



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

Plano Diretor Participativo de Bambuí-MG: Uma Análise de sua Elaboração sob a Ótica da Cidadania Deliberativa

Waner Gonçalves Lima *

Airton Cardoso Cançado **

* Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins – UFT.

**Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras – UFLA, Coordenador do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins – GESPOL/UFT.

Este artigo apresenta estudo que analisou a participação no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí – MG, a partir das categorias da Cidadania Deliberativa e seus critérios de análise. Os resultados desta pesquisa, indicam que houve nível moderado de participação e mostra o nível de atendimento de cada um dos critérios da Cidadania Deliberativa, com o apontamento de possíveis causas, o que contribui para o debate visando a realização de Planos Diretores Participativos e suas revisões com a efetiva participação da sociedade, do mercado e do governo, buscando o atendimento amplo dos critérios

Palavras chave: Plano Diretor Participativo, Política pública, Cidadania deliberativa.

This article presents study that analyzed the participation in the preparation of Participative Master Plan which Bambuí - MG, from categories of Deliberative Citizenship and their analysis criteria. The results of this research indicate that there was moderate level of participation and shows the level of fulfillment of each of the Deliberative Citizenship criteria, with the appointment of possible causes, contributing to the debate aimed at the realization of Participative Master Plans and their revisions with the effective participation of society, the market and the government, seeking the comprehensive care of the criteria.

Keywords: Participative Master Plan, Public policy, Deliberative citizenship.

Este artículo presenta un estudio que analizó la participación en el proceso de elaboración del Plan Director Participativo de Bambuí - MG, a partir de las categorías de la Ciudadanía Deliberativa y sus criterios de análisis. Los resultados de esta investigación, indican que hubo un nivel moderado de participación y muestra el nivel de atención de cada uno de los criterios de la Ciudadanía Deliberativa, con el apunte de posibles causas, lo que contribuye al debate para la realización de Planes Directores Participativos y sus revisiones con la efectiva participación de la sociedad, del mercado y del gobierno, buscando la atención amplia de los criterios.

Palabras clave: Plan Director Participativo, Política pública, Ciudadanía deliberativa.

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 (2002a). 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.

É necessário estudar sob os diversos aspectos as políticas públicas estatais, denominação proposta por Lima (2012), políticas que tem como ator protagonista o Estado, 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. Neste artigo este aspecto será abordado apenas de passagem, sendo o objetivo principal a análise do atendimento dos critérios da Cidadania Deliberativa.

Ham e Hill (1993 como citado em Dagnino, 2002b) 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. O estudo ora apresentado tem abordagem *analysis of policy*.

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 (1988) (CF/88, 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 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 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 Diário Oficial da União (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.

Ao se considerar que inúmeros planos diretores foram realizados em todo o país, e especialmente denominados participativos na busca pela gestão democrática legalmente proposta e considerando que é necessário avaliar a implementação desta proposta, levantam-se as questões específicas com relação ao PDP de Bambuí-MG, como forma de contribuição: como foi a elaboração em termos participativos?; e o que foi realizado de maneira satisfatória e o que precisa ser melhorado? Pretende-se avaliar a qualidade da participação sob a perspectiva da Cidadania Deliberativa, procurando verificar o quanto o processo de elaboração do PDP de Bambuí – MG avançou dentro de uma proposta de um Estado mais democrático e permeável.

O momento é extremamente oportuno, pois se aproxima a revisão legal do PDP de Bambuí-MG, Lei nº 1.992, de 7 de novembro de 2007, como deverá acontecer com centenas de outros, para atender ao 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.

Neste estudo esta participação será considerada a partir da perspectiva da Cidadania Deliberativa abordando os conceitos de cidadania e participação deliberativa em uma análise sob a elaboração 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).

2. Referencial teórico

2.1 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 (2002 como citado em 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.

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.

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).

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

2.1.1 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.

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).

2.1.2 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 & Thoenig, 1991; Howlett & 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.

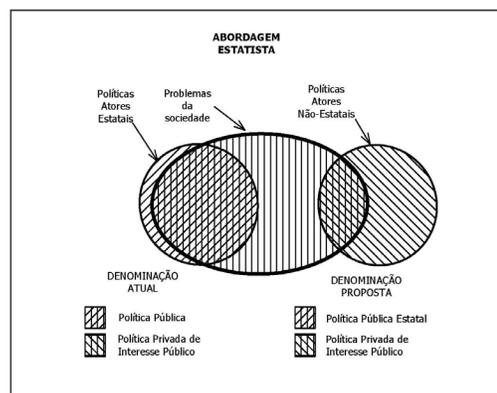
Rua (2009) afirma que no caso de uma ação por parte da sociedade para tratar de um problema público, por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho”, tem-se uma ação privada de interesse público. Diferentemente para ela, o Programa Bolsa Família é parte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

2.1.3 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.

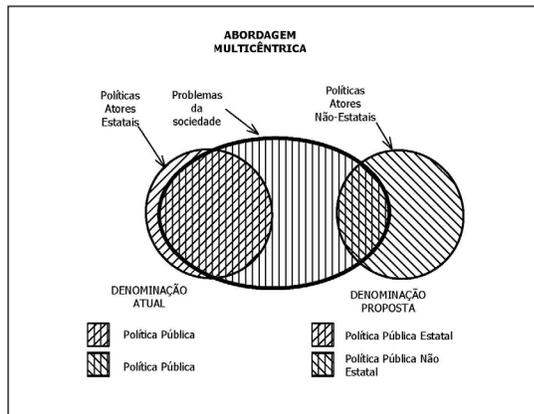
A abordagem multicêntrica, segundo Secchi (2010, p. 2), considera “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (Dror, 1971; Kooiman, 1993; 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 Questão urbana no Brasil

2.2.1 Estatuto da cidade

O Movimento pela Reforma Urbana, da década de 1960, rearticulado no processo de elaboração da Constituição, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte 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).

O Capítulo da Política Urbana da CF de 1988 necessitava para a sua devida aplicação de uma Lei Complementar. Houve a apresentação de vários Projetos de Lei (PL) na Câmara Federal, como exemplo: PL 2587/1989; PL 2937/1989; PL 4004/1989; PL 4019/1989; PL 4310/1989; que foram apensados ao PL nº 2.191/89, que posteriormente foi apensado ao PL 5.788/90; que era originalmente o PL 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 ano. 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 da Cidade, em seu artigo número quarenta (40), define que o principal instrumento da política de desenvolvimento e 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.

2.2.2 Plano Diretor

O texto constitucional da CF de 1988, 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, Silva e Sant’ana (2011). Em seu artigo nº 30, a CF de 1988, 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”.

Segundo Santos, 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.”

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.

2.3 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 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.

2.3.1 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.

3 Metodologia

3.1 Tipo de pesquisa

Iniciou-se o trabalho com uma pesquisa documental sobre políticas públicas, e plano diretor participativo, cidadania. 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, como citado em 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. Será utilizado o

método de interpretação de dados Análise de Conteúdo proposto por Bardin (2011).

3.2 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.

3.3 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.

3.4 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).

3.5 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 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. 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 aos critérios da Cidadania Deliberativa. Fez-se a avaliação utilizando-se a gradação proposta com relação a atendimento do critério. 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 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. Na seção seguinte será apresentado o município de Bambuí/MG.

4. O município de Bambuí

4.1 Municípios

De acordo com o artigo nº 18, da Constituição de 1988, “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.

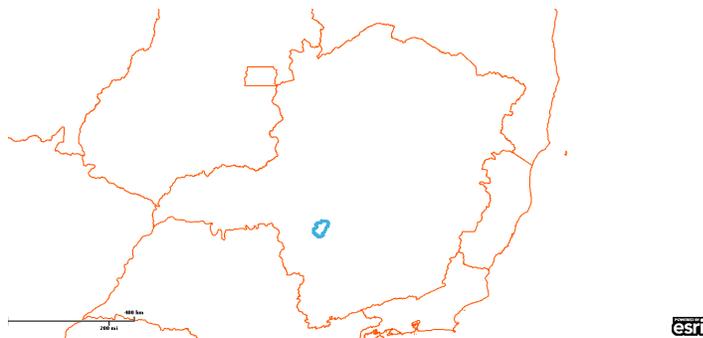
4.2 O município de Bambuí - MG

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.

O município tem uma população de 22.734 habitantes, e com estimativa para 2015 de 23.850 habitantes estimativa do IBGE, sendo considerado por este como um município de porte médio, 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 2010. Segundo Bambuí (2009, p. 6), “Bambuí caracteriza-se por um quadro de vulnerabilidade social expressivo”.

A atividade predominante em termos de Produto Interno Bruto (PIB) 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.

Figura 3 - Localização de Bambuí no estado de Minas Gerais.



Fonte: Fonte: elaborado pelo autor a partir do site do IBGE (<http://mapasinterativos.ibge.gov.br/sigibge/#idmap=DivisaoPoliticoAdministrativa2013>, recuperado em 15, maio, 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).

5 Análises, discussões e resultados

5.1 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 cidade, 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 DOU, somente entrou em vigor no dia 09 de outubro de 2006. Assim o prazo para elaboração terminaria em 09 de outubro de 2006. 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.

Foram realizadas algumas ações 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 PDP 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.

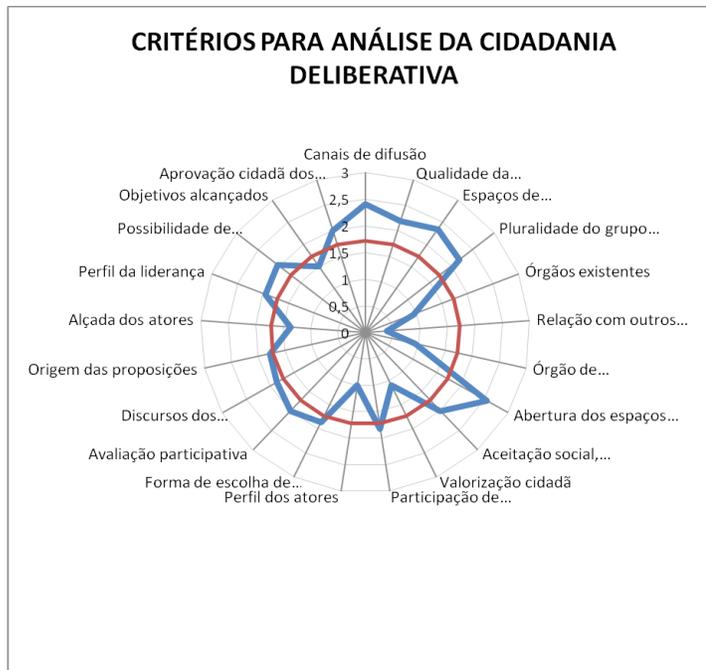
5.2 O Plano Diretor Participativo de Bambuí – MG uma análise na perspectiva da Cidadania Deliberativa

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**.

5.2.1 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 com 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 4 - Critérios para análise da Cidadania Deliberativa



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

Tabela 1
Categoria Processo de Discussão e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria 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.

Média: 1,6

Critérios	Média	Relação com a média
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 evitando a duplicação das estruturas.	0,9	↓
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	↓

Tabela 2
Categoria Inclusão e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.

Média: 1,9

Critérios	Média	Relação com a média
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	↓

Tabela 3
Categoria Pluralismo e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria 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

Critérios	Média	Relação com a média
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	↓

Tabela 4
Categoria Igualdade Participativa e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria Igualdade Participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas .

Média: 1,9

Critérios	Média	Relação com a média
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	↑

Tabela 5
Categoria Autonomia e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.

Média: 1,8

Critérios	Média	Relação com a média
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	↑

Tabela 6
Categoria Bem Comum e seus critérios - resultados da pesquisa.

Categoria Bem Comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.

Média: 1,8

Critérios	Média	Relação com a média
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	↑

5.2.1.1 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 Bambuú, 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 ligadas 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 Bambuú.

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 ocorre 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.

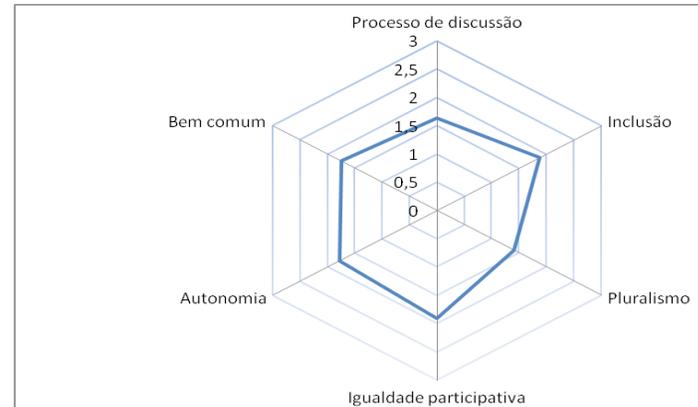
Finalmente a **Aprovação cidadã dos resultados** foi positiva, indicando que em geral todos gostaram de participar (processo participativo) e gostaram do resultado final (o projeto de lei), não considerando neste trabalho a questão da aprovação da lei na Câmara e nem a implantação.

5.2.2 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 5 - Categorias da Cidadania Deliberativa



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

5.2.2.1 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 atores importantes da sociedade civil organizada, pois: “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).

6 Considerações finais

Procurou-se entender como foi a elaboração do Plano Diretor Participativo de Bambuí em termos da participação da Sociedade Civil, na perspectiva da Cidadania. 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, 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 Cidadania Deliberativa.

Se verifica que muitas dos critérios e características da Cidadania Deliberativa 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.

Este momento que antecede inúmeras revisões de planos diretores pode ser ideal para pesquisas do tipo *analysis for policy*, que possam avaliar a implantação dos planos, subsidiando todo o processo de revisão.

Referências

- Bardin, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011. Tradução de Reto, L. A. & Pinheiro, A. 1ed.
- Bazolli, J. A.. 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. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Ano 2 (2013), nº 13, 14693-14720. Recuperado em 15, agosto, 2015, de <http://www.idb-fdul.com/>.
- Bobbio, N. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. 9. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. 173 p.
- Cançado, A. C. 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. Recuperado em 14, abril, 2015, de <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/357/299>.
- Cançado, A. C.; Tenório, F. G.; & Pereira, J. R. *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.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. Recuperado em 28, janeiro, 2012, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Dagnino, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p. 9-15.
- Dagnino, R. *Metodologia de Análise de Políticas Públicas*. 2002b. Recuperado em 20, outubro, 2011, de <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a>.
- Dye, T. R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.
- Ghizoni, L. D. *Análise de Conteúdo*. [S.l.], fev. 2016. Material de aula, ministrada pela Professora Ghizoni, L. D., da Universidade Federal do Tocantins (UFT).
- Godoy, A. S., Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades, In *Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.2, Mar./Abr. 1995a, p. 57 - 63. Recuperado em 13, março, 2015, de <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>.
- _____. Pesquisa qualitativa.- tipos fundamentais, In *Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.3, Mai./Jun. 1995b, p. 20 – 29. Recuperado em 13, março, 2015, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901995000300004&script=sci_arttext.
- Heidemann, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2008). *Perfil dos Municípios Brasileiros – 2008*. Recuperado em 23, janeiro, 2011, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>.
- _____. (2010) *Censo Demográfico 2010 - Notas Metodológicas*. Recuperado em 22, janeiro, 2012, de <http://www.ibge.gov.br>.
- Lei Municipal nº 1.992, de 07/11/2007*. Plano Diretor do Município de Bambuí-MG. Bambuí, 2007.
- Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Recuperado em 28, janeiro, 2012, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.
- Lima, W. G. *Política Pública: discussão de conceitos*. Interface, Edição nº 5, Out./2012. Recuperado em 15, março, 2014, de <http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/370/260>.
- Mattos, R. A. & Baptista, T. W. de F. Caminhos para Análises de Políticas de Saúde. In: Mattos, R. A. & Baptista, T. W. de F. (Orgs.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Rio de Janeiro: 2011. p. 7 – 18. Recuperado em 28, janeiro, 2012, de <http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/10/LivroCompleto-versao-online.pdf>.
- Medida Provisória nº. 2.220*. (2001). 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.. Recuperado em 28, janeiro, 2012, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm.

- Ministério das Cidades. (2003). *Planejamento Territorial e Plano Diretor Participativo: Implementando o Estatuto da Cidade*. [S.I: s.n.] 2003. 1 CD-ROM.
- _____. (2005). *Plano Diretor Participativo*. Brasília: [s. n.], 2005a. 92 p.
- Neves, J. L. Pesquisa qualitativa - características, uso e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v.1, nº 3, 2º sem./1996. Recuperado em 13, março, 2015, de http://www.dcoms.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf.
- Pinheiro, O. M. *Plano diretor e gestão urbana*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2010. 130 p.: il.
- Regonini, G. *Capire le politiche pubbliche*. Bologna: II Mulino, 2001. Recuperado em 13, novembro, 2011, de <http://www.politichepubbliche.org/base/capirelepolitiche.html>.
- Roedel, D. Editorial – Cidadania e desenvolvimento local. *Revista Mosaico*, Ed n.1, Ano I. FGV, março de 2009. Recuperado em 10, abril, 2015 de <http://cpdoc.fgv.br/mosaico/?q=resenha/cidadania-e-desenvolvimento-local>.
- Rua, M. das G. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.
- _____. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. In: Rua, M. das G.; Valadão, M. I. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- Salisbury, R. H. The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: Theodoulou, S. Z; Cahn, M. A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 5, p. 34-37.
- Santos, O. A. dos, Jr., Silva, R. H., & Sant’ana, M. C. Introdução. In: Santos, O. A. dos, Jr., & Montandon, D. T. (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, E. Introdução à Teoria da política pública. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.), *Políticas Públicas*, vol. I, Brasília: ENAP, 2006, pp. 21-42.
- Secchi, L. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.
- Souza, M. B. M. *Manual para apresentação do trabalho Acadêmico e Técnico-Científico*. Brasília: Edições Câmara, 2009. 128 p.
- Subirats, J. Prefácio. In: Tenório, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 7-12.
- Tenório, F. G. (Org.) *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Volume 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 264 p.
- Tenório, F. G. 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, S. Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: Theodoulou, S. Z; Cahn, M. A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.
- Villela, L. E. Escopo metodológico. In: Tenório, F. G. (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. Recuperado em 15, agosto, 2015, de: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>.
- _____. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo, Nobel, 2012. 295 p.

Notas

- i Perfil dos Municípios Brasileiros 2013, (ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab13.pdf, recuperado em 22, maio, 2016).
- ii Bobbio, N. Política. In: Bobbio, N.; Mateucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Editora da UNB, 2002. v. 2.
- iii “Quem ganha o que, quando, e como?” (Tradução do autor).
- iv Formado por profissionais (advogados, arquitetos, urbanistas, engenheiros, assistentes sociais etc.).

v 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.

vi Censo Demográfico de 2010, (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>, recuperado em 20, janeiro, 2016).

vii Segundo Pinheiro (2010) município que tem esta população é IBGE como médio.

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

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

x 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.

xi 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.