

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Marco Antônio de Almeida Silva

A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMBH: A AUTONOMIA DOS  
GOVERNOS LOCAIS FRENTE À PANDEMIA DE COVID-19

Belo Horizonte

2021

Marco Antônio de Almeida Silva

A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMBH: A AUTONOMIA DOS  
GOVERNOS LOCAIS FRENTE À PANDEMIA DE COVID-19

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Profa. Carolina Portugal  
Gonçalves da Motta

Belo Horizonte  
2021

586g	<p style="text-align: center;">Silva, Marco Antonio de Almeida.</p> <p>A governança metropolitana na RMBH [manuscrito] : a autonomia dos governos locais frente à pandemia de COVID-19 / Marco Antonio de Almeida Silva. – 2021. [8], 85 f. : il.</p> <p>Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.</p> <p style="text-align: center;">Orientadora: Carolina Portugal Gonçalves da Motta</p> <p style="text-align: center;">Bibliografia: f. 83-89</p> <p>1. Federalismo – Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) – Minas Gerais. 2. Transporte urbano – Pandemia. 3. COVID-19. I. Motta, Carolina Portugal Gonçalves da. II. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU 323.17(815.11RMBH)</p>
------	---

**Marco Antônio de Almeida Silva**

**A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMBH: A AUTONOMIA DOS  
GOVERNOS LOCAIS FRENTE À PANDEMIA DE COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**



---

Prof. Carolina Portugal Gonçalves da Motta – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Leticia Godinho de Souza – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Agnez de Lelis Saraiva – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 20 de Janeiro de 2021

*A João, meu pai. Que sua luta em vida seja minha inspiração.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha orientadora, Profa. Carolina Portugal, que esteve presente desde o início deste trabalho. O seu apoio foi fundamental.

Agradeço aos colegas, professores e funcionários da Fundação João Pinheiro. Esse caminho ao longo de quatro anos trilhamos juntos.

Agradeço aos colegas do Escritório de Mobilidade, da Diretoria de Planejamento e de toda ARMBH. Sou grato pelo enorme aprendizado no estágio supervisionado.

Agradeço aos meus amigos, com carinho para Tiros, Belo Horizonte e aqueles que conheci simulando, pelas descobertas e momentos compartilhados.

Agradeço, por fim, a minha família, em especial a minha irmã Regina, por estarem sempre ao meu lado.

## RESUMO

O trabalho buscou responder se arcabouço legislativo atual observado para a gestão interfederativa na RMBH é suficiente para a existência de uma governança metropolitana com poder de decisão e, complementarmente, como se comporta a gestão metropolitana vis-à-vis a autonomia dos governos locais em situações de crise – como no cenário de pandemia da COVID-19. Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivo geral analisar, a partir do caso da RMBH e do cenário de pandemia da COVID-19, como se comporta a governança metropolitana frente a situações de interesse comum aos governos municipais. Dessa forma, foram identificados os itens constitucionais e legislações especiais com relação à governança interfederativa e às funções públicas de interesse comum, a destacar o Estatuto da Metrópole, além de ser caracterizado os modelos de governança metropolitana. Por fim, foram discutidos os efeitos da COVID-19 na tomada de decisões dos governos locais e no transporte público municipal e metropolitano na RMBH, uma função pública bastante afetada durante a pandemia em razão das medidas de isolamento social. Os resultados encontrados apontam para a dificuldade em promover o diálogo entre os municípios, o estado e membros do setor privado e terceiro setor. Outrossim, a governança metropolitana ainda se esbarra em gargalos estruturais como o financiamento dos projetos de interesse comum. Por último, a situação de crise causada pela pandemia da COVID-19 acentua a autonomia dos governos locais e dificulta a coordenação e a cooperação entre os atores presentes na esfera metropolitana.

**Palavras-Chave:** Governança Metropolitana; Função Pública de Interesse Comum; COVID-19; Região Metropolitana de Belo Horizonte.

## ABSTRACT

The work aimed to answer if the current legislative framework observed for interfederative management in the RMBH is sufficient for the existence of metropolitan governance with decision-making power and, complementarily, how metropolitan governance behaves in relation to the autonomy of local governments in crisis situations - as in the COVID-19 pandemic scenario. In this sense, the general objective of the research is to analyze, from the case of the RMBH and the pandemic scenario of COVID-19, how metropolitan governance behaves in face of situations of common interest to municipal governments. Thus, the constitutional items and special legislation regarding interfederative governance and public functions of common interest were identified, to highlight the Metropolitan Statute, besides characterizing the models of metropolitan governance. Finally, the effects of COVID-19 on local government decision-making and on municipal and metropolitan public transportation were discussed in RMBH, a public function heavily affected during the pandemic due to social isolation measures. The results point to the difficulty in promoting dialogue between municipalities, the state, and members of the private sector and the third sector. Moreover, metropolitan governance still encounters structural obstacles such as the financing of projects of common interest. Finally, the crisis situations caused by the COVID-19 pandemic emphasize the autonomy of local governments and make coordination and cooperation among actors present in the metropolitan level difficult.

**Keywords:** Metropolitan Governance; Public function of common interest; COVID-19; Metropolitan Region of Belo Horizonte.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>O FEDERALISMO .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Redefinindo o papel do Estado: a Nova Economia Institucional.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2</b>	<b>O federalismo, a Nova Economia Institucional e os “riscos” da descentralização .....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>A GOVERNANÇA METROPOLITANA E LOCAL .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>Modelos de governança metropolitana .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2</b>	<b>Etapas para reformas eficazes de governança metropolitana .....</b>	<b>38</b>
<b>3.3</b>	<b>Os instrumentos de gestão interfederativa no Brasil: o Estatuto da Metrópole .....</b>	<b>40</b>
<b>4</b>	<b>A GESTÃO INTERFEDERATIVA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (RMBH).....</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA .....</b>	<b>50</b>
<b>6</b>	<b>A GOVERNANÇA NA RMBH E A PANDEMIA DA COVID-19.....</b>	<b>54</b>
<b>6.1</b>	<b>Governança Metropolitana em tempos de pandemia.....</b>	<b>54</b>
<b>6.2</b>	<b>Análise do questionário e das entrevistas.....</b>	<b>60</b>
<b>6.2.1</b>	<b>Elementos de Governança Metropolitana na RMBH .....</b>	<b>61</b>
<b>6.2.2</b>	<b>Governança Metropolitana em tempos de pandemia da COVID-19 na RMBH.....</b>	<b>68</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>79</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>
	<b>APÊNDICE A – Questionário acerca da Governança Metropolitana aplicado aos gestores municipais da RMBH.....</b>	<b>90</b>
	<b>APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas realizadas com representantes dos órgãos de gestão interfederativa da RMBH .....</b>	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O olhar para os entes federativos se tornou crítico desde a Constituição Federal de 1988, com a descentralização política e a municipalização de diversas competências de planejamento territorial. Como corolário, a gestão e a governança interfederativa têm apresentado grande importância, por meio do Estatuto da Metrópole (2015), em especial quando se discute as funções públicas de interesse comum (FPICs), que são políticas públicas “cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015).

Esse debate se torna ainda mais necessário quando se volta o olhar para as regiões metropolitanas (RMs), caracterizadas pela forte densidade de pessoas e concentração de atividades econômicas, o que acrescenta dificuldades na prestação de serviços públicos (GARSON, 2009). Para Garson, da continuidade desse espaço econômico e social geralmente resultam fortes externalidades econômicas, que enfraquecem o papel das fronteiras políticas e chamam atenção para a importância da cooperação, o que permite tornar mais eficiente a prestação dos serviços. Por isso, a cooperação entre os governos locais é elemento fundamental na construção de estruturas de governança visando à solução de problemas metropolitanos.

O princípio constitucional em que se baseia o Estado federativo, de acordo com Bobbio et al. (apud GARSON, 2009), é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre si. Enquanto o governo central tem competência sobre o inteiro território da federação, com uma quantidade mínima de poderes para garantir a unidade política e econômica, os estados federados possuem os demais poderes sobre seu respectivo território. Essa distribuição de competências entre centros de poder interdependentes, porém coordenados, implica, no Brasil, que o território e seus habitantes então subordinados a três centros de poder. O federalismo se destaca, portanto, enquanto uma forma de organização político-territorial de poder para a gestão do território (GARSON, 2009). Para Elazar (1987), o federalismo envolve um compromisso de cooperação entre os diferentes níveis de governo, sem que isso implique abdicar de sua autonomia.

Entretanto, ao longo da história, não se observa combinação entre autonomia dos governos subnacionais e interdependência dos níveis de governo, o

que tolhe a formação de relações intergovernamentais cooperativas e baseadas no controle mútuo (ABRUCIO, 1998). Outra problemática para o caso brasileiro, que adiciona complexidade à questão federativa, são as disparidades inter e intrarregionais, em particular nas regiões metropolitanas. Frequentemente, as cidades núcleos e as periféricas são desproporcionais, o que dificulta o estabelecimento de relações de cooperação entre os municípios metropolitanos (GARSON, 2009).

Essa problemática metropolitana também se encontra fundamentada na teoria econômica do setor público. A análise pela ótica da Nova Economia Institucional (NEI) coloca em evidência, ao lado de fatores econômicos e fiscais, os condicionantes históricos e aspectos institucionais que permitem compreender os obstáculos à cooperação em regiões metropolitanas. Para Douglas North, instituições são as regras do jogo e podem ser formais ou informais. As regras formais incluem regras políticas e jurídicas, regras econômicas e contratos. As regras informais permeiam as interações humanas no dia a dia: códigos de conduta, normas de comportamento e convenções (NORTH, 1990 apud GARSON, 2009).

As contribuições da NEI ampliam a compreensão dos obstáculos identificados para a governança metropolitana, uma vez que as RMs são formadas por municípios que têm diferentes portes e podem ser diferentemente afetados por um mesmo problema. Em razão disso, os entes atribuem importância diferenciada à sua resolução, ponderando o ônus que preveem arcar pela ação cooperada frente a sua situação fiscal. O caminho para a cooperação passa a depender de instituições que estimulem a ação coordenada, as quais, por sua vez, são afetadas pelas próprias regras que restringem as relações intergovernamentais. Outrossim, a formação de instituições pode facilitar a coordenação e cooperação e reduzir os custos de transação (GARSON, 2009). Ressalta-se, por último, que a solução de problemas metropolitanos não se restringe à ação do governo. É necessária a participação da sociedade e do setor privado.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi estabelecida pela Lei Federal Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, para atuar nos serviços de interesse metropolitano, como o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1973). Posteriormente, a partir da Constituição de 1988, a competência para instituir as regiões metropolitanas passou para os estados, mas sem que houvesse previsão de mecanismos para a gestão desses

territórios. Esse período foi marcado por um vácuo institucional devido à ausência de regulamentação dessas áreas e da fragilidade institucional das RMs.

Se por um lado, a Constituição valorizou o poder local e promoveu a descentralização política, conferindo aos municípios a gestão do seu território, por outro, o planejamento regional e a governança metropolitana ficaram enfraquecidos, uma vez que o processo de descentralização transferiu poder para os municípios sem observar as unidades de gestão metropolitana. Dessa forma, os municípios passaram a ter a responsabilidade pelo planejamento e pela gestão dos serviços públicos dentro do seu território. Entretanto, o federalismo deve envolver um compromisso de cooperação entre os diferentes níveis de governo para o sucesso do planejamento e da gestão das funções públicas.

Na RMBH, a gestão compete à Assembleia Metropolitana, ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e à Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Além disso, como instrumento para o planejamento, têm-se o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, bem como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, apesar de este último não ter sido aprovado em forma de lei (MINAS GERAIS, 2006a, 2006b). Além disso, os entes federados vêm cooperando através de consórcios e convênios para tratar das funções públicas. Cada estado ou cidade estabelece as suas próprias regras para os serviços, o que gera desafios para a formação de uma governança interfederativa, indo de encontro ao Estatuto da Metrôpole.

Em 2020, a pandemia do coronavírus (COVID-19) evidenciou essa discussão sobre o pacto federativo brasileiro e, de forma mais complexa, sobre a esfera metropolitana (SILVEIRA et al., 2020). Desiguais em porte populacional e em importância econômica, não raro a unidade principal desempenha funções bem mais diversificadas que sua periferia, os municípios constituintes das regiões metropolitanas diferem substancialmente entre si quanto à integração. A partir dessa realidade, resultam unidades regionais bastante diferentes quanto ao efetivo processo de metropolização, o que acrescenta bastante dificuldade à discussão e formulação de políticas públicas para esses espaços (GARSON, 2009).

A divisão de competências do pacto federativo deveria ser capaz de gerar o equilíbrio, ficando a cargo do Estado o planejamento, a coordenação, a execução, a fiscalização de serviços e o exercício de funções públicas de interesse comum desses municípios conurbados. Contudo, a realidade demonstra que esta síntese

não se concretiza de forma tão intuitiva, muitas vezes havendo conflitos entre as autoridades municipais e demais entes quando integram o espaço compartilhado metropolitano, ainda mais em um cenário de crise, como o atual da COVID-19.

São vários decretos regulando, restringindo e suspendendo atividades socioeconômicas e serviços públicos, o que expõe que a atual crise não envolve apenas a saúde (SILVEIRA et al., 2020). O governo federal publicou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020a). O governo de Minas Gerais lançou um programa, em 28 de abril de 2020, chamado Minas Consciente, para todos os municípios do estado. O programa objetiva uma retomada gradual e ordenada dos setores econômicos, garantindo à sociedade segurança sanitária.

Eventuais disputas entre os entes federados, por causa de competências complementares no enfrentamento ao coronavírus, demonstram a ausência de um modelo de governança interfederativa com capacidade institucional para se adaptar às mudanças econômicas, sociais e políticas decorrentes da pandemia. Ressalta-se, ainda, que a atual crise não envolve apenas a saúde. As medidas de gestão da crise adotadas têm afetado algumas funções públicas a partir de duas frentes: o combate à pandemia e a prevenção ao contágio.

Frente à necessidade de reduzir o número de novos casos para evitar uma maior tensão no sistema de saúde, faz-se urgente medidas que desacelerem a transmissão, o que, conseqüentemente, diminuirá a ocorrência da doença. Posto isso, é imprescindível a ação dos governantes para reduzir a aglomeração de pessoas, como restrição ao funcionamento de escolas, de universidades, de locais de convívio comunitário, do transporte público etc.

Os arranjos metropolitanos têm apresentado dificuldades de definir e executar suas próprias políticas, faltando-lhes autonomia frente aos governos locais e frente ao governo estadual. Além disso, o peso das cidades-núcleo pode implicar desequilíbrio nas estruturas decisórias. Por isso, a viabilidade política de uma estrutura de governança metropolitana sugere estruturas de cooperação menos formalizadas. Nesse sentido, o trabalho se norteia pelas seguintes perguntas: o arcabouço legislativo atual observado para a gestão interfederativa na RMBH é suficiente para a existência de uma governança metropolitana com poder de decisão? Complementarmente, como se comporta a gestão metropolitana vis-à-vis a

autonomia dos governos locais em situações de crise – como no cenário de pandemia da COVID-19?

Em vista do que foi exposto, a pesquisa tem como objetivo geral analisar, a partir do caso da RMBH e do cenário de pandemia da COVID-19, como se comporta a governança metropolitana frente a situações de interesse comum aos governos municipais. Para tanto, será identificado os itens constitucionais e legislações especiais com relação à governança interfederativa e às funções públicas de interesse comum, a destacar o Estatuto da MetrÓpole; caracterizar-se-á os modelos de governança metropolitana; por fim, será discutido os efeitos da COVID-19 na tomada de decisões dos governos locais e no transporte público municipal e metropolitano na RMBH, uma função pública bastante afetada durante a pandemia em razão das medidas de isolamento social.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, na medida em que busca apontar as características da autonomia dos entes federados, bem como da limitação da capacidade de atuação de cada um, para compreender os desafios atuais para a gestão interfederativa, em especial na esfera metropolitana. O trabalho também propõe realizar um estudo de caso da RMBH, dialogando com os governos municipais e os órgãos de gestão metropolitana. Para alcançar o objetivo, a metodologia utilizada foi qualitativa e quantitativa, expressa pela revisão bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas e de um questionário quantitativo.

O trabalho está dividido em 7 capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O capítulo 2 estabelece a base teórica necessária para a análise pretendida acerca da governança metropolitana e, para isso, aborda as principais ideias do federalismo e da teoria econômica neo-institucionalista. O capítulo 3 aborda a governança metropolitana e local, além de trazer experiências internacionais e elementos para a governança metropolitana. O capítulo 4 demonstra, de maneira específica para a RMBH, o debate sobre a evolução do arranjo metropolitano, desde a instituição das primeiras regiões metropolitanas no Brasil, até a promulgação dos órgãos de gestão interfederativa atuais. O capítulo 5 abarca a metodologia de pesquisa utilizada para coletar as informações. O capítulo 6 traz as análises das informações coletadas sobre a governança na RMBH e a pandemia causada pelo coronavírus, em especial, a partir do questionário e das entrevistas realizadas. Por último, o capítulo 7, apresenta as considerações finais do trabalho.

## 2 O FEDERALISMO

A discussão sobre o federalismo ampliou-se a partir da Constituição Federal de 1988 em razão das mudanças na estrutura federativa do país. Os municípios foram elevados à condição de ente federado, por força do Artigo 1º da Constituição, que passou a determinar: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988).

Esse modelo federativo observado na Constituição foi fortemente influenciado pela redemocratização: em oposição à centralidade de poder do período militar-autoritário, a descentralização significaria democratização. Imprescindível notar a tentativa de transferir decisões para as esferas subnacionais, que seriam mais suscetíveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil. Destaca-se que a forte diretriz de descentralização da nova Constituição foi principalmente em relação ao nível municipal de governo (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Do Artigo 21 ao 30 é possível observar o papel de atuação de cada ente federado, desde as competências executivas comum compartilhadas, até as atribuições específicas de cada ente, em que se pode observar a descentralização política, que confere aos municípios a gestão do seu território. Os municípios, portanto, passaram a ser um ente independente, com autonomia política, administrativa e financeira, bem como com capacidade de legislar de forma complementar e concorrente.<sup>1</sup>

O princípio constitucional em que se baseia o Estado federativo, de acordo com Bobbio et al. (apud GARSON, 2009), é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre si. Por um lado, o governo central tem competência sobre todo o território da federação, com uma quantidade mínima de poderes para garantir a unidade política e econômica. Por outro, os estados federados possuem os demais poderes sobre seu respectivo território. Essa distribuição de competências entre centros de poder interdependentes, porém coordenados, implica, no Brasil, que o território e seus habitantes estão subordinados a três centros de poder.

---

<sup>1</sup> Artigos 23 e 24, respectivamente, da Constituição Federal de 1988.

O federalismo se destaca, portanto, enquanto uma forma de organização político-territorial de poder para a gestão do território (GARSON, 2009). Também envolve um compromisso de cooperação entre os diferentes níveis de governo, sem que isso implique abdicar de sua autonomia (ELAZAR, 1987). Embora possam ser observadas grandes diferenças nos sistemas políticos federativos, identifica-se algumas características básicas e princípios operacionais comuns ao modelo.

Para Elazar (1987), três elementos são essenciais e ajudam a definir os sistemas federativos como tal. Primeiramente, deve existir uma Constituição escrita, que define os termos pelos quais o poder é dividido ou partilhado. Ainda, o sistema político deve assegurar, por meio da não centralização, que a autoridade do governo geral e dos demais poderes constituintes não será deles retirada sem consentimento mútuo. Por último, o terceiro elemento, que parece ser essencial em qualquer sistema federativo, é a clara divisão de poder, mesmo em combinação com outros elementos.

Sobre o aspecto contratualista da federação, Caldas (2015) pontua que este:

[...] nos sistemas democráticos é regulado por pactos e contratos, sendo a Constituição a sua maior referência e garantia de direitos. No entanto, a necessidade de manter equilíbrio entre autonomia e interdependência demanda constantes revisões e renegociações que vão sendo repactuadas por meio das relações intragovernamentais que se estabelecem em diversos níveis, de diversas formas e entre vários atores (CALDAS, 2015, p. 163).

Diversos autores buscaram explicar o sucesso dos arranjos federativos. Além de Elazar (1987), pode-se destacar Abrucio (1998) e Moraes (2001 apud GARSON, 2009). De acordo com Elazar, os sistemas federais que apresentam êxito requerem capacidade de negociação para o estabelecimento de parcerias, de autoimposição de limites para a busca de objetivos comuns e de considerar as consequências dos atos de cada participante. Para Abrucio, o que garante o sucesso dos arranjos federativos é a manutenção de, basicamente, três condições: a existência de um contrato federativo garantido por sólido arcabouço institucional, a convivência entre os princípios da autonomia e da interdependência e a republicanização da esfera pública. Garson (2009) explica que a republicanização da esfera pública elimina o patrimonialismo e admite exclusivamente a coisa pública, que se traduz em espaços institucionais abertos à participação do povo.

Morais (2001 apud GARSON, 2009) analisa as relações intergovernamentais a partir do ponto de vista econômico-institucional e estabelece critérios para caracterizar uma estrutura federativa eficaz. Para o autor, a qualidade depende do grau de formalismo e da legitimidade das regras que regulam as relações federativas; da coordenação governamental, dada pela existência de fóruns e arenas de negociação e resolução de conflitos, e; da capacidade de adaptação institucional do arranjo federativo à mudanças em parâmetros econômicos, sociais e políticos.

Entretanto, essas condições apresentadas para o sucesso dos sistemas federativos não se fizeram presentes em sua totalidade no Brasil. Ao longo da história, não se observa combinação entre autonomia dos governos subnacionais e interdependência dos níveis de governo, o que tolhe a formação de relações intergovernamentais cooperativas e baseadas no controle mútuo (ABRUCIO, 1998). Outra problemática para o caso brasileiro, que adiciona complexidade à questão federativa, são as disparidades inter e intrarregionais, em particular nas regiões metropolitanas. Frequentemente, desigualdades – institucionais, econômicas, sociais etc. – entre as cidades núcleos e as periféricas dificultam o estabelecimento de relações de cooperação entre os municípios metropolitanos (GARSON, 2009).

No federalismo, não existe modelo único ou ideal de relação intragovernamental, uma vez que as práticas culturais, sociais e econômicas, além do ambiente político, influenciam nessas relações. Contudo, a literatura faz uso recorrente das categorias do federalismo competitivo e cooperativo para promover comparações entre as diferentes federações (CALDAS, 2015).

O modelo de federalismo competitivo apresenta uma clara distribuição de competências e de responsabilidades, estimulando a competição política como forma de controle mútuo entre os entes, propiciando maior inovação e eficiência na gestão pública, além de assegurar maior autonomia e *accountability* (CALDAS, 2015). A partir dessa divisão, o espaço de atuação das esferas de governo é dividido e descentralizado, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. Todavia, um dos aspectos negativos do federalismo competitivo é a possibilidade de a competição conduzir os entes à relações predatórias, o que representaria problemas de ação coletiva, conceito que ainda será desenvolvido nesse trabalho (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Já o modelo de federalismo cooperativo apresenta maior entrelaçamento e compartilhamento entre as competências e as funções, e os entes são incentivados a atuar de forma colaborativa, executando tarefas conjuntamente (CALDAS, 2015). Por outro lado, Franzese e Abrucio (2009, p. 5-6) argumentam que “a interdependência presente no sistema levaria a uma maior rigidez nas políticas públicas, dificultando mudanças e prejudicando a responsividade”.

Os autores apontam também, em síntese à discussão de ambos os modelos, que:

A discussão em torno dos dois padrões – competitivo ou cooperativo – é bastante útil para evidenciar o impacto das instituições federativas na produção de políticas públicas. Entretanto, o cotidiano do *policy-making* nas federações é mais dinâmico e menos dicotômico do que a classificação propõe (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 6).

O tema da coordenação intergovernamental e seus instrumentos é de suma importância para a compreensão de políticas públicas em contexto federativo. Isso, porque poucos são os programas de competência exclusiva, sendo a maioria operada em arranjos com autoridades compartilhadas e distribuídas de diferentes formas. Assim, as relações intergovernamentais poderiam ser compreendidas não somente enquanto atribuições e responsabilidades entre os entes federados, mas também como um processo estruturado por um conjunto de instituições. O federalismo, portanto, exige um processo contínuo de negociações intergovernamentais para fomentar a produção de políticas públicas entre as autoridades centrais e locais (JACCOUD, 2020).

Notoriamente, o arcabouço institucional do federalismo e a autonomia municipal consagrada na Constituição de 1988 têm se mostrado inadequados para lidar com a desigualdade inter e intrarregionais. Acrescenta-se a isso a falta da tradição de planejamento e implementação de políticas regionais e urbanas que integrem as diferentes ações setoriais para as áreas fortemente adensadas (GARSON, 2009). A transferência para os estados da iniciativa de criação e coordenação de regiões metropolitanas acentuou essa problemática sobre o pacto federativo, uma vez que a delegação desta competência não foi acompanhada por condições para o exercício e regulação da matéria, fazendo com que essas regiões sofressem uma fragilidade institucional frente aos governos que compartilham o

espaço territorial metropolitano. Essa fragilidade só se reduziu, em parte, com a promulgação do Estatuto da Metrópole em 2015.

A base teórica para a discussão da problemática metropolitana no Estado federativo brasileiro também se encontra fundamentalmente na teoria econômica do setor público. Um dos autores que aborda essa temática, Affonso (2003) distingue três momentos da teorização sobre a relação Estado-mercado ao longo da segunda metade do século XX: a teoria das Finanças Públicas; a Escola da Escolha Pública; e o Novo Institucionalismo.

Até o início da década de 1970, a teoria hegemônica, no âmbito do federalismo, era a teoria das Finanças Públicas, de inspiração neoclássica. Nela, o Estado tem seu papel restringido à compensação das falhas de mercado: bens públicos, externalidades, custos transacionais e de monopólios. Contudo, a crise capitalista dos anos 70 faz emergir a teorização sobre Escola da Escolha Pública, a qual defende a redução do papel do Estado na economia, tendo em vista pressupostos de que os governos não atuam de maneira eficiente na correção das falhas de mercado. A Escola da Escolha Pública teoriza sobre mecanismos de funcionamento dos governos, bem como dos seus agentes – políticos e burocratas (AFFONSO, 2003).<sup>2</sup>

O terceiro momento de elaboração da teoria hegemônica quanto ao papel do Estado se dá após a década de 1980 e das reformas de cunho neoliberal, consolidando-se nos anos 90. O Novo Institucionalismo resgata a importância do Estado enquanto regulador do mercado, dando ênfase à importância da temática institucional para a teoria econômica (AFFONSO, 2003). A análise pela ótica da Nova Economia institucional (NEI) coloca em evidência, ao lado de fatores econômicos e fiscais, os condicionantes históricos e aspectos institucionais que permitem compreender os obstáculos à cooperação inter e intrarregionais, o que é importante para fins deste trabalho.

---

<sup>2</sup> Como este trabalho não se propõe a analisar a fundo esses dois momentos de teorização hegemônica da Economia do Setor Público, consultar Affonso (2003) para aprofundar a discussão sobre os tópicos.

## 2.1 Redefinindo o papel do Estado: a Nova Economia Institucional

A teoria econômica neo-institucionalista tem como foco as instituições e o funcionamento destas, e pode ser compreendida enquanto um desdobramento da teoria neoclássica, de forma análoga à Escola da Escolha Pública. Todavia, a Nova Economia Institucional contesta o papel absoluto do livre mercado ou da concorrência na regulação da economia, reintroduzindo o Estado nessa função, com funções também redefinidas. A NEI postula que esses mercados livres são instituições criadas com a participação essencial do Estado. Nesse sentido, a atenção deve ser sobre o “desenho de reformas capazes de ‘instituir’ ‘mercados livres’, bem como reestruturar o próprio Estado, tornando, ele próprio, ‘eficiente’ a partir da constituição de mecanismos de incentivos à concorrência intra e intergovernamental” (AFFONSO, 2003, p. 78).

O neo-institucionalismo é uma teoria bastante ampla, abrangendo temáticas que perpassam diversas áreas do conhecimento. Esses vários enfoques podem ser observados, por exemplo, a partir das diferentes conceituações do termo instituição (AFFONSO, 2003). Nablí e Nugent (1989) definem uma instituição como:

[...] um conjunto de restrições que rege as relações comportamentais entre indivíduos ou grupos. Organizações formais, tais como sindicatos e organizações de empregadores são instituições porque fornecem conjuntos de regras que regem as relações tanto entre seus membros quanto entre membros e não-membros. Da mesma forma, mercados [...] são instituições porque incorporam regras e regulamentos, formais ou informais, que regem seu funcionamento. Os contratos, explícitos ou implícitos, também são instituições na medida em que estabelecem regras que regem atividades específicas envolvendo as partes de tais contratos. Da mesma forma, regras culturais e códigos de conduta são instituições na medida em que elas também podem restringir as relações entre diferentes indivíduos e/ou grupos (NABLI; NUGENT, 1989, p. 8-9, tradução nossa).<sup>3</sup>

Para Douglas North, instituições são as regras do jogo e podem ser formais ou informais. As regras formais incluem regras políticas e jurídicas, regras econômicas e contratos. As regras informais permeiam as interações humanas no

---

<sup>3</sup> [...] an institution is defined as a set of constraints which governs the behavioral relations among individuals or groups. Formal organizations, such as labor unions and employers' organizations are institutions because they provide sets of rules governing the relationships both among their members and between members and non-members. Likewise, markets [...] are institutions because they embody rules and regulations, formal or informal, which govern their operation. Contracts, explicit or implicit, are also institutions in that they lay down rules which govern specified activities involving the parties to such contracts. Similarly, cultural rules and codes of conduct are institutions in so far as they, too, can constrain the relationships between different individuals and/or groups.

dia a dia: códigos de conduta, normas de comportamento e convenções (NORTH, 1990 apud GARSON, 2009). Clingermayer e Feiock (2001) destacam o papel que as instituições desempenham na organização das políticas locais. Em primeiro lugar, os arranjos institucionais moldam as ações individuais porque oferecem incentivos para se engajar em certos comportamentos e desincentivos para se comportar de outras formas. Em segundo lugar, ao reduzir a incerteza, as instituições podem fornecer premissas para a tomada de decisões e fornecer canais de informação entre as organizações. Em terceiro lugar, as instituições podem proporcionar estabilidade nas escolhas coletivas que, de outra forma, seriam caóticas.

A Nova Economia Institucional é uma tentativa de incorporar uma teoria das instituições à economia. A NEI modifica e amplia a teoria neoclássica, apresentando diversas críticas a esta: primeira, a falta de atenção às instituições e, portanto, às restrições não orçamentárias; segunda, a extrema ênfase na racionalidade da tomada de decisões; terceira, a excessiva concentração no equilíbrio e na estática em oposição ao desequilíbrio e à dinâmica; quarta, a negação de que as preferências podem mudar ou que o comportamento é repetitivo ou habitual (NABLI; NUGENT, 1989).

As contribuições da NEI, a partir de década de 1990, representam a interseção de diversas linhas de investigação: análise de normas comportamentais; formação de grupos de interesse; problemas e requisitos da ação coletiva; custos de transação e de informação; problemas de coordenação; mudança tecnológica e sua relação com a mudança institucional; e os determinantes e efeitos dos direitos de propriedade. Nesse sentido, é possível observar que a NEI, como já indicado nessa seção, é um campo heterogêneo, com várias abordagens, onde duas se destacam. Por um lado, os custos de transação e informação, e, por outro, a teoria da ação coletiva (NABLI; NUGENT, 1989).

Em relação à primeira abordagem, Nabli e Nugent (1989) debatem sobre três enfoques para apresentar os custos de transação e os custos de informação. Primeiramente, os autores consideram que as instituições são arranjos que buscam minimizar os custos de transação. Em segundo lugar, apresentam um tema inter-relacionado: as externalidades conhecidas como direitos de propriedade. As condições tecnológicas e outras externalidades podem originar mecanismos institucionais para internalizar os direitos de propriedade. Como corolário, a existência desses direitos pode reduzir conflitos e facilitar a cooperação, reduzindo

os custos de transação. Assim, frente aos custos de transação, diferentes sistemas de direitos de propriedade produzem soluções de eficiência diferentes.

Isso leva ao terceiro momento, que se refere a informações incompletas. As assimetrias de informação estão diretamente relacionadas ao comportamento oportunista e aos custos de transação. Em um contrato envolvendo duas partes, em que as informações disponíveis não são iguais para ambas, uma das partes pode se engajar em comportamento oportunista em vistas a aumentar seus benefícios em razão da outra (NABLI; NUGENT, 1989).

Garson (2009) considera que, enquanto as transações econômicas envolviam essencialmente a troca de bens na teoria tradicional, a NEI compreende que as trocas no mercado, na verdade, são direitos de propriedade. Nesse sentido, é imprescindível saber quais direitos estão associados aos bens ou serviços envolvidos na transação. A autora discorre que “o conceito de direito de propriedade está intimamente relacionado com o de custos de transação: as transações – transferências de direitos de propriedade – envolvem custos” (GARSON, 2009, p. 46). Altos custos de transação resultam em frágil especificação de direitos de propriedade, o que reduz o crescimento econômico. Para North (1992 apud GARSON, 2009), a chave dos custos de transação, que incluem o custo de medir o que está sendo trocado e de fiscalizar direitos e garantir acordos, é identificar os custos de informação atribuídos aos bens e serviços.

A segunda abordagem para analisar as instituições diz respeito à ação coletiva. Ao incorporar teoricamente a existência de mercados incompletos e de assimetria de informação, a NEI defronta-se com o problema das ações coletivas não cooperativas, as quais impedem uma solução eficiente do ponto de vista da alocação dos recursos (AFFONSO, 2003). De acordo com Nabli e Nugent (1989), a principal questão da ação coletiva é ilustrar como um conjunto de indivíduos auto interessados podem se engajar em ações que os beneficiam de forma coletiva.

Diferentemente da teoria das Finanças Públicas, que se preocupava com a oferta de bens públicos, por exemplo defesa nacional, estradas, educação e controle da poluição, a teoria da ação coletiva inclui também a escolha relativa a bens coletivos<sup>4</sup> intangíveis, como taxas de juros, regulação, alíquotas de impostos e políticas públicas (NABLI; NUGENT, 1989; GARSON, 2009). Antes do

---

<sup>4</sup> Conforme Garson (2009), ao definir o bem na qualidade de “caráter coletivo”, deixando de lado o termo “bem público”, o objetivo é desassociar o bem da competência exclusiva do Estado.

desenvolvimento dessa teoria na década de 1960, o pensamento hegemônico era de que, uma vez identificados os interesses comuns aos participantes de um grupo, a racionalidade de seus participantes e do grupo como um todo conduziria as ações na direção do interesse comum. A partir do livro clássico de Mancur Olson, “A lógica da ação coletiva”, de 1965, chamou-se atenção para o comportamento *free rider*<sup>5</sup> e como este tende a apresentar resultados coletivos ineficientes (GARSON, 2009).

Olson (1971) demonstrou que, mesmo em um grupo onde os membros apresentam um interesse comum, em que todos se beneficiariam do objetivo, não é de fato verdade considerar que os indivíduos, racionais e auto interessados, agiriam de forma coletiva para alcançar o objetivo. Os indivíduos, apesar de preferirem a força da união a seu esforço isolado, buscarão se beneficiar do resultado da ação coletiva sem incorrer custos. Desse modo, não se pode garantir que esses indivíduos agirão voluntariamente para promover os interesses comuns ao grupo, ainda que sejam consensuais os objetivos (GARSON, 2009).

Pode ocorrer de apenas alguns membros arcarem com os custos do bem, mesmo que um grupo maior se beneficie, porque os objetivos esperados são substanciais e esses membros acreditam que serão recompensados. O problema é que o nível de provisão desse bem ficará sub-ótimo, a não ser que sejam feitos contratos institucionais que assegurem quantidades do benefício coletivo em um nível que satisfaça aos interesses do grupo como um todo. Ademais, tenderá a haver exploração do maior pelo menor – em áreas metropolitanas, o ônus tende a ser arcado pelos municípios maiores, ou pela cidade núcleo (OLSON, 1971).

Por fim, a possibilidade de ocorrência do comportamento *free rider*, como apontado, faz com que seja necessário estimular incentivos seletivos.

[...] a ação grupal pode ser obtida somente através de um incentivo que opera, como o próprio benefício coletivo, sobre o grupo como um todo, mas de maneira seletiva em relação aos seus membros, e não de forma indiscriminada. O incentivo deve ser “seletivo” no sentido de que todos aqueles que não se unem à organização que trabalha pelos interesses do grupo, ou não contribuem [...], possam ser tratados de forma diferente [...]. Os “incentivos seletivos” podem ser negativos ou positivos, na medida em que podem coagir aqueles que não se dispuserem a dividir os custos da

---

<sup>5</sup> “A análise técnica microeconômica explica que tal comportamento consiste na vantagem que um indivíduo obtém, usufruindo de benefícios, os quais são pagos por terceiros. [...] Como consequência, os custos para ofertar este bem ou serviço se transferem para os demais indivíduos, gerando um preço maior a eles, ou mesmo a impossibilidade em fornecê-lo” (PAULO; ARAÚJO; FREITAS JÚNIOR, 2017, n.p.).

ação do grupo, ou podem recompensar os que cooperarem na obtenção do benefício coletivo (OLSON, 1971, p. 51, tradução nossa).<sup>6</sup>

Ambas as abordagens da NEI, análise dos custos de transação e de informação e análise da ação coletiva, apesar de se desenvolverem separadamente, não podem ser consideradas independentes. Garson (2009) conclui que as instituições apresentam papel fundamental para a coordenação e cooperação, reduzindo os custos de transação. Se as instituições vigentes não estiverem adequadas aos interesses de um grupo, estes indivíduos poderão participar de uma ação coletiva para tentar mudá-las. Dessa forma, embora se possa considerar que a ação coletiva começa onde as escolhas contratuais baseadas nos princípios de custos de transação terminam, para a autora, as duas perspectivas são claramente complementares e podem ajudar a explicar as instituições, bem como suas mudanças. Contratos podem ser desenhados de forma a desestimular comportamentos *free rider*. Além disso, contratos podem ser redesenhados pela ação coletiva de grupos negativamente afetados por eles.

## **2.2 O federalismo, a Nova Economia Institucional e os “riscos” da descentralização**

As teorias hegemônicas da economia do setor público oscilam entre a centralização e a descentralização, acompanhando a evolução histórica das federações. “Ora se reafirma a primazia do governo central sobre os subnacionais, ora se advoga a causa da descentralização devido às suas pressupostas virtudes na promoção da concorrência no setor público e, por consequência, da eficiência alocativa” (AFFONSO, 2003, p. 145). Nos anos 1990, após duas décadas de reformas liberais, a NEI se apresenta enquanto corrente teórica dominante para abordagem do federalismo. Para a análise neo-institucionalista, os fatores institucionais e históricos ajudam a explicar o desenvolvimento econômico dos países, de suas empresas e de suas regiões (GARSON, 2009).

---

<sup>6</sup> [...] group action can be obtained only through an incentive that operates, not indiscriminately, like the collective good, upon the group as a whole, but rather selectively toward the individuals in the group. The incentive must be "selective" so that those who do not join the organization working for the group's interest, or in other ways contribute [...], can be treated differently [...]. These "selective incentives" can be either negative or positive, in that they can either coerce by punishing those who fail to bear an allocated share of the costs of the group action, or they can be positive inducements offered to those who act in the group interest.

Os elementos que influenciaram a NEI no que tange à descentralização, como a coordenação, já estavam presentes nas teorias econômicas hegemônicas antes dessa onda liberal. Entretanto, a emergência de um novo ambiente socioeconômico e político fez com que essas ideias ganhassem importância. Na América Latina, a descentralização está associada aos processos de redemocratização, à crise fiscal dos governos e à problemas de governabilidade. No Brasil, por exemplo, além da pressão em defesa redemocratização, reivindicava-se maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais (AFFONSO, 2003).

No primeiro instante, de acordo com Affonso (2003), a descentralização foi um novo paradigma para a eficiência no setor público. Além de diminuir o tamanho do Estado central, fomentaria regras de comportamento privado no setor público, ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada governo subnacional e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos por parte dos cidadãos. Ainda que a descentralização seja o elo mais facilmente identificável entre as novas realidades produzidas pelas reformas neoliberais e os desdobramentos da teoria econômica hegemônica, Affonso alerta, apesar do entusiasmo inicial, para os perigos da descentralização.

Dentre a literatura sobre o assunto, destaca-se Rémy Prud'homme (1995). O autor argumenta que, embora haja forte demanda por descentralização em todo o mundo, os benefícios resultantes não são tão claros quanto a teoria do federalismo fiscal sugere, havendo sérias desvantagens que precisam ser levadas em consideração na elaboração de qualquer programa de descentralização. É necessário saber o que descentralizar, em que setores e em que regiões. Em muitos casos, se não a maioria, a questão não é saber que nível de governo deve se encarregar do serviço, mas como organizar o serviço prestado em conjunto por diversos níveis de governo. Garson (2009) pontua que esta flexibilidade na distribuição das funções e a coordenação intergovernamental é de extrema importância para o sucesso de descentralização, especialmente em países como o Brasil, com distintas realidades regionais.

Imprescindível atentar-se aos possíveis efeitos negativos de um processo de descentralização na distribuição de renda, na estabilidade econômica e na alocação de recurso. Apesar dos governos locais poderem promover, a partir dos seus programas, uma melhora na distribuição de renda, isso não significará

diminuição nas disparidades entre as jurisdições. Por isso, deveria ser função prioritária do governo central a implementação de políticas redistributivas (PRUD'HOMME, 1995).

A descentralização também tolhe o impacto de políticas de estabilização. Se, por um lado, os governos locais possuem pouco incentivo para reduzirem seus gastos, por outro, o impacto da redução no gasto por um governo estadual pode ser anulado por déficits de outro governo. Mesmo se não o fosse, parte do benefício seria apropriada pelos outros, desestimulando que algum estado arcasse com o custo político da contenção orçamentária (PRUD'HOMME, 1995).

Por último, a descentralização pode contaminar a eficiência econômica. No caso de países em desenvolvimento, a hipótese de que as preferências dos indivíduos em diferentes jurisdições seriam mais bem atendidas em um sistema descentralizado tem fraca correspondência com o comportamento dos contribuintes-eleitores. As pessoas não dispõem de informações claras e de plataformas bem definidas sobre as quais realizar suas escolhas (PRUD'HOMME, 1995).

Conforme Prud'homme avança nas críticas aos desenhos de programas de descentralização, o autor também faz algumas considerações, uma vez que estes processos devem distinguir os diversos serviços prestados pelo governo. As atividades desempenhadas podem variar “[...] desde a seleção do investimento adequado e supervisão de sua construção até a operação, regulamentação e manutenção do sistema e, finalmente, o monitoramento e auditoria de seu desempenho” (PRUD'HOMME, 1995, p. 217, tradução nossa).<sup>7</sup> Ainda de acordo com Prud'homme, ressalta-se que os serviços que produzem mais externalidades seriam menos indicados para a descentralização. Por exemplo, as redes de infraestrutura urbana, que exigem cada vez mais conteúdo tecnológico, bem como podem estar sujeitas a economia de escala. Nesse caso, diferentes níveis de governo terão que se envolver, tendo em vista que cada um terá diferentes, mas igualmente legítimos, interesses. Além de que há a necessidade de uma coordenação de níveis maiores de governo, de modo a evitar comportamentos competitivos e de carona.

Importante estar claro que a descentralização significa uma demanda dos indivíduos por maior autodeterminação e influência nas decisões dos governos

---

<sup>7</sup> [...] from selecting the appropriate investment and supervising its construction to operating, regulating, and maintaining the system, and finally to monitoring and auditing its performance.

locais. Infelizmente, não foi incomum observar que esse processo fosse conduzido de maneira não planejada. Caso a descentralização for conduzida adequadamente, os resultados indicam para a eficiência e para a capacidade de resposta do setor público. Todavia, processos sem controle ameaçam a estabilidade econômica e política e causam ruptura na oferta de serviços públicos. Por isso, o desenho do processo de descentralização é primordial na definição da qualidade dos serviços disponíveis aos cidadãos (THE WORLD BANK, 1999).

Após décadas dos processos de redemocratização e descentralização na América Latina, os desdobramentos apontam para o aumento da influência dos governos subnacionais na provisão de bens públicos e serviços. Em relatório publicado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Eguino e Radics (2018) advertem que as evidências internacionais ainda são escassas e seus resultados são heterogêneos, bem como os benefícios podem variar, uma vez que esse processo está sujeito a circunstâncias históricas e a fatores relacionados à economia política de cada país. No entanto, há experiências a serem aprendidas com outros países e regiões para assegurar que os governos ofereçam melhores serviços aos cidadãos e sejam mais eficientes e responsáveis por suas ações:

Primeiramente, deve haver uma definição clara sobre as responsabilidades referentes às despesas e à prestação de serviços por parte de cada nível governamental. Em segundo lugar, os governos subnacionais devem possuir suas próprias fontes de receita para que possam cumprir suas responsabilidades. Em terceiro lugar, as transferências intergovernamentais devem ser coordenadas para eliminar adequadamente a lacuna entre as despesas e as receitas próprias em nível local, bem como para ajudar a compensar os governos subnacionais menos desenvolvidos. Em quarto lugar, os governos subnacionais devem desenvolver suas capacidades de gestão e serem capazes de utilizar a tecnologia da informação para cumprir suas responsabilidades. Em quinto lugar, há a necessidade de criar mecanismos que facilitem a transparência e a prestação de contas no nível subnacional. E por último, um marco de responsabilidade fiscal deve ser criado para promover a sustentabilidade das contas públicas entre os governos subnacionais (EGUINO; RADICS, 2018, p. 3).

A discussão sobre os riscos da descentralização ou de lições importantes que devem ser aprendidas, no caso da literatura de Eguino e Radics (2018), faz-se crucial para compreender que o federalismo se desenvolve a partir de parcerias entre os níveis de governo central e subnacionais, bem como necessita assegurar a autonomia desses entes. Essa combinação mostra que a qualidade dos arranjos federativos depende não apenas das regras que regulam as relações

intergovernamentais, mas também da existência de instâncias de coordenação intergovernamental. Além disso, a flexibilidade desses arranjos contribui para a adaptação frente a desafios econômicos (MORAES, 2001 apud GARSON, 2009).

Este primeiro capítulo também buscou subsídios teóricos que ajudam a identificar as contribuições da Nova Economia Institucional e ampliam a compreensão dos obstáculos identificados para o federalismo. Afinal, o caminho para a cooperação passa a depender de instituições que ofereçam os incentivos seletivos - positivos ou negativos - que estimulem a ação coletiva. As instituições, por sua vez, são afetadas pelas próprias regras que restringem as relações intergovernamentais. Outrossim, as instituições podem facilitar a coordenação e cooperação e reduzir os custos de transação. Contudo, a solução dos problemas coletivos não se restringe à ação dos governos. É imprescindível a participação da sociedade e do setor privado (GARSON, 2009).

O estudo pela ótica neo-institucionalista revela os aspectos econômicos, históricos e institucionais que ajudam a entender os gargalos à cooperação e coordenação. Isto posto, o próximo capítulo desenvolve bases teóricas do conceito de governança, associando instrumentos e modelos de governança que promovam a ação coordenada. Em especial para o problema de pesquisa deste trabalho, será dado enfoque à questão metropolitana, uma vez que as regiões metropolitanas são formadas por municípios que têm diferentes portes e podem ser diferentemente afetados por um mesmo problema. Em razão disso, os entes atribuem importância diferenciada a sua resolução, ponderando o ônus que preveem arcar pela ação cooperada frente a sua situação fiscal. Ademais, no Brasil, o pacto federativo que se estruturou com a Constituição de 1988 consagrou um vácuo institucional para essas regiões.

### 3 A GOVERNANÇA METROPOLITANA E LOCAL

Em países federativos, é trivial a ocorrência de conflitos de competências entre as esferas governamentais e, singularmente, nas áreas metropolitanas. Por isso, o debate metropolitano se torna intrínseco à organização territorial de poder, uma vez que há um hiato entre a organização formal dos municípios e os limites institucionais das metrópoles. Esse impasse acontece, por exemplo, em razão do tecido urbano contínuo e sobreposto a múltiplas municipalidades, da existência de funções públicas de interesse regional e, conseqüentemente, das tensões que dificultam a gestão integrada dessas funções (MACHADO, 2009).

O desenvolvimento recente da América Latina e do Caribe pode ser caracterizado pela alta taxa de urbanização e elevado número de cidades com características metropolitanas. Nesse processo de mudanças das estruturas internas, observa-se o deslocamento da população, indústrias e serviços dos centros das cidades para a periferia. Ao ampliar-se, a área urbanizada ocupa novos territórios para além dos limites municipais, em espaços por vezes de baixa densidade, com alto custo de transporte e logística e de oferta e manutenção de serviços públicos, o que coloca em discussão a governabilidade desses territórios (ROJAS, 2008).

A definição mais pragmática de governabilidade é o estado em que seja possível produzir políticas públicas e ações coletivas capazes de resolver problemas e desenvolver o território de forma integrada (LEFÈVRE, 2008). A governabilidade se torna essencial nas metrópoles pela falta de mecanismos institucionais que incentivem a cooperação e pelas diferenças socioeconômicas e conflitos de interesse entre os municípios que compartilham a esfera metropolitana (BUARQUE; LIMA, 2005 apud MACHADO, 2009).

Isso implica não apenas solucionar problemas atuais existentes nas áreas metropolitanas, como transporte e degradação ambiental, mas também orientar para o futuro e desenvolvimento dessas regiões. O debate acerca da governança metropolitana e local, portanto, toma por base as ferramentas, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais, isto é, os modelos de governança para tornar esses territórios governáveis (LEFÈVRE, 2008).

Como apontado no capítulo anterior, o federalismo e a economia do setor público são pontos de partida para o tratamento do tema da governabilidade. Por um lado, os teóricos do federalismo buscam uma forma de distribuição ótima entre os níveis de governo e como estes devem interagir entre si. Por outro, pode-se destacar a Nova Economia Institucional - NEI para analisar os mecanismos de governança.

De acordo com a NEI, os diversos níveis de governo são agentes que servem ao interesse público, minimizando os custos de transação. Todavia, a otimização desse desenho não é alcançada uma vez que os cidadãos possuem racionalidade limitada e aumentar esse conhecimento implicaria custo de transação. Enquanto isso, os agentes, mais bem informados, apresentam um comportamento oportunista que tolhe o contrato com os cidadãos. A NEI busca, nesse sentido, evidenciar a importância de serem considerados os custos de transação no desenho da jurisdição dos serviços e na escolha dos mecanismos de governança (SHAH, 2006 apud GARSON, 2009). Para Shah, o governo local seria a formulação e a execução da ação coletiva no nível local, onde atuam as instituições formais do governo local e as normas informais, as redes, as organizações comunitárias e as associações de bairro. A existência de uma vasta rede de organizações engajadas na prestação de serviços locais torna pouco realista considerar o governo local como uma única entidade.

Garson (2009) concebe os governos locais e metropolitanos como organizações ou conjuntos de organizações - grupos de indivíduos unidos por algum propósito - para os quais se definem estruturas de governança. Dessa forma, modelar organizações é analisar suas estruturas de governança. Para a autora, no nível local, governança engloba não apenas as instâncias de governo, mas também as organizações voluntárias, as sem fins lucrativos e privadas, além das relações intergovernamentais. Outrossim, a governança lida com problemas complexos de partilha de recursos comuns, como enfatizado pela ação coletiva.

De acordo com Rojas (2008), uma governança local forte requer regras e incentivos bem elaborados que estimulem os governantes eleitos a satisfazer as necessidades da população por meio da gestão eficiente dos recursos disponíveis. Rojas destaca quatro bases para uma governança local forte: (a) relações intergovernamentais com clara divisão de responsabilidade e recursos entre cada um dos níveis de governo; (b) estrutura de governo com participação da sociedade

nas decisões, bem como com capacidade para supervisionar os governantes; (c) capacidade institucional para desempenharem as suas funções; (d) mecanismos de financiamento para as atividades e investimentos dos governos locais.

A cooperação entre governos locais deve ser vista como uma extensão da ação coletiva a organizações governamentais, que desejam obter um benefício coletivo que não alcançariam através da ação individual. Nesse sentido, políticas com objetivos comuns incentivam a cooperação entre governos locais por extraírem benefícios líquidos e reduzirem custos na provisão do serviço. Entretanto, num país federativo, a coordenação não pode se restringir ao nível local, mas deve incluir os demais entes da federação, com quem os governos locais partilham receitas e atribuições sobre a prestação de serviços (GARSON, 2009). Ainda mais em um contexto metropolitano, no qual as pessoas transitam entre municípios para suas atividades diárias – trabalho, lazer, estudo etc. –, de modo que serviços públicos ineficientes prejudicam a qualidade de vida da população.

O rápido crescimento das metrópoles latino-americanas durante o século XX ocorreu num contexto político-institucional e socioeconômico bastante específico, combinando um estilo de governo autoritário-centralizado. As estratégias de industrialização e desenvolvimento foram implementadas com fortes papéis centrais para os governos nacionais, com pouca ou nenhuma participação dos atores locais. No Brasil, a aceleração do processo de urbanização, na década de 1960, coloca em pauta o debate sobre problemas urbanos e, em particular, sobre o processo de metropolização. A solução encontrada pelo governo federal foi a criação de estruturas baseadas nos estados, mas sob forte tutela. A partir da Constituição de 1988, os estados passaram a ter a competência para instituir as regiões metropolitanas, mas sem que houvesse previsão de mecanismos de governança adequados para solucionar os problemas metropolitanos, o que corrobora a fragilidade institucional dessas áreas. Na prática, consagrou-se um vácuo institucional: enquanto a esfera estadual não fez avanços na regulação da matéria, o governo federal recuou na questão metropolitana (KLINK, 2008, 2009).

Machado (2009) propõe quatro períodos distintos para a trajetória da gestão das RMs no Brasil com base no conceito de custos de transação. O primeiro período ocorre durante o regime militar. As regiões metropolitanas criadas pela União eram fortemente controladas pelos governos estaduais e possuíam canais de financiamento. Assim, os custos de transação na gestão metropolitana eram baixos,

por causa da repressão aos movimentos sociais, pela ausência de eleições diretas para governador do estado e prefeito e pela dependência de recursos financeiros que os municípios estavam submetidos. O segundo período destaca-se pelo processo de redemocratização, além da influência que a crise fiscal da União e as eleições diretas tiveram no exercício da gestão metropolitana. O surgimento de novos atores sinalizou uma elevação dos custos de transação.

O terceiro período tem como marco zero a constituinte de 1988, que elevou o município à condição de ente federado no Brasil, fenômeno que ficou conhecido como municipalismo a todo custo.<sup>8</sup> Por último, o quarto período ainda está em curso, com a participação do governo estadual e da sociedade civil nos mecanismos de cooperação voluntária, e diz respeito:

[...] ao aparente ressurgimento da questão metropolitana na agenda política, cujos sinais, como se verá, já tem produzido decisões de caráter *recentralizador* dos arranjos metropolitanos. Nesse período, alguns setores da sociedade civil organizada já internalizaram a questão metropolitana e posicionam-se como novos atores na dinâmica das transações federativas. Aparentemente, o aprendizado proporcionado pelo “municipalismo a todo custo” na década de 1990 está favorecendo uma compreensão, pelos atores, da limitação dos municípios e da necessidade de maior presença dos Estados-membros e da União na gestão urbana (MACHADO, 2009, p. 72).

Todo esse processo tornou mais complexas as políticas públicas que são necessárias para lidar com a não coincidência entre o território funcional – o espaço metropolitano – e o institucional – os municípios. Dessa forma, o problema metropolitano pode ser compreendido como o problema da fragmentação política e institucional das áreas urbanas. Sendo assim, a consolidação de um governo metropolitano visa eliminar essa fragmentação (GARSON, 2009).

Experiências internacionais, nesse período, demonstram um predomínio de ideias reformadoras, as quais consideram que deve haver instituições metropolitanas fortes cobrindo as áreas funcionais urbanas. Os reformadores argumentam que um modelo metropolitano permitiria uma visão de conjunto da área urbana. Para eles, grandes unidades seriam mais eficientes, porque se apropriam de ganhos de escala, operando em territórios mais amplos e mais populosos. Além disso, grandes estruturas favorecem o planejamento e a melhor localização dos

---

<sup>8</sup> De acordo com Fernandes (2004 apud MACHADO, 2009), o municipalismo a todo custo refere-se ao processo de descentralização acentuado observado no Brasil após a constituinte.

equipamentos, das atividades e das residências (JOUVE; LEFÈVRE, 1999 apud GARSON, 2009). Todavia, as novas estruturas metropolitanas sofreram algumas críticas. Muitas vezes, os modelos foram impostos pelo governo central de forma rígida, desconsiderando as particularidades locais e sem haver participação dos governos locais. Como corolário, as autoridades metropolitanas não se constituíram em atores políticos capazes de responder aos problemas do seu território, bem como não houve identificação dos cidadãos com o espaço metropolitano (GARSON, 2009).

Podem ser observadas diferenças e semelhanças no grau de efetividade das instituições metropolitanas verticais e horizontais. Como delineia Machado (2009), as instituições compulsórias e voluntárias são enfraquecidas por regras federativas que dificultam a cooperação intergovernamental. As instituições compulsórias usualmente são mais eficazes para implementar políticas metropolitanas, favorecidas pela influência do governo que as estabelece, bem como por possuírem jurisdição em todo o território. Em contrapartida, sua aplicabilidade fica reduzida frente à força do municipalismo no Brasil. As instituições voluntárias costumam apresentar maior legitimidade face aos governos locais, o que pode ajudar na sua eficácia. Porém, se não houver consenso entre os atores locais, os projetos não se efetivam.

Expandindo o olhar para as áreas metropolitanas latino-americanas, estas carecem das estruturas de gestão, financeiras e institucionais eficientes para enfrentar os desafios da construção de regiões metropolitanas competitivas e habitáveis, ainda que tenham sido feitos progressos significativos no sentido da democratização. Conforme Klink (2008), o avanço da governança deve ser caracterizado pela elaboração de redes horizontais e verticais de parcerias públicas e privadas, que devem introduzir gradualmente mais racionalidade funcional nos sistemas existentes de governação metropolitana, tendo em conta as experiências acumuladas no passado.

O relacionamento entre os diferentes níveis de governos, por meio de mecanismos de cooperação que visem procedimentos de ação coletiva, é elemento fundamental para a construção de estruturas de governança, tendo em vista a ineficácia da simples imposição de modelos de governança metropolitana (KLINK, 2008). Isto posto, é possível compreender a governança metropolitana enquanto o conjunto de novas modalidades de decisão e de fazer política, com destaque para o

valor da negociação, parceria, participação e flexibilidade na constituição de novas estruturas, uma vez que não há sistemas rígidos. É uma ideia de longo prazo, porém com mais chances de sucesso (LEFÈVRE, 2008; GARSON, 2009).

Contudo, a fragilidade do papel dos estados para coordenar políticas de âmbito metropolitano indicam que o foco deve se voltar para estruturas de cooperação menos formalizadas e para o desenvolvimento de instrumentos específicos e de políticas públicas que incentivam a cooperação (GARSON, 2009). Diante dessas limitações, no Brasil, a organização voluntária se apresenta enquanto a alternativa mais defendida tanto no meio político quanto acadêmico. Os principais instrumentos jurídicos desses formatos voluntários de cooperação intergovenamental são os convênios e os consórcios (MACHADO, 2009).

Os convênios são acordos precários, com um curto prazo de validade, para o desenvolvimento de um programa ou projeto específico. Apesar de viabilizarem organizações horizontais, também podem fomentar as relações intergovernamentais entre esferas de governo de natureza diferente. Por terem prazo de validade determinado, esses acordos apresentam pouco impacto na autonomia dos atores envolvidos, porém são mais suscetíveis a mudanças por causa de razões político-eleitorais. Além disso, os custos de sua implementação são mais baixos se comparados aos modelos mais robustos em termos de estrutura administrativa e duração. Essas características de flexibilidade podem incentivar acordos pontuais na esfera metropolitana, em benefício de respostas imediatas. No entanto, dificultam “a formulação e a implementação de políticas públicas de planejamento metropolitano abrangentes e de longo prazo” (MACHADO, 2009, p. 64).

A edição da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, estabeleceu uma base jurídica mais sólida para a contratação de consórcios públicos (BRASIL, 2005). Esse segundo instrumento objetiva uma articulação mais durável e, diferentemente dos convênios, gera a criação de uma pessoa jurídica representante e administradora dos interesses comuns das partes consorciadas, sendo mais consistente sob os aspectos temporal e programáticos. Ainda que a lei seja de 2005, os consórcios intermunicipais existem há muitos anos no Brasil e são produtos da dificuldade de muitos entes locais lidarem com problemas que extrapolam sua potencialidade e sua escala de ação (MACHADO, 2009). De acordo com Abrucio e Franzese (2007), a cooperação por meio dos consórcios pode assumir várias

formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de conhecimento, entre outros.

Os desafios das cidades frente ao fenômeno metropolitano são diversos: sociais, econômicos e financeiros; territoriais e ambientais; políticos e institucionais. A constante mudança entre as fronteiras administrativas tradicionais e o território metropolitano levou a várias abordagens teóricas e propostas sobre o modelo ideal para governar as aglomerações urbanas. Em um extremo, encontra-se a proposta de fusão de todos os municípios da região metropolitana para superar a fragmentação institucional. No outro extremo, haveria a não interferência, em que os municípios estariam livres para decidirem se iriam partilhar os serviços ou cooperação em alguma agência metropolitana. Na Europa, vem sendo adotada uma opção intermediária na qual a estrutura metropolitana se divide em dois níveis – metropolitano e municipal –, levando em consideração o equilíbrio político, o que será abordado a seguir.

### **3.1 Modelos de governança metropolitana<sup>9</sup>**

Como discutido, a governança metropolitana refere-se à capacidade de enfrentar os desafios presentes na esfera metropolitana, por meio de uma visão mais ampla de governança entre as diferentes esferas do setor público e do privado. De acordo com Tomàs (2015), essa governança, portanto, varia entre diversas formas por causa de elementos inter-relacionados, como a fragmentação do território, as competências em questões metropolitanas e o tipo de financiamento e de representação que os entes possuem.

Primeiramente, existem diferenças no número de jurisdições e demais instituições presentes na área metropolitana. Além do número de municípios, existem outras esferas administrativas que desempenham tarefas a nível metropolitano, compostas pelos estados e pela União, bem como instituições públicas ou privadas, que promovem estratégias para prestar assistência aos municípios e reforçar o desenvolvimento econômico e social. Na maioria das metrópoles, os serviços metropolitanos são geridos por instituições públicas, privadas ou de capital misto (TOMÀS, 2015).

---

<sup>9</sup> Esta seção traz elementos de Tomàs (2015), a partir de experiências na Europa.

No que tange às competências, estas podem ser *hard policies*, quando se relacionam ao ambiente físico - planejamento territorial e urbano, transporte e meio ambiente -, e *soft policies* - saúde, educação e assistência social, por exemplo. Tomàs (2015) expõe que, majoritariamente, nota-se cooperação no âmbito de *hard policies*, além de intervenção de instituições metropolitanas no desenvolvimento econômico, por meio de estratégias de geração de emprego e renda. No entanto, é importante diferenciar as competências complementares das concorrentes. Uma forma de identificar a capacidade política a nível metropolitano é analisar o caráter vinculativo ou não das decisões a serem tomadas. Isto é, se as ações adotadas são obrigatórias ou não para os municípios (TOMÀS, 2015).

Um importante elemento para determinar o nível de autonomia metropolitana é o financiamento, que pode ser caracterizado tanto pela quantidade de recursos, quanto pela fonte - própria ou por outros meios. O financiamento das políticas metropolitanas provém de transferências municipais (*bottom-up*) ou de um nível superior (*top-down*). Outra forma de financiamento seria por meio de taxas e de impostos arrecadados pela própria RM. Na prática, a falta de autonomia financeira é um problema das instituições metropolitanas, uma vez que seus recursos costumam ser condicionados por transferências provenientes de outros níveis de governo (TOMÀS, 2015).

Além disso, os modelos de governança metropolitana também são diferenciados pela capacidade dos cidadãos de elegerem diretamente os seus representantes políticos e pelo tipo de representação. É possível observar, nos vários modelos, eleições diretas - prefeitos, presidentes e conselheiros - e indiretas - representantes dos municípios na estrutura de governança. Deve-se entender que a governança é um conceito mais amplo que o governo, em alguns casos, os modelos de governança incluem a representação de membros da sociedade civil (TOMÀS, 2015).

Considerando estes diferentes elementos, Tomàs (2015) apresenta os quatro modelos de governança metropolitana existentes na Europa, que se diferenciam em razão do nível de institucionalização. Primeiro, os arranjos com maior institucionalização são os governos metropolitanos. Um nível médio de coordenação são as agências metropolitanas. O terceiro modelo é o de coordenação vertical. Por último, o modelo menos institucional é o da cooperação voluntária entre

os municípios. As características e exemplos desses arranjos são destacadas a seguir.

a) Governos metropolitanos:

Os governos metropolitanos representam o maior nível de institucionalização das regiões metropolitanas. Isso significa a criação de instituições metropolitanas com forte autonomia jurídica e fiscal, além de eleições diretas de seus representantes. Na prática, os exemplos observados na Europa apenas podem ser considerados uma versão leve dos governos metropolitanos por não apresentar, em sua totalidade, esses critérios. Pode-se destacar, a partir dessas experiências, questões como competências compartilhadas com outros níveis de governo, falta de financiamento próprio e fraca legitimidade democrática. Porém, esse é o modelo que apresenta uma visão mais ampla da política metropolitana (TOMÀS, 2015).

A Área Metropolitana de Barcelona (AMB), por exemplo, instituída em 2010, é formada por 36 municípios, sendo que os membros do Conselho Metropolitano, órgão máximo da AMB, são eleitos indiretamente através dos prefeitos e vereadores de cada município, ou seja, os prefeitos dos municípios da AMB indicam por meio do voto quem deve representar a região. A região metropolitana é financiada por meio de transferências dos municípios e de impostos. Dentre as principais competências, estão planejamento urbano, transporte e mobilidade, habitação, meio ambiente e desenvolvimento econômico (TOMÀS, 2015).

Assim como a AMB, grande parte das estruturas metropolitanas europeias são formadas a partir de eleições indiretas, com representantes dos governos locais, sendo o financiamento misto e dependente de transferências. As competências também estão relacionadas ao planejamento territorial, meio ambiente, transporte e desenvolvimento econômico. Um exemplo de governo metropolitano com eleições diretas é Londres (TOMÀS, 2015).

b) Agências metropolitanas:

Em vez de uma autoridade metropolitana com várias competências, as agências metropolitanas são aquelas que apresentam um nível médio de institucionalização e possuem apenas uma função principal. A criação de uma agência setorial, por envolver menos mudanças institucionais, causam menos

resistência política, mas não estão escusas de conflitos. Este tipo de agência possui representação indireta e, comumente, são vistas como um órgão técnico. Além disso, pode haver regiões com várias agências metropolitanas cobrindo o território. O desafio, portanto, é a coordenação entre si para que não haja fragmentação na compreensão da esfera metropolitana (TOMÁS, 2015).

Destaca-se a Autoridade Regional de Frankfurt, na Alemanha, responsável pelo planejamento regional dos 75 municípios da região metropolitana, por meio da elaboração do Plano Regional de Uso do Solo. A agência é financiada pelos municípios e os critérios de contribuição são baseados no tamanho da população e da renda *per capita*. Isso significa que os mais populosos e ricos são aqueles que mais contribuem. As decisões são tomadas pelo Conselho Regional, composto pelos representantes municipais (TOMÁS, 2015).

c) Coordenação vertical:

Nesse modelo de governança, instituições não propriamente metropolitanas têm papel de coordenação metropolitana. Na ausência de uma região metropolitana criada pelo governo, são essas instituições que se encarregam do exercício das funções metropolitanas. A coordenação vertical, para além desses aspectos apontados, é caracterizada por padrões diversos de tipo de financiamento e de eleição de representantes, especialmente em razão do grau de descentralização do Estado. Outro ponto que pode ser observado é que a área de atuação da instituição de coordenação não necessariamente corresponde a todo o território metropolitano, o que pode dificultar a formação de uma visão metropolitana (TOMÁS, 2015).

A Dinamarca passou por um processo de reforma municipal, dividindo o país em cinco regiões e reduzindo o número de municípios de 271 para 98. As novas regiões são instituições descentralizadas do Estado, com decisões vinculadas. As principais competências são nas áreas de: saúde, desenvolvimento regional, meio ambiente, transporte público e serviços sociais. Não é possível instituir novos impostos, sendo o financiamento majoritariamente de transferências do Estado. Cada região é representada por um Conselho eleito diretamente a cada quatro anos (TOMÁS, 2015).

d) Cooperação voluntária entre os municípios:

Modelos menos institucionalizados se baseiam na iniciativa local e na vontade por parte dos municípios, por meio de fórmulas de cooperação mais flexíveis. O modelo mais comum é a cooperação voluntária entre municípios da mesma área metropolitana. Na maioria dos países, existem associações de municípios a fim de construir um espaço comum de diálogo metropolitano e alcançar acordos entre os governos membros. Em outros casos, o modelo pode se tornar um elemento de transição para uma governança metropolitana mais institucionalizada. A eficácia das estruturas voluntárias depende dos elementos sob o qual os municípios atuam, como competências e financiamento, e da vontade política dos representantes municipais. Sem uma liderança clara, estes modelos de governança não irão durar muito (TOMÀS, 2015).

Um caso de tradição de cooperação entre os municípios é a Associação Metropolitana de Poznan, na Polônia. Dentre as competências, está a discussão e cooperação entre os membros, assim como a gestão do financiamento, que é feita tanto pelos municípios, quanto pela União Europeia. A Associação é organizada em uma assembleia com representantes dos membros (TOMÀS, 2015).

Outro exemplo de cooperação voluntária entre os municípios é o planejamento estratégico, que também emerge enquanto um instrumento de governança. Neste caso, os representantes municipais partilham um espaço de discussão e debate com outras partes interessadas, incluindo representantes que não têm voz nas instituições formais, mas que têm um papel na dinâmica metropolitana. O objetivo dos planos estratégicos é criar uma visão de consenso metropolitano traçando os principais elementos que devem orientar o futuro da metrópole (TOMÀS, 2015).

### **3.2 Etapas para reformas eficazes de governança metropolitana**

A governança metropolitana adota um pluralismo de formas, em que não há um modelo ideal. Um risco associado a esse processo ocorre quando os governos tentam reproduzir um tipo específico de arranjo considerado bem sucedido em um local, mas que pode não se adaptar inteiramente em outro, ao ser levado em consideração contextos institucionais variados. Entretanto, as lições sobre modelos já adotados podem orientar os agentes políticos a implementarem uma reforma metropolitana eficaz (OCDE, 2015).

Reformas de governança eficazes vão além de mudanças puramente institucionais. É necessário que haja uma cooperação de longo prazo, em que os governos executem um papel central de liderança e incentivos adequados. Ademais, os instrumentos de governança precisam ser moldados para a realidade de cada região metropolitana. Por último, ao buscar adotar um modelo de governança metropolitana, os governos devem se preocupar não apenas com os resultados, mas também com o processo de implementação e permanência da reforma. Assim, as etapas mostradas a seguir são fundamentais para conduzir reformas eficazes (OCDE, 2015).

A primeira etapa é incentivar a cooperação por meio da identificação de projetos metropolitanos concretos. Com amplo entendimento dos benefícios da reforma, é possível que as resistências à cooperação sejam menores. Além disso, essa iniciativa pode estabelecer um arranjo mais complexo. A segunda etapa para as reformas da governança metropolitana é a presença de fortes *stakeholders* para impulsionar o projeto. Para além dos municípios, os demais níveis de governo, o setor privado e a sociedade civil precisam estar comprometidos. A terceira etapa é justamente garantir o apoio do governo nacional, mesmo nos processos *bottom-up*. Esse fator é crucial para o sucesso das reformas da governança metropolitana. A quarta etapa é assegurar o financiamento adequado, capaz de responder às obrigações da nova estrutura de governança metropolitana. A quinta etapa é elaborar incentivos e compensações para os atores metropolitanos. Dessa forma, a cooperação entre os municípios ocorrerá de forma voluntária. A sexta etapa, e a última, é implementar mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas metropolitanas, para corroborar os objetivos do projeto de reforma e assegurar uma governança metropolitana eficaz (OCDE, 2015).

Diante do que foi exposto, constata-se que, se a estrutura tiver competências definidas e financiamento adequado, conseguirá enfrentar os desafios metropolitanos. Em contraste, governos metropolitanos menos institucionalizados são mais flexíveis e melhores se adaptam a um ambiente em mudança. Na prática, cada região metropolitana tem um modelo de governança de acordo com a tradição de cooperação, alianças políticas, relações entre as jurisdições ali inseridas e a configuração local das diversas partes interessadas - públicas e privadas. Estes equilíbrios modulam o tipo de governança que evolui ao longo do tempo (TOMÁS, 2015).

### **3.3 Os instrumentos de gestão interfederativa no Brasil: o Estatuto da Metrópole**

A produção de políticas públicas e a democratização do espaço, como debatido neste trabalho, vão além dos instrumentos do poder local. Embora os municípios sejam o terceiro ente federativo e o mais próximo dos cidadãos, muitas demandas coletivas, que poderiam ser alvo de políticas municipais, ultrapassam seus limites territoriais, ainda mais quando eles estão localizados em áreas metropolitanas. Nessa linha de argumento, muitos temas locais são intermunicipais ou regionais (GIN; ABRUCIO, 2019). Com a crescente urbanização, especialmente em áreas metropolitanas, é importante analisar os instrumentos postos à disposição dos atores do pacto federativo para uma gestão interfederativa, tendo em vista que grande parte dos desafios enfrentados não respeita as fronteiras das competências constitucionais, em especial a municipal (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015). A melhoria da governança no Brasil, nesse sentido, passa pela maior articulação dos municípios entre si e com os governos estaduais, uma vez que as demandas são regionais.

A Constituição Federal de 1988 deu fim à tradição centralista do país ao elevar os municípios à condição de ente federado. Nela foi definida o papel de atuação de cada ente federado desde as competências executivas comuns compartilhadas, bem como as atribuições específicas de cada ente, em que se pode observar a descentralização política, que confere aos municípios a gestão do seu território (BRASIL, 1988).

Entretanto, a partir da transferência da competência de instituir regiões metropolitanas da União para aos estados, não houve previsão de nenhum instrumento à disposição dos atores do pacto federativo para uma governança interfederativa (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015). Isso gera heterogeneidade nas definições e critérios adotados na constituição das regiões metropolitanas, o que dificulta a elaboração de uma política nacional voltada para essas áreas e impõe barreiras para a gestão do território conurbado, cuja escala é a da intermunicipalidade (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015).

Frente à adoção de mecanismos incongruentes e à inexistência de instituições para tratar da temática da gestão metropolitana, Melchior e Campos

(2015) destacam avanços a partir da promulgação de algumas leis, entre as quais encontram-se o Estatuto das Cidades e o Estatuto da Metrópole. O Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana brasileira e regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Nesse sentido, urge por uma gestão mais democrática e participativa, incentivando a cooperação entre os governos e outros setores da sociedade para se alcançar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001).

Com a edição da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, diante da intensificação do aumento da instituição de regiões metropolitanas, passou-se a ter regras nacionais específicas sobre instrumentos de gestão interfederativa (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015). Santos (2018) aponta que o Estatuto representa o ponto alto do processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil. A lei amplia a discussão da temática da gestão integrada dos territórios metropolitanos e traz subsídios para assegurar mais padronização na instituição de novas regiões metropolitanas, como o dever de explicitar os critérios técnicos adotados e as funções públicas de interesse comum que legitimam a adoção de uma nova unidade territorial urbana. As funções públicas são definidas enquanto políticas públicas “cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015).

O Estatuto da Metrópole dispõe, no Artigo 8º, que a estrutura básica da governança interfederativa compreenderá:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015).

O Estatuto, portanto, busca solucionar os desafios para a governança interfederativa a partir de responsabilidades mútuas, instituindo o planejamento e a gestão em nível metropolitano, articulando recursos e diversos agentes. Contudo, Moura e Hoshino (2015 apud MELCHIORS; CAMPOS, 2015) apontam que, possivelmente, esse arcabouço proposto apresentará dificuldades de implementação, esbarrando no sucateamento dos órgãos de planejamento

metropolitano, bem como nas fronteiras político-administrativas do modelo de federação adotado pela Constituição de 1988.

A Lei também prevê instrumentos para promover o desenvolvimento urbano integrado, como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), “que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (BRASIL, 2015). Além disso, nas RMs, os municípios deverão conciliar seus planos diretores com o plano de desenvolvimento da unidade territorial urbana. Porém, o fato de o Estatuto instruir que sejam desenvolvidos PDUIs não garante a qualidade desses instrumentos e de seus processos, uma vez que a lei não menciona quais serão os mecanismos mínimos de fiscalização, controle e monitoramento dos seus resultados (MELCHIORS; CAMPOS, 2015), como pode ser o caso dos transportes coletivos metropolitanos.

Apesar de a Lei nº 13.089/2015 trazer importantes definições e significar avanços quando comparada à inexistência anterior de regulação sobre o assunto, Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015) indicam uma insuficiência, no Estatuto da Metrôpole, para criar condições institucionais e políticas para a governança metropolitana.

[...] se por um lado se avança nas diretrizes para a execução das funções públicas de interesse comum, nas definições conceituais, nos princípios para a governança interfederativa e nos instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado, por outro, perde-se muito em referência territorial do que é metropolitano ou, em outras palavras, onde realmente estão os problemas metropolitanos. (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015, n.p.).

Um desafio crítico para a construção da autoridade pública necessária para a governabilidade desses territórios é fazer coincidir o território metropolitano funcionalmente definido com o território metropolitano representado politicamente (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015), ou seja, o território metropolitano de fato deve coincidir com o sentimento dos habitantes dos municípios de pertencerem e integrarem uma área metropolitana. A instituição de regiões metropolitanas baseia-se, portanto, na cooperação dos entes federados que a compõem, permitindo a organização, o planejamento e a execução das funções de

interesse comum de modo conjunto e eficiente, tendo em vista a integração territorial, social e econômica entre os municípios (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015).

Outro gargalo do Estatuto foi o veto à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), que teria como objetivo captar recursos financeiros e apoiar as ações de governança interfederativa. Além de repasses públicos, poderia receber recursos de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais e internacionais. Muitos defendem que o fundo era umas das principais inovações da lei, uma vez que permitiria um fluxo natural de recursos para a prestação de serviços e obras de interesse comum. O veto, desse modo, enfraquece a eficácia do Estatuto da Metrópole, pois dificulta o acesso a recursos para viabilizar a realização dos projetos metropolitanos (ROYER, 2015).

Ao se tratar dos municípios inseridos nas regiões metropolitanas, “sua autonomia constitucional deve ser interpretada de forma a conjugar os interesses regionais e os locais” (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p.1257). O Estatuto da Metrópole coloca, como princípio que deve orientar a governança interfederativa, a prevalência do interesse comum sobre o local, bem como o respeito à autonomia dos entes da federação (BRASIL, 2015). Frente a essa dualidade, é importante identificar, em caso concreto, quais os interesses metropolitanos que fundamentam a formação desses territórios sobre o qual incidirá a governança interfederativa.

Moreira e Guimarães (2015) concluem que a existência de uma governança metropolitana não tolhe a autonomia dos entes municipais limítrofes com complementariedade funcional. Trata-se, portanto, da prevalência do interesse metropolitano sobre o local, de modo a conjugar esforços para a atuação mais eficaz dos governos na esfera metropolitana, cujas dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas demandam a coordenação das ações de interesse comum.

#### **4 A GESTÃO INTERFEDERATIVA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (RMBH)**

Resgatando a teoria de Machado (2009) para a trajetória da gestão das regiões metropolitanas no Brasil, pode-se contextualizar o processo de formação das instituições de gestão e da política metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A RMBH foi estabelecida, ainda no regime autoritário, pela Lei Federal Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, para atuar nos serviços de interesse metropolitano<sup>10</sup> (BRASIL, 1973). A lei propôs um modelo de gestão, em que o comando de cada região metropolitana foi atribuído a um conselho deliberativo, corroborando a necessidade de um aparato jurídico-administrativo específico para o planejamento metropolitano. Contudo, a compulsoriedade do modelo, com participação simbólica dos governos locais, poderia criar tensões, as quais foram mitigadas pelo regime vigente: governadores e prefeitos eleitos indiretamente chefiando o executivo dos estados e das principais cidades, e dependência de transferências financeiras da União aos municípios (MACHADO, 2009).

De acordo com Machado (2002, apud MACHADO, 2009), o governo militar desenvolveu, à época, uma política nacional baseada no tripé recursos financeiros, centralização decisória e tecnocracia. O governo vinculou recursos à gestão metropolitana; o poder decisório ficava na mão dos governos estaduais, e; foi dada ênfase a uma gestão mais técnica e menos política (MACHADO, 2009).

Mesmo antes da lei instituir a RMBH, Minas Gerais já havia avançado na discussão da questão metropolitana e criado um grupo de trabalho para desenvolver o Plano Metropolitano de Belo Horizonte. A partir do grupo, originou-se a Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), que comandou o processo de gestão da RMBH ao longo da década de setenta. A companhia de Transporte e Trânsito da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel), por exemplo, foi construída também no mesmo período, com recursos federais para o desenvolvimento urbano. A Metrobel implementou a Câmara de Compensação Tarifária (CCT) dos transportes da RMBH – subsídios cruzados para ligações nas regiões periféricas –, além de ter se destacado pelo

---

<sup>10</sup> Foram instituídas, a partir da Lei Complementar nº14/1973, oito regiões metropolitanas, a saber: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

controle interfederativo de suas ações, em que a União, o estado e todos os municípios da RMBH detinham uma cota-parte. Contrária a esse movimento, surgiu a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Granbel), em 1975, espaço da insatisfação municipalista frente ao sistema de gestão metropolitana, uma vez que o planejamento desenvolvido na RMBH era alheio a um maior envolvimento da sociedade civil e das instâncias municipais (MACHADO, 2009).

Nota-se, portanto, que o centralismo decisório era um determinante para o planejamento na década de 1970 e, como corolário, favoreceu a associação da gestão metropolitana com o regime ditatorial. Isso dificultaria a manutenção desse sistema estadual de gestão metropolitana no contexto de redemocratização ocorrido na década de 1980. Machado (2009) ainda destaca o fato de que:

O primeiro presidente da Granbel foi o então prefeito de Contagem (segundo maior município da RMBH), Newton Cardoso, que assumiu a bandeira da defesa da autonomia municipal. A herança dessa contestação à gestão metropolitana teria um efeito marcante na trajetória da gestão da RMBH na década seguinte, especialmente a partir de 1986, quando o líder municipalista Newton Cardoso foi eleito governador de Minas Gerais (MACHADO, 2009, p. 81).

O retorno do processo político-eleitoral e, conseqüentemente, a transição da ditadura militar para a redemocratização no Brasil, abriu espaço para o surgimento de novos atores no cenário político, restringindo o sistema de gestão da RMBH e estabelecendo uma nova conjuntura de custos para as transações metropolitanas. Outrossim, a redução de transferências do governo federal para programa e projetos na área de desenvolvimento urbano foi determinante para as mudanças na gestão metropolitana em Belo Horizonte (MACHADO, 2009).

A primeira alteração institucional ocorreu em 1983: o planejamento metropolitano da RMBH foi retirado do âmbito estritamente técnico e subordinado à coordenação política do governo, vinculando o Plambel à Secretaria de Estado do Governo e Coordenação Política. Além dessa mudança, foram desvinculados os repasses federais para os municípios metropolitanos de acordo com disposição do Plambel. Isso enfraqueceu a gestão metropolitana e dificultou a adoção de incentivos seletivos para execução, por parte das prefeituras, de projetos alinhados com as diretrizes do planejamento metropolitano, bem como elevou os custos de transação para o estado (MACHADO, 2009).

Com a posse de Newton Cardoso ao governo do estado, em 1987, diversas propostas contrárias ao modelo de gestão vigente da RMBH foram adotadas, como extinção da Metrobel e a demissão de 70% da equipe técnica do Plambel (MACHADO, 2002 apud MACHADO, 2009). Desse modo, o processo de redemocratização afastou o governo estadual da questão metropolitana, que, com a Constituição de Minas Gerais de 1989, consolidou um modelo “entregue à liderança dos municípios e com uma participação simbólica do governo estadual” (MACHADO, 2009, p. 87).

Se por um lado, a Constituição Federal de 1988 tratou de modo superficial o tema metropolitano, por outro, como indica Machado (2009), a Constituição mineira revela, por meio de vários artigos<sup>11</sup>, o interesse de alguns atores em afastar a possibilidade de o estado assumir, com o mesmo vigor de antes, a liderança da gestão metropolitana. Nesse sentido, destaca-se a criação da Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte (Ambel), órgão colegiado em que os prefeitos e representantes das Câmaras Legislativas de todos os municípios metropolitanos tinham assento (MINAS GERAIS, 1989).

Porém, o que se observou foi o desmonte das instituições metropolitanas, como o Plambel e a CCT dos transportes, característica de um processo de municipalismo forçado das políticas de gestão urbana em todo o Brasil, após a Constituição de 1988. Enquanto isso, os grandes municípios organizaram-se individualmente para prestar funções públicas outrora executadas em escala regional por entidades estaduais de planejamento metropolitano, comprometendo a articulação dos interesses regionais e comuns (MACHADO, 2009). Ademais, o fracasso da Assembleia Metropolitana fez com que a Granbel se consolidasse enquanto importante espaço de articulação dos prefeitos da RMBH (FJP, 1998 apud MACHADO, 2009). Após a redemocratização, a Granbel capitalizou novos papéis junto aos municípios que representava e conseguiu aumentar seu poder de negociação frente ao governo estadual e ao federal (MACHADO, 2009).

De acordo com Machado (2009):

A ausência de uma estrutura de incentivos para mover os atores a realizar transações metropolitanas ajuda a explicar a baixa performance do modelo compulsório de gestão prescrito para a RMBH naquele período. Em termos

---

<sup>11</sup> A Constituição de Minas Gerais de 1989 dispõe nos Artigos 41 ao 50 da Seção VIII, Subseção II, acerca “Da Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião” (MINAS GERAIS, 1989).

de gestão metropolitana, o pouco de concreto que se observou na RMBH, no final da década de 1990, veio de organizações com claros incentivos para apoiarem, de acordo com seus interesses, a *governance* regional (MACHADO, 2009, p. 90).

Destaca-se, aqui, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que opera o metrô que conecta Belo Horizonte e Contagem. Instituição remanescente do regime militar, a CBTU possui interesse na retomada do planejamento urbano na região por um motivo: a fragmentação do serviço de transportes na região metropolitana gera uma situação de concorrência predatória, o que, como resultado, gera baixas taxas de participação de usuários no transporte público e prejuízos operacionais (MACHADO, 2009).

Esse período de municipalismo a todo custo na RMBH durante a década de 1990 provocou discussões e debates que fizeram surgir novas propostas para a questão metropolitana, inclusive por parte da sociedade civil. A convergência desses fatores ajudou a retomar a percepção da necessidade do estado no planejamento metropolitano. Dessa forma, pode-se citar alguns exemplos que evidenciam uma gestão pró-metropolitana. Primeiramente, o resgate da questão metropolitana nas agendas de governo dos candidatos ao estado, Aécio Neves (PSDB), em 2002, e à Prefeitura de Belo Horizonte, Fernando Pimentel (PT), em 2004. No caso do governo estadual, foi realizada uma reforma administrativa que criou a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (Sedru-MG), que dispunha de uma Superintendência de Assuntos Metropolitanos (MACHADO, 2009).

Em segundo lugar, importantes reformas na legislação foram aprovadas, definindo um novo sistema de gestão na RMBH. Para Machado (2009), os aspectos fundamentais foram:

paridade decisória entre o estado e o conjunto de municípios na gestão; representação dos municípios mais populosos e mais ricos diferenciada no órgão deliberativo da gestão metropolitana; definição da titularidade estadual das funções públicas de interesse comum; participação da sociedade civil no conselho deliberativo da região metropolitana; e criação de uma agência de desenvolvimento metropolitano, de caráter técnico e executivo (MACHADO, 2009, p. 96).

A partir da emenda à Constituição nº 65, de 25 de novembro de 2004, o estado passou a prever que haveria, em cada região metropolitana, uma Assembleia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, uma

Agência de Desenvolvimento Metropolitano, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Na RMBH, a gestão compete, de acordo com as Leis Complementares nº 88 e nº 89, ambas de 12 de janeiro de 2006, à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, bem como à Agência de Desenvolvimento Metropolitano, criada pela Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009. Além disso, como instrumento para o planejamento, têm-se o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), regulamentado pelo Decreto nº 44.602, de 22 de agosto de 2007. Outro aspecto abordado na LC nº 88 é o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que deve orientar a elaboração dos planos diretores dos municípios integrantes da RMBH quanto às funções públicas de interesse comum estabelecidas na LC nº 89. O Projeto de Lei Complementar nº 74, de 2017, tentou instituir o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, todavia este ainda não foi aprovado pela Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 2004, 2006a, 2006b, 2007b, 2009, 2017), mas é utilizado pelos governos municipais da RM por ser uma diretriz para o desenvolvimento urbano.

Como previsto na legislação mineira, são três os órgãos competentes pela gestão metropolitana na RMBH e que devem atuar para a execução integradas das funções públicas<sup>12</sup>. A Assembleia Metropolitana é o órgão de decisão superior, responsável por definir as macrodiretrizes do planejamento metropolitano e por deliberar sobre as resoluções emitidas pelo Conselho Metropolitano. A Assembleia é composta por representantes do estado e dos municípios, sendo quatro representantes indicados pelo executivo estadual, um representante da Assembleia Legislativa, bem como os prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais dos municípios metropolitanos (MINAS GERAIS, 2006a).

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano tem como algumas de suas funções acompanhar e avaliar a execução do PDDI, bem como deliberar sobre o financiamento dos projetos indicados no plano diretor e fixar diretrizes para os recursos do FDM. O Conselho é formado por representantes do

---

<sup>12</sup> Como definido no Artigo 8º da Lei Complementar 89, de 12 de janeiro de 2006, as funções públicas de interesse comuns são: transporte intermunicipal; sistema viário; uso do solo metropolitano; cartografia e informações básicas; proteção ambiental e combate à poluição; aproveitamento de recursos hídricos; defesa civil e defesa contra sinistro; distribuição de gás canalizado; habitação; saúde; desenvolvimento econômico, e; saneamento básico.

poder executivo estadual, da Assembleia Legislativa, dos municípios de Belo Horizonte, Contagem e Betim, além de outros três municípios integrantes da RMBH e representantes da sociedade civil organizada (MINAS GERAIS, 2007a).

A Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte é uma autarquia estadual que tem caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da RMBH, e apoio à execução das FPICs. A Agência RMBH é composta pelo Conselho de Administração, pela Diretoria-geral e Vice-Diretoria-Geral, além das demais unidades administrativas, como diretorias, assessorias, gabinete e procuradoria (MINAS GERAIS, 2009). É importante ressaltar que, como previsto no Artigo 2º, §3º, da Lei Complementar 107/2009:

§3º - A nomeação do Diretor-Geral será feita pelo Governador do Estado a partir de lista tríplice elaborada pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, na forma do regulamento, e dependerá de aprovação prévia da Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 2009).

As condições que permitiram esse notável avanço da gestão metropolitana na RMBH, de acordo com o esquema analítico proposto por Machado (2009), relacionam-se aos custos de transação. O relacionamento estabelecido entre os governos municipais e o estadual foi possível a partir da capacidade do estado de promover investimento na região metropolitana, em razão de arrecadação superavitária. Para o autor, o planejamento na RMBH é pendular e ainda está em curso. Notoriamente, a retomada do planejamento metropolitano é favorecida pela redução nos custos de transação. Por isso, é importante observar para onde a gestão metropolitana caminhará.

## 5 METODOLOGIA DA PESQUISA

Em relação à metodologia utilizada para essa pesquisa, primeiramente, cabe destacar que se trata de uma pesquisa qualitativa, a partir da análise bibliográfica e documental, e quantitativa. Apesar dessa distinção, é importante ressaltar que ambos os modelos de pesquisas dialogam e se complementam. Assim, também foi elaborado um questionário utilizando-se da Escala Likert, encaminhado para todos os 34 municípios da RMBH, e realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores que compõem a gestão interfederativa da região.

O estudo ainda tem objetivo descritivo, como classificado por Gil (1994 apud BRANSKI et al., 2010). A partir da discussão da literatura sobre o federalismo e da teoria econômica neo-institucionalista, a pesquisa busca apontar as características da autonomia dos entes federados, bem como da limitação da capacidade de atuação de cada um, para compreender os desafios atuais para a gestão interfederativa, em especial na esfera metropolitana. Dessa forma, o trabalho também propõe realizar um estudo de caso da RMBH, dialogando com os governos municipais e os órgãos de gestão metropolitana, por meio dos questionários e das entrevistas. Um aspecto principal é identificar a percepção desses atores no que tange às funções públicas frente à pandemia causada pelo coronavírus, a qual acrescenta desafios para a cooperação e coordenação das medidas adotadas para o enfrentamento da crise.

O estudo de caso é um método de pesquisa que utiliza, geralmente, dados qualitativos, com vistas a, no caso desta pesquisa, descrever o fenômeno dos impactos da pandemia na coordenação e cooperação dos entes metropolitanos. (BRANSKI et al., 2010) entende que uma pesquisa utilizando o método do estudo de caso precisa cumprir cinco passos: delineamento da pesquisa; desenho da pesquisa; preparação e coleta dos dados; análise do caso; e elaboração dos relatórios.

Também para coletar dados, foi encaminhado um questionário para os 34 municípios da RMBH em 22 de outubro de 2020. Desses, apenas foram obtidas oito respostas. Acredita-se que os principais fatores do baixo retorno foram a pandemia – que impossibilitou o contato presencial e dificultou o contato telefônico prévio, que seria importante para garantir o retorno dos questionários – e o período eleitoral, que

correspondeu ao período das entrevistas. Apesar de o retorno ter sido apenas de aproximadamente 25% dos questionários, o alcance pode ser considerado satisfatório, em razão dos fatores anteriormente listados.

O questionário ficou aberto entre os dias 22 de outubro de 2020 e 11 de dezembro de 2020, com o objetivo de analisar a percepção desses atores sobre a governança metropolitana em razão da pandemia causada pelo coronavírus. Inicialmente, o questionário foi encaminhado através do correio eletrônico do gabinete de todos os municípios. Para se conseguir mais respondentes, também foi feito o contato através do telefone. Outra estratégia foi procurar as secretarias municipais ou outros órgãos e conselhos que possam participar da dinâmica das medidas adotadas frente à COVID-19, como a área de saúde e transporte. A partir desse panorama, obteve-se resposta dos seguintes atores:

Quadro 2 – Relação municípios e órgão respondente

<b>Município</b>	<b>Órgão</b>
Belo Horizonte	Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte - BHTrans
Betim	Secretaria Municipal de Saúde
Contagem	Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos
Esmeraldas	Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Trânsito
Ibirité	Departamento Municipal de Trânsito e Transporte - IBIRITRANS
Rio Acima	Prefeitura Municipal
São Joaquim de Bicas	Secretaria Municipal de Saúde
Sarzedo	Departamento Municipal de Trânsito e Transporte - Transarzedo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando que as medidas adotadas para o enfrentamento vão além das medidas de atenção hospitalar, também foi abordado no questionário aspectos sobre a mobilidade, uma função pública que exige intervenções que influenciam nas taxas de contágio e transmissão da doença e que sofreu restrições durante a pandemia em virtude de municípios da RMBH terem adotado, em diferentes momentos, barreiras sanitárias. Nesse sentido, o questionário foi dividido em duas partes.

- a) na primeira, foram analisadas a concepção do gestor acerca dos elementos de governança metropolitana. O debate acerca da governança metropolitana

e local tem como base diversas formas por causa de elementos inter-relacionados, como a fragmentação do território, as competências em questões metropolitanas e o tipo de financiamento e representação;

- b) na segunda parte, buscou-se analisar a percepção dos gestores acerca da governança metropolitana em tempos de pandemia da COVID-19, bem como as medidas de isolamento social que possivelmente afetaram o transporte local e metropolitano.

Outrossim, o questionário foi elaborado utilizando-se da Escala Likert. Dessa forma, as respostas podiam variar entre “discordo fortemente”, “discordo”, “nem concordo, nem discordo”, “concordo” e “concordo totalmente”. Algumas perguntas mais subjetivas, que requeriam respostas de acordo com as medidas adotadas em cada município, apresentou uma caixa de texto para que os gestores escrevessem, de modo a se ter um questionário com perguntas de natureza quantitativa e qualitativas. No **Apêndice A**, pode-se observar o questionário aplicado aos municípios da RMBH.

Em um segundo momento foram realizadas entrevistas com representantes dos órgãos de gestão interfederativa da RMBH, identificados neste trabalho no capítulo 4. Ressalta-se, que, para a elaboração do roteiro de forma semiestruturado, foram utilizados os tópicos do questionário, como mostra o **Apêndice B**.

Portanto, foram entrevistados um membro ou representante de cada órgão. Em conformidade com o que foi abordado anteriormente, o arranjo institucional de gestão metropolitana compete à Assembleia Metropolitana, que define diretrizes gerais e é recursal quanto a resoluções do Conselho Metropolitano; ao Conselho da RMBH, que é um órgão deliberativo e trata sobre alocação de recursos, como o FDM, e execução de projetos referentes às FPICs, e; à Agência RMBH, uma autarquia estadual para prover apoio técnico aos municípios e atuar na articulação para implementação das propostas do PDDI.

Uma vez que o pesquisador trabalhou na Agência RMBH, teve indicação para entrevistar um representante da Agência, que indicou os demais contatos nos outros órgãos para também serem entrevistados.

Dessa forma, entre os dias 3 de dezembro de 2020 e 15 de dezembro de 2020, as entrevistas foram realizadas. Em razão do cenário adverso causado pela pandemia, em que é necessário manter o distanciamento social, as entrevistas com

os representantes da Agência e Assembleia foram realizadas por videochamada, enquanto com o membro do Conselho Metropolitano foi feita por telefone e via e-mail.

Quadro 1 – Relação entrevistados e órgão competente pela gestão interfederativa da RMBH

Entrevistado	Órgão
A	Agência de Desenvolvimento Metropolitano
B	Assembleia Metropolitana
C	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano

Fonte: Elaborado pelo autor.

Logo, esse trabalho tem como objetivo geral analisar, a partir do caso da RMBH e do cenário de pandemia da COVID-19, como se comporta a governança metropolitana frente a situações de interesse comum aos governos municipais.

Tem-se ainda como objetivos específicos:

- a) Identificar os itens constitucionais e legislações especiais com relação à governança interfederativa e às funções públicas de interesse comum, a destacar o Estatuto da Metrópole;
- b) Caracterizar os modelos de governança metropolitana em observância aos níveis de institucionalização, aos tipos de competências e vinculação das decisões, aos tipos de financiamento e às formas de eleição, para analisar a RMBH;
- c) discutir os efeitos da COVID-19 na tomada de decisões dos governos locais e na FPIC transporte público municipal e metropolitano na RMBH, em razão das medidas de isolamento social.

Para tanto, a técnica utilizada para o estudo de caso proposto foi a análise de conteúdo. De modo geral, o método de análise de conteúdo constitui-se em um conjunto de técnicas utilizadas na análise de dados qualitativos (BRANSKI et al., 2010), mas também abre margem para pesquisas de natureza quantitativa (RAMOS; SALVI, 2009). Assim, as informações são tratadas segundo Bardin (1977 apud RAMOS; SALVI, 2009) a partir de um roteiro específico, iniciando com (a) pré-análise, na qual se escolhe os documentos, se formula hipóteses e objetivos para a pesquisa, (b) na exploração do material, na qual se aplicam as técnicas específicas segundo os objetivos e (c) no tratamento dos resultados e interpretações. No próximo capítulo, serão analisados os resultados da pesquisa.

## **6 A GOVERNANÇA NA RMBH E A PANDEMIA DA COVID-19**

Neste capítulo, será trabalhado o caso da governança interfederativa na RMBH, em especial frente ao cenário adverso causado pela pandemia da COVID-19.

### **6.1 Governança Metropolitana em tempos de pandemia**

Em 2020, a pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) evidenciou a discussão sobre o pacto federativo brasileiro e, ainda de forma mais complexa, sobre a esfera metropolitana (SILVEIRA et al., 2020). O vírus trouxe novos cenários de riscos e agravou a situação crítica já existente da saúde, comprometendo a resposta do setor aos riscos cotidianos, sobrepondo-os aos riscos da nova crise de saúde pública por causa da pandemia (FREITAS, 2020). Os efeitos provocados pela COVID-19, entretanto, vão além dos impactos na saúde pública. Também devem ser considerados os desdobramentos da crise na economia e na política (SEGUNDO et al., 2020).

A COVID-19, doença causada pelo coronavírus, foi identificada em Wuhan, China, em dezembro de 2019. Logo, em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou tratar-se de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) e, em março do mesmo ano, caracterizou-a enquanto pandemia, devido ao elevado aumento no número de casos e óbitos (GARCIA; DUARTE, 2020). No Brasil, o Ministério da Saúde colocou em prática o Centro de Operações de Emergência (COE), coordenado pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/ MS), para harmonização, planejamento e organização das atividades com os atores envolvidos e o monitoramento da situação epidemiológica (OLIVEIRA et al., 2020). Além disso, setores do governo federal se mobilizaram para implementar algumas ações, incluindo a elaboração de um plano de contingência (BRASIL, 2020b). Em 3 de fevereiro de 2020, a infecção pelo novo coronavírus foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) (BRASIL, 2020c).

O enfrentamento da pandemia da COVID-19 impôs desafios importantes para os gestores públicos. Nesse contexto, a presença de sistemas de saúde públicos e universais é imprescindível, como o Sistema Único de Saúde (SUS), para

trazer uma resposta satisfatória para a crise (ANDRADE et al., 2020). Porém, frente à alta taxa de infectividade do coronavírus e ao exponencial número de casos, bem como à ausência de imunidade prévia na população, são indicadas medidas para além da atenção hospitalar e da organização da vigilância sanitária. Também é necessário intervenções para inibir e desacelerar a transmissão, o que, conseqüentemente, diminuirá a ocorrência da doença, reduzindo a demanda pelo sistema de saúde (GARCIA; DUARTE, 2020).

Dentre as medidas de saúde pública que podem ser adotadas, estas podem ter alcance individual, ambiental ou comunitário. As medidas individuais incluem a lavagem das mãos e o distanciamento social. As medidas ambientais referem-se ao arejamento e exposição solar de ambientes e à limpeza rotineira de ambientes e superfícies, procedimentos que ajudam a eliminar os vírus. As medidas comunitárias são ações tomadas por gestores, empregadores e líderes para proteger a população, e são essas as de interesse deste trabalho. Essas últimas medidas incluem restrição ao funcionamento de escolas, de universidades, de locais de convívio comunitário, do transporte público, além de outros locais onde há aglomeração de pessoas (GARCIA; DUARTE, 2020).

A importância de desacelerar o número de novos casos para evitar uma tensão no sistema de saúde por causa do aumento da demanda por hospitalizações e cuidados de saúde parece ser consenso na literatura sobre a pandemia causada pela COVID-19. Para Peña et al. (2020), os governantes, além de buscarem formas mais eficazes de reduzir a transmissão viral e aumentar a capacidade dos sistemas de saúde, precisam considerar os possíveis impactos negativos ao elaborar as políticas de intervenção e enfrentamento à pandemia, como desemprego, insegurança alimentar e instabilidade econômica. Do mesmo modo, os autores enfatizam a necessidade do fortalecimento da governança e da capacidade institucional como forma de contribuir para a implementação das políticas necessárias para responder à pandemia. Propõem, nessa seara, intervenções para alinhar diferentes atores, agilizar o processo decisório, garantir a disponibilidade de recursos e construir confiança através do compartilhamento de informação e da prestação de contas.

Em razão disso, os efeitos da pandemia não podem ser tratados de modo isolado e pontual. O coronavírus deve ser compreendido como um risco sistêmico, que amplia as condições de vulnerabilidade e riscos futuros (FREITAS, 2020). Faz-

se urgente, portanto, aprender com as respostas à COVID-19, sobretudo em razão de novos ciclos pandêmicos. Ao trazer o olhar para as metrópoles, a maior lição é a necessidade de um amplo e profundo programa de reformas para gerar um meio social urbano em condições de atender às necessidades da reprodução da vida. Isso é evidente, uma vez considerado a COVID-19 o mais recente evento de ciclos pandêmicos, como H5N1 (1997), SARS (2003), H1N1 (2009), MERS (2012), EBOLA (2014) e ZIKA (2016) (RIBEIRO, 2020).

Os aglomerados metropolitanos apresentam diferenças intrarregionais no que diz respeito à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, bem como em relação à distribuição de renda e às finanças municipais, o que determina diferentes respostas para o combate à atual pandemia (SEGUNDO et al., 2020) e em relação às intervenções feitas nas funções públicas de interesse comum. Para o sucesso do enfrentamento ao coronavírus, é necessária a integração intragovernamental e intersetorial para a gestão dos riscos, de modo a produzir medidas coordenadas para as etapas imediatas e mitigação dos riscos atuais, mas também considerando a prevenção aos riscos futuros (FREITAS, 2020).

De acordo com Peña et al. (2020), as decisões do governo nacional geram impactos nos governos subnacionais, o que justifica o alinhamento das respostas políticas nos diferentes níveis de implementação. Isso mostra a importância do fortalecimento da governança. Mesmo que a pandemia exija resposta imediata para a saúde, sua gestão requer a participação de outros setores e atores da sociedade. Em vista disso, a governança envolve a coordenação e cooperação vertical e horizontal entre os diferentes níveis de governo e sociedade civil, assim como o papel e a responsabilidade das autoridades locais no combate às emergências e na garantia da prestação dos serviços essenciais (FREITAS, 2020).

Todavia, o cenário de cooperação é desafiador. A divisão de competências do pacto federativo deveria ser capaz de gerar o equilíbrio, ficando a cargo do Estado o planejamento, a coordenação, a execução, a fiscalização de serviços e o exercício de funções públicas de interesse. Contudo, a realidade demonstra que esta síntese não se concretiza de forma tão intuitiva, muitas vezes havendo conflitos entre as autoridades municipais e demais entes quando integram o espaço compartilhado metropolitano, ainda mais em um cenário de crise, como o atual da COVID-19.

São vários decretos regulando, restringindo e suspendendo atividades socioeconômicas e serviços públicos, o que expõe que a atual crise não envolve apenas a saúde (SILVEIRA et al., 2020). Ademais, as medidas de gestão da crise adotadas têm afetado algumas funções públicas a partir de duas frentes: o combate à pandemia e a prevenção ao contágio.

O governo federal, por exemplo, publicou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com as alterações promovidas pelas Medidas Provisórias nº 926/2020 e nº 927/2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Todavia, foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em face a dispositivos presentes na lei. O teor da impugnação argumentava ofensa à autonomia federativa por supressão de competências reservada aos estados e ao Distrito Federal no tocante à exploração do transporte intermunicipal e de competências comuns dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para cuidar da saúde e legislar sobre proteção e defesa à saúde (BRASIL, 2020a, 2020d).

Os dispositivos impugnados são a alínea b, inciso IV, do art. 3º, e os §§ 6º e 7º, inciso II, do mesmo artigo, todos em destaque abaixo:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

I - isolamento;

II - quarentena;

[...]

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

[...]

b) locomocão interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) (Vide ADI 6343)

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

[...]

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Justiça e Segurança Pública disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput deste artigo.

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

[...]

II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V e VI do caput deste artigo;

(Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020) (Vide ADI 6343) (BRASIL, 2020d, grifo nosso).

Como é sabido, a Constituição Federal de 1988 estabelece a competência da União para tratar de transporte internacional e interestadual, bem como a dos municípios, no caso do transporte local. Aos estados, compete explorar serviços de transporte intermunicipal. Desse modo, a Constituição fixou os limites da competência de cada ente da federação, não havendo concorrência, hierarquia ou subordinação entre eles. Apesar disso, há critérios mínimos a serem observados no enfrentamento à pandemia da COVID-19, baseados em evidências científicas, para se compor as medidas restritivas, como a restrição de locomoção. “A competência dos estados e municípios, assim como da União, não lhes confere carta branca para limitar a circulação de pessoas e mercadorias com base, unicamente, na conveniência e na oportunidade do ato” (BRASIL, 2020d, p. 11).

Ribeiro (2020) afirmou que, no caso do governo federal, mesmo com a edição da Lei nº 13.979/2020 prevaleceu a notória política de omissão, descompromisso e irresponsabilidade, sendo evidente a ausência de empenho para gerar ações coordenadas e de proteção no conjunto do território nacional, na área de saúde pública, e diretrizes para outras áreas, como a de transporte coletivo. Diante da falta de confiança no governo federal, os governos dos estados, Distrito Federal e municípios adotaram um conjunto de medidas baseados nas informações sobre a situação de outros países, e estas ações nem sempre eram coordenadas entre as diferentes prefeituras ou entes das diferentes esferas (FREITAS, 2020).

Nesse cenário, o governo de Minas Gerais lançou um programa, em 28 de abril de 2020, chamado Minas Consciente, para todos os municípios do estado. O programa objetiva uma retomada gradual e ordenada dos setores econômicos, garantindo à sociedade segurança sanitária. As diretrizes do Minas Consciente mostram a preocupação do estado em pensar uma estratégia de diálogo e cooperação com a União e os municípios; intersetorialidade, transversalidade e integração das políticas públicas; apoio aos municípios na execução do programa; articulação entre poder público e sociedade civil; e transparência na tomada de decisões (MINAS GERAIS, 2020a).

É explícita, também, a preocupação com a autonomia administrativa dos municípios, cabendo a estes a decisão de aderirem ou não ao programa. Minas Gerais possui 853 municípios, dos quais 685 aderiram ao programa Minas

Consciente (MINAS GERAIS, 2020b). Por outro lado, dos 34 municípios da RMBH, apenas 18 aderiram, o que representa uma proporção muito menor para a região metropolitana do que a observada para o estado como um todo (ARMBH, 2020).

De modo geral, as ações observadas nos municípios da RMBH podem ser divididas em três grandes áreas: medidas de articulação intersetorial<sup>13</sup>; medidas de isolamento social<sup>14</sup>; e ações de saúde pública<sup>15</sup> (SEGUNDO et al., 2020). Outrossim, o momento do início e a duração das diversas medidas influenciam no seu impacto. Segundo as autoras Garcia e Duarte (2020):

É um grande desafio determinar o melhor momento para o início de tais intervenções, uma vez que sua implementação precoce pode resultar em dificuldades econômicas e sociais sem benefício à saúde pública e, com passar do tempo, resultar em “fadiga da intervenção” e perda da adesão por parte da população. Por outro lado, a implementação após a disseminação extensiva da doença pode limitar os benefícios para a saúde pública (GARCIA; DUARTE, 2020, p. 2).

Além disso, a progressão da população afetada pela COVID-19 variou entre municípios, o que agravou ainda mais o que foi explicitado por Garcia e Duarte. Desse modo, a adoção de tais medidas tem impactos importantes nas atividades diárias, na vida das pessoas e na sociedade, sobretudo na esfera metropolitana, onde os fatores urbanos têm papel significativo para acelerar a transmissão e o contágio da doença, uma vez que as cidades são estruturas ativas interligadas que conectam lugares, em que pessoas e objetos se movimentam independentemente dos limites territoriais (NETTO et al., 2020). Trabalhadores podem ser impedidos de se dirigir ao local de trabalho, necessitar alterar suas

---

<sup>13</sup> Declaração de estado de emergência, declaração de estado de calamidade pública, criação de comitê ou grupo especial de enfrentamento da pandemia, flexibilização de prazos e tributos, organização de doações, distribuição e/ou trabalho voluntário, emissão de boletins informativos, denúncias e vigilância comunitária, destacamento de serviços de segurança pública para combate à pandemia.

<sup>14</sup> Proibição de eventos públicos, proibição de concentração em ambientes públicos, fechamento de ambientes educacionais, fechamento de templos e locais de uso religioso, modificações no transporte público e interurbano, suspensão de atividades setor público não essenciais, suspensão de atividades comerciais não essenciais, normas de distanciamento social para atividades comerciais essenciais, normas restritivas para o funcionamento de atividades privadas, controle de entrada e saída de pessoas do município.

<sup>15</sup> Obrigatoriedade do uso de máscaras em espaços públicos, higienização de espaços públicos, criação ou adaptação de unidade de saúde específicas para o combate à COVID-19, ampliação do quadro de profissionais de saúde, suspensão de procedimentos e tratamentos não emergenciais nos serviços da rede municipal de saúde, criação de estratégias para consultas remotas, campanha para imunização em massa para gripe comum, normas para tratamento funerário.

rotinas para a realização de trabalho remoto, bem como perder seus empregos ou outras fontes de renda (GARCIA; DUARTE, 2020).

Assim, em razão de alguma situação de calamidade pública que afete conjuntamente os municípios de uma região metropolitana, é importante que as medidas de controle sejam tomadas de forma coordenada e cooperativa entre os entes federados, respeitadas as competências constitucionais de cada ente da federação. Silveira et al. (2020) compreende a ausência de governança nas regiões metropolitanas no atual cenário de pandemia a partir da ideia do vácuo institucional. Para os autores, essa lacuna é reflexo da inexistência da definição de quais são os interesses metropolitanos e da ausência de coordenação de um órgão máximo de planejamento e gestão nas regiões. Pode haver também lacunas normativas sobre a ação dos entes, o que faz com que suas ações sejam descoordenadas ou inexistentes.

Eventuais disputas entre os entes federados, por causa de competências complementares ou concorrentes no enfrentamento ao coronavírus, podem indicar a ausência de um modelo de governança interfederativa com capacidade institucional para se adaptar às mudanças econômicas, sociais e políticas decorrentes da pandemia. A seguir, serão mostrados os resultados das entrevistas e questionários aplicados a atores municipais e outros que trabalham nos órgãos estaduais responsáveis pela coordenação das ações metropolitanas da RMBH.

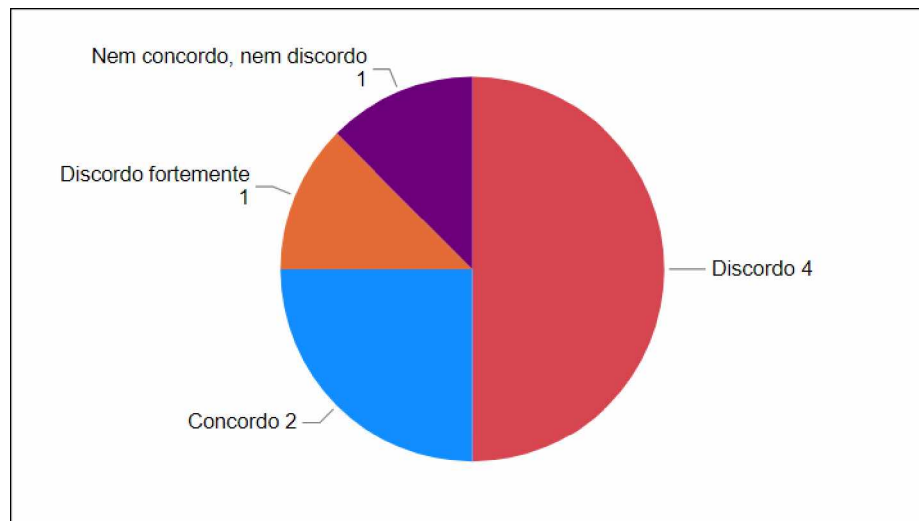
## **6.2 Análise do questionário e das entrevistas**

Como abordado anteriormente, no capítulo que apresentou a metodologia, para embasar a discussão proposta no referencial teórico foram realizados um questionário e entrevistas, que se dividiram em duas partes: elementos de governança metropolitana e governança metropolitana em tempos de pandemia. Essa seção estruturar-se-á também nesse formato, apresentando tanto uma análise do questionário encaminhado para as prefeituras da RMBH, quanto das entrevistas realizadas com os órgãos da gestão metropolitana da região.

### 6.2.1 Elementos de Governança Metropolitana na RMBH

O debate acerca da governança metropolitana e local tem como base as ferramentas, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais, isto é, os modelos de governança para tornar esses territórios governáveis. Tomàs (2015) demonstrou que essa governança varia entre diversas formas por causa de elementos inter-relacionados, como a fragmentação do território, as competências em questões metropolitanas e o tipo de financiamento e de representação. A seguir, são apresentadas as respostas dos gestores municipais acerca das afirmações feitas sobre os elementos de governança metropolitana, além das respostas dos representantes dos órgãos de gestão metropolitana da RMBH.

Gráfico 1 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância gestores municipais da RMBH em relação à afirmação: os diversos atores metropolitanos (governo, instituições públicas e privadas, e terceiro setor) presentes na RMBH promovem estratégias coordenadas em prol do desenvolvimento da política metropolitana



Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira afirmação foi: os diversos atores metropolitanos (governo, instituições públicas e privadas, e terceiro setor) presentes na RMBH promovem estratégias coordenadas em prol do desenvolvimento da política metropolitana. Essa afirmação diz respeito ao primeiro elemento discutido por Tomàs (2015), que é a fragmentação do território, uma vez que há diferenças no número de jurisdições e demais instituições presentes no território metropolitano. Além dos municípios, o

estado, a União e as instituições públicas e privadas desempenham tarefas a nível metropolitano.

No Gráfico 1, observa-se que a maioria dos respondentes assinalaram “discordo fortemente” ou “discordo”. Dentre os oito municípios respondentes, quatro afirmaram discordar dessa afirmação e um discordou totalmente. Contudo, as respostas dos entrevistados divergem dos gestores locais. Os Entrevistados A e C concordaram com a afirmação feita, enquanto o Entrevistado B concordou apenas em partes. Nota-se, nesse aspecto, divergência entre o posicionamento dos órgãos de gestão interfederativa da RMBH e da maioria dos municípios metropolitanos respondentes do questionário.

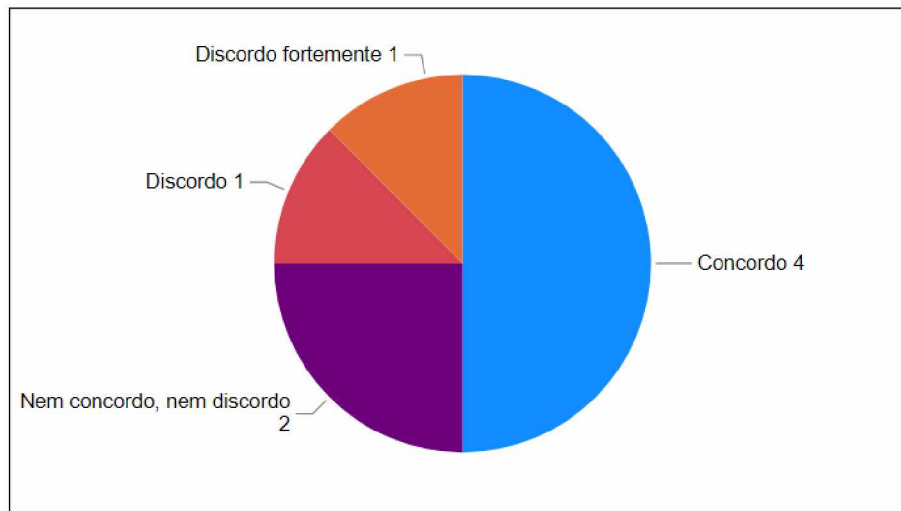
De acordo com o representante do Conselho Metropolitano, Entrevistado C, as estratégias coordenadas da RMBH vêm sendo construídas pelo setor público, privado e terceiro setor. O entrevistado da Agência RMBH considerou que a coordenação pode variar de acordo com a política pública que a ação está inserida, isto é, as funções públicas de interesse comum. Existem temas que a estruturação de competências é muito particular. A saúde, por exemplo, é uma FPIC em que os órgãos da gestão metropolitana não atuam porque já existem instâncias deliberativas próprias (municipais, estaduais e federais). Além disso, o Entrevistado A destacou também o serviço de transporte. Com a extinção da Plambel e da Metrobel, as competências foram para os municípios, havendo fragmentação do planejamento, mesmo o transporte intermunicipal e o metropolitano continuando sob responsabilidade do estado. Assim, apesar de concordar com a primeira afirmação feita, a integração e a coordenação metropolitana seriam mais consistentes ou menos consistentes conforme a função pública em que se atua. No que tange ao Entrevistado B, este ressalta que há, em algumas funções públicas, sobreposição na execução da política pública. Ainda em relação ao transporte, não se observa integração operacional e tarifária entre os municípios, o que representa um gargalo para a cooperação e para a governança na RMBH.

Neste trabalho, adotou-se o conceito de vácuo institucional, proposto por Klink (2009), para caracterizar o período pós promulgação da Constituição Federal de 1988 até a edição do Estatuto da MetrÓpole em 2015 em relação à ausência de regulamentação dessas áreas e da fragilidade institucional. Respondendo à primeira afirmação, o Entrevistado A, da Agência RMBH, mostrou-se descontente com o termo, por parecer uma ausência completa de gestão. De acordo com o que foi

falado na entrevista, quando houve a atribuição de competências aos municípios para a gestão local, enfraqueceu-se o planejamento regional. Contudo, cada região metropolitana buscou adotar modelos de gestão específicos, resultando, portanto, na desconformidade no tratamento da matéria, o que o Estatuto tentou solucionar.

A segunda afirmação do questionário foi: na RMBH, as competências são bem definidas de acordo com a área de atuação e os atores responsáveis. De acordo com Tomàs (2015), as competências dizem respeito, por exemplo, ao planejamento urbano e territorial, transporte, meio ambiente, saúde, educação, assistência social, bem como desenvolvimento econômico. No caso da RMBH, a legislação mineira prevê quais são as FPICs em que os gestores devem atuar, por meio da Lei Complementar nº 89/2006.

Gráfico 2 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: na RMBH, as competências são bem definidas de acordo com a área de atuação e os atores responsáveis



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Gráfico 2 mostra que os municípios indicaram ser favoráveis à afirmação. Foram quatro respostas “concordo”, duas “nem concordo, nem discordo”, uma “discordo” e uma “discordo fortemente”. As entrevistas também deram respostas indicando que as competências são bem definidas, mesmo que haja algumas ressalvas.

A entrevista com o dirigente da Agência RMBH reforçou a importância dos órgãos estaduais para gestão das funções públicas de interesse comum. No caso do saneamento básico, especificamente, foi criada a Agência Reguladora de Serviços

de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), responsável por normatizar e fiscalizar os serviços de água e de esgoto prestado pelas companhias de saneamento estaduais e autarquias municipais. Em relação à saúde, existem instâncias deliberativas bastante definidas por causa do Sistema Único de Saúde (SUS). No transporte, as entidades municipais são responsáveis pelo transporte municipal, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA), por meio da Superintendência de Transporte Intermunicipal e Metropolitano, realiza a gestão do transporte intermunicipal. A política de gás é gerida pela Companhia de Gás de Minas Gerais (GASMIG).

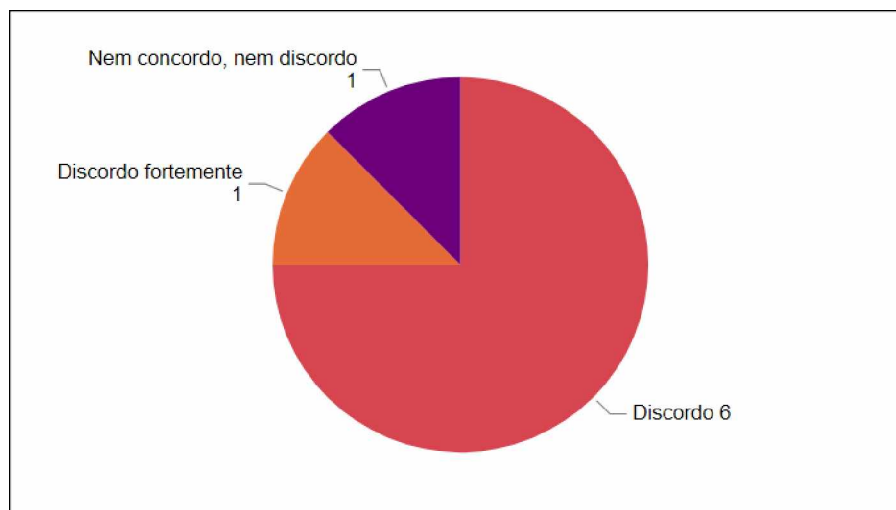
Enquanto isso, o membro da Assembleia Metropolitana frisou que, apesar dos avanços na definição das competências, não se vê isso ser traduzido em ações efetivas de governança, uma vez que a presença de vários órgãos para gestão e planejamento acarreta conflitos e dificuldades de integração, como no caso do transporte na RMBH. A presença de um órgão com maior autonomia e protagonismo talvez seja um caminho para assegurar o planejamento dos 34 municípios da RMBH. Como foi apontado por Tomàs (2015) em relação ao elemento das competências, para identificar a capacidade política metropolitana, é necessário analisar o caráter vinculativo ou não das decisões a serem tomadas. Para o entrevistado do Conselho Metropolitano:

A estrutura da RMBH é um processo em construção com avanços e recuos. Porém, [...] não dispõe de estrutura técnica suficiente para fazer frente a toda a agenda que se coloca para os desafios da Região Metropolitana. Deve ser registrado que as alternâncias de governo a cada quatro anos comprometem a solução de continuidade dos resultados da RMBH (ENTREVISTADO C).

A terceira afirmação foi: o financiamento para as políticas metropolitanas da RMBH é adequado. O financiamento eficaz é um importante elemento para assegurar o planejamento metropolitano, como aborda Tomàs (2015), e pode ocorrer tanto de transferências dos municípios que compõem a esfera metropolitana, quanto de um nível superior, como do estado e da União. Em Minas Gerais, a legislação prevê que cada região metropolitana irá possuir um fundo para auxiliar no planejamento, nesse caso, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), que foi introduzido anteriormente. Destacou-se, também, que a lei dispõe que os recursos do FDM serão destinados pelo estado e pelos municípios.

Se, na afirmação feita anteriormente, os municípios respondentes e os órgãos da gestão metropolitana foram ao encontro de um posicionamento favorável, na terceira afirmação, o entendimento desses atores demonstra uma ausência de financiamento adequado. Entre os municípios, foram seis respostas “discordo” e uma “discordo fortemente”. Para além da maioria, isso significa quase a totalidade municípios que se manifestaram, enquanto o oitavo assinalou “nem concordo, nem discordo”. Em síntese, o Entrevistado A disse que o financiamento “poderia ser mais robusto”. O Entrevistado B, que “não é adequado”. Por último, o Entrevistado C afirmou que “tem sido insuficiente”.

Gráfico 3 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: o financiamento para as políticas metropolitanas da RMBH é adequado



Fonte: Elaborado pelo autor.

Se, na afirmação feita anteriormente, os municípios respondentes e os órgãos da gestão metropolitana foram ao encontro de um posicionamento favorável, na terceira afirmação, o entendimento desses atores demonstra uma ausência de financiamento adequado. Entre os municípios, foram seis respostas “discordo” e uma “discordo fortemente”. Para além da maioria, isso significa quase a totalidade municípios que se manifestaram, enquanto o oitavo assinalou “nem concordo, nem discordo”. Em síntese, o Entrevistado A disse que o financiamento “poderia ser mais robusto”. O Entrevistado B, que “não é adequado”. Por último, o Entrevistado C afirmou que “tem sido insuficiente”.

A fala feita pelo Entrevistado A pode ser analisada retomando as ideias de Machado (2009), dispostas no capítulo 4 sobre a gestão interfederativa na RMBH. O autor mostrou como foram relevantes as transferências de recursos do governo federal para programas de habitação metropolitana, por exemplo, quando as primeiras regiões metropolitanas foram instituídas. Essa característica, como defendido pelo Entrevistado A, foi fundamental para o planejamento e adesão dos municípios. Notoriamente, os estímulos financeiros reduziram os custos de transação naquele período. Contudo, após a promulgação da Constituição de 1988, as RMs perderam essa fonte de recurso, o que trouxe dificuldades para o planejamento e execução das políticas públicas. Por isso, o Fundo Metropolitano foi um avanço fundamental e uma proposta muito bem sucedida, por ser custeado metade pelos municípios, metade pelo estado. Acontece que, nos últimos anos, esses atores estão sendo afligidos pela crise financeira. Mesmo assim, o Entrevistado A reforça significativos projetos que foram financiados pelo FDM, como a elaboração do plano diretor da RMBH.

Do mesmo modo, a Entrevistado C considera bastante importante o Fundo Metropolitano. Contudo, em razão das dificuldades orçamentárias que o estado e os municípios enfrentam, o financiamento das políticas metropolitanas na RMBH tem sido insuficiente.

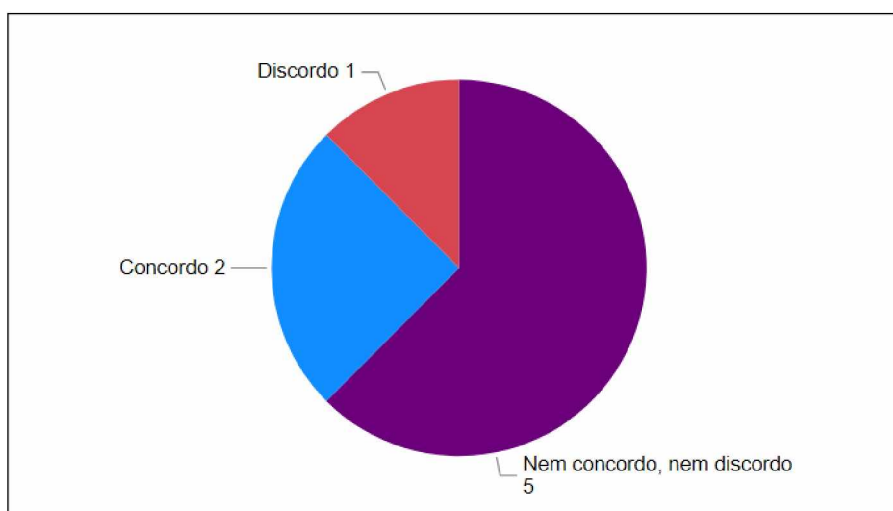
Para o membro da Assembleia Metropolitana, Entrevistado B, o financiamento inadequado é responsável pela desigualdade na prestação dos serviços públicos na RMBH. As pequenas cidades, que possuem menor demanda por serviços como transporte, precisam arcar com custos mais elevados, além de ser mais oneroso para as operadoras. Assegurar o financiamento visaria, nesse caso, garantir a qualidade e uniformidade na prestação da política.

Outro aspecto abordado pelo Entrevistado A foi o veto à criação de um fundo nacional para captar recursos financeiros e apoiar as ações de governança interfederativa feito no Estatuto da MetrÓpole. Segundo dirigente da Agência RMBH, essa foi uma falha muito grande do Estatuto, uma vez que o financiamento do planejamento metropolitano carece de outras fontes de receita, sendo necessária sua ampliação.

A quarta afirmação feita acerca dos elementos de governança metropolitana foi: a forma de eleição dos membros das instituições de planejamento metropolitano da RMBH é representativa. Tomàs (2015) defende que a governança

é um conceito mais amplo que apenas o conjunto dos atores governamentais, por isso, instrumentos de gestão interfederativa podem também incluir representantes da sociedade civil. Na RMBH, a Assembleia Metropolitana é formada por membros do executivo estadual, pelos prefeitos e presidentes das Câmaras de todos os municípios metropolitanos e por um representante da Assembleia Legislativa do estado. O Conselho Deliberativo, para além de representações estaduais e municipais, inclui membros da sociedade civil. No caso da Agência RMBH, apesar da livre nomeação do diretor-geral por parte do governador do estado, este deve respeitar os indicados em uma lista tríplice elaborada pelo Conselho, que depende da aprovação prévia da Assembleia Metropolitana.

Gráfico 4 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: a forma de eleição dos membros das instituições de planejamento metropolitano da RMBH é representativa



Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar da forma que a legislação mineira define os representantes dos órgãos de gestão interfederativa, como apresentado no capítulo 4, a maioria dos municípios assinalaram “nem concordo, nem discordo”. Foram cinco respostas nessa alternativa, duas “concordo” e uma “discordo”. Os motivos para essa posição dos municípios da RMBH não foram levantados, mas mostram que pode haver uma discordância velada em relação à afirmação, contrariamente ao afirmado pelos entrevistados da Agência, Assembleia e Conselho, que afirmaram que a forma como os assentos dos órgãos de gestão metropolitana são ocupados é representativa.

O Entrevistado A destacou o processo de escolha dos dirigentes da Agência ARMBH, como previsto na Lei Complementar nº 107/2009. Em paralelo à época em que a RMBH foi instituída, antes de 1988, em que havia participação simbólica dos governos locais, o modelo atual, do ponto de vista procedimental, é muito inteligente. O dirigente não é mais escolhido apenas pelo governador; agora, também há participação da sociedade civil, Assembleia Legislativa e representantes dos municípios. Isso significa que o governo do estado é apenas um ator, o que assegura maior legitimidade para esse processo. “Quando a legislação estabeleceu esse procedimento, ele tentou fazer a transição de um modelo vertical para um horizontal, democratizando o processo e permitindo a participação”.

De uma forma mais ampla, o Entrevistado B enfatizou que, para além da representação da sociedade civil, a inclusão desses atores significa a representação de classes, como conselhos, associação de moradores, sindicatos e federações, dentre outros. Por isso, não se pode questionar a representatividade desses órgãos. Enquanto isso, foi defendido, na Entrevista C, uma maior participação da sociedade civil no Conselho Metropolitano, por meio de mais assentos, para garantir a igualdade do “setor público, setor produtivo privado e setor técnico”.

Em especial acerca da atuação da Assembleia Metropolitana, a Entrevistado B tem a percepção de que a representação dos prefeitos fica limitada às reuniões, que acontecem esporadicamente. Os prefeitos, para o Entrevistado B, precisam ser mais frequentes e participativos na elaboração de propostas para a RMBH, não se limitando apenas à aprovação ou não das deliberações do Conselho. Ressaltou, por último, que essa é uma deficiência não do arranjo metropolitano, mas, provavelmente, dos membros.

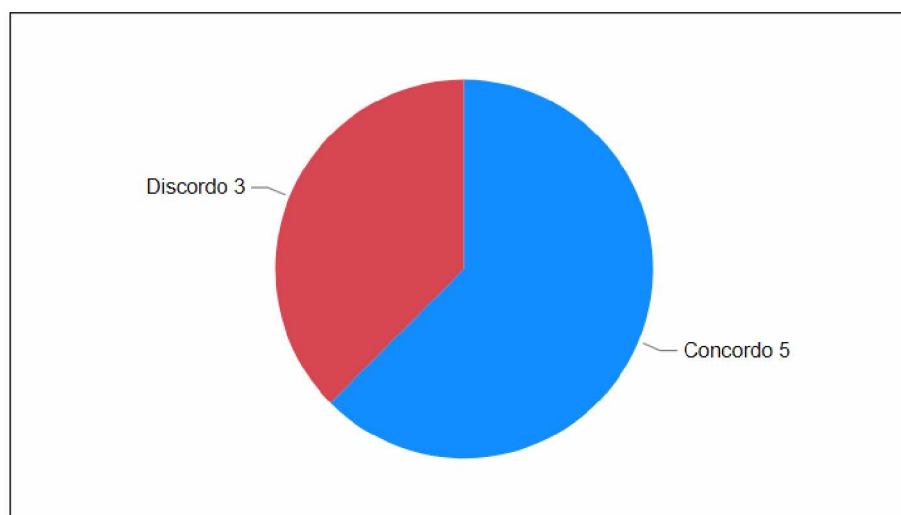
### **6.2.2 Governança Metropolitana em tempos de pandemia da COVID-19 na RMBH**

As medidas adotadas para o enfrentamento à pandemia da COVID-19 afetam algumas funções públicas a partir de duas formas – o combate à pandemia e a prevenção ao contágio –, evidenciando que os problemas vão além dos impactos na saúde pública. Medidas de intervenção para inibir e desacelerar a transmissão da doença foram importantes, como aquelas adotadas pelo poder público para assegurar o distanciamento social. Nessa seara, as medidas que possivelmente

afetaram o transporte local e metropolitano foram de grande interesse para esse trabalho, considerando o impacto dessas intervenções nos municípios limítrofes metropolitanos e a necessidade de coordenação dessa função pública. A seguir, apresenta-se os gráficos com as respostas sintetizadas dos gestores municipais da RMBH em relação à governança metropolitana em tempos de pandemia, bem como das entrevistas realizadas com os representantes dos órgãos de gestão interfederativa.

A primeira afirmação do questionário, relacionada à governança metropolitana em tempos de pandemia, foi: os governos locais possuem papel ativo para construção da governança metropolitana, em especial frente à pandemia da COVID-19. Nota-se, no Gráfico 5, que a maioria dos respondentes assinalaram “concordo” ou “concordo fortemente”. Dentre os oito municípios respondentes, cinco afirmaram concordar com essa afirmação, enquanto três discordaram. A autonomia conferida aos municípios faz com que sejam importantes atores na esfera metropolitana, por isso, espera-se a adesão e coordenação destes na construção de uma estrutura de governança metropolitana, ao passo que a pandemia causada pelo coronavírus se coloca como mais um gargalo para o diálogo e a cooperação.

Gráfico 5 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: os governos locais possuem papel ativo para construção da governança metropolitana, em especial frente à pandemia da COVID-19



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas entrevistas, foi levantada a opinião dos representantes dos órgãos de gestão interfederativa da RMBH sobre como eles consideravam o papel dos

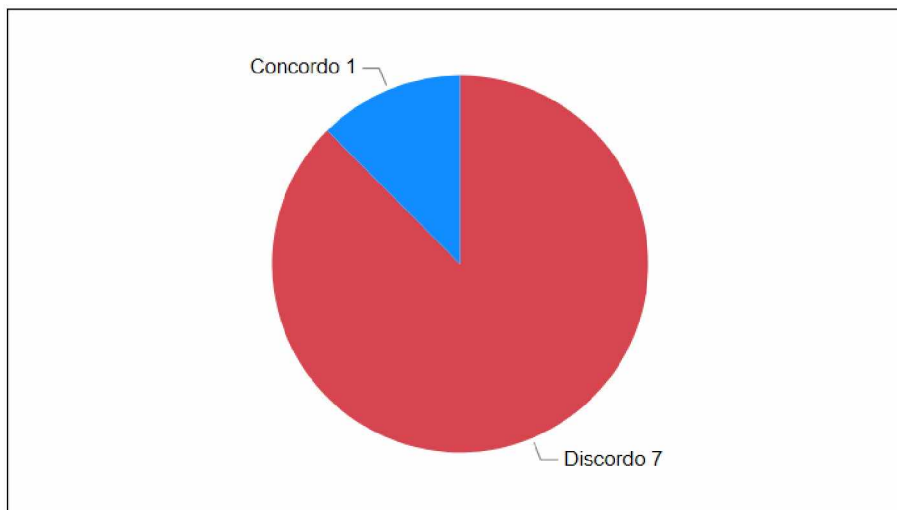
governos locais, tanto alcances, quanto limites, para construção da governança metropolitana, em especial frente à pandemia. Segundo o que foi falado na Entrevista A, o gestor municipal possui papel estruturante e esse foi um grande ganho da Constituição de 1988, a qual, após anos de ditadura, quis fortalecer a democracia a partir da atuação dos municípios. O gestor local é quem está na ponta e quem identifica os gargalos, as fragilidades e as demandas. Esse entendimento sobre os governos municipais estarem mais próximos dos cidadãos foi corroborado pelo Entrevistado B. O impasse é que o município tem um olhar que acaba na fronteira com o município vizinho. Nesse sentido, o planejamento regional metropolitano urge para olhar de cima e fazer a convergência e a coordenação dos olhares locais.

Além disso, o Entrevistado A acentuou a importância das entidades metropolitanas para o planejamento e coordenação das políticas. Contudo, ressaltou que apenas o planejamento não é suficiente caso não haja adesão dos municípios. Mesmo com o protagonismo conferido pela Constituição aos municípios para a gestão do seu próprio território, faz-se necessário que estes estejam abertos ao diálogo para se pensar em integração, uma vez que “os limites são quase fictícios, existe uma conurbação muito grande, um movimento pendular das pessoas, dos cidadãos metropolitanos muito grande”. O planejamento metropolitano, portanto, é olhar para além dos limites municipais, fazendo coexistir uma política metropolitana.

Todavia, o Entrevistado C afirmou que “os municípios, em sua grande maioria, ainda não perceberam a importância e os benefícios de um planejamento integrado da RMBH. Muitos ainda insistem em exercer suas gestões individuais [...]”. No cenário da pandemia causada pela COVID-19, ainda impera ações desenvolvidas de forma autônoma pelos municípios, mesmo o governo estadual de Minas Gerais tendo adotado uma “estratégia técnica”, defendida assim pelo Entrevistado C, para a elaboração dos protocolos sanitários. Para o Entrevistado B, a novidade trazida pela pandemia para os modelos de gestão fez com que os atores municipais abandonassem o planejamento metropolitano, estabelecendo critérios para o enfrentamento da crise sem considerar a esfera regional, pensando unicamente na gestão da crise no município e não nos efeitos advindos da inserção da esfera local na esfera metropolitana.

A segunda afirmação realizada nesta parte do questionário foi: no início da pandemia da COVID-19, na RMBH, houve cooperação e coordenação nas medidas adotadas para enfrentamento da crise.

Gráfico 6 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: no início da pandemia da COVID-19, na RMBH, houve cooperação e coordenação nas medidas adotadas para enfrentamento da crise



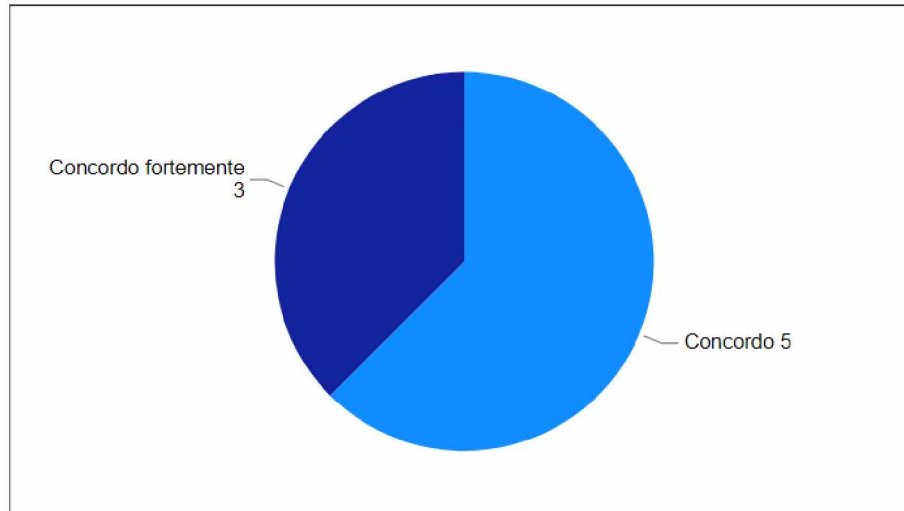
Fonte: Elaborado pelo autor.

Enquanto na primeira afirmação feita, a maioria dos respondentes foi favorável ao papel ativo dos municípios para a construção da governança, nessa segunda afirmação, o entendimento desses atores demonstra uma ausência de cooperação e coordenação nas medidas adotadas. Dos oito municípios que responderam ao questionário, sete marcaram “discordo” e apenas um “concordo”.

A terceira afirmação, enquanto isso, foi: as medidas de isolamento social também afetaram o transporte local e metropolitano, e exigem a coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo. Nessa circunstância, todos os respondentes indicaram “concordo” ou “concordo fortemente”. Foram cinco municípios que assinalaram “concordo” e três “concordo fortemente”.

É importante trazer o olhar para os Gráficos 6 e 7 de forma conjunta, como se observa a seguir:

Gráfico 7 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: as medidas de isolamento social também afetaram o transporte local e metropolitano, e exigem a coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo

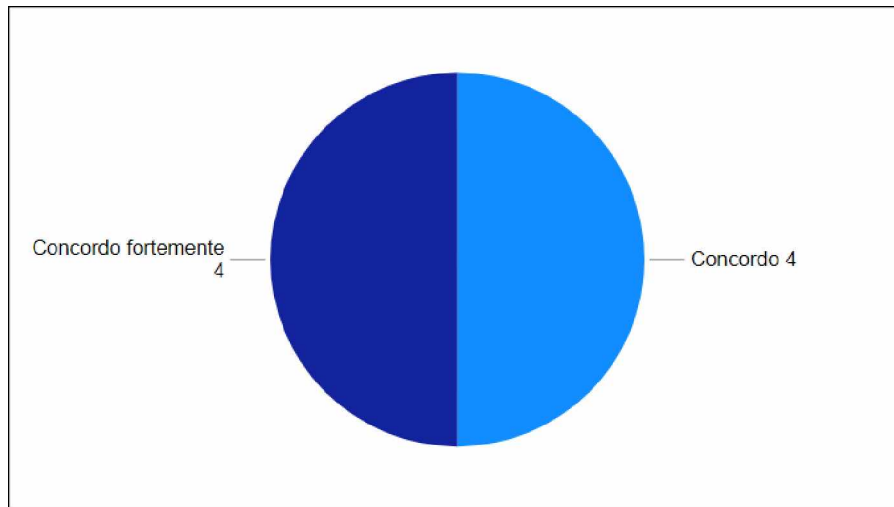


Fonte: Elaborado pelo autor.

O cenário de crise decorrente do coronavírus faz com que governos locais precisem de medidas coordenadas, como bem reconhecido por todos os municípios do questionário. Independentemente de as competências serem bem definidas entre os entes federados para lidar com as funções públicas, como o transporte local e metropolitano, a dinâmica da esfera metropolitana é muito mais complexa e a pandemia acentuou esses dilemas. Por isso, as medidas para o enfrentamento da crise, na RMBH, deveriam ter sido adotadas de modo coordenado. Entretanto, não houve cooperação em um primeiro momento, como identificado por sete municípios respondentes.

A quarta afirmação realizada no questionário foi: modificações no transporte público urbano e interurbano são importantes medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19. Em conformidade com o que foi debatido no início deste capítulo, é importante a adoção de medidas para além do aumento da capacidade de resposta da saúde frente ao coronavírus.

Gráfico 8 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: modificações no transporte público urbano e interurbano são importantes medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19



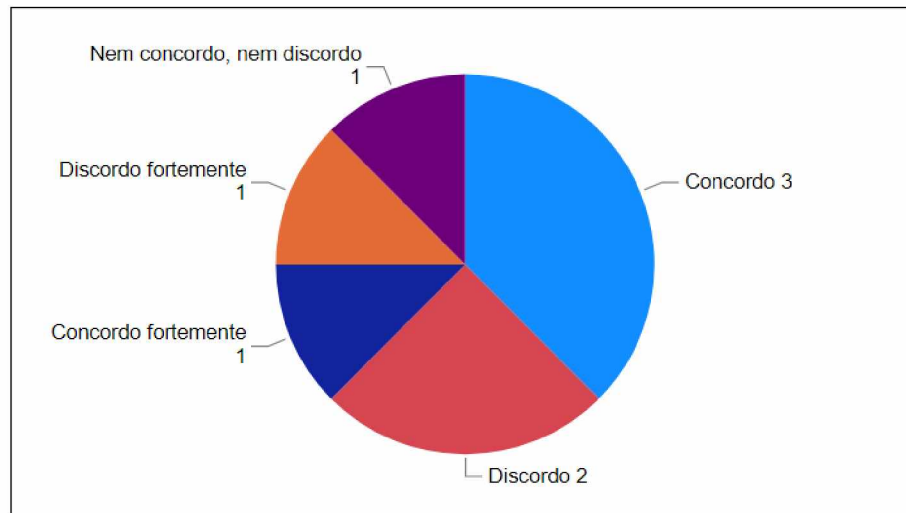
Fonte: Elaborado pelo autor.

Garcia e Duarte (2020) expuseram que, em razão da alta taxa de infectividade, intervenções devem ser feitas para inibir a transmissão e a ocorrência de novos casos da doença. Como apresentado pelas autoras, dentre as medidas de saúde pública, medidas comunitárias adotadas pelos governantes para evitar a aglomeração de pessoas são necessárias, como alterações no serviço de transporte público. Por conseguinte, como na última afirmação feita, todos os oito municípios indicaram ser favoráveis a modificações no transporte enquanto medida de enfrentamento à pandemia. Nesta, foram quatro respostas “concordo” e quatro “concordo fortemente”. Para além da dificuldade de adotar essas medidas, é também desafiador fiscalizar o seu cumprimento. Nota-se, por exemplo, que até o dia 08 de dezembro de 2020, a BHTrans, empresa reguladora do transporte coletivo de BH, gerou mais de 17 mil autuações no período da pandemia, em virtude do desacato de determinações da prefeitura, como a limitação no número de passageiros em pé nos ônibus (ALMEIDA, 2020).

A quinta afirmação feita no questionário foi: controle de entrada e saída de pessoas no município é importante medida de enfrentamento à pandemia da COVID-19. Do mesmo modo que na afirmação realizada anteriormente, destaca-se outras medidas de intervenção que não a atenção hospitalar. O levantamento de Segundo et al. (2020) mostrou que, para a RMBH, dentre as medidas adotadas

pelos municípios, pode-se observar ações de isolamento social e, dentre estas, controle de entrada e saída de pessoas.

Gráfico 9 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: controle de entrada e saída de pessoas no município é importante medida de enfrentamento à pandemia da COVID-19

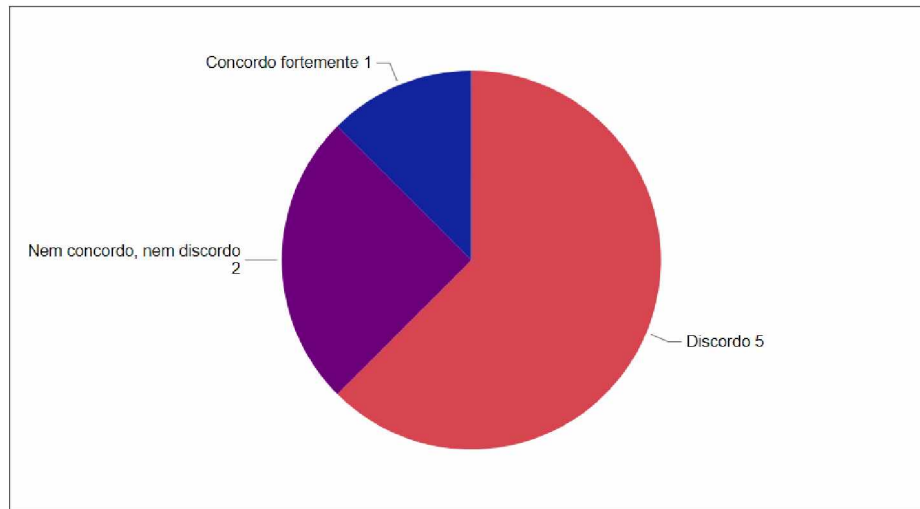


Fonte: Elaborado pelo autor.

Levando em conta as respostas do questionário, metade das respostas foram “concordo” ou “concordo fortemente” para a afirmação. Especificamente, uma “concordo fortemente”, três “concordo”, uma “nem concordo, nem discordo”, duas “discordo” e uma “discordo fortemente”. Sobre essa questão não há uma percepção única dos gestores municipais entrevistados.

Ainda acerca dessa afirmativa, foram quatro municípios que afirmaram terem adotado essas medidas, mas, na maioria destes casos, foram exclusivamente de cunho educativo e informativo. Também havia espaço no questionário para os municípios apontarem possíveis impactos que essas barreiras adotadas em municípios limítrofes trouxeram. Dentre os comentários, destacaram-se impactos no trânsito e no fluxo dos meios de transportes. Além disso, como expôs um município respondente sobre as barreiras, “[...] usadas em períodos intervalados [...] os impactos foram no sentido de manter um controle de pessoas com sintomas claros de COVID-19, o que provavelmente auxiliou no controle da disseminação da doença”.

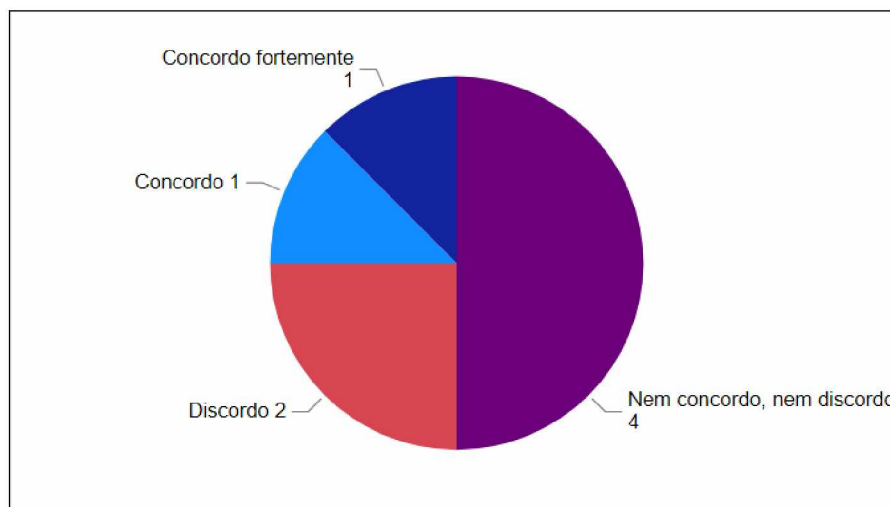
Gráfico 10 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: houve supressão de competência reservada aos municípios no tocante ao transporte municipal na RMBH



Fonte: Elaborado pelo autor.

A sexta afirmação realizada foi: houve supressão de competência reservada aos municípios no tocante ao transporte municipal na RMBH. A análise do Gráfico 10 demonstra que a maioria indicou “discordo fortemente” ou “discordo”. Dos oitos municípios que responderam ao questionário, cinco disseram “discordo”, dois “nem concordo, nem discordo” e um “concordo fortemente”.

Gráfico 11 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: houve transgressão, na RMBH, por algum município no tocante ao transporte intermunicipal de competência reservada ao estado



Fonte: Elaborado pelo autor.

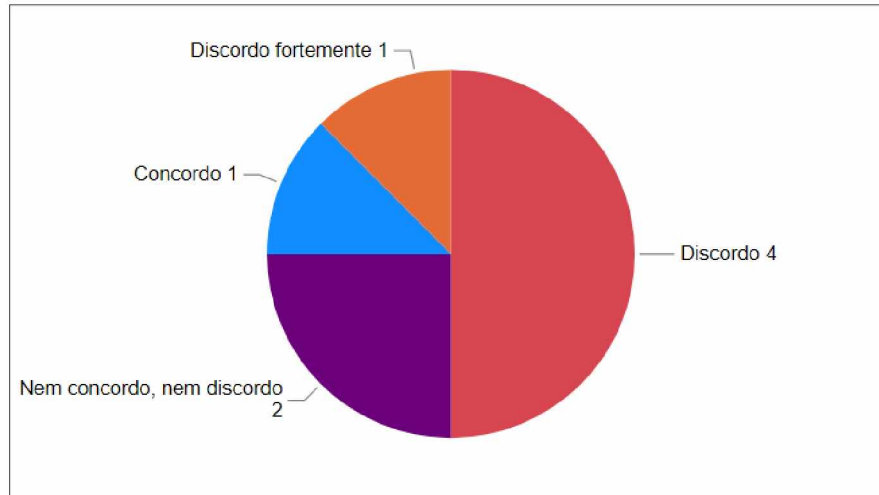
A sétima afirmação realizada no questionário foi: houve transgressão, na RMBH, por algum município no tocante ao transporte intermunicipal de competência reservada ao estado. A respeito disso, houve maior número de respostas em “nem concordo, nem discordo”. Foram quatro respostas “nem concordo, nem discordo”, duas “discordo”, uma “concordo” e uma “concordo fortemente”. Apesar dessas respostas apontarem um fato positivo para a RMBH, tanto nesta afirmação, quanto na sexta, um comentário precisa ser ressaltado, feito por um município, que ilustra desafios frente à pandemia:

As medidas de diminuição de frota do Transporte Coletivo intermunicipal que são de vital importância na vida dos munícipes e em momento algum o município foi consultado em relação a demanda desse transporte, já que muitas atividades comerciais e de serviços na RMBH não foram interrompidas e os cidadãos tiveram que utilizar linhas com horários limitados e tomar ônibus lotados. E mesmo após diversas reclamações nada foi feito em contrapartida e o município se viu de mãos atadas e sem voz diante do fato.

A oitava e última afirmação realizada no questionário, relacionada à pandemia causada pelo coronavírus, foi: após meses de pandemia da COVID-19, na RMBH, os canais de diálogo entre os atores metropolitanos são eficientes e há cooperação e coordenação no enfrentamento à crise. Em um primeiro momento, como constatou-se no questionário, os municípios manifestaram não ter ocorrido coordenação e cooperação no enfrentamento à pandemia causada pelo coronavírus. Mesmo os governos locais sendo importantes atores na implantação de um instrumento de governança interfederativa eficaz, bem como reconhecendo os impactos das medidas adotadas por um município nos municípios limítrofes, a consolidação da governança metropolitana ainda parece ser um desafio.

No Gráfico 12 apresentado a seguir, é possível notar que a maioria dos respondentes assinalaram “discordo fortemente” ou “discordo”. Quatro municípios que responderam ao questionário afirmaram discordar dessa afirmação e um discordou totalmente. Somente um concordou, enquanto dois indicaram nem concordar, nem discordar. Em síntese, a concepção dos governos municipais é de que a coordenação e cooperação na gestão da crise ainda não ocorre, mesmo após meses de pandemia.

Gráfico 12 – Número de gestores municipais da RMBH respondentes do questionário segundo grau de concordância em relação à afirmação: após meses de pandemia da COVID-19, na RMBH, os canais de diálogo entre os atores metropolitanos são eficientes e há cooperação e coordenação no enfrentamento à crise



Fonte: Elaborado pelo autor.

Todavia, nas entrevistas, quando perguntados sobre um balanço desse período, as respostas dos órgãos de gestão metropolitana pareceram mais otimistas. O Entrevistado C falou sobre o quanto a cooperação e coordenação foram difíceis tendo em vista as características da pandemia e o ambiente de “incertezas, exageros e histeria”. Nela, nota-se que, mesmo com o elevado número de municípios enfrentando a crise, desiguais em tamanho e população, o governo estadual tem tido relativo sucesso nas suas ações em busca da coordenação e cooperação, mas ressalta exceções daqueles municípios que mantiveram posições independentes. De acordo com a Entrevista C, “Minas Gerais vem alcançando resultados positivamente diferenciados no atendimento aos infectados, na oferta da rede hospitalar, no número de recuperados e nos óbitos, quando comparado com os outros estados da Federação”.

A percepção do Entrevistado A é de que, no início da pandemia, houve um desalinhamento entre as intervenções realizadas pelos diferentes atores que compõem a esfera metropolitana, até pela própria novidade em si. Ressaltou-se que, embora tenham sido adotadas políticas diferentes de um município para outro limítrofe, “isso é uma representação do que estabelece a nossa Constituição”, uma vez que cada município tem autonomia para promover as ações que melhor julgar adequadas para lidar com a pandemia.

Dessa forma, o programa Minas Consciente foi uma tentativa do governo estadual de dividir as responsabilidades com os governos municipais em relação à análise técnica para determinar o melhor momento para estabelecer determinadas medidas sanitárias e a reabertura ou não da economia. A Agência RMBH trabalhou, nesse sentido, buscando trazer a adesão dos municípios metropolitanos para o programa. Como abordado nesse trabalho, apenas 18 municípios aderiram ao Minas Consciente. Após esse primeiro ano, o Entrevistado A avalia que há maior coordenação e alinhamento em relação ao momento inicial da atuação do estado e dos municípios. Destacou, também, que, se nas funções públicas de interesse comum já existem dúvidas no que tange a limites de competência, em uma crise isso se acentua pela novidade da pandemia em si.

O Entrevistado B é aquele que se coloca mais próximo ao entendimento das respostas dadas no questionário pelos municípios. Enfatizou que, desde o começo da pandemia, não houve nenhuma forma de cooperação. Por um lado, aconteceu de cada município buscar maneiras unilaterais para defender a sua população e garantir o mínimo de vidas perdidas, o que foi compreensível. Por outro, não se identificou “[...] nenhuma articulação metropolitana para como nós vamos enfrentar essa situação momentânea”. Além disso, “[...] não tivemos uma grande liderança a seguir”.

No caso mineiro, o programa Minas Consciente chegou após o início da crise, quando os municípios já haviam tomado as decisões do seu jeito, de maneira isolada. O Entrevistado B ainda ressaltou que houve várias reuniões entre os municípios da RMBH com o governador, Agência RMBH e demais secretarias de estado para buscar soluções até que o programa fosse elaborado. Mesmo assim, o representante da Assembleia Metropolitana não enxerga caminhos para sair da pandemia, ao passo que a crise, que achavam que estava controlada, retoma com toda força, com o número de infectados e mortes cada vez mais alto.

## 7 CONCLUSÃO

Os teóricos apontam para a importância da coordenação e cooperação na gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum, o que foi objeto de estudo deste trabalho. Porém, na realidade, a pesquisa apontou que há uma percepção, por parte dos gestores, de uma falta de coordenação na RMBH e de articulação com outras esferas do poder público, em especial frente ao cenário de crise provado pela pandemia da COVID-19.

Como foi analisado nessa pesquisa, a Constituição Federal de 1988, ao delegar para os estados a iniciativa de criação e coordenação das regiões metropolitanas, tornou mais intenso os desafios sobre o pacto federativo, tendo em vista que essa competência não foi acompanhada de condições para o exercício e regulação da matéria, fazendo com que essas regiões passassem por um vácuo institucional (KLINK, 2009). Essa fragilidade só se reduziu, em parte, com a promulgação do Estatuto da Metrópole em 2015.

A partir do Estatuto da Metrópole, passou-se a ter regras nacionais sobre os instrumentos de gestão interfederativa, o que representou grande avanço para a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil e para a definição das funções públicas de interesse comum. Todavia, o Estatuto apresenta gargalos, como a ausência de mecanismos mínimos de fiscalização, controle e monitoramento dos resultados dos instrumentos de gestão metropolitana (MELCHIORS; CAMPOS, 2015), a insuficiência para se criar condições institucionais e políticas para a governança metropolitana (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015), e o veto à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI) e a consequente dificuldade de acesso a recursos para financiar os projetos metropolitanos (ROYER, 2015).

Apesar do vácuo institucional deixado pela Constituição de 1988, não se pode afirmar que houve uma ausência total de instrumentos de gestão para as regiões metropolitanas no Brasil. O que aconteceu, porventura, foram desuniformidades no tratamento da matéria. A RMBH, caso de estudo dessa pesquisa, estruturou a gestão interfederativa por meio da Assembleia Metropolitana, do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Ademais, a legislação mineira previu a criação de

dois instrumentos de planejamento metropolitano: o Plano Diretor e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O pioneirismo da RMBH se deu quase 10 anos antes da consolidação do Estatuto da Metr pole e foi inspira o para a elabora o da diretriz nacional.

Outra abordagem teórica para desenvolver o trabalho e sustentar o debate sobre a problemática metropolitana no Estado federativo brasileiro foi a Nova Economia Institucional. A NEI   uma tentativa de incorporar uma teoria das institui es   economia e representa a interse o de diversas linhas de investiga o, onde duas se destacam: os custos de transa o e informa o, e a teoria da a o coletiva (NABLI; NUGENT, 1989). Ambas as abordagens da NEI, apesar de se desenvolverem separadamente, não podem ser consideradas independentes.

A abordagem neo-institucionalista se colocou enquanto corrente teórica dominante para abordagem do federalismo. Além disso, elementos institucionais e históricos, como a descentraliza o e coordena o, influenciaram a NEI, especialmente na emergência de um novo ambiente socioecon mico e político. Na América Latina, a descentraliza o esteve associada aos processos de redemocratiza o,   crise fiscal dos governos e   problemas de governabilidade (AFFONSO, 2003). Contudo, a descentraliza o pode trazer riscos, sendo necessário compreender que esse processo está sujeito a diversos fatores. Faz-se necessário, portanto, assegurar o diálogo e coopera o entre os diferentes níveis de governo, bem como a autonomia dos entes federados. Por isso, a existência de instâncias de coordena o interfederativas são imprescindíveis, como demonstrado no trabalho.

Apesar dos significativos avanços, as áreas metropolitanas ainda sofrem de uma fragilidade institucional e carecem de estruturas de gestão, financeiras e institucionais eficientes para enfrentar os desafios entre a organiza o formal dos municípios e os limites institucionais das metrópoles (MACHADO, 2009). Desse modo, o relacionamento entre os diferentes níveis governos, por meio de mecanismos que visem a coopera o,   elemento fundamental para a constru o de estruturas de governança metropolitana, tendo em vista a ineficácia da simples imposi o de modelos de governança metropolitana (KLINK, 2008).

Nesse sentido, uma das propostas da pesquisa foi distinguir os modelos de governança metropolitana, detalhados por Tom s (2015) em rela o   Europa,

observando os níveis de institucionalização, os tipos de competências e vinculação das decisões, os tipos de financiamento e as formas de eleição. Assim, foi possível caracterizar a RMBH. A compreensão desses elementos foi fundamental para a construção do questionário encaminhado para os gestores municipais e para a realização das entrevistas com os representantes dos órgãos de gestão metropolitana da RMBH, sendo, assim, importantes para a pesquisa.

Os desafios para a consolidação da governança metropolitana, na RMBH, permeia os elementos da coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governos e do financiamento adequado. O questionário mostra que a maioria dos gestores municipais respondentes não observam estratégias coordenadas em prol do desenvolvimento metropolitano entre os atores metropolitanos. Essa opinião é divergente dos representantes da Agência RMBH, Assembleia Metropolitana e Conselho Metropolitanos, os quais acreditam haver coordenação entre os atores. Outrossim, a maioria dos municípios respondentes do questionário elaborado indicaram não concordar que o financiamento para as políticas metropolitanas é adequado. Nesse elemento, os órgãos de gestão interfederativa da RMBH tiveram o mesmo entendimento. Além disso, na entrevista com representante da Agência RMBH, destacou-se como o veto ao FNDUI no Estatuto da Metrópole foi prejudicial para o financiamento dos projetos de interesse comum.

O trabalho ainda buscou discutir os efeitos da COVID-19 na tomada de decisões dos governos locais e na FPIC transporte público municipal e metropolitano na RMBH, em razão das medidas de isolamento social. Como destacado por Garcia e Duarte (2020), as medidas abrangeram locais onde há aglomeração de pessoas, por exemplo, o transporte público. De acordo com Segundo et al. (2020), modificações no transporte público e interurbano, além do controle de entrada e saída de pessoas do município, também foram medidas adotadas na RMBH para combater a transmissão do coronavírus.

Todavia, apesar da necessidade de serem adotadas medidas de controle de forma coordenada e cooperativa entre os entes federados, respeitadas as competências constitucionais de cada ente da federação, o que se constatou é que, na prática, esses diferentes atores não criaram meios de dialogar para o enfrentamento coordenado à pandemia. Ao longo de quase um ano de calamidade pública, que afeta conjuntamente todos os municípios da RMBH, estes não concordam que houve cooperação e coordenação nas medidas adotadas para

enfrentamento da crise, bem como não há canais de diálogo eficientes entre os atores metropolitanos.

Frente ao que foi exposto no trabalho, pode-se concluir que o arcabouço legislativo atual observado para a gestão interfederativa na RMBH não possui incentivos e compensações para os municípios aderirem à estrutura de governança metropolitana. Apesar de as instâncias metropolitanas promoverem o diálogo entre os municípios, o estado e membros do setor privado e terceiro setor, a governança metropolitana ainda se esbarra em problemas estruturais como o financiamento dos projetos de interesse comum. Ademais, em situações de crise, como no cenário de pandemia da COVID-19, a autonomia dos governos locais se sobressai à gestão metropolitana, não havendo coordenação e cooperação entre os entes municipais.

Esses desafios de fragmentação política e institucional da esfera metropolitana demonstram a prevalência do interesse local sobre o metropolitano. Contudo, os apontamentos feitos neste trabalho não encerram a discussão acerca da governança metropolitana e do papel dos entes federados. É importante reconhecer quais os obstáculos atuais para a coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo, buscando fortalecer a estrutura de governança da RMBH e solucionar os problemas metropolitanos. Futuros trabalhos podem vir a ser desenvolvidos para analisar as políticas dos municípios em prol do desenvolvimento metropolitano a partir da diferença de porte das cidades, inclusive considerando o efeito da conurbação na gestão das outras FPICs.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas na economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (ARMBH). **Minas Consciente: confirma os municípios da RMBH que aderiram ao programa**. Belo Horizonte, 28 set. 2020. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/minas-consciente-confirma-os-municipios-da-rmbh-que-ja-aderiram-ao-programa/>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ALMEIDA, Fabiana. Empresas de transporte público em BH recebem mais de 24 mil autuações no ano da pandemia. **G1**, Belo Horizonte, 16 dez. 2020. Minas Gerais. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/12/16/empresas-de-transporte-publico-em-bh-recebem-mais-de-24-mil-autuacoes-no-ano-da-pandemia.ghtml>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRANSKI, R. M.; ARELLANO, R.C.F; LIMA JR, O. F.. **Metodologia de Estudo de Casos Aplicada à Logística**. In: XXIV ANPET Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte, 2010, Salvador.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n  13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n  14, de 8 de junho de 1973.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de Contingência Nacional para Infec o Humana pelo novo Coronavírus COVID-19.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020b. Disponível em: [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/plano\\_contingencia\\_coronavirus\\_ms.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/plano_contingencia_coronavirus_ms.pdf). Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n  188, de 3 de fevereiro de 2020.** Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infec o Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-%20n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na A o Direta de Inconstitucionalidade 6343/DF.** Rel. Min. Marco Aurélio. 2020d. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-toffoli-estados-aval-transportes.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2020.

CALDAS, Maria Fernandes. **Política Urbana, A o Governamental e a Utopia da Reforma Urbana no Brasil.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2015.

CLINGERMAYER, James; FEIOCK, Richard; **Institutional constraints and policy choice: an exploration of local governance.** Albany: State University of New York Press. 2001.

EGUINO, Hu scar; RADICS, Axel. **Próximos passos para a descentraliza o e os governos subnacionais na América Latina e Caribe.** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Proximos-pasos-para-a-descentralizacao-e-os-governos-subnacionais-na-America-Latin-e-Caribe.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. 33º Encontro Anual da ANPOCS. GT 32: Políticas Públicas. 2009. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2125-cibelefernando-federalismo-e/file>. Acesso em: 14 set. 2020.

FREITAS, Carlos Machado de (coord.). **A gestão de riscos e governança na pandemia por COVID-19 no Brasil: análise dos decretos estaduais no primeiro mês**. Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde (CEPEDS), 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatoriocepedes-isolamento-social-outras-medidas.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2020.

GARCIA, Leila Posenato; DUARTE, Elisete. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. **Epidemiologia e serviços de saúde: revista do Sistema Único de Saúde do Brasil**, Brasília, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: [http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?pid=S1679-49742020000200001&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?pid=S1679-49742020000200001&script=sci_arttext&tlng=en). Acesso em: 21 dez. 2020.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. 2009.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos Locais: uma leitura introdutória**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019, 102 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4159>. Acesso em: 6 jul. 2020.

JACCOUD, Luciana. Instrumentos de Coordenação e Relações Intergovernamentais. *In.*: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020, p. 37-52. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/200821\\_coordenacao\\_miolo\\_cap01.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/200821_coordenacao_miolo_cap01.pdf). Acesso em: 27 ago. 2020.

KLINK, Jeroen. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. *In.*: ROJAS, Eduardo; ROURA, Juan R. C.; GUELL, José M. F. (ed.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. p. 77-134.

KLINK, Jeroen. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

LEFÈVRE, Christian. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. *In.*: ROJAS, Eduardo; ROURA, Juan R. C.; GUELL, José M. F. (ed.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. p. 137-192.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: Ed. Puc Minas. 2009.

MELCHIORS, Lúcia; CAMPOS, Heleniza. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do estatuto da metrópole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 181–203, 2016.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020.

MINAS GERAIS. **Emenda à Constituição nº 65, de 25 de novembro de 2004**.

Altera os arts. 42 a 50 da Constituição do Estado. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2004. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=65&comp=&ano=2004>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.601, de 22 de agosto de 2007**. Dispõe sobre o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano de que tratam a Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, e a Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2007a. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44602&comp=&ano=2007>. Acesso em: 26 dez. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.602, de 22 de agosto de 2007**. Contém o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - FDM-, instituído pela Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2007b. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44602&comp=&ano=2007>. Acesso em: 1 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2006a. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=88&comp=&ano=2006>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2006b. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=89&comp=&ano=2006>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009**. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2009. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=107&comp=&ano=2009>. Acesso em: 1 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei Complementar nº 74/2017**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2017. Disponível em:

[https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/texto.html?a=2017&n=74&t=PLC](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2017&n=74&t=PLC). Acesso em: 1 ago. 2020.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais; Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. **Minas Consciente: retomando a economia do jeito certo**. Belo Horizonte, MG. 2020a. Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/plano\\_minas\\_consciente\\_v3.0\\_-\\_final\\_v3.1.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/plano_minas_consciente_v3.0_-_final_v3.1.pdf). Acesso em: 7 set. 2020.

MINAS GERAIS. Transparência. **Municípios aderidos ao Plano Minas Consciente**. Belo Horizonte, MG. 2020b. Disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/analise\\_de\\_macro\\_e\\_micro\\_-\\_novo\\_minas\\_consciente\\_v65.xls](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/analise_de_macro_e_micro_-_novo_minas_consciente_v65.xls). Acesso em: 21 dez. 2020.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da MetrÓpole. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 1249-1269, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18847/14065>. Acesso em: 6 jul. 2020.

NABLI, Mustapha. NUGENT, Jeffrey (ed.). **The New Institutional Economics and Development: theory and applications to Tunisia**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V. 1989

Netto, Ribeiro, Carvalho, Cabral e Netto. As cidades na pandemia: o papel do tamanho e da densidade urbana. **Caos Planejado**, 2020. Disponível em: <https://caosplanejado.com/as-cidades-na-pandemia-o-papel-do-tamanho-e-da-densidade-urbana/>. Acesso em: 7 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Steps for effective metropolitan governance reforms. *In*: **Governing the City**. OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/governing-the-city/steps-for-effective-metropolitan-governance-reforms\\_9789264226500-6-en#page34](https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/governing-the-city/steps-for-effective-metropolitan-governance-reforms_9789264226500-6-en#page34). Acesso em: 21 dez. 2020.

OLIVEIRA, Wanderson Kleber de; DUARTE, Elisete; FRANÇA, Giovanni Vinícius Araújo de; GARCIA, Leila Posenato. Como o Brasil pode deter a COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, 29(2), e2020044., 2020. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.5123/s1679-49742020000200023>. Acesso em: 16 jun. 2020

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1971. 186p.

PAULO, Guilherme de; ARAÚJO, André; FREITAS JÚNIOR, Rubens. O Comportamento do Free Rider Dentro do Setor Público. **Liga de Mercado**

**Financeiro**, Jaú, n.p., 1 jan. 2017. Disponível em: <http://www.lmfunesp.com.br/page/126>. Acesso em: 22 set. 2020.

PEÑA, S. et al. **PoliMap: A taxonomy proposal for mapping and understanding the global policy response to COVID-19**. Disponível em: [osf.io/h6mvs](https://osf.io/h6mvs). Acesso em: 21 dez. 2020.

PRUD'HOMME, Rémy. The Dangers of Decentralization. **The World Bank Research Observer**, s.l., v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

RAMOS, Rita de Cássia de Souza Soares; SALVI, Rosana Figueiredo. **Análise de conteúdo e análise do discurso em educação matemática – um olhar sobre a produção em periódicos *qualis* A1 e A2**. In.: IV Seminário Internacional de Pesquisa em Educação Matemática, BRASÍLIA, 2009.

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. As metrópoles e a COVID-19: Dossiê Nacional. **Observatório das Metrópoles**, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/as-metrolopes-e-a-covid-19-dossie-nacional/>. Acesso em: 2 ago. 2020.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios. **Observatório das Metrópoles**, 22 abr. 2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/estatuto-da-metrolople-avancos-limites-e-desafios/>. Acesso em: 1 ago. 2020.

ROJAS, Eduardo. The Metropolitan Regions of Latin America: Problems of Governance and Development. In: ROJAS, Eduardo; ROURA, Juan R. C.; GUELL, José M. F. (ed.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. p. 3-22.

ROYER, Luciana. O Estatuto da Metrópole e seu financiamento. **LabCidade**, 24 mar. 2015. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/o-estatuto-da-metrolople-e-seu-financiamento/>. Acesso em 25 dez. 2020.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8661>. Acesso em: 1 ago. 2020.

SEGUNDO, Gemilson Soares da Silva et al. Análise da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). **Observatório das Metrópoles**, 2020. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%3%AA-N%3%BAcleo-Belo-Horizonte\\_An%3%A1lise-Local\\_Julho-2020.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%3%AA-N%3%BAcleo-Belo-Horizonte_An%3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf). Acesso em: 2 ago. 2020.

SILVEIRA, Raquel Maria da Casta *et al.* Governança Metropolitana em tempos de pandemia. **Observatório das Metrópoles**, 23 abr. 2020. Disponível em:

<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/governanca-metropolitana-em-tempos-de-pandemia/>. Acesso em: 6 jul. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STF conclui julgamento de MPs que regulamentam competência para impor restrições durante pandemia**. Brasília, 6 maio 2020. Notícias STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso em: 24 jul. 2020.

TOMÀS, Mariona. Metropolitan governance in Europe: challenges and models. *In*: EUROPEAN METROPOLITAN AUTHORITIES. **Conclusions from the seminar on territorial competitiveness and social inclusion in European Metropoles**. Barcelona, 2015. Disponível em: [https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-public/alfresco/versions/1/nodes/37f56ffe-8573-4c5b-8c85-ad12f55cfda9/content/CON\\_EMA\\_Barcelona2015\\_ENG+web.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1998487](https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-public/alfresco/versions/1/nodes/37f56ffe-8573-4c5b-8c85-ad12f55cfda9/content/CON_EMA_Barcelona2015_ENG+web.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1998487). Acesso em: 1 ago. 2020.

THE WORLD BANK. **World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century**. New York: Oxford University Press, 1999. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5982>. Acesso em: 21 dez. 2020.

## **APÊNDICE A – Questionário acerca da Governança Metropolitana aplicado aos gestores municipais da RMBH**

1) Município.

2) Órgão, departamento ou instituição.

### **SEÇÃO SOBRE ELEMENTOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA**

3) Os diversos atores metropolitanos (governo, instituições públicas e privadas, e terceiro setor) presentes na RMBH promovem estratégias coordenadas em prol do desenvolvimento da política metropolitana.

4) Na RMBH, as competências são bem definidas de acordo com a área de atuação e os atores responsáveis.

5) O financiamento para as políticas metropolitanas da RMBH é adequado.

6) A forma de eleição dos membros das instituições de planejamento metropolitano da RMBH é representativa.

### **SEÇÃO SOBRE GOVERNANÇA DA MOBILIDADE METROPOLITANA EM TEMPOS DE PANDEMIA**

7) Os governos locais possuem papel ativo para construção da governança metropolitana, em especial frente à pandemia de COVID-19.

8) No início da pandemia de COVID-19, na RMBH, houve cooperação e coordenação nas medidas adotadas para enfrentamento da crise.

9) As medidas de isolamento social também afetaram o transporte local e metropolitano, e exigem a coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo.

10) Modificações no transporte público urbano e interurbano são importantes medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19.

11) Controle de entrada e saída de pessoas no município é importante medida de enfrentamento à pandemia de COVID-19.

11.1) No seu município, houve barreiras sanitárias por causa da pandemia? Em caso POSITIVO, houve objeções de outros municípios?

11.2) Algum município limítrofe ao seu, na RMBH, adotou barreiras sanitárias? Isso trouxe impactos para o seu município? Em caso POSITIVO, quais impactos podem ser apontados?

12) Houve supressão de competência reservada aos municípios no tocante ao transporte municipal na RMBH.

## **APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas realizadas com representantes dos órgãos de gestão interfederativa da RMBH**

PRIMEIRA PARTE: tratar sobre os elementos de Governança Metropolitana: como a fragmentação do território, as competências em questões metropolitanas e o tipo de financiamento e representação. São QUATRO afirmações, em que o entrevistado irá dizer se concorda ou discorda com a afirmação e discorrer sobre sua opinião.

- 1) Os diversos atores metropolitanos (governo, instituições públicas e privadas, e terceiro setor) presentes na RMBH promovem estratégias coordenadas em prol do desenvolvimento da política metropolitana.
- 2) Na RMBH, as competências são bem definidas de acordo com a área de atuação e os atores responsáveis.
- 3) O financiamento para as políticas metropolitanas da RMBH é adequado.
- 4) A forma de eleição dos membros das instituições de planejamento metropolitano da RMBH é representativa.

SEGUNDA PARTE: tratar temas específicos da coordenação e cooperação metropolitana na pandemia de coronavírus, além de aspectos da mobilidade.

- 5) Como você vê, no âmbito do Estado (atuação da Agência Metropolitana, da Assembleia Metropolitana ou do Conselho Deliberativo), a governança da mobilidade metropolitana?
- 6) Como você considera o papel dos governos locais (alcances e limites) para construção da governança da mobilidade metropolitana, em especial frente ao coronavírus?
- 7) No início da pandemia de COVID-19, na RMBH, houve cooperação e coordenação nas medidas adotadas para enfrentamento da crise? E, após meses de pandemia de COVID-19, na RMBH, os canais de diálogo entre os atores metropolitanos são eficientes e há cooperação e coordenação no enfrentamento à crise?