

# CAPACIDADES ESTATAIS E AS POLÍTICAS URBANAS: A REALIDADE DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE/MG<sup>1</sup>

Vinicius de Souza Moreira<sup>2</sup>

Suely de Fátima Ramos Silveira<sup>3</sup>

Thiara Contelli Klein<sup>4</sup>

Carolina Gomes Rosado<sup>5</sup>

Este artigo investiga como as capacidades estatais são interpretadas no contexto de atuação das políticas urbanas locais. Para cumprir essa finalidade, optou-se por abranger a realidade de municípios da Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte. A pesquisa empírica envolveu sete municípios que compõem esta RM, com abordagem qualitativa e realização de entrevistas com atores governamentais. Em linhas gerais, notou-se que o aprimoramento das capacidades analíticas possibilita uma leitura mais apurada do território municipal. Foi observado o papel fundamental da coordenação e, conseqüentemente, da necessidade de promover capacidades que permitam a operacionalização do trabalho transversal uma vez que as questões urbanas têm e sofrem influências dos diferentes setores e esferas de poder. E, quando inseridas num contexto metropolitano, as relações políticas requerem atenção especial a fim de que haja condições para o estabelecimento de acordos, os quais possibilitem chegar em soluções para as problemáticas conjuntamente vivenciadas.

**Palavras-chave:** capacidade; políticas públicas; política urbana; região metropolitana.

## STATE CAPACITIES AND URBAN POLICIES: THE REALITY OF MUNICIPALITIES IN THE METROPOLITAN REGION OF BELO HORIZONTE/MG

The article investigates how state capacities are interpreted in the context of action for local urban policies. For this purpose, it was decided to cover the reality of municipalities in the Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH). The empirical research involved seven municipalities that compose the RMBH, using qualitative approach and interviews with government actors. In general terms, it was noticed that the improvement of analytical skills enables a more accurate analysis of the municipal territory. The fundamental role of the coordination was observed as well as, the need to promote capacities that allow the operationalization of transversal work, since urban issues influence and are influenced by different sectors and spheres of power. And, when inserted in a metropolitan context, political relations require special attention so that there are conditions for the establishment of agreements which enable solutions for the problems experienced together.

**Keywords:** capacity; public policy; urban policy; metropolitan region.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp60art3>

2. Professor na Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). *E-mail:* <vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br>.

3. Professora na Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail:* <sramos@ufv.br>.

4. Bacharel em comunicação social na UFV. *E-mail:* <thiara.klein@ufv.br>.

5. Assessora jurídica na Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig). *E-mail:* <carolinagomesrosado@gmail.com>.

## CAPACIDADES ESTATALES Y POLÍTICAS URBANAS: LA REALIDAD DE LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE/MG

El artículo investiga cómo se interpretan las capacidades estatales en el contexto de la acción de las políticas urbanas locales. Para cumplir con este propósito, se decidió cubrir la realidad de los municipios de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). La investigación empírica involucró a siete municipios que integran la RMBH, con un enfoque cualitativo y entrevistas con actores gubernamentales. En términos generales, se observó que la mejora de la capacidad analítica permite una lectura más precisa del territorio municipal. Se observó el papel fundamental de la coordinación y, en consecuencia, de la necesidad de promover capacidades que permitan la operacionalización del trabajo transversal, ya que los temas urbanos tienen y son influenciados por diferentes sectores y esferas de poder. Y, cuando se insertan en un contexto metropolitano, las relaciones políticas requieren una atención especial para que existan condiciones para el establecimiento de acuerdos que permitan llegar a soluciones a los problemas que se viven de manera conjunta.

**Palabras clave:** capacidad; políticas públicas; política urbana; región metropolitana.

**JEL:** R58; Z18.

### 1 INTRODUÇÃO

A *policy capacity*, conceito aqui entendido como capacidade para as políticas públicas, ganhou notoriedade acadêmica em meados dos anos 1990 (Gleeson, Legge e O’neill, 2009) e vem crescendo como tópico de investigação nos últimos anos (Newman, Cherney e Head, 2017). As pesquisas que fazem uso dessa perspectiva buscam, em geral, (re)conhecer a existência das capacidades ou os seus efeitos nos processos relacionados às políticas públicas (Gomide, Pereira e Machado, 2017). A atenção para as capacidades, nesse sentido, adota uma perspectiva multinível ao considerar dimensões individuais, organizacionais e sistêmicas combinadas com as habilidades e os recursos analíticos, operacionais e políticos (Hughes *et al.*, 2015; Jensen, 2019; Mukherjee e Giest, 2019; Saguin, Ramesh e Howlett, 2018; Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

O estudo dessas capacidades<sup>6</sup> é uma abordagem útil à análise das políticas públicas (*policy analysis*). Primeiramente, por fornecer uma lente teórica que possibilita identificar um conjunto de habilidades, competências, recursos e instituições relacionados aos processos de formulação e implementação das políticas. E, conseqüentemente, esse conhecimento pode servir para explicar o grau de êxito de tais processos, sendo a capacidade um fator importante no sucesso final das políticas públicas (Chenboonthai e Watanabe, 2018; Chindarkar, 2017; Peters,

---

6. Não existe uma única ou melhor definição sobre o que é a capacidade estatal (*state capacity*). Na literatura, ela é considerada um conceito que engloba diversas áreas que exprimem o poder de atuação do Estado, por exemplo, a militar (coerção) e a fiscal (arrecadação) (Cingolani, 2013). Nesse sentido, a *policy capacity* foi entendida como um dos componentes da *state capacity* – o poder que o estado tem para formular e implementar políticas públicas. Para fins deste artigo, quando se menciona *capacidades*, faz-se referência à *policy capacity*, isto é, a capacidade para as políticas públicas.

2015; Qian, 2017; Tiernan, 2015; Wellstead e Stedman, 2014). Contudo, esse amplo entendimento sobre a sua importância não tem sido acompanhado por um acordo sobre a sua concepção e medição (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

Segundo Wu, Ramesh e Howlett (2015), as capacidades para as políticas públicas têm papel central nos governos, pois é atribuição estatal formulá-las e implementá-las. Os estados e, portanto, os seus governos, têm poder para isso (Cingolani, 2013). Ademais, essa atribuição pode ser compartilhada com outras partes interessadas, o que não impede que as pesquisas sobre o tema estendam as análises aos diversos atores (governamentais ou não) envolvidos nas discussões e no ambiente político. Neste artigo, em especial, focalizaram-se as capacidades localizadas nas entidades estatais.

Assim, o objetivo desta pesquisa consistiu em identificar como as capacidades estatais são interpretadas no contexto de atuação para as políticas urbanas locais. Para cumprir essa finalidade, optou-se por abranger a realidade de municípios da RM de Belo Horizonte, em Minas Gerais. E, a partir de um quadro geral de categorias sobre capacidades, buscou-se conhecer a forma como são entendidas e experimentadas, tendo em vista a percepção dos atores governamentais associados a entidades do Poder Executivo local e envolvidos com a temática urbana.

A opção pelas políticas urbanas justifica-se pelo processo de urbanização registrado em muitas cidades da América Latina e do Brasil, que gerou significativas consequências espaciais, econômicas e sociais às sociedades. Conforme pontua Maricato (2010, p. 8), “as cidades brasileiras sofreram profundamente o impacto das mudanças ocorridas nas duas últimas décadas do século XX”. A urbanização, em muitas localidades, foi acelerada e desordenada, tendo culminado na existência de grandes cidades, com infraestrutura urbana inadequada (domicílios situados em favelas e assentamentos informais, principalmente devido à ocupação irregular de encostas) e serviços desprovidos de condições básicas em termos de moradias e saneamento básico, marcadas pela desigualdade social, violência e problemas de trânsito e mobilidade (Alvim *et al.*, 2007; Castro, 2010; Maricato, 2010), situações que se acentuam e são mais evidentes nas regiões metropolitanas (RMs).

No Brasil, “as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e são instituídas por lei complementar estadual, (...) visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (IBGE, 2020). A respeito desta integração, McGee (2010, p. 39) argumenta que os “desafios de se criar uma sociedade urbana mais inclusiva são muito maiores no Brasil” porque “os fluxos integrantes estão muito mais truncados nos espaços urbanos, agravando os problemas das classes urbanas desfavorecidas, particularmente os relacionados ao acesso a serviços sociais, habitação e emprego”. Castro (2010),

em complemento, indica que a governança metropolitana está evoluindo no país, mesmo com os complexos desafios que enfrentam o emprego de esforços colaborativos entre os municípios. Ribeiro e Santos Júnior (2010) reconhecem a importância demográfica, econômica, política e social das metrópoles nacionais, mas atentam para um quadro de fragmentação institucional, o que requer melhorias na gestão pública das áreas metropolitanas.

Preocupado com essas questões, McGee (2010, p. 39) traz importante reflexão sobre a necessidade de “melhorar a capacidade e os recursos humanos em todos os níveis das sociedades urbanas brasileiras (governos, setor privado e sociedade civil)”. Nessa direção, Filgueiras e Andrade (2010, p. 121) defendem que “para promover a inclusão social, os governos dos municípios [metropolitanos] precisam consolidar capacidades institucionais relacionadas aos âmbitos político, programático e operacional”. Finalizando, “não se trata de incrementar apenas a capacidade de se implantarem políticas de governança colaborativa, tais como os consórcios públicos”, sendo essencial traçar “as prioridades estratégicas para tornar as cidades habitáveis, sustentáveis, economicamente produtivas e socialmente inclusivas. O maior desafio é a construção de uma ‘cultura de cooperação’ nas regiões metropolitanas” (McGee, 2010, p. 39).

É pretensão muito ampla pesquisar todas as dimensões que envolvem as políticas públicas no ambiente metropolitano. Assim, optou-se pela investigação das capacidades somente no nível organizacional, concentrando-se nas entidades da burocracia estatal (Peters, 2015). Ademais, em termos teóricos, este artigo tem o potencial de proporcionar mais entendimento sobre como os agentes estatais percebem esse fenômeno (Wu, Ramesh e Howlett, 2015), o que possibilita conectar a literatura de políticas públicas, de políticas urbanas e da *policy capacity*. Além disso, amplia-se o debate sobre as capacidades em nível subnacional e em áreas específicas de políticas públicas (Scartascini e Tommasi, 2014). Em termos práticos, o exercício de reflexão sobre o entendimento do conceito oferece subsídios aos formuladores de políticas para avaliar as suas próprias capacidades e das instituições que fazem parte.

Este artigo é constituído de mais cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, apresenta-se a base conceitual sobre as capacidades para as políticas públicas; adiante, na seção 3, aborda-se o entendimento geral de políticas urbanas; na seção 4, são expostos os procedimentos e as técnicas metodológicas empregadas para a realização da pesquisa empírica; na seção 5, apresentam-se os resultados da investigação; e, ao fim, na seção 6, são exibidas as considerações e conclusões gerais.

## 2 AS CAPACIDADES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das capacidades estatais é uma vertente de pesquisa que foi inicialmente associada à formação do Estado e ao desenvolvimento econômico (Cingolani, 2013; Gomide, Pereira e Machado, 2017), com pesquisas realizadas entre 1970 e 1990. A partir de meados da década de 1990, registra-se nessa literatura o olhar a uma específica função do Estado: a formulação e a implementação de políticas públicas. Com isso, emerge a ideia de *state policy capacity* (Painter e Pierre, 2005), ou seja, a capacidade do Estado para as políticas públicas (Gomide, Pereira e Machado, 2017).

Nessa tendência, Wu, Ramesh e Howlett (2015) construíram um modelo conceitual para assimilar as competências e habilidades específicas, importantes no *policy making*, e trabalharam com o conceito de *policy capacity*. Consequentemente, a base teórico-operacional da pesquisa fundamentou-se no *framework* denominado pelos autores como um *nested model of policy capacity*, representado por três habilidades (analítica, operacional e política) combinadas em três níveis de recursos (individual, organizacional e sistêmico) (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

Ao compilar um conjunto de pesquisas destinadas a averiguar as capacidades, os referidos autores evidenciam que a “*policy capacity* é um dos mais fundamentais conceitos em políticas públicas” (Wu, Ramesh e Howlett, 2015, p. 165) e, por isso, tanto o estudo quanto a aplicação podem trazer contributos para a exploração dos objetos deste campo amplo de investigação que é a *policy science*.

Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) alertam que inexiste uma conceituação única sobre as capacidades estatais. Contudo, ainda de acordo com os autores, entre as definições difundidas na literatura, há aquelas que “dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado”. Assim, a acepção geral de *policy capacity* trazida por Wu, Ramesh e Howlett (2015), inspirada nos trabalhos de Painter e Pierre (2005), Gleeson, Legge e O’Neill (2009) e Gleeson *et al.* (2011), refere-se a um conjunto de habilidades e níveis de recursos específicos e necessários para a execução de funções relacionadas aos processos que envolvem as políticas públicas.

Ao demarcar o entendimento sobre a terminologia, Wu, Ramesh e Howlett (2015) propuseram um modelo conceitual derivado de publicações que adotaram as capacidades como tema central. Os textos analisados estudaram níveis específicos de recursos e microprocessos (individual, organizacional ou sistêmico) agregando-os a uma habilidade e competência geral (analítica, operacional ou política). Assim, o modelo dos citados autores resulta da combinação das habilidades e competências nos três níveis de recursos, gerando nove tipos de capacidade, conforme ilustrado na figura 1.

FIGURA 1

**Modelo das capacidades para as políticas públicas (*policy capacity*)**

Fonte: Wu, Ramesh e Howlett (2015).  
Elaboração dos autores.

Interessante notar que a construção da figura 1 considerou os preceitos de Wu, Ramesh e Howlett (2015) de que as capacidades são inter-relacionadas (*nested model*): recursos de nível sistêmico afetam os organizacionais e vice-versa, assim como os recursos organizacionais e de nível individual interagem da mesma maneira, formando um fenômeno multidimensional. Por isso a ideia de uma imagem em formato de semiarco, cujo núcleo é a *policy capacity* e sua concepção requer a integração das três habilidades em seus respectivos níveis. E, a título de significação, apresenta-se a definição dos nove tipos de capacidade, conforme descritos no quadro 1.

QUADRO 1

**Combinação entre habilidades e nível de recursos**

Nível x habilidades	Individual	Organizacional	Sistêmica
Capacidade analítica	Envolve a habilidade dos indivíduos de absorverem e processarem a informações de interesse para as políticas públicas.	Existência de equipamentos e processos para coleta e análise de dados e o comprometimento organizacional com a tomada de decisão baseada em evidências.	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.
Capacidade operacional	Habilidade dos indivíduos para desempenharem funções gerenciais-chave, como liderança, coordenação/control e tomada de decisão.	Organização interna das agências públicas e do ambiente político-institucional, bem como o relacionamento das agências com instituições, atores legislativos, executivos e servidores públicos.	Competência para a coordenação dos esforços dentro e fora do governo para tratar de problemas coletivos.
Capacidade política	Abrange o conhecimento e a experiência política dos atores.	Desenvolvimento de relacionamentos de aprendizado com os parceiros de governo e com o público.	Constitui o ambiente que enquadra todas as atividades governamentais e é delimitada pelo nível de confiança nas esferas política, social e econômica da ação política.

Fonte: Wu, Ramesh e Howlett (2015).

Os proponentes do modelo traçaram observações importantes sobre a utilidade do *framework*, como o fato de o quadro conceitual não ser restrito a uma função particular ou estágio no processo político (isto é, se aplica à agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas). Além disso, a proposta não se aplica exclusivamente ao agente governamental, uma vez que uma ampla variedade de organizações, como partidos políticos, organizações não governamentais (ONGs), organizações privadas, organizações internacionais, assim como as diversas agências governamentais, estão envolvidas nos processos das políticas públicas e, por isso, suas capacidades afetam a própria capacidade de atuação do governo (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

Estudos sobre a *policy capacity* e que adotaram essa perspectiva multinível têm sido recorrentes na comunidade científica internacional, seja explorando um único ou diversos níveis e habilidades.

Qian (2017), ao ilustrar como e em que medida um experimento local poderia ser útil na construção de *policy capacity* e na melhoria do *design* de políticas, analisou um projeto-piloto de integração urbano-rural em Chongqing (China). Chenboonthai e Watanabe (2018) examinaram as capacidades nos níveis organizacional e sistêmico das organizações governamentais envolvidas no desenvolvimento da política energética com fontes alternativas (resíduos sólidos), na Tailândia. Chindarkar (2017) analisou a *policy capacity* durante a formulação e a implementação de um projeto de eletrificação rural, na Índia. Bloemen, Van Der Steen e Van Der Wal (2019) pesquisaram como os diversos atores envolvidos (dentro e fora do governo) projetam as capacidades analítica, operacional e política para lidar com a incerteza e a complexidade inerentes à política de mudança climática na Holanda. E, no Brasil, Macedo, Viana e Nascimento (2019) investigaram as fontes de evidências empregadas pelos burocratas do serviço civil da administração pública federal do país no processo de produção das políticas públicas e, com isso, exploraram o rol das capacidades analíticas.

Uma vez construído o entendimento da *policy capacity*, esta pesquisa ateu-se à capacidade no nível organizacional, pois a ênfase foi dada às secretarias do Poder Executivo local que lidam diretamente com a temática urbana. Exploraram-se as três competências que se associam às organizações sob análise (analítica, operacional e política). Conforme sugerem Wu, Ramesh e Howlett (2015), no nível organizacional, variáveis-chave dizem respeito à disponibilidade e à eficácia da infraestrutura de informação, dos sistemas de gestão de recursos humanos e financeiros, apoio político, além da coordenação dos esforços governamentais e não governamentais no desenvolvimento de relacionamentos de aprendizado com os parceiros.

A próxima seção apresenta a conceituação de política urbana adotada nesta pesquisa, formando a base complementar às capacidades.

### 3 POLÍTICAS URBANAS E O AMBIENTE METROPOLITANO

A política urbana está intimamente relacionada ao conjunto de diretrizes para ordenamento e planejamento das áreas urbanas. 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. Nessa perspectiva, a política urbana se trata da reunião de regras e procedimentos que os governos seguem para o controle do território, para levantar e investir recursos públicos, bem como fornecer serviços com o objetivo de melhorar o bem-estar coletivo dos residentes da área urbana (Choguill e Choguill, 2008). A atuação ocorre nos denominados “setores urbanos”: habitação; infraestrutura; meio ambiente; emprego; saúde e transporte (*op. cit.*, 2008).

Alvim, Castro e Zioni (2010, p. 15) coadunam com a ideia de “setores urbanos” e acrescentam outras áreas de atuação do Estado naquilo que denominaram “políticas de desenvolvimento urbano”: assistência social; abastecimento; esportes, lazer e cultura; saneamento básico; arrecadação e finanças; segurança e parcelamento, uso e ocupação do solo. Com base nessa multiplicidade de áreas que podem ser alvo da formulação e implementação de políticas urbanas, elas

correspondem ao conjunto das políticas públicas e das ações do poder público sobre processos urbanos. Implicam, portanto, um conjunto de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que orientam a ação do poder público em relação a um conjunto de relações, necessidades ou demandas sociais, expresso ou latente nos aglomerados urbanos (Alvim, Castro e Zioni, 2010, p. 13).

A política urbana é centrada nos processos de produção, reprodução, transformação do ambiente construído, incluindo as infraestruturas e estruturas físicas, os serviços e equipamentos urbanos não podendo separar deste amplo sistema as práticas sociais que fazem parte das interações (Alvim *et al.*, 2007). Cabe destacar que os conceitos são construções sociais advindas das condições específicas de uma realidade e, como tal, apresentaram distinções de país para país.

Desse modo, entende-se que a política urbana consolida as decisões tomadas, em determinado momento, a respeito da configuração do espaço urbano. Quando inseridas num contexto metropolitano, as fronteiras municipais acabam se encontrando e os problemas se tornam ainda mais complexos e entrelaçados. Por isso, as decisões precisam ser discutidas e pensadas conjuntamente com os diversos agentes envolvidos. 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, Teixeira e Clemente, 2009, p. 455).

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 cujas escalas assumem significativas magnitudes. Ocorre que a RM não é dotada de personalidade jurídica, e as suas decisões não obrigam seus integrantes, sobretudo em função da autonomia municipal. Assim, a coordenação dos municípios metropolitanos é feita de maneira voluntária e negociada, sendo os convênios e consórcios os principais meios de formalização dessa coordenação (Santos, Fernandes e Teixeira, 2013).

Após delineamento da perspectiva conceitual, a próxima seção apresenta a abordagem metodológica empregada na pesquisa empírica.

#### 4 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A pesquisa desenvolvida neste artigo conectou a base teórica sobre capacidades ao contexto das políticas urbanas. O recorte territorial abrangeu municípios pertencentes à RM de Belo Horizonte (Minas Gerais, Brasil), a partir de uma perspectiva qualitativa<sup>7</sup> e descritiva (Godoy, 1995), tendo por base o levantamento de dados primários com informantes-chave governamentais, abordados por meio de entrevistas com roteiros semiestruturados.

A RM de Belo Horizonte, conforme informações do Portal Plano Metropolitanano RMBH,<sup>8</sup> foi instituída em 1973 pela Lei Complementar (LC) nº 14. A configuração atual conta com 34 municípios.<sup>9</sup> A partir de 2006, foram definidos como órgãos de gestão da RM de Belo Horizonte a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitanano (ambos em 2007) e como órgão de suporte técnico e de planejamento a Agência de Desenvolvimento Metropolitanano (em 2009). Ainda segundo o portal, foram definidos os instrumentos de gestão metropolitana: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM de Belo Horizonte (para o eixo de planejamento) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitanano – FDM (correspondente ao eixo financeiro).

Considerando a composição das RMs brasileiras em 31 de dezembro de 2018, segundo levantamento do IBGE (2019), a RM de Belo Horizonte é a terceira mais populosa do país (com 6 milhões de habitantes), ficando atrás apenas das RMs de São Paulo e do Rio de Janeiro, com 21,7 milhões e 12,8 milhões de habitantes, respectivamente.

---

7. Outros estudos sobre a *policy capacity* também adotaram perspectivas metodológicas semelhantes as desta pesquisa, com ênfase na abordagem qualitativa e realização de entrevistas (Fraussen e Halpin, 2017; Gleeson *et al.*, 2011; Gleeson, Legge e O'neil, 2009; Jensen, 2019).

8. O portal Plano Metropolitanano RMBH é uma iniciativa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e do campo de pesquisa e extensão vinculado ao planejamento metropolitanano.

9. São eles (em ordem alfabética): Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas, Vespasiano.

Como amostragem, o estudo empírico abarcou sete municípios da RM de Belo Horizonte: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Esmeraldas, Lagoa Santa, Nova Lima e Ribeirão das Neves. Características gerais sobre estas localidades são apresentadas na tabela 1 e, na figura 2, ilustra-se a localização geográfica nos territórios nacional e estadual.

**TABELA 1**  
**Características dos municípios da RM de Belo Horizonte em relação ao estado de Minas Gerais**

Unidade <sup>1</sup>	População (habitantes)	Taxa de urbanização (%)	Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	Renda <i>per capita</i> (R\$)	IDHM <sup>2</sup>
Belo Horizonte	2.375.151	100,00	7.167,00	1.497,29	0,810
Betim	378.089	99,27	1.102,80	660,56	0,749
Contagem	603.442	99,66	3.090,33	824,30	0,756
Esmeraldas	60.271	93,27	66,20	452,62	0,671
Lagoa Santa	52.520	93,20	229,08	1.089,96	0,777
Nova Lima	80.998	97,82	188,73	1.731,84	0,813
Ribeirão das Neves	296.317	99,27	1.905,07	479,77	0,684
Minas Gerais	19.597.330	85,29	33,41	1.322,00	0,731

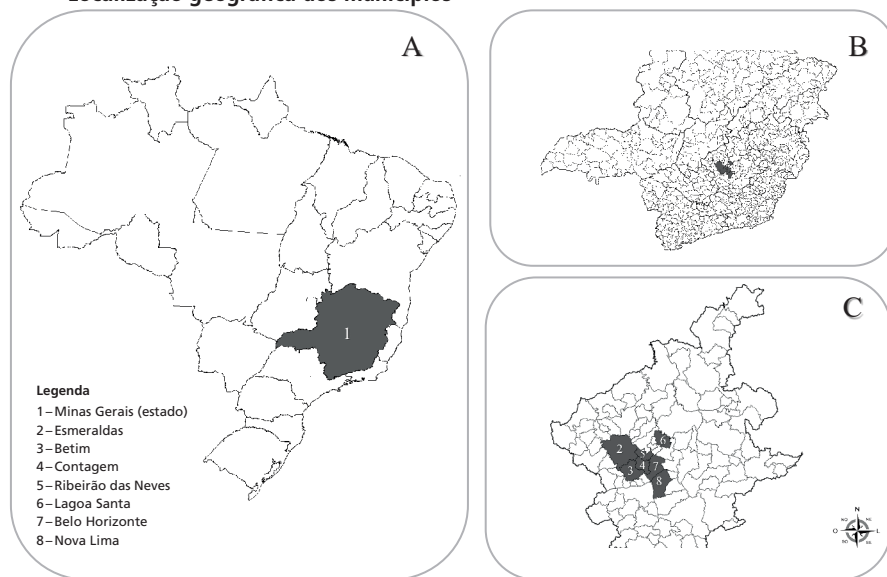
Fontes: IBGE Cidades (2017) e Atlas PNUD (2010).

Notas: <sup>1</sup> Dados segundo o último levantamento censitário do país (2010).

<sup>2</sup> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Nota-se que os municípios que compuseram a amostra representam um conjunto com diferentes características demográficas e socioeconômicas, o que torna o contexto para as políticas urbanas ainda mais complexo. Os resultados para o IDHM, em especial, os classificam em médio desenvolvimento humano (Ribeirão das Neves e Esmeraldas); alto desenvolvimento humano (Contagem, Betim e Lagoa Santa); e muito alto desenvolvimento humano (Belo Horizonte e Nova Lima).

FIGURA 2  
Localização geográfica dos municípios



Fonte: *Software TabWin*.  
Elaboração dos autores.

A coleta dos dados primários ocorreu por intermédio das entrevistas com roteiro semiestruturado. A técnica permite que os entrevistadores sigam um roteiro previamente elaborado, mas possibilita, no decorrer da abordagem, a incorporação de elementos que emergirem conforme o desenvolvimento da conversa.

Nessa perspectiva, ao tomar o setor da política urbana como foco da investigação, a intenção foi extrair o sentido dado por diferentes atores governamentais de distintas localidades a seus atos e ações. Em outras palavras, a entrevista possibilitou conhecer as distintas percepções dos sujeitos sobre as capacidades e as formas como esse fenômeno multidimensional se manifestam no cotidiano do trabalho para a política urbana em nível local.

Desse modo, foram entrevistados vinte representantes dos governos municipais, todos associados às secretarias que lidam com a temática urbana (quadro 2). A estratégia de coleta, baseada na acessibilidade, permitiu a formação de um *corpus* textual devido às experiências relatadas pelos agentes municipais. Importante destacar que a finalidade da pesquisa não foi a comparação entre os municípios, mas sim reunir elementos que permitissem relacionar as capacidades ao setor de política pública aqui estudado. As substanciais diferenças entre as localidades, em termos demográficos, políticos, econômicos e sociais, reverberam nas próprias capacidades, e a realização de um estudo comparado requer uma abordagem metodológica apropriada a isso.

QUADRO 2  
Descrição das secretarias abordadas em cada município

Município	Secretaria(s)	Designação no texto
Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Política Urbana; e</li> <li>Gabinete do Prefeito.</li> </ul>	E <sub>1</sub> a E <sub>20</sub>
Betim	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Finanças, Planejamento e Gestão Secretaria de Infraestrutura.</li> </ul>	
Contagem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.</li> </ul>	
Esmeraldas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Obras.</li> </ul>	
Lagoa Santa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Desenvolvimento Urbano.</li> </ul>	E <sub>1</sub> a E <sub>20</sub>
Nova Lima	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano; e</li> <li>Secretaria de Meio Ambiente.</li> </ul>	
Ribeirão das Neves	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Planejamento e Urbanismo; e</li> <li>Secretaria de Meio Ambiente e Obras.</li> </ul>	

Elaboração dos autores.

Para manter o sigilo dos entrevistados, além de adotar uma nomenclatura para designação ao longo do texto, não foram associadas às características do perfil a cada indivíduo abordado.<sup>10</sup> Com isso, o conjunto de informantes apresentou média de idade de 45 anos, (30 o mínimo e o máximo de 62), a maioria do sexo masculino (70%) e todos com ensino superior, em áreas como arquitetura e urbanismo, engenharia civil, direito e administração. Havia sujeitos ocupantes de cargos de direção, políticos, de gestão, como também servidores de carreira.

Sobre a apreciação dos dados, empregou-se a análise de conteúdo (AC), procedimento de categorização de dados textuais em grupos de entidades semelhantes, ou categorias conceituais, para identificar padrões consistentes e relacionamentos entre variáveis ou temas (Heidi, 2008). O guia operacional da AC teve como base as etapas sugeridas por Bardin (2011), conforme segue.

- 1) *Pré-análise*: “a fase de organização propriamente dita” na qual, inicialmente, fez-se a leitura e a seleção dos documentos que, nesse caso, representam o conjunto de entrevistas gravadas e transcritas na íntegra. Todo esse processo permitiu a reprodução exata dos depoimentos e foi fundamental para “tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais” e, assim, construir o *corpus* de análise (Bardin, 2011, p. 125).
- 2) *Exploração*: consiste na “administração das técnicas no *corpus*” (*op.cit.*, p. 132), sendo que para esta pesquisa foram aplicadas as de codificação e categorização. A codificação teve o *tema* como unidade de registro, isto é, partes do *corpus* foram recortadas segundo critérios estabelecidos à luz da teoria (Bardin, 2011). A partir disso, em razão das características comuns

10. Ressalta-se que a pesquisa foi apreciada e aprovada pelo Comitê de Ética da instituição de ensino superior que os autores se encontram filiados. Com isso, a participação dos sujeitos foi formalizada junto ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

dos elementos textuais (isto é, critério semântico, categorias temáticas), as unidades de registro foram agrupadas conforme a categoria estabelecida *a priori* com base no modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2015). Assim, a título de exemplificação, todos os temas que se relacionaram à “disponibilidade de indivíduos com habilidades analíticas” foram agrupados sob o título conceitual *capacidade analítica*. No quadro 3, explica-se detalhadamente cada item analisado, bem como o contexto de aplicação.

QUADRO 3  
Categorias analíticas

Categoria	Subcategoria	Descrição e variáveis	Contextos de aplicação
Capacidade em nível organizacional (Wu, Ramesh e Howlett, 2015)	Analítica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de indivíduos com habilidades analíticas;</li> <li>• Existência de equipamentos e processos para coleta e análise de dados e o comprometimento organizacional com a tomada de decisão baseada em evidências.</li> </ul>	<p>1) Trabalho de coordenação e implementação das secretarias municipais diante das políticas públicas formuladas pelos governos federais e estaduais para identificar o papel da secretaria diante das políticas públicas, dos programas, das ações ou dos projetos de outros entes e que são executados no município.</p> <p>2) Trabalho de construção das políticas públicas locais, ou seja: averiguar como ocorre a elaboração de políticas públicas locais (a forma como os problemas são percebidos; o desenrolar da formulação, a implementação e coordenação dos processos; e os mecanismos disponíveis ou desenvolvidos para monitorar e avaliar as ações).</p> <p>3) Trabalho da secretaria com os municípios da RM, para compreender a elaboração e/ou implementação de políticas públicas em conjunto com os municípios da RM de Belo Horizonte.</p>
	Operacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação intra e interorganizacionais;</li> <li>• Articulação com os demais poderes e órgãos de controle.</li> </ul>	
	Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios;</li> <li>• Interface entre os municípios da RM de Belo Horizonte.</li> </ul>	

Elaboração dos autores.

- 3) Por fim, procedeu-se ao *tratamento dos resultados* e a *interpretação*, trazendo a reflexão embasada nas fontes empíricas, de modo a estabelecer as conexões entre a realidade e o aporte teórico. A esse respeito, importa comentar que foi adotada a *abordagem não quantitativa*, haja vista que “o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a inferência (...) ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem etc!), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (Bardin, 2011, p. 146).

Após descrição da abordagem metodológica e da estratégia da pesquisa, a próxima seção apresenta e discute os resultados obtidos a partir da investigação.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

As subseções de apresentação e discussão dos resultados seguem a ordem das subcategorias estabelecidas no quadro 3, iniciando-se com a capacidade analítica, depois a operacional e, ao fim, a política.

### 5.1 Capacidade analítica organizacional

A primeira variável explorada na subcategoria foi a disponibilidade de indivíduos com habilidades analíticas, ou seja, um conjunto de trabalhadores com competências para “enquadrar problemas; avaliar evidências de pesquisa; avaliar opções políticas; prever consequências prováveis e avaliar os riscos” (Gleeson *et al.*, 2011, p. 241).

Foi constatada a multidisciplinaridade dos cargos e das funções que atuam nas políticas urbanas locais. São demandados profissionais nas áreas de direito, arquitetura e urbanismo, geografia, engenharia civil, administração e serviço social, na maioria dos casos. Contudo, uma observação importante foi pontuada: muitas vezes esses profissionais, que são formados em suas ciências com uma visão ampla da sociedade, ao adentrarem no serviço público, precisam, além de conectar-se a uma realidade particular, aprenderem uma série de questões específicas inerentes ao trabalho para as políticas públicas.

A respeito disso, comenta  $E_1$  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 a parte relacionada aos atos normativos, continua o entrevistado, “depende do corpo técnico que tenha familiaridade com a área do direito, obviamente, mas que tenha um trabalho, já tem uma certa experiência com relação à legislação urbana de forma geral” ( $E_1$ ). A legislação urbanística, nesse sentido, é “muito específica” e “poucas pessoas veem isso dentro da faculdade e a legislação do município também tem as suas especificidades” ( $E_1$ ). Logo, o entrevistado  $E_1$  finaliza: “Então primeiro a construção desse corpo que é super importante”.

A explanação de  $E_1$  ressalta a necessidade de o conhecimento técnico ser aplicado ao campo da política pública o que, para isso, requer a construção das capacidades para a melhor atuação do corpo técnico. Essa etapa é essencial, pois essas pessoas irão formar as equipes (co)rresponsáveis pela elaboração da legislação urbana, “uma teia invisível e silenciosa [que] se estende sobre o território da cidade” e, além de “definir formas de apropriação do espaço (...) atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder” (Rolnik, 1999, p. 1).

Para o equilíbrio das atividades, destaca-se o tempo de experiência como fator essencial, devido à rotatividade de servidores e, por vezes, a convivência de indivíduos com diferentes trajetórias. Quanto a isso,  $E_3$  menciona que o “acúmulo de décadas em debates nacionais e internacionais no que diz respeito às questões urbanísticas” faz do corpo técnico cada vez mais capaz de executar seu trabalho. As palavras de  $E_1$  mostram que: “Nós temos gente que trabalha há bastante tempo aqui e eu acho que se não fosse assim a gente teria bastante dificuldades”. São esses servidores mais experientes que possuem e repassam as habilidades para a pesquisa, a elaboração, a consultoria, a avaliação e o gerenciamento de projetos, evidenciando

que a capacidade é resultado das ações dos principais atores políticos ao longo do tempo (Scartascini e Tommasi, 2014).

A oferta de pessoal qualificado e o adequado *mix* de habilidades nas unidades e equipes são amplamente reconhecidos como elementos significativos da capacidade para as políticas públicas (Gleeson *et al.*, 2011; Wellstead, Stedman e Howlett, 2011; Wu, Ramesh e Howlett, 2015). No contexto pesquisado, entrevistados de diferentes localidades ( $E_2$ ,  $E_3$  e  $E_6$ ) argumentaram sobre a existência de um corpo técnico altamente qualificado para desempenhar suas funções, com integrantes oriundos, inclusive, da Fundação João Pinheiro (FJP).<sup>11</sup> Todavia, foi demonstrada preocupação com o aspecto quantitativo, haja vista a indicação da carência de recursos humanos. Ao comentar sobre essa situação,  $E_1$  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 de profissionais é um exemplo da dificuldade no equilíbrio entre oferta e demanda de capacidades analíticas para desempenhar as funções de análise de políticas públicas nos governos de modo geral (Howlett, 2015).

Ao se falar sobre os indivíduos, outra situação reforçada nas entrevistas foi a importância do servidor de carreira que ocupa cargos comissionados e/ou de direção. Tais cargos detêm posições estratégicas nos governos e quando os servidores da burocracia os ocupam, isso “auxilia a coordenação das atividades, pois eles já conhecem os processos” ( $E_2$ ) e mesmo diante das mudanças de gestão, esses funcionários permanecerão nas instituições, evitando assim quebras ou descontinuidades nas ações ( $E_2$  e  $E_6$ ). Esses comentários mostram, claramente, os recursos pelos quais as burocracias dispõem para a formulação e implementação das políticas públicas, sendo eles: a *expertise*, o domínio dos processos e a estabilidade (Peters, 2015). A *expertise* tem a ver com o “conhecimento técnico real do domínio de política dentro do qual eles trabalham”. 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).

A segunda variável explorada nesta subcategoria foi a existência de equipamentos e processos para a coleta e análise de dados que refletem a “capacidade de gerar informações e evidências para a análise de problemas e para o desenvolvimento e

---

11. Essa fundação, com sede em Belo Horizonte/MG, por meio da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, é uma instituição de ensino superior que oferece o curso de graduação em administração pública, cursos de capacitação, especialização *lato sensu* e mestrado acadêmico em administração pública (FJP, 2019).

a avaliação de opções de políticas” (Gleeson *et al.*, 2011, p. 241). Quanto a isso, observaram-se situações municipais ora com limitações (ausência de instrumentos e aplicações), ora com avanços significativos em termos de tecnologia da informação e comunicação – TICs (dados abertos, equipes de geoprocessamento, por exemplo). Mas, independentemente dos níveis, reconhece-se o quão fundamental é a utilização de dados, “porque sem isso o município não consegue trabalhar” (E<sub>1</sub>). Identifica-se, portanto, o comprometimento organizacional com a tomada de decisão baseada em evidências (Howlett e Ramesh, 2016), o que se mostrou mais possível em determinadas localidades em detrimento de outras. Em municípios com menores índices de desenvolvimento socioeconômico e porte populacional reduzido, isso acaba sendo, muitas vezes, terceirizado.

A respeito dessas assimetrias, Howlett (2015) indica que isso é comum em vários outros países. Segundo o 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 desfrutem de circunstâncias mais ou menos favoráveis, que permitem a prática de técnicas analíticas sofisticadas, enquanto outros raramente utilizam essas técnicas devido a vários fatores, como seus ambientes de trabalho e ausência de treinamento (Howlett, 2015).

Observou-se, nesse sentido, que a capacidade analítica das organizações se relaciona às habilidades individuais dos profissionais e aos recursos analíticos à sua disposição, sendo os dados e as informações fontes fundamentais para a realização do trabalho das políticas públicas (Howlett, 2015).

## 5.2 Capacidade operacional organizacional

Nesta subcategoria, a primeira variável discutida é a coordenação intra e interorganizacionais, ou seja, a articulação das secretarias no âmbito interno e com as demais estruturas do governo local. Isso tem relação direta com a natureza do trabalho, com a comunicação, os objetivos e projetos compartilhados e os mecanismos de consulta.

Muito embora a coordenação seja um desafio (Souza, 2018), foi unânime entre os entrevistados o entendimento de que as questões e problemáticas urbanas transitam por inúmeras secretarias e departamentos. As temáticas são “multidisciplinares, têm questões que envolvem área de risco, defesa civil, tem uma parte cultural do patrimônio histórico” (...) e, com isso, “a gente transita em tudo. Tudo que acontece na prefeitura, absolutamente tudo de questão urbana mesmo, tem que passar por aqui” (E<sub>8</sub>).

Essa particularidade evoca a importância do trabalho transversal entre as secretarias. O entrevistado E<sub>3</sub>, por sua vez, questiona: “Como é possível não trabalhar de maneira transversal?”. Ainda para ele, “os desafios [urbanos] são evidentemente



transversais, os desafios evidentemente transcendem as fronteiras municipais”. Por isso, “todos [os/as secretários/as] têm que compreender e conhecer os projetos, especialmente os projetos estruturantes que estão em curso na cidade e em todas as secretarias” e “isso deve ser feito de maneira integrada entre as secretarias. E, naturalmente, deve ser capitaneado pelo gestor ou eventualmente por secretário indicado pelo gestor” (E<sub>3</sub>). Consequentemente, o trabalho transversal para as políticas públicas requer a capacidade de diálogo entre os agentes governamentais. Seja a construção de uma política local ou a incorporação de uma política federal ou estadual, as decisões devem passar por debates a fim de compreender as limitações e as possibilidades de cada uma das partes e, com isso, construir estratégias que permitirão perseguir os objetivos estabelecidos pela gestão municipal.

A coordenação, em especial, ainda esbarra nas disfunções da burocracia, conforme comentam E<sub>7</sub> e E<sub>8</sub>. “Tem se buscado aperfeiçoar, desburocratizar, simplificar, dar mais transparência ao cidadão para que ele possa fazer mais serviços sem vir à prefeitura” e, com isso, “simplificar procedimentos” (E<sub>7</sub>). “Mas, de fato, há uma questão burocrática, porque essa troca de documentos, de papel atrapalha e atrasa bastante os serviços” (E<sub>8</sub>).

Uma das perguntas direcionadas aos entrevistados dizia respeito à realização de reuniões ou encontros que fossem capazes de inserir os atores-chave do governo “diante de uma mesa para debater”. E, em uma das respostas, foi destacado que: “na verdade, acho que se não for assim a gente não consegue gerir uma cidade (...), não tem jeito, né?” (E<sub>1</sub>). Embora haja essas interações, discordâncias também são registradas, segundo os entrevistados: “Às vezes os pensamentos não são tão alinhados e dá um trabalho até chegar numa situação de entendimento consensual” (E<sub>1</sub>). Isso reforça outro recurso das burocracias, os recursos políticos, que muitas vezes é negligenciado nas pesquisas (Peters, 2015). Este tipo de organização não se dedica apenas à *mera administração*, eles são importantes atores políticos. Tais organizações podem até ser neutras em termos partidários, porém estão longe de ser neutras em termos de escolhas políticas. As secretarias e, por conseguinte seus servidores, têm capacidades que podem usar para defender as políticas públicas ou os projetos que lhes são bem quistos, como também podem utilizar esses recursos para promover mudanças nas políticas em curso (Peters, 2015).

Sobre o aspecto relacional das secretarias, é digno de nota o relato do entrevistado E<sub>1</sub>, sobre uma reforma administrativa recente que foi empreendida na administração pública do respectivo município em que atua. “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”. “Então essa distância era o dificultador (...). Não era propriamente uma questão de distância física. As secretarias aqui são todas próximas e quase todo mundo está aqui nesse entorno imediato da prefeitura, mas às vezes era uma *questão de prioridade*” (grifo nosso). Às vezes, continua E<sub>1</sub>, a “prioridade do secretário do desenvolvimento era diferente da prioridade do secretário de planejamento urbano. E a gente não conseguia trabalhar essas interfaces de uma forma mais efetiva”. A referida reforma, nesse caso, uniu esses diferentes setores (planejamento urbano, fiscalização e regulação urbana) sob a égide de uma única secretaria, o que proporcionou melhorias na interlocução e na coordenação entre as áreas.

A segunda variável investigada na subcategoria foi a articulação com os demais poderes e órgãos de controle, aspecto considerado fundamental pelos entrevistados, mesmo que desafios sejam também enfrentados. E a interface das secretarias do Executivo com os demais poderes mostrou-se 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 legislações urbanas, tanto para construir propostas quanto para debater algum assunto de interesse comum. Além disso, os representantes das secretarias costumam ser convocados para irem às câmaras participarem de audiências públicas e atenderem demandas oficiais cuja finalidade é a prestação de informações sobre projetos de lei (PLs).

Com o Poder Judiciário, todavia, basicamente não ocorre diálogo. 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, especialmente havendo a possibilidade de dialogar, principalmente em questões que envolvem a regularização fundiária, o que vai abarcar a solicitação de uma associação ou de um morador, por exemplo.

Durante as entrevistas emergiu, ainda, a articulação com outros municípios (para além da RM de Belo Horizonte), com o governo federal, instituições de ensino superior e organismos internacionais. No primeiro caso, houve menções sobre a troca de experiências com outras cidades brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, por exemplo). Com o governo federal, o extinto Ministério das Cidades foi o principal ator mencionado, pois era a entidade do governo central voltada às políticas urbanas. As instituições de ensino foram citadas como parceiras em projetos e por conta dos convites à participação em fóruns e em mesas redondas sobre a temática urbana. E, por fim, registram-se relatos de interações com a Organização das Nações Unidas (ONU), por conta da inclusão dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs) nas agendas urbanas locais.

De maneira geral, os resultados observados na pesquisa se encaixam em um dos principais desafios da burocracia para a formulação e implementação de políticas públicas. Trata-se dos entraves de coordenação interna (nas próprias organizações e a necessidade de produzir cooperação), horizontal (coordenar diferentes programas e políticas) e vertical (com outros níveis de governo e demais atores externos) (Peters, 2015; Souza, 2018).

### 5.3 Capacidade política organizacional

Nesta última subcategoria de análise, foram abordados dois 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, interacional, que envolve os debates entre os próprios governos locais da RM de Belo Horizonte (e, conseqüentemente, entre as suas secretarias) no que diz respeito aos problemas urbanos compartilhados.

A primeira variável explorada refere-se aos canais ou espaços de participação, ou instituições participativas (Avritzer, 2008). No Brasil, após promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), foram ampliados os espaços para inserção da sociedade nas questões relacionadas às políticas públicas. E, por conta disso, o mais evidenciado pelos entrevistados foram os conselhos municipais de políticas urbanas. Houve menção, ainda, às conferências municipais dedicadas ao tema e às associações de bairros.

O que se nota, muitas vezes, é a capacidade para criar os espaços, mas a ausência dela para fazê-los funcionar de maneira efetiva. É consenso na literatura que tais espaços são fundamentais para a construção de uma sociedade mais democrática (Dagnino, 2004). Quando o olhar se dirige para as questões urbanas, não é muito diferente, pois a forma como a sociedade se manifesta nas instâncias voltadas para a definição de políticas urbanas contribui para a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social (Epaminondas, 2006), uma vez que, a partir desta inclusão, tem-se a possibilidade de construir um plano de cidade que permita a integração dos diversos interesses e necessidades dos cidadãos que nela residem. Todavia, nessa área, como em outras, os grandes desafios à participação social referem-se ao envolvimento das pessoas, ao engajamento de ambas as partes envolvidas nos processos, tanto do governo quanto da própria sociedade (Cerdas Ramos, Nebot e Pérez, 2013).

Ainda quanto à participação, E<sub>3</sub> teceu comentários interessantes sobre o que denominou por *capacidade de escuta*, quando se tem condição de fazer as discussões de maneira coletiva.

Então o planejamento [da cidade] (...) implica obrigatoriamente na capacidade de escuta dos diferentes, na capacidade de compreensão de necessidades e interesses diversos entre as diversas classes ou categorias de cidadãos existentes (...) em qualquer cidade,

de maneira que exista condição de que todos possam exercer de maneira adequada, e o menos impactante possível, as suas atividades, a sua residência, o seu lazer (E<sub>3</sub>).

O papel dos gestores, continua E<sub>3</sub>, “não é inventar a cidade que a gente quer, mas executar a cidade que a população definiu como a cidade adequada, pelo menos para aquele momento, até o momento da próxima revisão”. Com essa *capacidade de escuta* ampliada e efetiva, há mais oportunidades do “aproveitamento mais racional dos recursos e resultados mais efetivos para os objetivos que nós buscamos, que são cidades prósperas com boa qualidade de vida” (E<sub>3</sub>). E, para complementar o raciocínio, destaca-se o contraponto apresentado pelo entrevistado E<sub>1</sub>, que ressalta a importância de elementos da capacidade da burocracia local para que o diálogo com a população possa ocorrer:

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. (...) e isso passa por uma (...) disponibilidade de recursos tanto humanos como de estrutura, mas também pelo desenvolvimento de canais de diálogo com a população (E<sub>1</sub>).

A segunda variável da subcategoria, interface entre os municípios da RM de Belo Horizonte, levantou elementos sobre a interação dos municípios para a formulação e a implementação de ações simultâneas aos problemas conjuntamente criados. Essa interação ocorre em uma arena política 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, entre outros fatores, nas assimetrias de capacidades. Segundo entrevistados, há municípios que dispõem de recursos limitados, os quais impedem discussões e proposições mais frutíferas.

É um desafio, um grande desafio porque, tipicamente, existem disparidades de todas as naturezas entre cidades de uma região metropolitana (...) por vezes determinado município não dispõe sequer de um engenheiro ou sua equipe de gestão não tem uma percepção da necessidade de compartilhar diretrizes das divisas (E<sub>4</sub>).

As divisas de uma RM 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. Entretanto, são “nas realidades onde os interesses mais visíveis, mais aparentes ou mais imediatos tendem a se sobrepor especialmente naqueles que têm o menor acúmulo e menor capacidade de reflexão nas questões urbanísticas e de desenvolvimento de médio e longo prazo” (E<sub>6</sub>). Isso mostra que, as questões políticas variam com o tempo e, em função dos interesses momentâneos, os assuntos podem avançar ou retroceder. Os principais fatores conflitantes, conforme levantado nas entrevistas, foram as divergências de interesses políticos e os embates entre a autonomia dos municípios e a necessidade de autoridade metropolitana.

Observaram-se, com isso, discursos desencontrados em que ora posições mais extremas apontavam para ausência de interações, uma vez que os municípios “querem resolver os problemas deles individualmente” (E<sub>12</sub>). Houve, ainda, aqueles que destacaram o importante papel da agência metropolitana (E<sub>1</sub>, E<sub>3</sub>), mas que para alguns apesar de a agência promover o elo entre municípios,

tudo que é limítrofe [às cidades], a aprovação é, na teoria, condicionada aos municípios serem escutados. Na prática, isso não é o que acontece. Na prática, a agência metropolitana é muito falha nesse processo. Ela [a agência] tenta impor algumas coisas ao município e cada município tem suas características e têm sua vida própria (E<sub>19</sub>).

A fala de E<sub>1</sub> 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”. O entrevistado destacou dois exemplos (gestão de águas e transporte público) de iniciativas pensadas conjuntamente:

tem alguma coisa, mas não com o conjunto [completo] dos Municípios (...). Tem algumas políticas construídas com participação de alguns municípios, por exemplo, a questão da bacia da Pampulha (...). Tem a questão do transporte (...) o Move Metropolitano que, de alguma maneira, tem uma série de outras linhas metropolitanas (...) (E<sub>1</sub>).

Em suma, são poucas as políticas públicas formuladas e implementadas em conjunto, a atuação da agência metropolitana, apesar de essencial, é recente e ainda se mostra tímida. Os achados dessa investigação se somam aos entraves à gestão metropolitana, esta considerada eficaz naRM de Belo Horizonte, conforme observado por Pires (2010, p. 188), quais sejam: “inerente tensão entre o interesse metropolitano e o interesse local; e a ausência de legitimidade na equação de poder na gestão metropolitana”.

Desse modo, 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.

## 6 CONCLUSÕES

O propósito deste artigo consistiu em identificar como as capacidades são interpretadas no contexto de atuação para as políticas urbanas. Ao trazer para a discussão o nível organizacional e a realidade de municípios da RM de Belo Horizonte, adiante, resumiram-se os principais resultados, considerando as capacidades analíticas, operacionais e políticas.

No âmbito da *capacidade analítica organizacional*, destacam-se:

- a multidisciplinaridade dos cargos e das funções que atuam nas políticas urbanas locais;
- a necessidade do conhecimento técnico aplicado ao campo da política pública, o que requer a construção das capacidades para melhor atuação dos trabalhadores;
- o acúmulo de experiência ao longo do tempo fortalece as capacidades analíticas das organizações;
- o descompasso entre a qualidade (existência de um corpo técnico altamente qualificado) e a quantidade de pessoas disponíveis para o trabalho (em carência);
- a importância dos servidores de carreira ocupando cargos estratégicos, o que auxilia a coordenação das atividades e evita perdas com a descontinuidade da gestão; e
- as burocracias e seus recursos de *expertise*, domínio dos processos e a estabilidade, que são indicadores que potencializam as capacidades.

Sobre a *capacidade operacional organizacional*, destacam-se:

- as questões e problemáticas urbanas transitam por inúmeras secretarias e departamentos, o que demanda o trabalho transversal intragovernamental;
- a importância da capacidade de se estabelecer diálogos;
- aplicação dos recursos políticos das secretarias como fonte da capacidade de diálogo com outros atores governamentais;
- disfunções da burocracia são barreiras aos processos de coordenação intragovernamentais;
- deve-se buscar mecanismos para potencializar a articulação com outros municípios, com o governo federal, as instituições de ensino e os organismos internacionais; e

- a coordenação é considerada fundamental, tanto internamente, horizontal e verticalmente, embora seja um desafio que requer capacidades para melhoria dos processos.

A respeito da *capacidade política organizacional*, destacam-se:

- a importância de promover a *capacidade de escuta* e diálogo com a população na elaboração dos planos e projetos para as cidades;
- a dualidade dos processos participativos, sendo que há de um lado a capacidade (condições legais) para criar os espaços ou canais, mas, por outro, percebe-se a sua ausência para fazê-los funcionar de maneira efetiva (infraestrutura, apoio e incentivos políticos); e
- do ponto de vista da interface entre os municípios da RM de Belo Horizonte, as assimetrias, as capacidades, os interesses políticos e a autonomia municipal apresentam-se como os maiores entraves para a discussão dos problemas, expondo, sobretudo, dificuldades em empreender a articulação institucional entre municípios.

As evidências geradas pelo estudo teórico-empírico aqui desenvolvido, o qual promoveu a conexão entre as políticas urbanas e a *policy capacity*, permitiram tecer algumas conclusões.

Em primeiro lugar, constatou-se a aplicação do quadro conceitual (Wu, Ramesh e Howlett, 2015) à realidade nacional, haja vista que foram identificadas correspondências entre os apontamentos da literatura e as experiências vivenciadas pelos agentes públicos municipais. Propor aos atores da burocracia municipal a reflexão sobre a sua atuação diante das políticas públicas, permitiu (re)conhecer as possibilidades do referencial teórico empregado. Isso proporcionou compreender o conceito de capacidades para as políticas públicas e mostrar a sua utilidade aos estudos da administração pública brasileira. Nessa direção, é uma abordagem teórica que se materializa em âmbito subnacional e em um setor específico de política pública.

Em segundo lugar, a atuação dos atores governamentais em nível local sinalizou para a importância do fortalecimento das capacidades organizacionais. Especialmente sobre o setor de políticas urbanas, notou-se que o aprimoramento das capacidades analíticas possibilita uma leitura mais apurada do território municipal. Foi observado o papel fundamental da coordenação e, conseqüentemente, da necessidade de promover capacidades que permitam a operacionalização do trabalho transversal uma vez que as questões urbanas têm e sofrem influências dos diferentes setores e esferas de poder. E, quando inseridas num contexto metropolitano, as relações políticas requerem atenção especial para que haja condições para o estabelecimento de acordos que possibilitem chegar em soluções para as problemáticas conjuntamente vivenciadas.

Em função disso, o desenvolvimento de habilidades operacionais (parcerias, cooperação e coordenação) contribui para o intercâmbio de informações, experiências e *expertise*. Consequentemente, isso fornece subsídios para potencializar as habilidades analíticas (análise dos problemas e soluções para o ambiente urbano). E, ao fortalecer essas interações e estruturas informacionais, abrem-se possibilidades para desenvolver relacionamentos de aprendizado com os parceiros dentro e fora dos governos. Desse modo, confirma-se que as capacidades são inter-relacionadas (*nested model*), pois a capacidade operacional afeta a analítica e vice-versa, reforçando a ideia de um fenômeno multidimensional (Wu, Ramesh e Howlett, 2015).

Para futuras abordagens, alguns caminhos de pesquisa podem ser seguidos. Um deles vai na direção do estudo da capacidade como variável dependente, isto é, aquela a ser explicada. Nessa perspectiva, há a oportunidade de ampliar o entendimento do conceito, cabendo, também, aumentar o estoque de conhecimento sobre a sua materialização nas diferentes esferas governamentais (nacional e subnacional), assim como em outros setores de políticas (saúde, educação, assistência social, habitação etc.). Outro direcionamento, trata-se de explorar a capacidade como variável independente, ou seja, o seu emprego como um fator explicativo dos resultados dos processos das políticas públicas. Nessa direção, tem-se o desafio da medição do fenômeno e de seus componentes, fazendo-se pertinente envolver abordagens tanto qualitativas quanto quantitativas. Entende-se, também, que se pode estender a investigação para outros atores relevantes nos processos políticos, para além das fronteiras do Estado, o que permitirá conhecer até que ponto as capacidades se entrelaçam e a própria capacidade estatal é influenciada (e senão moldada) pelas habilidades e recursos de atores não governamentais.

## REFERÊNCIAS

- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R.; ZIONI, S. Avaliação de políticas urbanas. *In*: ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010. p. 13-42.
- ALVIM, A. T. B. *et al.* Desafios das políticas urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 6, p. 1-24, 2007.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BLOEMEN, P.; VAN DER STEEN, M.; VAN DER WAL, Z. Designing a century ahead: climate change adaptation in the Dutch Delta. **Policy and Society**, v. 38, n. 1, p. 58-76, 2019.



CASTRO, E. Apresentação. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 11-17.

CERNADAS RAMOS, A.; NEBOT, C. P.; PÉREZ L. C. Democracia local y participación ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja. **Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)**, v. 12, n. 1, p. 175-210, 2013.

CHENBOONTHAI, H.; WATANABE, T. Cooperation Intensity for Effective Policy Development and Implementation: A Case Study of Thailand's Alternative Energy Development Plan. **Energies**, v. 12, n. 13, p. 1-23, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/en12132469>>.

CHINDARKAR, N. Beyond power politics: evaluating the policy design process of rural electrification in Gujarat, India. **Public Administration and Development**, v. 37, n. 1, p. 28-39, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZZ03F0>>.

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**, v. 3, n. 1, p. 67-82, 2008.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth**, IPD WP13, 2013.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

EPAMINONDAS, L. M. R. **A legislação urbanística e a produção do espaço**: estudos do bairro Buritis em Belo Horizonte. 183f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2006.

FILGUEIRAS, C. A. C.; ANDRADE, L. T. Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 121-140.

FRAUSSEN, B.; HALPIN, D. Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems. **Policy Sciences**, v. 50, n. 1, p. 105-124, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3mXOAYF>>.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Escola de governo**. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/escola-de-governo/>>. Acesso em: 1º set. 2019.

GLEESON, D. H. *et al.* Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: Comparative lessons to be drawn. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 13, n. 3, p. 237-263, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3wp802t>>.

GLEESON, D. H.; LEGGE, D. G.; O'NEILL, D. Evaluating health policy capacity: learning from international and australian experience. **Australia and New Zealand Health Policy**, v. 6, n. 1, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3mUThsT>>.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3orv8dd>>.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-11, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3o8s8Ci>>.

HEIDI, J. Content analysis. *In*: GIVEN, L. M. (Ed.). **The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods**. SAGE Publications Inc, 2008. p. 120-122.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3CX7mf3>>.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation and Governance**, v. 10, n. 4, p. 301-313, 2016.

HUGHES, A. *et al.* Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 229-245, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/308wDo8>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. **Editoria: Estatísticas Sociais**, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3CRppv>>. Acesso em: 1º set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento**. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wqxWuw>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

JENSEN, O. Designing effective water policy: capacity and effectiveness of reforms in developing countries. **Policy and Society**, v. 38, n. 1, p. 77-95, 2019.

MACEDO, A. D. 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**, v. 11, n. 4, p. 1-22, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3mTPkEM>>.

MARICATO, E. Prefácio. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 7-10.

McGEE, T. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 19-46.

MUKHERJEE, I.; GIEST, S. Designing policies in uncertain contexts: Entrepreneurial capacity and the case of the European Emission Trading Scheme. **Public Policy and Administration**, v. 34, n. 3, p. 262-286, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3bRWOIC>>.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Policy capacity and evidence-based policy in the public services. **Public Management Review**, v. 19, n. 2, p. 157-174, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3BQfwo4>>.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. *In*: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds.). **Challenges to State Policy Capacity**. Palgrave Macmillan: UK 2005. p. 1-18.

PETERS, B. G. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 219-228, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3qeOLaN>>.

PIRES, M. C. S. O arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e o desafio de construir consensos. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 161-192.

QIAN, J. Improving policy design and building capacity in local experiments: equalization of public service in china's urban-rural integration pilot. **Public Administration and Development**, v. 37, n. 1, p. 51-64, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3mSX8Xt>>.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. *In*: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 47-64.

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). *In*: SOUZA, M. A. A.; LINS, S. C.; SANTOS, M. P. C.; SANTOS, M. C. (Org.). **Metrópole e Globalização**: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora Cedesp, 1999.

SAGUIN, K; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 40, n. 1, p. 1-22, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3mWowDX>>.

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**, v. 11, n. 3, p. 368-382, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3o6g9Fj>>.

SCARTASCINI, C.; TOMMASI, M. **Capacidades gubernamentales en América Latina**: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos. BID, 2014.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, p. 453-476, 2009.

TIERNAN, A. The dilemmas of organisational capacity. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 209-217, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3GYTUts>>.

WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. Addressing the challenges of adaptation to climate change policy: integrating public administration and public policy studies. **International Journal of Public Administration**, v. 37, n. 14, p. 999-1010, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2YsosSV>>.

WELLSTEAD, A. M.; STEDMAN, R. C.; HOWLETT, M. Policy analytical capacity in changing governance contexts: a structural equation model (SEM) study of contemporary canadian policy work. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 3, p. 353-373, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3EUAN1H>>.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, p. 165-171, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3CX6qax>>.

Data da submissão em: 11 maio 2020.

Primeira decisão editorial em: 24 jun. 2020.

Última versão recebida em: 20 jul. 2020.

Aprovação final em: 23 jul. 2020.