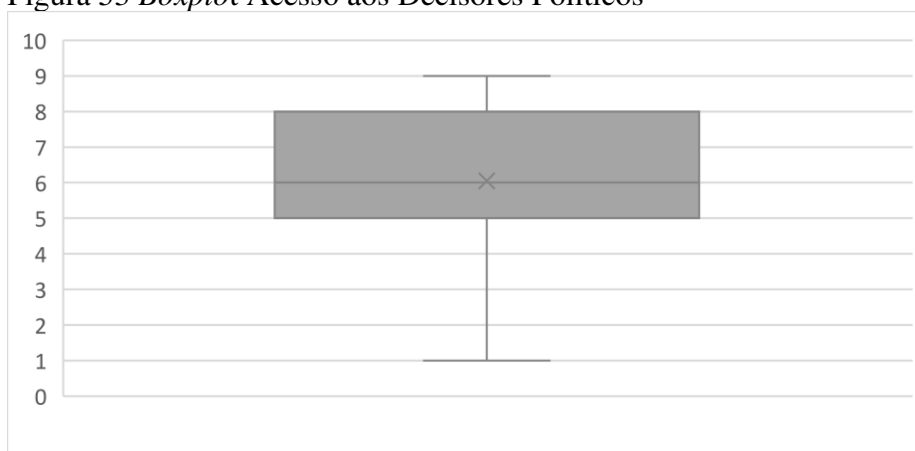
Já quanto à presença da variável "Espaços participativos ativos e operantes que permitam a escuta, o debate e a deliberação pública com a população, atores não estatais e as partes interessadas no processo político", a resposta média é de 5,819, com desvio padrão de 2,364, com coeficiente de variação em 0,406. O primeiro *quartil* ficou em 4, o segundo em 5, o terceiro em 8 (Figura 52). Assim, a dispersão nas respostas, bem como a média levemente positiva indicam que os burocratas apontam a necessidade de melhoria nos espaços participativos de debate e deliberação.

Figura 52 Espaços Participativos



Fonte: Dados do questionário

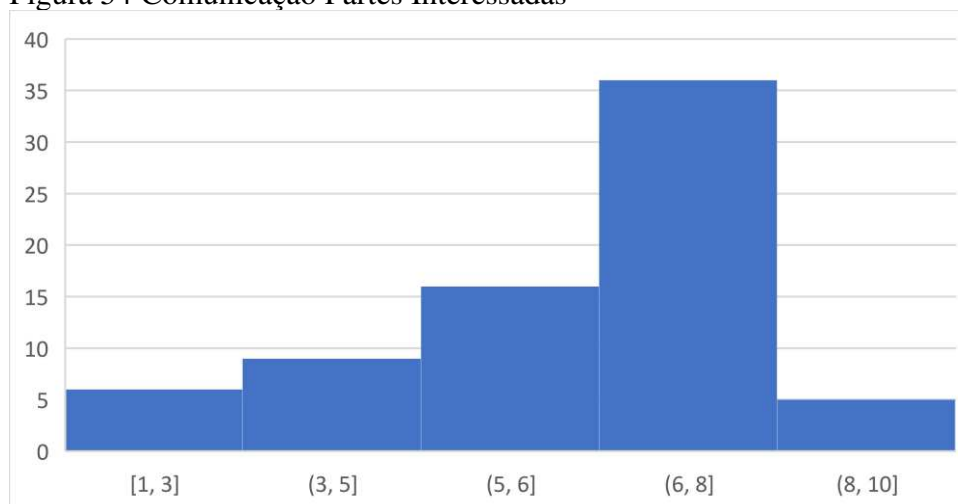
Sobre a variável "Nível de acesso da secretaria aos principais decisores políticos" a resposta média dos 70 servidores foi de 6,186, com desvio padrão de 2,254 e coeficiente de variação em 0,364. O primeiro *quartil* foi 5, o segundo 6, o terceiro 8 (Figura 53). Há uma avaliação positiva, porém com uma relevante dispersão, o que demonstra a falta de consistência das respostas.

Figura 53 *Boxplot* Acesso aos Decisores Políticos

Fonte: Dados do questionário

O recurso da Capacidade Política Organizacional "Meios, canais, formas de comunicação com as partes interessadas e o público em geral" foi avaliado com a resposta média em 6,236, com desvio padrão de 2,217, com coeficiente de variação de 0,355. O segundo *quartil* ficou em 7 e a resposta máxima em 10 (Figura 54).

Figura 54 Comunicação Partes Interessadas



Fonte: Dados do questionário

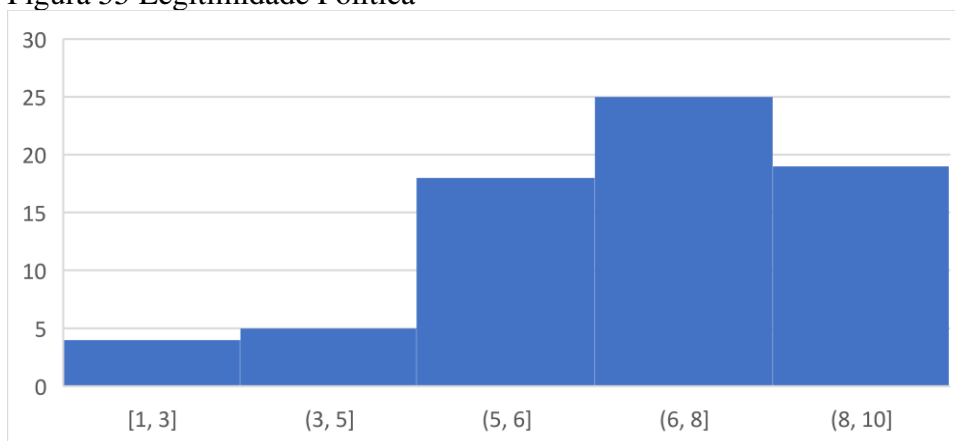
No geral, a capacidade política organizacional, apesar das boas médias apresentadas nas respostas do questionário, não obteve destaque nas entrevistas, o que pode significar ou o não conhecimento pelos entrevistados das variáveis enquanto possíveis capacidades para políticas públicas ou a irrelevância das mesmas para a atividade de políticas públicas.

5.2.3.3 Capacidade Política Sistêmico

Já o nível sistêmico da Capacidade Política, que diz respeito ao nível de direção, capaz de moldar todas as outras dimensões da capacidade, ao nível de confiança do governo, à possibilidade de responsabilização dos participantes envolvidos no processo de políticas públicas, pela legitimidade do ente, à capacidade de interação do órgão investigado com outros atores no processo de políticas públicas (WU *et al.*, 2015; 2018). Assim, serão analisadas as variáveis “Legitimidade política do governo municipal” e “Responsabilização das partes participantes do processo de políticas públicas”. Além disso, são abordados aspectos políticos importantes: um, particular a cada município, no que se refere aos seus canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; e outro, a interação com os demais atores de política pública, dando enfoque ao relacionamento na Região Metropolitana, seja com as instâncias institucionais, seja entre os municípios, no que diz respeito aos problemas urbanos compartilhados.

Para avaliar esse nível da capacidade política, foi perguntado em questionário em qual grau o respondente encontra a presença de "Legitimidade política do governo municipal". A média das respostas dos 71 servidores é 6,901, com desvio padrão de 2,211 e CV 0,320. (Figura 55). A questão é bem avaliada, com uma leve dispersão das respostas, que deve ser dar em função da avaliação de diferentes municípios.

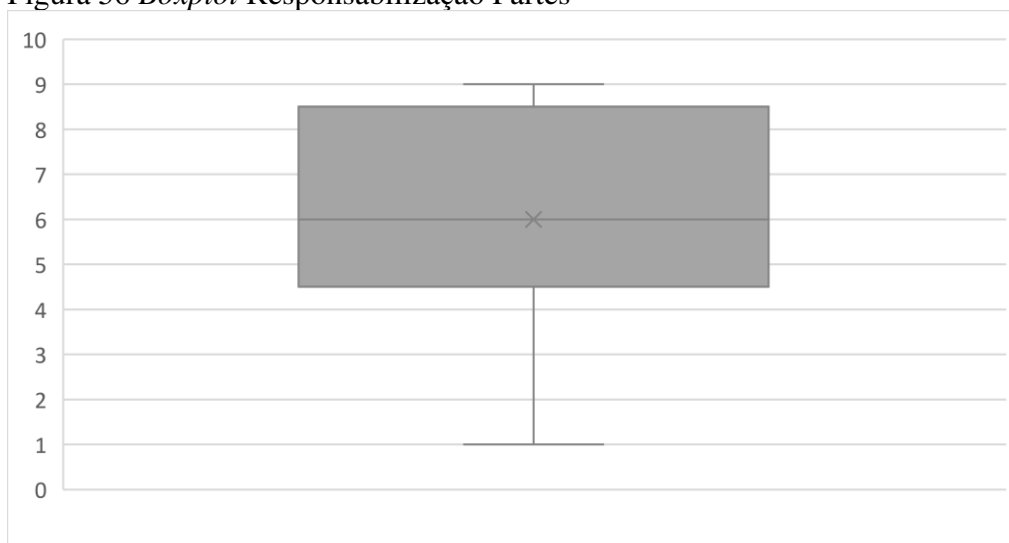
Figura 55 Legitimidade Política



Fonte: Dados do questionário.

Sobre a variável "Responsabilização das partes participantes do processo de políticas públicas" a resposta média dos 66 servidores foi de 6.091, com desvio padrão de 2.437 e CV 0,400. O primeiro quartil foi em 5, o segundo em 6, o terceiro em 8 (Figura 80). Apesar da boa avaliação, percebe-se uma dispersão importante entre as respostas, significando inconsistência, que pode ser causada pela diferença entre os municípios.

Figura 56 *Boxplot* Responsabilização Partes



Fonte: Dados do questionário.

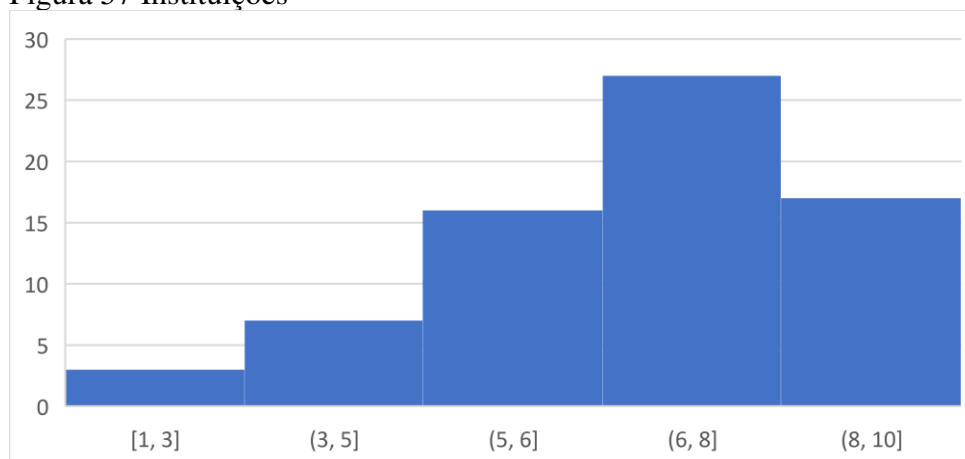
Ressaltando o papel da confiança e da legitimidade na capacidade para políticas públicas, E8, da SMPU, pontuou como a corrupção pode afetar o relacionamento do órgão com a sociedade, minando sua capacidade política. A inexistência de escândalos de corrupção pode ser um ponto positivo para interação do órgão com a população e os *stakeholders*.

a gente não teve processos de corrupção no município (...) que tenha comprometido essa capacidade, porque eu acho que o processo de corrupção no Brasil também é uma coisa que combater deve dar uma defasagem imensa em qualquer capacidade administrativa em todos os ângulos, primeiro que você perde a confiabilidade da população [...] e depois você perde a capacidade financeira, porque ninguém [...], assim investe, os investidores eles tentam ter uma harmonia de coisas, e você perde mesmo

uma energia, porque enquanto você está combatendo e descobrindo a corrupção, você não está fazendo política, acho que a gente teria sorte assim, porque se teve corrupção, a gente não viu (E8).

O nível de confiança no governo e seu grau de legitimidade pressupõem a existência a de instituições no sistema jurídico e administrativo existentes e operantes. A média das respostas das três cidades avaliadas foi de 6,757, com desvio padrão de 2,123 e coeficiente de variação em 0,314 (Figura 57). Portanto, o quesito foi bem avaliado com uma razoável dispersão de respostas.

Figura 57 Instituições

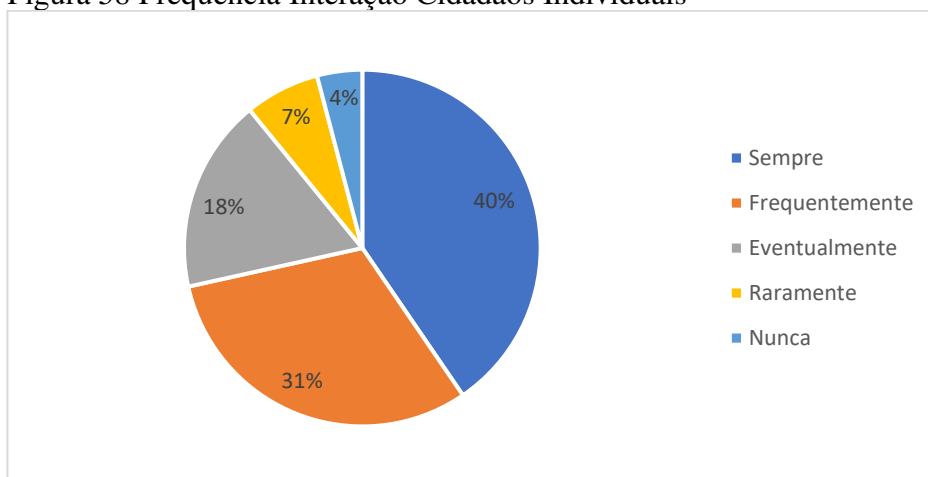


Fonte: Dados do questionário.

A próxima variável explorada refere-se aos canais ou espaços de participação. No Brasil, do período pós CF/88 até o ano de 2018, foram ampliados os espaços para inserção da sociedade nas questões relacionadas às políticas públicas, seja a instituição de conselhos, de ouvidorias, de canais de comunicação, de consulta. Estes tiveram sua importância reduzida, após 2019, com a posse do novo Presidente do Brasil.

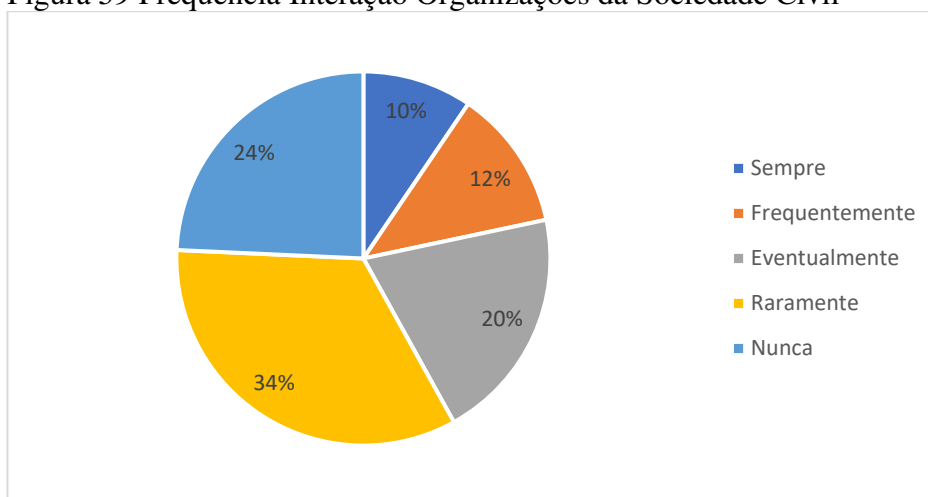
Com o objetivo de investigar a interação com a sociedade durante o processo de políticas públicas, em questionário, perguntou-se aos servidores públicos das três cidades com qual frequência interagem com os cidadãos individuais, as organizações da sociedade civil e os conselhos e comissões. Os resultados demonstraram uma alta interação e podem ser visualizados nas Figuras 58, 59 e 60.

Figura 58 Frequência Interação Cidadãos Individuais



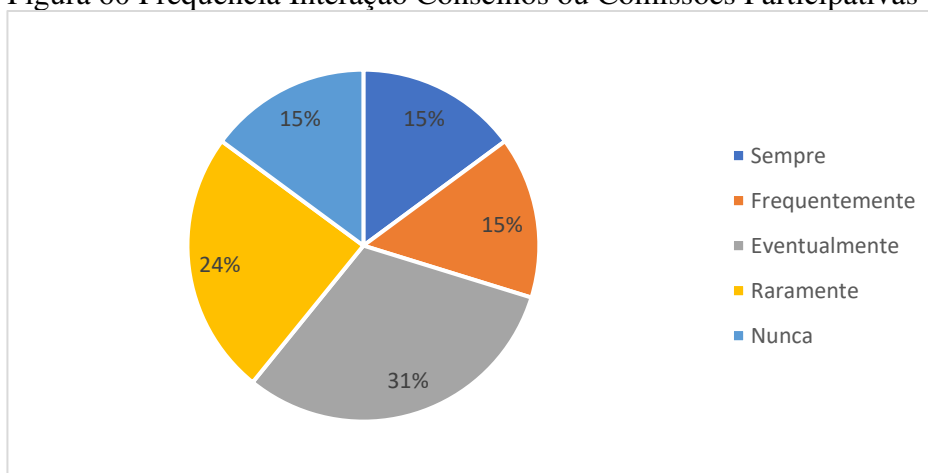
Fonte: Dados do questionário

Figura 59 Frequência Interação Organizações da Sociedade Civil



Fonte: Dados do questionário

Figura 60 Frequência Interação Conselhos ou Comissões Participativas



Fonte: Dados do questionário

Das entrevistas realizadas, o relato sobre a interação com a sociedade que mais se destacou foi sobre a existência na capital da Conferência Municipal de Políticas Urbanas realizada de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos e que resultam muitas vezes na revisão da legislação

urbanística, especialmente do Plano Diretor. Nelas há a participação do setor empresarial, setor técnico e setor popular, e a prefeitura participa, porém sem direito a voto.

Além disso, a gente teve, mesmo ao longo de todo o processo da Conferência, um processo de escuta dentro da Secretaria, de qualquer associação ou inclusive individualmente para esclarecer algumas dúvidas com relação ao que a gente estava discutindo durante a Conferência e uma série de realizações de encontros, né, tanto no contexto de IAB [Instituto de Arquitetos do Brasil], CREA [Conselho Regional de Engenharia e Agronomia], Universidade Federal (E8 – Assessora Técnica SMPU).

Sobre a participação popular, E2, ressalta que “Todas as regionais da cidade [Contagem] participaram com as demandas do dia a dia. Então tem o canal direto mesmo com a população. A população hoje manda, é impressionante. Ela provoca”.

Explicitando seu entendimento sobre capacidade, E11, da Urbel, ressalta a importância dos conselhos e atuação junto à sociedade como forma de dar continuidade às políticas públicas:

Outra coisa é você ir buscar uma maior interação com a população, seja através desses instrumentos formais de conselhos, tem gente que critica que os conselhos são cooptados pelo poder público, grande parte são mesmo, mas de uma certa forma é uma forma, um caminho para a sociedade conhecer e participar, no mínimo abrir esse leques, essas possibilidades de atuação da sociedade., (...) acho que a interlocução com a sociedade é importante, no mínimo para perdurar a política pública.

Ainda quanto a participação, o entrevistado E10, da SMPU/BH, faz um contraponto sobre a importância da capacidade da burocracia local com o diálogo com a população:“(...) se a gente constrói um canal de diálogo, (...) a nossa possibilidade de ter sucesso, e aí o sucesso eu não estou dizendo que é necessariamente impor políticas, mas de ter uma cidade melhor, é muito maior”. No seu entender, a boa implementação de política pública “passa por uma (...) disponibilidade de recursos tanto humanos como de estrutura, mas também pelo desenvolvimento de canais de diálogo com a população”.

Assim, corroborando os dados, tem-se que a Constituição, foi precedida de intensa mobilização social para garantir a incorporação de demandas de inúmeros movimentos sociais e, ao mesmo tempo, criou uma série de mecanismos de participação popular, em paralelo aos mecanismos da democracia representativa (ALVIM *et al.*, 2010), sob a premissa de que “a eficácia da política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil” (TONELLA, 2013, p. 30).

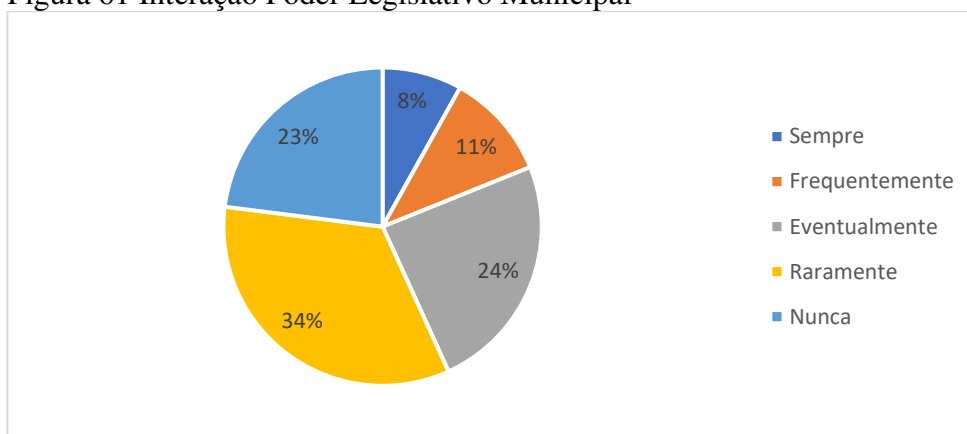
Outra variável investigada nesta subcategoria foi a articulação com os demais poderes e com órgãos de controle. Este aspecto foi considerado fundamental pelos entrevistados, mesmo que desafios sejam também encontrados.

A interface das secretarias do executivo com os demais poderes é mais evidente na relação com o Legislativo local. O contato com as câmaras municipais é maior devido às constantes necessidades de os vereadores buscarem entendimento sobre as leis urbanas, tanto para construir propostas quanto para debater algum assunto de interesse comum. Além disso, é

comum que os representantes das secretarias sejam convocados para irem às Câmaras para participarem de audiências públicas, para atenderem demandas oficiais cuja finalidade é a prestação de informações formalmente (pedidos de diligência) de projetos de lei.

Em questionário, perguntou-se aos servidores públicos das três cidades com qual frequência interagia com o Poder Legislativo Municipal (Câmara e seus vereadores), 8,1% respondeu que interagia sempre, 10,8% frequentemente, 24,3% eventualmente, 33,8% raramente e 23%, nunca (Figura 61).

Figura 61 Interação Poder Legislativo Municipal



Fonte: Dados do questionário

Com o poder Judiciário, as demandas normalmente são para prestar informações sobre processos específicos, o que gera uma percepção geral de um relacionamento mais distante. Com o Ministério Público e a Defensoria, há relatos de uma aproximação maior, havendo a possibilidade de dialogar, principalmente em questões que envolvem a regularização fundiária, o que vai abarcar a demanda de uma associação ou de um morador, por exemplo.

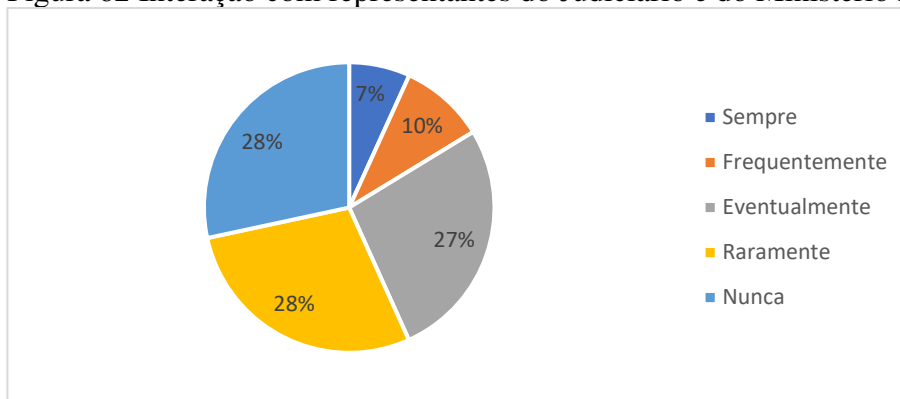
Ainda, sobre a frequência dessa interação com o Ministério Público, esse foi apontado como o maior demandante da secretaria por E4, Subsecretário de Serviços Urbanos de Contagem: "Coisa que mais a gente hoje trabalha: eu vou te falar uma coisa que você vai se surpreender, o que mais nos demanda? Ministério Público. O Ministério Público interfere em coisas da região, na administração pública". E continua: "Quer dizer, ele detecta alguma coisa... não estou falando negativamente não... ele detecta alguma coisa, ele cobra, ele faz e ele quer uma resposta imediata (...)".

Ainda, E8 e E9, Assessora e Diretora da SMPU/BH, relataram que, durante a conferência municipal de políticas urbanas de Belo Horizonte, houve interferência contínua do Ministério Público e do Judiciário, tendo sido relatado que, para a continuidade da Conferência Municipal de Políticas Urbanas, a prefeitura precisou assinar um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) com o Ministério Público. E, em outro momento, foi necessário recorrer de uma

decisão de 1ª instância para assegurar o prosseguimento das atividades da conferência por meio de uma liminar em ação movida pelo setor empresarial.

Em questionário, perguntou-se aos servidores públicos das três cidades com qual frequência interagia com os representantes do Judiciário e do Ministério Público, 6,8% respondeu que interagia sempre, 9,9% frequentemente, 27% eventualmente, 28,4% raramente e 28,4%, nunca (Figura 62).

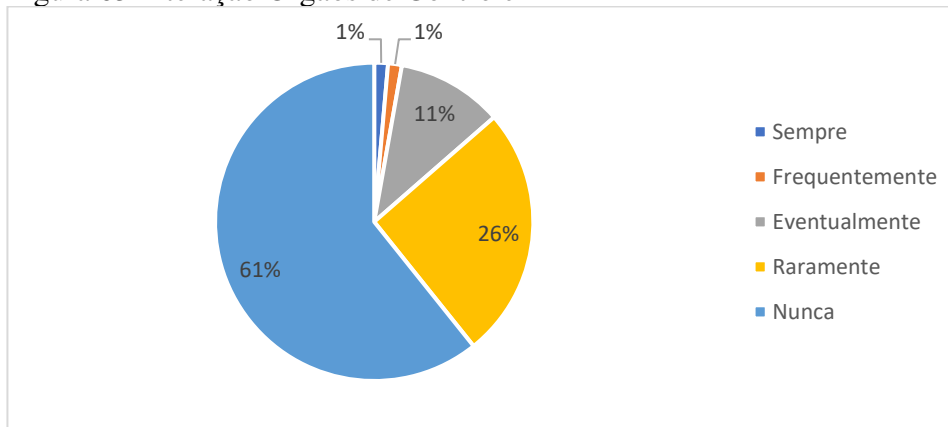
Figura 62 Interação com representantes do Judiciário e do Ministério Público



Fonte: Dados do questionário

Sobre a frequência com que interagem com os órgãos de controle, especialmente tribunais de contas e controladorias, 1,4% dos respondentes indicaram que interagia sempre, 1,4% frequentemente, 10,8% eventualmente, 25,7% raramente e 60,8%, nunca (Figura 63).

Figura 63 Interação Órgãos de Controle

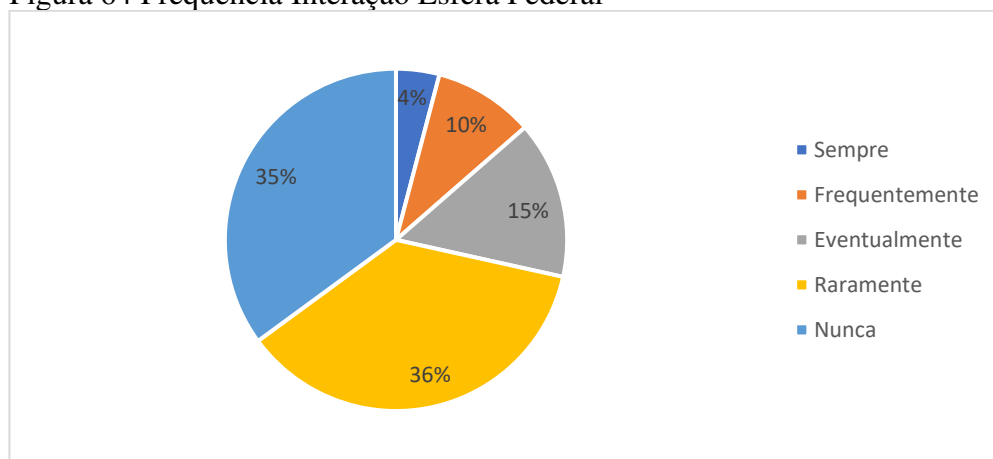


Fonte: Dados do questionário

Essa frequência mais baixa pode ser explicada com a natureza das fiscalizações desses órgãos, que são, preponderantemente, respondidos pelos setores contábeis e jurídicos das instituições.

No tocante ao relacionamento com outros níveis federativos, notadamente União e Estado, foi questionada a frequência também em questionário. Conforme Figura 64, a frequência da interação com a esfera federal foi respondida por 35,1% como nunca, 36,5% como raramente, 14,9% como eventualmente, 9,5% como frequentemente, 4,1% como sempre.

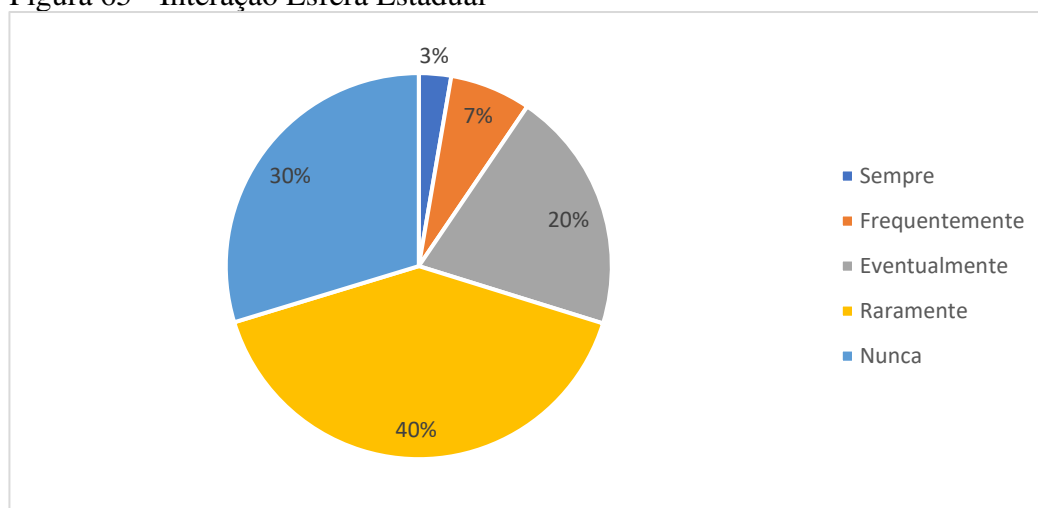
Figura 64 Frequência Interação Esfera Federal



Fonte: Dados do questionário

A frequência da interação com a esfera estadual foi respondida 29,7% como nunca, 40,5% como raramente, 20,3% como eventualmente, 6,8% como frequentemente e 2,7% como sempre (Figura 65).

Figura 65 - Interação Esfera Estadual



Fonte: Dados do questionário

Os resultados divergem dos depoimentos das entrevistas, que indicaram quase unanimemente frequente interação com a esfera federal. A divergência pode ser explicada pelo perfil dos respondentes do questionário e das entrevistas, porque os primeiros são pessoas de variados cargos e com diferentes funções dentro do processo de políticas públicas, enquanto os entrevistados ocupam cargo de maior escalão. Assim, o modo de interação pode ser diferente a depender do cargo exercido, bem como a percepção da interação pode diferir, vez que os que ocupam cargo mais altos tendem a ter uma visão mais global das atividades dos órgãos.

Na URBEL indica-se, por exemplo, que basicamente não há interação de política pública com o Estado,

O que a gente tem com o governo estadual é muito através das concessionárias, COPASA e Cemig. Primeiro porque qualquer obra de urbanização você tem água, esgoto e luz, então essa relação é contínua, e até boa (...). Isso acontece com a Cemig

também, não tão frequente quanto a COPASA, mas acontece com remoção de família debaixo de linha de alta tensão. Fora isso, às vezes tem alguma ação esporádica, através do bolsa moradia, que é um programa municipal, dentro da política de habitação....por exemplo, estávamos com um convênio recente, com a COHAB para o pagamento de bolsa moradia, de umas famílias que tiveram que ser removidas (E11).

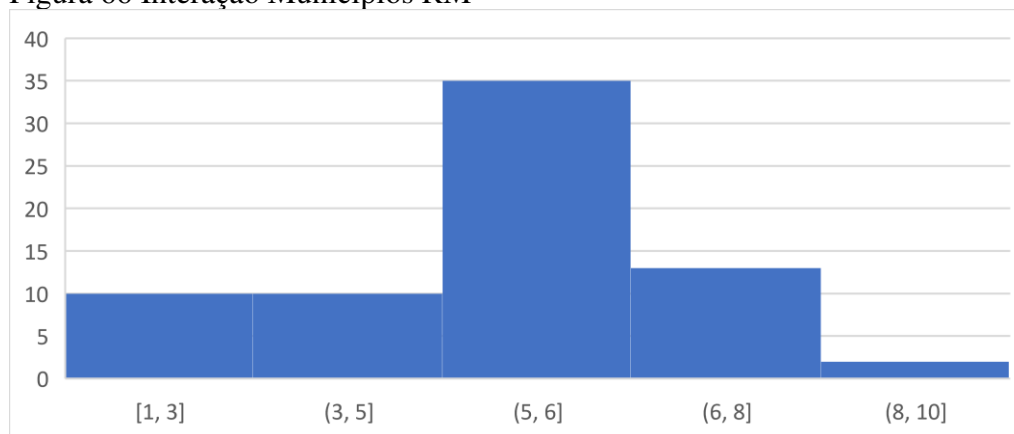
Sobre a COPASA, há uma participação financeira em políticas públicas por parte da empresa, continua E11 "O fundo municipal de saneamento do município, que é gerido pela SMOB, secretaria de obras, é alimentado, metade dele, com recursos da COPASA, e é um recurso que é muito usado nas ações de intervenção em favela".

Em todas as entrevistas, os burocratas indicaram não terem conhecimento de política pública urbana, ou até mesmo programa, ação ou projeto na área cuja a implementação é compartilhada entre as três esferas de governo.

Analisa-se a questão metropolitana, como componente da capacidade política no nível sistêmico. Esta interação ocorre em uma arena na qual os problemas são percebidos como imbricados a uma teia, uma malha, que traz consigo várias questões complexas. O tratamento das questões de forma conjunta esbarra, justamente, dentre outros fatores, nas assimetrias de capacidades. As divisas de uma região metropolitana são tênues e demandam colocar em pauta os anseios divergentes de cada município, para buscar a convergência em prol do adequado funcionamento dos sistemas urbanos uns dos outros. No geral, visualizou-se pouca interação entre os municípios e entre os municípios e os órgãos de gestão metropolitana, especialmente a Agência Metropolitana.

O recurso da Capacidade Política "Interação com os municípios da região metropolitana" foi avaliado com a resposta média em 5,114, com desvio padrão de 2,130 e coeficiente de variação de 0,449 (Figura 66). 70 servidores responderam à questão. Trata-se de resposta média baixa com importante dispersão das respostas, o que demonstra a baixa interação entre os municípios, o que é reforçado por outros dados e pela literatura.

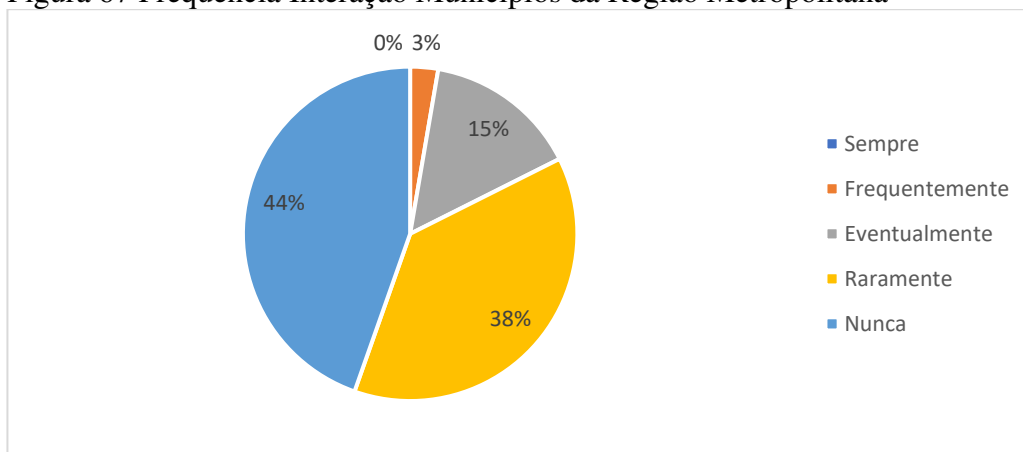
Figura 66 Interação Municípios RM



Fonte: Dados do questionário

Em consonância com a baixa avaliação da questão do quesito “Interação com os outros municípios da região metropolitana”, também no questionário foi solicitado que os servidores respondentes apontassem a frequência com que interagiam com os municípios metropolitanos e a resposta foi igualmente ruim. 44,6% responderam que em seus trabalhos em política pública urbana nunca interagiram com a região metropolitana, 33,7% responderam que raramente interagiam, 14,9% indicou que eventualmente interagiam e somente 2,7% respondeu que frequentemente interagiam. A frequência “sempre” não teve resposta (Figura 67).

Figura 67 Frequência Interação Municípios da Região Metropolitana



Fonte: Dados do questionário.

Em entrevista, foram citadas mais parcerias já finalizadas do que atuais (E6, E4, E11), atribuindo algumas causas a essa escassez de interação: diferença de estrutura e porte dos municípios, autonomia municipal e o *status* constitucional da Região Metropolitana, de dificuldade relacional, problemas de comunicação, como aponta E3:

Por exemplo, um exemplo simples: a gente lá na secretaria faz um procedimento que é parecido com o EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança), lá do Estatuto da Cidade que a gente chama de Relatório de Impacto Urbano para grandes empreendimentos. Empreendimentos de impacto. E aí chegou pra gente um pedido de um conjunto residencial bem na divisa com Belo Horizonte. O conjunto é em Contagem mas o acesso é por Belo Horizonte bem na chegada da Via Expressa ali. A gente chegou a consultar a prefeitura de Belo Horizonte no sentido deles poderem se posicionar, quanto aos impactos e tal... A recíproca não aconteceu. Belo Horizonte implantou Camargos ali um conjunto residencial com acesso exclusivamente por Contagem, eles não têm acesso por Belo Horizonte, e hora nenhuma o município de Belo Horizonte fez qualquer tipo de consulta no sentido de: olha vocês têm a oportunidade de falar, de solicitar alguma coisa porque no tratamento desse empreendimento você pode solicitar ao empreendedor determinadas medidas para mitigar os impactos. Hora nenhuma Belo Horizonte se colocou. O conjunto aconteceu, está lá e o acesso é por Contagem, o impacto todo é de Contagem e é um grande conjunto (E3).

A SMPU/BH (E10), atribui a distância da relação à autonomia municipal que dificulta a construção de consensos. No mesmo sentido, E11, da Urbel, entende que:

o problema das regiões metropolitanas é uma questão que envolve a estrutura de esfera de governo. O país tem...federal, estadual, municipal...e essa instância metropolitana ela fica solta...de uma certa forma ligada ao Estado, mas os municípios tem autonomias tão fortes que impedem essas ações, dificultam, não é que

impedem...qualquer possibilidade de articulação com o outro prefeito envolve a discussão política, interesse político, essa dificuldade para mim ela só vai ser vencida, eu acho, quando você estiver numa esfera de estrutura de país consolidada, se não, eu não consigo ver se ficar na boa vontade...de prefeito a, b e c se juntarem e articularem.

De fato, a ação conjunta não é favorecida pela nossa realidade federativa, que intensificou a descentralização e aumentou a autonomia municipal, levando a um ambiente mais competitivo do que cooperativo. E, para piorar, a gestão metropolitana prevista da CF/88 é fundamentada na cooperação, dada a inexistência de mecanismos coercitivos que possam ser eventualmente utilizados pelos gestores de RM (ROLNIK *et al.*, 2000; SANTOS *et al.*, 2013; FERNANDES *et al.*, 2015; PERES *et al.*, 2018; MOL *et al.*, 2019).

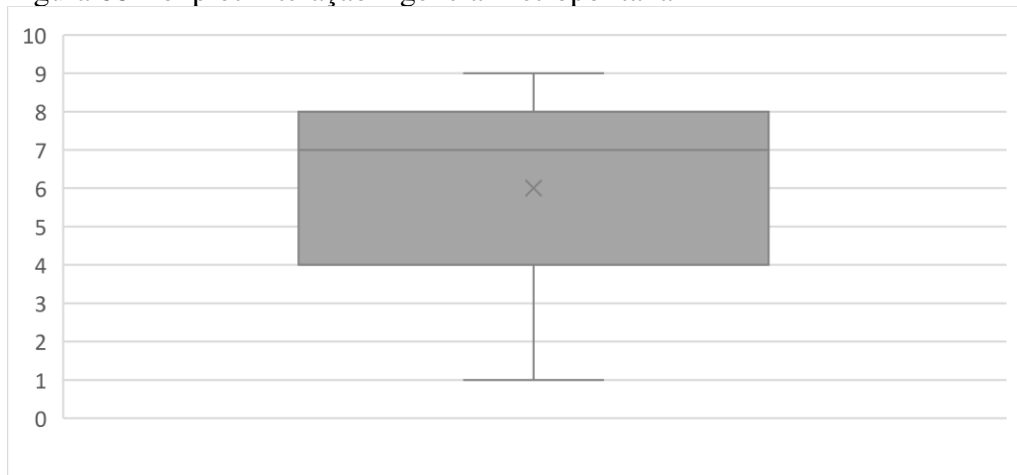
Da subsecretaria de serviços urbanos de Contagem E4 aponta como dificultador ainda a diferença de porte e de estruturas organizacionais dos municípios da RMBH. Segundo MEZA (2016), a heterogeneidade entre municípios metropolitanos sugere a presença de significativas assimetrias de recursos e aumenta a incerteza e os desequilíbrios na formação de uma parceria estável.

Essa relação entre os municípios, entretanto, é vista como salutar por todos, apesar de ainda precária. A necessidade de interação é ressaltada principalmente sobre questões relacionadas a trânsito, resíduos sólidos e abastecimento de águas (E3, E4, E8, E9, E10).

A cooperação intermunicipal pode ser fomentada com a criação de um ator neutro em face das barganhas e dos conflitos intergovernamentais envolvidos que pode também oferecer uma estrutura permanente com um corpo profissionalizado capaz de reduzir as fragilidades técnicas e as incertezas de mudança de governo nos municípios (ABRUCIO *et al.*, 2013). O arranjo institucional metropolitano, que na RMBH é constituído pela Agência Metropolitana, pela Assembleia Metropolitana e pelo Conselho Deliberativo, podem fomentar a construção de políticas urbanas comuns. Ocorre que os dados primários demonstram que essas instituições ainda não alcançaram esse objetivo.

Em questionário, foi perguntado sobre a "Interação com a agência metropolitana, assembleia metropolitana e conselho deliberativo metropolitano", a resposta média dos 70 burocratas, na escala de 1 a 10, é de 5,629, com desvio padrão de 2,266 e CV de 0,402. O primeiro *quartil* ficou em 4, o segundo em 5.5, o terceiro em 7,25 (Figura 68). Tem-se uma avaliação levemente positiva, porém com grande dispersão.

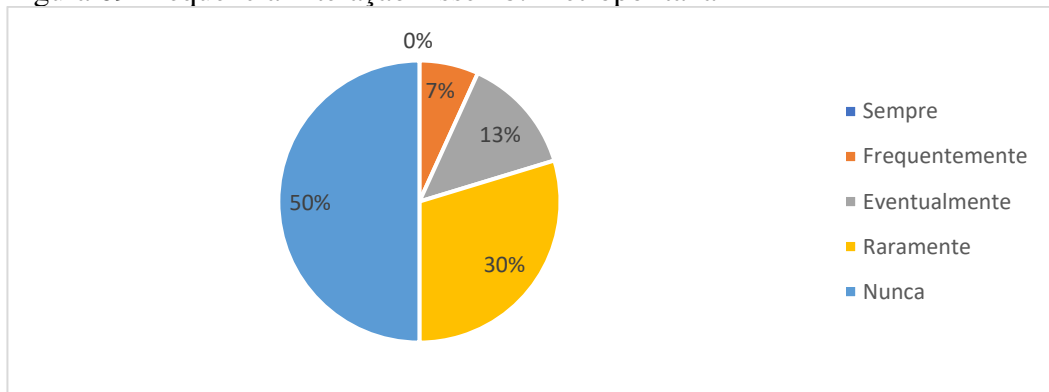
Figura 68 Boxplot Interação Agência Metropolitana



Fonte: Dados do questionário

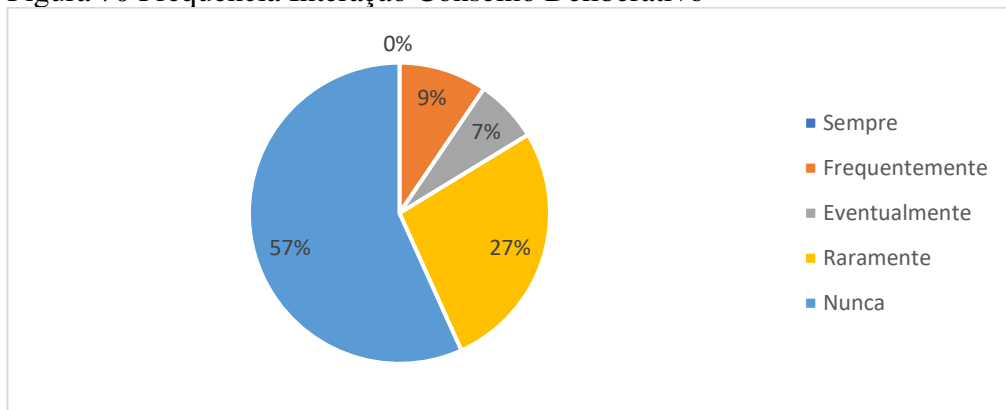
Questionados sobre a frequência com que se relacionavam com cada uma das instituições do arranjo metropolitano, a frequência indicada pode ser considerada muito baixa. Em todas elas, 50% ou mais dos servidores envolvidos com trabalhos em políticas públicas urbanas indicaram nunca ter interagido, 27% ou mais indicam que raramente interagem e menos de 10% indicaram uma interação frequente com a Agência metropolitana, a Assembleia metropolitana e o Conselho Deliberativo (Figuras 96, 97 e 98).

Figura 69 Frequência Interação Assemb. Metropolitana



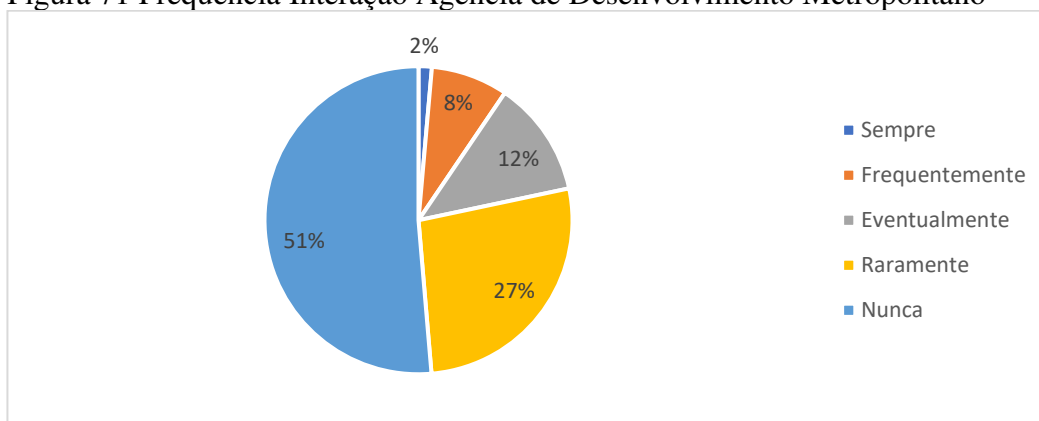
Fonte: Dados do questionário

Figura 70 Frequência Interação Conselho Deliberativo



Fonte: Dados do questionário

Figura 71 Frequência Interação Agência de Desenvolvimento Metropolitano



Fonte: Dados do questionário

Foi relatado (E7, E8, E9, E10) que a maior interação com as instituições metropolitanas ocorreu “na época do PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Estado) e com o macrozoneamento”. E que, atualmente, ela se dá basicamente com a Agência Metropolitana a qual cabe, segundo o Decreto Estadual nº 44.646, de 31/10/2007, emitir anuência prévia nos processos de desmembramentos do solo, cuja área total da gleba originária seja igual ou superior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados) nas áreas urbanas dos municípios integrantes das regiões metropolitanas (MINAS GERAIS, 2007). Assim, a maior interação atual entre BH, Betim e Contagem e o arranjo metropolitano se dá em função em decorrência de uma obrigação legal.

O relato de E10 busca ponderar essas dificuldades ao mencionar que “isso tudo é razoavelmente novo, com o fortalecimento da Agência [Metropolitana], que é uma coisa recente, de 10 anos para cá (...) antes disso era uma situação um pouco mais afastada”. E sobre a construção de políticas em conjunto reconhece que é “um processo interessante, mas é um processo novo, essa situação de construção de políticas em conjunto não é uma situação cotidiana”. Houve ainda quem lembrasse do Plambel, antigo órgão de interação metropolitana, constituído durante a ditadura militar, tendo o classificado como “eficiente na gestão da RMBH” (E6).

Ponto controverso no arranjo metropolitano diz respeito ao Fundo Metropolitano. E8, da SMPU, indica a falta de financiamento como um dificultador para as ações metropolitanas e ressalta que o Fundo instituído é insuficiente dado que Belo Horizonte é o que mais contribui, seguido de Betim e Contagem, e o restante não contribuiriam com “quase” nada. De fato, o projeto de lei do estatuto da metrópole recebeu veto na parte referente à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), o que ressalta o descaso com o tema metropolitano pelo Poder Executivo Federal bem como o desconhecimento para com um dos seus principais desafios que é o financiamento das suas atividades (FERNANDES *et al.*, 2015).

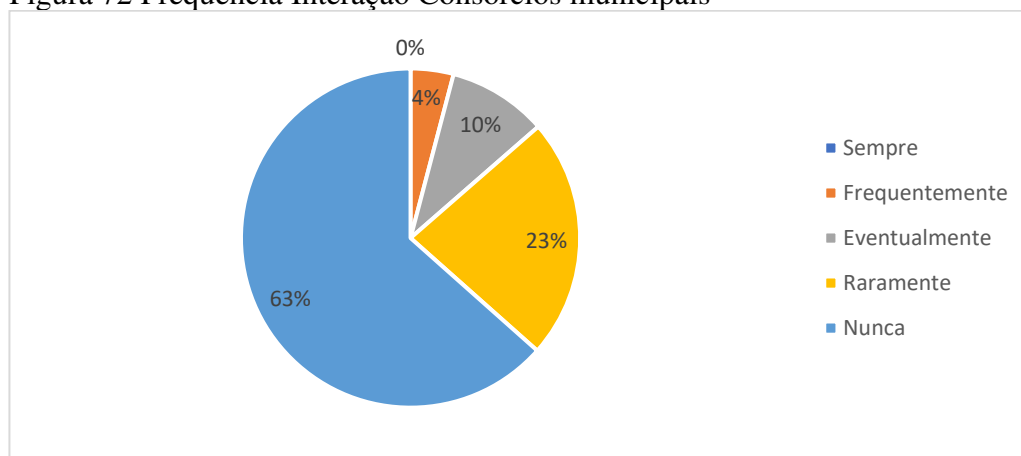
Sabe-se, porém, que a tentativa de criação de fundos comuns nas regiões metropolitanas da América, como um todo, em geral falhou dado o ambiente de baixa cooperação intermunicipal (WILSON *et al.*, 2015).

Por outro lado, quanto à contribuição maior de BH, Betim e Contagem ao Fundo Metropolitano, observa-se que há uma desigualdade de autonomia financeira e fiscal entre os municípios brasileiros e essa desigualdade é reproduzida em quase todas as regiões metropolitanas em relação ao seu município-sede e os demais municípios componentes da RM (FERNANDES *et al.*, 2015), o que fará com as capitais e os outros municípios núcleo dispensem mais recursos nos fundos e consórcios que a RM venha a constituir junto com os municípios médios e pequenos (SANTOS *et al.*, 2013). Essa assimetria, no caso da RMBH, como pondera E8, pode levar inclusive à ineficácia da instituição do Fundo Metropolitano na RMBH, dado o seu inexpressivo valor frente às necessidades de políticas públicas.

Em suma, são poucas políticas implementadas em conjunto, a atuação da Agência Metropolitana é recente e ainda se mostra tímida. Com isso, esses apontamentos identificados, convergem para aquilo que Pires (2010, p. 182-183) considerou como “desafios para a construção de uma governança cooperativa na Região Metropolitana de Belo Horizonte”, que requerem a necessidade de desenvolver a articulação “intersetorial sociedade-Estado-setor privado (...) a partir da compreensão de que a população, em posição ativa, pode e deve contribuir para a identificação de problemas e para a discussão de soluções, e que entidades da sociedade civil, movimentos sociais e empreendedores precisam compartilhar soluções e responsabilidades com a esfera governamental”.

Por fim, questionou-se a interação com representantes de consórcio, com resultados indicando baixíssima interação, 63,5% dos servidores das cidades investigadas indicam nunca ter interagido, 23% indicam que interagem raramente, 9,5% indicam ter interagido eventualmente e somente 4,1% apontaram que a interação se dá frequentemente (Figura 72).

Figura 72 Frequência Interação Consórcios municipais



Fonte: Dados do questionário

A baixa interação pode ser explicada porque, normalmente, são feitos por municípios que tem semelhanças de porte e de desenvolvimento, sendo mais comuns entre cidades pequenas (SKIN et al., 2009; ABRUCIO *et al.*, 2013).

Foi ressaltado por E8, da SMPU, a troca de experiências com outras capitais brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, por exemplo). Essas cidades estão formando uma rede de troca de informações e experiências para suprir a falta da articulação que o antigo Ministério das Cidades exercia. Inclusive, no governo federal, foi o extinto Ministério o principal ator mencionado, pois era a entidade do governo central voltada às políticas urbanas.

Há que se ressaltar, porém, que para a constituições de consórcios, pressupõe-se alguma contiguidade territorial, proximidade, ou pertencimento à mesma região geográfica. Nesse sentido, não incluem as associações que compartilham informações sem ter-abordagem territorial, possivelmente visando apenas aumentar seu poder político contra entidades supra-locais ou fortalecer sua capacidade institucional. (Meza, 2019).

Cabe ressaltar que a SMPU/BH mantém também parcerias internacionais com a Organização das Nações Unidas (ONU), *Lincoln Institute (Institute Lincoln of Land Policy)*, que é um instituto de gestão da valorização da terra urbana e WRIBrasil, que é uma instituição americana, que cuida das questões de mobilidade, além do o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade).

5.2.4 A Capacidade para políticas públicas na RMBH

A Constituição coloca à cargo do Poder Executivo Municipal a implementação das políticas urbanas, o que se torna possível com a presença da *policy capacity*, que nada mais é que “conjunto de habilidades e recursos – ou competências e aptidões – necessárias para executar funções relacionadas aos processos das políticas públicas” (WU *et al.*, 2015). A capacidade para políticas públicas está estruturada em 3 dimensões, analítica, operacional e

política, presentes em 3 níveis, individual, organizacional e sistêmica. No Figura 73, é possível comparar a teoria sobre *policy capacity* com os resultados entrados no presente estudo.

Figura 73 – Teoria sobre *policy capacity* versus resultados

Capacidade Analítica

- **Teoria:** A capacidade analítica, conforme Wu *et al.* (2015), é o que possibilita a organização gerar dados, bem como fazer discussão ou interpretação dos dados disponíveis (científicos, estatísticos) sobre um problema público, com o objetivo de tomar uma decisão de política pública tecnicamente segura.
- **Evidência do Estudo:** O “conhecimento técnico”, que é a conjugação entre formação e experiência, foi entendido como a força motriz das políticas urbanas municipais, apontado como o principal recurso/habilidade para todas as etapas do ciclo de política pública em todas as entrevistas. A habilidade de “Lidar com a legislação (leis, portarias, decretos) relacionada à área de política pública na qual trabalho” teve destaque tanto nas entrevistas quanto no questionário (resposta média 8,257), sinalizando a importância para os processos de política pública urbana. De maneira geral, tem-se que nos três municípios as habilidades individuais relacionadas à capacidade analítica são bem avaliadas pelos respondentes e entrevistados, com as médias das respostas do questionário sempre acima de 6. A Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos de Contagem possui 90% dos seus quadros técnicos como não efetivos em contraste com as respostas dos burocratas nos questionários indicaram que 63,5% são servidores concursados. Os municípios com mais de 20% de burocracia profissional, estatutários com formação superior, podem ser relacionados com a maior chance para implementação de uma agenda de políticas urbanas Marengo (2017). O mesmo desempenho não é encontrado na capacidade analítica nos níveis organizacional e sistêmico, onde as médias das respostas são um pouco menores. Destacando-se o baixo desempenho de Betim no acesso aos dados produzidos dentro do próprio município e também fora dele. Belo Horizonte se destaca na produção, gestão e compartilhamento de dados.

Capacidade Operacional

- **Teoria:** A capacidade operacional representa o conjunto de habilidades e recursos que permitem ao órgão público coordenar e alinhar os recursos no processo de construção de políticas públicas, de modo que essas possam ser implementadas (WU *et al.*, 2015).
- **Evidências do Estudo:** Percebe-se, no geral, que a Capacidade Organizacional não é tão bem avaliada quanto a capacidade analítica, porém com boa avaliação das habilidades individuais, especialmente a de atendimento ao público. As habilidades de “elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos, convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria” e de “captação de recursos” apareceram abaixo da média da avaliação das outras habilidades individuais, o que revela coerência na avaliação vez que são relacionadas entre si. Nos níveis organizacionais e sistêmicos, destaque negativo para a disponibilidade de capacitação para os servidores e para a organização interna e ambiente político institucional. Também a suficiência de orçamento e de equipamentos não foram tão bem avaliados e indica a necessidade de melhora. Os mecanismos de coordenação, tanto intra quanto intergovernamental pareceram indicar a necessidade de lapidação, fato compreensível dada as várias peculiaridades da coordenação de políticas públicas brasileiras, potencializadas pela Constituição de 1988 (SOUZA, 2018). Na comparação das cidades, percebe-se um melhor desempenho constante de Belo Horizonte, além da frequente terceira posição de Betim.

Capacidade Política

- **Teoria:** A Capacidade Política é a dimensão relacionada à capacidade de articulação, negociação e comunicação do órgão e seus agentes no processo de políticas públicas (GOMIDE *et al.*, 2014).
- **Evidências do Estudo:** Na capacidade política, percebe-se uma superioridade de Belo Horizonte, especialmente no nível sistêmico dado sua grande relação com órgãos externos, até mesmo internacionais. No geral, percebe-se uma inferioridade de Betim quanto a presença das capacidades. As habilidades individuais relacionadas à capacidade política, foram bem avaliadas, com destaque positivo para a capacidade individual de ‘gerenciar conflitos’. Quanto a habilidade relacionada ao envolvimento e atuação conjunta com atores não governamentais (empresas, ONGs, instituições de ensino) há uma avaliação abaixo da média o que demonstra uma necessidade de sensibilizar e capacitar os servidores para o diálogo democrático. Isso reforça-se no nível organizacional, com uma avaliação fraca sobre a existência de espaços participativos ativos e operantes que permitam a escuta, o debate e a deliberação pública com a população, atores não estatais e as partes interessadas no processo político. A capacidade ‘política organizacional, apesar das boas médias apresentadas em questionário, não obteve destaque nas entrevistas, o que quer dizer o não conhecimento das variáveis enquanto possíveis capacidades para políticas públicas ou a irrelevância das mesmas para a atividade de políticas públicas. No nível sistêmico, constata-se a presença de legitimidade e confiança no governo, corroborados pela inexistência de casos de corrupção de grandes proporções nas cidades e órgãos investigados. Porém, revela-se que o relacionamento com os demais municípios da região metropolitana e com os órgãos do arranjo metropolitano instituído na RMBH foi mal avaliado em questionário, com o reforço dos depoimentos das entrevistas, o que revela que a inserção metropolitana para os grandes municípios pode trazer mais encargos que facilidades e que merece ser fortalecida a cooperação intermunicipal nesse contexto.

Fonte: elaborada pela autora.

Por fim, sobre os diferentes tipos e níveis de capacidade, há um depoimento que, exemplificando o que Wu *et al.* (2015, 2018), pontua como um dos aspectos do seu modelo teórico, o “aninhamento das capacidades”:

Esta secretaria reuniu nos últimos anos indivíduos de alta capacidade técnica na área das engenharias, da engenharia elétrica, engenharia de produção, engenharia civil, também uma equipe de boas arquitetas, entretanto a secretária não teve a oportunidade de mostrar as suas competências técnicas em realização de obras porque, como eu disse, nos dois primeiros anos desse governo, o maior empenho concentrou em liberar os recursos em simultaneidade desenvolver os projetos, embora com muito atraso (E6).

O aninhamento das capacidades diz exatamente sobre o fato desses recursos de diferentes níveis se afetarem mutuamente. Esse aninhamento pode ser percebido nesse exemplo na forma como recursos financeiros disponíveis e a liderança, influenciam diretamente a habilidade dos analistas de realizar seu trabalho de política pública, demonstrando-se direta interação entre os níveis organizacionais e individuais.

Essa interdependência já era pontuada por PETER *et al.* (2004), por meio dos seus três conceitos de capacidade analiticamente distintos, mas interdependentes. É certo, porém, que a realidade dos municípios metropolitanos parece indicar que não é a capacidade política no nível sistêmico que conforma todas as outras (WU *et al.* 2018), mas o sustentáculo de todo o trabalho de políticas urbanas é a capacidade analítica individual dos burocratas, como apontado nas avaliações do questionário e também nas entrevistas.

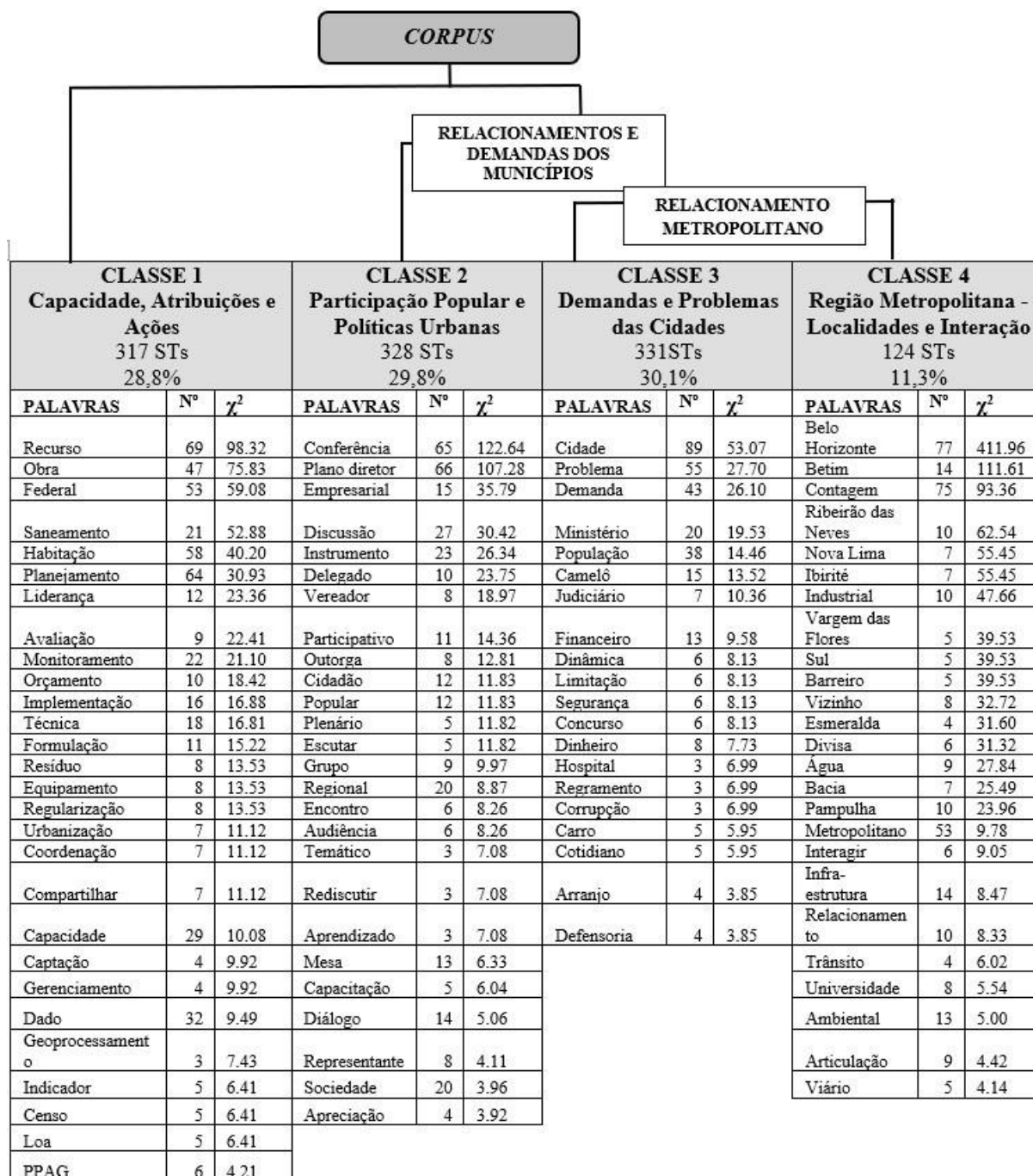
5.3 Classificação Hierárquica Descendente e Nuvem De Palavras

As entrevistas realizadas foram transcritas e agrupadas em um *corpus* que foi submetido a análises textuais com o uso do programa IramuTeQ. Realizou-se, assim, com o texto todo a Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e posteriormente selecionou-se os textos com as perguntas relacionadas a Região Metropolitana e a Capacidade para fazer a nuvem de palavras, dada a centralidade dos dois temas no estudo.

O corpus apresentou 49.525 ocorrências de palavras, com 5.214 palavras distintas. Após a realização da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) pelo software IramuTeQ obteve-se um aproveitamento de 78,57% do texto que correspondeu a 1.100 Segmentos de Texto (STs). De acordo com Camargo (2005), a CHD consegue resumir de maneira adequada o corpus quando 75% ou mais dos segmentos de textos (STs) foram classificadas.

A CHD distinguiu quatro classes. Na primeira partição, o corpus foi dividido em dois *subcorpus*, separando o que resultou nas classes 1 de um lado e nas classes 2, 3 e 4 de outro. Em uma segunda partição, o subcorpus maior foi dividido, originando a classe 2. A terceira partição distinguiu a classe 3 e a classe 4. A classe 3 apresentou o maior número de segmentos de texto (ST), 331 STs, correspondente a 30,1%, seguida pela classe 2, com 328 STs, com 29,8%. A classe 1 apresentou 317 STs ou 28,8% dos STs e, por fim, a classe 4 apresentou 124 STs, representando 1,3% do corpus, conforme observa-se na figura 74.

Figura 74 – Divisão do corpus em 4 classes pela CHD



Fonte: Autora, a partir de dados coletados pelas entrevistas.

A figura 101 mostra o dendograma da CHD do *corpus* dividido nas quatro classes com o vocabulário dos seus respectivos segmentos de texto. Cada classe foi nomeada de acordo com seu conteúdo associado, são elas: Capacidade, Atribuições e Ações; Participação Popular e Políticas Urbanas, Demandas e Problemas das Cidades e Região Metropolitana – Localidades e Interações.

5.3.1 Capacidade, Atribuições e Ações

Parte dos dados textuais aproveitados pela CHD formaram a Classe 1, nomeada de “**Capacidade, Atribuições e Ações**”, corresponde a 28,8% do texto aproveitado na CHD com 317 STs. A maior parte dos STs desta classe foi produzida pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos de Contagem, pela Diretora de Planejamento da URBEL/BH, pelo Supervisor da Seção de Estudos de Impactos de Vizinhança, pelo Subsecretário de Serviços Urbanos da Contagem e pelo Superintendente de Regulação Urbana de Contagem.

Percebe-se dos seguimentos e palavras de maior incidência da classe que se congregou trechos que discutiam as ações, atribuições e a capacidade para políticas públicas dos órgãos pesquisados. Dentre as palavras que se sobressaíram na análise sobre as atribuições, tem-se Obra, Federal, Saneamento, Habitação, Planejamento, Avaliação, Implementação, Formulação, Resíduo, Regularização, Urbanização, Coordenação, Compartilhar, Gerenciamento, Geoprocessamento, LOA, PPAG. E sobre capacidade, as palavras: Técnica, Censo, Dado, Indicador, Liderança, Equipamento, Orçamento, Capacitação e a própria palavra Capacidade.

As palavras sobre atribuições e ações remetem ao conceito e aos tipos de políticas públicas urbanas, bem como ao ciclo de políticas públicas. Já o grupo referente à capacidade, traz as variáveis mais citadas em entrevista dos três tipos de capacidade: analítica, operacional e política.

A palavra de maior destaque, Recurso, é central no conceito de *policy capacity*, qual seja, “conjunto de habilidades e **recursos** – ou competências e aptidões – necessárias para executar funções relacionadas aos processos das políticas públicas” (WU *et al.*, 2015 – grifo nosso). Os trechos de entrevistas abaixo indicam a forma como o vocábulo foi citado:

“sobre as habilidades e os recursos presentes na secretaria que auxiliam os processos de avaliação das políticas públicas municipais a gente tem aqui dentro da diretoria de planejamento para acompanhar esses indicadores são sistemas básicos planilha de excel” (E11-Diretoria de Planejamento- URBEL/BH).

“sobre as habilidades e os recursos presentes na secretaria e que auxiliam os processos de reconhecimento das demandas ou problemas locais vou começar pelos recursos uma facilidade recente que não havia antes a COPASA por força de legislação vinculatória é agora obrigada a destinar 4 da sua receita bruta anual obtida no município a um fundo municipal de saneamento (E6 - Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos - Contagem).

eu uso com exemplo ações que eu promovo dentro da minha secretaria eu não peço investimento para o governo municipal eu não peço recursos ao governo estadual e nem federal (E4 -Subsecretário de Serviços Urbanos - Contagem).

Os recursos podem ser exemplificados por sistemas de gestão, equipamentos, mas durante as entrevistas foi mais comumente associado a recurso financeiro, o que se explica primeiro por essa conotação ser a mais popular, mas também pelos tempos de crise que se vive

com o escasso financiamento das políticas públicas, de modo que o orçamento disponível ganha centralidade nas discussões.

Também na conotação de recursos financeiros, a palavra é bastante citada quando foram descritos o papel e as principais atribuições da URBEL por E11, diretora de planejamento:

“A URBEL ela é gestora de delegação vinda da secretaria de obras do fundo de habitação popular o fundo existe desde a década de 90 antes da política de habitação sendo regulamentado em 1994. Ele é uma dotação orçamentária que congrega todos os recursos que são aplicados em habitação seja recurso próprio do município seja recursos que vem externos do governo federal alguma captação eles são concentrados numa dotação orçamentária não existe uma conta do fundo. Esse dinheiro é para isso, mas orçamentariamente eles são aplicados no fundo. Então a Urbel enquanto gestora do fundo e esses recursos que vem do governo federal quando ele entra no caixa da prefeitura para pagar uma empreiteira ou algo assim ela passa para a conta do fundo que a gente aplica, então o que que a gente faz a Urbel ela é executora dessas ações e gestoras dos recursos do fundo municipal de habitação com política pública de nível estadual não” (E11, Diretora de planejamento URBEL/BH) .

Destaca-se também a palavra Federal, dada a importância que a União possui no financiamento e formulação das políticas públicas urbanas, o que ficou ressaltado em dois trechos: E6, da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos de Contagem, afirmou que “a esfera federal é a principal fonte originária de financiamento para obras da área de mobilidade urbana e da área de saneamento, sobretudo essas áreas”. Também se afirmou que em políticas urbanas, a gente tem “um cerne que é o estatuto da cidade e a constituição federal” (E8, assessora técnica da SMPU/BH).

Além disso, sabe-se que a coordenação de políticas públicas no geral se dá numa relação direta entre o Município e a União, o Estado não tem um papel consistente. Conforme anteriormente citado, uma das peculiaridades da coordenação de políticas públicas no Brasil é que no nosso modelo a relação federativa que mais se estabelece é entre o Governo Federal e o local, com pouca participação dos Estados (SOUZA, 2018).

Em decorrência disso também, a palavra Compartilhada teve destaque no CHD porque E11, E5, E6, E7, E8 afirmaram que não existe política pública programa ação ou projeto cuja implementação é compartilhada entre as três esferas de governo. Apenas um dos entrevistados citou política elaborada ou executada pelos três entes, E8 de Betim:

“atualmente nós temos a implementação (...) que até está na superintendência de habitação mas tem uma participação nossa que é a regularização fundiária do Citrolândia, que é um grande projeto que vai atender 3.000 famílias, mas ele é direto com recurso federal aliás tem participação do Estado já que a área é do Estado da FHEMIG”.

Voltando à discussão sobre capacidade, em consonância com os resultados de análise de conteúdo e da estatística descritiva, a palavra Técnica é um dos destaques da CHD visto que a capacidade analítica individual, especialmente o que foi denominado de “conhecimento técnico” ganha centralidade em todos os órgãos como a principal habilidade para o processo de

políticas públicas. Assim, em diversas atribuições e ações dos órgãos, apontou-se a técnica como maior facilitador das ações,

Nessa interação com os municípios as habilidades e os recursos presentes na secretaria e que auxiliam as relações de trabalho com os municípios da região metropolitana é basicamente a mão de obra técnica da própria secretaria” (E5).

As habilidades e os recursos presentes na secretaria e que auxiliam os processos de reconhecimento das demandas ou problemas locais a grande maioria é conhecimento técnico, conhecimento prático e a vivência diária com o problema (E7)

Liderança também foi uma palavra de alta incidência uma vez que é um recurso da capacidade operacional bastante lembrado pelos entrevistados, especialmente E6, da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos de Contagem. A palavra ainda foi muito associada, de forma negativa, ao papel do Estado no fomento das regiões metropolitanas, destacando a insuficiência de suas ações. Para E6, “o Estado teria que ter um papel proeminente nessa coliderança e ele não tem esse papel, não só porque está financeiramente quebrado, mas falta liderança propriamente dita nessa esfera para atuar no ambiente metropolitano”. E continua: “o fato que fica é que os municípios vêm há anos atuando individualmente”.

5.3.2 Relacionamentos e demandas dos municípios

Na outra parte dos temas que emergiram em um segundo grupo na CHD, ao qual foi dado o nome de Relacionamentos e Demandas dos Municípios, tem-se três classes temáticas que se subdividiram em dois subtemas, um na classe 2, que foi denominada “Participação Popular e Políticas Urbanas”, e outro, “Demandas dos municípios e seu relacionamento metropolitano” presente nas classes 3 e 4. Às últimas duas classes foi dado os nomes de “Demandas e Problemas das Cidades” e “Região Metropolitana - Localidades e Interação”. Tem-se assim que a CHD conseguiu agrupar em 3 classes, STs e palavras que estão de acordo com os temas abordados nessa Dissertação.

5.3.2.1 *Participação Popular e Políticas Urbanas*

A Classe 2 “**Participação Popular e Políticas Urbanas**”, que corresponde a 29,8% do texto aproveitado na CHD, com 328STs, foi formada pela entrevista com E9 e E10, da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas de Belo Horizonte. Isso se deu porque as entrevistadas tomaram a reforma da Plano de Diretor da cidade como pano de fundo para a discussão de capacidade e política urbana.

Também, a maciça contribuição da SMPU para a formação dessa classe deve-se também a dois fatores: a secretaria entende que as políticas urbanas somente serão eficazes se contarem com a participação e aderência da população. Outro fator importante é a realização da Conferência de Políticas Públicas Urbanas, de quatro em quatro anos, que são realizadas para

discutir a atualização da legislação urbanística da cidade, principalmente o plano diretor. Ressaltando que essas duas palavras são as mais citadas da classe: Conferência e Plano Diretor. Nas palavras de E10, “foi promulgado esse plano diretor com o compromisso de 4 em 4 anos serem feitas as conferências municipais de política urbana (...) que são grandes fóruns de discussão da cidade acerca da legislação urbanística”.

Outra palavra de destaque na classe é Empresarial, por conta da formação da Conferência Municipal de Políticas Urbanas, que “tem setor empresarial, técnico e popular e o setor do [poder] executivo, mas o [Poder] executivo não vota. Essa é a mesma composição do COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana)” (E9).

A palavra aparece no dendograma também por conta da atuação do setor empresarial nas últimas conferências, que se destacou em relação aos outros setores. Segundo E10, “a gente teve um conflito com o processo porque tinham pessoas do setor principalmente empresarial que não coadunavam com a forma como a conferência tinha sido montada”. E continua, “mas a gente tinha montado praticamente igual a conferência de 2009 (...), mas eles estavam muito assustados com o nível de alteração que seria discutido (...) e saíram da IV Conferência”. Ainda sobre a atuação do setor empresarial:

“Então gente teve a saída deles, mas isso foi uma estratégia, que eles usaram 2001, só que em 2001 a conferência não tinha quórum e ela não pôde terminar. Dessa vez o regimento da IV Conferência não previa quórum, então a gente pôde terminar a conferência (...) a gente foi então para a plenária final e terminamos a conferência” (E9).

A atuação do empresariado levou inclusive a alguns contornos mais drásticos: “o ministério público entrou então contra conferência de política urbana” (E9), por denúncia do referido setor. E, posteriormente, foi acionada a justiça: “então a gente fez a conferência nesse sentido e o setor empresarial impetrou a ação...o SINDUSCON, né?! O setor da construção civil” (E9).

Ainda na classe “Participação Popular e Políticas Públicas”, aparece a palavra Regional, que se refere às menções aos planos diretores regionais também adotado pela SMPU e discutidos na Conferência Municipal de Políticas Urbanas, conforme E9: “a gente saiu da conferência de 2009 também com o compromisso de fazer os planos diretores regionais”. Sobre o motivo da adoção: “a gente contratou os planos diretores regionais porque a gente não tinha perna para poder fazer um apanhado no município no detalhe que a gente pleiteava e aí começa então esse trabalho participativo nas novas regiões administrativas no município” (E9).

A palavra Delegados sobressaiu-se na classe por conta da dinâmica e funcionamento das Conferências: “a gente tinha 243 delegados separados nos setores técnico empresarial e popular e os seus suplentes” (E8). E9 explica a escolha desses agentes: “então foi uma coisa

imensa assim... então esses delegados foram escolhidos pelos seus pares, também cada regional escolhia nove delegados mais os seus suplentes e o setor técnico e empresarial escolhiam 81 e os seus suplentes”.

Outro vocábulo em destaque é Vereador, em função de toda a legislação urbanística municipal, inclusive o plano diretor e suas reformas, ter que ser aprovada pela Câmara de Vereadores, conforme art. 182, parágrafo primeiro da Constituição Federal “§ 1º O plano diretor, **aprovado pela Câmara Municipal**, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (grifo nosso – BRASIL, 1988). Nesse contexto, a palavra foi citada nos seguintes contextos: “então hoje nosso plano diretor orgulhosamente tem sido considerado pela ONU como o mais vanguardista e então a gente teve o envio disso para câmara de vereadores (E9)”; “teve um momento que se formou que se chamava ‘vereador, aprova o plano diretor!’ ...A gente teve esses movimentos assim (E8)”.

O destaque para a palavra Instrumento ficou evidente vez que é comum denominar legislação e os planos das políticas públicas urbanas como instrumentos de planejamento urbano, senão vejamos: “a gente faz hoje um casamento desses instrumentos de planejamento geral do município com os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, a gente é signatário da nova agenda urbana (E9)”. Em outros trechos:

“essa é a mesma composição do compur do conselho municipal de política urbana compur que também foi criado 96 nessa conferência a gente teve um avanço que foi a inserção de instrumentos de política urbana do estatuto das cidades de 2001 no plano diretor” (E10).

“no entanto os coeficientes de aproveitamento da cidade que são os índices urbanísticos continuaram muito altos então a gente não conseguiu operacionalizar o principal instrumento de gestão urbana que seria o coeficiente de aproveitamento básico e máximo e a outorga onerosa do direito de construir – ODC” (E10).

No último trecho, ainda é possível perceber a citação de outra palavra que entrou no dendograma, Outorga. Trata-se da outorga onerosa do direito de construir, um dos pontos mais polêmicos na última reforma do plano diretor belorizontino, que trouxe inclusive muito conflito com o setor empresarial. A Outorga Onerosa do Direito de Construir constitui a prerrogativa que o proprietário de imóvel tem de edificar acima do limite permitido em virtude de contraprestação financeira. Este limite consiste no Coeficiente de Aproveitamento Básico, que é estabelecido no Estatuto da Cidade como “a relação entre a área edificável e a área do terreno” (BRASIL, 2001). O último plano diretor de Belo Horizonte regulamentou essa outorga, tornando a construção civil mais cara, mas com a intenção de arrecadar mais recursos para as políticas urbanas.

E, por fim, afinado com o tema da classe, destacou-se a palavra Popular, dada toda a preocupação nas entrevistas com os agentes da SMPU/BH de que as conferências seriam a maior expressão da importância do setor popular na construção das políticas urbanas locais. O trecho abaixo destaca a especial preocupação da secretaria com a participação efetiva e consciente do setor popular na conferência com oferecimento de capacitação, que beneficiava especialmente a população leiga:

“então num primeiro momento a gente criou uma etapa que a gente chamava de capacitação (...) a gente dividiu em seis grupos temáticos né e num primeiro momento todos eram capacitados por todos esses temas. então todas as pessoas iriam entender sobre o assunto é cultura todos iriam entender sobre o assunto habitação todos sobre o assunto desenvolvimento e assim sucessivamente e a gente buscou trazer uma linguagem mais próximo possível para que a gente conseguisse atender desde o setor popular que nunca tinha ouvido falar sobre aquele assunto até um técnico que está mais do que familiarizado a questões de planejamento urbano e o empresarial também” (E10).

5.3.2.2 Demandas dos municípios e seu relacionamento metropolitano

O último grupo formado pela CHD foi denominado “Demandas dos municípios e seu relacionamento metropolitano” e foi formado pelas Classes 3 e 4, cujos nomes respectivamente são “Demandas e Problemas das Cidades” e “Região Metropolitana - Localidades e Interação”.

A Classe 3 “Demandas e Problemas das Cidades”, que corresponde a 30,1% do texto aproveitado na CHD, com 331 STs, foi formado basicamente pelas entrevistas E1, E2 e E3, de Contagem. As palavras mais citadas foram Cidade, Problema e Demanda. Após elas, são citados dois grupos, um de demandantes, como ministério, população, judiciário, defensoria e o outros de problemas, como camelô, financeiro, segurança, concurso, dinheiro, hospital, carro, entre outros.

A estruturação da classe está de acordo com a forma como a literatura estrutura o ciclo de políticas públicas, no qual a identificação do problema aparece como a primeira fase. Importante também ressaltar que as demandas da cidade são encaradas com complexidade e perpassam inúmeras dimensões, podendo ser entendidas como o que a literatura define como problemas perversos (*wicked problems*), que são questões nas quais há vários atores envolvidos, as informações são limitadas e fragmentadas e não há consenso sobre a natureza do problema e a solução desejada (KLIJN, 2012). A visão sobre os problemas e demandas da cidade dos entrevistados é bem representado pela fala de E3 de Contagem, “a gente vê isso na cidade como um todo que é muito difícil... a dinâmica de cidade é muito rápida e conseqüentemente as demandas também são muito rápidas”.

Indicou-se também uma orientação para tratar os problemas sob o foco do que se denomina “Direito à cidade”. É bom ressaltar que esse foi o slogan da reforma urbana após a

Constituição de 1988, que resultou em avanços legais-institucionais como o usucapião urbano, os orçamentos participativos, os conselhos locais, o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades, a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesses Social, e outros (FERNANDES, 2008; ROLNIK, 2009; TONELLA, 2013; VAINER *et al.*, 2017). O E3, da SMDUH/Contagem, nesse sentido afirma,

“então no sentido de trazer na cidade oportunidades melhores não diria iguais, mas melhores para todos mais nesse sentido eu vejo nesse sentido política urbana tem que atuar no sentido de direito da cidade para todos”.

“então política urbana tem que atuar nesse sentido do direito da cidade não o privilégio de uns ou de outros não totalmente igualitário porque somos diferentes talvez alguém precise de um pouco mais de ajuda do que outros”.

Sobre os principais demandantes de solução para os problemas públicos da cidade, indicou-se o Ministério Público, a Defensoria Pública e, subsidiariamente, o Poder Judiciário. O E10 afirma que “tem algumas demandas que vem nessa linha e aí vou dizer é menos pelo judiciário e mais pelo ministério público e pela defensoria que são coisas que o ministério público tenta envolver o município e trazer o município pra atuar”. Nesse mesmo sentido, em outro trecho,

“regularização fundiária é uma situação muito recorrente aí é mais ainda a defensoria pública que vai abarcar uma demanda de uma associação de um morador, mas o ministério público também, agora o judiciário não. O judiciário realmente a gente tem pouca conversa, eu diria que com o ministério público e a defensoria a gente tem uma aproximação maior especialmente com o ministério público que a gente tem uma aproximação maior uma possibilidade de dialogar. De modo geral a relação com o ministério público com a secretaria ela não é uma relação impositiva de baixo para cima é muito raro vir algum tipo de recomendação sem um debate anterior, sem a gente explicar e contextualizar o aquilo que está sendo discutido. Agora o judiciário não o judiciário a gente praticamente não conversa com município nesse ponto a gente recebe algumas ordens judiciais presta informações, mas eu não lembro de estabelecer um diálogo para discutir uma interpretação de legislação urbanística” (E10).

Outro ponto sensível para as políticas públicas é o acesso a recurso financeiro para a concretização das políticas públicas, por isso a menção à palavra Financeiro no dendograma. O enfoque na discussão é relativo à escassez de dinheiro no setor público,

“E tá difícil o pessoal não entende uma coisa as demandas continuam crescendo as necessidades continuam crescendo e as arrecadações continuam caindo então cada vez mais você tem a sua capacidade de investimento sendo reduzida” (E1).

“a situação financeira não é a única de contagem não é no país inteiro contagem ainda está numa situação que eu diria razoável você ainda tem condição de trabalhar em alguma margem alguma coisa aqui e você ainda consegue, mas é complicado...” (E2).

Também foi destaque o setor de Segurança, foi citado mais de uma vez a falta das câmeras de monitoramento na cidade, como no depoimento de E3: “nós estamos com problemas de segurança e monitoramento da cidade, nós não temos dinheiro para colocar câmeras na cidade”.

A palavra Carro aparece nas STs associada à questão da mobilidade urbana, tendo uma interessante discussão em uma das entrevistas de Contagem se destacou, relacionando à questão econômica do país na última década:

“olha eu te diria que não é uma exclusividade de contagem o problema com mobilidade foi país todo naquele primeiro boom na economia que teve há alguns anos atrás em que o mundo estava todo comprador então teve uma condição de as pessoas terem carros. e no brasil tem um conceito muito diferente carro é status e as pessoas adquirem e eu não acho que é ruim não as pessoas têm o direito a gente está numa sociedade livre e a gente pode ter acesso àquilo que a gente acha. mas as nossas cidades e as nossas estradas não estavam muito preparadas para uma demanda tão grande na velocidade que veio a produção e tráfego de carro e tal isso a gente pode dizer que isso é um extra. Quer dizer se você tivesse um crescimento mais ou menos projetado que todo mundo projeta faz aqueles cálculos tranquilo tudo bonitinho tudo certo só que deu um salto aí. tanto é que a produção de carro no ano de 2012 2013 nós só vamos alcançar ela em 2020 voltar a esse patamar. para você ver que foi um pico muito grande agora você imagina se isso permanecessem no que está aí realmente as cidades iam ser todas estranguladas por que não estavam preparadas para isso não estão preparadas para uma demanda dessa. agora caiu muito você vê como caí né as pessoas não têm condições financeiras é uma realidade, mas esses problemas que surgiram provocarão outros, mas os que surgiram permaneceram agora só diminui a quantidade” (E3)

Foi relatado ainda por E10, diretor de Legislação Urbanística da SMPU, a forma como foi solucionado o problema dos Camelôs, vocábulo também citado no dendograma, por meio da criação de um shopping popular dedicado a esses trabalhadores.

“Então a gente imagina que a partir do ano que vem com os camelôs com deficiência licenciados e aí a gente tendo uma condição exata de saber o número, vai ser o número fixo porque a gente tem o número de vagas fixo e etc. então ficar um pouco mais fácil para a gente fazer esse monitoramento. A gente acredita que a partir desse momento que a política dos camelôs estiver em vigor nós vamos começar a ter dados mais efetivos para saber das pessoas que continuam na rua e de fato continuam trabalhando na rua e os dados do shopping a gente tem quase que em tempo real porque dentro dessa diretoria tem uma gerente que ela é praticamente como se ela fosse a representante da prefeitura lá no shopping. Todo dia ela vai lá fazer o monitoramento e olha que eram tantos blocos ocupados ou agora diminuiu ou agora a gente já sabe tem gente venda nova quer vir para cá enfim tem uma pessoa na secretaria aqui só cuida disso, ela cuida única e exclusivamente dessa relação camelôs shopping município olha às vezes parece uma coisa simples mas não é tão simples assim” (E10).

Outro importante problema recorrente nas cidades da RMBH, a chuva e suas consequências e a necessidade, alertando para o fato de que se trata de problema que atinge toda a população municipal e toda ela deve contribuir para a solução: “olha se todo mundo não fizer a sua parte não tem cidade entendeu vai todo mundo vai morrer aqui hoje, a gente brinca que está todo mundo em risco, não existe mais zona de risco na cidade (E9)”; “pelo contrário ajudou bastante foi a questão da aproximação da ONU e dos objetivos globais, porque a gente começou a falar assim olha todo mundo concorda que está inundando cada dia mais, as chuvas de 100 anos hoje elas caem duas vezes por semana (E8)”.

Na Classe 4 “Região Metropolitana - Localidades e Interação”, que corresponde a 11,3% do texto aproveitado na CHD, com 124 STs, as entrevistas que mais contribuíram para

a formação da classe foram as E1, E2, E3 e E6. A classe conta com o verbo interagir e com substantivos que indicam interação: vizinho, articulação, viário. As palavras com maior impacto são as três cidades investigadas, Belo Horizonte, Contagem e Betim. Também foram citadas outras cidades metropolitanas que são vizinhas dos municípios investigados ou que compartilham problemas e soluções: Ribeirão das Neves, Nova Lima, Ibirité, Esmeralda.

“Nós estamos na região metropolitana, contagem é conurbado com neves, belo horizonte, com Betim, com Ibirité e agora com esmeraldas, porque a gente transbordou para o lado de esmeraldas e eles estão sofrendo por conta nossa (E3).

Ao lado disso é claro nós queremos induzir que ao menos os municípios limieiros fronteiros como Ibirité como Betim como ribeirão das neves como belo horizonte possam de alguma maneira interagir conosco nesse sentido” (E6).

“Acho que depende da questão e depende do momento por exemplo o primeiro plano diretor que foi feito aqui em contagem em 95 a gente teve um relacionamento muito próximo com quatro municípios vizinhos belo horizonte betim ibirité contagem (E1) só que ao mesmo tempo a gente observa também que ribeirão das neves no nosso corpo operacional de empresas supermercados como em belo horizonte também a gente vê que eles dão subsídio de força de trabalho” (E1).

Nova Lima é uma cidade da RMBH que faz fronteira com a região centro-sul de Belo Horizonte, região mais rica da capital, e que tem atraído moradores de alta renda, os quais se instalam nos diversos condomínios de alto luxo da cidade e prédios residenciais dos bairros Vila da Serra e Vale do Sereno. Em função do perfil dessa população, um problema da conurbação não planejada entre BH e Nova Lima é o trânsito:

“então assim a gente vivencia isso todos os dias... assim ao mesmo tempo a zona sul ela se expandiu para nova lima então o residencial de alto luxo da zona sul ele hoje está em nova lima, com uma capacidade imensa de geração de trânsito porque a motorização dessa parcela da sociedade é imensa. Então eles vêm para a cidade de belo horizonte no transporte individual gerando uma catástrofe numa via na nossa senhora do carmo e raja gabaglia que são as vias de acesso ao centro” (E9).

Metropolitano também foi um vocábulo muito citado, e isso se deve à citação do fundo metropolitano, instituído por Lei estadual, dentro do sistema do arranjo metropolitano. As entrevistadas da SMPU/BH, E8 e E9, relatam que “o fundo metropolitano, que é uma contribuição irrisória dos municípios, muitos deles não contribuí, tem sua a maior parcela de contribuição de Belo Horizonte e em outra escala Contagem e Betim, eu acho”.

O pano de fundo dessa discussão é a própria assimetria entre as cidades de uma região metropolitana, que costuma ser muitas vezes alavancada pela capital, mas contando com municípios com pouca infraestrutura que atrapalham a interação nas RMs. No caso da RMBH, como já apontado anteriormente, as três maiores e mais desenvolvidas cidades são Betim, Contagem e Belo Horizonte.

As agentes da SMPU relaram que quando da construção do Plano de Desenvolvimento Integrado, “a própria universidade federal colocava a necessidade do protagonismo de Belo Horizonte, por causa dessa estrutura administrativa que a gente tem e corpo técnico também que possibilita responder algumas questões que estavam sendo postas ali”

(E9). O relato vai além e aponta que essa assimetria sobrecarrega a capital: “o trânsito acaba aqui, a carência de saúde acaba aqui, a carência de educação acaba aqui, então é muito difícil para a gente porque a gente sofre muito”.

E4 aponta, sob a ótica da prefeitura de Contagem, como essa assimetria também prejudica a ação conjunta com outras cidades de menor porte:

“assim na prática a gente tem usado muito Belo Horizonte, porque a prefeitura de Belo Horizonte é mais estruturada, igual contagem, para isso ela tem a mesma preocupação e ela tem estrutura para poder promover esse tipo de política. Muitas vezes um outro município não tem pessoas, não tem equipe para poder se envolver. Para eles falta mais estrutura, infraestrutura”.

Ainda que as interações entre os municípios metropolitanos sejam fracas, foram pontuados alguns exemplos em que houve uma união entre as cidades para a solução de um problema específico. Vargem das Flores, vocábulo também destacado na classe, é uma represa construída no rio Betim, entre os Municípios de Contagem e Betim, controlada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e em função do seu potencial de abastecimento é apontado em entrevista como um ponto de interação entre a RMBH:

“contagem tem a bacia de vargem das flores que é um dos reservatórios da região metropolitana, e que a partir de agora inclusive vai ser importantíssimo em função do desastre de brumadinho, então se já era importante agora passou a ser maior a importância porque não tem como a COPASA abrir mão desse reservatório porque ele é fundamental para a região metropolitana. E para contagem principalmente, contagem e betim que são os dois beneficiários diretos, apesar do sistema ser integrado atende primeiramente contagem e Betim, mas pelo que eu to vendo vai atender também outras regiões a partir de agora depois do desastre lá brumadinho” (E3).

O Barreiro, palavra que compõe o dendograma da classe 4, é um distrito de Belo Horizonte, formado formada por 54 bairros e 18 vilas, que faz limite com os municípios de Contagem, Ibirité, Brumadinho e Nova Lima. E as citações a essa localidade evidenciam a conurbação na Região Metropolitana, E8 pontua: “tem áreas tem algumas regionais que a gente não sabe onde é Belo Horizonte e onde deixou de ser. Pega Barreiro e Ibirité, de repente você está numa rua e você passou você está em Ibirité. E isso é comum acontecer com Belo Horizonte e Contagem no Barreiro”.

A conurbação ainda é ressaltada no relato da SMPU/BH sobre a área Industrial – vocábulo entre os mais citados- da RMBH, “embora a gente não tenha uma política estruturada com esses municípios, a gente tem uma economia completamente interligada, a gente tem uma vida completamente interligada ,porque por exemplo a zona industrial de belo horizonte é contagem, né?!” (E8). Em outro trecho, E9 “Contagem é um município, não é um bairro de Belo Horizonte, mas tipo as sedes das empresas muitas vezes estão em Belo Horizonte e a planta industrial está em Contagem e Betim”.

Conforme apontado em pesquisa documental, nas cidades de Betim e Contagem foi sempre fomentada a sua vocação para indústria ao longo dos anos, como aponta E1, Superintendente de Planejamento de Contagem, “o governo do estado de Minas Gerais na época implantou a cidade industrial na década de 1940 e toda essa região começou a ser formada, começaram a surgir os bairros em função da cidade industrial bairros operários e tal”.

Outro ponto de interação na RMBH, destacado na classe 4, é a Bacia da Pampulha. Segundo E11, “prosam, programa de saneamento ambiental da Pampulha, (...) foi desenvolvido com contagem, a maior parte da bacia está em contagem. Aliás, o grande problema do saneamento da Pampulha, a maior parte deles, é de contagem e a gente [Urbel] entrou nesse programa por causa dos assentamentos irregulares de favela que estão em BH na bacia da Pampulha”.

Também E4, subsecretário de limpeza urbana da secretaria de obras e serviços urbanos de contagem, relata a interação entre BH e Contagem nas ações para melhorar a qualidade da Bacia da Pampulha, “A primeira experiência que nós tivemos foi em 1997, porque os resíduos descartados irregularmente na divisa de belo horizonte com contagem, especificamente na região da Pampulha, uma área que é muito hoje questionada porque contagem é um colaborador dos resíduos e dos afluentes que são despejados na lagoa da Pampulha”. E continua:

a prefeitura de belo horizonte sabendo disso que esses resíduos transgridem trespassam a divisa de município ela em parceria com a prefeitura de contagem e a interação com belo horizonte foi no sentido da gente promover políticas públicas dos dois lados, tanto do lado de belo horizonte para que a gente resolvesse esse problema de descarte irregular e foi feito um trabalho no trabalho um trabalho educativo né junto a população vizinha. A equipe de belo horizonte junto com a equipe de contagem fez um trabalho integrado de educação ambiental e mobilização social da população para ver se a gente resolve esse problema principalmente em beira de curso d'água, que era o mais importante voltando a repetir são cursos de águas que são provenientes de contagem e que vão diretamente a lagoa da Pampulha, essa era a preocupação ambiental no momento (E4).

5.3.3 Nuvem de Palavras

Com a finalidade de aprofundar a análise de dois temas abordados em entrevistas, Capacidade e Região Metropolitana, foram construídas duas nuvens de palavras por meio do IRaMuTeQ com dois *corpus* diferentes, formados pelas respostas às questões relativas a esses temas. Assim, por meio das nuvens, visualiza-se as palavras mais frequentes nesses trechos das entrevistas.

de público (n=28), capacidade (n=22), política (n=21), secretaria (n=18), cidade (n=17), governo (n=15), forma (n= 15), político (n=14) e problema (n=12).

De igual forma à nuvem anterior, a palavra de maior destaque é “gente”, e os textos que derivam a palavra se relacionam ao modo como o grupo, o corpo burocrático, a equipe entende, pratica, reflete e propõe sobre a capacidade: “a gente tem uma qualidade de profissionais gigantesco mesmo”, “a gente vê cada servidor tem buscado aperfeiçoamento”, “gente peca um pouco nisso”, “a gente tenta atender”, “pensar em gestão de dado, a gente se diferencia e muito”, “gente quer fazer uma coisa, a gente constrói um canal de diálogo”.

Em destaque também aparece as palavras capacidades e público. As menções a essa última palavra vieram associadas em duas entrevistas à expressão interesse público, visto que dois dos entrevistados classificaram o interesse público com o mais importante elemento da capacidade, como na fala de E11, diretora de planejamento da Urbel,

Eu acho que... começa com interesse público. Em política de governo é importantíssimo. Aqui do ponto de vista da política de habitação, quando eu falo que 94 foi um marco, porque entrou um governo com uma diretriz clara de priorizar uma parcela da população com políticas públicas voltadas para aquela população, então eu acho que a diretriz...o interesse público de governo é muito importante, mesmo que você tivesse um monte de funcionários mobilizados ou com interesse as coisas não caminham se você não tiver interesse público, político de fazer.

A palavra público também foi muito mencionada nas expressões poder público e problema público. Secretaria, Estado, Governo também foram muito mencionados por se relacionarem com o objeto de estudo da dissertação.

O CHD e a nuvem de palavras permitiram, assim, uma outra análise das entrevistas, porque esses métodos dão o peso exato aos termos que os entrevistados usam para descrever e dissertarem sobre os temas: capacidade, política urbana e região metropolitana. Assim, possibilitam uma análise para além do quadro teórico de WU et al. (2015;2018).

6. CONCLUSÃO

A Região Metropolitana de Belo Horizonte é composta por 34 (trinta e quatro) municípios, dos quais se destacam as cidades de Belo Horizonte, Betim e Contagem, por possuírem a maior população, o melhor IDHM e maiores PIBs, com indicadores que revelam alta performance nas políticas públicas urbanas.

Com objetivo de estabelecer uma lente de análise sob as políticas urbanas nessas cidades, investigou-se a capacidade para o processo de políticas públicas segundo o modelo de *Policy Capacity* (Wu *et al.*, 2015; 2018), que desenvolveram um modelo teórico com diferentes dimensões e níveis. São elas as dimensões analíticas, operacional e política, nos níveis individual, organizacional e sistêmico. Todas essas partes se influenciam mutuamente no que os autores se chamam de “aninhamento das capacidades”.

Tem-se assim que o estudo visa a responder à questão central de pesquisa “Como a *policy capacity* se manifesta no processo das políticas públicas urbanas de grandes municípios em ambiente metropolitano?”, demonstrando que em todas as dimensões e níveis as formas tomadas pela capacidade. Quanto aos objetivos específicos, vislumbra-se também contemplado pelos estudo, tendo a seção de resultados e discussões abarcado cada um dos três: Caracterizar a Região Metropolitana de Belo Horizonte; Descrever, de acordo com o modelo teórico de *policy capacity* de Wu *et al.* (2015; 2018), os elementos locais que permitem descrever a capacidade para políticas públicas urbanas; identificar a percepção dos burocratas sobre Política Urbana, Capacidade e Região Metropolitana.

Assim, foram investigados órgãos responsáveis pelas políticas urbanas nos municípios selecionados, quais sejam, as Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, de Contagem; a Secretaria de Finanças, Planejamento e Gestão, por meio da Diretoria de Políticas Urbanas, de Betim; a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas e Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), de Belo Horizonte.

A pesquisa documental apontou que a Constituição Estadual de Minas Gerais avançou em relação à Constituição Federal, ao propor critérios, o conceito e a estrutura orgânica da Região Metropolitana. Minas Gerais também é precursora na implementação dos órgãos do arranjo metropolitano, com a RMBH, destacando-se o fundo metropolitano que, a despeito da sua falta de regulamentação a nível federal, já funciona, ainda que com críticas, na RMBH. Evidenciou-se, entretanto, o déficit de participação popular nas decisões da RMBH e que as ações da Agência Metropolitana são preponderantemente voltadas para as cidades menores.

A RMBH, com quase 6 milhões de habitantes, representa mais de ¼ da população mineira (21.1688.791) e representa 35% do PIB do estado (IBGE, 2019), demonstrando a tendência histórica brasileira de concentrar em grandes cidades e centros metropolitanos. Percebeu-se também que as cidades possuem com pouco mais de 100 anos de autonomia política, o que é pouco se comparado a outras grandes cidades brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. Também se constatou uma aptidão para indústria em Betim e Contagem, que seriam o setor industrial da capital. As leis orgânicas demonstraram que os objetivos da política urbanas nessas cidades volta-se ao bem-estar dos habitantes e o cumprimento da função social da propriedade e do município. Entretanto, a estrutura organizacional para a gestão urbana das três cidades investigadas está disponível, especialmente após as reformas administrativas recentes, e pode contribuir para atingir os objetivos das políticas urbanas descritos na constituição federal e na Nova Agenda Urbana (ODS).

Os dados coletados em entrevista e questionário demonstraram uma melhor avaliação de Belo Horizonte em relação a presença das dimensões e níveis de capacidade, isso se deve principalmente pelo fato de ser a capital do Estado e município núcleo da RM e as benesses e recursos que decorrem desses fatos. Contagem obtém sempre uma avaliação intermediária e Betim, quase sempre, uma avaliação pior quanto a todos quesitos e variáveis perguntadas.

Restou evidenciado, também, que a capacidade analítica individual é o núcleo duro da *policy capacity* dos municípios. Em todas as entrevistas é unânime a indicação desse nível e dimensão como aqueles mais importantes para todas as fases do ciclo de política pública. A nuvem de palavras sobre capacidade com a centralidade da palavra gente confirma o apontamento. Corroborando as entrevistas, os quesitos melhores avaliados no questionário se referem às variáveis das habilidades analíticas dos indivíduos. É certo que a deficiência em outros níveis de capacidade reforça a importância da analítica individual: a falta de equipamento, de capacitação, de orçamento torna a experiência e formação do burocrata ainda mais centrais na construção de políticas públicas. Os dados também revelaram habilidades analíticas tidas como própria das políticas urbanas, que é o domínio da legislação, a sensibilidade no trato com o público, a visão holística do processo e a necessidade de conhecimento do traçado urbano.

O mesmo desempenho não é encontrado na capacidade analítica nos níveis organizacional e sistêmico, destacando-se o baixo desempenho de Betim no acesso aos dados produzidos dentro do próprio município e também fora dele. Belo Horizonte se destaca na produção, gestão e compartilhamento de dados.

A capacidade operacional, no geral, não é tão bem avaliada quanto a capacidade analítica, porém com boa avaliação das habilidades individuais, especialmente a de atendimento ao público. As habilidades referentes a estabelecer instrumentos formais de parcerias e captação de recursos apareceram pior avaliada que as demais. Nos níveis organizacionais e sistêmicos, destaque negativo para a disponibilidade de capacitação para os servidores, ausente em todos os órgãos, para a organização interna e ambiente político institucional, e para suficiência de orçamento e de equipamentos. Os mecanismos de coordenação, tanto intra quanto intergovernamental, também merecem atenção dos gestores.

A capacidade política no nível individual foi bem avaliada, com destaque positivo para a capacidade individual de ‘gerenciar conflitos’. A habilidade relacionada ao envolvimento e atuação conjunta com atores não governamentais (empresas, ONGs, instituições de ensino) tem avaliação abaixo de 5, o que demonstra uma necessidade de sensibilizar e capacitar os servidores para o diálogo democrático. Essa necessidade é reforçada no nível organizacional, com uma avaliação fraca sobre a existência de espaços participativos que permitam a escuta, o debate e a deliberação pública com a população, atores não estatais e as partes interessadas no processo político. A capacidade política organizacional, apesar das boas médias apresentadas em questionário, não obteve destaque nas entrevistas, o que quer dizer o não conhecimento das variáveis enquanto possíveis capacidades para políticas públicas ou a irrelevância da mesma para a atividade de políticas públicas.

A capacidade política sistêmica, baseada na legitimidade do órgão e na confiança da população, apresenta-se em destaque a cidade de Belo Horizonte, seja pela possibilidade da participação popular, no conselho de política urbana e pela realização das Conferências, seja pela interação com outros *players* nacionais e internacionais, seja pela inexistência de casos de corrupção recentes, que minam o capital político das instituições. Merece destaque também a forma como as secretarias e a empresa pública se relacionam com o Ministério Público e o Poder Legislativo, o primeiro de maneira corrente e impositiva, com determinação de demandas e interferências em processos participativos, e o segundo como fiscal perene das atividades.

Dimensão importante da capacidade política diz respeito à interação dos municípios investigados entre si e com os demais da RMBH, além da interação com os órgãos do arranjo metropolitano. A centralidade da palavra não na nuvem sobre Região Metropolitana aponta a recorrente resposta negativas às perguntas relativas a essa interação. Em entrevista, foram citadas mais parcerias já finalizadas do que atuais, atribuindo algumas causas a essa escassez de interação: diferença de estrutura e porte dos municípios, autonomia municipal e o *status* constitucional da Região Metropolitana, dificuldade relacional, problemas de comunicação,

além da recente organização institucional da Região Metropolitana de BH, que teve a agência de desenvolvimento, órgão executor, implantado em 2009.

De uma maneira geral, observou-se que o modelo analítico de WU *et al.* (2015, 2018) apresenta variáveis, níveis e dimensões que correspondem às necessidades do processo de política pública urbana nos órgãos municipais de políticas urbanas nas grandes cidades metropolitanas. Entretanto, como destacado, o modelo analítico merece uma reflexão, considerando a realidade dos grandes municípios das regiões metropolitanas. Merece maior refinamento e definição teórica a capacidade organizacional sistêmica, que ainda se confunde com outras dimensões, devendo ou ser apurada de fato a sua existência ou se existente, que seja melhor definida.

Dito isso, sugere-se estudos que busquem investigar melhor as causas e consequências da centralidade da capacidade analítica individual na capacidade para políticas públicas urbanas. Sugere-se também estudos com recorte nas capacidades política dos municípios da Região Metropolitana, visando a entender os entraves da relação entre os municípios e desses para com o arranjo metropolitano, demonstrando como poderiam ser desenvolvidas as habilidades e recursos políticos nesse sentido. Também é interessante investir em estudos que relacionem capacidade e resultados de políticas públicas urbanas. Sugere-se, por fim, a continuação dos estudos das capacidades no âmbito estadual e municipal, especialmente, com o recorte do estudo por tipo de política pública.

REFERENCIAS

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, 2007, 1: 13-31.
- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- 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, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.
- ALVES, S. F. **Capacidades Estatais para Construção de Políticas Públicas: Uma Análise do Estado de Minas Gerais**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2019.
- ALVES, S. F. **Projeto de Dissertação para cumprimento das exigências do curso de Mestrado em Administração: Capacidades Estatais para construção de políticas públicas: uma análise em Minas Gerais**. Viçosa: 02 de maio de 2018.
- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. Universidade Presbiteriana Mackenzi: Romano Guerra Editora, São Paulo, 2006.
- ARRETCHE, M. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**. In: Políticas Sociais. Coletânea, vol. 2. Organizadores: Enrique Saraiva e Elizabete Ferrarezi. Brasília, ENAP, p. 91-110, 2007.
- ARRETCHE, M. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil a Inclusão dos Outsiders. **Revista Brasileira De Ciências Sociais - Vol. 33 N° 96**, 2017 1-22, 2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições70, 1977.
- BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. De 21 de março de 1990. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica>.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.065**, de 1º de agosto de 2017. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: < https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/controladoria/2018/documentos/LEGISLA%C3%87%C3%83O%20CTGM%202/lei_11065-atual.pdf >.
- BELO HORIZONTE. **Decreto n.º 16.676**. De 1º de agosto de 2017. Dispõe sobre a codificação e a forma de recrutamento dos cargos de provimento em comissão de que trata a Lei nº 11.065, de 1º de agosto de 2017, e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: < <https://www.cmbh.mg.gov.br/> >.
- BENTACUR, N; BUSQUETS, J. M. **Capacidades estatales y cambio en las políticas públicas: el caso de Uruguay bajo los gobiernos del Frente Amplio (2005-2015)**. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 127-146, jan./jun. 2017.

BETIM. **Lei Orgânica do Município de Betim**. De 20 de março de 1990. Betim, Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/ShowNormaJuridica/54691>>.

BETIM. **Lei n.º 5.716**. De 16 de junho de 2014. Altera dispositivos que especifica da lei municipal n.º 5.665, de 06 de fevereiro de 2014, que “dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do município de Betim e dá outras providências.”. Betim, Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <<https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/ShowNormaJuridica/39191>>.

BETIM. **Lei n.º 6.158**. De 27 de janeiro de 2017. Altera a lei 5829, que dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública direta do município de Betim e dá outras providências. Betim, Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <<https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/ShowNormaJuridica/37747>>.

BETIM. **Lei n.º 6.629**. De 20 de dezembro de 2019. Altera a lei n.º 5829, de 29 de dezembro de 2014, e a lei n.º 6158, de 27 de janeiro de 2017, que dispõem sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do município de Betim e dá outras providências. Betim, Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <<https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/NormaJuridica/ShowNormaJuridica/55877>>.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 de maio de 2018.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 14**, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 10 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei n.º 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

CAMARGO, B.V. ALCESTE: um programa informático de análise quantitativa de dados textuais. In: A.S.P. Moreira, B.V. Camargo, J.C. Jesuino, & S.M. Nóbrega. **Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais**. (pp. 511-539). João Pessoa, 2005: Editora Universitária da UFPB.

CAMARGO, B.V. JUSTO, A.M. **IRAMUTEQ**: Um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, 2013, 21, 513518. doi: 10.9788/TP2013.2-16

CHENBOONTHAI, H.; WATANABE, T. Cooperation Intensity for Effective Policy Development and Implementation: A Case Study of Thailand’s Alternative Energy Development Plan. **Energies**, vol. 12(13), 2019, pag. 1-23.

CHOGUILL, C. L.; CHOGUILL, M. B. G. Cidades sustentáveis e política urbana: considerações sobre a política urbana nacional no Brasil. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, 3(1), 2008. 67-82.

CINGOLANI, L. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working Paper Series on Institutions and Economic Growth**, IPD WP13, 2013.

COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE - URBEL. **Estatuto da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte**. 29 de novembro de 2018. Disponível em < https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/EstatutoSocial_Registrado.pdf>.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE MINAS GERAIS. **Fórum Urbano Mundial “Cidades 2030, as Cidades para Todos” une agendas urbanas e de sustentabilidade**, 2018. Disponível em: <<https://www.caumg.gov.br/forum-urbano-mundial-cidades-2030-cidades-para-todos/>>. Acesso em 20 de março de 2020.

CONTAGEM. **Lei Orgânica do Município de Contagem**. De 20 de março de 1990. Contagem, Prefeitura Municipal, 1990. Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=471413>>.

CONTAGEM. **Lei complementar nº 247**, de 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Contagem, Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/lec002472017-20180102101117.pdf>>.

CONTAGEM. **Decreto nº 452**, de 26 de março de 2018. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, as competências e atribuições de suas unidades, as definições e normas sobre seu quadro de pessoal e cargos e dá outras providências. Contagem, Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/lec002472017-20180102101117.pdf>>.

CONTAGEM. **Decreto nº 456**, de 28 de março de 2018. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, as competências e atribuições de suas unidades, as definições e normas sobre seu quadro de pessoal e cargos e dá outras providências. Contagem, Prefeitura Municipal, 2018. Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/legislacao/lec002472017-20180102101117.pdf>>.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS, J. M., FILHO. **Análise multivariada para os cursos de Administração, ciências contábeis e economia**. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, A. M. A.; MENDONÇA, J; ANDRADE, L (2018). As regiões metropolitanas brasileiras e sua estrutura social em uma década de mudanças, 2000-2010. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, n.º 15 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 143-176, dx.doi.org/10.17127/got/2018.15.007.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. 12 ed. Pearson, 2008.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Cadernos Enap, 56. Brasília: Enap, 2018. 74 p.

FERNANDES A. S. A. A Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparada: os casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte. **CADERNOS ADENAUER XII (2011) Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012, nº4, p. 219-233.

- 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 – RAP**, Rio de Janeiro, v. 47, p. 777-800, 2013.
- FERNANDES A. S. A.; ARAUJO, S. M. V. G. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana** 2015 set/dez, vol.7, n.3, p. 295-309.
- FERNANDES, E. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além:** implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>>. Acesso em: 19 abril 2019.
- FERNANDES, C. C. C; CAMÕES, M. R. S; OLIVEIRA, F. M. M. **Desempenho da administração pública e capacidades estatais:** quadro de análise e levantamento sobre a administração federal no Brasil. IN: XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017.
- FREITAS, H.; MOSCAROLA, J. Da observação à decisão: métodos de pesquisa e de análise quantitativa e qualitativa de dados. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v.1, n.1, p.1-30, jan./jun. 2002
- GARCIA, M. O.; RODRIGUES, P. E. L.; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R.; SILVEIRA, S. F. R. Usos da Pesquisa Documental em Estudos sobre Administração Pública no Brasil. **Teoria e Prática em Administração**, v. 6, n. 1, p. 41-68, 2016.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GODOY, Arilda S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 115-143.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capítulo 1 - Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. in: **Capacidades estatais e democracia:** Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 15-28.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Cap. 14 -Análise Comparativa: Arranjos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas. in: **Capacidades estatais e democracia:** Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 15-28.
- GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, 20, 3-11, 2017.
- GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Capítulo 1: Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. Brasília: Ipea: Enap, 2018.
- GLEESON, D.; LEGGE, D.; O'NEILL, D. Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience. **Australia and New Zealand Health Policy** 2009, 6:3, p. 1-15, 2009.
- GLEESON, D.; LEGGE, D.; O'NEILL, D.; PFEFFER, M. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 13(3), p. 237–263, 2011.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem Todas as Rotas de Cooperação Intergovernamental Levam ao Mesmo Caminho: Arranjos Federativos no Brasil para Promover Capacidades Estatais Municipais. **Revista do Serviço Público** (Online), v. 69, p. 85-122, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3584>. Acesso em: 02 de janeiro de 2020.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L. FERNANDES, A. F. A. 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, set./dez. 2018, 312-336.

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

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 18 dez 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 25 abril 2020.

ITAMARATY. Ministério das relações exteriores. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS)**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods#:~:text=Chegou%2Dse%20a%20um%20acordo,infraestrutura%2C%20redu%C3%A7%C3%A3o%20das%20desigualdades%2C%20cidades>. Acesso em: 10 março 2020.

JANN W.; WEGRICH, K.; Cap. 4. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G.J.; SIDNEY, M.S. **Handbook of Public Policy Analysis**: theory, politics, and methods. CRC Press, 2007.

KLIJN, Erik Hans. New Public Management and Governance: a comparison. In: LEVI-FAUR, David (org.). **The Oxford Handbook on Governance**. Oxford: Sage, 2012.

KRAFT, M. E; FURLONG, S. F. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 2nd Edition. CQ Press, 2006

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACEDO, A. S.; VIANA, R.; NASCIMENTO, M. I. B. Capacidades Analíticas no Processo de Produção de Políticas Públicas: Quais Fontes de Evidências Usam os Burocratas do Serviço Civil da Administração Pública Federal? **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, vol. 11, núm. 4, setembro-dezembro, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7199>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2020.

MAROCO, J. **Análise estatística com utilização do SPSS**. 3.^a Ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2007. 822 p.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, no 4, 2017, pp. 1025 a 1058.

MENEZES, C. R. C. O Processo de Metropolização Brasileiro: evolução e institucionalização das RMs. **Scientia Plena**, v.7, n. 2, p. 1-6. 2011.

MEZA, O. D.; GRIN, E. J.; FERNANDES, A. S.; ABRUCIO, F. L. Intermunicipal Cooperation in Metropolitan Regions in Brazil and Mexico: Does Federalism Matter? **Urban Affairs Review**, v. 00, 2019, p. 887-992.

MOL, N. A.; GUARNIERI, S.; FRANÇA, B.L.P.O.; FERREIRA, J.O. "POLÍTICAS URBANAS METROPOLITANAS E LOCAIS: *Mundos paralelos ou um diálogo possível?*" IN: **Anais XVIII ENANPUR 2019 NATAL- 27 a 31 de maio/2019**.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989> >. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 88**, de 12/01/2006. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o fundo de desenvolvimento metropolitano. Disponível em: <

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=88&ano=2006&tipo=LCP> >. Acesso: 10 de janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 89**, de 12/01/2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=89&comp=&ano=2006>>. Acesso: 13 de janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 107**, de 12/01/2009. Cria a agência de desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - agência RMBH. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=107&comp=&ano=2009>>. Acesso: 13 de janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 6.303**, de 30/4/1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em:
<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=6303&ano=1974>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei 12.153**, de 21/05/1996. Extingue a Autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Plambel - e dá outras providências. Disponível em: <
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12153&comp=&ano=1996> >. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

NASCIMENTO, A. M.; FERNANDES A. S. A. Relações de Cooperação em Consórcios Públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife/PE. **Teoria e Prática em Administração**, João Pessoa, v. 5, n. 1, 2015, pp. 25-52.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petropolis: Vozes, 2007.

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

PAIVA Jr., F.; LEÃO, A.; MELLO, S. Validade e confiabilidade da pesquisa qualitativa em administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011.

PATTYN, V.; BRANS, M. Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. **Policy and Society**, 34, 2015, p. 183–196.

PERES, J. L. P.; ADRIANO, H. S. R.; SERAPHIM, A.P. A. C. C.; OLALQUIAGA, A.A. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. **Cadernos metropolitanos**. São Paulo, v. 20, n. 41, pp. 267-288, jan/abr 2018.

PETERS, B. G. **The Policy Capacity of Government**. Research Paper No. 18 Canada: Canadian Centre for Management Development; 1996.

PETERS, B. G. Managing horizontal government: the politics of coordination. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 295-311, 1998.

PEREIRA, M. L. D.; DRUMMOND, M. V. D. **A Gestão Metropolitana e seus Desafios: Uma Análise do Novo Sistema de Governança na Região Metropolitana de Minas Gerais**. In: V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS. Florianópolis: 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/gt3-597-823-20100903203311.pdf>>

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A.; Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PORTAL BETIM. **Formação Histórica**. Disponível em: <http://www.betim.mg.gov.br/prefeitura_de_betim/falando_de_betim/o_municipio/formacao_historica/39037%3B39312%3B07091202%3B0%3B0.asp>. Acesso em: 02 fev. 2020.

QIAN, J. Improving Policy Design and Building Capacity in Local Experiments: Equalization of Public Service in China's Urban-rural Integration Pilot. Volume 37, Issue1, **Special Issue: Policy Design and Non-Design in Social Policy**, 2017, p.51-64.

RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper** No. 16-07. 2016.

ROLNIK, R. "Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil". In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>. Acesso: 20 de dezembro de 2019.

ROLNIK, R; SOMEKH, N. GOVERNAR AS METRÓPOLES -dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v.14, n.4, p.83-90, out./dez. 2000.

SANTOS, D. F.; FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C. As Regiões Metropolitanas no Brasil e o problema institucional de cooperação: a trajetória das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, Set./Nov. 2013, vol.11, n.3, pp.368-382. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512013000300004>>. Acesso em: 24 de dezembro de 2019.

SANTOS, M. O. Capítulo 17: Interpretando O Estatuto Da Metrópole: Comentários Sobre A Lei No 13.089/2015. in: **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão (organizadores). Brasília: Ipea, 2018.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano I, n. I, jul. 2009.

- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.
- SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SIMÃO, G. L.; SILVEIRA, S. F. R. **Consistência Ou Divergência? Capacidade Política Um Conceito Polissêmico no Âmbito da Administração Pública**. In: XLIII Encontro da ANPAD – EnANPAD, 2019, São Paulo. p. 1-14.
- SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.
- SOUZA, C. Federalismo e Capacidades Estatais: o Papel do Estado-Membro na Política do Estado-Membro na Política de Assistência Social. in: **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Org.: PIRES, R.; LOTTA, G., OLIVEIRA, V. E. Brasília: Ipea, Enap, 2018. p. 269- 297.
- SOUZA, R. G. V. **A Expansão Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte e suas Implicações para a Redistribuição Espacial da População: O Caso Do Município De Nova Lima – 1991/2000**. 2005. 106 f. Dissertação (Mestrado em Demografia). Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <
https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MCCR-6W9P3T/1/renata_guimar_es_vieira_de_souza.pdf>
- SCARTASCINI, C.; TOMMASI, M. **Capacidades gubernamentales em América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y caules son los pasos**. BID, 2014.
- SILVESTRE, A. L. **Análise de dados e estatística descritiva**. Portugal: Escolar Editora; Forte da Casa, 2007. 362 p.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.
- SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C. e CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão - o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, 2009, v. 11, n. 22, pp. 453-476.
- TONELLA, C. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**. Volume 28. Número 1. janeiro/abril-2013. p. 29-52.
- VAINER, C.; OLIVEIRA, F. L. **Da Reforma Urbana ao Minha Casa, Minha Vida: Balanço e Perspectivas após 30 Anos de Lutas e Políticas Urbanas**. Texto apresentado em XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR) São Paulo, 2017. Disponível em:
http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sesseos_Livres/SL%2010.pdf. Acesso: 03 de janeiro de 2020.
- VELOSO, T. Políticas Públicas, Planejamento E Gestão Urbanos No Ambiente Metropolitano: Estudos sobre a Região Metropolitana de Belém. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.5, n.10, jul./dez. de 2011. pp.55-73.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. Policy Capacity and Incapacity in Canada's Federal Government. *Public Management Review*, 12:6, 2010. 893-910.
- WILSON, R.; SPINK, P.; WARD, P. Governança metropolitana nas Américas. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, 2011, vol. 13, nº. 25, pp. 1-33

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

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: conceptual framework and essential components. In: Wu, Xun; Howlett, M.; Ramesh, M. (Eds.) **Policy Capacity in Governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice**. Palgrave-Macmillan, 2018.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

BLOCO I – CARACTERÍSTICAS PESSOAIS E HISTÓRICO DO TRABALHO																																																																																																																																																																			
1. Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino. <input type="checkbox"/> Feminino. <input type="checkbox"/> Prefiro não informar																																																																																																																																																																			
2. Qual é a sua idade?																																																																																																																																																																			
3. Indique o nível mais alto de formação educacional e em qual instituição de ensino obteve a formação (Especifique a área, p. ex.: <i>Graduação em Administração - UFOP</i> ou <i>Mestrado em Administração Pública - UFMG</i>):																																																																																																																																																																			
4. Ao longo de sua carreira profissional você já trabalhou em outras organizações/entidades? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não.																																																																																																																																																																			
5. Se você respondeu SIM à questão anterior, indique em quais tipos de organizações listadas a seguir você trabalhou. (<i>É possível marcar mais de uma alternativa</i>)																																																																																																																																																																			
Organizações/Entidades																																																																																																																																																																			
<input type="checkbox"/> Poder público federal (Legislativo, Judiciário, Ministério Público, administração direta, indireta, empresa pública ou sociedade de economia mista, seja como estatutário, celetista, terceirizado, consultor, cargo em comissão, bolsista, estagiário etc.)																																																																																																																																																																			
<input type="checkbox"/> Poder público estadual ou no Distrito Federal																																																																																																																																																																			
<input type="checkbox"/> Poder público municipal																																																																																																																																																																			
<input type="checkbox"/> Empresa privada (celetista, terceirizado, consultor ou estagiário etc.).																																																																																																																																																																			
<input type="checkbox"/> Entidade sem fins lucrativos (celetista, terceirizado, consultor ou estagiário etc.).																																																																																																																																																																			
6. Em qual secretaria municipal você trabalha?																																																																																																																																																																			
<input type="checkbox"/> Secretaria Municipal de Política Urbana – Belo Horizonte																																																																																																																																																																			
<input type="checkbox"/> Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos – Contagem																																																																																																																																																																			
<input type="checkbox"/> (...)																																																																																																																																																																			
7. Em qual o setor/departamento da secretaria você trabalha?																																																																																																																																																																			
8. Qual é o seu cargo atualmente?																																																																																																																																																																			
9. Você é servidor de carreira? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não.																																																																																																																																																																			
10. Quantos anos de experiência na área?																																																																																																																																																																			
11. Há quanto tempo você trabalha nesta secretaria?																																																																																																																																																																			
BLOCO II – HABILIDADES ANALÍTICAS																																																																																																																																																																			
12. Se a você for solicitado a realização das tarefas a seguir, relacionadas a área de política pública em que atua, qual é o grau de facilidade que você terá em realizá-las?																																																																																																																																																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Quanto mais próximo a 1 (um), maior o nível de dificuldade. Quanto mais próximo a 10 (dez), maior o nível de facilidade.</th> <th colspan="10">Dificuldade ◀ Neutro ▶ Facilidade</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> <th>7</th> <th>8</th> <th>9</th> <th>10</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Realizar, conduzir ou acessar pesquisas.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Coletar dados ou informações.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Aplicar métodos ou técnicas para análise de dados.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Analisar e interpretar dados relacionados.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Identificar e avaliar problemas ou demandas sociais.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Identificar e avaliar soluções ou opções/alternativas para os problemas ou demandas sociais.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Realizar a concepção de políticas, programas, projetos.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Monitorar e avaliar as políticas, programas e projetos.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Fornecer assessoria ou consultoria estratégica para a tomada de decisão.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Difundir informações dentro e através das secretarias e departamentos.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Compartilhar informações relacionadas às políticas públicas para as partes interessadas.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>Esclarecer argumentos e os valores das políticas públicas desenvolvidas.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>											Quanto mais próximo a 1 (um), maior o nível de dificuldade. Quanto mais próximo a 10 (dez), maior o nível de facilidade.	Dificuldade ◀ Neutro ▶ Facilidade										1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Realizar, conduzir ou acessar pesquisas.											Coletar dados ou informações.											Aplicar métodos ou técnicas para análise de dados.											Analisar e interpretar dados relacionados.											Identificar e avaliar problemas ou demandas sociais.											Identificar e avaliar soluções ou opções/alternativas para os problemas ou demandas sociais.											Realizar a concepção de políticas, programas, projetos.											Monitorar e avaliar as políticas, programas e projetos.											Fornecer assessoria ou consultoria estratégica para a tomada de decisão.											Difundir informações dentro e através das secretarias e departamentos.											Compartilhar informações relacionadas às políticas públicas para as partes interessadas.											Esclarecer argumentos e os valores das políticas públicas desenvolvidas.										
Quanto mais próximo a 1 (um), maior o nível de dificuldade. Quanto mais próximo a 10 (dez), maior o nível de facilidade.	Dificuldade ◀ Neutro ▶ Facilidade																																																																																																																																																																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																																																																																																																																																									
Realizar, conduzir ou acessar pesquisas.																																																																																																																																																																			
Coletar dados ou informações.																																																																																																																																																																			
Aplicar métodos ou técnicas para análise de dados.																																																																																																																																																																			
Analisar e interpretar dados relacionados.																																																																																																																																																																			
Identificar e avaliar problemas ou demandas sociais.																																																																																																																																																																			
Identificar e avaliar soluções ou opções/alternativas para os problemas ou demandas sociais.																																																																																																																																																																			
Realizar a concepção de políticas, programas, projetos.																																																																																																																																																																			
Monitorar e avaliar as políticas, programas e projetos.																																																																																																																																																																			
Fornecer assessoria ou consultoria estratégica para a tomada de decisão.																																																																																																																																																																			
Difundir informações dentro e através das secretarias e departamentos.																																																																																																																																																																			
Compartilhar informações relacionadas às políticas públicas para as partes interessadas.																																																																																																																																																																			
Esclarecer argumentos e os valores das políticas públicas desenvolvidas.																																																																																																																																																																			
12.1 As ações descritas neste bloco se aplicam às atividades que você executa em seu trabalho? Assinale qual é o nível de aplicabilidade.																																																																																																																																																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="11">Pouco aplicáveis ao cotidiano de trabalho ◀ Neutro ▶ Muito aplicáveis ao cotidiano de trabalho</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> <th>7</th> <th>8</th> <th>9</th> <th>10</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>											Pouco aplicáveis ao cotidiano de trabalho ◀ Neutro ▶ Muito aplicáveis ao cotidiano de trabalho											1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																																																																																																																																				
Pouco aplicáveis ao cotidiano de trabalho ◀ Neutro ▶ Muito aplicáveis ao cotidiano de trabalho																																																																																																																																																																			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																																																																																																																																																										
BLOCO III – HABILIDADES OPERACIONAIS																																																																																																																																																																			
13. Se a você for solicitado a realização das tarefas a seguir, qual é o grau de facilidade que você terá em realizá-las?																																																																																																																																																																			
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Quanto mais próximo a 1 (um), maior o nível de dificuldade. Quanto mais próximo a 10 (dez), maior o nível de facilidade.</th> <th colspan="10">Dificuldade ◀ Neutro ▶ Facilidade</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> <th>7</th> <th>8</th> <th>9</th> <th>10</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Atendimento do público em geral.</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>											Quanto mais próximo a 1 (um), maior o nível de dificuldade. Quanto mais próximo a 10 (dez), maior o nível de facilidade.	Dificuldade ◀ Neutro ▶ Facilidade										1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Atendimento do público em geral.																																																																																																																																			
Quanto mais próximo a 1 (um), maior o nível de dificuldade. Quanto mais próximo a 10 (dez), maior o nível de facilidade.	Dificuldade ◀ Neutro ▶ Facilidade																																																																																																																																																																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																																																																																																																																																									
Atendimento do público em geral.																																																																																																																																																																			

Em termos qualitativos, secretaria possui um quadro de funcionários em número suficiente para realização das atividades.										
A secretaria tem acesso aos dados e informações externas de qualidade para realização das atividades.										
A Secretaria tem sistemas de informação e aplicativos (processamento e análise de dados estatísticos; acompanhamento de políticas públicas; sistemas de análise e monitoramento de políticas públicas) necessários para a realização adequada das atividades.										
OPERACIONAIS										
O orçamento disponibilizado a secretaria permite a realização das atividades.										
A Secretaria tem sistemas de informação e aplicativos que permitem o acesso e a difusão de informações às partes interessadas/sociedade.										
A Secretaria tem sistemas de informação e/ou aplicativos de gerenciamento interno.										
Em termos quantitativos, a secretaria possui um quadro de funcionários em número suficiente para realização das atividades.										
A Secretaria tem equipamentos (computadores, telefones, projetores, vídeo ou web conferência) necessários para a realização adequada das atividades.										
A Secretaria tem uma boa organização interna e bom ambiente político-institucional.										
A secretaria desenvolve atividades internas, como cursos e palestras, para capacitar os servidores.										
A secretaria possui mecanismos de controle interno de suas atividades.										
Existe clareza nas funções e responsabilidades das diferentes organizações envolvidas nos processos das políticas públicas.										

BLOCO VI – RECURSOS POLÍTICOS E INTERACIONAIS

16. No contexto do ambiente político que envolve seu trabalho, avalie a disponibilidade e a qualidade dos recursos indicados.

Quanto mais próximo a 1 (um), a disponibilidade e qualidade é insatisfatória. Quanto mais próximo a 10 (dez), a disponibilidade e qualidade é satisfatória.	Insatisfatório			◀ Neutro ▶			Satisfatório			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Portais, mecanismos, meios de acesso à informação pela sociedade.										
Transparência das ações governamentais.										
Instituições (sistema jurídico-administrativo) existentes e operantes (leis e normas).										
Espaços participativos ativos e operantes que permitam a escuta, o debate e a deliberação pública com a população, atores não estatais e as partes interessadas no processo político.										
Sistema fiscal.										
Mecanismos de coordenação intragovernamental de políticas públicas (entre secretaria).										
Mecanismos de coordenação intergovernamental de políticas públicas (entre os demais níveis de governo).										
Nível de acesso da secretaria aos principais decisores políticos.										
Meios, canais, formas de comunicação com as partes interessadas e o público em geral.										
Legitimidade política do governo municipal.										
Interação com os municípios da região metropolitana.										
Interação com a agência metropolitana, assembleia metropolitana e conselho deliberativo metropolitano.										
Responsabilização das partes participantes do processo de políticas públicas.										

17. Com que frequência você interage com as organizações a seguir para execução do seu trabalho?

	(1) Nunca (2) Raramente (3) Eventualmente (4) Frequentemente (5) Sempre				
Outras secretarias municipais.	1	2	3	4	5
Autarquias, fundações e empresas públicas municipais.	1	2	3	4	5
Organizações da esfera federal de governo (ministérios, suas secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas).	1	2	3	4	5
Organizações da esfera estadual de governo (suas secretarias autarquias, fundações e empresas públicas).	1	2	3	4	5
Conselhos ou comissões participativas.	1	2	3	4	5
Poder Legislativo.	1	2	3	4	5
Representantes do Judiciário e Ministério Público.	1	2	3	4	5
Órgãos de Controle (CGU, TCU).	1	2	3	4	5

Organizações da sociedade civil (ONGs, associações, movimentos sociais e outras entidades sem fins lucrativos).	1	2	3	4	5
Cidadãos individuais.	1	2	3	4	5
Representantes do setor privado (p. ex.: empresas e grupos empresariais).	1	2	3	4	5
Universidades, instituições de ensino ou Institutos de pesquisa.	1	2	3	4	5
Outros governos de municípios da Região Metropolitana.	1	2	3	4	5
Representantes da Assembleia Metropolitana.	1	2	3	4	5
Representantes do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.	1	2	3	4	5
Representantes da Agência de Desenvolvimento Metropolitano.	1	2	3	4	5
Representantes de consórcios municipais.	1	2	3	4	5
Empresas de consultoria especializadas.	1	2	3	4	5

APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTAS			
Entrevistador:		Cidade:	
Data: ____/____/____	Hora de Início:		Hora de Término:
BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DO ENTREVISTADO			
Nome:	Idade:	Sexo: () F. () M.	Naturalidade:
Escolaridade (formação):		Cargo (desde quando?):	
BLOCO II – O TRABALHO DE COORDENAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA SECRETARIA DIANTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FORMULADAS PELOS GOVERNOS FEDERAIS E ESTADUAIS			
<p>PERGUNTA 1: A secretaria trabalha com políticas públicas, programas, ações ou projetos, de NÍVEL FEDERAL? Quais são as atribuições da secretaria diante destas ações?</p> <p>PERGUNTA 2: A secretaria trabalha com políticas públicas, programas, ações ou projetos, de NÍVEL ESTADUAL, a secretaria trabalha? Quais são as atribuições da secretaria diante destas ações?</p> <p>PERGUNTA 3: Existe alguma política pública, programa, ação ou projeto cuja a implementação é compartilhada entre as três esferas de governo? Se sim, quais são as atribuições da secretaria? Como ocorre a coordenação destas políticas públicas?</p> <p>PERGUNTA 4: Quais são as habilidades e os recursos presentes na Secretaria e que auxiliam os processos de coordenação das políticas públicas entre as esferas de governo?</p>			
BLOCO III – O TRABALHO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS			
<p>PERGUNTA 1: Recentemente, a secretaria é/foi responsável (ou corresponsável) pela criação de alguma política pública, programa, ação ou projeto direcionado ao atendimento das demandas locais da sociedade? Se SIM, quais ações foram criadas?•Se NÃO, por que não foram/são criadas ações? Quais são os fatores limitantes?</p>			
PERCEPÇÃO DO PROBLEMA E SUA APROPRIAÇÃO PELO GOVERNO LOCAL			
<p>PERGUNTA 2: Como foram identificadas as demandas locais para a criação da política pública, programa, ação ou projeto mencionados anteriormente? Quais as informações (ou <i>dados</i>) foram utilizadas para tanto? (<i>Ou, como se tomou conhecimento sobre o problema público que motivou criação da política, programa, ação ou projeto?</i>)</p> <p>PERGUNTA 3: Quais são as habilidades e os recursos presentes na Secretaria e que auxiliam os processos de reconhecimento das demandas (ou <i>problemas</i>) locais?</p>			
FORMULAÇÃO DA PROPOSTA DE ATUAÇÃO			
<p>PERGUNTA 4: Como foram pensadas as soluções para essa demanda (ou <i>problema</i>)? Quais foram os órgãos/entidades (governamentais ou não) que participaram deste processo de proposição de soluções?</p> <p>PERGUNTA 5: Como foi formulada a política pública? (<i>Ou, quais foram os processos para formular as soluções para atender a demanda ou problema identificado?</i>) Quais foram os órgãos/entidades (governamentais ou não) que participaram deste processo de formulação da política pública?</p> <p>PERGUNTA 6: Quais são as habilidades e os recursos presentes na Secretaria e que facilitam os processos de formulação das políticas públicas municipais?</p>			
IMPLEMENTAÇÃO & E MECANISMOS DE AVALIAÇÃO			
<p>PERGUNTA 7: Uma vez formulada a política pública municipal, quais foram/são os agentes (governamentais ou não) responsáveis pela implementação?</p> <p>PERGUNTA 8: Quais são as habilidades e os recursos presentes na Secretaria e que auxiliam o processo de implementação das políticas públicas municipais?</p> <p>PERGUNTA 9: A secretaria realiza o monitoramento e a avaliação das políticas públicas criadas pelo governo local? (<i>Ou quais são os mecanismos de avaliação e monitoramento das políticas públicas locais? Foram criados ou desenvolvidos mecanismos de avaliação e monitoramento para as políticas públicas criadas pelo</i></p>			

governo local?) Se **SIM**, de que forma é realizada (*sistematização, sistemas de informação, bancos de dados, indicadores*)? Quem são os agentes responsáveis? Qual é a periodicidade das avaliações? Quais os tipos de avaliações são realizados (eficiência, eficácia, impacto, qualitativas, quantitativas)? Se **NÃO**, por que não são realizadas avaliações? Quais são os fatores limitantes?

PERGUNTA 10: Quais são as habilidades e os recursos presentes na Secretaria e que auxiliam os processos de avaliação das políticas públicas municipais?

BLOCO IV – O TRABALHO DA SECRETARIA COM OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA

PERGUNTA 1: A secretaria já planejou, formulou ou implementou alguma política pública em conjunto com algum município que compõe a região metropolitana? Se **SIM**, qual política pública? Como se deu esse processo de atuação conjunta? Se **NÃO**, por que?

PERGUNTA 2: A secretaria se relaciona com a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano? Se **SIM**, qual tipo de relacionamento? Se **NÃO**, por que?

PERGUNTA 3: A secretaria já planejou, formulou ou implementou alguma política pública em conjunto com a Agência de Desenvolvimento Metropolitano? Se **SIM**, qual política pública? Como se deu esse processo de atuação conjunta? Se **NÃO**, por que?

PERGUNTA 4: A secretaria já implementou em seu município política pública desenvolvida para e pela Região Metropolitana? Se **SIM**, qual política pública? Como se deu esse processo de implementação? Se **NÃO**, por que?

PERGUNTA 5: Quais são as habilidades e os recursos presentes na Secretaria e que auxiliam as relações de trabalho com os municípios e instâncias deliberativas da Região Metropolitana?

PERGUNTA 6: Existem habilidades e recursos que precisam ser desenvolvidas para melhorar o relacionamento entre os municípios e instâncias deliberativas da Região Metropolitana? Se sim, quais?

BLOCO V – ENTENDIMENTO DE CAPACIDADE

PERGUNTA 1: O que você entende por capacidade?

PERGUNTA 2: Há na secretaria uma preocupação ou uma reflexão com a capacidade?

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

O (a) Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “CAPACIDADES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS DE MUNICÍPIOS EM AMBIENTE METROPOLITANO”, coordenada pela Prof.^a Dr.^a Suely de Fátima Ramos Silveira e pela mestrandia Carolina Gomes Rosado, ambas do Programa de Pós-Graduação em Administração, do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Adiante explicitamos informações sobre a pesquisa.

Objetivos e Justificativa

O objetivo da pesquisa é analisar as influências das “capacidades para as políticas públicas” (*policy capacity*) existentes em três prefeituras da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) na construção de políticas urbanas locais. Ou seja, busca-se identificar as condições locais metropolitanas que permitam expressar estas capacidades e analisar como elas afetam o processo de construção das políticas urbanas.

Os motivos que nos levam a pesquisar este assunto é porque o estudo das “capacidades para as políticas públicas” é um tema de pesquisa recente e que tem despertado interesse dos pesquisadores nacionais e internacionais nos últimos anos. Além disso, há pouca literatura sobre capacidade para as políticas públicas urbanas, especialmente no contexto metropolitano. A ideia também é analisar se o conceito multidimensional da capacidade para políticas urbanas se adéqua à realidade brasileira, especialmente a realidade da RMBH.

Procedimentos Metodológicos

Para a pesquisa adotaremos como técnica de coleta de dados a entrevista, a partir da utilização de um roteiro semiestruturado de perguntas. A entrevista tem a duração média prevista de 45 minutos e terá o áudio gravado, e para isso pedimos sua autorização prévia. Esta conversa foi marcada antecipadamente com os responsáveis pela Secretaria, que autorizaram a realização da pesquisa e disponibilizaram o local para tal.

Riscos e Benefícios

Os riscos oferecidos por essa pesquisa são relacionados a algum constrangimento ou desconforto que eventualmente podem ser gerados diante dos questionamentos da entrevista. Contudo, os pesquisadores se comprometem a explicitar claramente os objetivos da pesquisa e esclarecer quaisquer dúvidas que possam surgir antes, durante e depois da conversa. Ademais, caso o(a) Sr.(a) sinta algum desconforto durante a entrevista, o(a) Sr.(a) poderá interrompê-la a qualquer momento, como também se abster de responder a determinadas questões quando não se sentir confortável, sem a necessidade de explicar o motivo, apenas solicitando aos pesquisadores.

Os benefícios esperados dizem respeito a oportunidade de colocar como horizonte de análise o contexto das atribuições dos agentes locais, bem como as capacidades para atuar frente ao atendimento das demandas sociais e isto permitirá identificar o conjunto de atores, motivações, finalidades, objetos, relações e procedimentos que constituem as políticas urbanas locais, de forma a evidenciar elementos que possam contribuir com a gestão das cidades e com a organização do território.

Garantias e Informações Gerais

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa,

sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Além disso, o(a) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de 05 (cinco) anos após o término da pesquisa, e depois desse tempo serão destruídos.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, no Departamento de Administração e Contabilidade da UFV e a outra será fornecida ao (à) Sr.(a). Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____ e-mail _____, declaro que li e entendi o consentimento, e, me foram dadas as oportunidades para esclarecer minhas dúvidas. Minha participação é inteiramente voluntária, autorizo expressamente os pesquisadores a utilizarem os dados da entrevista que concedi para fins de publicações acadêmicas/científicas. Sendo assim estou ciente do registro das informações fornecidas por mim para esta entrevista para serem usadas sem restrições de prazos, resguardando a confidencialidade dos meus dados pessoais. Declaro ainda que recebi uma cópia do TCLE, e em caso de discordância com relação aos procedimentos da pesquisa, posso buscar o auxílio do Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos da UFV, cujo contato e endereço encontram-se no final deste documento. A presente autorização é fornecida em caráter gratuito, não incorrendo em qualquer custo ou ônus, a qualquer tempo e título.

_____, _____ de _____ de 2019.

assinatura do(a) entrevistado(a):

Assinatura do pesquisador

Contato dos pesquisadores:

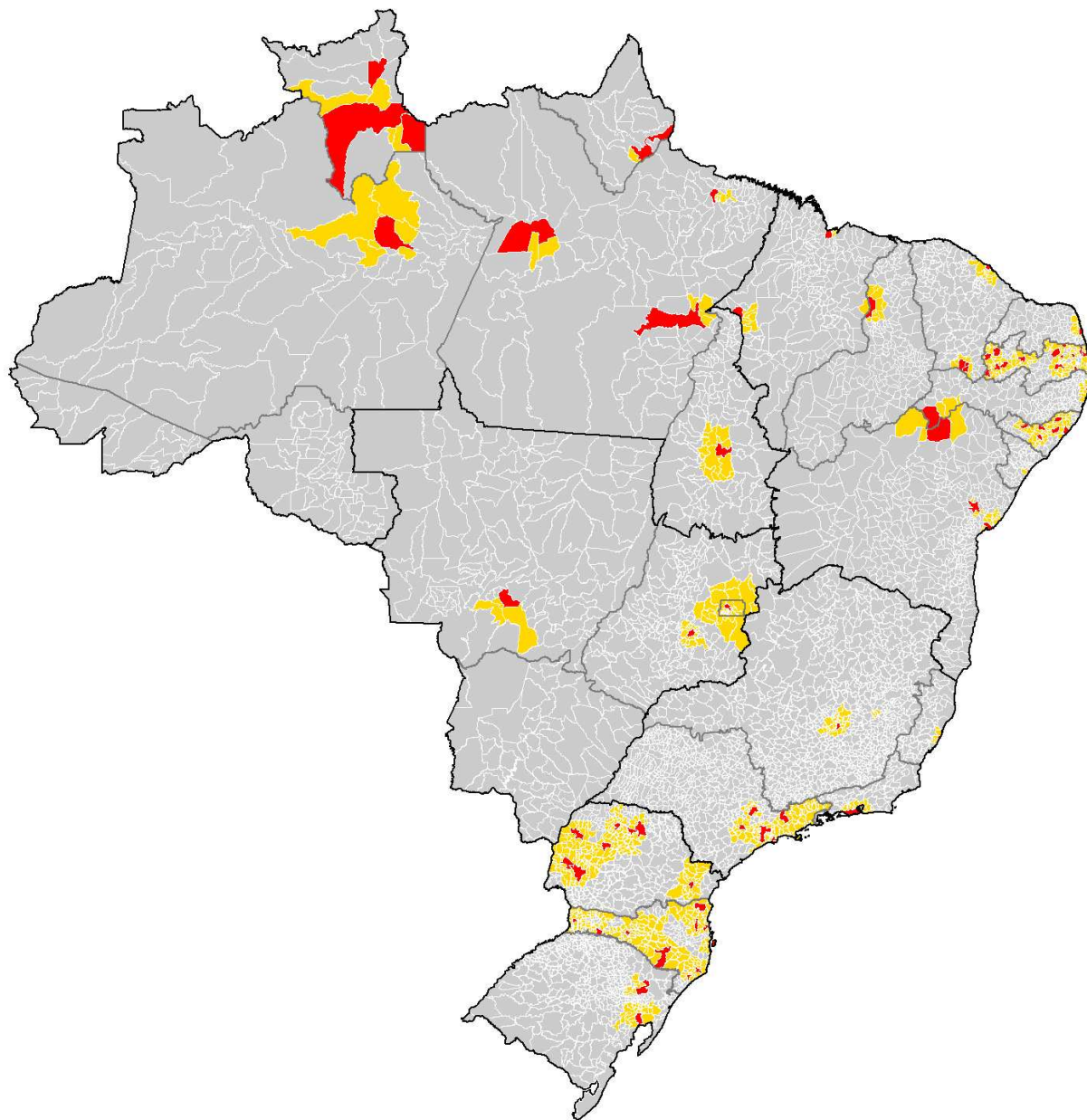
Prof.^a Suely de Fátima Ramos Silveira – Telefone: (31) 3612-7015– sramos@ufv.br

Carolina Gomes Rosado – Telefone: (31) 98842-4990 – carolinagomesrosado@gmail.com

Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Avenida Peter Henry Rolfs, s/n. Campus Universitário – CEP: 36570-900, Viçosa/MG.

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

Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, Universidade Federal de Viçosa (CEP/UFV): Edifício Arthur Bernardes, piso inferior, Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário, CEP: 36570-900, Viçosa/MG |(31)3612-2316 | cep@ufv.br | www.cep.ufv.br

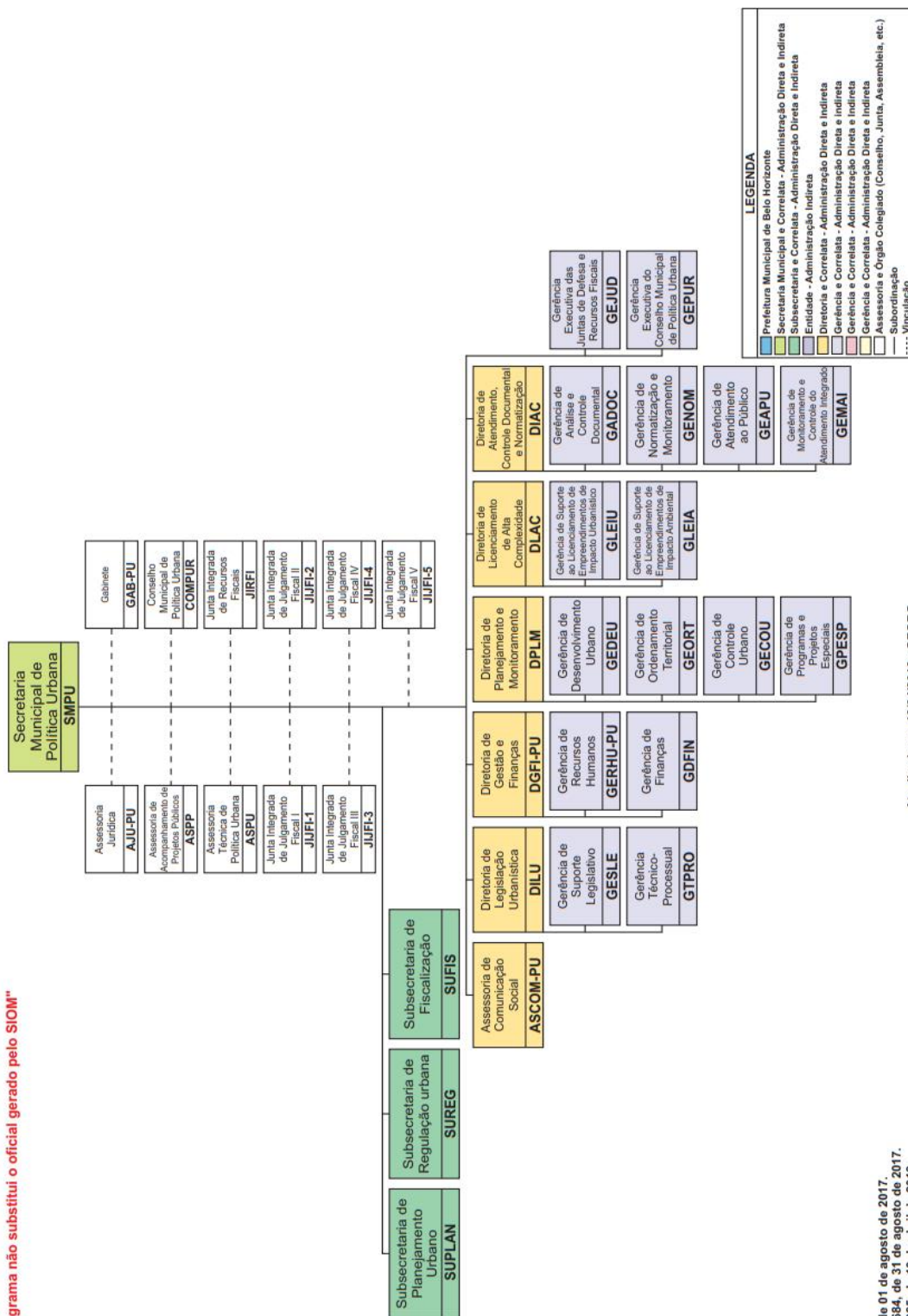
ANEXO A – REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL – 2015

ANEXO B - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA



ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA

Este organograma não substitui o oficial gerado pelo SIOM



Atualizado em 19/04/2018 - GEORG

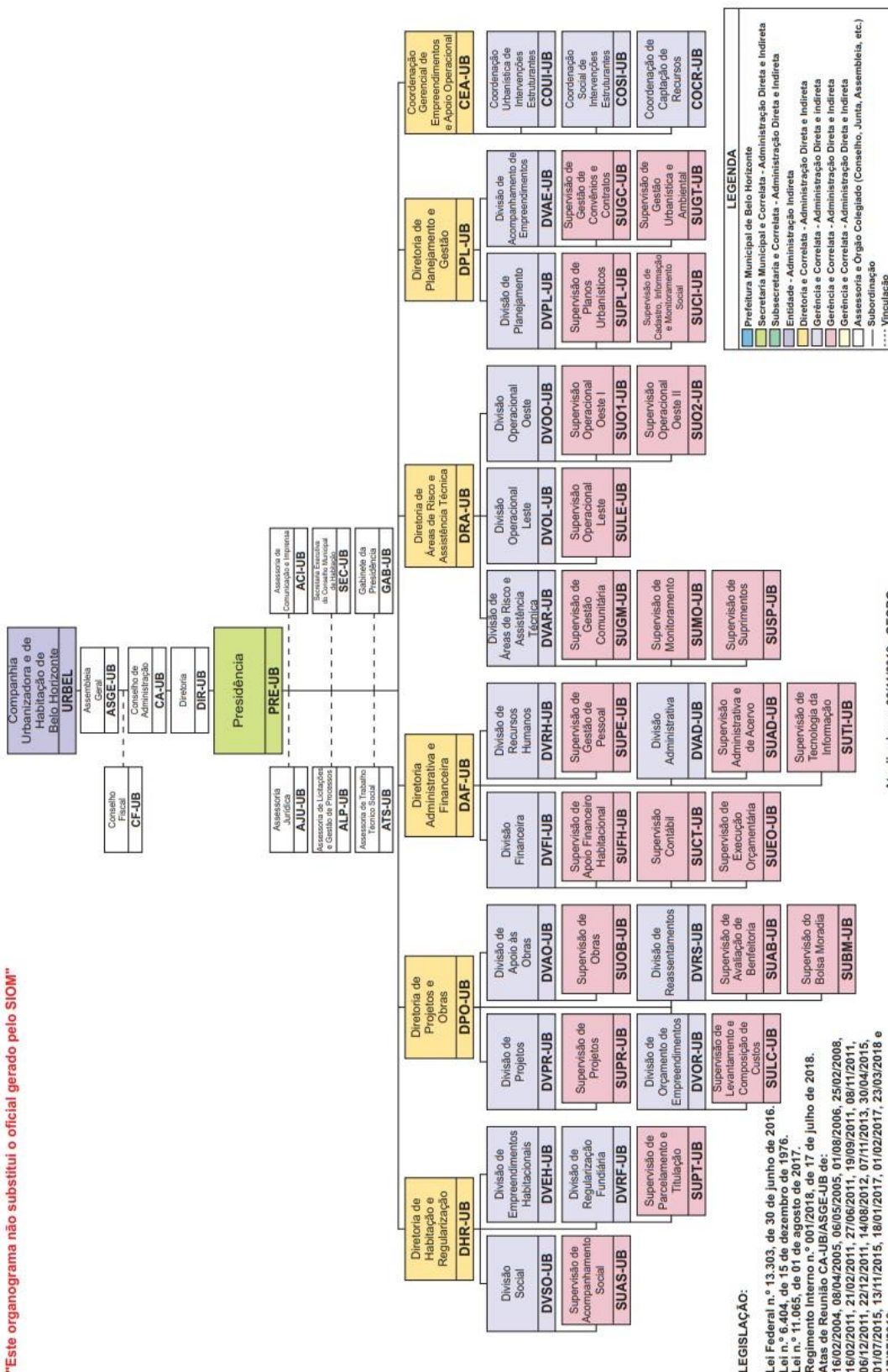
LEGISLAÇÃO:
 Lei n.º 11.065, de 01 de agosto de 2017.
 Decreto n.º 16.684, de 31 de agosto de 2017.
 Decreto n.º 16.885, de 10 de abril de 2018.

ANEXO C - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE



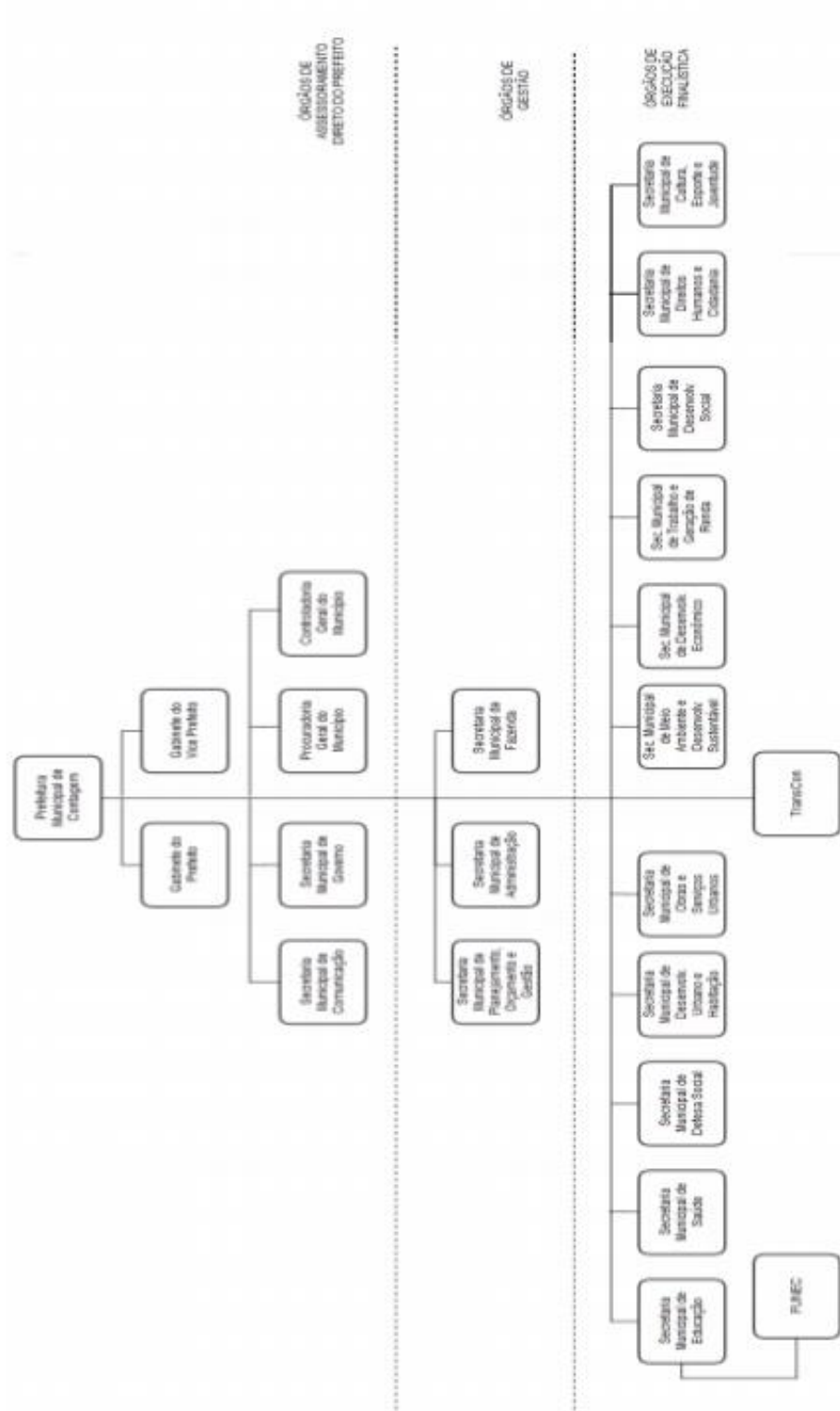
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA COMPANHIA URBANIZADORA E DE HABITAÇÃO DE BELO HORIZONTE

"Este organograma não substitui o oficial gerado pelo SIOM"



LEGISLAÇÃO:
 Lei Federal n.º 13.303, de 30 de junho de 2016.
 Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976.
 Lei n.º 11.065, de 01 de agosto de 2017.
 Regimento Interno n.º 001/2018, de 17 de julho de 2018.
 Atas de Reunião CA-UB/ASGE-UB de:
 16/02/2004, 08/04/2005, 06/05/2005, 01/08/2006, 25/02/2008,
 16/02/2011, 21/02/2011, 27/06/2011, 19/09/2011, 08/11/2011,
 06/12/2011, 22/12/2011, 14/08/2012, 07/11/2013, 30/04/2015,
 01/07/2015, 13/11/2015, 18/01/2017, 01/02/2017, 23/03/2018 e
 17/07/2018.

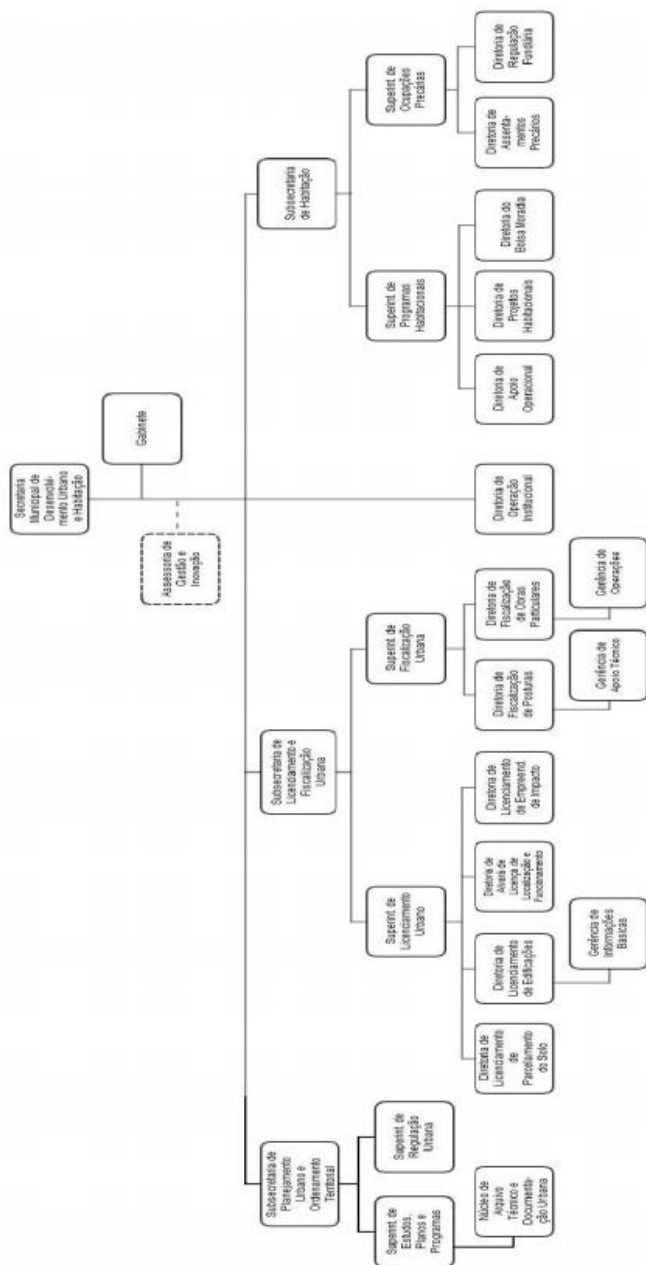
ANEXO D- ORGANOGRAMA PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE CONTAGEM



ANEXO E – ORGANOGRAMA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO – CONTAGEM

ANEXO

ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO



ANEXO F - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS

