



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

WANER GONÇALVES LIMA

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ-MG: UMA
ANÁLISE DE SUA ELABORAÇÃO SOB A ÓTICA DA CIDADANIA
DELIBERATIVA E DA GESTÃO SOCIAL**

PALMAS - TO

2016

WANER GONÇALVES LIMA

**PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ-MG: UMA
ANÁLISE DE SUA ELABORAÇÃO SOB A ÓTICA DA CIDADANIA
DELIBERATIVA E DA GESTÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Tocantins, em cumprimento às exigências do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional para obtenção de grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado

PALMAS – TO

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- L732p Lima, Waner Gonçalves.
Plano Diretor Participativo de Bambuí-MG: uma análise de sua elaboração sob a ótica da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social. / Waner Gonçalves Lima. – Palmas, TO, 2016.
115 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2016.
Orientador: Airton Cardoso Cançado

1. Política Pública. 2. Plano Diretor Participativo. 3. Gestão Social. 4. Cidadania Deliberativa. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

WANER GONÇALVES LIMA

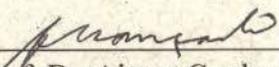
“PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ - MG: UMA ANÁLISE DE SUA ELABORAÇÃO SOB A ÓTICA DA CIDADANIA DELIBERATIVA E DA GESTÃO SOCIAL”.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins para obtenção do título de mestre.

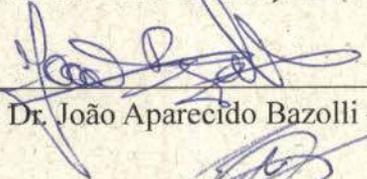
Orientador: Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado

Aprovado em 26/09/2016.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado (Orientador)



Prof. Dr. João Aparecido Bazolli – UFT



Prof. Dr. Edi Augusto Benini – UFT

RESUMO

Esta dissertação buscou analisar a participação na elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí – MG, a partir das categorias da Cidadania Deliberativa e seus critérios de análise, relacionando-os com as características e categorias teóricas da Gestão Social. Espera-se, de forma geral, que os resultados desta pesquisa, contribuam para o debate visando a realização de Planos Diretores Participativos e suas revisões com efetiva participação da população, buscando o atendimento dos critérios da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social. Especificamente, tem-se o objetivo de que este trabalho possa despertar no município como um todo; a Sociedade Civil, o Poder Público e o Mercado, para a importância e consequências de se ter um Plano Diretor elaborado de forma participativa. Espera-se que possa contribuir para a reflexão sobre o caminho que foi trilhado e para a preparar adequadamente para a revisão que deverá ser realizada no ano de 2017. Assim, a partir dos resultados, pode-se verificar o que foi adequado, e o que não foi, em termos de participação e com base nisso poder preparar melhor para os próximos processos participativos. O que foi adequado deve ser mantido e incrementado e o que não foi deve ser analisado e procurar identificar as falhas e saná-las, para a melhoria do processo. Como revisão de literatura foram realizados estudos sobre Cidadania, Gestão Social, Política Pública e sobre Plano Diretor Participativo. Esta pesquisa está inserida na linha de pesquisa “Sociedade, políticas públicas e desenvolvimento regional”, do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). A metodologia utilizada foi o estudo de caso e as técnicas de coleta de dados foram a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas que totalizaram o número de onze, delimitadas por saturação. Foram entrevistados representantes da Sociedade Civil, do Poder Público e do Mercado. Para a análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). Os resultados indicam que houve um nível moderado de Gestão Social durante a elaboração Plano Diretor Participativo de Bambuí – MG, mas verifica-se que se pode melhorar muito estes processos participativos e são apontados os caminhos para alcançar as melhorias.

Palavras-chave: Plano Diretor Participativo. Política pública. Cidadania deliberativa. Gestão Social.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze participation in the preparation of Participative Master Plan which Bambuí - MG, from categories of Deliberative Citizenship and their analysis criteria, and from the characteristics and theoretical categories of Social Management. It is expected, in general, the results of this research contribute to the debate for conducting Participatory Master Plans and revisions with effective participation of the population, seeking the fulfillment of the criteria of Deliberative Citizenship and Social Management. Specifically, has the objective of this work can awaken the city as a whole; civil society, the government and the market, the importance and consequences of having a master plan prepared in a participatory manner. is expected to contribute to the reflection on the path that was trodden and to prepare properly for the review to be held in the year 2017. Thus, from the results, you can check what was appropriate, and the that was not, in terms of participation and on this basis can better prepare for the next participatory processes. What was appropriate should be maintained and enhanced and that was not to be analyzed and seek to identify the flaws and correct them to improve the process. As literature review studies were performed on Citizenship, Social Management, Public Policy and on Participative Master Plan. This research is inserted in the search line "society, public policy and regional development", the Graduate Program Master of Regional Development of the Federal University of Tocantins (UFT). The methodology used was the case study and the technical data collection were documentary research and semi-structured interviews totaling the number of eleven, bounded by saturation. representatives were interviewed civil society, the government and the market. For data analysis, we used the content analysis proposed by Bardin (2011). The results indicate that there was a moderate level of social management during the preparation of a management plan which Bambuí - MG, but it turns out that you can improve a lot these participatory processes and pathways are aimed to achieve improvements.

Keywords: Participative Master Plan. Public policy. Deliberative citizenship. Social management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política.....	200
Quadro 2 – Relação entre os critérios de análise para Cidadania Deliberativa e as Características da Gestão Social.....	40
Quadro 3: Relações: Características da Gestão Social / Principais Evidências.....	74
Quadro 4: Relações: Categorias da Gestão Social / Principais Evidências.....	79
Quadro 5: Tipologia de políticas públicas de Wilson.....	98
Quadro 6 - Tipologia de políticas públicas de Gormley.....	99
Quadro 7 - Tipologia de políticas públicas de Gustafsson.....	100
Quadro 8 – Continuum do conteúdo de uma política.....	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Abordagem estatista - denominação atual e proposta.....	12
Figura 2 - Abordagem multicêntrica - denominação atual e proposta.....	13
Figura 3 - Formação da agenda governamental	16
Figura 4 - Ciclo da Política segundo Howlett e Ramesh.....	19
Figura 5 - Ciclo das Políticas Públicas	21
Figura 6 - Ciclo das Políticas Públicas	22
Figura 7 - Formação da Agenda Governamental	24
Figura 8 - Problema.....	25
Figura 9 - Diagrama de desenvolvimento da formação da agenda de atuação dos poderes públicos.	27
Figura 10 - Os três fluxos do processo decisório e a entrada de temas na agenda de governo	30
Figura 11 Proposta de uma aproximação teórica para a Gestão Social, baseado em Categorias Teóricas da Gestão Social e suas interações.	45
Figura 12 - Localização de Bambuí no estado de Minas Gerais.....	53
Figura 13 - Mensagem encaminhando o projeto do plano diretor de Bambuí à Câmara.....	58
Figura 14- Ciclo das Políticas Públicas – Federal x Municipal	61
Figura 15 - Critérios para análise da Cidadania Deliberativa.....	63
Figura 16- Categorias da Cidadania Deliberativa	68
Figura 17 - Categorias Teóricas Gestão Social	78
Figura 18 - Categorias Teóricas Principais para a Gestão Social.....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios de análise e Categorias da Cidadania Deliberativa - resultados da pesquisa	63
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP: Área de Preservação Permanente

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAIXA – CEF: Caixa Econômica Federal

CF: Constituição Federal

CNDU: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

DOU: Diário Oficial da União

EBAPE: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

EIV: Estudo de Impacto de Vizinhança

EUA: Estados Unidos da América

FGV: Fundação Getúlio Vargas

IBC: Interesse Bem Esclarecido

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

OP: Orçamento Participativo

PD: Plano Diretor

PDP: Plano Diretor Participativo

PEGS: Programa de Estudos em Gestão Social

PIB: Produto Interno Bruto

PL: Projeto de Lei

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA: Plano Plurianual

REGIC: Regiões de Influência das Cidades

SNPU: Secretaria Nacional de Programas Urbanos

UNB: Universidade de Brasília

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

UFT: Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 POLÍTICA PÚBLICA	6
2.1 Conceito de política pública a partir dos atores do processo	9
2.1.1 Abordagem estatista	10
2.1.2 Abordagem multicêntrica.....	12
2.2 Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência?	13
2.2.1 Autores que consideram política pública somente se houver ação.....	13
2.2.2 Autores que consideram que pode haver política pública em omissões e negligências.	14
2.2.3 Outras contribuições à discussão	14
2.3 Política pública quanto ao nível de atuação	17
2.4 Dimensão de Conteúdo - Tipos de políticas públicas	17
2.5 Dimensão Temporal - O Ciclo de Política	18
2.5.1 Identificação do Problema.....	23
2.5.1.1 Conceituação de Problema	24
2.5.1.2 Encaminhamento do Problema	26
2.5.2 Formação da agenda	26
2.5.3 Formulação das alternativas	30
2.5.4 Tomada de decisão.....	31
2.5.5 Implementação.....	31
2.5.5.1 Monitoramento	32
2.5.6 Avaliação.....	32
2.5.7 Extinção	33

3	QUESTÃO URBANA NO BRASIL.....	34
3.1	ESTATUTO DA CIDADE.....	34
3.2	PLANO DIRETOR.....	36
4	GESTÃO SOCIAL	39
4.1	CIDADANIA DELIBERATIVA.....	39
4.1.1	Categorias e critérios	39
4.2	GESTÃO SOCIAL	41
4.2.1	Características básicas da Gestão Social.....	43
4.2.2	Categorias teóricas para a Gestão Social.....	44
4.2.2.2	Esfera Pública: o espaço de desenvolvimento da Gestão Social.....	44
5	METODOLOGIA.....	47
5.1	TIPO DE PESQUISA.....	47
5.2	CLASSIFICAÇÕES DA PESQUISA	47
5.2.1	A pesquisa qualitativa.....	47
5.3	ANÁLISE DE CONTEÚDO	47
5.4	PESQUISA DE CAMPO	48
6	O MUNICÍPIO DE BAMBUÍ.....	51
6.1	MUNICÍPIOS.....	51
6.2	O MUNICÍPIO DE BAMBUÍ - MG.....	51
7	ANÁLISES, DISCUSSÕES E RESULTADOS.....	54
7.1	O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ - MG	54
7.2	O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ – MG UMA ANÁLISE SEGUNDO A TEORIA SOBRE POLÍTICA PÚBLICA	59
7.3	O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ – MG UMA ANÁLISE NA	

PERSPECTIVA DA CIDADANIA DELIBERATIVA.....	62
7.3.1 Critérios de análise para a Cidadania Deliberativa	62
7.3.2 Considerações sobre os critérios da Cidadania Deliberativa	65
7.3.3 Categorias da Cidadania Deliberativa	68
7.3.4 Considerações sobre as categorias da Cidadania Deliberativa	68
7.4 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ – MG - UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DA GESTÃO SOCIAL.....	71
7.4.1 Características básicas da Gestão Social.....	71
7.4.2 Categorias teóricas para a Gestão Social.....	76
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA CIDADANIA DELIBERATIVA.....	91
APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA GESTÃO SOCIAL.....	93
APÊNDICE C – CONVITE PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA E ESCLARECIMENTOS E.....	95
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	95
APÊNDICE D – DIMENSÃO DE CONTEÚDO - TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	97
1 Tipologia de Lowi	97
2 Tipologia de Wilson.....	97
3 Tipologia de Murray Edelman	98
4 Tipologia de Gormley	99

5 Tipologia de Gustafsson	100
6 Tipologia de James Anderson.....	101
7 Tipologia de Bozeman e Pandey	101

1 INTRODUÇÃO

A partir de meados da década de 70, se experimenta como que um ressurgimento da sociedade civil brasileira, na busca para a construção de espaços públicos tanto para debater temas/interesses até então excluídos da agenda pública, quanto para ampliação e democratização da gestão estatal, argumenta Dagnino (2002 a). Como exemplo destes espaços tem-se, entre outros, os Orçamentos Participativos (OP) e os Planos Diretores Participativos (PDP). Os OPs e PDPs são instrumentos importantes e saber como são elaborados, como é o processo de decisão, o uso que é feito destes instrumentos é extremamente significativo, especialmente para se construir um conhecimento que vai se acumulando e subsidiando os avanços que a sociedade precisa. Este movimento, de parte da sociedade, na busca pela participação, coaduna com o pensamento de Bobbio (2001), que sustenta a democracia direta, como a única verdadeira democracia.

De forma geral, verifica-se uma insatisfação com as ações do Estado e isto se dá nos três níveis, federal, estadual/distrital e municipal. Calderón (2000), analisando as demandas de participação e de inovação na gestão das questões públicas, afirma que existe, além da insatisfação, um descrédito em torno das instituições democráticas, que direciona ações para a formulação de mecanismos concretos, inseridos na engenharia institucional, complementares ao princípio representativo. Verificam-se muitos problemas relacionados com a descontinuidade das políticas públicas estatais, denominação proposta por Lima (2012), políticas que tem como ator protagonista o Estado. Estes problemas geram o não atendimento dos anseios da população, terminam por frustrar a sociedade de forma geral.

É necessário estudar sob os diversos aspectos as políticas públicas estatais para entender como se dá o processo. Saber como a agenda governamental se constituiu, porque e quando. O estudo das políticas públicas estatais e de seus processos é de grande importância para que se possa entender esta dinâmica. Este conhecimento facilitaria a ação dos interessados em intervir para a defesa de seus interesses. Os mais preparados, portanto, conhecedores da sistemática das políticas públicas assim como a sistemática de planejamento, seus termos técnicos, seus tecnicismos, aqueles que detenham mais informações sobre o município, o estado e sobre a União, terão maiores facilidades para intervir na busca para que os seus desejos e aspirações obtenham sucesso.

Existe um crescimento da demanda por esses conhecimentos, aponta Souza (2006), dizendo que as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos

que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Lindblom (1981, p. 8), sustenta que “para compreendermos **quem** ou **quê** formula políticas, é preciso entender as características dos participantes, os papéis que desempenham, a autoridade e os outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam mutuamente” e como ocorre o processo de decisão política. As políticas públicas ainda são pouco estudadas, especialmente o processo de decisão política.

Em A República, Platão procurou analisar a justiça – o que ela é e como é possível realizá-la. Maquiavel considerou o problema da conquista e manutenção do poder. Hobbes procurou entender como é possível manter a Lei e a ordem, dada a tendência à dissolução da sociedade numa “guerra de todos contra todos”. Rousseau perguntou, numa frase lapidar, por que, “o homem nasce livre, e se encontra em toda a parte acorrentado”. Embora todos esses escritores tivessem tratado de diferentes aspectos da política, nenhum focalizou precipuamente o processo de decisão política (LINDBLOM, 1981, p. 7).

A área de políticas públicas consolidou, nos últimos sessenta anos, um corpus teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativo, afirma Secchi (2010). No entanto a maioria dos estudos sobre políticas públicas são estadunidenses e se faz necessário mais estudos aqui no Brasil, já que, como nos diz Siman (2005), o Estado brasileiro tem alguns elementos característicos como o modo centralizado de tomar decisões, e o caráter fragmentado de produzir políticas. Nossa herança colonialista parece se refletir na produção de conhecimento, nos fala Mattos e Baptista (2011) e precisamos ampliar os estudos locais. Ainda com relação às pesquisas brasileiras, Souza (2003) comenta que os estudos atuais de política públicas são excessivamente concentrados nos fracassos, pouco preocupado com as questões políticas e fortemente assentados no pressuposto que a formulação e a implementação são processos racionais e lineares e apresentam um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada. Arretche (2003) complementa dizendo que apesar da institucionalização e a expansão de disciplinas de “políticas públicas” nos programas de graduação e pós-graduação, os trabalhos são ainda insuficientes para uma adequada contribuição ao conhecimento.

Ham e Hill (1993 *apud* Dagnino, 2002c) classificam os estudos de Análise de Política em duas grandes categorias: *analysis of policy* e *analysis for policy*. A primeira, descritiva, tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração política refere-se à atividade acadêmica visando, basicamente, ao melhor entendimento do processo político. A

segunda, prescritiva ou propositiva, se destina a auxiliar os formuladores de política agregando conhecimentos, sendo uma atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais.

A Constituição de 1988 facilitou para que a sociedade brasileira possa deliberar, participar, não somente votar. Muitos acreditam que a democracia representativa não é mais suficiente para atender os anseios da sociedade brasileira sendo que o Estado e os governos de turno tem de ouvir a sociedade, diretamente, e dar consequência a essa audição (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

A Constituição Federal de 1988, em seu Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II - Da Política Urbana, artigo nº 182, § 1º, trouxe a exigência de elaboração compulsória, para as cidades com mais de vinte mil habitantes, de um Plano Diretor Municipal, como uma política pública estatal de planejamento e que fosse participativo, inclusive com a incorporação deste termo na sua denominação, para destacar este caráter. Posteriormente, a Resolução nº 25 de 18/03/2005, do Ministério das Cidades definiu que seria considerado para efeito da contagem da população não a quantidade de habitantes da cidade, mas do município.

Com a esta determinação constitucional de elaboração, centenas de Planos Diretores Participativos foram realizados, sendo que segundo o IBGE¹ em 2009 o número totalizava 2785, especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, em 10 de julho de 2001, que passou a vigorar noventa dias após a sua publicação no DOU, ocorrida em 11 de julho de 2001, que estabelecia o prazo de cinco anos para aprovação do PDP, portanto findando o prazo em outubro de 2006. Posteriormente a Lei nº 11.673, 2008, altera o Estatuto da Cidade e estabelece a data limite de 30 junho de 2008 para que os municípios que se enquadrem na obrigatoriedade de elaborar o PDP o façam, concedendo mais tempo, regularizando a situação de muitos municípios. O Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos nº 182 e 183, amplia a exigência contida no texto constitucional, quando em seu Capítulo III - Do Plano Diretor, artigo nº 41, acrescenta as cidades (municípios): integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo nº 182 da Constituição Federal, a saber parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, para solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; integrantes de áreas de

¹ Perfil dos Municípios Brasileiros 2013, disponível em:<ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab13.pdf>. Acesso em 22 mai. 2016.

especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Em 2011, a Medida Provisória nº 547, convertida em 2012 na Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, amplia os municípios que são obrigados a ter o seu PDP, incluindo aqueles incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Diante destas legislações que até mesmo impõem a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas é enorme a relevância e a necessidade de mais estudos focalizando a formulação, implantação e controle das políticas públicas (*analysis of policy*) especialmente com relação a participação da sociedade. As propostas feitas por Cançado, Pereira e Tenório (2015 p. 194) para uma agenda de pesquisa para a gestão social, com uma enorme amplitude de objetivos, dentre os quais está a proposta de utilização do quadro de análise, vem reforçar a necessidade de se ampliar as pesquisas.

Ao se considerar que inúmeros planos diretores foram realizados em todo o país, e especialmente denominados participativos e considerando a busca pela gestão democrática, levantam-se as questões: como foi a elaboração do Plano Diretor de Bambuí-MG em termos participativos?; e o que foi bom e o que precisa ser melhorado? Assim, se pretende avaliar neste trabalho um plano diretor específico, o do município de Bambuí – MG, quanto a qualidade da participação sob a perspectiva cidadania deliberativa e da gestão social, procurando verificar o quanto o processo de elaboração do plano diretor participativo de Bambuí – MG avançou dentro de uma proposta de um Estado mais democrático e permeável. Considerando que a maioria das ações do Estado é sentida pelos cidadãos nos municípios, e que muitas das políticas públicas originárias da União e originárias dos estados são implementadas pelos municípios. Considerando ainda que é no município que vive o cidadão, pode-se verificar o quanto é relevante o estudo das políticas públicas estatais também neste campo de observação.

O momento é extremamente oportuno, pois se aproxima a revisão legal do Plano Diretor Participativo, artigo nº 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, que diz que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, o que para o Plano Diretor Participativo de Bambuí - MG, Lei nº 1.992, de 7 de novembro de 2007, deverá ocorrer no próximo ano. Já se passaram dez anos desde o início dos trabalhos para a elaboração do Plano Diretor, as ansiedades já se esvaíram e hoje, 2016, com tranquilidade se pode fazer uma avaliação serena, distante do calor das discussões, dos impasses, dos conflitos próprios de um

planejamento tão importante. Assim, espera-se que este trabalho de pesquisa consiga fazer uma avaliação daqueles trabalhos desenvolvidos para a elaboração do Plano Diretor e possa servir como indicativo do que foi positivo na elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí - MG e precisa ser mantido e reforçado, e quais aspectos foram mais deficitários e precisam ter mais atenção para se fazer melhor, para que se tenha uma revisão com significativa participação, nos termos da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social.

Este trabalho espera contribuir com a proposta de agenda de pesquisa constante na obra de Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 195) que tem como Objetivo: "Utilizar o quadro de análise em diferentes organizações de forma a verificar suas possibilidades de Gestão Social."

Neste estudo esta participação será considerada a partir da perspectiva da Cidadania Participativa abordando os conceitos de cidadania e participação deliberativa, sob a ótica da Gestão Social em uma análise sob o ciclo da política pública. O procedimento de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, com a utilização de entrevistas semiestruturadas, analisadas com base nos métodos da análise de conteúdo proposta por Bardin (2011).

A primeira parte, a **Introdução**, aborda as razões para o presente trabalho iniciando a formação do cenário para o desenvolvimento do tema. Em seguida, os próximos três capítulos apresentam a base conceitual teórica abrangendo os estudos sobre **Política Pública**, a **Questão Urbana no Brasil** e **Gestão Social**. O quinto capítulo expõe a **Metodologia** utilizada na busca para se atingir os objetivos propostos, que procuram dar respostas ao problema. O capítulo seguinte trás dados sobre o **Município de Bambuí**, caracterizando o objeto de estudo. O sétimo capítulo descreve as **Análises, Discussões e Resultados** e trata do processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas estatais, suas tipologias e as analisa sob a ótica da cidadania deliberativa e da gestão social buscando responder, atender, aos objetivos proposto para este trabalho. A final são apresentadas as **Considerações Finais**.

2 POLÍTICA PÚBLICA

O termo política na língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, pode assumir duas conotações principais que a língua inglesa consegue diferenciar usando os termos *politics* e *policy*, (RUA, 2009; SECCHI, 2010; REGONINI, 2001). Assim o termo política quando com o sentido de *politics* tem na concepção de Bobbio (2002² *apud* Secchi, 2010), o sentido de atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Para Rua (1998), a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.

Aguilar Villanueva³ citado por Saravaia (2006, p. 30), inspirando-se em Subirats⁴ e em Hogwood e Gunn⁵, exemplifica alguns significados que o termo política pode ter:

política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental Introdução à teoria da política pública (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização) (AGUILAR; VILANUEVA *apud* SARAVIA, 2006, p. 30).

Quando o termo política assume o sentido expresso pelo termo *policy*, segundo Secchi (2010), é mais concreto e tem relação com orientações para a decisão e ação, sendo que o termo política pública (*public policy*) a ela está vinculado.

É necessário para facilitar a harmonização do entendimento que se faça o

² BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Editora da UNB, 2002. v. 2.

³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. La hechura de las políticas. México: Porrúa, 1992

⁴ SUBIRATS, Joan. Análisis de políticas y eficacia de la administración. Madrid: INAP/MAP, 1989.

⁵ HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. The policy orientation. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.

estabelecimento de alguns dos principais conceitos relacionados às políticas públicas, especialmente o processo de decisão política pois os estudos são ainda muito recentes.

“O ano de 1951 pode ser considerado o marco de estabelecimento da área disciplinar de estudos de políticas públicas”, relata Secchi (2010, p XIII). Sabatier (1995) menciona que Lerner e Lasswell⁶ são apontados como pioneiros em trabalhos sobre as políticas públicas, por cientistas políticos que são estudiosos de política pública, já Souza (2006) considera que a área contou com quatro grandes “pais” fundadores: além de Laswell, já citado, Simon⁷, Lindblom⁸ e Easton⁹. Sabatier enfatiza ainda que:

[...] a política pública não surgiu como um subcampo significativo dentro da disciplina de Ciência Política até o final dos anos 1960 ou início dos anos 70. Isto resultou devido a pelo menos três importantes estímulos: (1) pressões sociais e políticas para aplicar o conhecimento profissional acumulado nos prementes problemas sociais da discriminação racial, pobreza, corrida armamentista, e poluição ambiental, (2) o desafio colocado por Dawson e Robinson (1963), que argumentava que as decisões políticas governamentais era menos o resultado da preocupações tradicionais disciplinares como a opinião pública e a composição partidária do que de fatores socioeconômicos como renda, educação, níveis de desemprego; e (3) os esforços de David Easton, cujo “Systems Analysis of Political Life” (1965) proporcionou estrutura intelectual para entender todo o processo político, oriundos da articulação da demanda por meio da formulação e da implementação da política com efeitos na sociedade. (Sabatier, 1995, p.10) (tradução nossa).¹⁰

Destaca Sabatier (1995) que as pesquisas sobre políticas públicas podem ser divididas, dependendo do seu foco principal, em quatro tipos: (a) Pesquisa na área substantiva; (b) Estudos de avaliação e impactos; (c) Processos de políticas públicas e; (d) Formulação de política pública. Já Regonini (2001) acredita que qualquer esforço de análise que queira fazer uma descrição densa e completa de um fenômeno de política pública deve abranger cinco dimensões: dimensão de conteúdo, temporal, espacial, de atores e comportamental.

A elaboração das políticas públicas podem se basear em diversas metodologias, dentre

⁶ Autores de *The Policy Sciences*: LERNER, Daniel e LASSWELL, Harold, eds. 1951. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.

⁷ Herbert Alexander Simon.

⁸ Charles E. Lindblom.

⁹ David Easton.

¹⁰ [...] public policy did not emerge as a significant subfield within the discipline of political science until the late 1960s or early 70s. This resulted from at least three important stimuli; (1) social and political pressures to apply the profession’s accumulated knowledge to the pressing social problems of racial discrimination, poverty, the arms race, and environmental pollution; (2) the challenge posed by Dawson and Robinson (1963), who argued that governmental policy decisions were less the result of traditional disciplinary concerns such as public opinion and party composition than of socioeconomic factors such as income, education, and unemployment levels; and (3) the efforts of David Easton, whose *Systems Analysis of Political Life* (1965) provided an intellectual framework for understanding the entire policy process, from demand articulation through policy formulation and implementation, to feedback effects on society. (SABATIER, 1995, p.10)

os quais se destacam:

- o método **racional-compreensivo**, que se relaciona com a **macropolítica** e suas grandes análises do cenário político-institucional; e
 - o método **incrementalista**, que se liga à **micropolítica** e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes.
- (RUA, 2009, p. 25). (Negrito nosso).

Etzioni (2010a; 2010b) apresenta¹¹ uma “terceira” abordagem de tomada de decisão denominada *Mixed Scanning* normalmente traduzido como **sondagem mista**.

Inicialmente é necessário ter claro o que significa política pública para adequadamente situar os estudos. Saravia (2006), assinala que política pública trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. James Anderson introduziu em 1984 novos problemas, ao dizer que a política pública é o curso de uma ação proposta por um ator ou grupo de atores para solução de um problema ou uma questão de interesse (dos atores), indicando que não somente problemas públicos ou sociais se tornam objeto de decisões governamentais aponta Mattos e Baptista (2011).

Souza (2006) sustenta que a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, diferentemente da tradição européia de estudos e pesquisas concentrados na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos e faz as seguintes considerações:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. [...] A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p.24).

Theodoulou (1995) relembra a questão colocada há mais de cinquenta anos por Harold Lasswell, “Who gets what, when, and how”¹².

Saravia (2006, p. 31) cita algumas características das políticas públicas comuns nos

¹¹ A sondagem mista foi apresentada primeiramente, por Amitai Etzioni, no artigo publicado na *Public Administration Review*. Washington, D. C., v. 27, n. 5, p. 385-392, dez. 1967, sob o título “Mixed-scanning: A “third” approach to decision-making, e reforçado por outro artigo do mesmo autor denominado Reexame da estratégia mista de decisão, publicado originalmente na mesma *Public Administration Review*, v. 46, n.1, p. 8-14, jan./fev. 1986.

¹² “Quem ganha o que, quando, e como?” (Tradução do autor).

dicionários de ciência política:

a) **institucional**: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) **decisório**: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) **comportamental**: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) **causal**: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (SARAVIA, 2006, p. 31). (Negrito nosso).

Segundo Secchi (2010, p. 2) qualquer definição de política pública é arbitrária, pois não há consenso na literatura especializada sobre alguns questionamentos básicos que chama de nós conceituais:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
 2. Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência?
 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são política públicas? Ou diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?
- (SECCHI, 2010, p. 2)

Diante das questões levantadas por Secchi, discutimos em seguida cada uma delas.

2.1 Conceito de política pública a partir dos atores do processo

Segundo Secchi (2010, p. 2) “alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas”.

Resumidamente tem-se que a **abordagem estatista** adjetiva o termo política em função do **decisor** e a **abordagem multicêntrica** adjetiva em função do **objetivo** da política.

Entende-se que ambas propostas têm razoáveis argumentos. Poder-se-ia dizer em defesa da abordagem estatista que a mesma facilita os estudos, na medida em que reduz o universo autoral, focando no Estado, que tem como principal meio de ação as políticas públicas, para atender às demandas da sociedade. Assim, os estudos sobre as mesmas serviriam tanto para o estado melhorar a sua atuação quanto para que a sociedade pudesse cobrar adequadamente melhorias. Poder-se-ia, em contrapartida, dizer que este enfoque reduz, por demais, o termo política pública, que poderia ser estudado de uma forma muito mais ampla e que isto serviria mais à sociedade, que quer e precisa ter as suas demandas atendidas, independentemente se pelo Estado ou pela própria sociedade.

Secchi (2010) argumenta em defesa da abordagem multicêntrica, que ela evita uma

pré-análise da personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas ou não e afirma que algumas vezes é difícil identificar se uma instituição é estatal ou não. Poder-se-ia aqui, também como contraponto, dizer que se verifica que muitas vezes é difícil identificar o objetivo de muitas políticas (se procuram resolver um problema público ou um problema privado) e que a abordagem multicêntrica amplia extremamente a quantidade de políticas que possam ser classificadas como públicas, além de incorporar uma diversidade de decisores, arenas e processos, o que, conforme Theodoulou (1995), frequentemente confunde e atrapalha a compreensão.

A discussão sobre o tema certamente ainda vai durar muito tempo e receberá atenção de muitos estudiosos. Verifica-se que existe uma enorme pluralidade de pensamentos em torno do tema das políticas públicas. A única coisa que todos os autores sobre a política pública concordam é que a mesma afeta profundamente a vida cotidiana de cada indivíduo na sociedade, conforme afirma Theodoulou (1995).

2.1.1 Abordagem estatista

A abordagem estatista (*state-centered policy-making*) segundo Secchi (2010, p. 2) considera

as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo esta concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do formulador. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal (HECLO, 1972; DYE, 1972; MENY E THOENIG, 1991; HOWLETT E RAMESH, 2003). (SECCHI, 2010, p. 2).

Nesta mesma linha de pensamento Salisbury (1995) argumenta que a política pública consiste em decisões autorizadas ou sancionadas pelos atores governamentais. Política pública aqui significa os resultados ou saídas de processos governamentais.

Para Rua (2009), que enfatiza mais a questão, a dimensão **pública** de uma política é dada pelo seu caráter jurídico **imperativo**, assim políticas públicas (*policy*) compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. Complementa dizendo que ações e decisões privadas, ainda que sejam de interesse público não se confundem com atividade política e com política pública.

Para David Easton (1953, p. 129), *apud* Heidemann (2010, p.29, negrito nosso), a política pública significa “a alocação **oficial** de valores para toda a sociedade”.

Para Theodoulou (1995, p. 2) a política pública tem uma abordagem estatista:

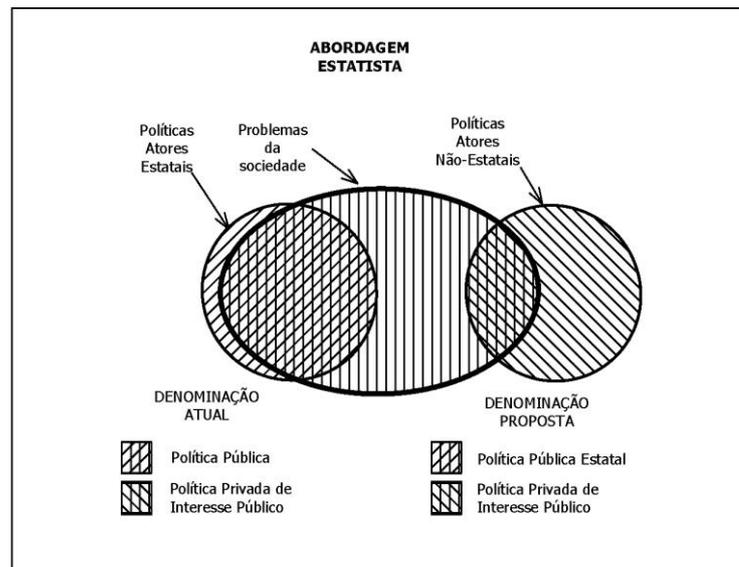
a primeira idéia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental. O segundo elemento é a noção de que política pública envolve idealmente todos os níveis de governo e não é necessariamente restrito aos atores formais, informais atores também são extremamente importantes (THEODOULOU, 1995, p. 2, tradução nossa.)

Rua (2009) afirma que no caso de uma ação por parte da sociedade para tratar de um problema público, por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho”, tem-se uma ação privada de interesse público. Diferentemente para ela, o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria.

A abordagem estatista, segundo Secchi (2010), admite que atores não estatais tem influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não confere-lhes o privilégio de estabelecer e liderar o processo.

Buscando maior identificação do autor da política a partir do nome, Lima (2012), sugere duas denominações quando a abordagem for estatista: **política pública estatal** para as políticas cujo ator protagonista seja o Estado (mesmo que para os adotam a abordagem estatista neste nome contenha um pleonasmo); e **política privada de interesse público** para as políticas cujo ator protagonista não seja o estado, mas tenham o objetivo de enfrentar um problema da sociedade (ver figura 1).

Figura 1 - Abordagem estatista - denominação atual e proposta



Fonte: Lima (2012)

2.1.2 Abordagem multicêntrica

Para a abordagem multicêntrica o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental. Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público.

A abordagem multicêntrica, segundo Secchi (2010, p. 2), considera

organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001).

Para Heidemann (2010, p. 31) política pública deve ter a abordagem multicêntrica:

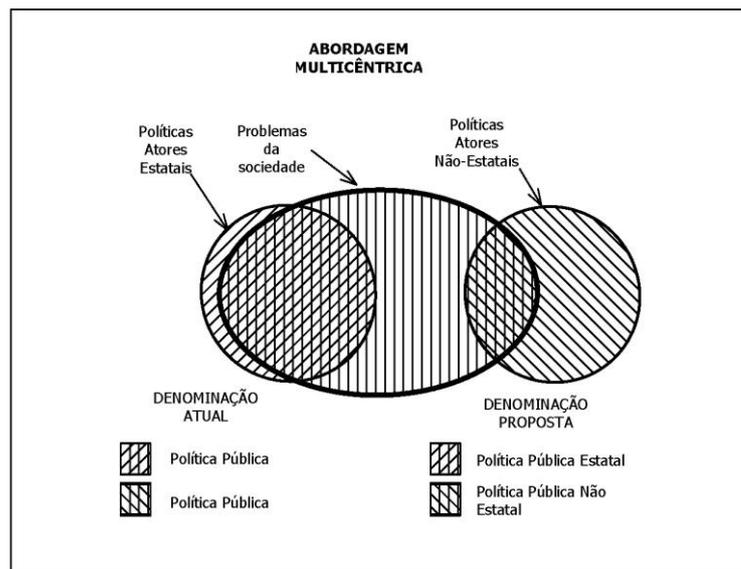
A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas” (HEIDEMANN, 2010, p.31).

Para Secchi (2010) a essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**.

Assim uma política *pública*, recebe este adjetivo, se tem a intenção de responder a um problema público.

Para a abordagem multicêntrica, Lima (2012), sugere-se duas denominações: **política pública estatal** para as políticas que tendo o objetivo de enfrentar um problema da sociedade tenha como ator protagonista o Estado; e **política pública não estatal** para aquelas que, com o mesmo objetivo, não tenha como ator protagonista o Estado (ver Figura 2).

Figura 2 - Abordagem multicêntrica - denominação atual e proposta



Fonte: Lima (2012)

2.2 Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência?

Esta é mais uma questão que suscita divergências entre os autores. Em termos de política pública estatal, a ausência de ações por parte do Estado para atender a algum problema é ou não uma forma de política pública? Entendo que cada caso deve ser analisado para verificar se o problema/demanda chegou até o Estado, se positivo já está no campo da política pública estatal.

2.2.1 Autores que consideram política pública somente se houver ação.

Para Secchi (2010, p. 4) “uma política pública deve resultar em uma diretriz

intencional, seja ela uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial etc.” Ainda segundo Secchi (2010) se não houver ação diante de um problema público tem-se uma falta de política pública, um vazio de política pública. Argumenta que se assim não fosse seria impossível visualizar a implementação de uma política pública e que tudo seria política pública.

Rua (2009) na mesma linha de Secchi afirma:

Ao deixar de ser um 'estado de coisas' e se transformar em um 'problema político', uma questão qualifica-se à inclusão na agenda governamental. Não quer dizer que vá seguramente dar origem a uma política pública, mas, apenas, que passa a receber a atenção dos formuladores de políticas. Evidentemente, se essa questão coincidir com *withinputs* favoráveis dentro do subsistema político, a sua chance de se tornar uma política pública aumenta consideravelmente (RUA 2009, p. 73).

2.2.2 Autores que consideram que pode haver política pública em omissões e negligências.

Dye (2001), por outro lado, sintetiza o conceito de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Theodoulou (1995) reforça a questão de fazer ou não fazer dizendo que a inatividade do Governo é tão importante quanto a atividade.

Conforme Souza (2006, pg. 24), “há mais de 40 anos atrás, Bachrach e Baratz (1962)¹³ mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”.

Para Dagnino (2002) em alguns casos, a não tomada de decisão assume a forma de decisão e pode ser investigada.

2.2.3 Outras contribuições à discussão

Bachrach e Baratz (*apud* Dagnino, 2002) citam as questões sobre preconceito de cor, nas quais se vêem claramente as duas faces do poder: uma operando nos conflitos abertos sobre decisões-chave, e a outra, buscando suprimir conflitos e fazendo de tudo para o assunto não entrar no processo político, mediante o que denominam de não-tomada de decisão. Mas isto já não seria um processo político?

A seguir algumas estratégias utilizadas para a não-tomada de decisão:

¹³ BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. “Two Faces of Power”, *American Science Review* 56: 947-952. 1962.

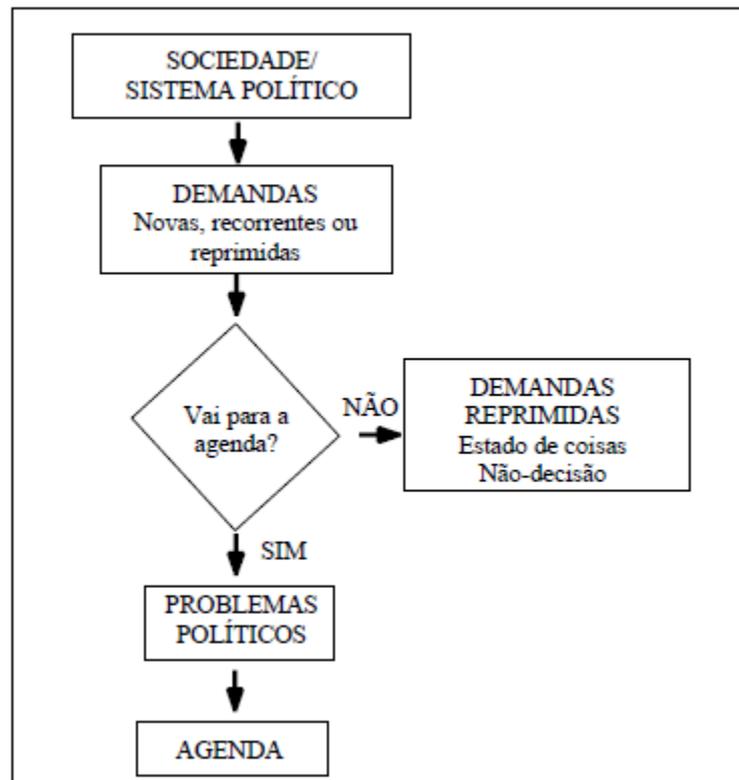
a proposição de HAM e HILL que, reunindo a contribuição de BACHRACH e BARATZ e de outros autores, sugerem cinco formas que a não-tomada de decisão pode assumir e que deveriam ser tomadas como guia para a pesquisa:

- usar a força de forma indireta ou velada para impedir que demandas cheguem ao processo político (no limite, o terrorismo);
- usar o poder para impedir o surgimento de questionamentos através da cooptação;
- invocar regras ou procedimentos existentes, criar novos ou modificar os existentes como forma de bloquear reivindicações ('mandar fazer estudo detalhado', 'criar uma comissão')
- invocar a existência de valores supremos para evitar ou desviar contestações não desejadas (referência a valores como impatriótico, imoral);
- dissuadir atores mais fracos de agir indicando 'sutilmente', por antecipação, as reações que poderão ocorrer (DAGNINO, 2002, p. 17).

Dagnino (2002), ainda, chama a atenção para se fazer a distinção entre situações como a decisão de não agir ou a decisão de não decidir. Nestes dois casos, os temas entram na agenda. Na situação de não-tomada de decisão sequer se permite que as questões e demandas venham a se tornar temas para uma eventual decisão. Neste caso as demandas não chegam a entrar na agenda.

Deve-se que ainda pensar que existe a decisão de agir de forma não efetiva. Decisões que não vão atender à demanda ou questão de forma adequada. E ainda existem os casos de decisões adequadas que são impedidas de atuarem na fase da implantação. Seriam implantadas de forma bem lenta, sem que haja a devida alocação de recursos orçamentários e financeiros para o andamento adequado, sem o devido empenho em solucionar problemas que surjam.

Figura 3 - Formação da agenda governamental



Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Rua (2009) e Dagnino (2002)

Para futuras pesquisas e discussões tem-se algumas perguntas que podem direcionar as ações. Se alguns dos passos do Ciclo de Política não forem concretizados deixaria de existir a política pública? Somente existe a política pública se ela for implantada? Por menor que seja a implantação, ou o efeito, para o atendimento da demanda, aí então seria uma política pública? Volta-se a pergunta inicial: o que é política pública?

Lembre-se que segundo Vaticano (2005) se peca por pensamentos, palavras, atos e omissões. Porque não se faz política pública por omissão? Somente porque ela não terá todos os passos que normalmente constam dos ciclos de políticas públicas?

Pense-se no caso do preconceito de cor. Porque o tema não entra na agenda? Qual agenda, uma agenda visível? E se pensar em uma agenda invisível? Uma agenda que tem como demanda a **não discussão** do tema preconceito de cor. Quais seriam as alternativas que o sistema político se utiliza para impedir a entrada na agenda? A compra e distribuição de livros didáticos com uma igualdade racial na sociedade, que muitas vezes não existe, não seria uma destas ações? Pode ser que isto seja decidido e implementado, de forma oculta, trabalhando-se paralelamente às políticas públicas visíveis? Poder-se-ia dizer que não existe um estado de **não-tomada de decisão**, e sim uma tomada de decisão oculta, para uma política

pública oculta para deixar tudo como está?

Pode-se pensar ainda de uma forma diferente. Vejamos a questão da Reforma Agrária. Qual é o problema? Para quem não tem terra, e dela depende, a falta da terra é o grande problema. Por outro lado, para quem tem terra ociosa e não quer perder ou se desfazer deste patrimônio o problema é a Reforma Agrária em si. Seguindo este raciocínio haverá uma mobilização, uma política pública velada, para se impedir a Reforma Agrária? Pode-se também fazer uma política pública mínima. Existe um problema, mas um problema que não se quer enfrentar. Então escolhe-se alternativas para implantação, as mais ineficientes possíveis e com a utilização do mínimo de recursos orçamentários e financeiros. Pode-se dizer que não existe uma política oculta de protelar a solução, já que é isto que interessa aos que detem o poder?

Poderia se pensar em uma nova tipologia? Política pública ativa e política pública passiva.

Seria possível existir uma política omissa (sem ação) diante de uma demanda? Em alguns casos nem isto é possível, se a demanda for forte para que não seja atendida deve se ter ação contrária forte. A omissão neste caso seria insuficiente. Pode se pensar em uma atividade pensada para impedir que o mesmo entre na agenda visível.

A política pública ainda poderia ser dividida em outras tipologias relacionadas ao atendimento da demanda: resolve bem, mediana, pouco, mínima, omissa e oculta contrária.

Outra tipologia poderia ser a política pública (considerando a que é feita pelo estado) com interesse público ou com interesse privado.

2.3 Política pública quanto ao nível de atuação

Segundo Secchi (2010, p. 5) são políticas públicas tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico), como as diretrizes de nível intermediário e operacionais. O próprio Secchi afirma que existem posicionamentos teóricos que interpretam as políticas públicas como somente aquelas que sejam macrodiretrizes estratégicas.

2.4 Dimensão de Conteúdo - Tipos de políticas públicas

Para entender a natureza dos atos de política pública, cientistas políticos desenvolveram diversas tipologias para categorizar as políticas públicas, de acordo com Theodoulou (1995), sendo a tipologia clássica a de Theodore Lowi. Secchi (2010) enfatiza

que o analista de políticas públicas recorre a tipologias para ajudá-lo a sintetizar páginas e páginas de descrição de conteúdo, capturando a essência do mesmo. As tipologias de conteúdo, tratam da essência, da intencionalidade, da estrutura de indução de comportamento e dos resultados da política pública. Regonini (2001) considera que dentre as categorias que considera fundamentais esta ocupa lugar central. No Apêndice A - Dimensão de Conteúdo das Políticas Públicas tem se de forma detalhada os tipos de políticas considerando o conteúdo das mesmas.

2.5 Dimensão Temporal - O Ciclo de Política

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como **ciclo de políticas públicas** (*policy cycle*), segundo Secchi (2010, p. 33), “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública”. O ciclo da política pública (*policy cycle*) é um modelo que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais, segundo Rua (2009); e numa dimensão temporal segundo Secchi (2010). Muitos analistas reconhecem que um dos primeiros autores que subsidiou a consolidação teórica deste campo de análise e do enfoque das fases foi Harold Lasswell¹⁴, afirma Baptista e Rezende (2011, p. 139):

Lasswell propôs uma simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública em sete estágios, circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 139).

e complementa:

[...] que também é possível reconhecer a contribuição do trabalho de Herbert A. Simon, publicado em 1947, no qual aplica sua teoria sobre escolha humana e tomada de decisões administrativas para especificar os problemas organizacionais, definindo três distintas fases neste processo: inteligência, desenho e escolha (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 139).

Charles Lindblom, foi um crítico agudo do modelo proposto por Lasswell, destacando que o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início ou fim¹⁵, assim como Gary Brewer que introduziu o ciclo contínuo e propôs uma nova fase, a de reconhecimento do problema, segundo Baptista e Rezende (2011).

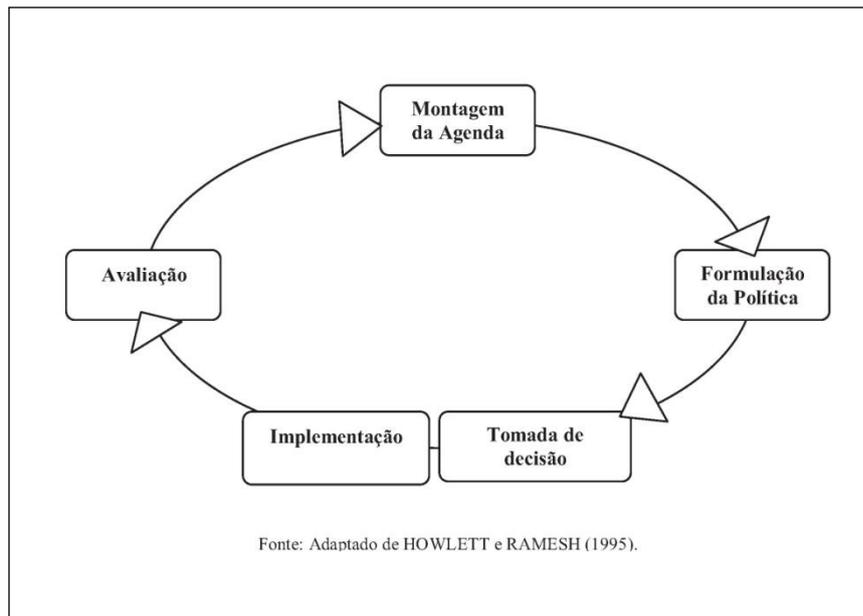
¹⁴ Cientista social que iniciou nos anos 1930/40 uma abordagem que unificava áreas de conhecimento (sociologia, psicologia, administração, ciência política e outras) para estudar os problemas públicos e a política).

¹⁵ Lindblom, C. E. The Science of 'Muddling Through', in Public Administration Review, Vol. 19, pp.79–88, 1959.

“Assim como Brewer, muitos outros analistas da política partiram das etapas propostas por Lasswell para desenvolver seus estudos, trazendo contribuições e sugerindo novos modelos”, destaca Baptista e Rezende (2011, p. 140).

Nos anos 1990, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, e segundo Baptista e Rezende (2011), é a idéia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos de política.

Figura 4 - Ciclo da Política segundo Howlett e Ramesh



Fonte: Baptista e Rezende (2011, p. 142).

O quadro a seguir aponta as principais características de alguns destes modelos, trazendo questões relativas ao funcionamento da máquina estatal (o que o governo faz).

Quadro 1 – As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política.

Estudos	Fases definidas
HA Simon – <i>Administrative Behaviour</i> , 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.
HD Lasswell – <i>The Policy Orientation</i> , 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
R Mack – <i>Planning and Uncertainty</i> , 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste.
R Rose – <i>Comparing public policy</i> , 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e <i>Feedback</i> .
G Brewer – <i>The policy sciences emerge</i> , 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W Jenkins – <i>Policy Analysis: a political and organizational perspective</i> , 1978	Inicição, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – <i>Policy analysis for the Real World</i> , 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett e Ramesh, <i>Studying Public Policy</i> , 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Fonte: Baptista e Rezende (2011, p. 141).

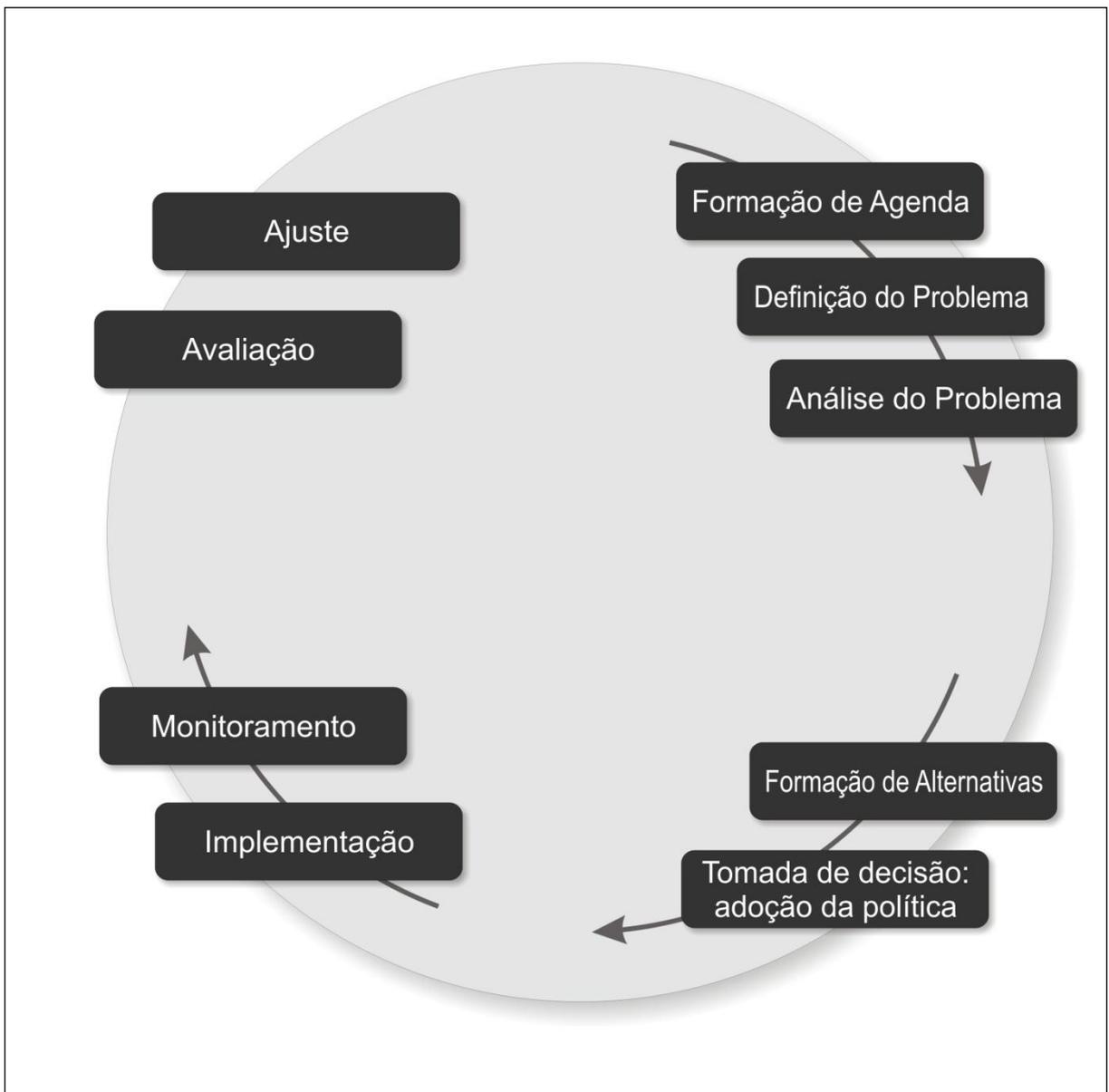
Nas abordagens Ciclo-Processo considera-se que os fazedores de política pública, *policy makers*, respondem às demandas colocadas, salienta Theodoulou (1995), complementando que o foco é no processo de fazer política.

As políticas públicas se desenvolvem de forma processual e de acordo com Saravia (2006 p. 32) “cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes”.

Rua (2009) enfatiza que uma forma de lidar com a complexidade do ambiente em que se desenvolvem as políticas públicas é associar o modelo sistêmico com o modelo do Ciclo de Política (*Policy Cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais interdependentes, acrescenta Secchi (2010), que apesar de sua utilidade heurística, raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública.

O **Ciclo de Políticas** é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política. Essas fases são:

- **formação da agenda**, [...];
- **formação das alternativas**, [...];
- **tomada de decisão**, [...];
- **implementação**, [...]; e
- **avaliação**, [...]; (RUA, 2009, p. 36) (Negritos nossos).

Figura 5 - Ciclo das Políticas Públicas

Elaborado por Rua (2009, p. 36)

Secchi (2010, p. 33) trabalha com um “modelo de sete fases principais: 1) **identificação do problema**, 2) **formação da agenda**, 3) **formulação de alternativas**, 4) **tomada de decisão**, 5) **implementação**, 6) **avaliação** e 7) **extinção**” (negrito nosso).

Figura 6 - Ciclo das Políticas Públicas



Elaborado por Secchi (2010, p. 33)

Para Souza (2006), esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado pelos seguintes estágios: **definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.**

De acordo com Trevisan (2008), na concepção apresentada do modelo de *Policy Cycle* o processo para a resolução de um problema tem uma sequência de fases. Na prática, também de acordo com Frey (2000)¹⁶ *apud* Trevisan (2008), os atores político-administrativos

¹⁶ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da

difícilmente se fixam a esse contínuo, especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é movida por reações mútuas dos atores envolvidos.

A ideia de ciclo da política talvez seja a perspectiva mais corrente e compartilhada nos estudos atuais de política, com grande parte dos estudos fazendo uma análise por momentos ou fases do processo político. Apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político), este persiste no debate acadêmico como referência afirma Baptista e Rezende (2011).

Analisando as diversas proposta para o ciclo da política, verifica-se que poderia ser feita uma simplificação das fases. Assim teríamos: formação da agenda; escolha da ou das alternativas a serem implantadas; e implantação. Vários sub fases podem ser acrescentadas.

2.5.1 Identificação do Problema

Inicialmente deve-se ressaltar que a sociedade possui diversas necessidades e desejos que geram demandas. Estas demandas, segundo Rua (2009) podem ser:

reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social etc. Ou, ainda, demandas de **participação no sistema político**, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve etc. Ou, ainda, demandas de **controle da corrupção**, de **preservação ambiental**, de **informação política**, de **estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados** etc. (RUA, 2009, p. 31 - 32) (Negrito nosso).

Segundo Rua (2009) existem três tipos de demandas, ver figura 4, que seguem trajetórias diferentes:

As **demandas novas** são aquelas que resultam da mudança social e/ou tecnológica, do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas.

As **demandas recorrentes** são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental.

As **demandas reprimidas** correspondem a 'estados de coisas'¹⁷ ou 'não decisões'¹⁸. (RUA, 2009, p. 69).

análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

¹⁷ Um “estado de coisas” é uma situação que se arrasta durante um tempo razoavelmente longo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Trata-se de uma situação que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental. (RUA, 2009, p. 70)

Figura 7 - Formação da Agenda Governamental



Elaborado por Rua (2009, p. 70)

Em seguida apresenta-se uma conceituação de problema adaptado ao estudo das políticas públicas.

2.5.1.1 Conceituação de Problema

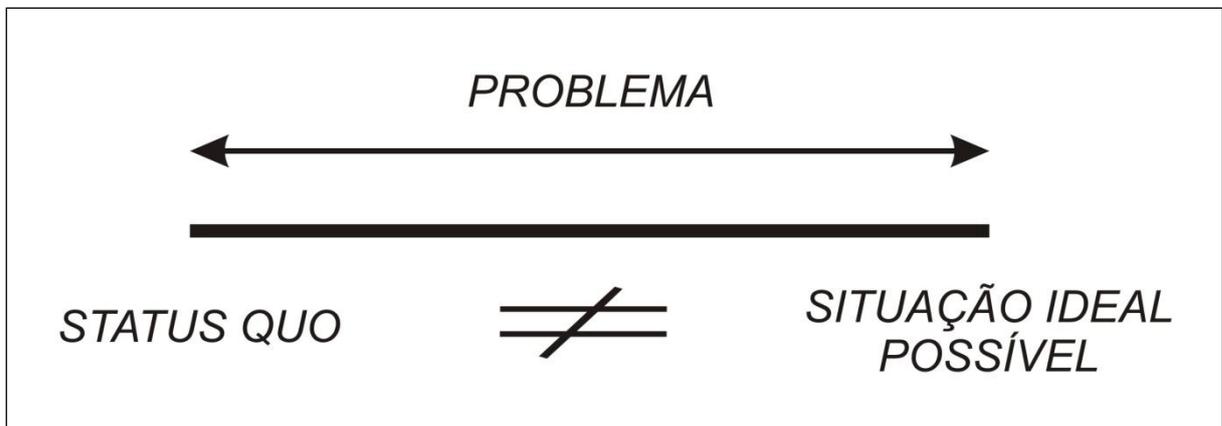
Segundo Secchi (2010, p. 34) “um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”. Assim um problema público é a diferença entre a realidade pública e aquilo que se gostaria que fosse dentro de um universo de possibilidades. Quanto maior esta diferença, maior é o problema. É claro que isto é subjetivo, depende da interpretação pessoal

18

Quando um estado de coisas persiste, resistindo às provocações ao debate público, configura-se o que Bachrach e Baratz (apud DAGNINO, 2002) conceituam como “não decisão”. A “não decisão” não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política. Isso seria mais propriamente resultado do emperramento do processo decisório, que pode ocorrer por motivos diversos associados ao fluxo da política (politics). Logo, a “não decisão” significa que determinadas temáticas que contrariam os códigos de valores de uma sociedade ou ameaçam fortes interesses enfrentam obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político. (RUA, 2009, p. 72).

ou do grupo.

Figura 8 - Problema



Elaborado pelo autor, baseado em Secchi (2010, p. 34)

Analisando o esquema proposto, vemos que o problema pode crescer ou diminuir tanto pela variação de *status quo*, tanto pela variação das possibilidades de situações ideais.

Para Sjöblom (1984¹⁹ *apud* Secchi, 2010), a identificação do problema público envolve:

- a **percepção do problema**: um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes.
- a **definição ou delimitação do problema**: a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo. No momento de delimitação de um problema também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas, e os próprios destinatários da política pública.
- a **avaliação da possibilidade de resolução**: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as

¹⁹ SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. *Revista Italiana di Scienza Política*, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.

políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim para mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução. (SJÖBLOM, 1984 *apud* SECCHI, 2010, p. 35). (negrito adicionado).

2.5.1.2 Encaminhamento do Problema

Ao deixar de ser um “estado de coisas²⁰” e se transformar em um “problema político”, uma questão qualifica-se à inclusão na agenda governamental afirma Rua (2009). Para Secchi (2010, p. 35), “se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação, conhecida como agenda”.

2.5.2 Formação da agenda

É claro que em um processo não se pode desprezar nenhuma fase, mas a formação da agenda é considerada por muitos a fase mais importante. Analisando as figuras dos ciclos de políticas públicas podemos ver que por se localizar logo no início do mesmo, ou no topo, a formação da agenda tem a capacidade de poder encaminhá-lo para um sentido ou outro. É sobre a agenda que se concentra toda a atenção dos *policy-makers* e pela sua própria conceituação de relevância a consideração de sua importância faz todo o sentido. Para Dye (1972), “*Defining the problems of society and suggesting alternative solutions—agenda setting—is the most important stage of the policymaking process.*”²¹ Conforme Dye (2001) o Cientista Político E. E. Schattschneider uma vez escreveu, “*He who determines what politics is about runs the country, because the definition of the alternatives in the choice of conflicts allocates power.*”²² Segundo Subirats (2006, p. 209-210), um tema ou questão de relevância pública para entrar na Agenda dos Poderes Públicos passa por um processo para receber uma “definição oficial” do problema a resolver:

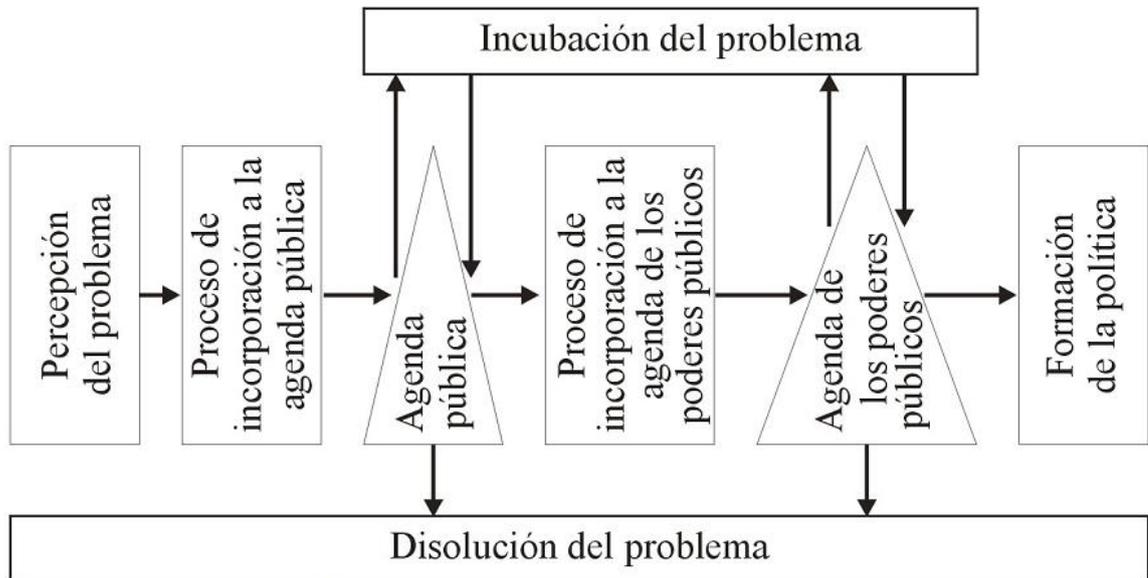
²⁰ Trata-se de uma situação que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. (RUA, 2009, p. 70).

²¹ Definir os problemas da sociedade e sugerindo soluções alternativas – formando a agenda – é a mais importante etapa do processo de formação de políticas. (Tradução nossa).

²² “Aquele que determina os assuntos da política governa o país, porque a definição das alternativas na escolha dos conflitos aloca poder.” (Tradução livre nossa).

El paso de un tema o cuestión de relevancia pública a la consideración de 'asunto público a resolver' y, por tanto, a su inclusión en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos implica una cierta 'definición oficial' del problema a resolver. Será una 'versión oficial' de un problema que, en cambio, puede tener muy distintas consideraciones desde las distintas posiciones de los actores implicados. Ello no quiere decir que pase a ser la 'única' versión. Será la que provisionalmente prevalezca, hasta que se dé el debate legislativo, o la implementación administrativa posterior. No debemos tampoco olvidar que puede cambiar la correlación de fuerzas imperante (partido o coalición de gobierno) y ello puede llevar a una redefinición o incluso a una desaparición del problema de la agenda de actuación (SUBIRATS, 2006, p. 209-210).²³

Figura 9 - Diagrama de desenvolvimento da formação da agenda de atuação dos poderes públicos.



Fuente: STARLING, G., 1988, p.69.

Fonte: Subirats (2006, p. 211)

Secchi (2010, p. 36) apresenta o seu conceito:

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante, afirma Secchi (2006²⁴ *apud* Secchi, 2010, p. 36).

²³ A passagem de um tópico ou assunto de relevância pública à consideração de "questão pública a ser resolvida" e, portanto, sua inclusão no programa ou agenda para a ação das autoridades públicas envolve alguma "definição oficial" do problema a ser resolvido. Será uma "versão oficial" de um problema, no entanto, pode ter considerações muito diferentes das diferentes posições dos atores envolvidos. Isto não significa que se torne a versão "única". Será a que irá prevalecer temporariamente, enquanto se aguarda a introdução do debate legislativo, ou execução administrativa subsequente. Não devemos esquecer que se pode alterar o equilíbrio de forças prevalecente (partido do governo ou coligação) e isso pode levar a uma redefinição ou mesmo um desaparecimento do problema na agenda para a ação.

²⁴ SECCHI, L. Agenda building in Brazilian municipalities: when and how citizens participate. In: FRANZKE, J. (Org.) **Making civil societies work**. 1. ed. Potsdam: Editora da Universidade de Potsdam, 2006, p. 109-124.

Ressalta Rua (2009, p. 37) que “a formação da agenda ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo”.

De acordo com Cobb e Elder (1983²⁵ *apud* SECCHI, 2010, p. 36), existem dois tipos de agenda:

- agenda política: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública;
- agenda formal²⁶: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar. (COBB e ELDER, 1983²⁷ *apud* SECCHI, 2010, p. 36).

Existe, ainda, segundo Secchi (2010) a agenda da mídia, que é formada pelos problemas que recebem atenção especial dos diversos meios de comunicação, sendo que não raras vezes condiciona as agendas política e formal.

“Os problemas entram e saem das agendas” segundo Subirats (1989²⁸ *apud* Secchi (2010, p. 36), e “aponta como causa a limitação de recursos humanos, financeiros e materias; a falta de tempo, de vontade política ou de pressão popular”. Cobb e Elder (1983 *apud* SECCHI, 2010, p. 36), identifica três condições para que um problema entre na agenda política:

- atenção: diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc) devem entender a situação como merecedora de intervenção;
- resolubilidade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;
- competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas. (COBB; ELDER, 1983²⁹ *apud* SECCHI, 2010, p. 36).

Kingdon (1984³⁰ *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 144), afirmou que “o processo de mudança da agenda se altera à medida que os cenários políticos se modificam e diferenciou três tipos de agenda no processo político, visando ressaltar os diferentes *status* dos problemas no âmbito de uma política de governo”:

²⁵ COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

²⁶ Segundo Secchi (2010, p. 36) quando acadêmicos ou jornalistas mencionam “agenda”, eles se referem à agenda formal.

²⁷ COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

²⁸ SUBIRATS, J. **Análises de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.

²⁹ COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

³⁰ KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public choices**. Boston: Little Brown, 1984.

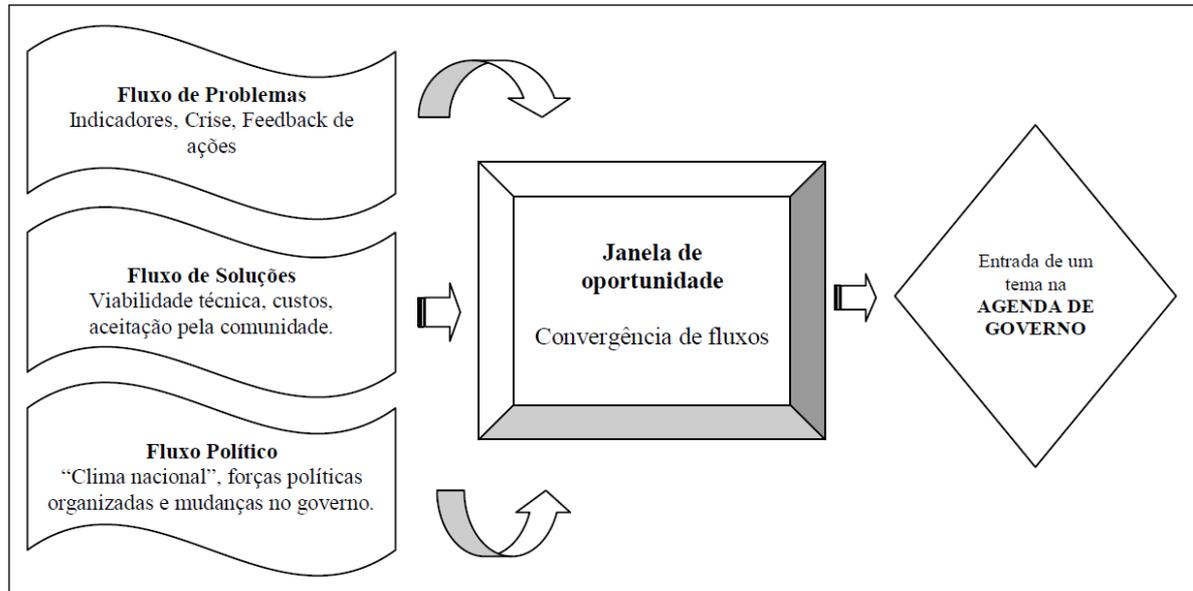
- **a agenda sistêmica ou não-governamental** – corresponde à lista de assuntos e problemas do país, colocados na sociedade, que por algum motivo não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental;
- **a agenda institucional ou governamental** – inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão;
- **a agenda decisória ou política** – corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios (KINGDON., 1984 *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 144).

Segundo Kingdon (1984, *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011), a entrada de novos problemas na agenda decisória é resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estrutura de decisão, a saber:

- **Fluxo de problemas** (*problem stream*) – remete às condições sociais e à forma como cada condição desperta a necessidade de ação. Problemas podem ser percebidos a partir de indicadores (por ex: taxas de mortalidade), de eventos, crises e símbolos (por ex: desastres, acontecimentos), ou no feedback de ações governamentais (por ex: no acompanhamento de atividades implementadas, retorno de metas e outros). Um problema, quando identificado por dados quantitativos, por crises, ou pelo retorno de ações governamentais, assume grande importância no debate de formulação de políticas, contribuindo para a construção de argumentos em favor de uma política que busque resolver tais questões. Ainda assim, a evidência dos problemas não é capaz de isoladamente influenciar a tomada de decisão, exigindo uma articulação com os demais fluxos.
- **Fluxo de alternativas e soluções** (*policy stream*) – são propostas rotineiramente elaboradas por especialistas, funcionários públicos, grupos de interesse, entre outros. Estes diferentes grupos mobilizam comunidades de políticas que se envolvem com determinados temas e aguardam o surgimento de oportunidades para propor soluções para os problemas. As alternativas e soluções estão disponíveis e quando surgem os problemas passam por um processo competitivo de seleção, para a efetiva consideração no processo decisório das políticas.
- **Fluxo político** (*politics stream*) – dimensão da política “propriamente dita”, na qual as coalizões são construídas a partir de barganhas e negociações. Neste fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (por ex: um momento político favorável a mudanças dado o carisma de um governante ou a conjuntura política, econômica e social); as forças políticas organizadas (grupos de pressão); e mudanças no interior do próprio governo. Kingdon (1984 *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 145-146).

Para Kingdon (1984 *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011), cada fluxo segue seu caminho independente, porém ao se convergirem cria-se “janelas de oportunidade” (*policy windows*), possibilitando a formação ou alteração de políticas públicas.

Figura 10 - Os três fluxos do processo decisório e a entrada de temas na agenda de governo



Fonte: Elaborado a partir de Kingdon (1984) por Baptista e Rezende (2011, p. 146).

2.5.3 Formulação das alternativas

A partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção/formulação e combinação de soluções para os problemas são cruciais, havendo um diálogo entre intenções/objetivos e ações/estratégias e estudos das potenciais consequências/resultados de cada alternativa, afirmam Secchi (2010) e Baptista e Rezende (2011).

Rua (2009) enfatiza que a formação das alternativas e tomada de decisão ocorre quando, após a inclusão de um problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução.

Para Rua (2009), a formação de alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, pois nele se evidenciam vários *issues*³¹ e se desvendam as preferências e interesses diversos dos atores, iniciando um confronto e/ou construindo alianças visando decisões favoráveis às suas preferências.

Secchi (2010, p. 37) afirma que de acordo com Schattschneider (1960, p. 68)³², “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de

³¹ Issue é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores. (RUA, 2009, p. 75)

³² SCHATTSCHEIDER, E. E. **The semisovereign people: a realist's view of democracy in America**. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

2.5.4 Tomada de decisão

Quando os atores chegam a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas, ou seja, os interesses dos atores são equacionados; ocorre a tomada de decisão, que significa que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada, são explicitadas as suas intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público, afirmam Secchi (2010) e Rua (2009).

Dentro de uma visão estatista, Rua (2009, p. 93), enfatiza:

Uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc. Nada garante que a decisão política se transforme em ação, e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. (RUA, 2009, p. 93).

De forma simplificada, tanto para política pública estatal, quanto para a não estatal, é o momento de decidir quais as ações serão tomadas.

Esta fase é mais um dos vários momentos de decisão em todo o processo, no entanto, leva este nome por ser a fase que se **decide o que se pretende fazer** para atender à demanda que deu origem ao processo.

2.5.5 Implementação

A implementação é o momento de se colocar em prática a política formulada. É quando a novos desafios são colocados, com novos atores em ação.

De acordo com Rua (2009), a implementação consiste em um conjunto de decisões e operações de rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, que faz com que as decisões inicialmente tomadas deixem de ser apenas intenções e passem a ser intervenção na realidade.

“Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política”, esclarece Rua (2009, p. 38).

2.5.5.1 Monitoramento

O monitoramento acontece, ou deveria acontecer, enquanto se está implementando uma política. Destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos. “Um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política”, conceitua Rua (2009, p. 38).

Segundo Costa e Castanhar (2003³³ *apud* SECCHI, 2010) o monitoramento, também conhecido como avaliação formativa tem objetivos de ajustes imediatos na política, e também é conhecido como avaliação *in itinere*.

De acordo com Draibe (2001, p. 30³⁴ *apud* BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 154), as avaliações que ocorrem durante o processo “buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos”.

2.5.6 Avaliação

A avaliação da política pública é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979, p. 711³⁵ *apud* SECCHI, 2010, p. 49).

A avaliação *ex post* é a fase do ciclo de políticas públicas considerado por muitos autores como a última. Tem primordialmente a função de avaliar se os objetivos previstos foram alcançados e identificar possíveis falhas no processo de toda a política. Para Rua, (2009, p. 38) “a avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores e podem subsidiar decisões futuras”.

“Os esforços de avaliação podem receber uma conotação jurídica ou legal, conotação técnica ou gerencial ou conotação política”, segundo Subirats (1989 *apud* SECCHI, 2010, p. 50).

³³ COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, v. 37, n. 5, set. – ou. 2003.

³⁴ DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R. N.; Carvalho, M. C. B. de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

³⁵ ANDERSON, C. W. **The place of principles in policy analysis.** American Political Science Review, v. 73, n. 3, p. 711-723, set. 1979.

2.5.7 Extinção

“Os estudos sobre o término ou extinção de políticas públicas ganharam impulso a partir da década de 1970, nos países desenvolvidos, quando diversas políticas sociais vinculadas ao Estado de bem-estar social foram colocadas em xeque”, informa Secchi (2010, p. 53).

De acordo com Giuliani (2005³⁶ *apud* SECCHI, 2010, p. 53), as causas da extinção de uma política pública são basicamente três:

- o problema que originou a política é percebido como resolvido;
- os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes;
- o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais. Para Meny e Thoenig (1991)³⁷, esta é a causa mais comum. (SECCHI 2010, p. 53).

Para o caso das políticas públicas realizadas pelo estado vale lembrar que anualmente se tem a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentarias e a Lei Orçamentária, sendo estes momentos fundamentais para a manutenção de uma política pública.

“A extinção de qualquer política pública é dificultosa devido à relutância dos beneficiados, à inércia institucional, ao conservadorismo, aos obstáculos legais e aos altos custos de iniciação (*start-up costs*)”, segundo De Leon (1978 *apud* SECCHI, 2010, p. 53).

Por outro lado pode-se pensar que políticas que contrariam interesses poderosos estão sempre sujeitas a serem extintas se os beneficiados não ficarem atentos.

³⁶ GIULIANI, M. Policy termination. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. **Dizionario di Politiche Pubbliche**. Roma: Carocci, 2005.

³⁷ MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Le politiche pubbliche**. Bolonha: Il Mulino, 1991.

3 QUESTÃO URBANA NO BRASIL

3.1 ESTATUTO DA CIDADE

O Movimento pela Reforma Urbana³⁸, da década de 1960, rearticulado no processo de elaboração da Constituição, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte³⁹ de 1987, em conjunto com os setores populares em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, apresentou uma emenda popular, com 131 mil assinaturas, segundo Pinheiro (2010, p. 58). De acordo com Santos Júnior, Silva, Sant'ana (2011, p. 13) o fruto desta mobilização da sociedade possibilitou que um capítulo específico da nossa Constituição Federal tratasse da Política Urbana, constituídos pelos artigos 182 e 183, com previsão de vários instrumentos para a garantia, no âmbito municipal, do direito à cidade e da democratização da gestão urbana.

Em âmbito governamental a busca por uma legislação em nível federal para a política urbana remonta às ações iniciais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado em 1979⁴⁰ e recriado em 2001⁴¹.

³⁸ Formado por profissionais (advogados, arquitetos, urbanistas, engenheiros, assistentes sociais etc.).

³⁹ A quinta Assembléia Nacional Constituinte do Brasil, foi instalada em 1º de fevereiro de 1987 e foi presidida pelo Ministro José Carlos Moreira Alves, na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal Federal. A 2 de fevereiro de 1987 toma posse o Deputado Ulysses Guimarães, eleito como Presidente da Assembléia Nacional Constituinte. Foi composta por 559 constituintes, 487 deputados e 72 senadores, que era a quantidade de parlamentares na época.

⁴⁰ Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão colegiado interministerial, criado pelo Decreto nº 83.355, de 24 de abril de 1979, presidido pelo Ministro de Estado do Interior, cabendo propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução, de acordo com diretrizes e prioridades estabelecidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

⁴¹ A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, cria o novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e

VI - elaborar o regimento interno.

Santos Júnior, Silva e Sant'ana (2011, p. 13) enfatizam que a “CF de 1988 trouxe para o seio da sociedade brasileira, recém empossada de seus direitos democráticos, um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade”. Não foi sem luta as conquistas sobre a legislação urbana, Sant'ana (2006) relata:

embora ausente a questão urbana na agenda política nacional, principalmente nas décadas de 80 a 90, e inexistente uma instância nacional de negociação ente os diversos atores que operam nas cidades, não impediu a reconstrução de um movimento social pela Reforma Urbana, composta por movimentos populares, entidades sindicais e profissionais, organizações não-governamentais, setores universitários e técnicos do Poder Público, enfim todos que lutam por melhor qualidade de vida nas cidades.

Iniciada na década de 60, no contexto da discussão das reformas de base, essa luta foi retomada a partir da articulação dos movimentos populares urbanos, com outros setores da sociedade civil e se traduziu, em 1987, no encaminhamento da emenda popular pela Reforma Urbana à Assembleia Constituinte. A mobilização conquistou o capítulo urbano da Constituição Federal e de muitas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, cujo foco central é a instituição da função social da propriedade e da cidade.

A regulamentação desse capítulo, no entanto, exigiu uma luta contínua ao longo de treze anos. Foram muitas ações e manifestações de militantes, até a sanção, em 2001, da Lei Federal nº 10.257 - o Estatuto da Cidade, que representa um importante avanço no trato da equação urbanística brasileiras (SANT'ANA, 2006, p. 221).

O Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 necessitava para a sua devida aplicação de uma Lei Complementar. Houve a apresentação de vários Projetos de Lei na Câmara Federal, como exemplo: PL 2587/1989; PL 2937/1989; PL 4004/1989; PL 4019/1989; PL 4310/1989; que foram apensados ao Projeto de Lei nº 2.191/89, que posteriormente foi apensado ao PL 5.788/90; que era originalmente o Projeto de Lei nº 181/89 do Senado Federal; que finalmente, após muita negociação, foi transformado na Lei Ordinária nº 10.257/2001, que ficou conhecida como o Estatuto da Cidade, que somente foi aprovada em julho de 2001, entrando em vigência a partir de 09 de outubro do mesmo ano⁴² (BRASIL, 2012b). É bom ressaltar que foram passados treze anos desde a promulgação da CF de 1988 até a criação do Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade veio com a proposta de organizar a política urbana do país, traçando diretrizes gerais e regulando o uso da propriedade urbana em prol da coletividade.

No Estatuto são relacionados diversos instrumentos que o município pode utilizar a partir da elaboração do seu Plano Diretor. O Estatuto (BRASIL, 2012b), em seu artigo número quarenta (40), define que o principal instrumento da política de desenvolvimento e

⁴² O artigo nº 58 do Estatuto determinou que a lei somente entraria em vigor 90 dias após a sua publicação, que ocorreu em 11/07/2001.

expansão urbana é o Plano Diretor, que é parte integrante do planejamento municipal dando orientações básicas para a elaboração dos planos diretores municipais.

É interessante observar que existe uma confusão no Estatuto da Cidade, que conforme o seu artigo nº 40, § 2º diz que “o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo”. A mistura dos termos cidade com município acontece em todo o estatuto, no entanto ficou pacificado que o entendimento da abrangência do Estatuto da Cidade realmente seria o município.

3.2 PLANO DIRETOR

O texto constitucional, Constituição de 1988 (BRASIL, 2012a), afirmou o papel protagonista dos municípios, tornando-os nos principais atores da política de desenvolvimento e gestão municipal e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, ressaltam Santos Júnior, Silva e Sant’ana (2011). Em seu artigo nº 30, a Constituição (BRASIL, 2012a), estabelece que os Municípios legislam sobre assuntos de interesse local e de forma a suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, sendo que neste mesmo artigo no inciso VIII está também claramente determinado que o Município deve “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O Estatuto da Cidade, traz a exigência, o critério, de elaboração de um plano diretor municipal, com a participação popular, com o objetivo de melhorar o planejamento municipal, do qual faz parte, segundo Andrade:

O Plano Diretor é parte integrante do planejamento público municipal, sendo considerado um pilar do sistema municipal de planejamento, devendo os demais instrumentos (PPA, LDO e LOA) incorporar as suas diretrizes e metas, as quais remetem para as ações planejadas para o futuro do Município (ANDRADE, 2006, p. 5).

O Ministério das Cidades relata a importância do Plano Diretor para a aplicação de instrumentos urbanísticos constantes do Estatuto da Cidade:

Para aplicar a maior parte dos instrumentos urbanísticos que o Estatuto da Cidade prevê, o Poder Executivo do município deve, obrigatoriamente, produzir um **Plano Diretor** que é o **instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana**. Existem instrumentos que podem ser aplicados por meio de leis específicas, mas recomendamos que mesmo estes instrumentos estejam contidos no Plano Diretor, de forma a fortalecê-lo (BRASIL, 2003).

Na visão governamental os municípios brasileiros se encontravam, em meados da década primeira do século XXI, em um momento decisivo para o seu crescimento urbano e econômico. Era hora de planejar o futuro. Um dos principais objetivos do Plano Diretor é encontrar soluções para cidades em crescimento ou que cresceram de maneira desordenada e excludente, penalizando principalmente pessoas de menor renda (BRASIL, 2005b).

Conforme consta na publicação Planejamento Territorial e Plano Diretor Participativo, (BRASIL, 2003), o Plano Diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e deve ser elaborado e implementado obrigatoriamente com ampla participação popular”.

Segundo Fabrício (2007), "o Plano Diretor não tem duração pré-fixada, ele deve vigorar independente das mudanças da administração, cabendo à população organizada observar, acompanhar os resultados e insistir para que sejam feitos os ajustes necessários". Deve-se observar, contudo, que a lei do Estatuto estabelece prazo de dez anos no máximo para uma ampla revisão do Plano Diretor.

Segundo Santos Júnior, Silva, Sant'ana (2011) o Plano Diretor, nos termos dados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, é chave para a minimização do quadro de desigualdade urbana instalado, quando elaborado e implementado de forma eficaz.

Além desta visão do Plano Diretor como solução, se tem críticas negativas fortes a este planejamento. Villaça (2012, p. 188), afirma que não entende a razão de o Plano Diretor ser algo discutido há várias décadas, por inúmeras instituições, indo parar até na Constituição, sendo "que não se sabe direito o que é e cujos efeitos, supostamente benéficos, a maioria da população urbana jamais experimentou".

Ermínia Maricato, no prefácio do livro de Villaça (2012, p. 14), aponta que o problema não é a ausência de leis ou de planos, diz que “a conclusão parece simples, mas não é: a desigualdade de poder político, a injustiça e a miséria é que são responsáveis pelos problemas urbanos, e não a ausência de leis ou de planos.” Também Schweigert (2006), afirma que não é por falta de planejamento que fenômenos como enchentes, deslizamentos de terra, erosão, poluição dos rios e do ar acontecem, sim muito mais uma questão da maneira que a gestão urbana é operacionalizada.

A ideia do plano diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930 [...] Desde então a ideia do plano diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade aponta (VILLAÇA, 2005). A grande novidade que o planejamento urbano passa a apresentar a partir da década de 1970 é a "Participação Popular" acentua Villaça (2012, p. 173), no entanto esta participação

não passa de um ingrediente a mais no roteiro técnico de elaboração. Tratava-se de simples "auscultação da população", que era mera formalidade que não democratizava nem politizava a participação popular, segundo Villaça (1999) .

Na mesma linha, Bazolli (2012, 2013) afirma: não há muito a se comemorar nos dez primeiros anos da promulgação do Estatuto da Cidade, já que importantes instrumentos previstos não são aplicados na prática administrativa em razão de interesses políticos e econômicos orquestrados pelo mercado imobiliário e em razão do conservadorismo do judiciário, ainda reticente em relação ao relativismo do direito à propriedade.

Outro tipo de crítica é feita por Silva (2008) ao esclarecer que se comete um grave erro nas elaborações dos planos diretores, que ocorre ao se separar as cidades em regiões, na busca de entender cada uma, se perde a dinâmica da cidade e propõe que se deve pensar a cidade como um espaço integrado e simbiótico, isto é, que as partes da cidade, apesar das diferenças que existem dentro dela, são interligadas e interdependentes.

4 GESTÃO SOCIAL

4.1 CIDADANIA DELIBERATIVA

O conceito de cidadania adotado, que será objeto do presente estudo, conceitualmente se baseia na descrição de Theodor Marshall que aborda três aspectos do direito do cidadão: civil (liberdade individual), político (participação na decisão) e social (bem comum) e Tenório (2012, p. 20 e 22) denomina **cidadania deliberativa**, em uma perspectiva Habermasiana. Na mesma linha, Carvalho (2013), desdobra a cidadania em três dimensões: direitos civis (direito à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei); direitos políticos (direito à participação do cidadão no governo da sociedade, direito ao voto) e direitos sociais (direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria).

Cançado (2012, p. 260) afirma que a proposição de critérios de análise para cidadania é um passo adiante e apresenta uma metodologia que pode embasar a proposição e avaliação de políticas públicas, bem como ampliar o próprio entendimento dos conceitos de cidadania.

A Constituição Federal, explicita em seu artigo 1º, parágrafo único, a cidadania deliberativa: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 1988) e em seu artigo nº 14, esclarece a forma de se exercitar este direito cidadão: será exercida pelo sufrágio universal, ou seja por voto de todos maiores de dezesseis anos e não incapazes nos termos da lei.

A cidadania deliberativa em oposição ao modelo tradicional de democracia representativa, não reforça as instâncias formais de decisão e prevalece uma participação política cidadã, exercida pela sociedade civil, pelo poder público e pela iniciativa privada, buscando o bem da coletividade e não de indivíduos ou grupos (ROEDEL, 2009).

O conceito de cidadania deliberativa quer dizer, em linhas gerais, que a **legitimidade** das decisões políticas deve ter origem em **processos de discussão**, orientados pelos princípios da **inclusão**, do **pluralismo**, da **igualdade participativa**, da **autonomia** e do **bem comum** (TENÓRIO, 2004) (Grifo do autor). Em Tenório (2012), informa que cada componente estrutural deste conceito foi decomposto em **categorias de análise** e estudado separadamente com a ordenação de categorias e seus critérios.

4.1.1 Categorias e critérios

Para a compreensão do fenômeno da participação baseada no conceito de Cidadania

Deliberativa, foi desenvolvida uma metodologia, no Brasil, pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), na Fundação Getúlio Vargas (FGV), que faz a análise da participação a partir de 6 (seis) Categorias e 21 (vinte e um) Critérios de Análise, Villela (2012, p. 39-41). Segundo Subirats (2012, p. 12), esta linha, organizada por Fernando Guilherme Tenório, é um exemplo a ser seguido para analisar e estudar pautas de participação dos cidadãos.

Quadro 2 – Relação entre os *critérios de análise* para Cidadania Deliberativa e as Características da Gestão Social.

Villela (2012)		Cançado, Tenório e Pereira (2011)
Categorias	Critérios	Característica da Gestão Social a ser identificada
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	Transparência e Inteligibilidade
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.	Transparência e Inteligibilidade
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.	Dialogicidade; Inteligibilidade
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Dialogicidade
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	Transparência e Inteligibilidade
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	Entendimento; Dialogicidade
	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que,	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.	Entendimento
	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade;

a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.		Entendimento
	Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Entendimento
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Entendimento
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	Entendimento

Fonte: (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

4.2 GESTÃO SOCIAL

É no contexto do neoliberalismo, onde a expressão Gestão Social surge para dar conta de uma necessidade econômica, mas parte do grupo que vai começar a trabalhar com esta temática não aceita esta ideia. Em 1990, foi criado na FGV, na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), pelo Professor Tenório, o Programa de Estudos em Gestão Social, que teve posteriormente a sua discussão ampliada. (Informação

verbal)⁴³.

No contexto da América Latina, a Gestão Social começa a ser discutida em 1992, na cidade de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, por estímulo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A intenção era discutir uma programação que o banco iria desenvolver no futuro junto aos governos daquele período sobre esta temática, Gestão Social. O que o BID queria fazer era discutir Gestão Social como uma prática gerencial de governos, mas uma prática compensatória, de políticas públicas compensatórias, o que não foi bem aceito pelo grupo reunido. Diversas reuniões foram realizadas e posteriormente o conceito de Gestão Social foi sendo construído, não mais como uma prática compensatória. (Informação verbal)⁴².

No século XX, durante a guerra civil espanhola, a questão da Gestão Social é retomada na Catalunha, ligada aos movimentos anarquistas. Na guerra civil espanhola os comunistas, os socialistas, os anarquistas, que defendiam a república, perderam a guerra para o exército de Franco. (Informação verbal)⁴⁴.

O conceito de Gestão Social está sendo muito discutido na academia, com algumas universidades com mestrado nesta área, com apoio da CAPES, e tem o ENAPEGS. É um conceito ainda em construção para muitos. Partindo do léxico, nas línguas latinas e não latinas, a palavra social vai ter um significado que, no mínimo, que dizer interação de pessoas. A palavra social vai ter um significado relacionado à sociedade, às relações sociais, à comunidade. A palavra social não tem relação com assistencialismo, nem com terceiro setor, nem com políticas sociais. Para Boullosa e Schommer (2009, p. 5) a interação, as possibilidades relacionais, seja das partes ou das finalidades, são a chave para a Gestão Social.

Para Freitas, Freitas e Ferreira (2014), existem diferentes projetos políticos no interior do Estado, tendo, por exemplo, concepções minimalistas a respeito da política e da democracia como um projeto neoliberal de razão instrumental; bem como um projeto político cunhado na gestão social, centrado mais na política do que na administração, sendo um projeto político e prática discursiva com caráter emancipador e transformador da realidade social e política.

⁴³ Informação coletada em sala de aula de Gestão Social do Curso de Mestrado em Gestão Social da UNIJUI, Professor Dr. Fernando Guilherme Tenório, em Ijuí - RS, no dia 25 de setembro de 2014.

⁴⁴ Informação coletada em sala de aula de Gestão Social do Curso de Mestrado em Gestão Social da UNIJUI, Professor Dr. Fernando Guilherme Tenório, em Ijuí - RS, no dia 25 de setembro de 2014.

Conforme Freitas, Freitas e Ferreira (2014) a sociedade civil é responsável pela busca de caminhos para que uma vida prática da gestão social possa permitir a influência sobre as decisões e ações políticas do Estado.

Peres Jr. e Pereira (2013) fazem uma análise na produção acadêmica e delimitam quatro abordagens centrais para a gestão social: abordagem crítica frankfurteana, gestão do desenvolvimento social interorganizacional, abordagem puquiana e abordagem da administração pública societal.

Tenório (2008, p. 39) conceitua Gestão Social como “o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou não governamental)”. Cançado; Tenório e Pereira (2011; 2015) sintetizam organizando provisoriamente um limite para o campo, apresentando as suas características básicas:

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de **decisão coletiva, sem coerção**, baseada na **inteligibilidade** da linguagem, na **dialogicidade** e no **entendimento esclarecido** como processo, na **transparência** como pressuposto e na **emancipação** enquanto fim último. (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697). (Grifos nossos).

4.2.1 Características básicas da Gestão Social

As decisões são tomadas livremente e sem coerção, isto ocorre quando todos os agentes/atores envolvidos tem a oportunidade de falar, ouvir e considerar o que os outros têm para falar. Para Cançado (2011, p. 99), além disso, a tomada de decisão é baseada no entendimento, na argumentação e não na negociação no sentido utilitário do termo.

Para Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 157), a dialogicidade entende-se como o “diálogo no sentido amplo, onde todos falam, ouvem e consideram o que os outros dizem. Nesse sentido, pode-se classificar a Dialogicidade como a capacidade de se comunicar e, por consequência, se entender com outras pessoas”.

Para Cançado, (2011, p. 183), “para compreender e participar do diálogo, é necessário estar familiarizado com suas regras, estruturas e contexto”, ou seja, é necessário que ocorra o entendimento da situação em toda a sua plenitude.

A transparência é básica para o processo de Gestão Social. Sem transparência a tomada de decisão, o diálogo, o entendimento etc. fica totalmente prejudicado. Cançado afirma:

A transparência surge como condição necessária para as outras características, pois, se o processo decisório passa pelo entendimento, pela utilização da linguagem e

comunicação entre as pessoas, as informações devem estar disponíveis a todos, o segredo e a assimetria de informações também são estranhos a este processo (CANÇADO, 2011, p. 99).

Para Dahl (2001⁴⁵ *apud* CANÇADO 2011, p. 175), o entendimento esclarecido acontece quando todos podem aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências. É o entendimento a partir do conhecimento.

Emancipação entendida por pensar por si próprio sem a orientação de alguém, conforme se depreende de Cançado, Pereira e Tenório (2015). Esta emancipação pode ser ampliada.

4.2.2 Categorias teóricas para a Gestão Social

O Interesse Bem Compreendido (IBC) é a defesa dos interesses coletivos, compreendendo que assim está defendendo seus próprios interesses, não no sentido de ser altruísta ou mesmo assistencialista, mas no sentido de (re)construção coletiva do espaço público (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO 2015). O IBC abriga outras duas categorias complementares: a solidariedade e a sustentabilidade.

A Solidariedade é compromisso com o outro, que leva a coesão social do grupo, conforme Cançado, Pereira e Tenório (2015).

A Sustentabilidade no sentido amplo, não é só ambiental, mas sim de conservar, manter com firmeza, perpetuar, Cançado, Pereira e Tenório (2015).

4.2.2.2 Esfera Pública: o espaço de desenvolvimento da Gestão Social

Espaço público onde as pessoas privadas se encontram a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro, se aproximando da política. Cançado, Pereira e Tenório (2015). Esta Esfera Pública abarca as seguintes Categorias Teóricas: Democracia Deliberativa, Racionalidade

A Democracia Deliberativa é uma forma de governo que faculta o exercício das faculdades políticas por todas as pessoas, sendo a garantia de um direito natural, que implica em decisão após discussão e não simplesmente de consulta. Seria a forma de tomada de decisão dentro da esfera pública na qual acontece a Gestão Social. Cançado, Pereira e Tenório (2015).

⁴⁵

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

Na Racionalidade Substantiva as dimensões (social, econômica, política, cultural, ambiental etc.) são valorizadas por igual, convivendo, cada uma a seu tempo com certo grau de hegemonia, sem ofuscar as demais, muito menos excluí-las. (CANÇADO; IWAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 293 *apud* CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015). Na Gestão Social, o processo decisório ocorre na Esfera Pública e é baseado na Democracia Deliberativa e orientado pela Ação Racional Substantiva (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

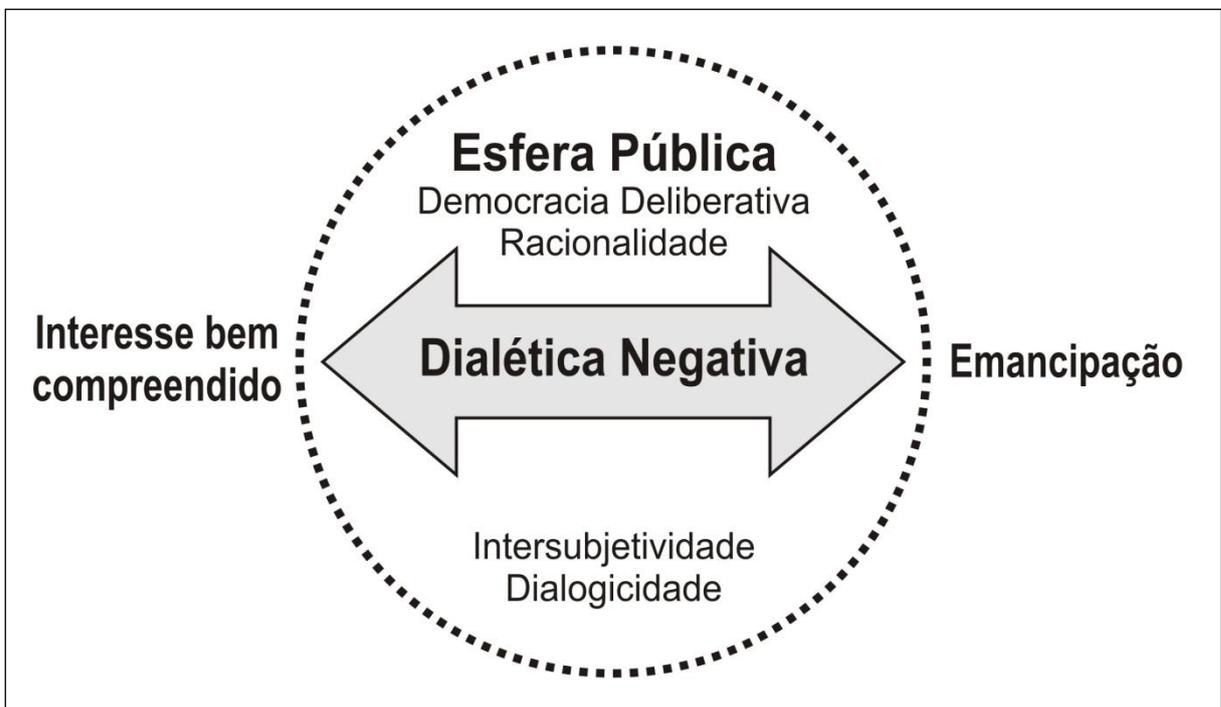
A Dialogicidade no sentido de um diálogo completo, onde todos tem direito à fala, que é ouvida e considerada por todos (CANÇADO, PEREIRA e TENÓRIO, 2015).

Não basta ouvir é necessário ter a capacidade de compreender além do que foi dito, perceber, a partir do contexto, de como está sendo dito, a subjetividade do outro, é a Intersubjetividade: condição para a Dialogicidade.

É o fim último da Gestão Social. Tem um sentido amplo que pode-se dizer ocorre quando o homem se percebe como ser político, capaz de romper com a subalternidade, com a manipulação, com o domínio (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Figura 11 - Proposta de uma aproximação teórica para a Gestão Social, baseado em Categorias Teóricas da Gestão Social e suas interações.

Figura 11 Proposta de uma aproximação teórica para a Gestão Social, baseado em Categorias Teóricas da Gestão Social e suas interações.



Fonte: Cançado, Pereira & Tenório (2015, p. 161)

Este trabalho procura avaliar a participação na elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí - MG, e isto será feito segundo uma metodologia de pesquisa que se apresenta no próximo capítulo.

5 METODOLOGIA

5.1 TIPO DE PESQUISA

Inicia-se o trabalho com uma pesquisa documental sobre políticas públicas, e plano diretor participativo, cidadania e gestão social. Tem-se neste trabalho o entendimento de informação documental como sendo toda a informação na forma oral, escrita ou visualizada, ou seja, é qualquer informação sob a forma de texto, imagem, som, sinais, gravações, obras de arte ou históricas, documentos oficiais, jurídicos, etc. (MARCONI; LAKATOS, 2001, p. 43-44, *apud* SOUZA, 2009, p. 16).

A partir das análises teóricas das etapas das políticas públicas estatais, se fez uma classificação da política pública estatal plano diretor participativo. Através de entrevistas semiestruturadas com participantes do processo participativo de construção do Plano Diretor Participativo de Bambuí - MG, se faz uma avaliação da participação da sociedade baseado nas propostas teóricas da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social. Será utilizado o método de interpretação de dados Análise de Conteúdo proposto por Bardin (2011).

5.2 CLASSIFICAÇÕES DA PESQUISA

Com relação à forma de abordagem do tema, trata-se de uma pesquisa qualitativa, considerando que para a natureza do tema este tipo de pesquisa atende às necessidades. Segundo Godoy (1995b, p. 21) a abordagem qualitativa permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques.

5.2.1 A pesquisa qualitativa

Os estudos de pesquisa qualitativa diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objetivos de acordo com Neves (1996, p. 01), sendo que os métodos qualitativos se assemelham a procedimentos de interpretação dos fenômenos que empregamos no dia a dia. Segundo Godoy (1995a) os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e constroem o quadro teórico aos poucos.

5.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO

A Análise de Conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, de análise de textos, mensagens, que visa compreender o pensamento do sujeito, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo e do que estes poderão ensinar após serem tratados. Para que isto ocorra é feito a inferência (dedução de maneira lógica) de conhecimentos, inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). Temas são agrupados para compor uma categoria que pode ser definida *a priori* ou *a posteriore*, para que assim permita a interpretação de conhecimento relativos ao objeto da pesquisa (BARDIN, 2011; GHIZONI, 2016).

A análise de conteúdo organiza-se em três fases: 1) a **pré-análise**; 2) a **exploração do material**; e 3) o **tratamento dos resultados**, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2011; GHIZONI, 2016).

Várias são as técnicas da análise de conteúdo e a análise categórica temática é uma delas segundo Bardin (2011, p. 52).

A análise categorial é uma das técnicas da análise de conteúdo, sendo a mais antiga e mais utilizada, onde se procede a análise por categorias. Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples (BARDIN, 2011, p. 201).

5.4 PESQUISA DE CAMPO

No presente trabalho, foi seguido o método da análise de conteúdo e a técnica da análise categorial, com definição *a priori* das categorias e critérios. Como **pré-análise**, foi definido que os documentos a analisar seriam as entrevistas com pessoas que foram participantes representativos no processo de elaboração do Plano Diretor. Na **regra da representatividade** proposta por Bardin (2011, p. 127), a amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial e assim os resultados obtidos serão generalizados ao todo.

Inicialmente foram feitas pesquisas nos documentos de elaboração do Plano Diretor e identificados os que participaram diretamente da organização como representantes de segmentos tais como: Gestores, administradores públicos e legislativos; Movimentos Sociais e populares; Entidades profissionais, acadêmicas e de Pesquisa-Educação; Organizações Não Governamentais; e membros da Equipe Técnica. Posteriormente foi analisado por fotografias procurando identificar aquelas pessoas que mais compareceram aos vários eventos, mais de trinta reuniões, incluindo duas audiências públicas e uma Conferência Municipal. Foram pré-

selecionadas quatorze pessoas, após análise de documentos, entre os participantes mais ativos no processo, representantes dos seguimentos Mercado, Sociedade e Estado. Duas pessoas procuradas, alegaram que havia muito tempo (dez anos) desde a realização das reuniões e que não se lembravam dos fatos ocorridos. Um outra não foi encontrada, estava viajando por duas semanas. A quantidade final de entrevistados foi definida pelo método de saturação, quando as respostas começaram a se repetir, sendo então desnecessário a ampliação da amostra.

Foi definido que seria utilizado, como base da organização da pesquisa, as categorias da Gestão Social e os critérios da Cidadania Deliberativa e a partir disto foi organizado o questionário semiestruturado que seria aplicado aos entrevistados para avaliação da elaboração do Plano Diretor Participativo. Foram definidos a gradação a ser analisada a partir do texto das entrevistas em relação ao atendimento do critério/categoria: 0 - critério não atendido; 1 - critério pouco atendido; 2 - critério muito atendido e 3 - critério totalmente atendido.

As onze entrevistas foram do tipo semiestruturadas, realizadas nos meses de dezembro de 2015 e janeiro de 2016. As entrevistas foram realizadas ou na residência da pessoa, ou em seu estabelecimento comercial, a critério da mesma. A menor entrevista teve o tempo de sete minutos e a maior de quarenta minutos, com um total de três horas de gravação e um tempo médio de dezesseis minutos, por entrevista. Para cada um dos entrevistados, apresentou-se e colheu-se assinatura no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C), onde se esclarecia sobre o teor da pesquisa e de como seriam utilizadas as informações que o mesmo repassasse e onde o entrevistado autorizava a utilização e a gravação da entrevista. As entrevistas foram conduzidas e transcritas pelo próprio pesquisador. O nome de cada entrevistado foi substituído por siglas. Utilizou-se a letra “E” para identificar os entrevistados que tinham a sua participação na elaboração do plano diretor caracterizado, principalmente, na análise do pesquisador, por ser um representante do Estado, a letra “S” para identificar aqueles entrevistados que tinham a sua participação na elaboração do plano diretor caracterizado, principalmente, por ser um representante da Sociedade e pela letra "M" para identificar aqueles entrevistados que tinham a sua participação na elaboração do plano diretor caracterizado, principalmente, por ser um representante do Mercado. Para ordenar as onze entrevistas, foram utilizadas números em ordem crescente. Portanto, as siglas definidas para os entrevistados, nesta pesquisa, foram: E1, E2, E3, E4, E5, S1, S2 ,S3, S4, M1, M2. Teve-se um perfil de entrevistados caracterizado, principalmente, por cinco pessoas do Estado, quatro pessoas da Sociedade e dois do Mercado.

Encerrando a fase da **pré-análise** foi feita a leitura “flutuante” para ir se conhecendo o texto.

Em seguida passou-se à **exploração do material** com a codificação que corresponde a uma transformação sobre o texto onde, por recorte e agregação e se foi fazendo uma nova organização do texto em relação as categorias da Gestão Social e os critérios da Cidadania Deliberativa. Fez-se a avaliação utilizando-se a gradação proposta com relação a atendimento do critério/categoria. Quando o entrevistado, que estava respondendo ao questionário, não sabia responder o resultado não era processado, ou seja, não era considerado para os cálculos de média. Para cada critério/categoria foi feita a média das gradações avaliadas e feitos os gráficos. Foi feito um quadro onde se relaciona as categorias e critérios com partes do conteúdo das entrevistas, como evidências, exemplos de falas dos entrevistados, como forma ilustrativa da análise.

Após esta fase, passou-se ao **tratamento dos resultados** obtidos procurando o seu significado, inferindo e interpretando.

6 O MUNICÍPIO DE BAMBUÍ

6.1 MUNICÍPIOS

De acordo com o artigo nº 18, da Constituição de 1988, Brasil (2012a), “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Deve-se observar que a autonomia é relativa, **nos termos desta Constituição**. Existe também uma hierarquia claramente demonstrada pela determinação contida no artigo nº 29 que diz que o Município reger-se-á por lei orgânica, que atenderá os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado.

Segundo as Notas Metodológicas do Censo 2010, Brasil (2012c):

Os municípios constituem as unidades autônomas de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. Sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento dependem de leis estaduais, que devem observar o período determinado por lei complementar federal e a necessidade de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações envolvidas, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Os municípios são regidos por leis orgânicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na constituição do estado onde se situam, e podem criar, organizar e suprimir distritos.

A localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal tem a categoria de Cidade.

[...]

Bairros são subdivisões intraurbanas legalmente estabelecidas através de leis ordinárias das Câmaras Municipais e sancionadas pelo Prefeito (BRASIL, 2012c, p. 9 e 10).

6.2 O MUNICÍPIO DE BAMBUÍ - MG

BambuÍ é um município do interior de Minas Gerais, mais especificamente localizado no centro-oeste do estado, inserido na bacia do rio São Francisco, região que tem vocação econômica voltada para a agropecuária, de acordo com o IBGE na mesorregião Oeste de Minas. As coordenadas da sede da Prefeitura Municipal de Bambuí-MG, no centro da cidade, são: Latitude: 20° 00' 43.39" S e Longitude: 45° 58' 48.44" O.

A implantação de uma grande usina de produção de álcool, açúcar e geração de energia elétrica a partir do bagaço da cana de açúcar tem provocado mudanças significativas no uso do solo e na organização agrária. Bambuí possui características típicas⁴⁶ de municípios

⁴⁶ Êxodo rural acentuado, baixo crescimento demográfico, baixa densidade demográfica e estagnação econômica.

do interior do Brasil.

O município tem uma população de 22.734 habitantes⁴⁷, e com estimativa para 2015 de 23.850 habitantes estimativa do IBGE, sendo considerado por este como um município de porte médio⁴⁸, tendo um baixo crescimento populacional, 4,78% entre os anos de 2000 e 2010. Apresentou IDHM de 0,645 no ano de 2000 e de 0,741 no ano de 2010⁴⁹. Segundo Bambuí (2009, p. 6), “Bambuí caracteriza-se por um quadro de vulnerabilidade social expressivo”.

Quanto a abrangência de influência, o município exerce influência apenas nos municípios vizinhos, conforme estudo do IBGE denominado Regiões de Influência das Cidades (REGIC), sendo classificado como “Centro de zona B”⁵⁰.

A atividade predominante em termos de Produto Interno Bruto (PIB⁵¹) municipal é a prestação de serviços, a atividade tradicional e exercida pela maioria da população é a agropastoril. Com a instalação de uma grande usina de produção de álcool e energia elétrica no município o setor industrial está a partir do final da década passada em franco crescimento. Características detalhadas do município podem ser obtidas nos anexos Leitura Técnica⁵², Leitura Comunitária⁵³ e Leitura da Realidade⁵⁴.

Segundo o Observatório das Metrópoles (2005 *apud* BAMBUÍ, 2009) a regionalização, dimensões de concentração populacional, riqueza e grau de desigualdade social caracterizam o município de Bambuí como um centro urbano em espaços rurais prósperos⁵⁵.

⁴⁷ Censo Demográfico de 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>

⁴⁸ Segundo Pinheiro (2010) município que tem esta população é considerado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como médio.

⁴⁹ Fonte IBGE. Disponível em : <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=310510&idtema=118&search=minas-gerais|bambui|C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm->>. Acesso: em 05 abr 2016.

⁵⁰ De acordo com o estudo Regiões de Influência das Cidades (REGIC) do IBGE (2007). Centro de Zona “B” é uma classificação que foi dada a de 364 municípios brasileiros, com mediana de 23 mil habitantes e área de influência constituída por municípios vizinhos, no caso de Bambuí os municípios são Medeiros, Tapirai e Córrego D’Antas.

⁵¹ Produto Interno Bruto é a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região durante um período determinado.

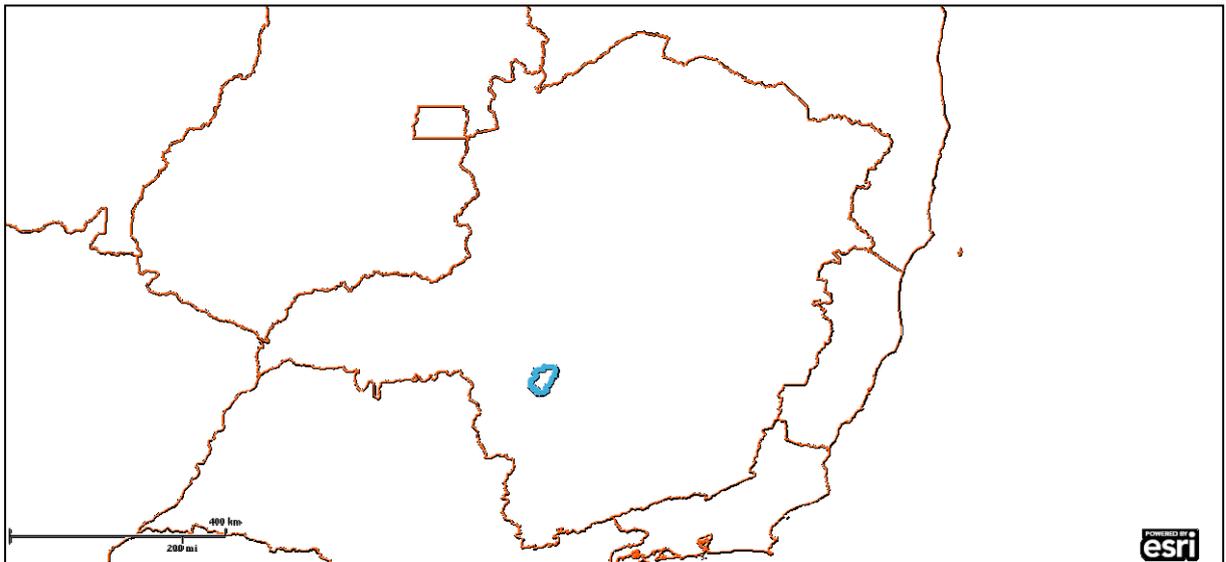
⁵² É o diagnóstico do município, construído com base na análise de projetos existentes, informações e levantamentos de dados e pesquisas de campo, para subsidiar os trabalhos do plano diretor participativo. Elaborado por técnicos da Prefeitura Municipal de Bambuí em 2007.

⁵³ É a visão do município, seus pontos positivos e negativos, suas oportunidades e ameaças a partir dos diversos grupos da população, para subsidiar os trabalhos do plano diretor participativo. Elaborado sob a coordenação do Comitê Gestor do plano diretor participativo de Bambuí em 2007.

⁵⁴ É o diagnóstico do município resultante da interação da Leitura Comunitária e da Leitura Técnica. Elaborado sob a coordenação do Comitê Gestor do plano diretor participativo de Bambuí em 2007.

⁵⁵ Estudo intitulado Tipologia das Cidades Brasileiras define Centros urbanos em espaços rurais prósperos como aqueles que apresentam população entre vinte e cem mil habitantes, com taxa de urbanização

Figura 12 - Localização de Bambuí no estado de Minas Gerais



Fonte: Fonte: elaborado pelo autor a partir do site do IBGE. Disponível em: <<http://mapasinterativos.ibge.gov.br/sigibge/#idmap=DivisaoPoliticoAdministrativa2013>>. Acesso em 15 mai 2016.

Em termos de processos participativos o município tinha e tem muito poucos: alguns conselhos obrigatórios, como o da Saúde, o da Assistência Social etc. Não havia e nem há processos participativos como o Orçamento Participativo, e como foi relatado nas entrevistas, o número de cidadãos com algum tipo de experiência era e ainda é muito pequeno: "Havia quase zero (experiência dos participantes)." (E 4), "Acho que faltou experiência. O povo não tinha experiência." (E 5).

alta, situados em microrregiões com maiores estoques de riqueza do país, com taxas de desigualdades sociais altas (mas em relação aos demais tipos, ainda uma situação favorável) que estão crescendo moderadamente.

7 ANÁLISES, DISCUSSÕES E RESULTADOS

7.1 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ - MG

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, determina em seu artigo nº 41 a obrigatoriedade de ser fazer plano diretor, de acordo com alguns critérios. Bambuí – MG se enquadrava no critério disposto no inciso I deste artigo por ser um município, não uma cidade⁵⁶, com mais de vinte mil habitantes. O artigo nº 50 do Estatuto da Cidade determina que os municípios que estavam obrigados a fazer o plano diretor e que ainda não o tinham feito deveriam aprová-lo no prazo de cinco anos. Como o artigo nº 58 determinava que a lei entraria em vigor dentro de noventa dias de sua publicação, a lei datada de 10 de julho de 2006, publicada no dia 11 de julho de 2006 no Diário Oficial da União (DOU), somente entrou em vigor no dia 09 de outubro de 2001. Assim o prazo para elaboração terminaria em 09 de outubro de 2006.⁵⁷ No artigo nº 52, o Estatuto da Cidade determinava que para os casos de não se fazer o plano diretor dentro do prazo estabelecido deveria ser aplicadas punições para agentes públicos envolvidos e a punição especial para o(a) prefeito(a) seria o processo por improbidade administrativa. Segundo Larcher (2007, p. 5), “não se trata de nova modalidade de improbidade administrativa, senão aquela já prevista no art. 11, caput e II da Lei 8429/1992, decorrente da violação aos princípios da administração pública, em especial, da legalidade, da eficiência e da moralidade”.

O governo do município de Bambuí no período de 2001 a 2004, nada fez para iniciar o processo de construção do plano diretor, conforme consta em ofício enviado à promotora da comarca pelo governo 2005 a 2008. O governo que iniciou o mandato em 1º de janeiro de 2005, já encontrou um prazo reduzido, menos de dois anos para elaborar o plano diretor com a participação da população. Segundo Stephan e Faria (2011), como a exigência de elaboração do Plano Diretor participativo entrou em vigor (2001), quando os prefeitos cumpriam a metade do mandato, e sendo que o prazo estabelecido venceria em outubro de 2006, eles transferiram a obrigação de fazer os planos para os próximos prefeitos. Como este vencimento se deu antes da metade do mandato dos prefeitos que assumiram em 2005, os mesmos tiveram muitas dificuldades. Um processo participativo demanda muito tempo para que se processe de maneira plena, sendo ainda conforme Stephan e Faria (2011) que para mais de oitenta por

⁵⁶ No ano de 2000, segundo o IBGE o município de Bambuí possuía na Zona Urbana 17.656 habitantes e na Zona Rural 4.026 habitantes, totalizando 21.697 habitantes.

⁵⁷ Posteriormente, em 08/05/2008, a Lei nº 11.673, alterou o prazo para o município fazer o plano diretor para 30 de junho de 2008.

cento dos municípios seria o primeiro plano diretor, como no caso de Bambuí-MG, o que é um complicador a mais.

É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, afirma Santos Júnior, Silva e Sant’ana (2011) e Stephan e Faria (2011) e o caso de Bambuí não era diferente. O governo para o período de 2005 a 2008, ciente da necessidade legal de elaboração do plano diretor de forma participativa e também por necessidade de ordem administrativa, desde o início do mandato, adotou medidas como reestruturação das secretarias municipais, contratação de pessoal técnico, o que possibilitou elaborar levantamentos técnicos e assim a confecção de diversos mapas temáticos municipais, conforme se pôde analisar a partir da análise documental.

No início do mês de outubro de 2006, época do prazo final para se elaborar o plano diretor estabelecido no Estatuto da Cidade, a Ilma. Senhora Dra. Juliana Amaral de Mendonça Vieira, Digníssima Promotora de Justiça da Comarca de Bambuí, enviou correspondência à prefeitura para saber o andamento do cumprimento da determinação legal. O governo municipal respondeu dizendo que o plano diretor não estava pronto, pois durante os três anos do governo anterior, passados após a publicação do Estatuto da Cidade, nada foi feito para o encaminhamento do processo participativo de elaboração do plano diretor de Bambuí – MG. Complementou dizendo que o atual governo desde os primeiros dias esteve imbuído na tarefa de elaborar o plano diretor. Para demonstrar que estava em plena ação para a elaboração do plano diretor elencou diversas atividades que estava desenvolvendo, dentre as quais: início da reestruturação da prefeitura, buscando se preparar para a elaboração do plano diretor; contratação de técnicos com conhecimento de AutoCad⁵⁸, contratação de uma arquiteta, treinamento do seu quadro próprio de técnicos etc. Finalmente esclareceu à Promotora que a Nota de Esclarecimento do Ministério das Cidades do dia 05 de outubro de 2006⁵⁹, recomendava que os trabalhos fossem “concluídos sem afobação”, buscando acima de tudo qualidade. Após a exposição solicitou que fosse relevado o atraso em relação ao prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade. A promotora antedeu à solicitação e pediu que fosse periodicamente informada do andamento do processo.

⁵⁸ Software do tipo CAD “Computer Aided Design” especializado no desenho técnico com utilização de micro computadores.

⁵⁹ Há poucos dias do prazo final em que por determinação do Estatuto da Cidade o plano diretor participativo já deveria estar sancionado e publicado.

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros para a elaboração e implantação de seus planos diretores, o Ministério das Cidades, criado em 2003⁶⁰, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), responsável pela coordenação das ações relacionadas ao planejamento urbano buscava, mobilizar, sensibilizar e capacitar os municípios, bem como disponibilizar meios e recursos para que estes pudessem efetivar uma política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade.

A política de apoio a elaboração e revisão de Planos Diretores coordenada e executada pela SNPU visa: estimular os municípios a executarem práticas participativas de gestão e planejamento territorial; proporcionar condições para a formulação e articulação das políticas urbanas que garantam melhores condições de vida da população; e promover o desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e voltado para a redução das desigualdades sociais. (SANTOS JÚNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p. 15).

Com esses objetivos, a SNPU instituiu um programa de apoio aos municípios para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e elaboração e revisão dos Planos Diretores. Trata-se do “Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana”, criado para fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional. Este programa estava subdividido em sete ações, e os municípios interessados deveriam se candidatar com base em um Manual de Apresentação das Propostas.

O município de Bambuí apresentou proposta em busca de recursos junto ao Ministério das Cidades, Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, Ação de Apoio à Implantação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade e à Elaboração do Plano Diretor, logo no início do ano de 2005, obtendo uma quantia de R\$ 48.750,00, como recurso não reembolsável e entrando com uma contrapartida de R\$ 3.000,00. No Plano de Trabalho encaminhado à Caixa Econômica Federal, agente financeiro encarregado de fazer o repasse dos recursos do programa, o município explicitou que não delegaria a consultorias o trabalho de organização do plano diretor, sendo que a própria prefeitura seria a responsável direta pela administração dos recursos. É interessante informar que em 29 de agosto de 2005 a Caixa Econômica Federal enviou o ofício nº 928R/2004/Ag. Bambuí – MG cobrando a regularização quanto ao atendimento dos limites e montantes constantes do artigo número 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶¹ para que pudesse contratar e liberar recursos para o município, já que o governo anterior do município de Bambuí, não havia cumprido as regras

⁶⁰ Primeiro dia do Governo Lula.

⁶¹ Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

da LRF quanto ao limite das inscrições em Restos a Pagar, ultrapassando as disponibilidades financeiras em 31/12/2004, conforme Certidão emitida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, datada de 28 de junho de 2005. Este foi mais um empecilho ao andamento da elaboração do Plano Diretor de Bambuí, sendo que para reverter a inadimplência o novo administrador teve que comprovar junto à CAIXA o cancelamento dos empenhos realizados a maior, bem como comprovar a remessa de ofício ao respectivo Tribunal de Contas e ao Ministério Público estadual apontando a irregularidade praticada pelo administrador anterior, com vistas a apurar a respectiva responsabilidade. Além das providências citadas foi feita uma representação por parte do município ao Ministério Público na Comarca de Bambuí – Minas Gerais, recebida em 20 de setembro de 2005.

Foram realizados inúmeros trabalhos por parte da administração do município de Bambuí durante o processo de elaboração do plano diretor participativo, conforme se depreende em consulta à documentação relativa ao processo de elaboração do plano diretor participativo de Bambuí - MG. De forma resumida pode-se citar que foram realizadas mais de trinta reuniões com os mais diversos segmentos da sociedade; duas audiências públicas, uma no início do processo e uma na parte final, para discussão dos termos do projeto de lei a ser enviado para a Câmara Municipal, sendo que esta última audiência pública durou três dias; e ao final do processo de elaboração do projeto de lei houve uma Conferência Municipal para que o mesmo fosse aprovado. Todo o processo foi amplamente divulgado utilizando-se os mais diversos meios, tais como palestras em escolas, *outdoors* (cinco permanentes), chamadas nas rádios locais (uma de frequência modulada e outra de amplitude média), carros de som etc.

O projeto de lei foi enviado à Câmara Municipal no dia 18/09/2007, sendo aprovado de forma integral pelos vereadores e finalmente em 07 de novembro de 2007, foi sancionada e publicada a Lei nº 1.992, Plano Diretor de Bambuí, mais de um ano após o primeiro prazo dado pelo Estatuto da Cidade e mais de sete meses antes do prazo final dado pela Lei nº 11.673.

Figura 13 - Mensagem encaminhando o projeto do plano diretor de Bambuí à Câmara.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BAMBUÍ
 PRAÇA MOZART TORRES, 68 – BAIRRO CENTRO - CEP. 38.900-000
 BAMBUÍ - MINAS GERAIS - TELEFAX (37) 3431-5180
 Endereço Eletrônico: gabinete@bambui.mg.gov.br

MENSAGEM Nº 14, DE 18 DE SETEMBRO DE 2007

Senhor Presidente da Câmara Municipal de Bambuí,

1. Tenho a honra de comunicar à Vossa Excelência que, nos termos do art. 100, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, decidi enviar, para apreciação dessa Egrégia Casa Legislativa, o anexo Projeto de Lei que *“institui o Plano Diretor do Município de Bambuí”*.
2. O envio da proposição em tela é um marco histórico para Bambuí e obedece à determinação do art. 41, I, do **Estatuto da Cidade**, a **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**, que entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001 e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Estes dois artigos da Constituição da República tratam especificamente da Política Urbana.
3. O projeto de lei em pauta foi elaborado e aprovado de forma mais democrática e participativa possível. Foi convidada toda a população para participar do processo, especialmente, ONG's locais, clubes de serviço, associações, autoridades, órgãos de imprensa e todo tipo de representação comunitária conhecida ou cadastrada. Foram realizadas mais de 30 (trinta) reuniões públicas com todos os segmentos da sociedade, onde todos puderam opinar e onde foram aprovadas as propostas consensuais ou aprovadas por maioria dos participantes.
4. A discussão participativa da presente proposição, as audiências públicas e a apresentação da proposta final tiveram a coordenação de um Conselho Gestor devidamente nomeado para tal, seguindo as regras determinadas pelo Ministério das Cidades. Todas as atividades, que culminaram com a aprovação democrática da presente proposta, que ora se encaminha, foram financiadas com recursos do Ministério das Cidades, o qual celebrou convênio para tal fim com a Prefeitura Municipal de Bambuí.
5. Para conhecimento dos nobres Edis, acompanha esta mensagem cópia das atas das duas audiências públicas e da Conferência da Cidade.
6. Acompanha o presente projeto de lei os seguintes anexos, igualmente aprovados pela comunidade participante das audiências públicas:
 - I - **Anexo I:** Mapa de Macrozoneamento do Município;
 - II - **Anexo II:** Mapa de Zoneamento da Macrozona Urbana; e
 - III - **Anexo III:** Mapa das Micro-Bacias Hidrográficas da Macrozona Urbana;
7. Diante do exposto, Senhor Presidente, submeto o presente projeto de lei à consideração de Vossa Excelência e dos nobres Edis, esperando que o mesmo venha a merecer uma acolhida favorável, reiterando os meus mais altos protestos de estima e consideração.

GALENO JOSÉ GOMES
Prefeito Municipal



7.2 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ – MG UMA ANÁLISE SEGUNDO A TEORIA SOBRE POLÍTICA PÚBLICA

Inicialmente deve-se denominar os planos diretores como **política pública estatal**, uma política cujo ator protagonista é o Estado, nomenclatura segundo Lima (2012).

Ao se analisar os planos diretores participativos municipais verifica-se que se trata de uma política pública que tem uma parte no âmbito federal e outra no âmbito municipal. Pode-se interpretar que esta política tem um ciclo de política pública duplo, sendo que a implementação de um gera a demanda do outro, como na figura 13. Um ciclo de política pública em âmbito federal demandando um ciclo de política pública municipal.

Trata-se de um política essencialmente regulatória, baseado na tipologia de Lowi (SECCHI, 2010). As políticas regulatórias envolvem a burocracia, políticos e grupos de interesse e portanto para a sua implantação vão depender muito da ação do Estado, que vai sofrer pressão por parte dos grupos de interesse, naquilo que lhes interessar. Assim, é uma política pública que precisa de um acompanhamento forte da sociedade em todas as suas etapas do seu ciclo.

Com relação a Tipologia de Wilson (SECCHI, 2010, p. 19), os Planos Diretores Participativos são políticas empreendedoras, que por ter os benefícios distribuídos não tem tanto apoio dos beneficiários e por ter custos concentrados recebe uma maior resistência por aqueles que terão que aumentar o seu custo para se adequar às normas estabelecidas. É uma política pública que portanto tem dificuldades de implantação por resistências de grupos e estes grupos são poderosos economicamente e politicamente.

Em termos da Tipologia de Murray Edelman (THEODOULOU, 1995, p. 7), os Planos Diretores são políticas materiais, por fornecerem poder substancial para os seus beneficiários e impor custos sobre aqueles que podem ser afetados. Logicamente políticas que impõe custos para grupos sofrem mais resistência, na elaboração, mas principalmente na implantação, que é uma fase, no caso de planos diretores, permanente temporalmente e ampla em termos espaciais, portanto de difícil acompanhamento por parte da sociedade.

No esquema analítico de Gormley (GORMLEY, 1986, p. 598 *apud* SECCHI, 2010, p.20), os Planos Diretores seriam "um assunto saliente" por afetar um grande número de pessoas e de alta complexidade, sendo denominada de política de Sala Operatória. Trata-se portanto de uma política onde a questão de capacitação do grande número de interessados e participantes é um grande ponto a ser trabalhado para que se tenha participação efetiva, de qualidade.

Com base da tipologia de Gustafsson (SECCHI, 2010, p. 21), por estar disponível o conhecimento para elaboração e implementação e por, na maioria das vezes, não haver a intenção de se implantar a política pública, ela se denomina Política Simbólica. Estas políticas são difíceis de serem implantadas e portanto precisam ter um acompanhamento permanente da sociedade nesta fase.

Com relação à tipologia de James Anderson (THEODOULOU, 1995), os planos diretores são, tanto políticas substantivas, como processuais, pois trazem planos reais de ação para o governo e também determina algumas atribuições para outros fazer. São inúmeras as ações que deverão ser feitas, tanto pelo Estado, quanto pelo Mercado e isto implica em dificuldades na elaboração, com resistência de grupos, e especialmente dificuldades na implantação, que para ser feita adequadamente precisará de um acompanhamento forte.

Baseado na tipologia de Bozeman e Pandey (SECCHI, 2010, p. 23), os Planos Diretores Participativos são Políticas Públicas de conteúdo essencialmente político, embora tenha uma parte técnica significativa. De acordo com esta tipologia este tipo de política pública os ganhadores e perdedores são identificado antes da implantação, e isto é claro vai proporcionar reações, especialmente do perdedores, na elaboração, e especialmente na implantação.

Teixeira (2002, p. 3) apontou outros critérios que poderiam ser utilizados para a construção de tipologias:

Quanto à **natureza** ou grau da **intervenção**:

- a) **estrutural** – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
- b) **conjuntural** ou **emergencial** – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

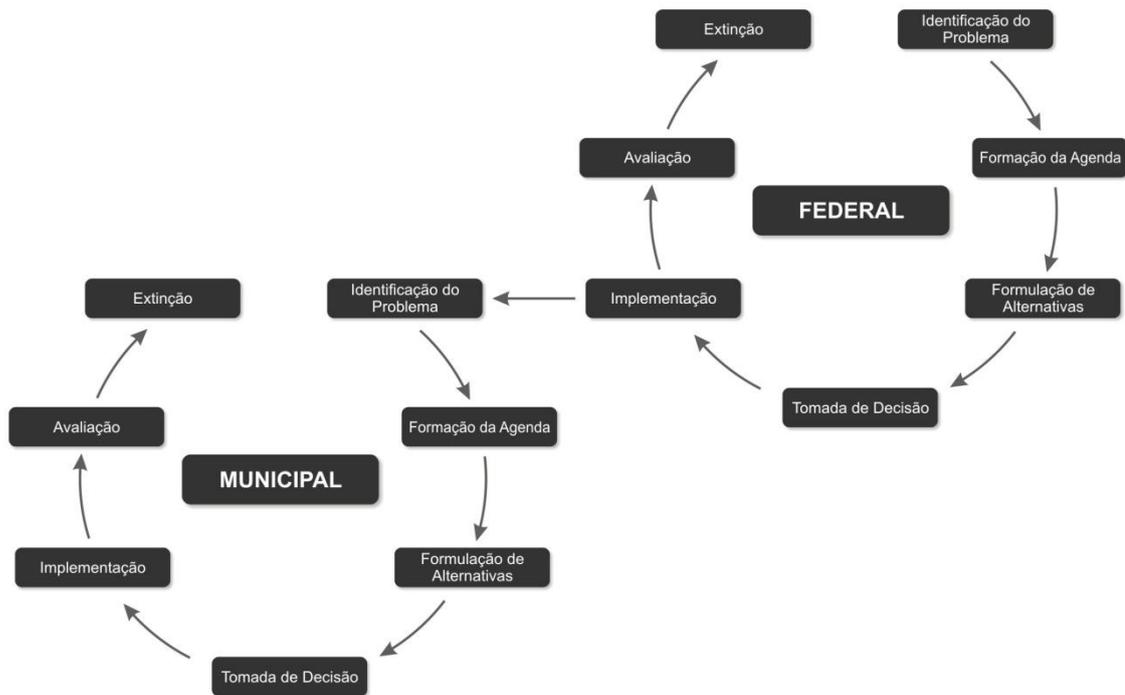
Quanto à abrangência dos **possíveis benefícios**:

- a) **universais** – para todos os cidadãos
 - b) **segmentais** – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)
 - c) **fragmentadas** – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.
- (TEIXEIRA, 2002, p. 3)

Pode-se inferir que os planos diretores são políticas públicas **estruturais** e **universais** e portanto devem merecer uma atenção especial de toda a sociedade.

Com relação às tipologias das políticas públicas, se pode verificar que haverá resistência de grupos de interesse, que são poderosos em todas as fases do ciclo de política pública e isto vai demandar da sociedade uma participação e um acompanhamento muito mais forte para que ela possa defender os seus interesses.

Figura 14- Ciclo das Políticas Públicas – Federal x Municipal



Elaborado pelo autor baseado em Secchi (2010, p. 33)

O Plano Diretor Participativo de Bambuí foi realizado por haver uma determinação legal, por imposição do Estatuto da Cidade. Assim a Formação da Agenda se deu não por identificação de Problemas urbanos da cidade, mas devido ao "problema" para a Administração Municipal, que era a elaboração da lei do Plano Diretor. A este problema outros dois, também legais, se juntavam: a determinação de ser elaborado de forma participativa, e o prazo curto, já que a administração anterior não tinha dado início ao processo. Foi uma implantação do tipo "*top down*" e a sociedade não estava preparada para uma participação, inclusive com relação à identificação de problemas que deveriam ser tratados, pois vários deles não eram percebidos, por falta de conhecimento, por falta de parâmetros de comparação etc. Como exemplo pode ser citado a questão de transportes urbanos que, poucos identificavam como uma necessidade e uma atribuição do Estado.

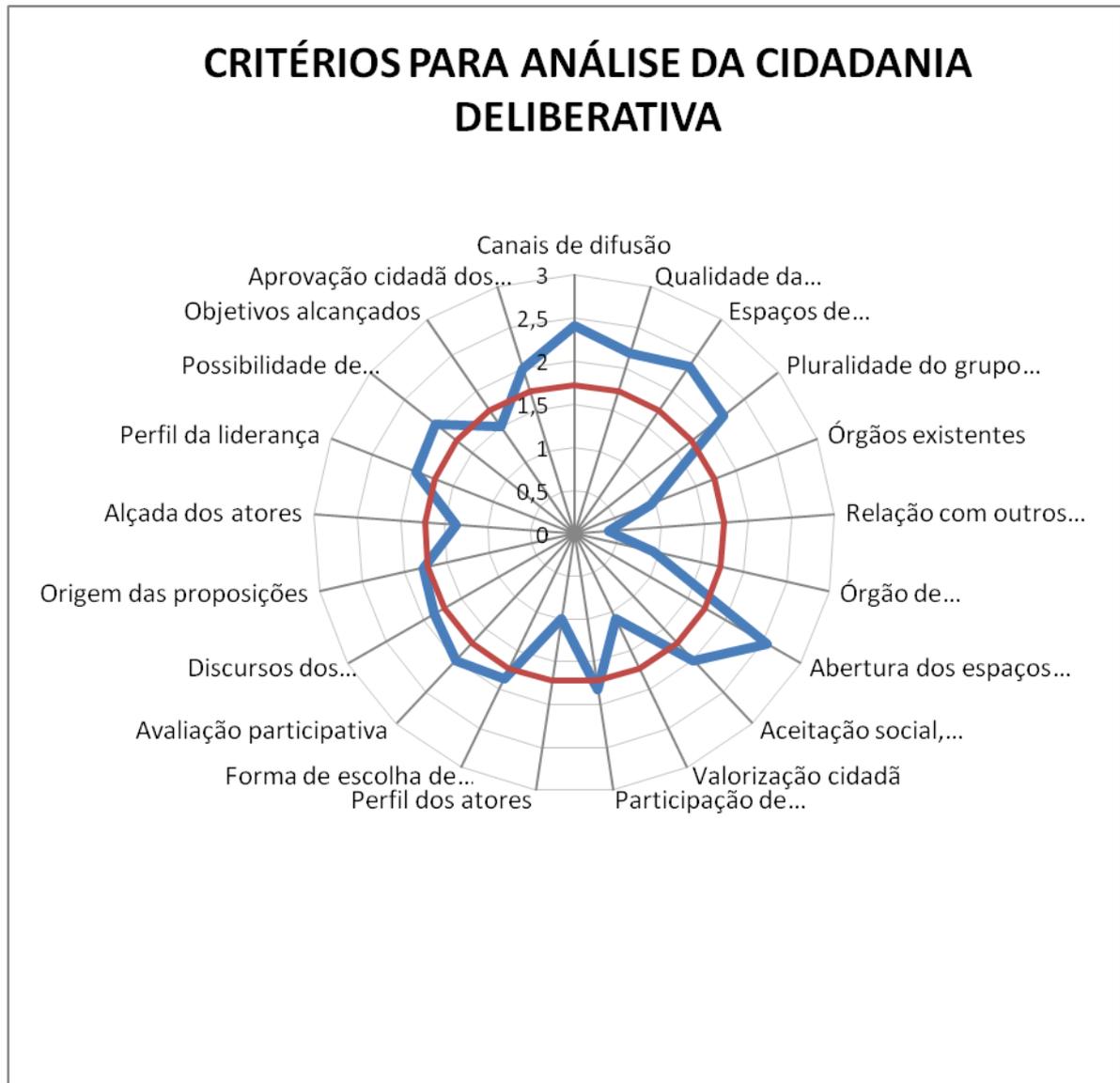
7.3 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ – MG UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DA CIDADANIA DELIBERATIVA

O processo de elaboração do Plano Diretor de Bambuí deveria ser realizado de forma participativa, mas a população, do município e da região, não tinha experiência neste tipo de participação, conforme ficou demonstrado nos questionários e entrevistas realizados. Procura-se entender o processo, inicialmente, tendo como parâmetro os **critérios de análise para a Cidadania Deliberativa**, as **categorias da Cidadania Deliberativa**.

7.3.1 Critérios de análise para a Cidadania Deliberativa

Esta etapa da pesquisa busca a análise da elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí, a partir dos critérios de análise estabelecidos para o conceito de Cidadania Deliberativa. Estes critérios foram avaliados por questionário aplicado após a entrevista semiestruturada, realizada para análise da Gestão Social, e consistia em perguntas relacionada a cada um dos critérios da Cidadania Deliberativa. As respostas foram organizadas, analisadas e classificadas pelo pesquisador, por entrevistado, na seguinte gradação: 0 - critério não atendido; 1 - critério pouco atendido; 2 - critério muito atendido e 3 - critério totalmente atendido. Quando o entrevistado, que estava respondendo ao questionário, não sabia responder, o resultado não era processado, ou seja, não era considerado. Posteriormente a esta classificação, feita por questão, por entrevistado, foi feita a média com as respostas válidas, por questão, e feito o gráfico.

Figura 15 - Critérios para análise da Cidadania Deliberativa



Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa

Tabela 1 - Critérios de análise e Categorias da Cidadania Deliberativa - resultados da pesquisa.

Categories	Critérios	Média	Relação com a média
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	2,4	↑
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.	2,2	↑
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.	2,4	↑
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.	2,2	↑
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes	0,9	↓

entendimento dos atores sociais envolvidos. Média: 1,6	evitando a duplicação das estruturas.		
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	0,9	↓
	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	0,4	↓
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas. Média: 1,9	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.	2,6	↑
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.	2,0	↑
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.	1,1	↓
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas. Média: 1,4	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	1,8	↑
	Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.	1	↓
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas . Média: 1,9	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.	1,9	↑
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.	1,9	↑
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.	2,0	↑
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas. Média: 1,8	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.	1,8	↑
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.	1,4	↓
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.	2,0	↑
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.	2,0	↑
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana. Média: 1,8	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.	1,5	↓
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	2,0	↑

Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa.

7.3.2 Considerações sobre os critérios da Cidadania Deliberativa

Ao se analisar o gráfico dos critérios de análise da Cidadania Deliberativa, verifica-se que o critério **Relação com outros processos participativos**, foi o que obteve o menor valor, obviamente pelos poucos processos participativos existentes no município e na própria região e é o que aponta (E 4): "Não havia nenhum sistema". Este critério, embora, no presente caso, não seja diretamente de responsabilidade dos participantes na elaboração, mostra que em uma região em que não existem processos participativos a participação fica prejudicada, o que terminou por influenciar negativamente a elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí, especialmente pela baixa participação da população. Isto também vai refletir no critério **Perfil dos atores**. O critério **Perfil dos atores** também obteve um valor abaixo da média, devido à pouca experiência dos participantes em processos democráticos de participação: "Pouca, quase nenhuma.", relata (S 1) e "Eu mesmo era um que não tinha (experiência democrática). Fui aprendendo com a prática, agente tinha boa vontade." (S 4). Pode se inferir, reforçando a análise, que existe uma relação grande entre o **Perfil dos atores** (com baixa experiência em processos participativos) e **Relação com outros processos participativos** (poucos processos participativos existentes): poucos processos participativos implica em poucos atores com experiência. Assim se verifica que criar uma cultura participativa e o aumento do número de processos participativos estão intimamente ligados, um influenciando diretamente no outro. Isto demanda um trabalho longo, que tem base na formação da cultura participativa na sociedade e vai forçando a ampliação do número de processos participativos, que retroalimenta esta cultura.

Também foi indicado como pouco atendido, os critérios **Órgãos existentes** e **Órgão de acompanhamento**, entende-se que houve pouca visibilidade dos órgãos de apoio e de acompanhamento que atuaram na elaboração do plano diretor e muitas vezes o participante/entrevistado não foi devidamente informado. Isto demonstra que os participantes não tinham conhecimento da organização para a elaboração do projeto de lei do Plano Diretor, e portanto não tinham uma visão de todo o processo de discussão e de elaboração. Apesar disto, o critério **Qualidade da informação** recebeu uma avaliação alta. Isto demonstra que faltou informação aos participantes em algumas áreas, e esta falta de informação não foi adequadamente percebida, e em outras a informação foi suficiente. O desconhecimento dos órgãos que organizavam a elaboração é um indicativo que a informação não era totalmente adequada e precisa melhorar em processos futuros. Será necessário criar mecanismos de comunicação mais eficientes, eficazes para uma efetiva distribuição de informações à todos os

participantes e informações diversificadas e sobre os diversos aspectos envolvidos. É claro que isto implicará em múltiplos meios a serem utilizados, especialmente considerando a multiplicidade de diferentes tipos de participantes. Sugere-se que, previamente, em processos de elaboração de políticas públicas com a participação da sociedade, sejam oferecidos cursos à sociedade, em especial, à sociedade organizada, como as Associações de Bairros, Cooperativas etc. Também se sugere fazer minicursos e projetos nas escolas do ensino fundamental para que os jovens se inteirem dos processos e possam contribuir para a participação da família nas discussões. Deverão ser abordados tanto os temas ligados diretamente ao planejamento em si, quanto aos temas relacionados com a participação da sociedade, a sua importância e formas de organização.

O critério **Valorização cidadã** teve um grau baixo de atendimento, o que indica a baixa relevância dada à participação: "[...][...] Ninguém quer perder o seu tempo com isto não. É muito político, não é?" (S 2). Isto também está relacionado a formação da cultura e da prática de participação. Também teve baixo atendimento o critério **Alçada dos atores**, (que procura demonstrar o entendimento sobre a intensidade da intervenção que as administrações locais podem fazer), ao se indagar se a administração poderia intervir, vários disseram que sim, com alguns se exaltando: "Pode! Pode tudo. Tanto que engavetaram, que não funciona nada." (S 3). Estes dois critérios **Alçadas dos atores** e **Valorização cidadã**, também estão diretamente relacionados, com o cidadão se afastando por não se sentir com poder suficiente para "fazer a diferença" frente ao poder alto de intervenção da administração.

O critério **Objetivos alcançados** também foi pouco atendido, especialmente quando o entrevistado considerava que o número de participantes foi insuficiente, ou que algum tema deveria ter sido tratado e não foi. "Não havia uma possibilidade de saber o que realmente 90% (noventa por cento) da população sentia." (M 1); "Muita coisa ficou para trás." (S 4); "Houve ampla divulgação, inclusive pelo rádio, mas a participação é diminuta. [...][...] O espaço houve, agora a participação foi pouca. [...][...] Oportunidade houve. Muita oportunidade. Agora participação pouca." (M 1); "A participação foi pouca." (E 2) e "A participação popular é sempre menor. Nós não estamos acostumados com isto." (S 3). Verifica-se aqui, a constatação por parte dos entrevistados que a falta da cultura de participação influenciou muito a participação na elaboração do Plano Diretor Participativos de Bambuí.

Os critérios **Canais de difusão** ficou acima da média, evidenciando que houve o entendimento, por parte dos entrevistados, que houve uma adequada tentativa de mobilização da sociedade. Pode se verificar pelos resultados dos outros critérios de análise, que embora não tenha havido uma participação em grande quantidade ela foi diversificada, embora tenha

sido apontado a falta de importantes setores.

Com relação aos **Espaços de transversalidade, Abertura dos espaços de decisão, Participação de diferentes atores e Pluralidade do grupo promotor** se verificou que foram pontos positivos no processo participativo e elevou a média geral. Isto demonstra que os participantes perceberam que os vários segmentos da sociedade estavam participando e que havia liberdade de participação, oportunidade para que a discussão ocorresse na busca pela interação, pelo consenso, para uma tomada de decisão participativa durante o processo de elaboração.

Também foram bem avaliados os critérios **Aceitação social, política e técnica e Origem das proposições**, onde se percebeu que os diferentes segmentos, social, político e técnico puderam fazer as suas proposições e defendê-las nas discussões.

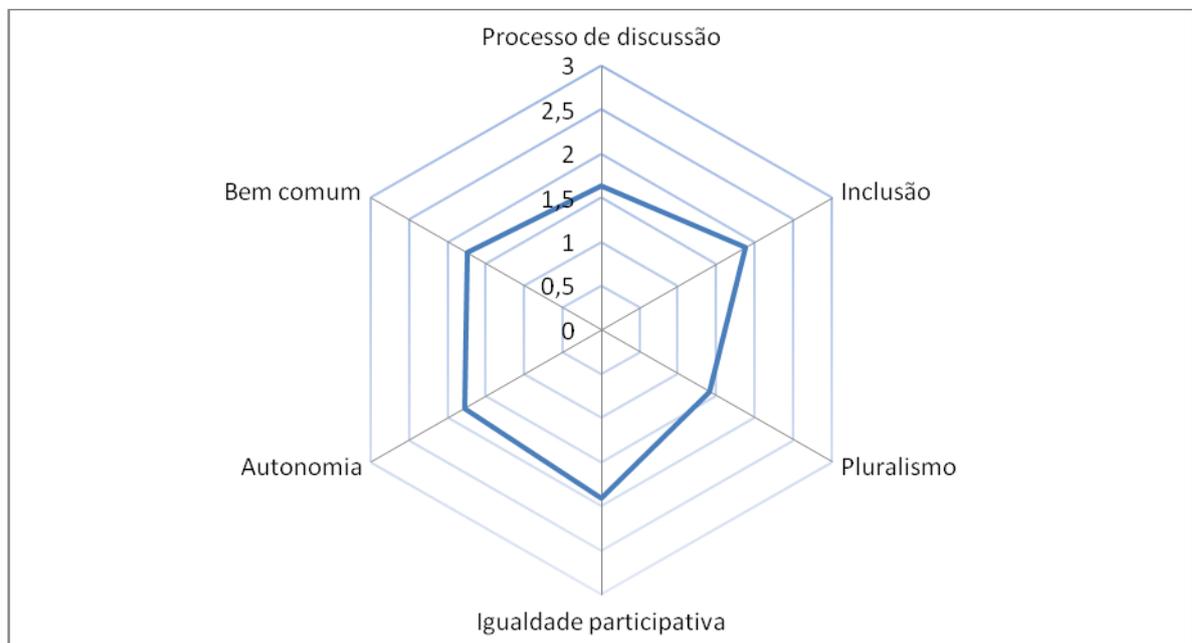
Os critérios **Forma de escolha de representantes, Discursos dos representantes, Avaliação participativa, Perfil da liderança e Possibilidade de exercer a própria vontade**, que estão relacionados à liberdade de atuação dentro do processo, foram bem avaliados.

Finalmente a **Aprovação cidadã dos resultados** foi positiva, indicando que em geral todos gostaram de participar (processo participativo) e gostaram do resultado final (o projeto de lei), não considerando neste trabalho a questão da aprovação da lei na Câmara e nem a implantação.

7.3.3 Categorias da Cidadania Deliberativa

O gráfico das categorias foi realizado a partir da média dos critérios de análise da Cidadania Deliberativa, assim: **Processo de discussão** é a média dos seguintes critérios: *Canais de difusão, Qualidade da informação, Espaços de transversalidade, Órgão de acompanhamento, Pluralidade do grupo promotor, Órgãos existentes e Relação com outros processos participativos*; **Inclusão**: *Abertura dos espaços de decisão, Aceitação social, política e técnica e Valorização cidadã*; **Pluralismo**: *Participação de diferentes atores e Perfil dos atores*; **Igualdade participativa**: *Forma de escolha de representantes, Avaliação participativa e Discursos dos representantes*; **Autonomia**: *Origem das proposições, Alçada dos atores, Perfil da liderança e Possibilidade de exercer a própria vontade*; **Bem comum**: *Objetivos alcançados e Aprovação cidadã dos resultados*.

Figura 16- Categorias da Cidadania Deliberativa



Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa

7.3.4 Considerações sobre as categorias da Cidadania Deliberativa

Ao se analisar o gráfico das Categorias da Cidadania Deliberativa, se vê que houve um certo equilíbrio entre as mesmas, sendo que o **Pluralismo** é que ficou com menor atendimento aos critérios de análise. O Pluralismo possui apenas dois critérios *Participação de diferentes atores* e *Perfil dos atores*. Com relação à *Participação de diferentes atores*, foi

relatada a falta de muitos atores importantes: "Houve (participação de diferentes atores), mas pouco. Mais foi o poder público mesmo." (S 1). "Em parte (teve participação de diferentes atores). Teve muita carência. Muita, muita carência." (S 2). Apesar dos relatos das ausências, também foi relatados que vários atores importantes participaram: "Pude perceber que teve. Teve comerciantes. Pessoal dos conselhos." (E 5); "Houve participação. Bastante." (E 1) e "Participou. Se lembra que tinha vez que ia um presidente da associação, na outra vez ia o vice, então assim..." (S 4). A razão do resultado baixo para o Pluralismo pode ser mesmo imputada à falta de experiência dos atores em processos participativos.

Processo de discussão onde se avalia os diversos fatores que possibilitam o entendimento dos atores foi calculado como a média dos valores de atendimento dos seguintes critérios: Canais de difusão, Qualidade da informação, Espaços de transversalidade, Pluralidade do grupo promotor, Órgãos existentes e Relação com outros processos participativos. Verifica-se pelos relatos e pelos resultados do questionário que os canais para a difusão da informação foram considerados bons, assim como a Qualidade da informação como se pode verificar nestas falas: "[...] Sim. Bastante." (E 1) e "[...] Houve. Muita." (M 1). Neste critério de qualidade da informação, contudo, houve apontamento de que haviam falhas; "[...] O pessoal não entendeu direito." (E 4). Ao se analisar as categorias pelos critérios que as compõe, se verifica que o maior desvio padrão se dá nesta categoria, onde os critérios de **Relação com outros processo participativos, Órgãos de acompanhamento e Órgãos existentes** destoam dos demais e levam o resultado final para baixo.

A **Inclusão**, que trata da incorporação de atores nos espaços de discussão e tomada de decisão foi bem avaliada, e considera os critérios: Abertura dos espaços de decisão, Aceitação social, política e técnica e Valorização cidadã. Algumas falas: "Foi, foi muito. Foi democrático, foi livre." (M 1); "[...] hora nenhuma teve obstrução não, da condução da coisa.." (S 2); e "Uns discordavam outros concordavam.." (E 2)

Igualdade participativa que procura avaliar a isonomia efetiva de atuação dos atores, que tem como critérios básicos, a Forma de escolha de representantes e Discursos dos representantes, e a Avaliação Participativa teve uma avaliação positiva, acima da média. Quanto a Forma de escolha a maioria disse que foi adequada: "Foi, foi adequada (a forma de escolha dos representantes)." (S 4), mas, alguns contestaram: "Não escolheu, né. Foi indicação da própria associação, indicação do próprio ente, ele é que indicou que o fulano iria participar. Inadequado, inadequado. É lógico que tem que ter o representante da classe, mas a classe tem que comparecer. É difícil: como é que você vai obrigar o povo a comparecer." (S 2). Os Discursos dos representantes valorizavam a participação e os processos participativos:

"Eu acho que valorizava (o processo participativo), pois empenhavam pelo que eles queriam." (S 4) e "Valorizavam (o processo participativo). Até achei que ia ser cumprido o plano diretor. [...]." (S 2)

Autonomia, que avalia a apropriação do poder de tomar decisão, ficou acima da média e é estruturada pelos critérios: Origem das proposições, Alçada dos atores, Perfil da liderança e Possibilidade de exercer a própria vontade. Esta categoria teve o seu resultado prejudicado pelo critério da Alçada dos atores que identifica que a força da Administração frente os participantes é desproporcional. Se percebe que os entrevistados sentem que estão sendo autônomos na elaboração, mas que nas etapas seguintes, dentro do ciclo das políticas públicas, este poder fica diminuído.

Bem comum, aqui nesta pesquisa analisado o bem-estar social alcançado através da prática republicana no âmbito da elaboração da política pública. Nesta categoria são considerados: Objetivos alcançados e Aprovação cidadã dos resultados. Alguns entenderam os objetivos foram alcançados, outros acharam ficou faltando muita coisa: "Muita coisa ficou para trás. [...]" (S 4) e "Não. Os objetivos foram precariamente alcançados. [...] Não havia uma possibilidade de saber o que realmente 90% da população sentia." (M 1). Quanto à aprovação o resultado foi melhor, em geral houve aprovação: "Um plano diretor muito bem feito, [...]." (S 4).

7.4 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ – MG - UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DA GESTÃO SOCIAL

Na abordagem da Gestão Social a pesquisa faz a análise da elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí, a partir dos critérios de análise, **características** e **categorias** propostos para o conceito de Gestão Social, publicados na obra de Cançado, Pereira & Tenório (2015, p. 130-160), seguindo a lógica explicitada na mesma obra na página 194: "*A Gestão Social não se identifica com metodologias prescritivas, mas, por outro lado, ela precisa de caminhos para se construir e se fortalecer.*" Se baseia também na agenda de pesquisa para a Gestão Social proposta na página 194 e 195, onde se tem a Agenda de pesquisa: Quadro de Análise para identificar a Gestão Social.

As avaliações feita pelo pesquisador se deram a partir da entrevista semiestruturada realizada para análise da Gestão Social, tendo como base as propostas contidas em Cançado, Pereira & Tenório (2015, p. 130-131).

Para a análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). Para as análise quantitativas, as respostas foram organizadas e classificadas na seguinte graduação: 0 - critério não atendido; 1 - critério pouco atendido; 2 - critério muito atendido e 3 - critério totalmente atendido. Foram assim, seguidos os mesmos métodos aplicados na análise quanto à Cidadania Deliberativa.

7.4.1 Características básicas da Gestão Social

Se buscou a organização em quatro dimensões: **Conceito** (Tomada de Decisão Coletiva e Sem Coerção); **Processo** (Dialogicidade / Inteligibilidade / Entendimento); **Pressuposto** (Transparência) e **Fim último** (Emancipação).

Quanto a **Tomada de Decisão Coletiva**, pode-se verificar, a partir de alguns relatos, que alguns participantes, no início do processo, tinham a sua intenção principal de participação voltada para atender ao interesse particular ou de um grupo particular, mas com desenvolvimento do processo mudou de posição e buscou a tomada de decisão de forma coletiva. "Acho que no começo o pessoal começou a se posicionar individualmente, querendo tirar proveito, resolver os seus problemas e mais adiante é que passou a ter uma visão social do plano." (E 4). Percebe-se que o próprio processo de elaboração, e a interação entre os diferentes atores, podem influenciar positivamente no comportamento dos participantes, com relação ao espírito de coletividade. Se pode tirar disto a lição de que para que se tenham

processos cada vez mais participativos o caminho é o exercício desta participação.

Um outro aspecto relevante, no entanto, foi apresentando por um entrevistado, que inclusive, em sua fala, cita como sendo uma possível estratégia utilizada pela administração pública. Apesar de considerar que o local onde foi realizado as Audiências Públicas e a Conferência Municipal foi adequado, considerou o horário inadequado: "O local adequado, mas o horário não era um horário que poderia participar muitas pessoas, mas como era fácil para os servidores do município, sair do trabalho naquele horário... então ficou de forma que pudesse participar mais os servidores municipais do que a população como um todo." (S 1).

Assim, nesta outra análise, ao se pensar o plano diretor como algo que impacta toda uma população e considerando a quantidade de participantes foi pequena, no contexto geral, pode-se dizer que a tomada de decisão foi coletiva em relação aos presentes, mas não em relação à toda a coletividade (toda a população). Assim, a tomada de decisão de forma coletiva ficou prejudicada. Alguns relatos apontam que, além da população de forma geral, vários setores da sociedade também não compareceram, "Só não teve a participação total: faltou o poder legislativo, o judiciário não tinha ninguém lá, eu estava representando a associação (de bairros)." (S 2).

Quanto **Tomada de Decisão Sem Coerção**, quando se analisa se houve pressões por direcionamento das decisões, os relatos indicam que não houve nenhum ato de coerção, ou pressão para direcionar as decisões, que fosse relatado. No entanto, foi considerado por um entrevistado (S 1), que apesar de não haver coerção aparente, a quantidade muito superior de participantes que eram servidores municipais, vários deles contratados, sem o vínculo estável, e portanto considerado como impossibilitado de dar a sua contribuição livremente, se a mesma fosse contrária ao que poderia querer o governo municipal, isto poderia ter direcionado o resultado final das decisões.

Por tanto, é possível se fazer uma outra leitura sobre a tomada de decisão, mesmo sendo aparentemente coletiva e aparentemente sem coerção, poderia ter havido um direcionamento.

Quanto a **Dialogicidade/Inteligibilidade/Entendimento**, teve-se, com relação à Dialogicidade e ao Entendimento, relatos mais homogêneos e no sentido de que houve muito diálogo, debates/discussões: "Que eu me lembro foi um amplo debate. O pessoal teve a oportunidade de opinar." (E 5); "[...] lembro que tinha uns mais participativos e outros menos. Acho que o pessoal conversava muito sobre as questões gerais." (E 5); "Discutia muito os problemas [...]. (E 3); "Tivemos interação. Conversamos, debatemos muito. Cada um com um ponto de vista." (S 2). Não houve relatos de negociação, nem de negociações do

tipo "toma-lá-dá-cá", indicando que houve a busca pelo entendimento entre as partes procurando atender às necessidades dos participantes. Quanto à característica Inteligibilidade que penso poderia ser mais colocada até colocada como pressuposto do processo, juntamente com a Transparência, pois trata da capacidade de o processo ser inteligível, teve-se comentários que foram parcialmente negativos, o que se pode entender devido à complexidade das análises técnicas que envolvem um plano diretor, das questões jurídicas envolvidas. Como exemplo podemos citar: "[...] Não, eu acho que não, eles não tinham conhecimento, mesmo sendo uma minoria consciente, era uma coisa embrionária.[...]" (M 1); "[...] Eu acho que faltou um pouco desta parte de conhecimento político deles. Mas alguns tinham uns mais politizados, tinham mais informação.[...]" (E 5); "[...] Não era total conhecimento das pessoas. Era mais ou menos dividido. [...]" (E 3); e "[...] Eles não sabiam a arma que tinham nas mãos. Eles não sabiam a força que o plano diretor traz para a cidade, os benefícios. [...]" (S 2). Sobre esta característica da Gestão Social, que se relaciona com a Qualidade da Informação, critério da Cidadania Deliberativa, se tem a mesma perspectiva, muitas vezes por não conhecer as inúmeras variáveis possíveis, o participante pode se sentir informado e pensar que todo o processo que se está desenrolando é totalmente inteligível para si. Cabe ressaltar, a necessidade de se formar e informar os participantes dos processos participativos, aumentar a inteligibilidade, não é uma tarefa fácil, pois além de às vezes ser complexa, normalmente demanda tempo, que muitas vezes não está disponibilizado por parte dos participantes. Entende-se ainda, que somente com processos participativos se repetindo, especialmente os processos de planejamento, é que irá se conseguir cada vez mais participantes mais inteirados, com mais conhecimento, com maior capacidade de entender as variáveis. É tarefa árdua, mas é o único caminho.

Com relação à **Transparência**, foram bem menos homogêneos, os relatos. Alguns disseram que foi bom: "Foi bem explicado sim." (M 2); outros já ponderaram que poderia ter sido melhor, mas era o que foi possível: "Eu acho que poderia ser mais. Mas dentro do contexto da época foi o que pode ser feito." (S 3); outros disseram que não foi suficiente: "Nem desta vez (quando se elaborou o plano) que praticamente foi a primeira vez e também de lá pra cá nunca mais falou-se em plano diretor. Então eles tiveram uma vaga ideia." (M 1). Outros disseram que a dificuldade para se entender tudo era grande, "É muito complexo." (E 3). Estas características trazem diversos aspectos que são importantes serem levantados. Existe a falta de informação de forma generalizada, existem as informações fornecidas seletivamente, com o intuito de se manipular o processo e existe também a questão da informação fornecida de uma forma que não é compreensível. Assim, tem se variáveis

importantíssimas relacionadas a estas características. Tem-se que ter o máximo de cuidado no que diz respeito a qual informação, ou que informação, vai ser disponibilizada, pensando sempre no objetivo que se pretende obter com o fornecimento da informação, que é subsidiar a análise para a tomada de decisão: ela tem que ser útil, tem que ter um objetivo direto; tem que estar na dose, na quantidade, adequada, pois senão uma grande quantidade de informação vai prejudicar o processo, especialmente de assimilação. Tem-se que ter o cuidado na forma que vai disponibilizar esta informação, como vai ela ser disponibilizada, ou seja, que termos serão utilizados, que meios serão utilizados, com o objetivo de facilitar a inteligibilidade da informação. Tem-se que também ter atenção com relação a quando será fornecida, ou seja, deverá ser fornecida no momento adequado para a máxima utilização, nem muito antes e nem depois do momento em que a mesma será útil para subsidiar a tomada de decisão.

A **Emancipação** ficou clara nas entrevistas, onde o entrevistado declarava que podia propor, que tinha autonomia, um sentimento de empoderamento. No entanto, alguns demonstraram que apesar da autonomia para propor na fase da elaboração, a força para a implantação era pequena, "Nós propomos, fomos atendidos em alguma coisa. Isto depende muito do setor público." (S 4). A emancipação é o amadurecimento do cidadão e é a retroalimentação da Gestão Social, de acordo com Cançado, Pereira & Tenório (2015, p. 136). Esta característica, para ser permanente e progressiva precisa que a política pública elaborada seja adequadamente implantada, caso contrário o sentimento de frustração eliminada, acaba, com a continuidade dos processos participativos de elaboração de políticas públicas. Assim, é importante frisar este ponto: a política pública precisa ser efetiva, precisa dar retorno para a população e isto retroalimentara o processo participativo, num crescente de participação, cidadania e Gestão Social.

Quadro 3: Relações: Características da Gestão Social / Principais Evidências

Característica	Principais evidências
Tomada de decisão coletiva sem coerção (conceito)	<ul style="list-style-type: none"> • “[...] no começo o pessoal começou a se posicionar individualmente, querendo tirar proveito, resolver os seus problemas e mais adiante é que passou a ter uma visão social do plano. [...] Inclusive foi o meu caso também.” (E 4). • "Tinha os que pensavam globalmente e tinham outros individualistas." (S 3) • "Não, a gente não estava pensando individual. Estava pensando qual o melhor caminho para chegar num termo. Para o desenvolvimento geral do município." (S 2) • "Acho que, da forma que foi feito, que tinha mais representantes do poder público, em minha forma de pensar, acho que foi participado

	<p>pela sociedade civil, foi mais o grupo que detinha o poder da administração pública, naquela época." (S 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • "[...] As autoridades públicas levam mais gente. A participação popular é sempre menor. [...]" (S 3) • "Só não teve a participação total: faltou o poder legislativo, o judiciário não tinha ninguém lá, eu estava representando a associação (de bairros)." (S 2)
Dialogicidade/ / Inteligibilidade Entendimento (processo)	<ul style="list-style-type: none"> • "Que eu me lembro foi um amplo debate. O pessoal teve a oportunidade de opinar." (E 5) • "[...] lembro que tinha uns mais participativos e outros menos. Acho que o pessoal conversava muito sobre as questões gerais." (E 5) • "Discutia muito os problemas [...]. (E 3) • "Tivemos interação. Conversamos, debatemos muito. Cada um com um ponto de vista." (S 2) • "[...] Não, eu acho que não, eles não tinham conhecimento, mesmo sendo uma minoria consciente, era uma coisa embrionária.[...]" (M 1); • "[...] Eu acho que faltou um pouco desta parte de conhecimento político deles. Mas alguns tinham uns mais politizados, tinham mais informação.[...]" (E 5); • "[...] Não era total conhecimento das pessoas. Era mais ou menos dividido. [...]" (E 3); • "[...] Eles não sabiam a arma que tinham nas mãos. Eles não sabiam a força que o plano diretor traz para a cidade, os benefícios. [...]" (S 2)
Transparência (pressuposto)	<ul style="list-style-type: none"> • "As iniciais não (informações repassadas)." (E 4) • "Nem desta vez (quando se elaborou o plano) que praticamente foi a primeira vez e também de lá pra cá nunca mais falou-se em plano diretor. Então eles tiveram uma vaga ideia." (M 1) • "Foi bem explicado sim." (M 2) • "As coisas que foram passadas "tavam' claras." (E 5) • "Eu acho que poderia ser mais. Mas dentro do contexto da época foi o que pode ser feito." (S 3) • "Eles não sabiam a arma que tinham nas mãos." (S 2) • "É muito complexo." (E 3)
Emancipação (fim último)	<ul style="list-style-type: none"> • "[...] nós demos a opinião lá de ser implantada a Área de Preservação Permanente (APP) municipal, e a gente estabeleceu estas áreas de preservação do município, [...]" (S 2) • "O plano, eles engavetaram ele. A gente sabe que existe, mas está lá, adormecido." (S 2) • "Nós propomos, fomos atendidos em alguma coisa. Isto depende muito do setor público." (S 4) • "[...]Isto não é meu interesse, não tem nada haver comigo, quem tem que fazer isto são os políticos, não é? [...]" (S 3)

Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa

7.4.2 Categorias teóricas para a Gestão Social

Esta análise se baseia mais especificamente no quadro de análise proposto por Cançado, Pereira & Tenório (2015, p. 136), onde são apresentadas três grandes Categorias: **Interesse Bem Compreendido**, **Esfera Pública** e **Emancipação**, que se ampliam. O **Interesse Bem Compreendido** tem como pano de fundo a **Sustentabilidade** e a **Solidariedade**. A **Esfera Pública** abarca as seguintes categorias teóricas: **Democracia Deliberativa**, **Dialogicidade/Intersubjetividade** e **Racionalidade**.

O **Interesse Bem Compreendido (IBC)** pode ser verificado na maioria dos relatos dos participantes da elaboração do Plano Diretor Participativo e se dá quando os participantes procuravam soluções pensando no todo, em toda a população, e consideraram que existe uma interdependência entre os cidadãos. Justamente por ter interesse na defesa dos interesses da coletividade é que se fizeram presentes e dedicaram o seu tempo: "Eu penso que o grupo que elaborou este plano tinha uma visão popular e visava o interesse coletivo, o futuro da cidade" (M 1). "Não, a gente não estava pensando individual. Estava pensando qual o melhor caminho para chegar num termo. Para o desenvolvimento geral do município." (S 2). Houve também, em menor número relatos de participantes que tinham interesses particulares: "Tinha os que pensavam globalmente e tinham outros individualistas." (S 3) e "[...] Teve setores que analisaram mais a questão setorial deles, mas eu vi lá que tinham pessoas que tinham esta visão coletiva." (E 5). Pelos relatos foi percebido que havia também aqueles que mesmo entendendo não concordavam com a proposta de outro: "[...] Entender, entendiam (as necessidades do outro), podiam querer não fazer." (S 4)

A **Solidariedade** pode ser verificada em várias falas onde as palavras geral, coletivo e conjunto são utilizadas como referência aos outros: "Teria que pensar no coletivo. O Plano Diretor não é feito só uma parte, é feito em conjunto. [...]" (S 4) e "[...] (Responsabilidade) Para o desenvolvimento geral [...]" (S 2). Também foram apontados comportamentos não agregadores, não solidários, expressados nos seguintes termos: "Uma parte. [...] depende do que ele tava representando ali, [...] tinha os empresários pensavam mais no lucro. [...]" (S 3).

A **Sustentabilidade** foi expressada em um pensamento no futuro, a maior parte das vezes com as questões ambientais, mas também houveram questões econômicas e ligadas ao futuro da saúde no município: "Eu penso que o grupo que elaborou este plano tinha uma visão popular e visava o interesse coletivo, o futuro da cidade. [...]" (M 1) e "[...] Imagine que daqui a tanto tempo o prefeito saia, entra outro, tira o SUS de lá.[...]" (S 2). A Sustentabilidade foi a categoria que mais baixo conceito alcançou, o que demonstra que os entrevistados tem uma preocupação com a continuidade, com a manutenção firme, com a perpetuação e

conservação da participação popular. Acredita-se que possa ser devido à descontinuidade deste tipo de elaboração de leis, com a participação da sociedade, do mercado e do Estado. Pode se ter, neste caso, a influência da baixa implantação do Plano Diretor.

Parte da população se apropriou do espaço político de elaboração do Plano Diretor, como **Esfera Pública**, buscando exercer o seu papel político: "[...] Era aberta a palavra, todos prestavam atenção, participavam, discutiam." (E 5). As discussões eram baseadas na **Democracia Deliberativa**, onde a palavra era livre e as discussões ocorriam livremente: "[...] Era aberta, a palavra, todos prestavam atenção, participavam, discutiam." (E 5) e "Houve bastante debate." (E 2). As discussões eram orientadas pela **Racionalidade**, em que as diversas dimensões (social, econômica, política, cultural, ambiental etc.) tinham espaços e força política semelhante: "[...] Eu, pelo menos, preocupava com tudo. Aquele parque, por exemplo, que estava para ser feito. Eu preocupava com a segurança [...]. Então tinha uma preocupação no todo. [...]" (S 4). Neste espaço político foi verificado que havia a **Dialogicidade e Intersubjetividade**, as duas juntas formando uma única categoria tendo em vista que são totalmente interligadas e interdependentes. Nas entrevistas se verificou que a maioria das pessoas dialogavam e procuravam entender a outra: "Discutia muito os problemas [...]. (E 3) e "Tivemos interação. Conversamos, debatemos muito. Cada um com um ponto de vista." (S 2).

Também foi relatado que esta **Esfera Pública** não foi objeto do interesse político de muitos: "[...] Faltou interesse político, não só das pessoas, das classes representativas. [...]" (S 2). Deve-se contudo realçar que pelas suas características e complexidade e dimensões, este espaço público foi muito extenso, o que dificulta a sua apropriação, que pode ter vários fatores: falta tempo, disponibilidade etc.

A **Emancipação**, objetivo maior da Gestão Social, que pode ser interpretada como quando o homem se percebe como ser político, capaz de romper com a subalternidade, com a manipulação, com o domínio, foi encontrada nas entrevistas sob dois aspectos: um com relação à elaboração e o outro com relação à implantação. Com relação à segunda, foi considerada pouco proveitosa, pois se tem relatos da pouca implantação do mesmo, o que causa frustração e impede a retroalimentação do processo da Gestão Social: "O plano, eles engavetaram ele. A gente sabe que existe, mas está lá, adormecido." (S 2) e "Até achei que ia ser cumprido o Plano Diretor. É que muda a gestão, muda o representante do município. Quando entra outro já vê com outros olhos." (S 2). Muitas vezes a população não consegue nem se ver com o poder, entregando o seu destino para outros: "[...]Isto não é meu interesse, não tem nada a ver comigo, quem tem que fazer isto são os políticos, não é? [...]" (S 3).

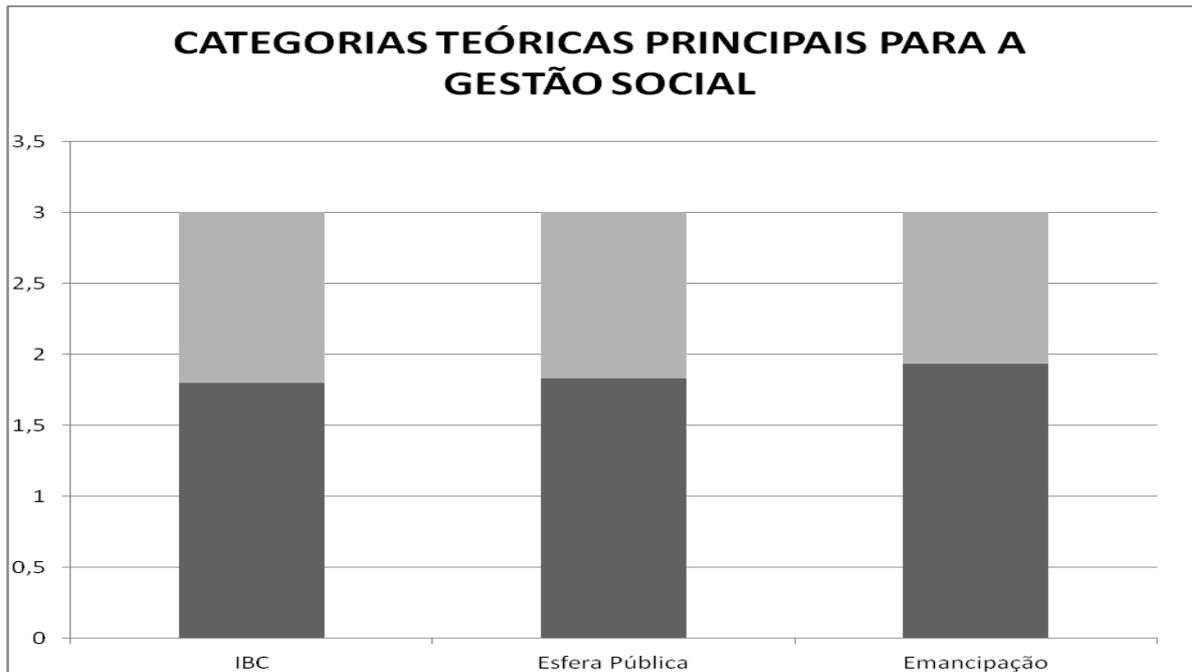
Outros se apresentam resignados, tentam mas não se sentem poderosos o suficiente para implantar as suas políticas e declaram a sua dependência (contrário de emancipação): " Isto depende muito do setor público." (S 4). Devemos esclarecer que o processo de implantação do Plano Diretor não está sendo discutido nesta pesquisa, assim o que interessa, para este trabalho de pesquisa, é com relação ao momento da elaboração, e neste caso a percepção de Emancipação é bem maior e alguns relataram que tinham força: "[...] Começou a participação na hora que o pessoal viu que tinha poder, que aquilo tinha função [...]" (E 4); "[...] nós demos a opinião lá de ser implantada a APP municipal, e a gente estabeleceu estas áreas de preservação do município, [...]" (S 2); "Nós propomos, fomos atendidos em alguma coisa" (S 4) e "Aquela lagoa, no loteamento novo, tava no plano, não é? [sobre uma lagoa de contenção de água pluvial construída]." (E 1).

Figura 17 - Categorias Teóricas Gestão Social



Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa

Figura 18 - Categorias Teóricas Principais para a Gestão Social



Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa

Quadro 4: Relações: Categorias da Gestão Social / Principais Evidências

Categorias teóricas para a Gestão Social	Principais evidências
Interesse Bem Compreendido (IBC)	<ul style="list-style-type: none"> • “[...] no começo o pessoal começou a se posicionar individualmente, querendo tirar proveito, resolver os seus problemas e mais adiante é que passou a ter uma visão social do plano. [...]” (E 4). • "Eu penso que o grupo que elaborou este plano tinha uma visão popular e visava o interesse coletivo, o futuro da cidade" (M 1) • "Não, a gente não estava pensando individual. Estava pensando qual o melhor caminho para chegar num termo. Para o desenvolvimento geral do município." (S 2) • “ (Pensava) Em toda a população.” (M 2). • “[...] (Pensava) No coletivo.” (E 1). • “[...] um plano para a cidade. Não para si próprio.” (E 3). • “Interesse comum[...].” (S 2). • “Mais na população.” (E 2). • "Aquela lagoa, no loteamento novo, tava no plano, não é? (sobre uma lagoa de contenção de água pluvial construída)." (E 1) • "Tinha os que pensavam globalmente e tinham outros individualistas." (S 3) • “[...] Teve setores que analisaram mais a questão setorial deles, mas eu vi lá que tinham pessoas que tinham esta visão coletiva.” (E 5). • “[...] Entender, entendiam (as necessidades do outro), podiam querer não fazer.” (S 4)

	<ul style="list-style-type: none"> • “[...] estavam mais preocupados com o grupo deles. [...] aquela senhora lá do meio ambiente estava mais preocupada com o meio ambiente. [...].” (S 4)
Solidariedade	<ul style="list-style-type: none"> • "Teria que pensar no coletivo. O Plano Diretor não é feito só uma parte, é feito em conjunto. [...].” (S 4) • “[...] (Responsabilidade) Para o desenvolvimento geral [...].” (S 2) • “[...] não consegui visualizar isto não (interdependência entre os cidadãos e reconhecimento da responsabilidade pelo coletivo) [...].” (E 5). • “[...] tinha uma preocupação no todo.[...]” (S 4). • “Isto. Tem “(responsabilidade pelo coletivo). (E 2). • “Uma parte. [...] depende do que ele tava representando ali, [...] tinha os empresários pensavam mais no lucro. [...].” (S 3). • “[...] Houve um conjunto.” (E 2).
Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • "Eu penso que o grupo que elaborou este plano tinha uma visão popular e visava o interesse coletivo, o futuro da cidade. [...]" (M 1) • “[...] Imagine que daqui a tanto tempo o prefeito saia, entra outro, tira o SUS de lá.[...](S 2)
Esfera pública	<ul style="list-style-type: none"> • “[...] Era aberta a palavra, todos prestavam atenção, participavam, discutiam.” (E 5) • “[...]Isto não é meu interesse, não tem nada a ver comigo, quem tem que fazer isto são os políticos, não é? [...]" (S 3) • “[...] Faltou interesse político, não só das pessoas, das classes representativas. [...]" (S 2)
Democracia deliberativa	<ul style="list-style-type: none"> • “[...] Era aberta, a palavra, todos prestavam atenção, participavam, discutiam.” (E 5) • "Houve bastante debate." (E 2) • "Tinha uns que participavam porque a empresa mandou eles irem. Não estavam nem ai para o que era aquilo. Outros foram só por conta da merenda." (S 3) • "Que eu me lembro foi um amplo debate. O pessoal teve a oportunidade de opinar." (E 5)
Racionalidade	<ul style="list-style-type: none"> • "Teria que pensar no coletivo. O Plano Diretor não é feito só uma parte, é feito em conjunto. Preocupava, tinha gente que preocupava. Eu, pelo menos, preocupava com tudo. Aquele parque, por exemplo, que estava para ser feito. Eu preocupava com a segurança, pois até hoje eu faço parte do CONSEP [...]. Então tinha uma preocupação no todo. Eu ainda me lembro que você falou no meio ambiente, no lençol freático de Bambuí. Aquela menina lutou pelo parque que não saiu." (S 4) • “[...] lembro que tinha uns mais participativos e outros menos. Acho que o pessoal conversava muito sobre as questões gerais.” (E 5)
Dialogicidade/ Intersubjetividade	<ul style="list-style-type: none"> • "Discutia muito os problemas [...]. (E 3) • "Tivemos interação. Conversamos, debatemos muito. Cada um com um ponto de vista." (S 2)
Emancipação	<ul style="list-style-type: none"> • “[...] nós demos a opinião lá de ser implantada a APP municipal, e a gente estabeleceu estas áreas de preservação do município, [...]" (S 2)

	<ul style="list-style-type: none"> • "[...]Isto não é meu interesse, não tem nada a ver comigo, quem tem que fazer isto são os políticos, não é? [...]" (S 3). • "Até achei que ia ser cumprido o Plano Diretor. É que muda a gestão, muda o representante do município. Quando entra outro já vê com outros olhos." (S 2) • "O plano, eles engavetaram ele. A gente sabe que existe, mas está lá, adormecido." (S 2) • "Nós propomos, fomos atendidos em alguma coisa. Isto depende muito do setor público." (S 4)
--	---

Fonte: elaboração do autor, a partir dos resultados da pesquisa

De forma geral, quando se analisa as categorias teóricas principais para a Gestão Social, se vê um equilíbrio entre o Interesse Bem Compreendido, a Esfera Pública e a Emancipação considerando a fase de elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí-MG. Nota-se que o Interesse Bem Compreendido está um pouco acima da média, que caracteriza um critério muito bem atendido. Deve-se ponderar que esta pesquisa é feita com aqueles que participaram e não deve ser extrapolada para todo o conjunto da população do município.

É importante relatar, que de todas as políticas públicas municipais de Bambuí - MG, a elaboração do Plano Diretor Participativo foi, de longe, a que mais se teve a participação da sociedade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo de estudo das políticas públicas é muito extenso e inúmeras oportunidades de pesquisa estão à espera para serem trabalhadas.

Secchi (2010) orienta que o analista de políticas públicas pode realizar sua análise utilizando uma das tipologias já consolidadas na literatura o que denomina aplicação dedutiva ou pode construir sua própria tipologia, desenvolvimento indutivo. Assim o analista pode construir, revisar e reelaborar as variáveis que atendam ao objetivo de análise buscando que as mesmas tenham poucas categorias analíticas e com gradações/variações que sejam mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas.

Este trabalho, esta pesquisa, teve vários objetivos e intenta contribuir para verificar as possibilidades da Gestão Social, ao utilizar o Quadro de Análise, conforme sugestões de agenda de pesquisa constante na obra de Cançado, Pereira e Tenório (2015, p. 195).

Procurou-se entender como foi a elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí em termos da participação da Sociedade Civil, na perspectiva da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social. Os gráficos resultantes facilitam a identificação das falhas, dos pontos fracos. Isto possibilita informações aos interessados que desejam atuar conscientemente, como um ator, que compreende as fases do processo de construção de uma política pública, os detalhes próprios daquela política pública que deseja ajudar construir, e os passos necessários para que se possa construir esta política pública de forma participativa na perspectiva da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social, conhecendo os pontos fortes e fracos de uma elaboração anterior.

Sob um outro aspecto, as entrevistas foram momentos que serviram para despertar o interesse pela lei, com os entrevistados solicitando a cópia da mesma e em alguns casos falando em se mobilizar para iniciar o processo de revisão do Plano Diretor. Espera-se que isto possa contribuir para que ocorra mais participação, participação consciente e qualificada, uma revisão seguindo os preceitos da Gestão Social e da Cidadania Deliberativa.

Como proposta para novas pesquisas aponta-se um ponto que poderia ser analisado: se a Gestão Social não estaria muito localizada na parte inicial do **ciclo das políticas públicas**, parte da *formação de agenda, formação das alternativas, tomada de decisão*, ficando importantes fases alheias, como a *implementação, a avaliação e a formação da agenda de forma ampla*.

Espera-se, ainda, que este trabalho, sobre um plano diretor participativo de um pequeno município mineiro, brasileiro portanto, analisando-o como política pública estatal e

especialmente analisando-o sob a ótica da Cidadania Deliberativa e da Gestão Social, possa se juntar a outros e a partir disto, utilizando o raciocínio indutivo, como nos explica Laville e Dione (1999, p. 22), partindo de “particulares – ainda no plural – para o geral”, “construir novos conhecimentos” sobre esta e outras políticas públicas. O mais importante é que se possa avançar na melhoria das políticas públicas estatais buscando a melhoria da qualidade de vida de toda a população, bem como nas metodologias de análises especialmente quanto à Gestão Social.

Este trabalho de pesquisa, espera ser útil como fornecedor de informações de forma inteligível para os cidadãos que pretendam participar de processos participativos de elaboração de políticas públicas, trazendo em seu conteúdo critérios, características, categorias de análise relacionadas à Cidadania Deliberativa e a Gestão Social e trazendo ainda uma síntese avaliativa do processo que foi realizado, onde se aponta o que deu certo, o que não deu tão certo e aponta algumas sugestões.

Se verifica que muitas dos critérios e características da Cidadania Deliberativa, assim como características e categorias da Gestão Social podem sofrer influência direta dos organizadores, durante o processo de elaboração de uma política pública, no entanto vários precisam de tempo para amadurecer, para serem incorporados à sociedade. Desta forma ao se fazer uma análise de um processo de elaboração não se pode imputar diretamente o resultado, seja positivo ou seja negativo aos organizadores. Estudos neste sentido, de se definir o que se pode claramente cobrar dos organizadores são importantes para que a sociedade possa atuar neste sentido.

A cada pesquisa, a cada estudo que se faça com o intuito de analisar, pesquisar as políticas públicas, buscando cada vez mais o entendimento de como se dá o ciclo das políticas públicas e como se pode realmente caminhar, se avança para que se tenha uma democracia ampla. Como afirma Silveira, Cançado e Pinheiro (2014) "as dimensões da Gestão Social são mutuamente dependentes" e é importante que se tenha uma harmonia, uma equalização entre as mesmas, para que o resultado final seja uma "tomada de **decisão coletiva, sem coerção**, baseada na **inteligibilidade** da linguagem, na **dialogicidade** e no **entendimento esclarecido** como processo, na **transparência** como pressuposto e na **emancipação** enquanto fim último" (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697, grifos nossos). Muitas vezes, nestas pesquisas e estudos, mais dúvidas são apontadas, no entanto faz parte do caminho, parafraseando Cançado, Pereira e Tenório (2015 p. 196).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, p. 07-09, 2003.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.), **Políticas Públicas**, vol. II, Brasília: ENAP, pp. 91-110, 2006.

BAMBUÍ. Lei Municipal nº 1.992, de 07/11/2007. **Plano Diretor do Município de Bambuí**. Bambuí, 2007.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Rubem Araújo e BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. (Orgs.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: 2011. p. 138 – 164. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/10/LivroCompleto-versao-online.pdf>>. Acesso: em 28 de jan. de 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011. Tradução de Luís A. Reto e Augusto Pinheiro. 1ed.

BAZOLLI, João Aparecido. **A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana**. Revista Esmat. Palmas, Ano 4, nº 4, p. 157 a 178 - jan/dez 2012.

_____. **A judicialização das política urbanas**. RIDB, Ano 2 (2013), nº 13, 14693-14720. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/>>. Acesso em: 15 ago 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 9. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. 173 p.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 de jan. 2012a.

_____. **Estatuto da cidade**: Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 28 de jan. 2012b.

_____. IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2008 – MUNIC**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2011.

_____. IBGE. **Censo Demográfico 2010 - Notas Metodológicas**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2012c.

_____. **Medida Provisória nº. 2.220** de 04/09/2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 28 de jan. 2012.

_____. Ministério das Cidades. **Planejamento Territorial e Plano Diretor Participativo: Implementando o Estatuto da Cidade**. [S.I: s.n.] 2003. 1 CD-ROM.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: [s. n.], 2005a. 92 p.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local & participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão**. São Paulo: Cortez, 2000.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras (UFLA), 2011.

_____. Para uma Análise da Participação e da Democracia: “Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise” – elementos teóricos e empíricos. **Revista Desenvolvimento em questão**. v. 10, n. 21, p. 259-266, set/dez de 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/357/299>>. Acesso em 14 abr. 2015.

CANÇADO, Airton Cardoso; RIGO, Ariádne Scalfoni. Fundamentos Teóricos da Gestão Social: aprofundando a discussão. In FERREIRA, Marco Aurélio Marques (org.) **Administração pública, economia solidária e gestão social: limites desafios e possibilidades**. Viçosa: UFV, 2013. 299 p., p.54-82.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011. p.681–703. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n3/a02v9n3.pdf>>. 2002 c. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. 2. Ed. Curitiba: CRV, 2015. 218 p.

CARVALHO, J. Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002 a. p. 9-15.

_____. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002 b. p. 279-301.

DAGNINO, R. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. 2002 c. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a>>. Acesso em: 20 out. 2011.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

_____. **Understanding Public Policy**. 10. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 2001.

EASTON, David. **Political system**: An inquiry into the state of political science(the). New York: A A Knopf, 1965. 320 p

ETZIONI, Emitai. Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Editora Universidade de Brasília, 2010a. p. 219-232.

_____. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Editora Universidade de Brasília, 2010b. p. 233-257.

FABRÍCIO, Edmar Pereira. **Plano Diretor**. In: PAULA, Alexandre Sturion de (Org.). Estatuto da cidade e o plano diretor municipal: teoria e modelos de legislação urbanística. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007, p. 27 - 34.

FREITAS, Alan Ferreira, FREITAS, Alair Ferreira e FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão social como projeto político e prática discursiva**. In: VI Encontro da Administração Pública e Governança, Belo Horizonte, 2014.

Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=6&cod_edicao_subsecao=1106&cod_evento_edicao=74&cod_edicao_trabalho=17939>. Acesso em 27.mar.2015.

GHIZONI, Liliam Deisy. Análise de Conteúdo. [S.l.], fev. 2016. Material de aula, ministrada pela Professora Dra. Liliam Deisy Ghizoni, da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

GODOY, Arilda S., Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades, In **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, Mar./Abr. 1995a, p. 57 - 63.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Pesquisa qualitativa.- tipos fundamentais, In **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3, Mai./Jun. 1995b, p. 20 - 29. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901995000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 mar. 2015

HALL, Richard. **Organizações**: estrutura e processos. Wilma Ribeiro (trad.). Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1982

HEIDEMANN, Francisco G. . Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.

LARCHER, Marta Alves. **A obrigatoriedade dos municípios em editar seus planos diretores**. 2007. Disponível em:

<<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&sqi=2&ved=0CGsQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.mp.mg.gov.br%2Fportal%2Fpublic%2Finterno%2Farquivo%2Fid%2F4331&ei=bj-CT6HBHcjf0QHy4ayICA&usg=AFQjCNEum6OWxDHXShv7Q9TNFaw7JFsddw&sig2=0hWyyyg7W4W88zlS4X2F7A>>. Acesso em 12 jan. 2012.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 340 p.

LIMA, Waner G. **Política Pública: discussão de conceitos**. Interface, Edição nº 5, Out./ 2012.

Disponível em: <<http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/370/260>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: UnB, 1981. 124 p.

MATTOS, Rubem Araújo e BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Caminhos para Análises de Políticas de Saúde. In: MATTOS, Rubem Araújo e BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. (Orgs.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: 2011. p. 7 – 18. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/10/LivroCompleto-versao-online.pdf>>. Acesso: em 28 de jan. de 2012.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa - características, uso e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, nº 3, 2º sem./1996. Disponível em: <http://www.dcoms.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2015.

PERES JR., Miguel Rivera; PEREIRA, José Roberto. **Abordagens Teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratórias**. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, Pará, 2013. Anais...Belém: VII ENAPEGS, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/9079>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2010. 130 p.: il.

REGONINI, G. **Capire le politiche pubbliche**. Bologna: Il Mulino, 2001. Disponível em: <<http://www.politichepubbliche.org/base/capirelepolitiche.html>>. Acesso em: 13 nov. 2011.

ROEDEL, Daniel. Editorial – **Cidadania e desenvolvimento local**. Revista Mosaico, Ed n.1, Ano I. FGV, março de 2009. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/mosaico/?q=resenha/cidadania-e-desenvolvimento-local>>. Acesso em 10 abr. 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.

_____. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política**: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, Paul A.. Political Science and Public Policy. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy**: The Essential Readings. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 2, p. 10-15.

SALISBURY, Robert H.. The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy**: The Essential Readings. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 5, p. 34-37.

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Ed. Universitária de Direito, 2006. 272 p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. A. dos; SILVA, Renata H.; SANT'ANA, Marcel C. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves e MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ: 2011. 295 p.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.), **Políticas Públicas**, vol. I, Brasília: ENAP, 2006, pp. 21-42.

SCHWEIGERT, Roberto. **Plano diretor e sustentabilidade ambiental da cidade**. São Paulo, 2006. 144 f. : il.. Dissertação Mestrado

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor**: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008. 181 p.

SILVEIRA, Thiago Sousa; CANÇADO, Airton Cardoso e PINHEIRO, Lauro Santos. A Participação no Conselho Municipal de Saúde de Imperatriz-MA na perspectiva da Gestão Social e da Cidadania Deliberativa. **AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**. Amazon, Organizations and Sustainability. v. 3 , n.1, jan./jun. 2014 , p. 45-60. ISSN online: 2238-8893. Disponível em: <<http://www.unama.br/seer/index.php/aos/article/view/147>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

SIMAN, Angela Maria. **Políticas Públicas**: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. 2005. 349 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2005.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Maria Barbosa Macedo. **Manual para apresentação do trabalho Acadêmico e Técnico-Científico**. Brasília: Edições Câmara, 2009. 128 p.

STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro e FARIA, Teresa Cristina de Almeida. **Uma avaliação da aplicação de Planos Diretores em Minas Gerais, Brasil**. 2011. Disponível em <[http://aup.org.pt/microsites/congresso/pdf/artigo%20\(11\).pdf](http://aup.org.pt/microsites/congresso/pdf/artigo%20(11).pdf)>. Acesso 20 jan 2012.

SUBIRATS, Joan. Definicion del problema. Relevancia pública y formacion de la agenda de actuacion de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.) **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.

_____. Prefácio. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 7-12.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Working paper, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2012.

TENÓRIO, F. G. (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Volume 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 264 p.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros.

THEODOULOU, Stella Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M.. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. In: **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42. n. 3, p. 529-550.maio-jun, 2008.

VATICANO. **Compêndio do Catecismo da Igreja Católica**. 2005. Disponível em: <<http://www.pastoralis.com.br/>>. Acesso em 25 jan. 2012.

VILLELA, Lamounier Erthal. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p.35-46.

VILLAÇA, F. **Dilemas do plano diretor**. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam, 1999. Edição especial.

_____. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 15 ago 2015.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo, Nobel, 2012. 295 p.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA CIDADANIA DELIBERATIVA

Roteiro para entrevista sobre Cidadania

A seguir algumas perguntas. O(a) senhor(a), por favor, me responda inicialmente com SIM ou NÃO ou NÃO SEI. Em seguida para o caso do SIM vou lhe perguntar se foi MUITA, POUCA, ou NEM MUITA E NEM POUCA.

- 1) Houve a utilização adequada dos meios de comunicação, para a mobilização dos potenciais participantes?
- 2) Houve diversidade, clareza e utilidade da informação dada aos participantes?
- 3) Houve espaço para a participação de diferentes setores?
- 4) Houve a oportunidade para o compartilhamento da liderança?
- 5) Houve um ou mais órgãos encarregados de fazer o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa?
- 6) Houve interação com outros sistemas participativos já existentes na região?
- 7) Houve chance igual a todos de participar na tomada de decisão?
- 8) Os participantes concordavam com a metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico?
- 9) Houve valorização por parte do povo sobre a relevância da participação?
- 10) Houve a participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo?
- 11) Havia pouca experiências dos participantes em processos democráticos de participação?
- 12) Foi adequada a escolha dos representantes?
- 13) Os participantes valorizavam o processo participativo, pelo que falavam?
- 14) Houve participação no acompanhamento da implantação e na avaliação do plano?
- 15) Houve compatibilidade entre a iniciativa das proposições e o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas?
- 16) A administração, a Prefeitura, a Câmara podem interferir muito na implantação do planejado?
- 17) Houve uma condução descentralizadora do processo de deliberação?
- 18) Houve instituições, normas e procedimentos que permitiram o exercício da vontade

política individual ou coletiva?

19) Os objetivos foram alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados?

20) Houve satisfação com os resultados alcançados na elaboração?

APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA GESTÃO SOCIAL

INTERESSE BEM COMPREENDIDO

O Sr (a). acredita que os participantes procuravam soluções pensando no todo, em toda a população, ou pensando mais na sua individualidade, ou mesmo no seu grupo?

Os participantes consideraram que existe uma interdependência entre os cidadãos e reconheciam a responsabilidade pelo coletivo?

Houve uma interação entre os participantes para que pudessem entender as demandas de cada um?

ESFERA PUBLICA

Houve ampla divulgação da realização do Plano Diretor?

O modo, o local, o momento, onde foram realizadas as reuniões foram adequados para atingir toda a população?

Sr(a). considera que as informações que foram repassadas foram suficientes para o entendimento da população?

DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Houve condições para que os participantes conhecessem as opiniões dos outros?

Todos tinham direito a se expressar e a votar?

Os participantes tinha conhecimento das políticas públicas que poderiam ser propostas e quais as consequências?

Foi possível incluir no debate questões de planejamento?

DIALOGICIDADE

Houve a oportunidade de expressar e os participantes souberam ouvir?

INTERSUBJETIVIDADE

Os participantes entendiam as necessidades dos outros?

RACIONALIDADE

Houve ao mesmo tempo a busca para o atendimento das necessidades próprias sem se esquecer do grupo, do todo, dos interesses dos mesmos?

EMANCIPAÇÃO

Ao participar do processo de elaboração do PDP, o(a) senhor(a) se sentiu como efetivamente com poder para propor medidas que poderiam ser aceitas?

E os outros participantes, o que o(a) senhor(a) pensa?

APÊNDICE C – CONVITE PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA E ESCLARECIMENTOS E

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

CONVITE PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA E ESCLARECIMENTOS

Convidamos-lhe para participar de uma pesquisa sobre a realização do Plano Diretor Participativo de Bambuí, realizado nos anos de 2006 e 2007, que será parte da dissertação “**A GESTÃO SOCIAL E A POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ – MG**”, a ser apresentada à Universidade Federal do Tocantins, em cumprimento às exigências do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional para obtenção de grau de Mestre em Desenvolvimento Regional, do acadêmico-pesquisador Waner Gonçalves Lima.

pesquisa será desenvolvida sob a orientação Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado e coorientação do Prof. Dr. João Aparecido Bazolli e tem como objetivo geral avaliar o Plano Diretor Participativo de Bambuí sob a ótica da Gestão Social. Este trabalho pretende, ainda, contribuir para o aumento do conhecimento sobre política pública Plano Diretor Participativo.

Sua participação é voluntária e se dará através de uma entrevista de aproximadamente vinte minutos, que será gravada. Se em qualquer fase da mesma se sentir constrangido, ou por qualquer outro motivo não quiser mais participar, poderá retirar seu consentimento, sem penalização ou prejuízos.

O participante tem a garantia de sigilo quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa, assegurando-lhe absoluta privacidade. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.

O(a) Sr(a). não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração.

Para informações, esclarecimentos ou dúvidas sobre a pesquisa, em qualquer fase do estudo, o(a) Sr(a). poderá entrar em contato com o pesquisador no endereço em Bambuí-MG: Rua João Paim, nº 135, bairro Sagrado Coração de Jesus, Bambuí – MG, Telefone: 63-9999-6433. E-mail: wanerglima@gmail.com.

Caso queira poderá entrar em contato com a orientador da pesquisa Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado pelo telefone: (63) 3232-8301 ou e-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br. Reclamações e/ou insatisfações relacionadas à participação na pesquisa poderão ser comunicadas à Secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa, na Universidade Federal do Tocantins, Avenida NS 15, 109 Norte, Plano Diretor Norte, Palmas-TO, Brasil, CEP: 77001-090, prédio do almoxarifado, contato: (63) 3232-8023 em dia e horário comercial e será mantido o anonimato.

Este termo de consentimento será guardado pelo pesquisador e, em nenhuma circunstância, ele será dado a conhecer a outra pessoa.

Bambuí MG, 21 de dezembro de 2015.

Waner Gonçalves Lima
Acadêmico – Pesquisador Responsável

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu,

_____, RG

_____, fui convidado a participar da pesquisa para elaboração da dissertação “**A GESTÃO SOCIAL E A POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BAMBUÍ – MG**”, pois o pesquisador precisa da minha colaboração, sendo que fui devidamente esclarecido, nos termos do convite constante neste documento, ciente que posso receber os resultados da pesquisa quando forem publicados, sabendo que não receberei nenhum tipo de compensação financeira, nem arcarei com nenhum gasto pela minha participação neste estudo, e que posso desistir de participar quando quiser, **declaro que consinto em participar voluntariamente desta pesquisa.**

Este documento será assinado em duas vias, sendo que uma via ficará comigo e outra com o pesquisador.

BambuÍ MG, _____ de _____ de 201__.

Assinatura do participante

APÊNDICE D – DIMENSÃO DE CONTEÚDO - TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1 Tipologia de Lowi

Segundo Secchi (2010) enquanto a ciência política tradicional sempre encarou as *policies* como um resultado das dinâmicas de enfrentamento, disputa de poder e resolução de interesses entre os atores (*politics*), Theodore J. Lowi propôs uma reviravolta afirmando que as políticas públicas determinam a dinâmica política. Ainda de acordo com Secchi (2010) o elemento mais básico de uma análise de políticas públicas passou a ser a verificação do tipo de política pública que se está analisando e que tanto a concepção da escola tradicional, quanto a concepção de Lowi são válidas e não excludentes. Lowi⁶² (1964, p. 689) *apud* Secchi (2010, p. 17) informa que a sua tipologia baseia-se no critério de “impacto esperado na sociedade”

Para Theodore Lowi⁶³, citado também por Souza (2006, p. 28) a política pública pode assumir quatro formatos:

O primeiro é o das **políticas distributivas**, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das **políticas regulatórias**, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das **políticas redistributivas**, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das **políticas constitutivas**, que lidam com procedimentos. (SOUZA, 2006, p. 28). (Negrito nosso).

Secchi (2010) alerta que as fronteiras que separam os quatro tipos de políticas caracterizados por Lowi não são facilmente visualizáveis e que muitas vezes as políticas públicas podem agregar características de dois ou mais tipos.

2 Tipologia de Wilson

⁶² LOWI, Theodore J.. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16: 677-715. 1964

⁶³ Idem nota anterior.
LOWI, Theodor. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.

James Quinn Wilson formulou sua tipologia de conteúdo adotando o critério da distribuição dos custos e benefícios na sociedade, corroborando e complementando a tipologia de Lowi, de acordo com Secchi (2010, p. 19).

Quadro 5: Tipologia de políticas públicas de Wilson

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

Fonte: Wilson⁶⁴, 1983, *apud* Secchi (2010, p. 19).

Toda política que possui custos concentrados certamente vai receber uma resistência maior à sua implantação do que uma com os custos distribuídos. Em contrapartida toda política que tiver benefícios concentrados vai receber dos beneficiários um amplo apoio, que normalmente não acontece com tanta ênfase quando os benefícios são distribuídos. Secchi (2010) nos diz que as políticas de tipo clientelista e de grupos de interesses se equivalem às políticas distributivas e redistributivas de Lowi e as políticas majoritárias são as mais numerosas, tais como serviços públicos de saúde, educação, segurança etc.

Para Olson (1999)⁶⁵ *apud* Secchi (2010), as políticas empreendedoras enfrentam uma dificuldade real, que é a organização de interesses coletivos como beneficiários, contrários a interesses concentrados arcando com os custos.

3 Tipologia de Murray Edelman

De acordo com Theodoulou (1995, p. 7), a tipologia de Murray Edelman, encara a política como sendo **material** ou **simbólica**.

Políticas materiais fornecem recursos tangíveis ou poder substancial para os seus beneficiários, e elas também podem impor custos sobre aqueles que podem ser

⁶⁴ Wilson, J. Q. **American government: institutions and policies**. Lexington MA, DC: Heath & Co., 1983.

⁶⁵ Olson, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

adversamente afetados. Por outro lado, as políticas simbólicas proporcionam pouco impacto material sobre os indivíduos e nem vantagens reais tangíveis ou desvantagens. Em vez disso, elas apelam para os valores mantidos em comum pelos indivíduos na sociedade, valores que poderiam incluir a justiça social, igualdade e patriotismo. Políticas simbólicas podem ser usadas para desviar a atenção pública ou para satisfazer a demanda do público quando não são fornecidos benefícios substanciais. (THEODOULOU 1995, p. 7). (Tradução nossa).

4 Tipologia de Gormley

O esquema analítico de Gormley parte do cruzamento de duas variáveis a complexidade e a saliência (capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral). Segundo Gormley (1986, p. 598)⁶⁶ *apud* Secchi (2010, p. 20), “um assunto é saliente quando ‘afeta um grande número de pessoas de modo significativo’ e é complexo quando ‘levanta questões fatuais que não podem ser respondidas por generalistas ou amadores’”.

Quadro 6 - Tipologia de políticas públicas de Gormley

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala operatória (<i>operating room politics</i>)	Política de audiência (<i>hearing room politics</i>)
	Baixa	Política de sala de reuniões (<i>board room politics</i>)	Política de baixo calão (<i>street level politics</i>)

Fonte: Adaptado de Gormley (1986)⁶⁷, *apud* Secchi (2010, p. 20).

Secchi (2010, p. 20 e 21) apropriadamente descreve e exemplifica a tipologia de Gormley:

O grupo da **política de audiência** entram as políticas públicas que são de simples elaboração do ponto de vista estrutural, mas que tendem a atrair grande atenção das pessoas – e por consequência dos partidos – e da mídia, como políticas de cotas raciais, regulamentação sobre o aborto, regulamentação da prostituição etc.

No grupo da **política de baixo calão** (*street level policy*) estão rotinas administrativas para os agentes públicos, regulações quanto à prestação de informações dos cidadãos e empresas para o Fisco etc. São chamadas “baixo calão” devido à simplicidade de sua elaboração e porque não atraem grande atenção popular.

O grupo da **política de sala de reuniões** é exemplificado por pacotes de reforma administrativa, regras para o setor bancário, regulação de especificações técnicas para o setor de construção civil, regulação da competição de empresas prestadoras de serviço telefônico, energético etc. Nesse grupo, existe uma baixa capacidade de atrair a atenção da coletividade, e o conhecimento técnico é necessário para formatar

⁶⁶ GORMLEY Jr., W. T. Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity*, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.

⁶⁷ Idem anterior

os contornos da política pública.

No grupo da **política de sala operatória** estão os exemplos das regulações sobre organismos geneticamente modificados, regulamentação sobre qualidade da água e do ar, licenciamento de medicamentos etc. São tecnicamente muito densas e têm apelo popular. (SECCHI, 2010, p. 20 e 21) (negrito adicionado)

Segundo Gormley (1986) citado por Secchi (2010, p. 21), “se um analista é capaz de categorizar de maneira apropriada uma política pública nesse esquema, também é possível prever o comportamento de **políticos, burocratas**, cidadãos, meios de comunicação, bem como é possível prever mecanismos de decisão e patologias do processo decisório que podem emergir”.

5 Tipologia de Gustafsson

Segundo Secchi (2010, p. 21), a tipologia proposta por Gustafsson “tem como critério de distinção o conhecimento e a intenção do *policymaker*”.

Quadro 7 - Tipologia de políticas públicas de Gustafsson

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	Indisponível	Pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: Secchi (2010, p. 21).

As **políticas públicas reais** são aquelas que incorporam a intenção de resolver um **problema público** com o conhecimento para resolvê-lo. Estas são as políticas públicas ideais, e os *policymakers* geralmente clamam que suas políticas públicas pertencem a essa categoria.

As **políticas simbólicas** (*symbolic policies*) são aquelas em que os *policymakers* até possuem condições de elaborá-la, mas intimamente não demonstram grande interesse em colocá-las em prática.

As **pseudopolíticas** são aquelas em que o *policymaker* até tem interesse e gostaria de ver sua política funcionando, mas não possui conhecimento para estruturá-la adequadamente.

A **política sem sentido** é aquela elaborada sem conhecimento específico sobre o problema ou sem alternativas de solução para o problema, além de ser vazia de intenções políticas genuínas. Uma política sem sentido é uma solução a um problema que reúne incompetência com o cinismo dos *polymakers*. (SECCHI, 2010, p. 22) (negrito adicionado)

Gustafsson, de acordo com Secchi (2010, p. 22) “admite que a sua tipologia seja um ideal-tipo, bastante útil para **análise**, mas com limitações práticas”.

6 Tipologia de James Anderson

Outra forma de distinguir as políticas públicas de acordo com os seus conteúdos é a James Anderson, cita Theodoulou (1995). Em sua tipologia James Anderson argumenta que as políticas também podem ser classificadas como substantivas ou processuais. Políticas substantivas são as que o governo pretende fazer (planos reais de ação), e elas proporcionam indivíduos com vantagens ou desvantagens, custos e benefícios. Em contraste, as políticas processuais determinam como algo será feito ou quem irá fazê-lo.

7 Tipologia de Bozeman e Pandey

Outra forma de distinguir as políticas públicas de acordo com os seus conteúdos é a distinção entre conteúdo técnico e conteúdo político, segundo Bozeman e Pandey (2004)⁶⁸

Políticas públicas de conteúdo essencialmente político são aquelas que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de objetivos e no ordenamento de objetivos e, de alguma forma, ganhadores e perdedores da política pública são identificáveis antes da **implementação**.

Políticas públicas de conteúdo técnico apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e ao ordenamento dos objetivos, embora possam aparecer conflitos com relação aos métodos. (SECCHI, 2010, p. 23) (negrito nosso).

⁶⁸ BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 5553-565, 2004.

