

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

VINICIUS DE SOUZA MOREIRA

**CAPACIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANO DIRETOR DE
BELO HORIZONTE - MG**

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2021**

VINICIUS DE SOUZA MOREIRA

**CAPACIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANO DIRETOR DE
BELO HORIZONTE - MG**

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

Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira

Coorientadores: Natália Massaco Koga
Armando dos Santos de S. Teodósio

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2021**

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

T

M838c
2021
Moreira, Vinicius de Souza, 1990-
Capacidades de políticas públicas : o caso do plano diretor
de Belo Horizonte - MG / Vinicius de Souza Moreira. – Viçosa,
MG, 2021.
271 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexo.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 242-259.

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

CDD 22. ed. 352.14


VINICIUS DE SOUZA MOREIRA

**CAPACIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PLANO DIRETOR DE
BELO HORIZONTE - MG**

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

APROVADA: 25 de fevereiro de 2021.

Assentimento:



Vinicius de Souza Moreira
Autor



Suely de Fátima Ramos Silveira
Orientadora

Ao meu querido pai, Milton, e à minha querida mãe, Maristela, fontes de inspiração, de motivação e de amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Eu, humildemente, agradeço...

A Deus e aos meus guias e protetores. As bênçãos de amparo, de força e de proteção me fortaleceram, diariamente, ao longo desta jornada. Gratidão por todas as conquistas e oportunidades.

À minha querida mãe, Maristela, e ao meu querido pai, Milton, minhas fontes de inspiração para ser uma pessoa melhor. Meus maiores apoiadores. Sinto o amor deles em cada coisa que faço. Amor que transcende vidas. Muito obrigado! Essa conquista é dedicada a vocês dois! Amo vocês!

Aos meus irmãos, Isabela e Felipe, e aos meus sobrinhos, Sofia e Davi, pela companhia, pelo amor e alegria que sempre compartilhamos quando estamos juntos.

Ao Zé Chico, esse ser de luz! Nós dois estávamos perdidos quando nos encontramos e, desde então, ele se tornou o meu fiel companheiro. É meu melhor amigo. Compartilha comigo de um amor tão puro e sincero. É parte da minha família! Tetéia, que esteve conosco por tão pouco tempo, não pode ser esquecida. A sua vontade de viver nos inspirou. Deixou saudades...

Àqueles/as familiares e amigos/as que durante esta caminhada sempre me enviaram energias positivas, uma prece ou uma palavra de conforto. Em especial, agradeço à minha Tia Meire, que na manhã da defesa me enviou uma mensagem tão linda, que me emocionou profundamente. Agradeço, também, às minhas madrinhas Sueli e Tia Márcia, que sempre estiveram perto de mim, principalmente em suas orações.

À professora Suely de Fátima Ramos Silveira, minha orientadora ao longo de toda a minha formação – desde a graduação até o doutorado. Registro um especial agradecimento a você Suely que, sem dúvidas, se tornou uma amiga muito querida. Serei eternamente grato a todas as oportunidades que me concedeu, por todos os ensinamentos que compartilhou comigo e por todos os conselhos que carinhosamente me ofereceu!

Aos meus coorientadores, Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (Téo) e Natália Massaco Koga, pela atenção, pela disponibilidade em compor a equipe de orientação do trabalho e por todo o tempo dedicado a nos ajudar. Ao querido professor Téo, agradeço-o por todas as encontros, principalmente em Belo Horizonte, pois sempre a cada conversa era uma nova possibilidade que se abria e muitas das ideias incorporadas à tese foram construídas a partir destes valiosos diálogos.

Aos professores Fernanda Cristina da Silva e Paulo Roberto Rodrigues de Souza e ao amigo Alex dos Santos Macedo, pela participação em minha banca de qualificação. O convite foi feito “em cima da hora”, mas prontamente atendido por vocês. Obrigado por todas as valiosas contribuições que visaram o aprimoramento do trabalho!

Aos professores Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, Ricardo Correa Gomes e Leonardo Secchi, pela disponibilidade em participar do momento mais importante da minha formação e, conseqüentemente, por todas as valiosas contribuições que resultaram da leitura atenta de vocês e de todos os questionamentos feitos no dia da banca de defesa.

Aos demais professores, servidores e funcionários do PPGAdm e do DAD, pela oportunidade de aprendizado, de difusão de conhecimento, e por todo o suporte técnico e operacional. Em especial, eu agradeço à professora Simone Martins, à Luiza Amélia e à Soraya Fontes que sempre se preocuparam comigo e me trataram com gentileza e carinho.

Às instituições públicas que me possibilitaram ter acesso à educação pública e gratuita. Minha especial gratidão à Universidade Federal de Viçosa, Campus Viçosa, berço de toda a minha formação, e a universidade mais linda do Brasil! Aqui vivi por incríveis 12 anos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de doutorado. E ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela aprovação do projeto de pesquisa para financiamento, mas que por motivos de força maior, não foi possível ser executado. Desejo que a sociedade brasileira entenda e cobre o investimento público em educação. Espero que a escola, que a universidade e que a ciência sejam sempre valorizadas e defendidas! Viva a educação pública do nosso país!

Agradeço à Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), pela concessão de afastamento integral para realização de parte da minha pesquisa e por me oferecer a oportunidade de exercer a minha tão sonhada profissão: professor.

À minha prima Cristiane Oliveira, deixo o meu agradecimento especial, pois foi quem me recebeu com tanto carinho e cuidado durante a minha estadia em Belo Horizonte.

Aos meus amigos Andreia Martins, Fillipe Maciel, Mara Rodrigues, Beth Laine e Ricardo Rodrigues pelo companheirismo e por cada momento que compartilhamos juntos. A força e o amor de vocês foram fundamentais durante toda a minha jornada até então.

Aos colegas do PPGAdm/UFV, a primeira turma do Doutorado! Nós vencemos! Agradeço pela companhia quando dividimos seminários, discussões de trabalhos e artigos, aulas, participação em congressos, almoços e jantares no RU... e tantos outros momentos. Em especial, agradeço à Daiane Roque que foi uma parceira em todas as atividades e ao meu amigo Alex Macedo, um profissional competente, atencioso e paciente. Agradeço também às colegas Thiara Klein e Carolina Rosado, companheiras de pesquisa de campo.

E, por fim, mas não menos importantes, agradeço a todas as pessoas que assentiram participar voluntariamente desta pesquisa. Muito obrigado por me receberem e por cederem parte do seu tempo para contribuírem com as suas experiências e percepções. Esta tese não teria sido construída sem a contribuição de vocês!

Muito obrigado!

“Deus! Um raio, uma faísca do Vosso amor pode abrasar a Terra;
Deixai-nos beber nas fontes dessa bondade fecunda e infinita e todas as lágrimas
secarão, todas as dores acalmar-se-ão, um só coração, um só pensamento subirá até Vós,
como um grito de reconhecimento e de amor.”
(Cáritas)

BIOGRAFIA

Vinicius de Souza Moreira, filho de Milton dos Santos Moreira e de Maristela Fernandes de Souza Moreira, nasceu no dia 1º de maio de 1990, na cidade de Ubá, Minas Gerais.

Em 2009, iniciou o curso de graduação em Administração na Universidade Federal de Viçosa (UFV), graduando-se em maio de 2013. A monografia defendida teve como título: “Programa Minha Casa, Minha Vida: a Percepção dos Beneficiários como Instrumento de Avaliação”.

Em março de 2014, ingressou no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm), em nível de Mestrado, no Departamento de Administração e Contabilidade (DAD) da mesma Universidade. Esta etapa foi encerrada em 25 de fevereiro de 2016. A dissertação defendida teve como título: “Avaliação dos Resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida em Minas Gerais”.

Em março de 2016, prosseguiu com os estudos na mesma instituição, programa e departamento, ao ingressar na primeira turma do curso de doutorado. Em 2018, foi aprovado em concurso público para o Magistério Superior, na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Campus Varginha/MG. O doutoramento foi concluído em 25 fevereiro de 2021, e a tese defendida teve como títulos: “Capacidades de Políticas Públicas: o caso do Plano Diretor de Belo Horizonte-MG”.

RESUMO

MOREIRA, Vinicius de Souza, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2021. **Capacidades de políticas públicas: o caso do plano diretor de Belo Horizonte - MG.** Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Armindo dos Santos de Sousa Teodósio e Natália Massaco Koga.

Com esta tese se propõe e defende-se a noção de capacidade de atores políticos para o desenvolvimento das políticas públicas. A compreensão é de que a capacidade e o seu conjunto de elementos se materializam nos atores dentro e fora do Estado, assim como nas suas relações, e apreendê-la é fundamental para investigar os processos das políticas públicas. Assim, o objetivo geral da pesquisa foi compreender como as capacidades de diferentes atores políticos foram mobilizadas e empregadas para responder à necessidade de revisar o principal instrumento da política urbana municipal – o plano diretor. Essa finalidade foi atendida considerando-se o caso da terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte (Minas Gerais). Os processos político-administrativos foram interpretados à luz da *policy capacity*, a partir do desenvolvimento de um quadro geral em três competências básicas (analítica, operacional e política). A leitura da realidade foi possibilitada pelo emprego do estudo de caso, conjugando-se o levantamento de dados primários (entrevistas) e secundários (documentos) com a posterior análise do conteúdo das evidências. O processo político-administrativo foi descrito e analisado em três atos. No Ato 1, “A agenda urbana local para a revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte: o surgimento das ideias”, abordou-se a agenda urbana municipal e a origem das ideias. O Ato 2, “Pensando a cidade junto à sociedade: o debate e a geração de ideias na IV Conferência Municipal de Política Urbana”, dedicou-se ao momento em que tais ideias foram levadas para discussão junto à sociedade. O Ato 3, “Colocando as ideias no papel: as idas e vindas do projeto de lei e a sua apreciação na Casa Legislativa Municipal”, descortinou o processo legislativo e o trânsito das ideias entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em meio aos acordos e negociações, tensões e conflitos, os diversos atores políticos emitiram as suas percepções quanto aos processos e as capacidades, com destaque para a relevância do compartilhamento das habilidades e dos recursos. Observou-se a capacidade do Estado para ouvir o que acontecia na sociedade e, com isso, permitir que os grupos sociais oferecessem as suas próprias interpretações sobre a realidade. Paralelamente, notou-se a necessidade de melhor desenvolver formas para compreender como as interpretações sociais se relacionavam com os objetivos da política e, assim, estabelecer um diálogo mais assertivo com a sociedade na busca pela construção de consensos de modo mais aberto e transparente. Nesta direção, os resultados

mostraram que a mobilização de capacidades tanto pelos atores estatais e não-estatais foi fundamental para a concepção dada ao novo Plano Diretor de Belo Horizonte.

Palavras-chave: Capacidades. Política Pública. Plano Diretor. Gestão Pública Municipal.

ABSTRACT

MOREIRA, Vinicius de Souza, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2021. **Public policy capabilities: the case of the Belo Horizonte master plan - MG.** Adviser: Suely de Fátima Ramos Silveira. Co-advisers: Armindo dos Santos de Sousa Teodósio and Natália Massaco Koga.

This thesis proposes and defends the notion of the capacity of political actors for the development of public policies. The understanding is that the capacity and its set of elements materialize in the actors inside and outside the State, as well as in their relationships, and apprehending it is fundamental to investigate the public policy processes. Thus, the general objective of the work was to understand how the capacities of different political actors were mobilized and used to respond to the need to review the main instrument of municipal urban policy - the master plan. This purpose was met considering the case of the third revision of the Belo Horizonte Master Plan (Minas Gerais). Political-administrative processes were interpreted in the light of policy capacity, based on the development of a general framework in three basic competencies (analytical, operational and political). The reading of reality was made possible by the use of the case study, combining the collection of primary data (interviews) and secondary data (documents) with the subsequent analysis of the content of the evidence. The political-administrative process was described and analyzed in three acts. In Act 1, “The local urban agenda for the revision of the Belo Horizonte Master Plan: the emergence of ideas”, the municipal urban agenda and the origin of ideas were addressed. Act 2, “Thinking the city with society: the debate and the generation of ideas at the IV Municipal Conference on Urban Policy”, was dedicated to the moment when such ideas were brought up for discussion with society. Act 3, “Putting ideas on paper: the comings and goings of the bill and its appreciation at the Municipal Legislative House”, unveiled the legislative process and the transit of ideas between the Executive and Legislative Powers. In the midst of agreements and negotiations, tensions and conflicts, the different political actors issued their perceptions about processes and capacities, with emphasis on the relevance of sharing skills and resources. It was observed the capacity of the State to hear what was happening in society and, with that, to allow social groups to offer their own interpretations about reality. At the same time, there was a need to better develop ways to understand how social interpretations related to policy objectives and, thus, establish a more assertive dialogue with society in the search for building consensus in a more open and transparent way. In this direction, the results showed that the mobilization of

capacities by both state and non-state actors was fundamental to the conception given to the new Belo Horizonte Master Plan.

Keywords: Capacities. Public Policy. Master Plan. Municipal Public Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Interseção entre as abordagens teóricas aplicadas à Tese.....	32
Figura 2 – Redes de coautoria	50
Figura 3 – Rede de acoplamento bibliográfico entre os documentos em diferentes perspectivas	53
Figura 4 – Agrupamento das palavras-chaves e exemplos.....	55
Figura 5 – Rede de co-ocorrência entre os termos do título e as palavras-chaves.....	56
Figura 6 – Policy capacity: um fenômeno com múltiplos níveis e dimensões	73
Figura 7 – Modelo analítico: Capacidades e os Processos de Políticas Públicas	83
Figura 8 – Cidade e os seus (persistentes) problemas urbanos	93
Figura 9 – Planta Geral da Cidade de Minas	103
Figura 10 – Regiões administrativas do Município de Belo Horizonte (2011).....	108
Figura 11 – Linha do tempo do Plano Diretor de Belo Horizonte (1980-2010)	113
Figura 12 – O projeto do estudo de caso	123
Figura 13 – Síntese da busca de evidências para o caso (trajetória da pesquisa).....	130
Figura 14 – Mosaico de fotos da cidade	134
Figura 15 – A busca de evidências para o caso: abordagem integrativa	135
Figura 16 – O processo político-administrativo da revisão do Plano Diretor em três atos	137
Figura 17 – Conexão entre as perspectivas teóricas e metodológicas	140
Figura 18 – Configuração político-administrativa local para a política urbana em dois momentos	142
Figura 19 – Dendrograma das entrevistas relacionadas ao Ato 1	148
Figura 20 – Ato 1: micro processos	157
Figura 21 – Dendrograma das entrevistas relacionadas ao Ato 2	160
Figura 22 – O relacionamento entre os setores nos grupos de discussão	171
Figura 23 – Ato 2: micro processos	184
Figura 24 – Dendrograma das entrevistas relacionadas ao Ato 3	186
Figura 25 – Movimentos a favor e contra o Plano Diretor de Belo Horizonte	200
Figura 26 – Ato 3: micro processos	206
Figura 27 – Capacidades para a política pública sob a ótica dos atores não estatais.....	231
Gráfico 1 – Distribuição dos artigos ao longo do tempo (1996-2019)	47
Gráfico 2 – População por situação de domicílio (rural/urbano) – Brasil (1940 a 2010)	92
Gráfico 3 – Evolução populacional – Belo Horizonte (1900 a 1980).....	106

Gráfico 4 – Evolução características dos domicílios – Belo Horizonte (1991-2010).....	110
Gráfico 5 – Frota de veículos – Belo Horizonte (2006 a 2018)	110
Quadro 1 – Estratégia de busca nas bibliotecas virtuais.....	40
Quadro 2 – Resumo da categorização dos dados	42
Quadro 3 – Medidas bibliométricas aplicadas à revisão descritiva sobre policy capacity.....	43
Quadro 4 – Principais abordagens teóricas identificadas nas pesquisas revisadas	62
Quadro 5 – Principais autores(as) e as definições utilizadas nos documentos revisados	67
Quadro 6 – Síntese das habilidades e recursos nas competências para as políticas públicas...	75
Quadro 7 – Levantamento documental	125
Quadro 8 – Indivíduos abordados nas entrevistas.....	131
Quadro 9 – Observações Diretas: eventos	134
Quadro 10 – Categorias de Análise e expectativa teórica	139
Quadro 11 – Capacidades e o Ato 1: aproximações teóricas e empíricas	158
Quadro 12 – Objetivo, conteúdo e diretrizes da IV CMPU de Belo Horizonte (2014).....	161
Quadro 13 – Posição intermediária do setor técnico: a visão dos entrevistados	172
Quadro 14 – Interfaces entre planejamento urbano, habitação, mobilidade, meio ambiente e patrimônio: convergência de esforços para a política urbana	181
Quadro 15 – Capacidades e o Ato 2: aproximações teóricas e empíricas	185
Quadro 16 – Capacidades e o Ato 3: aproximações teóricas e empíricas	219

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Periódicos com maior número de artigos publicados sobre a policy capacity	48
Tabela 2 – Autores(as) com maior número de artigos publicados sobre a policy capacity	49
Tabela 3 – Os cinco artigos mais citados.....	51
Tabela 4 – Agrupamento das palavras-chaves	55
Tabela 5 – Área/setor de Política Pública abordado nos estudos	57
Tabela 6 – Abrangência dos estudos.....	59
Tabela 7 – Dados censitários: Belo Horizonte, Minas Gerais e Brasil (1991, 2000 e 2010) .	107
Tabela 8 – Regiões Administrativas de Belo Horizonte: aspectos demográficos (2010).....	107
Tabela 9 – Composição da CMBH na 17ª Legislatura (de 01/01/2013 a 31/12/2016)	189
Tabela 10 – Composição partidária eleita para a 18ª Legislatura da CMBH	195

SUMÁRIO

ESTRUTURA DA TESE.....	17
CAPÍTULO 1 – CIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS, ATORES POLÍTICOS LOCAIS E CAPACIDADES: CONECTANDO IDEIAS	18
CAPÍTULO 2 – POLICY CAPACITY: UMA REVISÃO DA LITERATURA	29
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS: QUANDO A CAPACIDADE ENCONTRA A POLÍTICA PÚBLICA.....	29
2.2 CAPACIDADE: UMA PALAVRA QUE SE CONECTA A MUITAS OUTRAS	34
2.2.1 Os muitos sentidos e aplicações de capacidade.....	34
2.2.2 A capacidade do Estado e a sua relação com as políticas públicas e a sociedade	35
2.3 NOTAS METODOLÓGICAS.....	38
2.3.1 A escolha da literatura.....	39
2.3.2 Levantamento e a sistematização da base de dados	41
2.3.3 Síntese, análise e apresentação dos resultados	42
2.4 POLICY CAPACITY: INTERESSE COMO TÓPICO DE PESQUISA.....	44
2.4.1 Contando um pouco de história: a (re)ascensão da policy capacity e a orientação das pesquisas.....	44
2.4.2 Panorama geral das pesquisas	47
2.4.3 Policy capacity: em busca de um conceito.....	66
2.4.4 À guisa de conclusão.....	76
2.5 MODELO ANALÍTICO	81
CAPÍTULO 3 - POLÍTICA URBANA NO BRASIL RECENTE: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR	86
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	86
3.1.1 O que é cidade?.....	86
3.1.2 Urbanização brasileira.....	89
3.2 A POLÍTICA URBANA: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO ESTATUTO DA CIDADE.....	95
3.3 PLANOS DIRETORES.....	98
CAPÍTULO 4 - AS CAPACIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS URBANAS: O CASO DO NOVO PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE	102
4.1 BREVE RESGATE HISTÓRICO DA CIDADE E DO SEU PLANO DIRETOR.....	102
4.1.1 A Belo Horizonte de ontem e de hoje	102
4.1.2 Precedentes da terceira revisão: a trajetória do Plano Diretor de Belo Horizonte nos anos 1980, 1990 e 2000	112
4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DO CASO.....	122
4.2.1 O Plano e o Desenho do Estudo de Caso	122
4.2.2 A busca de evidências para o caso: a preparação e a coleta de dados	124
4.2.3 O tratamento analítico das evidências do caso.....	135
4.3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO CASO.....	141
4.3.1 Ato 1 – A agenda urbana local para a revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte: o surgimento das ideias	146
4.3.2 Ato 2 – Pensando a cidade junto à sociedade: o debate e a geração de novas ideias na IV Conferência Municipal de Política Urbana.....	159
4.3.3 Ato 3 – Colocando as ideias no papel: as idas e vindas do projeto de lei e a sua apreciação na Casa Legislativa Municipal.....	186
4.3.4 Políticas Públicas e os seus processos: um quadro geral de capacidades para os atores não estatais.....	220
CAPÍTULO FINAL	232
REFERÊNCIAS	242

APÊNDICE A – ARTIGOS DA REVISÃO (CAPÍTULO 2)	260
APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ANÁLISE DOCUMENTAL	266
APÊNDICE C – ROTEIROS DE ENTREVISTA	267
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	270
ANEXO I – DESCRIÇÃO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	271

ESTRUTURA DA TESE

Esta tese é formada por cinco capítulos, conforme descrito a seguir.

No Capítulo 1, “Cidade, políticas públicas urbanas, atores políticos locais e capacidades: conectando ideias”, apresenta-se a introdução do trabalho, o contexto da pesquisa, a problemática, os objetivos, as principais justificativas para as escolhas teórico-metodológicas e as contribuições gerais do estudo.

No Capítulo 2, “Policy capacity: uma revisão da literatura”, procedeu-se à revisão descritiva de artigos científicos que tratavam do conceito policy capacity, que nesta tese foi compreendido como capacidade para as políticas públicas. Após a revisão foi estabelecida a conexão do conceito com a perspectiva processual das políticas públicas (policy cycle), derivando-se o modelo analítico da pesquisa.

No Capítulo 3, “Política urbana no Brasil Recente: a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor”, dedicou-se espaço para abordar o “urbano” enquanto objeto de política pública. Isso implicou em refletir, num primeiro momento, sobre o que é cidade e como o processo de urbanização (re)definiu as suas características físicas e sociais para, posteriormente, descrever a trajetória da política urbana brasileira pós-1988, com ênfase em seu específico capítulo constitucional, no Estatuto da Cidade e no plano diretor, enquanto instrumento do planejamento territorial urbano.

No Capítulo 4, “As capacidades para o desenvolvimento de políticas urbanas: o caso do novo Plano Diretor de Belo Horizonte”, as duas correntes teóricas anteriores convergiram-se e proporcionam as condições para trazer a narrativa e a análise do processo político-administrativo que culminou na terceira revisão do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte/MG. Além disso, no capítulo apresenta-se, brevemente, o contexto histórico da cidade, os antecedentes do caso analisado e o desenho metodológico que guiou o levantamento e a análise das evidências.

E, por fim, no “Capítulo Final”, faz-se um resgate dos achados da pesquisa em meio às considerações gerais. Discorre-se, ainda, sobre as principais conclusões e os insights derivados do esforço teórico-empírico após o desenvolvimento de todas as etapas que compuseram esta tese.

CAPÍTULO 1 – CIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS, ATORES POLÍTICOS LOCAIS E CAPACIDADES: CONECTANDO IDEIAS

A modernização das atividades humanas, a ascensão da indústria, a mecanização das atividades agrícolas, os movimentos migratórios e a intensificação da globalização são fenômenos contemporâneos que transformaram a vida nas cidades e tornaram o “urbano” cada vez mais atrativo para um maior número de pessoas.

A movimentação em direção às aglomerações urbanas pode ser motivada tanto pelo fascínio e pelas benesses oferecidas (como o acesso e o consumo dos mais variados bens e serviços) quanto por acontecimentos socio-territoriais que inviabilizam a permanência da população no campo. E é, em função destes, como também de outros motivadores, que as cidades passam por um momento de inflexão importante, ou seja, quando naquela porção do território há a alteração na distribuição da população devido ao deslocamento de pessoas das zonas rurais em direção a área urbana. Trata-se, em termos conceituais, do processo de urbanização.

Para ilustrar esse movimento em escala global, segundo dados da Organização das Nações Unidas a população urbana a nível mundial continua crescendo: em 1950, havia 746 milhões habitantes e, em 2019, este número saltou para 7,7 bilhões (UN, 2014; 2019). Isto significa dizer que, em 1950, 30% da população do planeta vivia em áreas urbanas, enquanto em 2019 este número atingiu 56%, e a projeção para 2050 é de 66% (UN, 2014; 2019). Uma das regiões mais urbanizadas é a América Latina e o Caribe que possuía, aproximadamente, 80% de sua população vivendo em áreas urbanas (UN, 2014).

O fio condutor desse processo, ou o seu ponto de partida como elucida Lefebvre (2011), é a industrialização. A expansão das indústrias, desde o século XVIII, provocou profundas alterações nas dinâmicas e nas estruturas sociais e, por conta disso, o espaço urbano foi se revestindo de significativa importância, pois passou a ser o lugar de abrigo das principais relações que regem a vida humana: morar, trabalhar, estudar, produzir, vender, consumir. Portanto, (sobre)viver nas cidades supõe a disponibilidade e o acesso a uma série de bens e serviços (com os padrões mínimos aceitáveis de qualidade), tais como o assentamento residencial, o saneamento básico, o transporte e a mobilidade, a infraestrutura geral, o lazer, a segurança, os atendimentos de saúde e os serviços de educação, além da disponibilidade de emprego. Por tudo isso, cria-se na cidade uma extensa e complexa cadeia de conexões entre as próprias pessoas, os espaços, os lugares e as instituições ali fundadas, pois relações sociais, econômicas, culturais, políticas e afetivas, cada vez mais, são estabelecidas nas cidades.

Entretanto, dadas as constantes alterações nos padrões basilares da sociedade, as cidades se encontram em permanente transformação. Esses movimentos de (re)construção não ocorrem de maneira uniforme. É visível que o fenômeno da urbanização acontece de maneira diferenciada nas mais variadas regiões do planeta. Cada porção do território sofre influência de forças e de imperativos com particularidades e intensidades díspares, o que implica em formas distintas de compreender a realidade. E, sem dúvidas, a depender do momento do histórico vivido, cada fator assumirá uma roupagem e diferentes significados podem ser atribuídos.

Em função disso, são muitos os atributos utilizados para definir uma cidade. Ela pode ser grande, média ou pequena. Pode ser a capital, uma metrópole ou a típica e pacata cidade do interior. Tem algumas que extrapolam as fronteiras domésticas e são consideradas cidades globais. Muito se discute sobre as cidades conectadas, compactas e inteligentes. A cidade também é conhecida como histórica, praiana, turística. A cidade, a julgar por sua multiplicidade de características, projeta a identidade do seu povo, os hábitos e os costumes, as festas e as tradições, os modos de falar. As cidades, portanto, têm na sua gênese os traços tanto da desigualdade quanto da pluralidade seja em seu formato geoespacial, seja em seus aspectos socioculturais.

Falar em cidade, especialmente no Brasil, é se situar num amplo espectro que vai desde Santa Cruz de Minas, em Minas Gerais, com extensão territorial de 3,6 quilômetros quadrados até Altamira, no Pará, cujos limites abrangem uma área de 159.533,3 quilômetros quadrados. É colocar, lado a lado, a cidade de São Paulo, capital do estado homônimo, e os seus mais de 12 milhões de habitantes, com a cidade de Serra da Saudade (MG) cuja última estimativa do IBGE apontou a existência de 776 moradores (IBGE, 2020). Estudar as cidades brasileiras é rememorar um passado recente, marcado por uma industrialização tardia e por um tardio olhar para o planejamento do crescimento e da construção do espaço urbano. É olhar para uma acelerada urbanização e para um contexto marcado por significativas consequências espaciais, econômicas e sociais (CALDAS; 2015; MARICATO, 2013; SANTOS, 1993).

Conforme pontua Maricato (2013), as cidades brasileiras passaram por intensas mudanças ocorridas, principalmente, a partir da segunda metade do século XX. Acompanhando a descrição da autora, se por um lado, a urbanização proporcionou melhores condições de vida, maior acesso a serviços, a redução de mazelas – como a mortalidade infantil –, e o próprio desenvolvimento do país; em muitas localidades, ela se deu de forma acelerada e desordenada e culminou na existência de cidades grandes e inchadas (MARICATO, 2013). Consequentemente, ganha-se destaque o lado perverso da urbanização: os problemas urbanos. Os mais recorrentes referem-se a segregação espacial e a especulação imobiliária (decorrentes

da má distribuição do espaço urbano), impulsionadores da carência e/ou ausência de moradias; a periferização e a favelização, a disseminação de assentamentos informais, e a ocupação irregular de encostas, em áreas desprovidas de condições básicas, de infraestrutura e de emprego; as dificuldades na mobilidade e no trânsito de pessoas e dos veículos; além da disseminação de desigualdades sociais e da violência (ALVIM et al., 2007; CASTRO, 2010; CHOGUIL; CHOGUIL, 2008; MARICATO, 2013).

A vida urbana é, frequentemente, associada a níveis mais elevados de alfabetização e de educação, a melhores condições de saúde, ao maior acesso a serviços e com melhores oportunidades para atividades econômicas, culturais e políticas. Todavia, estes níveis não são distribuídos de maneira equitativa entre as pessoas e, sob um mesmo espaço – a cidade que deveria ser de todos –, convivem grupos em condições socioespaciais e econômicas desiguais. A pobreza ainda persiste nas cidades, tornando-as um espaço de contradições onde se desencadeiam disputas, tensões e negociações (ALVIM; CASTRO; ZIONI, 2010), pois todos os seus habitantes desejam um (bom) lugar para viver. Portanto, torna-se essencial coordenar e conciliar os diversificados interesses que se expressam num território na tentativa de dirimir as assimetrias causadas pela não uniformidade de condições entre os cidadãos e os grupos sociais.

Para que haja a equalização das oportunidades, o Estado tem papel crucial na promoção de diretrizes e de ações para regular e para distribuir os ônus e os bônus da urbanização. E as políticas públicas, iniciativas governamentais direcionadas a resolver problemas considerados de ordem pública, são fundamentais para reverter esse quadro. Em razão disso, a administração pública local assume o protagonismo na formulação de políticas para o planejamento urbano, bem como na condução dos procedimentos de desenvolvimento e de gestão urbana, pois são os entes da estrutura estatal brasileira mais próximos às necessidades dos habitantes das cidades e, dadas as configurações legais do país, são aqueles que detém os principais mecanismos político-jurídicos para o controle do uso e da ocupação do solo, bem como do desenvolvimento urbano.

A ideia de planejar o espaço urbano ganhou maior projeção no Brasil após a Constituição Federal de 1988, que trouxe, no capítulo dedicado à política urbana, dentre outras diretrizes, a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para municípios com população superior a 20 mil habitantes. Importante destacar que são os preceitos da Constituição Federal que definiram o município como o espaço político-institucional para estabelecer as políticas urbanas que alcancem as macrodiretrizes nela estabelecidas. Assim, conforme o texto constitucional, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, n. p.).

A regulamentação das diretrizes pioneiramente inauguradas com a Constituição Federal de 1988, no que compete ao capítulo da política urbana, veio ocorrer em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho). E, com isso, o plano diretor recebeu maior detalhamento quanto ao seu dever primordial, isto é, ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 2001). A função social da propriedade, respeitando-se as exigências do plano diretor, é cumprida quando se assegura “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001, n. p.).

Ao considerar que a política urbana visa ordenar “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, outra importante diretriz trazida pelo Estatuto da Cidade diz respeito à gestão democrática. Em outras palavras, a legislação determina que sejam empregados instrumentos (órgãos colegiados; debates, audiências e consultas públicas; conferências) que incluam a participação da sociedade na formulação, na execução e no monitoramento dos planos, dos programas e dos projetos de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, para a elaboração e para a fiscalização do plano diretor a gestão democrática é condição essencial, cabendo aos Poderes Executivo e Legislativo municipais garantirem que os vários segmentos representativos da sociedade tenham condições de participar de todas as etapas dos processos (BRASIL, 2001).

Embora existam críticas ao plano diretor, tem-se nesse instrumento e em todo o rito democrático e participativo que se desencadeia para a sua elaboração, um importante marco para os processos político-administrativos municipais o que culmina na proposição de regramentos que visam o desenvolvimento da cidade como um todo. As normas a serem estabelecidas devem buscar melhorar as áreas urbanas existentes e as que poderão ser criadas. Se a ocupação do espaço urbano decorre de um conjunto de interações entre os agentes nele inseridos, a atuação do Estado, frente a esse processo, é a de propor regras de ordenamento em conjunto com aqueles ali inseridos.

O plano diretor, nesse sentido, ao envolver o planejamento do espaço urbano, irá perpassar pelas principais relações urbanas, discutindo-se aspectos quanto a moradia, a mobilidade, ao meio ambiente, ao saneamento básico, ao desenvolvimento das atividades econômicas e ao patrimônio histórico e cultural, por exemplo. Almeja-se, devido às constantes transformações na cidade, que ele seja um instrumento orientador para o estabelecimento de políticas públicas locais capazes de atender as demandas e de produzir soluções conjuntas aos problemas conjuntamente criados.

Desse modo, refletir sobre o que o Estado faz diante das demandas da sociedade urbana é parte integrante dos estudos direcionados à análise das políticas públicas, “um processo de investigação multidisciplinar que cria, avalia criticamente e comunica informações úteis para compreender e melhorar as políticas” (DUNN, 2007, p. XIII). Ao apropriar-se do enfoque teórico-descritivo (policy studies), considerou-se a política pública como resultante de uma dinâmica que requer a articulação de atores que ocupam a cena política (estatais ou não), bem como o estabelecimento de regras que regem a conduta dos agentes e o compartilhamento de recursos específicos. Assim, a partir da visão processual, a política pública surge da percepção e da apropriação de um problema social que, para a sua resolução é formulado um corpo de diretrizes legais que contemplam, minimamente, as ações e os recursos necessários à implementação e à avaliação da proposta (SUBIRATS et al., 2008).

A pesquisa em políticas públicas, guiada pela clássica concepção processual (a do Ciclo da Política Pública), é uma interpretação comum, útil, alvo de críticas e de aprimoramentos, mas que veio se consolidando ao longo do tempo, tendo em vista a sua aplicabilidade para organizar o debate tanto teórico quanto empírico. Todavia, os estudos desse campo têm passado por uma renovação em sua agenda de pesquisas, incorporando novas abordagens teóricas e metodológicas. Com isso, com base no pressuposto de que a ação estatal se concretiza em respostas às demandas de grupos, de categorias e/ou de classes sociais, buscou-se inserir nestas discussões a policy capacity, que pode ser traduzida como capacidade para as políticas públicas ou capacidade de políticas públicas. A policy capacity, enquanto tópico de pesquisas, ganhou notoriedade acadêmica em meados dos anos 1990 (GLEESON; LEGGE; O’NEILL, 2009) e vem crescendo como temática de investigação, principalmente, após a primeira década dos anos 2000 (NEWMAN; CHERNEY; HEAD, 2017).

As pesquisas que fizeram uso dessa perspectiva buscavam, em geral, (re)conhecer a existência/comportamento das capacidades ou os seus efeitos nos processos relacionados às políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). A atenção para as capacidades, no domínio das políticas públicas, adota uma perspectiva multinível ao considerar dimensões individuais, organizacionais e sistêmicas combinadas com as habilidades e os recursos analíticos, operacionais e políticos (BALI; CAPANO; RAMESH, 2019; CAPANO et al., 2020; DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; DUNLOP, 2015; HUGHES et al., 2015; JENSEN, 2019; MUKHERJEE; GIEST, 2019; SAGUIN; RAMESH; HOWLETT, 2018; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2018).

O estudo de tais capacidades é uma abordagem oportuna à pesquisa em políticas públicas. Primeiramente, por fornecer uma lente teórica que possibilita identificar um conjunto

de competências, de habilidades, de recursos e de instituições relacionados aos processos de formulação, de implementação e de avaliação das políticas. Isto é, permite-se um olhar inovador sobre a variedade de respostas que o Estado oferece diante das problemáticas sociais. E, conseqüentemente, esse conhecimento pode servir para explicar o grau de êxito de tais processos, pois a capacidade é considerada um fator importante no sucesso final das políticas públicas (CAPANO et al., 2020; CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018; CHINDARKAR, 2017; PETERS, 2015; QIAN, 2017; TIERNAN, 2015; WELLSTEAD; STEDMAN, 2014; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2018).

Embora a sua utilidade seja reconhecida, os estudiosos do assunto qualificam a *policy capacity* como um conceito evasivo, impreciso, ambíguo e nebuloso, e que tem sido empregado de muitas maneiras diferentes na literatura (HOWLETT, 2015; NEWMAN et al., 2017; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Os argumentos apontam a ausência de consensos sobre as definições fundamentais (divergências conceituais), além da falta de compreensão ampla do conceito e da pouca clareza quanto à sua operacionalização (BAKVIS, 2000; GLEESON, LEGGE; O'NEILL, 2009; WILLIAMS; MCNUTT, 2013; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Devido a isso, entende-se que as ideias sobre *policy capacity* encontram-se em desenvolvimento na literatura especializada o que representa uma importante oportunidade de exploração para esta pesquisa.

Segundo Wu, Ramesh e Howlett (2015), as capacidades têm papel central nos governos, pois é atribuição estatal formular e implementar as políticas públicas. Os estados e, portanto, os seus governos, têm poder para isso (CINGOLANI, 2013). Mesmo que os estudos deste campo, majoritariamente, enfocam a investigação da *state policy capacity*, a atribuição de produção das políticas públicas pode (e deve) ser compartilhada com outras partes interessadas (*stakeholders*), o que não impede que as pesquisas sobre o tema estendam as suas análises aos diversos atores (estatais ou não) envolvidos nas discussões e no ambiente político (DUNLOP, 2015; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; PETERS, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2018).

Devido à inevitável centralidade assumida pelo espaço urbano (MONTE-MÓR, 2007), fruto dos fenômenos sociais e territoriais que o transformaram no *locus* das principais atividades humanas, as cidades brasileiras, principalmente nos grandes centros, registraram um processo de urbanização marcado por uma clara polaridade: o desenvolvimento e a exclusão. Neste sentido, para ordenar a vida nesse espaço sob o qual residem várias disputas e interesses, é fundamental a presença do Estado, que buscará a resolução pacífica desses conflitos, instituindo instrumentos de ação: as políticas públicas. No caso das cidades, o plano diretor é a política

pública para estruturar o desenvolvimento e a expansão urbana. O seu processo tanto de construção quanto de revisão deve incorporar a participação de diferentes atores políticos, dentro e fora das fronteiras do Estado. Ambos os atores, munidos de habilidades, de recursos e de interesses, irão se envolver nos processos de gestão democrática da cidade, cuja interação resultará na apreciação dos problemas conjuntamente criados e politicamente definidos como coletivos. Portanto, após o mergulho neste contexto, foi possível extrair o questionamento norteador desta tese, a saber: **como as capacidades de diferentes atores políticos são empregadas nos processos das políticas públicas?**

A partir dessa indagação, o objetivo geral da tese foi compreender como as capacidades de diferentes atores políticos foram mobilizadas e empregadas para responder à necessidade de revisar o principal instrumento da política urbana municipal – o plano diretor. Para atender a essa finalidade, elegeu-se como marco teórico a *policy capacity* e, como recorte empírico-temporal, o processo político-administrativo, iniciado em 2011 e finalizado em 2019, que proporcionou a terceira revisão do Plano Diretor do município de Belo Horizonte, Minas Gerais. Especificamente, objetivou-se:

- (i) Desenvolver um quadro geral sobre as capacidades para as políticas públicas;
- (ii) Descrever e analisar o processo político-administrativo da terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte;
- (iii) Analisar, a partir da percepção dos atores políticos, de que forma as capacidades para as políticas públicas foram mobilizadas ante a esse processo.

Utilizou-se da estrutura conceitual da *policy capacity* para propor e defender a noção de capacidade de atores políticos para o desenvolvimento das políticas públicas. A capacidade e o seu conjunto de elementos se materializam nos atores dentro e fora do Estado, assim como nas suas relações, e apreendê-la é fundamental para investigar os processos das políticas públicas. Com isso, a partir da mobilização de habilidades e recursos de cada um destes atores entende-se que o emprego dessas capacidades, em conjunto, afeta o resultado da ação pública. Como a capacidade depende do contexto, buscou-se compreendê-la ao nível municipal, no âmbito da política urbana, considerando como objeto empírico o processo político-administrativo de revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, desde a sua ascensão à agenda governamental até a sua sanção enquanto lei. Sobre tais apontamentos cabem alguns esclarecimentos.

Primeiro, quanto ao aspecto teórico, verificou-se que na literatura sobre a *policy capacity* há o entendimento de que esta capacidade se concentra deliberadamente no Estado, que é indiscutivelmente o “árbitro final” da formulação das políticas públicas, dado o seu papel central na sociedade, nas discussões públicas e na conferência de legitimidade aos atos (WU;

RAMESH; HOWLETT, 2015). No entanto, ao se reconhecer que os atores não estatais também exercem influências sobre os processos políticos (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; DUNLOP, 2015; GLEESON et al., 2011; JAYASURIYA, 2004; PARSONS, 2004; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2018), fazer quaisquer declarações sobre a capacidade do Estado envolve, também, fazer apontamentos sobre a *policy capacity* de outros atores relevantes (PETERS, 2015), embora o conhecimento dos recursos e das habilidades que os atores políticos externos podem contribuir tenha-se mostrado limitado até então (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018).

A *policy capacity*, por este prisma, não é tratada apenas como um conceito pragmático ou puramente técnico, e também como consequência do relacionamento entre os diversos atores políticos (PARSONS, 2004). Para esta pesquisa, os atores são caracterizados como políticos quando se envolvem em questões relacionadas às políticas públicas e as decisões tomadas, ao longo dos processos, são resultado das interações com outros atores políticos estatais e/ou não estatais. Assim sendo, explorar tais relações possibilita compreender como os diferentes atores políticos mobilizam as suas habilidades e os seus recursos próprios para, conjuntamente com o Estado, construir as políticas públicas (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; DUNLOP, 2015; HSU, 2015). Conforme argumentado por Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 167), “[...] a capacidade de outras partes interessadas na formulação de políticas é um aspecto importante da *policy capacity*” e, à vista disso, buscou-se derivar um conceito que se aproximasse dos anseios desta pesquisa, tendo-se utilizado a ideia de capacidades dos atores políticos para o desenvolvimento de políticas públicas.

Em segundo lugar, é essencial explicar os porquês da escolha por investigar o Plano Diretor de Belo Horizonte e situar o que seria a terceira revisão, isto é, o recorte empírico e temporal de análise.

A escolha do plano diretor, enquanto objeto de políticas públicas urbanas, se deveu ao fato de que no Brasil, por determinação legal (Constituição Federal e Estatuto da Cidade), o seu processo, seja o de elaboração ou o de revisão deve atender aos princípios da gestão democrática da cidade e, por conseguinte, ambos precisam incluir a sociedade nas discussões. Por se tratar do principal instrumento regulador do ordenamento urbano da cidade, a introdução desse instrumento tende a gerar amplas discussões envolvendo a sociedade em geral, mas particularmente os movimentos sociais com pautas urbanas, as representações empresariais de diversos setores e os profissionais ligados ao campo do planejamento urbano. Essa prerrogativa cria, ao redor dos processos político-administrativos, mínimas condições para entender como as capacidades dos diferentes atores políticos são empregadas no desenvolvimento das políticas

públicas. Se não houvesse a possibilidade de diálogo e a abertura de espaços para a deliberação junto a sociedade, encontrar-se-ia dificuldades para estabelecer as pontes teórico-empíricas necessárias.

A julgar pelo interesse de apreender as capacidades dos atores políticos, não apenas concentrada na figura estatal, optou-se por um contexto em que já existia uma sistemática participativa, não somente institucionalizada (apenas no papel), mas atuante para, justamente, ter a oportunidade de identificar o relacionamento entre os elementos teóricos e empíricos. Isso não significa dizer que não é possível realizar um estudo desta natureza em situações com baixo nível de interação entre o Estado e a sociedade na formulação de políticas públicas. Pelo contrário, seria uma forma de obter um contraponto interessante. Mas diante de uma literatura que, de um lado reconhece a importância e a necessidade de se investigar as capacidades para além das fronteiras do Estado, mas que por outro apresenta pouco ferramental teórico e analítico para tanto (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018), considerou-se fundamental escolher uma localidade que ampliasse as condições para a investigação. Por esse ponto de vista, a experiência de Belo Horizonte, construída no decorrer das últimas três décadas, inovadora no campo da gestão democrática e participativa da cidade (ABREU; MELO; SILVEIRA, 2018; BRASIL, 2004; CORRÊA DA COSTA, 2011; DOS ANJOS; VIEIRA; ABRANTES, 2017), foi considerada precíua para os interesses desta pesquisa.

Apesar dos desafios à implementação e à manutenção das instâncias de participação cidadã na sociedade brasileira, Belo Horizonte se destaca quanto à existência, o funcionamento e a perenidade dessas instituições, condições aqui consideradas fundamentais para explorar as interações entre os atores políticos. Cumpre destacar, também, que Belo Horizonte foi uma das capitais brasileiras percussoras na participação popular em políticas públicas, tendo em vista as várias experiências para possibilitar o envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios. O Orçamento Participativo é uma destas iniciativas que projetou a cidade tanto nacionalmente (AVRITZER, 2008; SOUZA, 2001) quanto internacionalmente (NYLEN, 2002; WAMPLER, 2012). No caso da política urbana de Belo Horizonte, o primeiro Plano Diretor foi instituído em 1996, e com ele foram criados o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e a Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU), essa última trata-se de um fórum (deliberativo e aberto para a sociedade) que sempre deve ser convocado quando a legislação urbanística proposta pelo plano venha a ser revisada. Desde então, três revisões do Plano Diretor foram aprovadas: a primeira em 2000; a segunda, em 2010; e a terceira, alvo deste estudo, concretizou-se em 2019.

Como visto, ainda há pouca evidência da relação entre os atores estatais e não estatais e as capacidades para as políticas públicas (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2018) e esta tese avança ao permitir alcançar áreas de policy capacity que estão além das fronteiras tradicionais do Estado (JAYASURIYA, 2004; PARSONS, 2004). Nesta perspectiva, contribui-se tanto com a literatura internacional quanto com a nacional, uma vez que os estudos sobre capacidades no Brasil também focalizam as suas análises especialmente no ator estatal (COELHO; GUTH; LOUREIRA, 2020; FILGUEIRAS; KOGA; VIANA, 2020; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; MACEDO; VIANA; NASCIMENTO, 2019; MARENCO, 2017; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA, 2017; SOUZA; FONTANELLI, 2020). O diálogo desta tese com a literatura nacional se estabelece a partir do entendimento comum quanto à centralidade do Estado nos processos das políticas públicas. Consequentemente, ao ampliar à discussão para outros atores políticos, complementa-se o estoque do conhecimento sobre a atuação estatal e novos elementos são discutidos devido à incorporação dessa nova perspectiva.

Entende-se, ainda, que há contribuições para as pesquisas brasileiras dado o esforço de tradução de um olhar teórico desenvolvido internacionalmente para, consequentemente, aplicá-lo ao contexto nacional. Isso proporcionou importantes aprendizados para a literatura de policy capacity, haja vista a projeção da experiência de um país de democracia e capitalismo ainda não maduros e que enfrenta muitas desigualdades entre os atores políticos, principalmente relacionados à gestão pública local (governos subnacionais). Com isso, a experiência da revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte mostrou-se como um caso relevante da mobilização de capacidades pelos diferentes atores políticos e como isso influenciou na construção da política pública.

Outra contribuição deriva-se do fato de a discussão de capacidades ter sido empregada em um contexto de acentuadas e assimétricas disputas: a política urbana, em seu plano diretor, de uma grande cidade em ambiente metropolitano. A revisão desse instrumento impõe uma multidisciplinariedade de olhares sob o território, o que reveste de complexidade este objeto político. Isso se deve, entre outros fatores, às múltiplas dimensões e escalas dos problemas urbanos e por colocar em jogo as demandas, as ideias, os interesses e as prioridades de múltiplos atores.

Adicionalmente, a discussão de capacidades se mostra latente em outras literaturas relacionadas à política urbana, havendo assim, a contribuição para outros campos do conhecimento. Nesta direção, os achados desta tese mostraram-se transversais não só à Administração Pública, mas também a outras importantes áreas das Ciências Humanas e Sociais

Aplicadas, principalmente àquelas cujo enfoque é na participação social (instituições participativas e gestão democrática da cidade) (ABREU; MELO; SILVEIRA, 2018; AVRITZER, 2010; BRASIL, 2004; BOSCHI, 1999; CORRÊA DA COSTA, 2011; DOS ANJOS; VIEIRA; ABRANTES, 2017; TORRE, 2003;) e no planejamento urbano (desenvolvimento da expansão urbana e dos instrumentos de regulação do território) (AGUIAR, 2006; CALDAS, 2015; MOL, 2004; MARICATO, 2013; MONTE-MÓR, 2007; MOTTA, 2012; PASSOS, 2016).

CAPÍTULO 2 – POLICY CAPACITY: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo representa o esforço de tradução de uma literatura estrangeira. Tradução não apenas no aspecto da linguagem, mas de significado e de compreensão. Consistiu, portanto, na busca pelo sentido de toda uma teorização criada e materializada sob a forma de um conceito que, até então, é pouco explorado pelos pesquisadores nacionais. Para empreender esta tradução fez-se pertinente a imersão na literatura especializada, o que foi possibilitado por uma revisão de artigos científicos que tratavam da *policy capacity*, aqui entendida como “capacidade para as políticas públicas”. Assim, neste capítulo, inicialmente, traça-se a vinculação do tema com a política pública e, depois, discorre-se sobre os múltiplos sentidos que a palavra capacidade contempla. Adiante, apresenta-se as notas metodológicas que orientaram a realização da revisão; os resultados obtidos; e, finalmente, o modelo analítico derivado de toda essa leitura.

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS: QUANDO A CAPACIDADE ENCONTRA A POLÍTICA PÚBLICA

O elemento teórico central da tese é a *policy capacity* e, conseqüentemente, a sua relação com a análise dos processos de elaboração das políticas públicas no contexto local e urbano. Assim, buscou-se estabelecer a ponte entre a *policy capacity* e a análise teórico-descritiva das políticas públicas (*policy studies*). Fundamental, portanto, é descrever o entendimento sobre as políticas públicas e a sua análise.

A política pública como conceito e campo de estudo (área de conhecimento e disciplina acadêmica) teve surgimento nos Estados Unidos em meados do século XX, conforme explica Souza (2006). Smith e Larimer (2009) esclarecem que apesar de haver divergências entre o momento exato da origem, o ponto em comum é a contribuição de Harold D. Lasswell, que foi construída no decorrer de sua vida profissional e culminou na publicação do ensaio seminal, em 1951, *The Policy Orientation* que introduziu pioneiramente a *policy sciences*¹. Desde então, as pesquisas na área se intensificaram, expandiram os horizontes e refinaram as perspectivas teóricas e operacionais para promover o entendimento da realidade que envolve as políticas públicas. Outros estudiosos e suas contribuições seminais merecem ser enfatizadas, fundamentando-se em Smith e Larimer (2009) e Souza (2006), sendo eles: Hebert Simon (racionalidade limitada dos decisores públicos), Charles Lindblom (política pública como um processo incremental) e David Easton (Modelo Sistêmico).

¹ “Podemos pensar na *policy sciences* como as disciplinas preocupadas em explicar o *policy-making* e o *policy-executing* e em localizar dados e fornecer interpretações relevantes para os *policy problems* de um determinado período” (LASSWELL, 1951, p. 14).

A compreensão do termo, traduzido do inglês public policy como política pública, é essencial para o campo de estudos. A esse respeito, uma série de estudiosos forneceram suas visões e interpretações (SOUZA; 2006; SMITH; LARIMER, 2009; ZITTOUN, 2014). Uma das mais conhecidas e compartilhadas é a de Thomas R. Dye (publicada, primeiramente, em 1972), sendo que para o autor a política pública refere-se àquilo que “os governos escolhem fazer ou não fazer” e tais escolhas podem, separadamente ou em conjunto, “regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos” (DYE, 2002, p. 2).

Dentre o rol de conceituações que englobam desde enunciados mais simples, complexos ou abstratos, coaduna-se com a assertiva de Subirats et al. (2008, p. 36) que, em atenção às recomendações de especialistas da área, propuseram uma definição analítica para clarificar os objetos e o campo das políticas públicas. Nestes termos, os autores entendem-na como um **conjunto de decisões ou ações formais, de coerência intencional, tomadas por diferentes atores** (estatais ou não, cujos recursos e interesses variam) com o propósito de atuar ante a um **problema politicamente definido como coletivo**. As intervenções devem orientar-se para modificar a conduta de **grupos-alvo** (target groups) que, se supõe, originaram o problema coletivo a resolver. Os grifos anteriores, intencionalmente aplicados, referem-se aos elementos constitutivos de uma política pública, na visão dos referidos autores.

Esta definição é destacada porque é a partir dela que se abre caminho para entender a capacidade para as políticas públicas envolvendo os diferentes atores políticos (com níveis de habilidades e recursos distintos) e que se conectam diante de uma arena política, seja para proposição de ações ou para a tomada de decisões visando solucionar os problemas ou questões de caráter público. Em outras palavras, adota-se a concepção de política pública como resultado da ação de vários atores políticos (públicos ou privados, estatais ou não) que comumente influenciam as decisões das autoridades públicas (MARTIN, 1997), compartilhando elementos como problemas, objetivos, valores, instrumentos, ações e consequências (ZITTOUN, 2014).

Ao seguir esta orientação conceitual, o intuito da pesquisa foi o de promover a análise de uma política pública e, sobre isso, é pertinente fazer a distinção entre a análise teórico-descritiva (policy studies) e a análise prescritiva (policy analysis) (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020; SECCHI, 2016). Em termos epistemológicos, existem diferenças entre ambas as formas de proceder à análise de uma política pública. A análise teórico-descritiva é direcionada para a construção de teorias relacionadas aos fenômenos da política pública. A análise prescritiva, por sua vez, tem finalidade prática e aplicada, sendo empregada para “para

informar a tomada de decisão sobre questões públicas reais” (SECCHI, 2019, p. 89). Em função disso,

No Brasil, o termo “policy analysis” geralmente conota pesquisa de políticas orientada teoricamente, em contraste com a análise de políticas prescritiva e orientada para as políticas. Esforços para esclarecer o conceito feitos por Vaitsman et al. (2013) e Draibe (2014), distinguindo “análise para política pública” (analysis for policy) e “análise de política pública” (analysis of policy) são importantes para aumentar a consciência do papel prescritivo da análise de política no Brasil (SECCHI, 2016, p. 98).

Com isso, tendo em vista a necessidade de “uma unidade terminológica no campo das políticas públicas no Brasil sobre a distinção entre policy studies e *policy analysis*” (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020, p. 23)”, informa-se que esta pesquisa situa-se no campo da análise descritiva da política pública (analysis of policy), pois o propósito foi o de realizar a análise teórica como base na descrição e na explicação do fenômeno escolhido como objeto de estudo.

Comuns para a operacionalização das análises de políticas públicas, existem diversos modelos conceituais que foram sumarizados por Dye (2009) em nove² possibilidades úteis para os estudos desta natureza. Para fins da tese, utilizou-se a perspectiva processual, conhecida como Policy Cycle (Ciclo de Políticas Públicas) (DYE, 2009; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; JANN; WEGRICH, 2007; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; RUA, 2009; SOUZA, 2006). Importante ressaltar que o Policy Cycle é um modelo descritivo da vida da política pública, o que se alinha à análise descritiva, ou seja, a pesquisa em política pública com a intenção de compreensão e construção teórica. A adoção desta abordagem não a considerou como um esquema rígido, mas sim como um marco de referência, valendo-se da vantagem de demarcar as fases do desenvolvimento das políticas³ ou policy making, o que possibilita a seleção de questões e variáveis particulares.

O olhar teórico se direcionou a apropriação dos elementos do processo de revisão da principal política urbana local – o plano diretor –, tendo como referência a ascensão desta problemática à agenda governamental e a (re)formulação das diretrizes legais que culminaram no texto que entrou em vigor. O plano diretor foi entendido como uma política pública por representar um conjunto de diretrizes que são elaboradas para o enfrentamento dos problemas públicos urbanos de determinado território. Trata-se, portanto, de um macro instrumento

² São eles: os modelos institucional; processual; de grupo; de elite; racional; incremental; da teoria dos jogos; da opção pública e sistêmico (DYE, 2009).

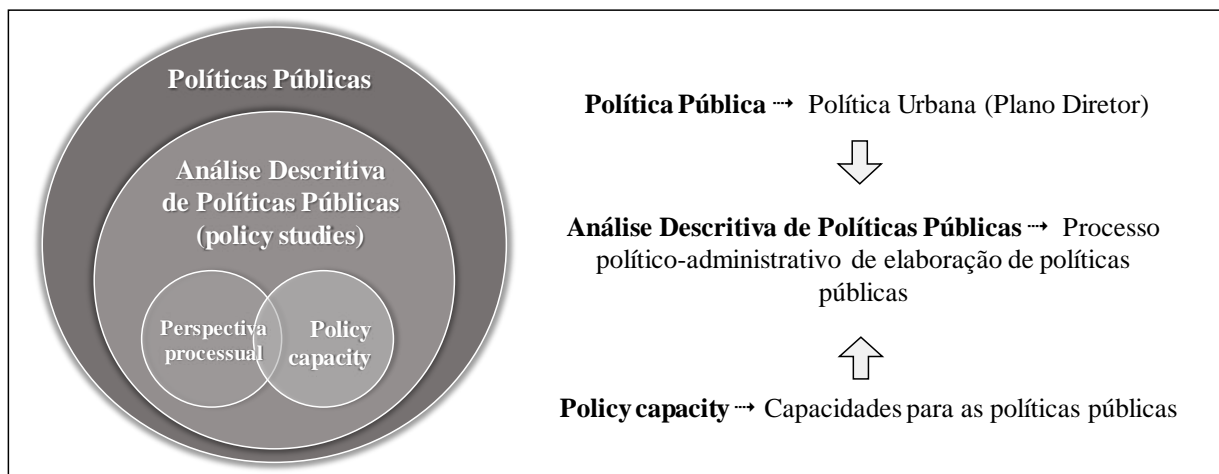
³ Com o passar do tempo, a distinção entre a definição da agenda (agenda-setting), formulação de políticas (policy formulation), tomada de decisões (decision making), implementação (implementation) e avaliação (evaluation), tornou-se a maneira convencional de descrever a cronologia do processo político (JANN; WEGRICH, 2007).

normativo, com princípios e regras que servem para regulamentar a conduta dos agentes e como orientação para as políticas setoriais urbanas.

É apropriado ressaltar que a (re)construção do plano diretor foi vista como uma atividade social, administrativa e política específica da localidade, a julgar pela natureza dos problemas, dos atores envolvidos e de suas ideais, pela disponibilidade de recursos e pelo arcabouço institucional que regulam o comportamento dos agentes. Além de complexa, trata-se de uma atividade dinâmica, não linear, com avanços e retrocessos, construída ao longo do tempo. E de forma a compreender este processo incorporou-se a policy capacity como uma variável para auxiliar na explicação dos acontecimentos e situações que perpassam o policy making (GLEESON et al., 2011; HUGHES et al., 2015; NEWMAN; PERL, 2014; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Em termos visuais, na Figura 1 é ilustrada a interseção entre os temas de orientação teórica da pesquisa: o estudo teórico, descritivo e explicativo da política pública (policy studies) com a policy capacity (capacidade para as políticas públicas).

Figura 1 – Interseção entre as abordagens teóricas aplicadas à Tese



Fonte: elaboração própria.

A partir destas considerações iniciais, adentra-se ao propósito específico deste capítulo, qual seja: trazer a revisão da literatura relacionada à policy capacity. Concentrou-se em explorar os estudos que apresentaram discussões sobre a conceituação do termo, a partir de reflexões teóricas e/ou com a apresentação de modelos conceituais. Além disso, atentou-se às investigações que buscaram conectá-la empiricamente aos fenômenos político-sociais, ora entendendo-a como variável explicativa dos processos das políticas públicas ora enquanto variável a ser explicada por um conjunto de fatores (estruturas, normas, recursos, dentre outros).

Compõem o capítulo outras três subseções. Considerações a respeito da etimologia da palavra “capacidade” e a sua inserção nas pesquisas sobre o Estado, a Administração Pública e

as Políticas Públicas ocupam a segunda parte. Posteriormente, traz-se as notas metodológicas que especificam as questões, as estratégias de busca, as fontes e a análise dos dados que compuseram a revisão realizada. Finaliza-se com os resultados e o retrato do comportamento da produção científica selecionada (os principais autores, a distribuição ao longo do tempo, os temas das investigações, as características metodológicas), apontando tendências e discutindo o conceito de *policy capacity* e os seus elementos constituintes.

2.2 CAPACIDADE: UMA PALAVRA QUE SE CONECTA A MUITAS OUTRAS

2.2.1 Os muitos sentidos e aplicações de capacidade

Ao consultar os dicionários Houaiss da Língua Portuguesa (HOUAISS; VILLAR; MELLO FRANCO, 2009, p. 390) e o Michaelis (em sua versão online), verifica-se que o vocábulo “capacidade” tem origem do latim *capacitas*, -atis que significa “capacidade, possibilidade de conter. Receptáculo”. Esta palavra se relaciona, ainda, com *capax*, *capacis*, isto é, aquilo “que pode conter, que contém” e é “capaz, digno, idôneo. Insaciável, ávido” (REZENDE; BIANCHET, 2014, n. p.). Devido as essas raízes, a palavra é envolta por diferentes sentidos e pode se relacionar a objetos, a coisas, a seres vivos e/ou a entidades, conforme explorado adiante.

Capacidade tem ligação com o conteúdo comportado por recipientes, espaços, áreas, coisas ou elementos de uma infinidade de naturezas. Traz consigo a ideia de armazenamento e, assim, o “potencial para conter, acomodar ou guardar” (HOUAISS; VILLAR; MELLO FRANCO, 2009, p. 390) determinado “conteúdo cúbico; volume”, como “líquido, gás ou sólido” ou “energia elétrica” (MICHAELIS, n. p.), por exemplo. Essa concepção origina termos como capacidade térmica, capacidade calorífica, capacidade energética, capacidade de vazão, dentre outros.

Há a visão jurídica da capacidade, ou seja, a “aptidão legal para ser sujeito ativo ou passivo de direitos” (MICHAELIS, n. p.), sendo as capacidades civis, trabalhistas e penais alguns exemplos. A fisiologia também se conecta ao conceito, formando a noção de capacidade vital ou “número de centímetros cúbicos de ar que uma pessoa pode expirar forçadamente, após uma inspiração completa” (MICHAELIS, n. p.). A visão econômica adiciona os adjetivos “ociosa” e “instalada”, para se referir a “capacidade de produção de uma indústria que não está sendo aproveitada” e o “nível máximo de produção que o equipamento disponível permite alcançar” (MICHAELIS, n. p.), respectivamente.

Entretanto, a acepção mais próxima aos fins desta pesquisa é quando a capacidade se vincula aos sujeitos ou entidades, indicando “qualidade ou condição de capaz” (HOUAISS; VILLAR; MELLO FRANCO, 2009, p. 390). Nesta perspectiva, tem-se a capacidade como “poder, aptidão ou possibilidade de fazer ou produzir qualquer coisa; competência, habilidade” e, de forma complementar, o “poder de receber impressões, assimilar ideias, analisar, raciocinar, julgar, arrostar problemas; aptidão, habilidade mental” (MICHAELIS, n. p.). Aparentemente, as duas assertivas parecem indicar significados semelhantes, mas se diferem na substância da capacidade. Enquanto a primeira permite a extrapolação para equipamentos

tecnológicos, por exemplo, a segunda é mais enfática nos indivíduos (ou no conjunto deles) e em suas condições intelectuais.

Os diferentes sentidos de capacidade derivam uma pluralidade de aplicações. Capacidades relacionadas aos seres humanos e às suas condições físicas, mentais, intelectuais. Capacidade dos sistemas de informação, de máquinas, das indústrias. Capacidade de arenas, de hospitais, dos meios de transporte.

Ao conhecer a etimologia da palavra e explorar as suas significações, foi possível perceber que a “capacidade” tem pouco sentido se estiver sozinha. A capacidade depende de algo ou de alguém para existir. A capacidade está, portanto, em alguma coisa ou em algum indivíduo ou entidade. E mais do que isso, a capacidade tem um fim, um propósito, seja social, econômico, político, jurídico, mercadológico, dentre tantos outros.

Essa breve incursão pelos muitos sentidos de capacidade, levou a refletir sobre a ideia da “capacidade de/para”, isto é, a capacidade instalada **de** uma indústria **para** atingir os seus objetivos organizacionais; a capacidade **de** atendimento de um posto de saúde **para** prestar os seus serviços à comunidade; e a capacidade civil **de** um indivíduo **para** usufruir plenamente de seus direitos.

Por conseguinte, a noção aqui defendida, e posteriormente discutida, é a de capacidade **de** atores políticos **para** o desenvolvimento das políticas públicas. E isso envolve, considerando a definição da palavra capacidade, elementos como o potencial, a aptidão, as competências e as habilidades que envolvem a análise, o raciocínio e o julgamento para lidar com problemas.

2.2.2 A capacidade do Estado e a sua relação com as políticas públicas e a sociedade

Conforme visto, o entendimento aqui desenvolvido foi de que a capacidade está em algo/alguém e é empregada para exercer determinadas funções. Por isso, considera-se que a capacidade também se encontra no Estado e é utilizada para desempenhar as suas inúmeras funções.

Mas o que significa a capacidade estatal ou a capacidade do Estado (state capacity)? Cingolani (2013), em um louvável esforço de revisar a literatura sobre este tema, lança luz para compreensão deste “conceito multidimensional”, segundo retratado pela autora (p. 27). Para se chegar neste entendimento, vasta literatura de diferentes disciplinas foram examinadas, como a Sociologia Política e a História Econômica, que detém os trabalhos pioneiros nesta área (CINGOLANI, 2013). As discussões tiveram complemento com as visões e as contribuições da Administração Pública e da Ciência Política. Com isso, embora considere-se a dificuldade em descrever a capacidade do Estado como um conceito genérico,

Em geral, (...) refere-se a uma ou a uma combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: a) coercitiva/militar; b) fiscal; c) administrativa/implementação; d) transformadora ou industrializante; e) cobertura territorial; f) legal; g) política (CINGOLANI, 2013, p. 27).

Visão semelhante sobre a capacidade estatal é comentada por Gomide, Pereira e Machado (2017) ao alertarem que inexiste uma conceituação única e destacam que dentre as definições difundidas na literatura há aquelas que dizem respeito “ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado” (p. 7).

Como pode-se observar, a capacidade do Estado tem a ver com o exercício de suas múltiplas funções, advindas do poder soberano que possui e exerce sobre uma sociedade. Um Estado pode ter capacidade (em termos de competências, de habilidades e de recursos) para atuar nestas diferentes dimensões sumarizadas por Cingolani (2013). Contudo, a autora nos alerta para a necessidade de explicar com “clareza quais aspectos da capacidade serão avaliados” reconhecendo-se os fundamentos teóricos relacionados; e é importante que os estudos “tenham em mente a fonte dessa capacidade (burocrática, política, judicial etc.)” (CINGOLANI, 2013, p. 42).

Por essas razões o enfoque desta pesquisa residiu em um desses domínios ou aspectos, isto é, a *policy capacity*, entendida como “capacidade para o desenvolvimento de políticas públicas”, o que se aproxima da dimensão “administrativa/implementação” da capacidade do Estado descrita por Cingolani (2013). Se aproxima porque a literatura sobre *policy capacity* expande-a para além das atividades administrativas e burocráticas, incluindo as relações entre os atores, as suas ideias, o “jogo político” e os fatores contextuais nas análises (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; DUNLOP, 2015; HUGHES et al., 2015; PARSONS, 2004; JAYASURIYA, 2004; GLEESON et al., 2011; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). E são justamente os fundamentos teóricos da literatura sobre a *policy capacity* que embasaram a construção deste estudo.

À vista disso, a capacidade para as políticas públicas integra o rol das capacidades do Estado, mas a fonte dessa capacidade não se restringe apenas ao ator governamental/estatal e aos seus componentes político-burocráticos, pois

(...) o conceito vai além do governo na compreensão da capacidade, reconhecendo que uma ampla gama de organizações, como partidos políticos, ONGs, empresas privadas e organizações internacionais, bem como as múltiplas agências governamentais estão envolvidas em processos políticos e, assim, suas capacidades afetam a própria capacidade de atuação do governo. Portanto, embora a ‘*policy capacity*’ de um governo desempenhe o papel principal na determinação dos resultados das políticas (...) reconhece-se que a capacidade de outras partes interessadas na formulação de políticas é um aspecto importante da capacidade política a ser submetido a tratamento similar (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, p. 167).

Assim, o conceito é compreendido dada a relação do Estado com a sociedade no decorrer do processo de formulação de políticas públicas (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; HUGHES et al., 2015; JAYASURIYA, 2004; PARSONS, 2004), visto que “possui dimensões que se estendem além do governo e do serviço público” (GLEESON et al., 2011, p. 239).

À frente, a *policy capacity* é discutida com maior aprofundamento, tendo em vista a revisão da literatura que foi realizada, mas antes disso é importante apresentar os delineamentos metodológicos que subsidiaram esta tarefa.

2.3 NOTAS METODOLÓGICAS

Uma vez situado o aspecto da capacidade (para as políticas públicas) e a sua fonte (presente no Estado e na sua relação com a sociedade), a literatura capaz de fornecer elementos teóricos e empíricos a esta investigação concentra-se no âmbito da *policy capacity*. Buscando o aprofundamento teórico necessário para a tese fez-se uma revisão de literatura sobre o tema e que foi norteada pelas seguintes indagações:

- a) Quando os estudos sobre a *policy capacity* ganham notoriedade na literatura especializada?
- b) Quais são as características gerais das pesquisas?
- c) Quais são as principais definições de *policy capacity* e quais são os elementos operacionalizáveis que as compõem?

Entender o processo histórico do conceito é fundamental para visualizar a evolução do tema ao longo do tempo, haja vista que tanto o Estado quanto a sociedade sofrem constantes mudanças em suas configurações políticas, sociais, administrativas, econômicas e culturais. Descrever as características gerais dos estudos possibilita conhecer os principais pesquisadores, os assuntos investigados e a abrangência, bem como as abordagens teórico-metodológicas que têm sido aplicadas e/ou desenvolvidas para apreensão e descrição dos fenômenos. A última pergunta, por sua vez, foi importante para consolidar o entendimento da *policy capacity* e, com isso, extrair a definição adotada nesta tese em particular.

Portanto, a finalidade da revisão foi analisar as publicações científicas relacionadas à *policy capacity* e, então, construir um panorama da produção e estruturar um quadro sobre os aspectos explorados, enfatizando as características teóricas e as questões relacionadas ao emprego de técnicas de coleta e de análise de dados. Para tanto, buscou-se determinado tipo de revisão de literatura que se enquadrava a esses propósitos e esta resposta foi encontrada no estudo de Paré et al. (2015).

Os referidos autores desenvolveram um quadro que é composto por nove tipos de revisão de literatura⁴ capazes de auxiliar na condução de um “artigo de revisão”. Segundo os autores, independentemente do tipo, as revisões são fundamentais “para avançar o conhecimento (...) sobre um tópico de interesse”, pois ao sintetizar as evidências é possível “fornecer uma base conceitual para estudos subsequentes” o que possibilita reflexões e a

⁴ São elas: revisão narrativa; revisão descritiva; análise de escopo/mapeamento; meta-análise; revisão sistemática qualitativa; revisão “guarda-chuva”; revisão teórica; revisão realista e revisão crítica (PARÉ et al., 2015). Os proponentes da tipologia indicam, ainda, a possibilidade de combinação entre dois ou mais tipos de revisão e não excluem o surgimento de novos formatos.

descoberta de áreas inexploradas, oportunidades ou tendências (PARÉ et al., 2015, p. 183). Destaca-se, neste sentido, recentes artigos de revisões sobre temas aderentes à Administração Pública e às Políticas Públicas, tais como corrupção no setor público (SOUZA; SILVA; GOMES, 2019); a implementação de políticas públicas (LOTTA et al., 2018) e sobre a trajetória do campo de política pública no Brasil e no exterior (FARAH, 2018).

A revisão descritiva (descriptive reviews) foi a que mais se alinhou a esta pesquisa, pois é aquela que determina “em que medida um conjunto de estudos em uma área de pesquisa específica apoia ou revela quaisquer padrões ou tendências com relação a proposições, teorias, metodologias ou descobertas” (PARÉ et al., 2015, p. 186). Estas revisões, continuam os autores, “coletam, codificam e analisam dados numéricos que refletem a frequência dos tópicos, autores ou métodos encontrados na literatura” (p. 186). Cada estudo é considerado uma unidade de análise e a literatura fornece o banco de dados a partir do qual as análises e as interpretações são executadas (PARÉ et al., 2015).

A instrumentalização da revisão descritiva perpassou por três etapas, quais sejam: (i) a escolha da literatura; (ii) o levantamento e a sistematização da base de dados; e (iii) a síntese, a análise e a apresentação dos resultados, todas explicadas adiante.

2.3.1 A escolha da literatura

O conhecimento produzido sobre a policy capacity também se encontra divulgado sob outros formatos, principalmente em artigos que compõem capítulos de livros (PAINTER; PIERRE, 2005; WU; RAMESH; HOWLETT; 2018) e relatórios governamentais (FELLEGI, 1996). Todavia, devido à dificuldade em identificar, acessar e padronizar todas estas comunicações a opção foi pela análise da produção científica divulgada sob a forma de artigos publicados em periódicos revisados por pares (peer review), devido a indexação destes arquivos a bibliotecas eletrônicas e ao seu formato padronizado.

A busca ocorreu em duas bibliotecas virtuais, no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (Periódicos CAPES) e na Scopus (Elsevier), que permitiram ampla procura devido ao extenso e multidisciplinar acervo. A Scopus, em especial, com base em informações de seu website, possui “a maior base de dados de resumos e citações de literatura científica revisada por pares, conta com ferramentas inteligentes para acompanhar, analisar e apoiar à pesquisa (apoio à Bibliometria)”.

Em ambas as bibliotecas foram contemplados artigos de qualquer idioma sem delimitação de um intervalo temporal específico e sem limitá-los quanto a classificação ou ao fator de impacto do periódico. Escolhas tomadas para se ter a oportunidade de absorver ampla

literatura sobre o tema em tela. E, devido às diferenças nas ferramentas de investigação, a estratégia⁵ que foi empregada em cada biblioteca é descrita no Quadro 1. O levantamento foi realizado em julho de 2019, sendo considerados, então, os artigos publicados até referido mês/ano.

Quadro 1 – Estratégia de busca nas bibliotecas virtuais

BIBLIOTECA	TERMO DE BUSCA ¹	CONDIÇÕES	REFINAMENTO/FILTRO	RECORTE TEMPORAL
Scopus	Policy capacity	Termo constante no título, resumo ou palavras-chave.	Tipo de documento: artigo. Tipo de acesso: todos.	Publicações até 31 julho 2019.
Periódicos Capes		Termo constante no título (exato) ou termo constante no assunto (exato).	Tipo de recurso: artigos. Nível superior: periódicos revisados por pares.	

Fonte: elaboração própria. **Nota:** ¹ Manteve-se o termo em inglês por dois motivos: sua origem estrangeira e a ausência de uma tradução precisa para o Português.

O Periódicos CAPES permite indicar que o termo seja procurado em sua exatidão, o que proporcionou maior refinamento à tarefa. No caso da Scopus, mesmo o termo chave tendo sido inserido entre aspas, a varredura incluiu artigos com indicação apenas da palavra “policy” ou de “capacity”. Embora a Scopus faça parte do Portal de Periódicos CAPES, as diferenças nos processos de coleta permitiram combinações entre as bibliotecas para ampliar o número de os artigos identificados.

A partir desses critérios obteve-se 306 documentos, dos quais 71 eram duplicados entre as bibliotecas, totalizando 235 artigos científicos elegíveis. Para inclusão na revisão, procedeu-se à avaliação dos títulos e dos resumos destes últimos, tendo observado artigos em três situações: não enquadrados; enquadramento parcial e totalmente enquadrados. Gomide, Pereira e Machado (2017) recomendam que é fundamental reconhecer as condições nas quais o conceito de capacidade é útil para a atividade científica. E, nesta direção, deve-se “ter clareza sobre o que está se explicando, se é a existência de capacidade” (variável dependente) “ou se determinado resultado de política pública é efeito das capacidades” (variável independente) (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO (2017, p. 7). Tendo em vista as questões aqui traçadas, um artigo foi considerado “totalmente enquadrado” se adotou a policy capacity como variável

⁵ Maior atenção foi dada aos procedimentos da revisão por considerar pertinente as recomendações de Paré et al. (2015), uma vez que um artigo de revisão “não deve ser projetado como uma ‘caixa preta’ que leva o leitor a fazer suposições sobre o ‘o que foi feito’ e ‘como’ foi realizado” (p. 193). Em virtude disso, a “qualidade de uma revisão é refletida pelo rigor (...) do processo de síntese e pela solidez na escolha da abordagem utilizada” (p. 192).

dependente ou independente (ou ambas) ou, se ainda, propôs uma discussão conceitual a seu respeito.

Nestes termos, 87 documentos não se enquadraram, tendo sido aqueles em que os termos “policy” ou “capacity” se apresentaram isoladamente ou sem relacionarem-se entre si. Sob o rótulo “parcialmente enquadrados”, teve-se 46 arquivos, pois embora tenham apresentado o termo “policy capacity”, este não foi considerado como o elemento central ou como uma das possibilidades de explicação das questões levantadas. Normalmente, era apontada como um resultado, conclusão ou elemento para contextualização da proposta. E, por fim, 102 artigos foram considerados “totalmente enquadrados” visto que apresentavam a policy capacity como objeto central, ora discutindo o conceito, a sua materialização empírica, ora a proposição/teste de modelos analíticos derivados desta abordagem (APÊNDICE A).

2.3.2 Levantamento e a sistematização da base de dados

De posse dos textos, deu-se início a segunda etapa do estudo de revisão e, para tanto, fez-se a leitura completa dos 102 trabalhos a fim de classificá-los em duas categorias analíticas.

A primeira categoria – informações gerais da publicação –, reúne elementos gerais que permitem reconhecer o artigo, tais como, o ano da publicação; o periódico; as informações sobre os autores, o número de citações e o conjunto de referências. A segunda categoria – características das pesquisas –, por sua vez, é subdividida três partes: (i) atributos centrais, isto é, informações quanto ao título; as palavras-chave; os objetivos das investigações; a área ou setor de política pública estudada e a abrangência; (ii) elementos teóricos, ou seja, as principais abordagens teóricas; o conceito de policy capacity, bem como os principais autores que subsidiaram as definições; e a subcategoria (iii) características metodológicas que classifica os estudos quanto ao tipo e a natureza, e indica os procedimentos de coleta e análise de dados empregados.

No Quadro 2, resume-se a grade categorial e as variáveis levantadas para a classificação dos artigos e para a organização dos dados. Estas escolhas basearam-se em uma grade mista, isto é, mesclando elementos trazidos por outras revisões sistemáticas correlatas à Administração Pública (AGUIAR; CUNHA, 2017; RODRIGUES; MOREIRA, 2016) com aspectos particulares das investigações sobre a policy capacity.

Quadro 2 – Resumo da categorização dos dados

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	VARIÁVEIS
Informações gerais das publicações	Não há	Ano da publicação; periódico; autores(as); instituição do(s) autores(as); número de citações do artigo (Google Acadêmico, em 31 julho 2019); referências.
Características das Pesquisas	Atributos centrais	Título; palavras-chave; objetivo; área ou setor de política pública (quando aplicável); abrangência do estudo (internacional, nacional, subnacional ou multinível; quando aplicável).
	Elementos teóricos	Abordagens teóricas; conceito de policy capacity; autores utilizados para definir policy capacity.
	Características Metodológicas	Tipologia (ensaio/teórico ou teórico-empírico); abordagem quanto ao problema (quantitativa, qualitativa ou mista); público-alvo (quando aplicável); técnicas de coleta (quando aplicável); técnicas de análise (quando aplicável).

Fonte: elaboração própria.

É digno de nota que a subcategoria “características metodológicas” foi a que mais demandou esforços para a codificação. O primeiro critério baseou-se nas informações descritas pelos autores. Quando isto não era explicitado, buscou-se classificar conforme os elementos operacionalizados (variáveis, formas de tratamento e origem dos dados etc.). Em último caso, quando nenhuma informação pertinente aos métodos estava explícita, o documento não foi classificado quanto às determinadas características metodológicas.

2.3.3 Síntese, análise e apresentação dos resultados

A transformação dos dados em informações teve como base, primeiramente, a Análise do Conteúdo (AC), procedimento de categorização de dados textuais em grupos de entidades semelhantes, ou categorias conceituais, para identificar padrões consistentes e relacionamentos entre variáveis ou temas e seguindo as etapas sugeridas por Bardin (2011). Além disso, explorou-se as frequências o que permitiu agrupar os dados em classes de modo a fornecer a quantidade (e/ou a percentagem) em cada (sub)categoria.

Para complementar as análises, empregou-se o VOSviewer[®], versão 1.6.11, software gratuito que possibilita a realização de mapeamento bibliométrico. Em linhas gerais, o VOSviewer[®] utiliza dados bibliográficos e textuais para criar redes. Estas redes representam a conexão entre itens (autores, palavras-chave, documentos, referências) a partir de links (coautoria, co-ocorrência, citação, acoplamento bibliográfico ou de co-citação) (LIMA; LEOCÁDIO, 2018). O software produz um mapa no qual a distância entre os itens (ou nós da rede) representa uma medida de similaridade, assim como o tamanho dos rótulos denota o peso relativo de cada item (VAN ECK; WALTMAN, 2019). Dentre as diversas possibilidades de

conexões, no Quadro 3 descreve-se os tipos de links de interesse à pesquisa bem como o objetivo das ligações.

Quadro 3 – Medidas bibliométricas aplicadas à revisão descritiva sobre policy capacity

TIPO DE DADOS	FONTE	LINK	ITEM	OBJETIVO DA ANÁLISE
Dados bibliográficos	Base de dados bibliográfica	Coautoria (Co-authorship)	Autores	Verificar a existência de conexões de coautoria entre os autores dos artigos.
		Acoplamento bibliográfico (Bibliographic coupling)	Documentos	Verificar as conexões entre os documentos, comparando suas referências para designar as que são compartilhadas.
Dados textuais		Co-ocorrência (Co-occurrence)	Termos (Palavras-chave e título)	Verificar a conexão entre as palavras-chave para determinar a proximidade entre os principais termos estudados.

Fonte: elaboração própria, com base em van Eck e Waltman (2019).

Embora traçar as características dos estudos científicos sobre a policy capacity resguarde uma série de contribuições, esta revisão não teve a pretensão de esgotamento do conhecimento desenvolvido relativo à temática. Neste sentido, adiante apresenta-se e discute-se os resultados obtidos com a revisão descritiva aqui desenvolvida.

2.4 POLICY CAPACITY: INTERESSE COMO TÓPICO DE PESQUISA

A composição das subseções da revisão foi pensada para responder as três questões centrais que motivaram este exame da literatura. Nos próximos tópicos, as categorias vão sendo indicadas ao longo da apresentação e discussão dos achados.

2.4.1 Contando um pouco de história: a (re)ascensão da policy capacity e a orientação das pesquisas

O enfoque científico em explorar a policy capacity é recente e ganhou força em meados da década de 1990 (GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009; POLIDANO, 2000; PARSONS, 2004), tendo se tornado “um dos mais fundamentais conceitos em políticas públicas” (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, p. 165).

Conforme descrevem Newman, Cherney e Head (2017) o interesse na policy capacity como tópico de pesquisa cresceu nos últimos anos. O movimento que despertou esta ascensão tem origens nas publicações do setor público. Gleeson et al. (2011) comentam que, durante os anos 1990, os governos de diversos países voltaram as suas atenções para a construção (ou reconstrução) de sua policy capacity. Ao mencionar isso, os autores citam uma série de relatórios governamentais, com destaque para as experiências do Canadá, do Reino Unido, da Austrália e da Nova Zelândia. Os governos, ao se atentarem para essa situação abriram margem para que a problemática fosse absorvida e explorada também pela academia. Tanto que um dos primeiros artigos identificados por esta revisão foi produzido por membro do governo, trazendo a perspectiva de profissionais do setor público, como é o caso de Polidano (2000) que era funcionário do Gabinete do Primeiro Ministro de Malta, à época de divulgação do trabalho (este texto, inclusive, de acordo com as métricas escolhidas, foi o mais citado).

Esse crescente interesse, portanto, pode ser explicado por uma série de fatores (GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009; GLEESON et al., 2011). Entretanto, três situações do contexto político-econômico internacional foram percebidas com maior frequência na literatura revisada e demonstram ter contribuído significativamente para reascender o interesse sobre a policy capacity. São elas: as reformas da administração pública dos anos 1980 e 1990 (a onda mundial do New Public Management); a acentuação do processo de globalização, particularmente, no aspecto financeiro-econômico; e a mudança percebida nos ambientes políticos e os seus efeitos sobre a natureza do trabalho para a formulação e implementação das políticas públicas que têm passado por mudanças e se tornado cada vez mais complexo. Diante deste cenário houve a crescente inquietação com um possível declínio (ou erosão) da policy capacity em muitos países (EDWARDS, 2009; FELLEGI, 1996; GLEESON, LEGGE; O'NEILL, 2009; TIERNAN, 2011).

Primeiramente, dedica-se atenção às reformas administrativas e à globalização, pois esses dois fenômenos foram tratados de maneira controversa pela literatura. Observou-se que essas questões estiveram mais presentes na primeira década dos anos 2000 e, basicamente, duas linhas de discussões se fizeram presentes: de um lado, a linha dos defensores do declínio das capacidades dos governos para formulação de suas políticas públicas; e por outro, a visão daqueles que argumentavam sobre a insuficiência de evidências para essas conclusões e, na verdade, sustentavam que esses movimentos, na verdade, trouxeram um estímulo às capacidades (EDWARDS, 2009).

Para os defensores do processo de erosão da *policy capacity*, as razões provinham das profundas mudanças estruturais no aparelho do Estado que, conseqüentemente, promoveram a redução do seu tamanho, impulsionando à terceirização, as restrições orçamentárias e as reduções nas transferências federais, bem como a privatização (GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009; RASMUSSEN; 1999; WELLSTEAD; STEDMAN, 2010; WELLSTEAD; STEDMAN; HOWLETT, 2011). Paralelo a isso, as pressões associadas à globalização financeira (o livre comércio, a desregulamentação econômica, a integração entre as economias nacionais e global, abertura a capitais estrangeiros), segundo autores, aumentaram a necessidade de coordenação intergovernamental e intersetorial, além de incutirem mudanças de longo alcance nas estruturas do mercado financeiro o que gerou desafios igualmente amplos à capacidade dos governos nacionais de fazer e de implementar as suas políticas públicas (CERNY, 1994; CHUN, 2008; FLYNN, 2011; JAYASURIYA, 2004; RASMUSSEN, 1999).

A visão contrária considera que, embora o Estado possa ter perdido capacidades em certas áreas, houve a melhoria em outros campos (BASKOY; EVANS; SHIELDS, 2011; EDWARDS, 2009). Conley (2002) argumenta que as mudanças econômicas não sinalizaram declínio no poder do Estado, mas sim mostrou a capacidade do governo de gerenciar mudanças e de promover a adaptação ao novo contexto que se desenhava. E na perspectiva de O'Flynn et al. (2011, p. 310), “alguém começou os boatos!” sobre uma possível degradação das capacidades do Serviço Público Australiano e que tais apontamentos se baseavam-se em “rumores, em vez de uma base séria de evidências”.

Apesar da controvérsia, esses debates oxigenaram a literatura e isso passou a despertar mais e mais interesses para a investigação da *policy capacity*. Com a virada para 2010, nota-se que a ideia de determinar se houve ou não declínio das capacidades foi sendo deixada de lado, à medida que inicia-se a defesa de que, independentemente da situação vivenciada pelos governos ou da orientação teórica, a *policy capacity* deve ser uma preocupação constante por ser um componente essencial no ciclo das políticas públicas (NEWMAN et al., 2013). Por isso,

passou-se a reconhecer a sua importância para o sucesso do policy making (BALI; CAPANO; RAMESH, 2019; CHINDARKAR, 2017; GLEESON et al., 2011; HUGHES et al., 2015; NEWMAN; PERL, 2014; WELLSTEAD; STEDMAN, 2011; 2014; WELLSTEAD; STEDMAN; HOWLETT, 2011; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; 2018), bem como a sua indicação como um dos determinantes para o alto desempenho dos governos (CRAFT; HOWLETT, 2013; CHINDARKAR; HOWLETT; RAMESH, 2017; CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018).

Acentuou-se, com isso, o olhar para a policy capacity em si, isto é, para o que significa a capacidade para as políticas públicas, como pode ser mais bem capturada da prática social e como se associa a outros fenômenos particulares dos processos das políticas públicas. Esta orientação se conecta à terceira situação que motivou o crescimento das pesquisas da área: as mudanças no ambiente e no trabalho político.

Inúmeros estudiosos registraram que os governos, em diferentes níveis e nações, têm enfrentado variados desafios para manter as capacidades de elaboração de suas políticas enquanto as atividades de governança se alteram (HOWLETT; RAMESH, 2014; 2016; PETERS, 2015; TIERNAN, 2011; WELLSTEAD; STEDMAN; HOWLETT, 2011). Esse “novo ambiente” tem sido caracterizado por incertezas econômicas e políticas, pela existência de problemas complexos, multifacetados, transversais e interconectados em função das mudanças na relação entre o governo e a sociedade, além do crescente desenvolvimento e uso da tecnologia (BALI; CAPANO; RAMESH, 2019; GLEESON; LEGGE; O’NEILL, 2009; GLEESON, et al. 2011). Soma-se a isso o maior envolvimento de diversificados atores externos munidos de seus recursos e que desejam, em maiores ou menores proporções, fornecer suas orientações ao governo (HUGHES et al, 2015). O ponto chave que tem sido abordado, na maioria dos artigos pós-2010, é que esta nova ambiência requer repensar a forma de atuação (policy work) e delimitar quais as capacidades são necessárias para melhorar a resposta aos anseios e às questões das sociedades.

Com isso, passa-se a ter um “interesse renovado em examinar o conceito de policy capacity” (NEWMAN et al., 2013, p. 19) enxergando-o como uma preocupação central na governança moderna (WILLIAMS; MCNUTT, 2013), haja vista que é um desafio para todos os setores, não apenas para a saúde e a política social, por exemplo (FOREST et al., 2015). A partir disso, surgem modelos analíticos, novas dimensões são incorporadas ao conceito e aproximações teóricas são esboçadas com outros elementos importantes para os processos das políticas públicas. É nesta vertente de estudos que esta tese se ancora e a melhor descrição destas e demais características é apresentada na próxima subseção.

2.4.2 Panorama geral das pesquisas

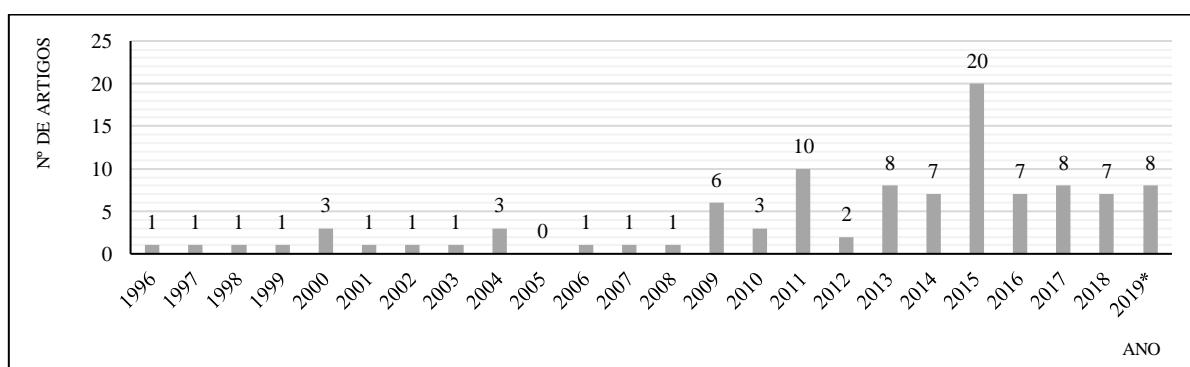
Uma vez comentado o breve histórico dos estudos, assim como a sutil mudança de orientação dos pesquisadores, neste tópico descreve-se e discute-se os principais atributos dos documentos analisados. A ordem de apresentação segue as categorias definidas nas notas metodológicas (Quadro 2): informações gerais das publicações e características das pesquisas (atributos centrais, elementos teóricos e metodológicos).

Informações gerais das publicações

Ano as publicações

O comportamento das publicações ao longo do tempo é expresso no Gráfico 1. O artigo mais antigo da revisão foi publicado em 1996, e retrata a perspectiva profissional discutindo a policy capacity esperada dos órgãos que lidavam com questões orçamentárias do governo central Australiano (UHR, 1996). É um dos textos que relatava a preocupação dos governos à época com o possível declínio das capacidades.

Gráfico 1 – Distribuição dos artigos ao longo do tempo (1996-2019)



Fonte: resultados da pesquisa. **Nota:** *até 31 julho de 2019.

A primeira década dos anos 2000 registrou 21 trabalhos (21%). Após 2010, há um salto na quantidade de artigos publicados, com destaque para 2015, ano peculiar em virtude do lançamento do volume 34, em caráter especial, da revista *Policy and Society*. Denominado “The Dynamics of Policy Capacity”, a edição foi composta por 10 textos que, ao serem identificados pela revisão, contribuíram para o expressivo número de artigos neste ano, em detrimento dos demais.

Esta edição especial é “especial” pelo fato de o artigo introdutório propor um “um quadro conceitual para compreender as competências e capacidades das políticas públicas” (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, p. 165). É com este trabalho que um framework mais consistente foi sugerido, pois, segundo os autores, até então nenhuma tentativa sistemática havia sido realizada para reunir os elementos e as inter-relações associadas ao conceito (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Desde então, tem se mostrado referência para uma série de

estudos pós-2015. Além disso, os demais textos da edição trouxeram discussões complementares sobre os diferentes níveis, recursos e os tipos de capacidades sumarizadas no modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2015), o que auxilia a reconhecer as variáveis importantes para operacionalização empírica.

Entre 2013-2014 e 2016-2018 observa-se a oscilação em torno de sete a oito artigos publicados por ano, o que evidencia um interesse por esse tópico de pesquisa, tendo em vista que o campo da policy science é particularmente vasto e permite imprimir o olhar para as políticas públicas sob muitas óticas.

Periódicos

Os periódicos com maior número de artigos publicados constam na Tabela 1. E, em função das razões anteriormente comentadas, a revista Policy and Society foi a detentora do maior percentual em comparação às demais.

Tabela 1– Periódicos com maior número de artigos publicados sobre a policy capacity

Periódico	SJR Quartil ¹	H Index ²	Nº de artigos	Percentual
1 Policy and Society	Q1	26	16	16%
2 Australian Journal of Public Administration	Q2	36	10	10%
3 Review of Policy Research	Q1	40	7	7%
4 Canadian Public Administration	Q2	22	6	6%
5 International Journal of Health Policy & Management	Q2	19	6	6%
6 Journal of Environmental Policy & Planning	Q1	43	4	4%
7 Public Administration and Development	Q2	38	4	4%
8 Asia Pacific Journal of Public Administration	*	*	3	3%
9 Journal of Comparative Policy Analysis: Research & Practice	Q1	17	3	3%
10 Governance	Q1	67	2	2%
11 International Journal of Public Administration	Q2	28	2	2%
12 Policy Sciences	Q1	49	2	2%
13 Public Management Review	Q1	53	2	2%
14 Public Policy & Administration	Q1	31	2	2%
Demais periódicos ³	-	-	33	32%
Total			102	100%

Fonte: resultados da pesquisa. **Nota:** ^{1,2} Informações obtidas no SCImago Journal Ranking (SJR), classificação de 2018; ³ Periódicos com frequência única de participação. *Não classificada.

Ao todo, 47 periódicos foram encontrados, sendo que 14 detiveram 69 artigos, aproximadamente 70% das publicações revisadas. Consequentemente, 33 revistas apresentaram apenas um artigo sobre o tema.

Interessante comentar sobre as revistas Australian Journal of Public Administration e Canadian Public Administration, periódicos específicos dos países Austrália e Canadá, pois a maioria dos periódicos se classifica como internacional. Uma curiosidade: há no conjunto dois periódicos brasileiros, a Revista de Economia Política e a Revista de Sociologia e Política. A primeira publicou um artigo sobre a policy capacity relacionada à política de desenvolvimento,

em uma perspectiva comparada entre o Leste Asiático e a Europa Oriental (KARO; KATTEL, 2014). Enquanto a segunda tem em seu acervo uma investigação que analisou as constituições brasileiras (1967-1988) para destacar as competências do Estado ante a política externa do país em momentos pontuais (RATTON SANCHEZ et al., 2006). Verifica-se, ainda, periódicos de áreas específicas de políticas públicas, tais como, a saúde (International Journal of Health Policy & Management) e o meio ambiente (Journal of Environmental Policy & Planning). Identificar os periódicos é importante para conhecer aqueles que demonstram abertura e/ou interesse na publicação de comunicações sobre o tema, revelando potenciais revistas para a divulgação científica.

Autores(as) e Instituições

Das 102 publicações foram extraídos 130 diferentes autores(as). Na Tabela 2 mostra-se os principais pesquisadores(as) considerando-se aqueles(as) que tiveram mais de um artigo publicado, independentemente da ordem de autoria, no período 1996-2019.

Tabela 2 – Autores(as) com maior número de artigos publicados sobre a policy capacity

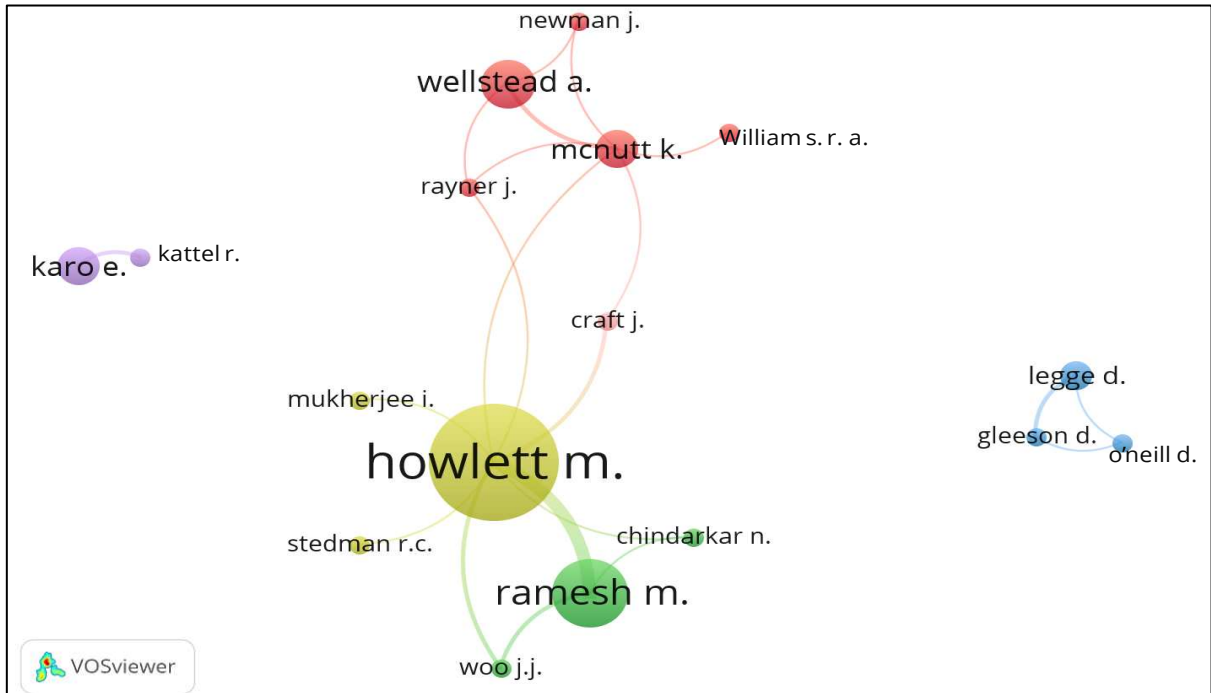
	Autores(as)	Número de artigos	Instituição¹
1	Howlett, M.	14	Simon Fraser University (CAN)
2	Ramesh, M.	08	National University of Singapore (SIN)
3	Wellstead, A. M.	08	Michigan Technological University (EUA)
4	Tiernan, A.	05	Griffith University (AUS)
5	Gleeson, D. H.	04	La Trobe University (AUS)
6	Legge, D. G.	04	La Trobe University (AUS)
7	McNutt, K.	04	University of Regina (CAN)
8	Stedman, R. C.	04	Cornell University (EUA)
9	Karo, E.	04	Tallinn University of Technology (EST)
10	Mukherjee, I.	03	Singapore Management University (SIN)
11	Newman, J.	03	Flinders University (AUS)
12	Brans, M.	02	KU Leuven Public Governance Institute (BEL)
13	Cheung, A. B. L.	02	City University of Hong Kong (HK)
14	Chindarkar, N.	02	National University of Singapore (SIN)
15	Craft, J.	02	University of Toronto (CAN)
16	Denis, J.-L.	02	Université de Montréal (CAN)
17	Halpin, D.	02	Australian National University (AUS)
18	Kattel, R.	02	Tallinn University of Technology (EST)
19	Lindquist, E.	02	University of Victoria (CAN)
20	Mumme, S. P.	02	Colorado State University (EUA)
21	O'Neill, D.	02	Monash University (AUS)
22	Perl, A.	02	Simon Fraser University (CAN)
23	Rayner, J.	02	University of Saskatchewan (CAN)
24	Saguin, K.	02	National University of Singapore (SIN)
25	Williams, R. A.	02	Memorial University of Newfoundland (CAN)
26	Woo, J.J.	02	City University of Hong Kong (HK)

Fonte: resultados da pesquisa. **Nota:** ¹ Manteve-se o nome em inglês.

Do total, 26 autores(as) registraram mais de um trabalho (20%). O mais proeminente é Michael Howlett que já publicou, pelo menos, 14 artigos relacionados com a policy capacity demonstrando-se um notável pesquisador sobre o assunto e, por isso, uma importante referência. Michael Ramesh e Adam Wellstead também se destacaram com oito (co)autorias

cada. É notório, também, o predomínio de autores(as) associados a instituições de ensino canadenses (08), australianas (06) e asiáticas (06). Com o intuito de explorar a relação entre os(as) pesquisadores(as) e as conexões de coautoria, apresenta-se a Figura 2, gerada a partir da análise bibliométrica do software VOSviewer®.

Figura 2 – Redes de coautoria



Fonte: resultados da pesquisa, gerados a partir do VOSviewer®, versão 1.6.11. **Notas:** parâmetros: contagem total (full counting) de todos autores por documento; número mínimo de documentos por autor: 02.

Esta análise vem confirmar o protagonismo de Michael Howlett, Michael Ramesh e Adam Wellstead, que em seus clusters são aqueles com maior força (maior tamanho das circunferências). Michael Howlett, em particular, é o autor transita por diferentes grupos, sendo um elo importante da rede de investigadores.

A respeito dos clusters formados é possível tecer alguns comentários. A coloração em vermelho representa o agrupamento de pesquisadores canadenses (McNutt, Craft, Rayner e Williams) e norte-americanos (Wellstead). O cluster de cor amarela é mais plural, com Howlett (CAN), Stedman (EUA) e Mukherjee (SIN). No agrupamento verde, tem-se os associados às instituições universitárias asiáticas, de Singapura (Ramesh e Chindarkar) e de Hong Kong (Woo). Percebe-se, ainda, que há uma forte ligação entre Howlett e Ramesh, tendo em vista a espessura do link entre eles, sendo o primeiro o principal responsável por conectar estudiosos da América do Norte com os da Ásia, o que torna os clusters verde e amarelo mais próximos. De maneira isolada nota-se, ainda, os clusters azul e lilás que agruparam a rede de pesquisadores australianos e estonianos, respectivamente. São duas redes de coautoria endógenas aos países e às instituições de origem do(s) autores(as).

Número de Citações

Ao adotar a métrica de contagem do Google Acadêmico foram inseridos os títulos de todos os 102 documentos no buscador, tendo como referência a data de 31 de julho de 2019. A intenção foi a de captar os artigos mais compartilhados entre a comunidade científica para, com isso, (re)conhecer os textos “clássicos” sobre o tema. Nesse sentido, constatou-se que, no total, os artigos somaram 2.327 citações, sendo que os cinco mais citados representaram 30% de todas as menções (Tabela 3).

Tabela 3 – Os cinco artigos mais citados

Artigo	Autores(as)/ ano	Nº de citações ¹
1 Measuring public sector capacity	Polidano (2000)	216
2 Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence	Parsons (2004)	186
3 Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividend: A report from Canada	Bakvis (2000)	109
4 Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities	Wu, Ramesh e Howlett (2015)	106
5 A Stakeholder Analysis of Colorado Climate and Energy Issues Using Policy Analytical Capacity and the Advocacy Coalition Framework	Elgin e Weible (2013)	75

Fonte: resultados da pesquisa. **Nota:** ¹ Até 31 julho de 2019.

Polidano (2000) inaugura o novo século com um ensaio interessante, preocupado em explorar a viabilidade do desenvolvimento de um índice para medir a capacidade do setor público (public sector capacity). Para o autor, a policy capacity é uma das capacidades do setor sob análise. Ao estabelecer uma base conceitual, Polidano (2000) propõe uma medida com dados secundários (dados “hard”, segundo o autor), pois argumenta que os dados oriundos da percepção dos indivíduos – capacidade percebida (ou dados “soft”) – possuem inúmeras fragilidades e são passíveis de vieses.

Parsons (2004) traz importante contribuição ao conceito de policy capacity, uma vez que discorda da visão estadocêntrica da capacidade – perspectiva de Polidano (2000) – e alerta, dessa forma, para o aspecto relacional, em virtude das constantes mudanças nos processos econômicos e sociais do mundo político. O olhar crítico do autor e, ao mesmo tempo, complementar, reverberou por inúmeros artigos incluídos nesta revisão.

Bakvis (2000), por sua vez, pesquisou os recentes esforços do Canadá, à época, na reconstrução de sua policy capacity, tendo em vista as reformas administrativas impulsionadas pelo New Public Management e os efeitos nas estruturas do Estado.

Wu, Ramesh e Howlett (2015), conforme já mencionado, produziram o artigo introdutório do volume especial da revista Policy and Society que apresentou um quadro conceitual para analisar e medir a policy capacity. Ao considerar a recente publicação do artigo

e a comparação com os demais (sobretudo os mais antigos), o texto está numa posição relevante, como sendo uma das referências fundamentais para o estudo da policy capacity. Em outras palavras, é um artigo recente e amplamente citado.

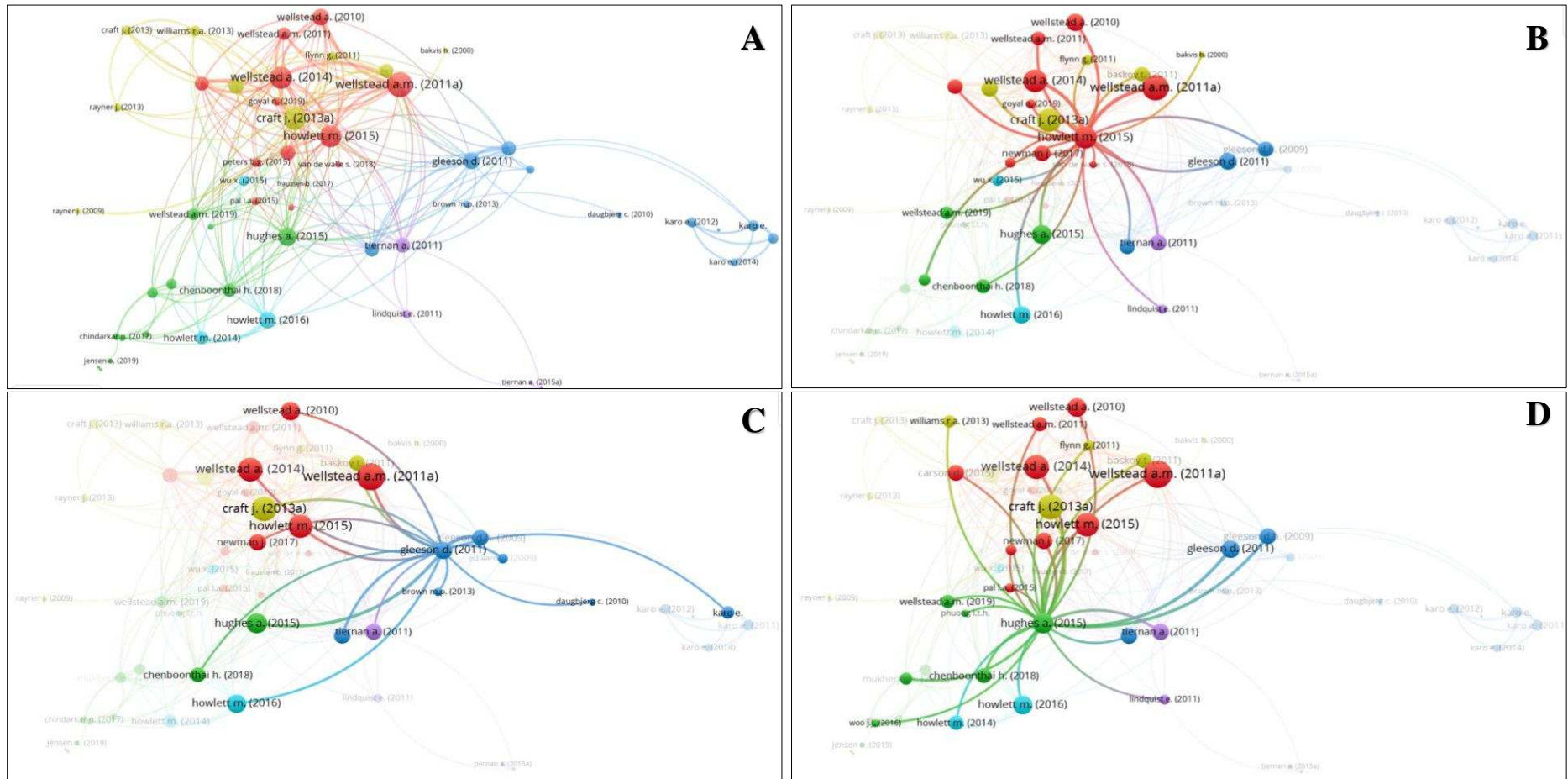
Dentre os cinco textos mais citados, o estudo de Elgin e Weible (2013) é um artigo teórico-empírico, isto é, uma pesquisa aplicada. O objetivo foi combinar duas perspectivas teóricas, o Advocacy Coalition Framework e a Policy Analytical Capacity para conduzir uma análise dos stakeholders envolvidos no contexto da política climática e energética no estado do Colorado (Estados Unidos).

Há, sem dúvidas outros textos com mais citações e, também, com contribuições importantes à policy capacity (GLEESON et al., 2011; HERTEL-FERNANDEZ, 2014; HOWLETT; RAMESH, 2014; 2016; JAYASURIYA, 2004; TIERNAN, 2011; WELLSTEAD; STEDMAN, 2010), mas por questões de parcimônia não serão discutidos neste tópico. Uma informação interessante: até julho de 2019, apenas sete artigos (7%) revisados ainda não haviam sido utilizados como referência por outros trabalhos, sendo cinco deles lançamentos, até então, mais recentes (publicados em 2019).

Referências

Ao utilizar como fonte de dados o conjunto de referências informado nos artigos, foi aplicada a análise do acoplamento bibliográfico entre os documentos (Figura 3). Grácio (2016, p.85), ao se referir a Kessler (1965), informa que o acoplamento bibliográfico parte da “hipótese de que se dois artigos fazem referência a uma mesma fonte, eles apresentam proximidade teórica e/ou metodológica”. Logo, “o acoplamento bibliográfico (AB) entre dois artigos ocorre quando estes referenciam pelo menos uma publicação em comum” (GRÁCIO, 2016, p. 85).

Figura 3 – Rede de acoplamento bibliográfico entre os documentos em diferentes perspectivas



Fonte: resultados da pesquisa, gerados a partir do VOSviewer[®], versão 1.6.11. **Nota:** A: acoplamento entre todos os documentos. B, C, D: acoplamento em função de documentos específicos.

A Figura 3 é formada por quatro partes. O segmento A expõe todos os acoplamentos identificados e revela uma multiplicidade de conexões entre os documentos. Isso já é um sinal de que muitos artigos são relacionados entre si por possuírem, pelo menos, uma referência compartilhada.

Para melhor explorar essas relações, tem-se as partes B, C e D da Figura 3 que realçam acoplamentos mais de perto, em virtude de documentos específicos. Em B, a ênfase foi dada ao artigo de Howlett (2015) cujos acoplamentos mais próximos são relacionados aos trabalhos de Wellstead (2011; 2014). Este mesmo documento se conecta, em menor força, com Gleeson (2011) e Hughes (2015). Em C, a importância foi atribuída a Gleeson (2011) que também se acopla aos textos de Wellstead, Howlett e Hughes. O foco em D é o trabalho de Hughes (2015), que tem comportamento semelhante ao anterior (se acopla aos textos de Wellstead, Howlett e Gleeson). Observa-se, com isso, a existência de uma coesão, principalmente teórica, entre os artigos, devido às proximidades das referências que compartilham. O acoplamento se fez presente, em muitos casos, por conta da autocitação, ou seja, pesquisadores (Howlett, Ramesh e Wellstead, por exemplo) que fizeram referência a trabalhos próprios publicados anteriormente, o que deixa transparecer a continuidade às agendas de pesquisa.

Síntese

Em linhas gerais, foi constatado na categoria informações gerais das publicações:

- Crescimento no volume de artigos publicados após 2010;
- A publicação do volume especial “The dynamics of Policy Capacity” (2015) do periódico de Policy and Society (a revista com maior número de artigos);
- Um total de 130 autores, sendo que 26 registraram mais de um trabalho. Destaques: Michael Howlett, Michael Ramesh e Adam Wellstead.
- Existência de redes de coautoria entre pesquisadores canadenses, norte-americanos e asiáticos, sendo que Michael Howlett é um autor que conecta estudiosos de diferentes países e instituições.
- Dentre os cinco textos mais citados (que representaram 30% de todas as menções), o artigo de Wu, Ramesh e Howlett (2015) é o mais recente.
- O acoplamento bibliográfico sinalizou para a coesão teórica dos artigos, devido às proximidades das referências que compartilham.

Características das pesquisas

Atributos centrais

Termos: Palavras-chaves e Título

A intenção ao utilizar as palavras-chave como variável para a análise se deve a oportunidade de conhecer os atributos centrais que os autores informam sobre as suas investigações. Foram levantadas, com isso, 370 palavras-chave e que ao serem agrupadas, geraram seis grandes grupos, conforme descrito na Tabela 4.

Tabela 4 – Agrupamento das palavras-chaves

Grupos	Número de palavras ¹	Percentual
1 Estado, Administração Pública e Políticas Públicas	87	24%
2 Capacidades: níveis, recursos e habilidades	82	22%
3 Área ou setor de política pública	76	21%
4 Recorte territorial ou lócus do estudo	55	15%
5 Abordagem teórico-conceitual	51	14%
6 Aspectos metodológicos	19	5%
Total	370	100%

Fonte: resultados da pesquisa. Nota: ¹Inclui palavras repetidas.

Na Figura 4 ilustra-se, dentro de cada grupo de palavras, os termos que mais foram recorrentes.

Figura 4 – Agrupamento das palavras-chaves e exemplos

GRUPO 1 (24%) ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS	GRUPO 2 (22%) CAPACIDADES: NÍVEIS, RECURSOS E HABILIDADES	GRUPO 3 (21%) ÁREA OU SETOR DE POLÍTICA PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia • Instrumentos de políticas • Serviço público • Implementação • Setor Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Policy capacity • Capacidade analítica • Capacidade de governança • Construção de capacidade • Capacidade organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança climática • Política de inovação • Política de desenvolvimento • Política de saúde • Meio ambiente
GRUPO 4 (15%) RECORTE TERRITORIAL OU LÓCUS DO ESTUDO	GRUPO 5 (14%) ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEITUAL	GRUPO 6 (5%) ASPECTOS METODOLÓGICOS
<ul style="list-style-type: none"> • Canadá • Ásia • China • Países em desenvolvimento • Indonésia 	<ul style="list-style-type: none"> • Governança • Análise Institucional • Policy design • Burocracia de nível de rua • Redes de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelagem de Equações estruturais • Análise comparada • Análise de redes sociais • Survey

Fonte: resultados da pesquisa.

Em 31 artigos (30%), não havia a indicação de nenhuma palavra-chave e dentre todas, a mais recorrente foi policy capacity, indicada 51 vezes, exatamente em 50% dos documentos analisados.

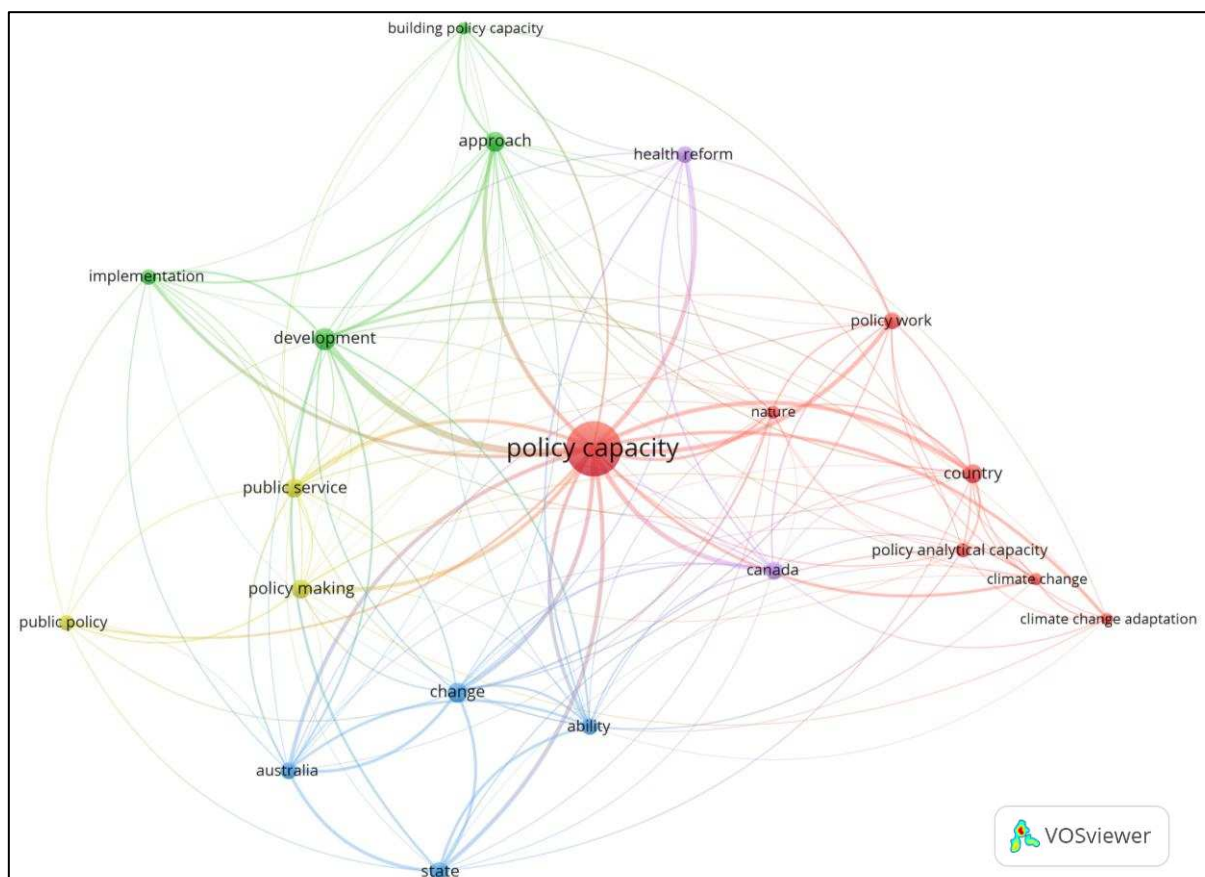
Os três primeiros grupos apresentaram percentuais próximos, evidenciando que foi habitual entre os estudos a atribuição de termos-chave relacionados a elementos do Estado,

Administração Pública e Políticas Públicas (como serviço público, implementação), à capacidade (seja em algum nível, recurso ou habilidade específica) e juntamente com a área ou setor de política pública investigado.

Adicionalmente, observou-se a indicação do recorte territorial que era abarcado pelo estudo (seja um país, uma região, ou um ente subnacional de um estado-nação) e, ainda, a perspectiva conceitual aplicada (ao lado da ideia de *policy capacity*). Consequentemente, nota-se a atenção dos estudos às capacidades do setor público em específicas áreas de políticas públicas, ora associadas a um contexto particular ora combinados com uma perspectiva teórica auxiliar.

Após verificar o agrupamento das palavras, a análise bibliométrica da medida de co-ocorrência entre os termos indicados no título e nas palavras-chaves foi aplicada para examinar como as informações-centrais se conectavam entre os documentos (Figura 5).

Figura 5 – Rede de co-ocorrência entre os termos do título e as palavras-chaves



Fonte: resultados da pesquisa, gerados a partir do VOSviewer®, versão 1.6.11. **Notas:** parâmetros utilizados: contagem total (full counting) de todos os termos de todos os documentos; apenas termos que aparecerem, no mínimo, 10 vezes.

A medida de co-ocorrência confirma a centralidade da *policy capacity* que se conecta a todos os clusters. Com o agrupamento vermelho, em especial, se associa a um tipo de capacidade (*policy analytical capacity*) e uma área de política (mudança climática). O termo

central se conecta, ainda, aos rótulos do cluster amarelo (public sector, public policy e policy making), elementos do grupo “Estado, Administração Pública e Políticas Públicas”. Canadá e Austrália foram os países de maior expressão, assim como a área política da saúde. Esses achados são explorados nos próximos tópicos.

Área ou setor de política pública

Uma vez que a área ou setor de política pública se mostrou como um termo característico das pesquisas, na Tabela 5 elenca-se todas as áreas, assim como o número de artigos a elas relacionados.

Tabela 5 – Área/setor de Política Pública abordado nos estudos

Área/setor de Política de Pública	Nº de artigos	Percentual
Saúde	14	22%
Mudança climática	11	17%
Meio ambiente	10	16%
Fiscal	04	6%
Social	04	6%
Energética	03	5%
Inovação	03	5%
Política externa	03	5%
Agricultura	03	5%
Econômica	02	3%
Política de desenvolvimento	02	3%
Política urbana	01	2%
Recursos hídricos	01	2%
Transportes	01	2%
Habitação	01	2%
Política oceânica	01	2%
Total	64	100%

Fonte: resultados da pesquisa.

Em 64 estudos (63% do total) foi indicado que a investigação se relacionou a uma área ou setor de política pública, tendo a saúde, a mudança climática e o meio ambiente como as mais frequentes. Isso justifica o direcionamento para periódicos que enfatizam tais discussões, como identificado anteriormente.

As discussões no campo da saúde, em sua maioria, se remeteram ao papel da policy capacity nas reformas em que setor necessita (ADAMS, 2016; FAFARD, 2015; FOREST et al., 2015; GARDNER, 2015; GEN; WRIGHT, 2015; LEGGE; GLEESON, 2015) com argumentos de que é uma condição necessária, mas que deve ser combinada com fatores contextuais, políticos e sociais, para que o desenvolvimento da policy capacity possa levar ao sucesso das políticas públicas do setor.

Embora a mudança climática e o meio ambiente sejam assuntos correlacionados, muitos autores segmentaram seus trabalhos em um desses setores. Havia estudos que associavam os

efeitos das mudanças climáticas em questões ambientais, como a emissão de gases efeito estufa (MUKHERJEE; GIEST, 2019; SARKER; RAHMAN; GIESSEN, 2019), a gestão dos recursos hídricos (BLOEMEN; VAN DER STEEN; VAN DER WAL, 2019) e a governança florestal (RAYNER; MCNUTT; WELLSTEAD, 2013). Além dessas, registrou-se recorrentes discussões sobre a necessidade de adaptação das capacidades para lidar com os imperativos das mudança climática em áreas específicas, tais como, finanças (WILLIAM; MCNUTT, 2013) e transporte (NEWMAN et al., 2013; NEWMAN; PERL, 2014) ou considerando múltiplas áreas, como nos casos de Wellstead e Stedman (2011; 2014) que pesquisaram os setores de agricultura, florestal e proteção ambiental; e de Craft e Howlett (2013) com análise para as áreas de finanças, infraestrutura, energia, florestal e transporte.

Especificamente sobre a política de meio ambiente (environmental policy), temas comuns relacionaram-se à proteção ambiental (ASSETTO; HAJBA; MUMME, 2003; PRESS, 1998) e a utilização/conservação de recursos naturais (BABU, 2000; MUMME, 2015; RAYNER; HOWLETT, 2009).

Mas porque esta ênfase em entender a policy capacity no âmbito das mudanças climáticas e questões ambientais? Segundo diversos autores, a adaptação às mudanças climáticas emergiu como uma área de engajamento de diversos governos, em especial, o Canadense (NEWMAN; PERL, 2014), pois se trata de um campo com altos níveis de incerteza, complexidade e ambiguidades, além de envolver muitas partes interessadas (BLOEMEN; VAN DER STEEN; VAN DER WAL, 2019; MUKHERJEE; GIEST, 2019). Considera-se fundamental compreender a capacidade das organizações burocráticas para lidar com as questões trazidas pela mudança climática (WELLSTEAD, STEDMAN, 2011) e, com isso, entender quais são as adaptações necessárias ao trabalho relacionado às políticas públicas (WELLSTEAD; STEDMAN, 2014).

Infelizmente, enquanto pesquisadores de outros países alertam para a necessidade de se preocupar com a adaptação e/ou (re)construção das capacidades para lidar com as questões climáticas e ambientais, no Brasil atual (pós-2019), assiste-se a uma derradeira erosão das capacidades do estado neste assunto. O governo central brasileiro tem empreendido uma série de mudanças no Ministério do Meio Ambiente⁶ (extinção de secretarias e deslocamento de agências para outras pastas), implicando no enfraquecimento e perda de autonomia de órgãos de proteção como o Ibama e o ICMBio (com a redução da aplicação de multas), mudanças nas estruturas das políticas indígenas e a liberação para o uso de diversos agrotóxicos

⁶ “Em carta aberta, oito ex-ministros do Meio Ambiente criticam postura do governo, que estaria agindo para esvaziar atribuições da pasta e fragilizar os sistemas de proteção ambiental” (ESCOBAR, 2019).

(GREENPEACE, 2019). Além disso, o representante maior do Poder Executivo Federal da ocasião tem entrado em conflitos diplomáticos com chefes de outros estados que levantam a bandeira da importância da preservação ambiental. Embates que colocam em risco não só o Fundo Amazônia, mas especialmente as riquezas e as fontes naturais desse país.

Diversas outras áreas foram investigadas (fiscal, social, energética, inovação, habitação), porém em menores proporções. Isto sinaliza para oportunidades de pesquisa nestas ou em outras que esta revisão não conseguiu alcançar, como educação, por exemplo. Destaque importante ao estudo sobre a política urbana de Adisson e Artioli (2019), cuja perspectiva comparada utilizou o sistema intergovernamental e a policy capacity como as principais variáveis para explicar os padrões locais de austeridade urbana na privatização de terras públicas na Itália e na França, a partir de um conjunto de entrevistas com uma ampla gama de atores situados em diferentes cidades e organizações estatais.

Abrangência

A abrangência foi entendida como o recorte territorial ao qual as pesquisas estiveram circunscritas. Assim sendo, em 80 estudos (78% do total) havia indicações desta abrangência, que foi enquadrada como sendo internacional, nacional, subnacional ou multinível (Tabela 6).

Tabela 6 – Abrangência dos estudos

Abrangência	Frequência	Percentual
Nacional	36	45%
Internacional	18	22,5%
Subnacional	16	20%
Multinível	10	12,5%
Total	80	100%

Fonte: resultados da pesquisa.

Um estudo foi considerado internacional quando havia a comparação entre, pelo menos, dois países. Em 18 casos isso foi percebido, a exemplo de Karo e Kattel (2009) que comparam as capacidades para a política de inovação do Brasil e da Estônia; e Mumme (2015) que investigou o desenvolvimento da policy capacity para a conservação dos recursos naturais ao longo da fronteira EUA-México.

Os trabalhos de abrangência nacional (45%) tiveram referência a único país cuja importância foi dada ao governo central. Exemplos: Cheong (2009) com a análise da policy capacity de ministros da Coreia do Sul; a capacidade do governo central sérvio para promover os setores emergentes, tais como, de energia renovável e da agricultura orgânica (ČETKOVIĆ, 2015); e a análise das capacidades de agências do governo central filipino, para verificar se

trabalho e a policy capacity requeridas nos países em desenvolvimento diferem daquelas do mundo desenvolvido (SAGUIN; RAMESH; HOWLETT, 2018).

O recorte subnacional (20%) foi aquele que dedicou atenção a uma esfera de governo abaixo e subordinada ao governo central (provincial, territorial, regional, distrital, estadual, a depender da configuração político-administrativa dos países analisados). Situação específica identificada: a investigação das parcerias contratuais com o setor privado e de que forma poderia afetar a capacidade do setor público de formular insumos da política climática, na província da Columbia Britânica, no Canadá (NEWMAN; PERL, 2014).

E a perspectiva multinível, por sua vez, foi atribuída aos trabalhos aplicados a um país e que abrangiam diferentes níveis governamentais. Isto é, aglutinaram os recortes nacionais e subnacionais para analisar as capacidades em função de questões políticas que atravessam diversos níveis de governo. Um caso ilustrativo é encontrado em Phuong, Biesbroek e Wals (2018) que averiguaram como o sistema de políticas hierárquicas no Vietnã possibilitava e/ou restringia a policy capacity de atores políticos de contribuírem para a efetiva adaptação às mudanças climáticas.

Ainda a despeito da abrangência, Canadá (17) e Austrália (15) foram os países que receberam maior atenção. Isso tem a ver com a instituição a qual os autores estão associados (maioria desses dois países) e, conseqüentemente, às redes formadas por eles. O protagonismo das experiências dos dois países explica, também, a recorrência dos periódicos canadenses e australianos. Em menores proporções, há as análises nos Estados Unidos (04), na China (03), em Hong Kong (03), no Brasil (02), nas Filipinas (02), na Índia (02), no México (02) e na Sérvia (02). Quando envolviam comparações internacionais, os continentes Europeu e Asiático se destacaram dentre as investigações. Países do continente Africano não foram alvo das produções científicas aqui revisadas.

Nota-se, nesse sentido, que a policy capacity não se restringe ao nível governamental ou a um ente estatal. Sua ocorrência pode ser examinada seja num nível exclusivo ou em múltiplos, assim como nas relações estabelecidas entre os países. Obviamente que o setor de políticas envolvido tem estreita relação com a expansão do lócus do estudo, haja vista que determinadas questões ou problemas podem despertar o maior envolvimento de diversos entes ou jurisdições do que outros.

Elementos teóricos

Abordagens teóricas

Ao revisar os artigos, buscou-se extrair as principais abordagens teórico-conceituais que serviram de base para que os autores propusessem seus modelos ou para explicação de

evidências empíricas. A investigação foi guiada pelas seções de revisão de literatura, referencial teórico ou demais partes dos textos que apresentavam os fundamentos das pesquisas. Uma variedade de tópicos se fez presente, embora optou-se por mostrar os mais recorrentes que se encontram sumarizados no Quadro 4, sendo eles: policy capacity e os seus níveis, recursos e habilidades; a policy capacity e a governança; a policy capacity e o policy design; e a policy capacity e a policy advice.

Importante reportar, brevemente, outras abordagens complementares à policy capacity que não registraram altas frequências, mas que se mostram potenciais para outras investigações. Foram elas: (i) a Burocracia de Nível de Rua (street-level bureaucracy) e a sua importância e papel nos processos políticos, o que demanda compreensão das suas (in)capacidades (WELLSTEAD; STEDMAN, 2011); (ii) a perspectiva da policy network que, ao explorar a dinâmica de redes de políticas públicas, permite visualizar as formas como as capacidades dos agentes se manifestam dada as interações (MOSCHITZ; HRABALOVA; STOLZE, 2016); e o (iii) Modelo de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework) que, ao identificar diferentes coalizões em um domínio político específico, possibilita verificar como as capacidades se comportam e influenciam questões relacionadas às políticas públicas (ELGIN; WEIBLE, 2013). Em linhas gerais, observa-se que há considerável espaço para testar a viabilidade de combinação da policy capacity com outros modelos, ferramentas e técnicas disponíveis na análise de políticas públicas, desde que haja coerência e suporte teórico para tanto.

Quadro 4 – Principais abordagens teóricas identificadas nas pesquisas revisadas

TEMAS	EXPLICAÇÕES	EXEMPLOS
Policy capacity: níveis, recursos e habilidades	A abordagem teórico-conceitual neste caso se ateu à compreensão da policy capacity, descrevendo o(s) conceito(s), as dimensões e/ou variáveis que permitem análises, além de explicitar as suas vantagens e suas limitações. Ora eram textos de proposição de modelos/métricas ou discussão do próprio conceito, outrora aplicações aos processos das políticas públicas, sejam nos estágios de formulação, implementação ou avaliação, assim como em países (e seus subníveis) ou entre jurisdições.	Daugbjerg e Halpin (2010); Baskoy, Evans e Shields (2011); Gleeson et al. (2011); Newman et al. (2013); Williams e McNutt (2013); Vince e Nursey-Bray (2016); Chenboonthai e Watanabe (2018); Wellstead (2019)
Policy capacity e governança	O pressuposto básico destes artigos estava no entendimento de que a “Governança é sobre estabelecer, promover e apoiar um tipo específico de relacionamento entre atores governamentais e não-governamentais no processo de governar” (HOWLETT; RAMESH, 2016, p. 302). E, por isso, para que os processos de governança e, conseqüentemente, as políticas públicas sejam efetivas, admite-se que (re)conhecer ou (re)construir a policy capacity é um elemento fundamental. As concepções da capacidade foram utilizadas conjuntamente à variedade de atores e suas inter-relações, aos aspectos institucionais (arranjos institucionais ou de governança) bem como as características dos sistemas políticos com o intuito de entender os resultados das políticas públicas e da governança.	Howlett e Ramesh (2014; 2016); Jayasuriya (2004); Rayner, McNutt e Wellstead (2013); Craft et al. (2013); Hsu (2015); Martin e Martin (2017); Mukherjee e Howlett (2016); Phuong, Biesbroek e Wals (2018)
Policy capacity e policy design	A concepção de policy design (ou desenho de políticas públicas) se refere à “forma específica de formulação de políticas públicas baseada na reunião de conhecimento sobre os efeitos do uso de ferramentas políticas sobre as metas políticas e na aplicação desse conhecimento ao desenvolvimento e implementação de políticas voltadas para a obtenção dos objetivos desejados” (CHINDARKAR; HOWLETT; RAMESH, 2017, p. 4). Sob este enfoque, normalmente, discutia-se sobre como e de que forma as diferentes dimensões da policy capacity contribuíram para o desenho efetivo das políticas públicas.	Woo et al. (2016); Jensen (2019); Chindarkar, Howlett e Ramesh (2017); Chindarkar (2017); Qian (2017); Wen (2017); Mukherjee e Giest (2019)
Policy capacity e policy advice	Entende-se policy advice (em tradução literal orientação política) como uma “atividade contextual” que visa gerar informações que facilitem a “escolha informada” por tomadores de decisão sobre as questões e/ou os problemas relacionados às políticas públicas (TIERNAN, 2011, p. 338). São estudos que trataram da capacidade das agências governamentais de apoiar a tomada de decisões por meio de suas funções de assessoria política. Este olhar se estendeu, também, a um ator “recente” na cena política, os think tanks, isto é, “organizações independentes, sem interesse, sem fins lucrativos, que produzem e dependem principalmente de expertise e ideias para obter apoio e influenciar o processo de formulação de políticas” (FRAUSSEN; HALPIN, 2017, p. 106). Assim, além das agências governamentais, foi explorado o potencial dos think tanks para contribuir com os processos das políticas estratégicas a partir de seus “aconselhamentos”.	Tiernan (2011); Lindquist e Tiernan (2011); Milligan e Tiernan, (2011); Fraussen e Halpin (2017); Goyal e Saguin (2019)

Fonte: resultados da pesquisa.

Características Metodológicas

Tipologia

Ao considerar aspectos do eixo metodológico, os artigos foram classificados, inicialmente, em duas grandes tipologias: teóricos e teórico-empíricos. Os teóricos, 20 pesquisas no total (20%), representam dois tipos de trabalhos: aqueles (09) cuja orientação do texto se guiou para discutir a policy capacity ou sua utilidade em outras áreas (HOWLETT, 2015; PARSONS, 2004; PETERS, 2015); e as propostas (11) de modelos conceituais/analíticos (frameworks) e de métricas com intuito de oferecer ferramental para medir ou avaliar as capacidades (BALI; CAPANO; RAMESH, 2019; HOWLETT, RAMESH, 2016; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015;). Não há, nestes casos, o compromisso de coleta, de sistematização e/ou análise de dados.

Em outra direção estiveram a maioria dos trabalhos, isto é, 82 textos (80%) que se alinharam ao entendimento do que seja uma tipologia teórico-empírica: estudos que partem de um referencial teórico-conceitual e que, após o levantamento e o exame de dados, fazem interpretações à luz das perspectivas adotadas. Em outras palavras, são proposituras com a apreensão de um fenômeno contextual conjugando o levantamento de dados e o emprego de técnicas específicas para analisar e tecer comentários sobre as questões particulares. Para estes textos explora-se, a seguir, a natureza e as formas de coleta e análise dos dados.

Natureza e técnicas de coleta e análise dos dados

Quanto a natureza, quatro situações se fizeram presentes: pesquisas qualitativas (40); quantitativas (10); mistas (13) e não classificadas (19). Sobre essa última, a opção por não as classificar se deveu ao fato da ausência de elementos (métodos e técnicas) que permitissem a categorização.

Os estudos de natureza qualitativa, os mais recorrentes da revisão, conforme indicação dos autores, tiveram como principais técnicas de coleta a entrevista (em profundidade ou com roteiros semiestruturados), a pesquisa documental (em relatórios governamentais, na legislação, em notícias e/ou pronunciamentos políticos) e a revisão de literatura. Houve, mas em poucos casos, a utilização de observação participante (RÜTTEN; GELIUS, 2014; WEN, 2017) ou grupo focal (HUGHES et al., 2015). Na maioria das situações, por outro lado, o que se notou foi a combinação de, pelo menos, duas técnicas sendo que as entrevistas e a pesquisa documental foram as mais utilizadas. Sobre as análises um fato curioso: poucos(as) autores(as) descreveram as formas de apreciação dos dados, sendo que muitos se restringiram a mencionar

que se tratava de “estudo de caso” (único ou comparado). Quando houve apontamentos, a análise de conteúdo se sobressaiu (BLANCO; PANAÓ, 2019; PHUONG; BIESBROEK; WALS, 2018).

Para as investigações quantitativas, a técnica de levantamento de dados preponderante foi a survey, operacionalizada por meio de formulários online. Presente em 8 dos 10 artigos, esta abordagem envolveu a coleta de variáveis que podem abranger crenças, opiniões e atitudes para um número mais ampliado de indivíduos (HAIR Jr. et al., 2005). Em vista disso, foi recorrente o emprego de ferramentas de análise estatísticas como a modelagem de equações estruturais (WELLSTEAD; STEDMAN, 2010; 2011; WELLSTEAD; STEDMAN; HOWLETT, 2011), testes com mediadas de associação entre variáveis e a análise descritiva dos dados.

A pesquisa mista é aquela que conjuga as naturezas qualitativa e quantitativa, o que foi percebido em 13 documentos. Não houve nenhuma diferenciação no que se refere às técnicas para coleta e análise já mencionadas. A conciliação entre entrevistas e surveys, assim como, o uso de testes estatísticos e de análises descritivas foram os mais frequentes.

Independentemente da natureza, observou-se que a obtenção de dados primários, a partir das percepções dos indivíduos, foi a técnica de levantamento mais utilizada. Por isso, destaca-se, para estes casos, o público-alvo envolvido, haja vista que uma multiplicidade de atores pode se inserir no contexto das políticas públicas. Com base nisso, 36 estudos envolveram diretamente indivíduos e a maioria deles (25) abordou sujeitos de entidades estatais (atores governamentais). Ou seja, o foco central se deu em entender as capacidades do serviço público (ou da burocracia), de funcionários que trabalham com as políticas públicas e que eram vinculados a agências/departamentos centrais ou subnacionais. Ainda dentro dos limites do Estado, constatou-se abordagens com ministros (CHEONG, 2009; TIERNAN, 2015) e com membros tanto dos Poderes Executivo e quanto do Legislativo (RASMUSSEN, 1999).

Ampliando as fronteiras estatais e agregando ao debate os atores não-governamentais, ressalta-se as situações que investigaram as capacidades de partidos políticos canadenses (FLYNN, 2011); de movimentos sociais, em Hong Kong (NG, 2013); de agentes empreendedores (policy entrepreneurs) europeus (MUKHERJEE; GIEST 2019); e de thinks tanks indianos (GOYAL; SAGUIN, 2019) para influenciarem os processos de formulação, design ou aconselhamento de políticas públicas.

De modo complementar, tem-se os estudos cujo enfoque se deu em múltiplos atores, diversificando o público com representantes estatais e não-estatais. Adotou-se o entendimento de que são muitas as partes interessadas nas questões relacionadas às políticas públicas e, por

isso, torna-se ainda mais frutífero contemplar a gama de atores políticos envolvidos. A respeito disso, Rütten e Gelius (2014), aplicaram uma abordagem interativa entre governo, universidades e organizações não governamentais (ONGs) para a construção de policy capacity com vistas à promoção da saúde em países da União Europeia. Martin e Martin (2017) consideraram a capacidade dos atores políticos (empresários, consultores, formuladores de políticas e pesquisadores) para moldar o desenvolvimento regional na Suécia. E, por fim, a pesquisa de Jensen (2019), que para entender como a policy capacity se relacionava com as principais reformas da política de recursos hídricos na Malásia e nas Filipinas, abordou funcionários dos governos, gerentes de serviços públicos, reguladores, acadêmicos e representantes de ONGs.

Síntese

No início desta subseção foi comentado que as palavras-chave indicaram a ênfase dos estudos nas capacidades do setor público, em específicas áreas de políticas públicas, ora associadas a um contexto particular ora combinadas com uma perspectiva teórica auxiliar. E, a rede de co-ocorrência entre os termos do título e as palavras-chaves confirmou a centralidade da policy capacity. Adiante, a síntese de cada tópico ressalta essas afirmações:

- Principais áreas de políticas públicas estudadas: saúde, mudanças climáticas e meio ambiente.
- O nível de abrangência mais comum correspondeu aos governos centrais de países. Estudos multiníveis, por outro lado, tiveram menos foco.
- Canadá e Austrália detiveram o maior número de publicações sobre as suas jurisdições sendo que os estudos sobre as mudanças climáticas tenderam a ser mais comuns no primeiro, enquanto os australianos focaram na orientação política (policy advice) de seu serviço público.
- Policy capacity e os seus níveis, recursos e habilidades; ou a sua combinação com governança, policy design e policy advice representaram as abordagens teóricas de destaque.
- Em termos metodológicos, pesquisas teórico-empíricas e de natureza qualitativa foram as predominantes.
- Nos estudos qualitativos, as entrevistas, a pesquisa documental e a revisão de literatura foram as técnicas mais aplicadas. Nos estudos quantitativos, a coleta baseada em surveys online e a análise a partir da modelagem de equações estruturais se sobressaíram.

- Quando havia a abordagem direta aos indivíduos, os atores governamentais (em vários níveis de governo) foram os preferidos dos(as) autores(as).

Sem a pretensão de esgotar a literatura sobre a *policy capacity*, a análise das publicações científicas levantadas nesta revisão pode ser resumida em uma palavra: diversidade. Embora sejam percebidos elementos mais recorrentes do que outros (tendências), de maneira geral, os estudos adaptaram a estrutura analítica da *policy capacity* com outros temas, contextos, setores de políticas para construir as suas interpretações sobre esse vasto campo da *policy sciences*. Mas ainda falta responder a uma dupla pergunta, isto é, quais são as principais definições de *policy capacity* e quais são os elementos operacionalizáveis as compõem?

2.4.3 Policy capacity: em busca de um conceito

A apreciação de cada documento incluído na revisão teve como intuito, também, extrair as definições informadas sobre a *policy capacity* bem como as referências que forneceram suporte para tanto. Na maioria dos casos, havia a descrição do conceito com base em determinados autores. Mas, observou-se, por outro lado, pesquisadores que propuseram as suas próprias conceituações ou que indicavam “emendas” às definições utilizadas como referência.

Em numerosas pesquisas (BASKOY; EVANS; SHIELDS, 2011; FOREST et al., 2015; HOWLETT, 2015; NEWMAN et al., 2017; TIERNAN, 2011; WELLSTEAD; STEDMAN, 2011; WILLIAMS; MCNUTT, 2013; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015) os estudiosos qualificaram a *policy capacity* como um conceito complexo, evasivo, impreciso, ambíguo e nebuloso, e que tem sido empregado de muitas maneiras diferentes. Tais argumentos se sustentaram devido à ausência de consensos sobre as definições fundamentais (divergências conceituais), além da falta de compreensão ampla do conceito e por conta da pouca clareza de sua operacionalização (BAKVIS, 2000; BASKOY; EVANS; SHIELDS, 2011; FOREST et al., 2015; GLEESON, LEGGE; O’NEILL, 2009; WILLIAMS; MCNUTT, 2013; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Para os fins desta pesquisa, considerou-se como principais definições aquelas que se mostraram mais frequentemente compartilhadas entre os artigos analisados. Destarte, as assertivas estão dispostas no Quadro 5, em ordem decrescente de recorrência.

A definição proposta por Wu, Ramesh e Howlett (2015) foi a mais empregada nos estudos revisados. Todavia, começa-se a análise pelos textos mais antigos, pois isto mostra uma mudança no olhar teórico e conceitual atribuído às capacidades. Detalhe importante: os textos de Honadle (1981), Fellegi (1996) e Painter e Pierre (2005) não foram capturados pela revisão. O primeiro, provavelmente, por ser mais antigo. O segundo e o terceiro, por sua vez, são tipos de comunicação que foram desconsiderados pelo radar da pesquisa (relatório governamental e

capítulo de livro, respectivamente). Todavia, devido à posição de destaque nos artigos analisados, suas definições foram aqui incorporadas.

A começar por Honadle (1981), a época funcionária do Departamento de Agricultura do Governo central Estadunidense que, ao analisar algumas concepções comuns sobre o significado de “capacidade”, propôs uma estrutura analítica para os formuladores, pesquisadores e para os profissionais responsáveis por projetar, avaliar e executar programas e políticas públicas. A preocupação da autora era com a “construção de capacidades” ou “capacitação” no serviço público (capacity building). Apresentou, portanto, o seu entendimento de “capacidade” no âmbito governamental, o que inclui os estágios comuns do processo das políticas públicas: antecipar, tomar decisões, desenvolver, implementar e avaliar (HONADLE, 1981).

Quadro 5 – Principais autores(as) e as definições utilizadas nos documentos revisados

AUTORES(AS)		DEFINIÇÃO ¹
1	Wu, Ramesh e Howlett (2015)	A policy capacity é definida como o conjunto de habilidades e recursos – ou competências e aptidões – necessário para desempenhar funções de políticas públicas. [...] as habilidades ou competências essenciais [...] podem ser categorizadas em três tipos: analítica, operacional e política. Cada uma dessas três competências envolve recursos [...] em três níveis diferentes – individual, organizacional e sistêmico – gerando nove tipos básicos de capacidades relevantes para as políticas públicas (p. 166).
2	Painter e Pierre (2005)	Policy capacity é a habilidade reunir os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes e definir orientações estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos (p. 2).
3	Gleeson, Legge e O’Neill (2009)	O termo ‘policy capacity’ é geralmente usado para se referir à capacidade das agências do setor público de desenvolver e implementar políticas ‘boas’ (embora atores fora do governo, incluindo uma variedade de organizações não-governamentais, universidades, agências de pesquisa e organizações de serviços, também contribuam para a policy capacity das nações e estados, o termo é mais frequentemente usado para descrever a capacidade de formulação de políticas dos governos e do serviço público) (p. 2).
4	Gleeson et al. (2011)	Para os fins desta pesquisa, definimos policy capacity simplesmente como a capacidade para o desenvolvimento e implementação de políticas eficazes. [...] ela inclui os recursos das organizações e a capacidade de cada trabalhador político (p. 240).
5	Honadle (1981)	‘Capacidade’ é definida pela habilidade de: antecipar e influenciar a mudança; tomar decisões informadas e inteligentes sobre políticas públicas; desenvolver programas para implementar políticas públicas; atrair e absorver recursos; gerenciar recursos; e avaliar as atividades atuais para orientar a ação futura (p. 577).
6	Fellegi (1996)	A policy capacity do governo é um conceito flexível que abrange toda a gama de questões associadas aos acordos do governo para revisar, formular e implementar políticas dentro de sua jurisdição. Obviamente, inclui a natureza e a qualidade dos recursos disponíveis para esses fins – seja no serviço público ou fora dele – e as práticas e procedimentos pelos quais esses recursos são mobilizados e utilizados (p. 1).

Fonte: elaboração própria. **Nota:** ¹Traduzidas do original.

Mais adiante, em 1996, Ivan Fellegi (à época, funcionário do governo central canadense), publicou o documento “Strengthening our Policy Capacity”, que refletia a já mencionada preocupação com o declínio das capacidades dos governos naquele momento específico e, por isso, a necessidade de fortalecê-las. O autor comentava sobre a flexibilidade do conceito, seu aspecto relacional e o associou à concepção processual das políticas públicas.

Painter e Pierre (2005, p. 2-3) propuseram o “triângulo da capacidade” composto pelas capacidades do estado (state capacity), administrativa (administrative capacity) e para as políticas públicas (policy capacity). A policy capacity, na perspectiva dos autores, é um dos elementos daquilo que definiram como a “capacidade de governar” o que inclui, também, a capacidade administrativa para “gerenciar eficientemente os recursos humanos e físicos necessários para fornecer os resultados do governo” e a capacidade do Estado em “mobilizar apoio social e econômico e consentimento para a realização de metas públicas”.

Após a descrição destas três definições, nota-se inicialmente a preocupação com os muitos sentidos da capacidade e ao inseri-la nas rotinas do setor público Honadle (1981) estabeleceu a elaboração e a avaliação de políticas e programas como um dos elementos fundamentais que qualificam o Estado como “capaz”. Posteriormente, em Fellegi (1996), embora a figura estatal fosse central nas discussões, o autor fez uma importante consideração: a natureza e a qualidade dos recursos disponíveis para as atividades podem ser encontradas tanto no serviço público quanto fora dele. Ou seja, a capacidade também se estende ao setor não governamental e à sociedade como um todo. Painter e Pierre (2005), por sua vez, também enfatizam a capacidade dos governos para “fazer escolhas inteligentes” mostrando, mais uma vez, o foco na estrutura estatal. Assim, por terem sido fontes recorrentemente adotadas pelos artigos, isso reverberou na constatação de que a maioria dos pesquisadores definiram a policy capacity da perspectiva do governo, a partir da atuação de sua burocracia, suas agências e seus departamentos.

Quando se nota a mudança de orientação nas pesquisas – da preocupação de perda de capacidade do Estado para a importância da capacidade em si para o policy making – isto veio acompanhado de um olhar mais ampliado sobre a policy capacity. E, com isso, entram em cena os textos mais recentes (pós-2010). Em Gleeson, Legge e O’Neill (2009) as “novas ideias” começaram a se descortinar. Os autores, neste primeiro texto, já discutiam os muitos atributos da capacidade dispersos pela literatura, mas foi no artigo de 2011 que a reconheceram como um “fenômeno multidimensional” (GLEESON et al., 2011, p. 239). Isso se mostrou como um insight para Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 166) pois segundo os autores “a policy capacity

é definida aqui semelhante a Gleeson, Legge e O’Neill (2009) e Gleeson, Legge, O’Neill e Pfeffer (2011)”.

Assim, foi diante da ausência, até então, de uma “tentativa sistemática de desenvolver uma definição funcional de policy capacity” que conseguiu englobar todos os elementos indicados na literatura e suas inter-relações, que nasceu a proposta de Wu, Ramesh e Howlett (2015) que avançou no entendimento multidimensional das capacidades e resultou no conceito mais compartilhado dentre os documentos incluídos nesta revisão: “conjunto de habilidades e recursos – ou competências ou aptidões – necessários para executar funções relacionadas às políticas públicas” (p. 166) e que abarca os agentes dentro e fora do Estado/governo.

Face ao exposto, a compreensão dada à policy capacity é a de um conceito complexo, com numerosos componentes e que se reveste de múltiplas dimensões e níveis. Mas o que isso quer dizer? A resposta encontrada não se restringiu aos estudos anteriormente destacados (GLEESON et al. 2011; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Ela se estruturou neles, mas agrupou a análise do conteúdo das variadas definições extraídas pela revisão que, apesar de utilizarem ou proporem diferentes assertivas, convergiram para a perspectiva aqui adotada. Após esta apreciação, identificou-se dois aspectos-chave do conceito e que se mostraram fundamentais para a sua operacionalização, quais sejam: (i) soma de elementos; e (ii) atores, níveis e intercambialidade (relacionamento), melhores descritos a seguir.

a) Capacidade para as políticas públicas: soma de elementos

Primeiramente, a capacidade para as políticas públicas não se restringe a apenas uma variável ou constructo. Em vez disso, é compreendida como um conjunto, uma combinação ou a reunião de diversificados componentes. Com base nessa ideia, a capacidade é a soma de elementos amplamente reconhecidos como competências, habilidades e recursos.

Competências e habilidades, muitas vezes, são empregadas como sinônimos. Para este trabalho, a competência se refere a um conjunto de habilidades e recursos harmonicamente desenvolvidos e que juntos caracterizam determinada função. Isto implica no agir de forma responsável e de maneira a mobilizar, integrar e transferir estes conhecimentos, habilidades e recursos em prol do desenvolvimento das organizações e dos indivíduos (FLEURY; FLEURY, 2004). As habilidades se associam ao “saber fazer”, ou seja, realizar uma tarefa ou ação, como identificar variáveis, compreender fenômenos, relacionar informações, analisar situações-problema, sintetizar, julgar, observar e interpretar (CARDOSO et al., 2011), por exemplo. Portanto, para desempenhar uma função relacionada a política pública uma série de habilidades são requeridas e estas quando somadas qualificam a competência “para apreciar e resolver

determinados assuntos e fazer determinadas coisas”. Os recursos representam as “matérias-primas” que os atores têm para levar a cabo as ações, tais como: recursos jurídicos, humanos, econômicos, cognitivos, relacionais, de confiança, cronológicos, infraestrutura, apoio político e força (SUBIRATS et al., 2008).

As três principais competências para as políticas públicas compartilhadas pela literatura são: analítica, operacional e política (CHENBOONTHAI; WATANABE, 2018; CHINDARKAR, 2017; HOWLETT; RAMESH, 2016; MUKHERJEE; GIEST, 2019; SAGUIN; RAMESH; HOWLETT, 2019; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

A competência analítica envolve as habilidades e os recursos essenciais para “diagnosticar problemas e desenvolver estratégias apropriadas para abordá-los” (HOWLETT; RAMESH, 2016, p. 305) a partir da produção de pesquisas e de análises relevantes sobre as políticas públicas (HSU, 2015; TIERNAN, 2011). Nesta perspectiva, permite “que as alternativas políticas sejam efetivamente geradas e investigadas” e envolve tanto a aquisição quanto a utilização do conhecimento no processo político (HSU, 2015; HOWLETT, 2009; 2015). Em linhas gerais, se concentra na parte do Ciclo das Políticas Públicas onde o planejamento, a pesquisa, a geração de informações baseadas em evidências e a assessoria (policy advice) se fazem necessárias (NEWMAN et al. 2013; HOWLETT, 2009; JENSEN, 2019). Consequentemente, isto é mais evidenciado nas etapas de agenda, de formulação e na tomada de decisão, o que não exclui a sua importância para a implementação e, principalmente, para os processos *in itinere* e *ex-post* da avaliação. A literatura revisada mostrou-se bastante interessada nesta competência e os estudiosos, normalmente, associavam-na aos indivíduos, com ênfase no trabalho dos analistas de políticas públicas para geração de informações e de conselhos efetivos (CRAFT et al., 2013; ELGIN; WEIBLE 2013; HOWLETT, 2009; 2015; HSU, 2015; LINDQUIST; TIERNAN, 2011; PATTYN; BRANS, 2015; WELLSTEAD; STEDMAN; HOWLETT, 2011; WILLIAMS, 2012). Apesar da ênfase nos atores governamentais, esse tipo de capacidade “não se limita aos governos, pois outros tipos de pesquisa e organizações de aconselhamento também exigem isso, desde consultorias governamentais independentes a ONGs e lobistas” (HOWLETT, 2015, p. 174).

A competência operacional se refere às habilidades e aos recursos para a execução de funções gerenciais, tais como, planejamento, direção, organização e coordenação (HOWLETT, RAMESH, 2016). Tem a ver com a “expertise gerencial” para criar, liderar, coordenar e implementar as políticas públicas (HOWLETT; MUKHERJEE, 2016) de forma que os recursos estatais sejam efetivamente aplicados às questões políticas (MUKHERJEE; GIEST, 2019). Por conta disso, é tida como a capacidade de mobilizar e de administrar os variados recursos

organizacionais (GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009; HOWLETT, RAMESH, 2016). A literatura pesquisada imprimiu o olhar mais direcionado para os agentes governamentais pois esta competência “é um determinante vital da policy capacity geral do governo” (HOWLETT; RAMESH, 2016, p. 5), além da ênfase nos processos que envolvam a implementação das decisões tomadas (SAGUIN; RAMESH; HOWLETT, 2018).

A terceira competência, a política, é a que mais possui contornos invisíveis em comparação às demais. Envolve, em função disso, as habilidades e os recursos para proporcionar a negociação e a resolução de conflitos (HOWLETT; RAMESH, 2016) e, com isso, oferecer aos formuladores de políticas públicas as condições de “manobra” e o apoio necessário para desenvolver e para implementar as ideias, os programas e os planos da ocasião (MUKHERJEE; GIEST, 2019). É comumente associada à confiança, à legitimidade e a “perspicácia política” (political acumen) (HOWLETT; RAMESH, 2016; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015). Esta última tem a ver com o conhecimento e a experiência política, o que requer a compreensão das necessidades e as posições das partes interessadas envolvidas nas questões de interesse político (HOWLETT; RAMESH, 2016; PAL; CLARK, 2015). Não foi observada uma associação específica desta competência a algum estágio do Ciclo das Políticas Públicas e, além disso, os estudos dedicados exclusivamente a ela foram, em sua maioria, de natureza teórica, com a proposição de modelos para melhor operacionalizá-la (PAL; CLARK, 2015; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015).

b) Capacidade para as políticas públicas: atores, níveis e intercambialidade

A capacidade para as políticas públicas, assim como os seus elementos anteriormente descritos, não é exclusividade de único ator. Pelo contrário, se materializa em diferentes agentes (DUNLOP, 2015; GLEESON et al., 2011; JAYASURIYA, 2004; PARSONS, 2004; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015) que, neste contexto particular, são denominados atores políticos (estatais e não estatais), pois se envolvem em questões relacionadas às políticas públicas e as decisões tomadas são resultado das suas interações. Podem atuar nos setores público, privado ou no terceiro setor, como também se localizarem em esferas político-administrativas subnacionais, nacional ou internacional (a depender da problemática estudada). Além disso, a capacidade dos atores é compreendida nos níveis individual (os burocratas, os políticos, os empresários e pesquisadores – as pessoas e trabalhadores), organizacional (os departamentos, as agências, os conselhos, os partidos políticos e os think tanks) ou sistêmico (a ambiência que reúne todos estes agentes no contexto particular estudado).

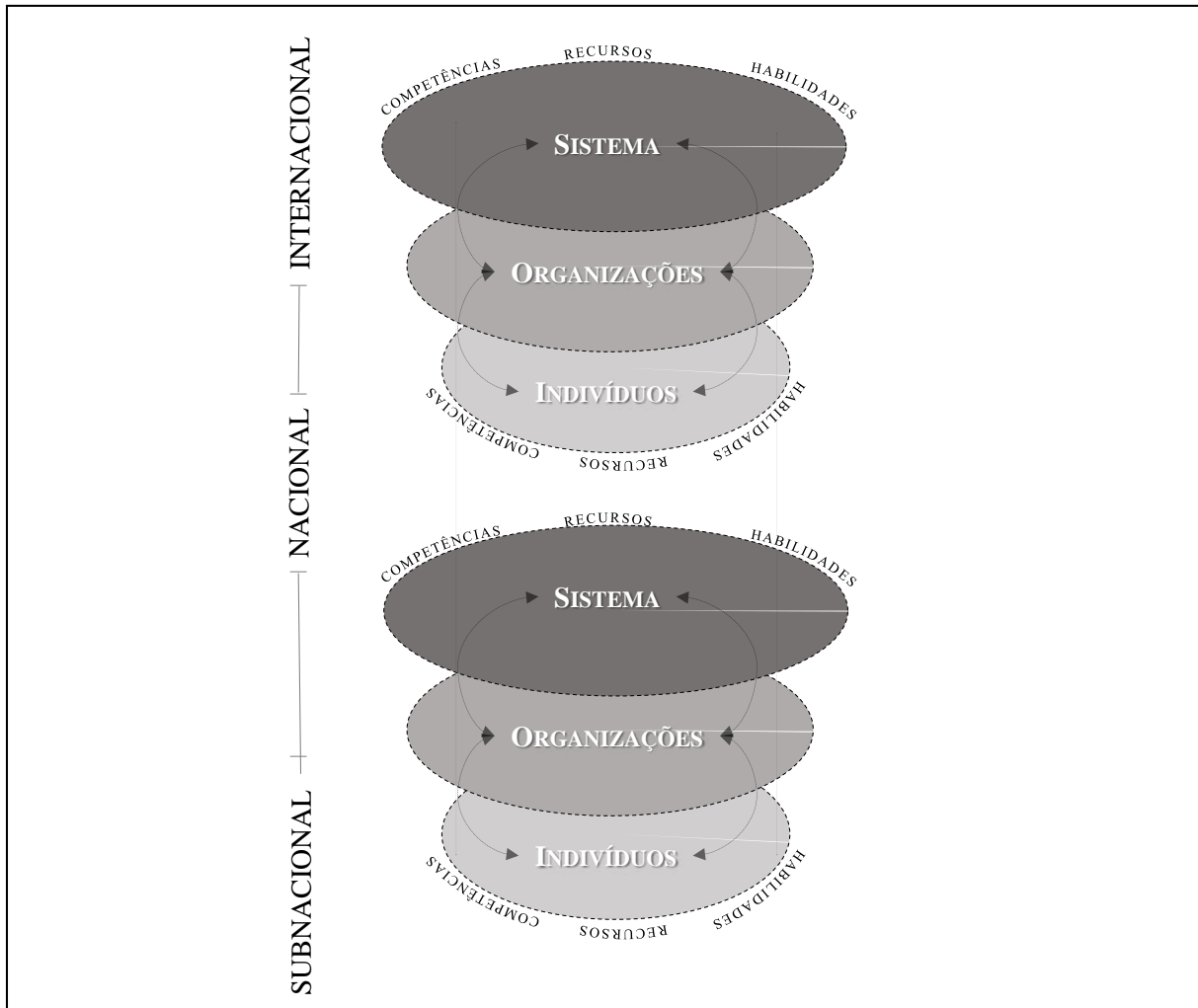
Deste modo, as capacidades ao nível individual têm natureza micro e o olhar é, normalmente, dirigido ao trabalho e as tarefas realizadas para as políticas públicas, principalmente pelos analistas ou pelos burocratas em geral (CRAFT; HOWLETT, 2013; KARO; KATTEL, 2014). Tem fonte de evidência na formação, no nível de conhecimento e na experiência profissional dos sujeitos políticos (CRAFT; HOWLETT, 2013; GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009).

Ao nível organizacional, o enfoque é atribuído às inúmeras entidades e organizações comprometidas com as políticas públicas e que, conseqüentemente, estabelecem relações entre si. Trata-se, nesse sentido, da compreensão dos arranjos organizacionais estabelecidos nos variados setores de políticas públicas (CRAFT; HOWLETT, 2013) e concentra-se nas interações institucionais e nos mecanismos de coordenação tanto dentro e fora dos limites do Estado (KARO; KATTEL, 2014).

Em uma perspectiva macro, a capacidade em nível sistêmico abrange o subsistema da política pública e a atenção se dirige para a estrutura e para a configuração do ambiente sob análise, assim como para as conexões entre os atores. É neste nível que os arranjos institucionais, os mecanismos de governança e os tipos de interações interorganizacionais são essenciais para compreensão da *policy capacity* (CHENBOONTHAI, WATANABE, 2018; HUGHES et al., 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). A análise em nível sistêmico fornece a visão abrangente dos contextos de governança em cada setor (CRAFT; HOWLETT, 2013). E, por conta disso, a capacidade tem em sua gênese um aspecto relacional, materializando-se, também, nas interações entre os atores e as instituições (JAYASURIYA 2005) que se localizam dentro e fora do governo (GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009; RAMUSSEN, 1999; TIERNAN, 2011; O'FLYNN et al., 2011). Wu, Ramesh e Howlett (2015, p. 167) reconhecem que “a capacidade de outras partes interessadas na formulação de políticas públicas é um aspecto importante da *policy capacity* a ser submetido a tratamento similar” ao que é dado aos governos. Todavia, o conhecimento dos recursos e das habilidades que os atores políticos externos podem contribuir tem se mostrado limitado até então (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018).

A síntese visual da capacidade como uma soma de elementos envolvida por atores, níveis e intercambialidade, ou seja, a perspectiva multinível e multidimensional e, portanto, relacional da *policy capacity*, é ilustrada na Figura 6.

Figura 6 – Policy capacity: um fenômeno com múltiplos níveis e dimensões



Fonte: elaboração própria.

As capacidades (competências, habilidades e recursos) se materializam nos atores individuais, organizacionais e, conseqüentemente, no próprio sistema. Esses atores, por sua vez, podem estar circunscritos a uma esfera política específica, como a subnacional, mas isso não impede o trânsito entre os níveis de sua própria esfera como também entre outras (nacional e internacional). No caso brasileiro, uma prefeitura é o ator-chave do governo municipal e, ao lidar com questões da política de saúde, por exemplo, tem em suas secretarias e departamentos uma série de indivíduos contratados para desempenhar funções e tarefas. Há, também, outras organizações como hospitais, policlínicas, conselhos e associação de profissionais. Agentes do legislativo e do judiciário participam dos processos. Todos esses stakeholders, ao se relacionarem com as questões da política, juntos, formam o sistema local. E, como a política de saúde brasileira tem em sua concepção a atuação conjunta entre os demais entes federativos (a União e os Estados), os atores locais se relacionam com os estaduais (Secretaria de Estado, Superintendência de Saúde), com os nacionais (Ministério da Saúde) e, a depender da

complexidade dos problemas, ocorre a interação com organismos internacionais (Organização Mundial da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde, por exemplo).

A Figura 6 foi elaborada para, justamente, ilustrar esse intercâmbio possível entre as capacidades, os atores e os seus níveis. Diversos pesquisadores reconhecem a importância de investigar estas interações, mas esbarram nas limitações de tempo e de recursos e, por isso, realizam recortes em um nível, em uma capacidade ou esfera política específica.

Como forma de extrair elementos teóricos para a operacionalização de estudos empíricos, apresenta-se no Quadro 6 uma síntese das principais habilidades e recursos nas três competências básicas para as políticas públicas. Tais considerações originaram-se das indicações observadas na literatura revisada. Assim, tanto os fatores técnicos quanto os políticos influenciam o sucesso das políticas públicas e isso requer competências analíticas, operacionais e políticas por parte dos formuladores e dos demais agentes políticos envolvidos (DUNLOP, 2015; FELLEGI, 1996; JAYASURIYA, 2004; MUKHERJEE; GIEST, 2019; PARSONS, 2004; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), independente do setor de política, do nível em que os atores se posicionam ou da esfera político-administrativa envolvida. Entende-se que a presença ou ausência destas competências irão indicar as condições, o poder, as práticas e os procedimentos observados no desenvolvimento das políticas públicas.

Nesta perspectiva, o Quadro 6 foi elaborado tendo em vista que a capacidade para as políticas públicas não é um conceito estático e universal, pois depende do contexto (de um país, de um campo político ou unidade administrativa) e, também, é evolucionária, visto que pode variar e ser moldada ou construída ao longo do tempo (CRAFT; HOWLETT, 2013; KARO, KATTEL, 2014; PETERS 2015). Portanto, são apontados os elementos mínimos, mas que não esgotam a capacidade e não a restringem a um setor, área, ator ou nível específico. É um resumo que está aberto ao debate, seja para a inserção ou exclusão de variáveis, conforme os atributos contextuais. A finalidade foi a de esboçar um mapa, um guia inicial para não se perder neste campo de estudo complexo e multifacetado.

Quadro 6 – Síntese das habilidades e recursos nas competências para as políticas públicas

HABILIDADES		RECURSOS
COMPETÊNCIA	ANALÍTICA	<p>1. Desenvolvimento e a análise de políticas públicas, o que requer habilidades técnicas para:</p> <p>1.1 Realizar, conduzir, ou acessar pesquisas relacionadas às políticas públicas.</p> <p>1.2 Coletar dados ou informações relacionados às políticas públicas.</p> <p>1.3 Aplicar métodos ou técnicas para análise de dados.</p> <p>1.4 Consultar as partes interessadas no que se refere às questões relacionadas às políticas.</p> <p>1.5 Identificar e avaliar problemas relacionados às políticas públicas.</p> <p>1.6 Identificar e avaliar opções para as políticas públicas.</p> <p>1.7 Identificar e avaliar os processos e os procedimentos para as políticas públicas.</p> <p>1.8 Realizar a concepção de políticas, programas, projetos.</p> <p>1.9 Avaliar as políticas ex-ante (prever riscos e consequências), durante (monitoramento) e ex-post (resultados e impactos).</p> <p>1.10 Promover o aprendizado a partir da realização dos processos.</p> <p>2. Comunicação, o que requer habilidades técnicas para:</p> <p>2.1 Fornecer assessoria ou consultoria estratégica para a tomada de decisão (transmitir soluções).</p> <p>2.2 Difundir informações dentro e através das agências e departamentos (transferência de conhecimento).</p> <p>2.3 Compartilhar informações relacionadas às políticas para as partes interessadas.</p> <p>2.4 Esclarecer argumentos e os valores das políticas públicas desenvolvidas.</p>
	OPERACIONAL	<p>1. Mobilizar, coordenar e implantar recursos, o que requer habilidades técnicas para:</p> <p>1.1 Coordenar os processos das políticas públicas (intra e intergovernamental, interorganizacional)</p> <p>1.2 Gerir pessoas e desenvolver a força de trabalho (liderança, relações interpessoais e equipes).</p> <p>1.3 Estabelecer colaboração e parcerias (intra e intergovernamental, interorganizacional).</p> <p>1.4 Estabelecer e coordenar o relacionamento com os stakeholders.</p> <p>1.5 Gerir as finanças e o orçamento.</p> <p>1.6 Gerir os meios de comunicação (intra e intergovernamental, interorganizacional).</p>
	POLÍTICA	<p>1. Perspicácia política, o que requer habilidades para:</p> <p>1.1 Desenvolver conhecimento político.</p> <p>1.2 Identificar os atores-chave e compreender os seus interesses.</p> <p>1.3 Usar o conhecimento produzido para a mobilização dos atores políticos.</p> <p>2. Construção e manutenção de legitimidade, o que requer habilidades para:</p> <p>2.1 Estabelecer instrumentos para a convergência de valores entre as partes interessadas.</p> <p>2.2 Estabelecer bases institucionais para a confiança e apoio político.</p> <p>3. Negociação e resolução de conflitos, o que requer habilidades para:</p> <p>3.1 Permitir que as principais partes interessadas participem do processo político.</p> <p>3.2 Articular as necessidades, as demandas e os diferentes interesses (intra, intergovernamental e interorganizacional).</p> <p>3.3 Gerir estrategicamente o processo político, inclusive conflitos.</p> <p>3.4 Desenvolver estratégias de comunicação ativa com as partes interessadas e o público em geral.</p>

Fonte: resultados da pesquisa.

Produzir a síntese descrita no Quadro 6 não foi uma tarefa simples. Pelo contrário, as informações encontram-se dispersas pela literatura e as fronteiras entre uma competência e outra são tênues. É uma verdadeira miscelânea de definições, de variáveis e de elementos. Cada pesquisador atribui a sua interpretação ao conceito e, conseqüentemente, às competências, às habilidades e aos recursos. A mesma habilidade, por vezes, foi situada em diferentes competências. E isso reforça, exatamente, a interconexão dos elementos, ou seja, as capacidades para as políticas públicas são inter-relacionadas e entrelaçadas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). De forma genérica, a competência analítica é associada à coleta de dados, à realização e/ou utilização de pesquisas, feitura de análises e de avaliação. A competência operacional tem a ver com o gerenciamento de recursos (humanos, financeiros, materiais, dentre outros). E a competência política mostra-se relacionada à gestão das relações, a construção de confiança e dos acordos políticos para a integração dos agentes envolvidos. Em virtude disso, as pesquisas teórico-empíricas são importantes oportunidades para aperfeiçoar o entendimento das capacidades, algo que ainda se encontra em construção. Esta tese, em especial, não finaliza esse desafio, mas indica caminhos tanto para a aplicação quanto para a reflexão.

2.4.4 À guisa de conclusão

A extensa revisão descritiva sobre a policy capacity teve como norte três questões e para a conclusão desta etapa da pesquisa apresenta-se as respostas mais relevantes encontradas para cada uma delas.

- Quando os estudos sobre a policy capacity ganham notoriedade na literatura especializada?

A partir de meados da década de 1990, as pesquisas se tornam mais evidentes, principalmente em virtude da preocupação com o enfraquecimento da policy capacity dos governos devido às reformas administrativas empreendidas à época e a intensificação do processo de globalização financeira. Mas, diante das controvérsias se houve ou não essa erosão, começou a despontar, a partir de 2010, uma nova direção nas investigações, tornando-se mais preocupadas com a capacidade em si e a sua importância para o policy making.

- Quais são as características gerais das pesquisas?

As áreas de políticas públicas mais estudadas foram saúde, mudanças climáticas e meio ambiente, com enfoque na atuação dos governos centrais. Experiências canadenses e australianas detiveram o maior número de publicações sobre as suas jurisdições. Quando havia a abordagem direta aos indivíduos, os atores governamentais foram preteridos. Como perspectivas teóricas mais recorrentes identificou-se a policy capacity em seus níveis, recursos

e habilidades; ou a sua combinação com as ideias de governança, de policy design e de policy advice. Em termos metodológicos, detectou-se o predomínio de pesquisas teórico-empíricas, de natureza qualitativa e com o emprego de entrevistas e do levantamento documental para coleta dos dados.

- Quais são as principais definições de policy capacity e quais são os elementos operacionalizáveis que a compõem?

Em meio as discussões sobre a policy capacity, notou-se que não há consenso sobre o conceito e, por isso, esse ainda se encontra em construção. As principais referências identificadas para defini-la foram: Wu, Ramesh e Howlett (2015); Painter e Pierre (2005); Gleeson, Legge e O'Neill (2009); Gleeson et al. (2011); Honadle (1981) e Fellegi (1996). Considerando as abordagens mais recentes (GLEESON et al., 2011; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), a compreensão dada à policy capacity é a de um conceito complexo, com múltiplas dimensões e níveis, cujos aspectos basilares para a sua operacionalização referem-se a um conjunto de elementos e atores que, posicionados em diferentes níveis, promovem o intercâmbio de suas competências, habilidades e recursos durante o desenrolar dos processos político-administrativos que envolvem as políticas públicas.

E, a partir das questões norteadoras da revisão, uma outra, em particular, emergiu: onde estavam as pesquisas brasileiras ou sobre o Brasil? A determinação dos termos de busca é uma escolha que pode mudar os rumos de uma revisão. Neste caso, o termo aqui utilizado foi mantido em seu idioma original – policy capacity – o que, a priori, pode-se supor que não capturaria os artigos nacionais. Porém, como a triagem dos documentos foi realizada considerando os resumos acreditava-se que o termo pudesse aparecer nos abstracts, caso essa perspectiva conceitual tivesse sido utilizada da forma que está sendo compreendida neste trabalho. Isto ocorreu apenas no artigo de Ratton Sanchez et al. (2006) que analisaram as competências da política externa⁷ nas constituições brasileira de 1967 e 1988, observando-as nas etapas de formulação, decisão, implementação e avaliação.

Com isso, diante da ausência dos estudos nacionais na revisão, optou-se por trazer algumas pesquisas que se relacionam com a temática investigada. Recentemente, o que tem se notado na literatura brasileira⁸ é o uso do conceito de capacidade estatal relacionando-o as ações

⁷ Foreign policy capacities foi a expressão presente no abstract do artigo.

⁸ Em 2018, o número 56 do Cadernos Enap trouxe os resultados de um survey sobre o serviço civil no Brasil (servidores de carreira e comissionados do Executivo Federal) e que explorou as capacidades estatais para a produção de políticas públicas (ENAP, 2018). O framework analítico proposto se inspirou na literatura sobre policy capacity e policy work, assim como em Wu, Ramesh e Howlett (2015). Por não ser um artigo revisado por pares, esta publicação não foi capturada na revisão, mas é uma importante referência nacional sobre o tema.

do Poder Executivo e com o trabalho da burocracia para elaborar (ou produzir) as políticas públicas. Isso também ajuda a explicar o porquê do baixo índice de pesquisas do país incluídas na revisão: para este trabalho empregou-se como campo de busca o termo *policy capacity* e, nas pesquisas nacionais, nota-se o uso da expressão *state capacity*. Embora tenha havido esse distanciamento quanto ao radar da revisão, ao mesmo tempo, nota-se uma clara aproximação em termos conceituais, o que fica evidente ao se destacar a passagem extraída de Souza e Fontanelli (2020, p. 47), ao explicitarem que as capacidades estatais estão relacionadas à “capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas”. Os autores afirmam, ainda, que o conceito é abrangente por envolver várias dimensões e, para ser analisado, deve ser desagregado em “componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos” (p. 47). Para exemplificar os estudos nacionais, descreve-se a seguir alguns em especial.

Marenco, Strohschoen e Joner (2017, p. 3) analisaram “em que medida municípios com burocracias profissionalizadas tiveram melhores condições para aproveitar a transferência de responsabilidades e autoridade política e administrativa (...), ampliando seu potencial para tributar e implementar políticas públicas”. Os autores utilizaram a definição de capacidade estatal, medida pela proporção de “estatutários com formação superior”, e a compararam com a proporção de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) em relação à receita própria dos 5,5 mil municípios brasileiros. Nesta perspectiva, concluíram que nas administrações locais cujo serviço público se mostrou mais profissionalizado houve incremento em suas razões de chance para a arrecadação do IPTU (MARENCO, STROHSCHOEN; JONER, 2017).

Seguindo uma lógica semelhante, Marenco (2017, p. 1057) verificou se a “maior proporção de funcionários recrutados por concurso, com estabilidade no cargo e escolaridade superior, pode ser associada à maior chance para implementação de uma agenda de políticas urbanas”. Essa agenda de políticas urbanas abrangeu a existência de legislação (plano diretor, lei de zoneamento urbano, lei de uso e parcelamento do solo, lei de contribuição de melhorias urbanas e lei de operação urbana consorciada) e de órgãos locais (conselho municipal de política urbana) responsáveis pela regulação do espaço e pelas políticas urbanas. Fazendo uso, novamente, dos “estatutários com formação superior” como proxy de capacidade estatal, o autor concluiu que a “presença de burocracia profissional mostrou-se robusta para explicar as chances de introdução de legislação regulatória sobre o espaço urbano nos municípios brasileiros” (MARENCO, 2017, p. 1057).

Pires e Gomide (2016, p. 121) focalizaram os “arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo governo federal no Brasil na última década” para

“compreender de que forma as características desses arranjos condicionaram as capacidades estatais disponíveis e afetaram o desempenho e os resultados até então observados de políticas públicas pré-selecionadas”. Os autores realizaram uma análise comparativa de oito casos de políticas públicas federais e em seu modelo analítico foram avaliadas as capacidades estatais em duas dimensões: a técnico-administrativa e a político-relacional.

Em suas conclusões, Pires e Gomide (2016) identificaram que os arranjos institucionais que combinavam organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação induziram altas capacidades técnico-administrativas e tenderam a promover melhor desempenho relativo considerando os resultados entregues pelos programas. E os arranjos que abarcavam as interações com os agentes políticos e os canais para a participação da sociedade civil, tenderam a ampliar, relativamente, o potencial de revisão, aprendizado e de inovação nas políticas públicas e, portanto, induzir altas capacidades político-relacionais (PIRES; GOMIDE, 2016).

Macedo, Viana e Nascimento (2019) investigaram quais as fontes de evidências eram utilizadas pelos burocratas do serviço civil da Administração Pública Federal brasileira no processo de produção das políticas públicas e, com isso, exploraram as capacidades analíticas. As fontes de naturezas analítica; normativa; adviser; beneficiária e midiática formaram a variável de interesse dos autores. A partir de uma base de dados com 2.000 respostas de servidores de diferentes órgãos que atuam em diferentes políticas públicas federais (ENAP, 2018), os resultados indicaram que, em linhas gerais, a depender da função exercida na política pública e da natureza da política pública, diferentes fontes de evidência eram recorridas. As mais frequentes, continuam os autores, foram as ligadas às fontes de natureza normativa, analítica e midiática.

Filgueiras, Koga e Viana (2020), examinaram os conceitos de capacidade do Estado, de capacidade de políticas (policy capacity) e de policy work o que lhes permitiram construir, com base na literatura, uma estrutura analítica para compreender o trabalho político realizado pelos burocratas. Tal estrutura foi composta por capacidades em dois grupos: administrativa e relacional. A partir da análise dos dados extraídos de uma pesquisa com os agentes do serviço público federal brasileiro, o artigo listou os recursos centrais para o desempenho das funções necessárias para a implementação de políticas públicas e concluíram que a análise da capacidade deve considerar o papel dos indivíduos no desempenho das funções políticas e o contexto organizacional em que estão inseridos. Ao entenderem que as funções desempenhadas pelos burocratas podem explicar o desempenho das políticas, alertam que as capacidades

“precisam ser tratadas de forma dinâmica e contingente, levando em consideração as demandas organizacionais e políticas” (FILGUEIRAS; KOGA; VIANA, 2020, p. 17).

E, por fim, em Coelho, Guth e Loureiro (2020), foi analisada a relação entre as capacidades governamentais municipais e o desenvolvimento humano no Brasil. A partir de um quadro teórico-analítico sobre tipos de capacidades de gestão municipal, distribuídas nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional, os autores examinaram em que medida as capacidades se associaram à variação no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), de municípios com menos de 50 mil habitantes. Em linhas gerais, os resultados indicaram que “a participação de atores da sociedade civil na gestão municipal, as parcerias intra e intermunicipais e o ato de planejar estão fortemente associados a índices de IDH-M elevados” (COELHO; GUTH; LOUREIRO, 2020, p. 802).

Apesar de não capturadas pela revisão descritiva, tais estudos (FILGUEIRAS; KOGA; VIANA, 2020; MACEDO; VIANA; NASCIMENTO, 2019; MARENCO, 2017; MARENCO, STROHSCHOEN; JONER, 2017; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA; FONTANELLI, 2020; COELHO; GUTH; LOUREIRO, 2020) foram escolhidos intencionalmente porque dialogam diretamente com esta pesquisa. Foi possível notar um olhar das investigações nacionais para entender como as capacidades do Estado influenciam os processos relacionados às políticas públicas, sobretudo à implementação. Além disso, as técnicas quantitativas foram recorrentemente empregadas para medir os efeitos das relações estabelecidas.

Para finalizar o capítulo, resgatando Paré et al. (2015), as revisões de literatura possibilitam “sintetizar as evidências empíricas, desenvolver teorias ou fornecer uma base conceitual para pesquisas subsequentes”. E, após a revisão descritiva empreendida, utilizou-se da estrutura conceitual da *policy capacity* para propor e defender a noção de: capacidade de atores políticos para o desenvolvimento das políticas públicas. A capacidade e o seu conjunto de elementos se materializam nos atores e nas suas relações (independentemente do nível) e apreendê-la é fundamental para investigar os processos das políticas públicas (agenda, formulação, implementação e avaliação). Como a capacidade depende do contexto (seja de um país, campo político ou unidade administrativa), pretende-se compreendê-la ao nível municipal, no âmbito da política urbana, considerando-se como objeto empírico o processo de revisão do Plano Diretor do município de Belo Horizonte (Minas Gerais), desde a sua ascensão à agenda governamental até a sua sanção legal. O modelo analítico derivado de todo esse entendimento é apresentado na próxima seção. A propositura reconhece os atores, as suas competências, habilidades e recursos, e como isso se materializa num sistema político composto por diferentes agentes políticos que interagem nos processos específicos de uma política pública.

2.5 MODELO ANALÍTICO

A revisão descritiva sobre a policy capacity permitiu, além de traçar um panorama geral sobre os estudos, extrair o caminho teórico e conceitual que guiou a pesquisa de campo. O modelo derivado dessa abordagem, embora seja utilizado para fins específicos, não se limita a uma área de política, etapa do processo político-administrativo ou a um tipo de capacidade particular. Reconhecendo a diversidade deste campo de estudos propõe-se, nesse sentido, elementos basilares que devem e podem ser observados empiricamente e, portanto, deixa espaço para que novas evidências possam emergir e moldar e aprimorar esta concepção.

Trata-se de um modelo para entender as capacidades de atores políticos para o desenvolvimento das políticas públicas. O “desenvolvimento das políticas públicas” advém da concepção de policy making, pois o “making”⁹ traz consigo a ideia de fazer, preparar, elaborar. Entretanto, não de modo estático, mas sim um fazer a política em constante movimento. Por conta disso, considerando a clássica representação cíclica do processo de “fazer” a política pública, apropriou-se da metáfora da máquina porque ela, ao se movimentar, auxilia no ofício de fabricar determinados componentes. Buscando referências em seus múltiplos significados, a máquina é aqui entendida como um “conjunto de peças que determinam o funcionamento de um mecanismo” para cumprir “determinado efeito ou finalidade” (MICHAELIS, n. p.). Seus componentes formam uma “estrutura interligada (...) orgânica”, isto é, um “sistema múltiplo e complexo de coisas que se interligam” (MICHAELIS, n. p.).

Devido a isso, o Estado, enquanto máquina, é formado por uma estrutura composta por indivíduos, organizações e por distintos recursos que (co)existem e são empregados com a finalidade de mantê-lo em adequado funcionamento. O Estado pode ser interpretado, então, como uma máquina que, dentre as suas inúmeras funcionalidades, tem o poder para “fazer” as políticas públicas. Entende-se que o Estado é a figura central que faz uma política ser pública. Mas esta máquina não opera em um ambiente isolado. Ao contrário, se insere em um amplo espaço cujas fronteiras são invisíveis e, por vezes, se misturam (o sistema político). Além disso, outros componentes (com seus indivíduos, recursos e prioridades) se mostram interessados e igualmente importantes para promover melhorias aos processos do “fazer” a política. Nesse sentido, a fabricação virtuosa da política pública é aquela em que diversas estruturas (ou partes interessadas) operam harmonicamente e de maneira orgânica. Para tanto, é essencial que os stakeholders atuem conjuntamente com a máquina estatal para que juntos executem os trabalhos

⁹ Com base em Cambridge Dictionary (em sua versão online).

de desenvolver as políticas públicas. Em um ambiente pluralista, esses são os atores políticos que movimentam o policy making.

Porém, onde está a capacidade? Para que tanto a máquina estatal quanto as partes interessadas funcionem harmonicamente é fundamental que elas tenham substancial energia, força, combustível. A máquina, em seu sentido mecânico, transforma essa energia para a produção de determinado resultado ou efeito. Assim, a capacidade é entendida, justamente, como a força-motriz que auxilia a promover o desenvolvimento das ações. As competências, as habilidades e os recursos quando combinados e compartilhados, refletem as condições, o poder que esse amplo sistema detém (ou não) para formular, implementar e avaliar as políticas públicas.

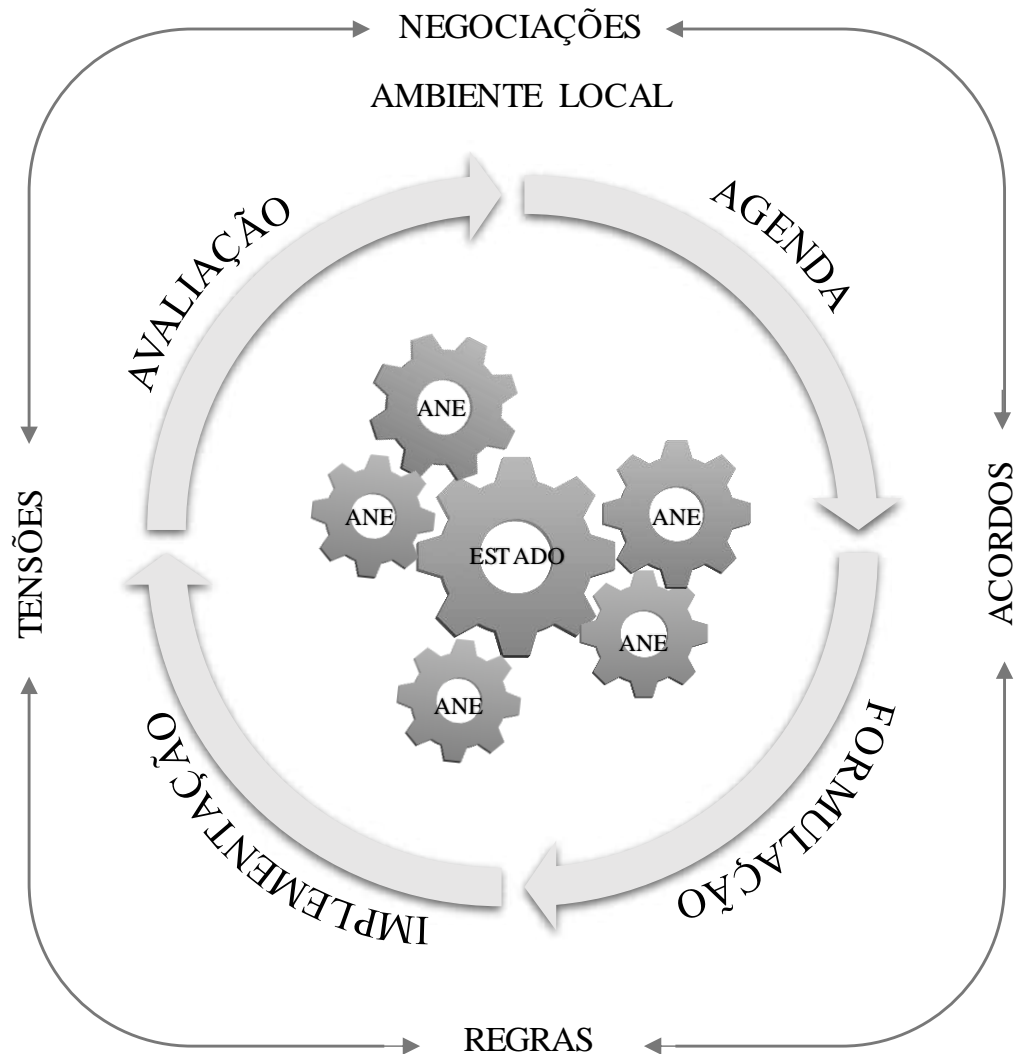
Em outras palavras, a máquina estatal está inserida em um sistema (ambiente particular) em que interage com outras partes interessadas para o desenvolvimento das políticas públicas. As competências, as habilidades e os recursos – isto é, as capacidades – que cada ator político dispõe e aplica aos processos é essencial para a geração dos efeitos desejados. Em decorrência disso, o desenvolvimento das políticas requer a consulta, a negociação e, muitas vezes, a afirmação de compromissos entre as diferentes participantes.

Assim, torna-se indispensável que os formuladores de políticas públicas e aqueles que participam dos processos político-administrativos conheçam e interajam com o ambiente em que operam (HOWLETT; RAMESH, 2014) o que demanda um conjunto de capacidades tanto do Estado quanto dos demais atores (DUNLOP, 2015; GLEESON et al., 2011; HOWLETT; RAMESH, 2016; HSU, 2015; JAYASURIYA, 2004; PARSONS, 2004). Há claros indicativos na literatura sobre a necessidade de ampliar a interpretação da policy capacity para além do enfoque das competências individuais e analíticas e, portanto, incluir a mobilização de recursos (humanos, financeiros, políticos e institucionais) e o desenvolvimento de relacionamentos (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; HUGHES et al., 2015; JAYASURIYA, 2004; JENSEN, 2019; MARTIN; MARTIN, 2017; RÜTTEN; GELIUS, 2014; PARSONS, 2004; WU; RAMESH; HOWLLET, 2015).

O olhar para as políticas públicas sob este prisma tem como finalidade interligar “as formas de conhecimento, muitas vezes concorrentes ou opostas, de maneira a coordenar a multiplicidade de organizações e interesses para formar um tecido político coerente” (PARSONS, 2004, p. 44) e que pode “resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 125). Esta integração e, conseqüentemente, o desenvolvimento das políticas públicas, requer que sejam estabelecidas estruturas para que os processos sejam compartilhados entre os atores políticos (PIRES; GOMIDE, 2016;

WILLIAMS; McNUTT, 2013). Visualmente a concepção analítica desta pesquisa é apresentada na Figura 7.

Figura 7 – Modelo analítico: Capacidades e os Processos de Políticas Públicas



Legenda:
ANE – ATORNÃO ESTATAL

Fonte: elaboração própria.

Retomando à metáfora da máquina¹⁰, para que a estrutura possa operar é necessário que suas engrenagens se conectem e trabalhem conjuntamente. Quanto melhor for o produto dessa interação, melhor o funcionamento de todo o sistema.

Devido ao caráter recente de promulgação legal do Plano Diretor de Belo Horizonte, a pesquisa se ateu a dois estágios do ciclo das políticas públicas: a formação da agenda e a formulação. A intenção ao delimitar tais estágios foi a de ter um marco de referência, valendo-

¹⁰ A metáfora da máquina teve inspiração em Morgan (1996), cuja obra destaca essa e outras imagens pelas quais as organizações podem ser compreendidas.

se da vantagem analítica de demarcar as fases do desenvolvimento das políticas, o que possibilita seleção de questões e variáveis particulares.

Assim, ao considerar o plano diretor como um objeto de políticas públicas, visou-se explorar o momento em que essa temática ascendeu à agenda governamental e, conseqüentemente, todo o processo que se desencadeou para reformular essa carta de princípios. Nesses momentos particulares, o interesse recaiu sobre os elementos observáveis do contexto local pesquisado, quais sejam: os atores (papeis, ideias, interações) e as capacidades (habilidades e recursos); as regras; os acordos e as negociações, bem como as tensões e os conflitos que circundam esse universo da política pública.

Para fins desta pesquisa, a agenda de políticas públicas trata-se de um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político (COBB; ELDER, 1971; COBB; ROSS; ROSS, 1976). A agenda, portanto, representa uma lista de assuntos, ou uma reunião de problemas públicos (bem como de seus entendimentos, causas, símbolos e soluções), sob a qual os agentes dentro e fora dos governos – ambos intimamente ligados – estão a prestar atenção em determinado momento (BIRKLAND, 2007; CAPELLA, 2018; KINGDON, 2011; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019; WU et al. 2014). Para os fins desta pesquisa, o enfoque com esta etapa consistiu em compreender a dinâmica pela qual os problemas, as múltiplas demandas e/ou questões de vários grupos sociais ganharam ou perderam atenção, ou seja, como se deu o processo de transformá-las em prioridades governamentais (CAPELLA, 2018; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SUBIRATS et al., 2008; WU et al., 2014).

O estágio da formulação de políticas públicas, por sua vez, representa o momento em que as soluções e as alternativas para o tema que adentrou à agenda passam a ser (re)pensadas, “etapa fundamental da criação de políticas públicas” (WU et al., 2014, p. 74). Assim, formular consiste em tarefas como elaborar, criar, ajustar, escrever e redigir os instrumentos e os processos que irão institucionalizar a política pública (SUBIRATS et al., 2008), constituindo-se, portanto, em um processo inerentemente político (CAPELLA, 2018; ZITTOUN, 2014).

Wu et al. (2014) destacam que além dos dirigentes políticos e dos legisladores, diversificados grupos sociais (com diferentes ideias, interesses e prioridades) podem propor e analisar as opções de políticas públicas. Com isso, para a atuação dos formuladores há uma variedade de opções disponíveis para lidar com os problemas o que demanda, portanto, a definição de alternativas, o que consiste em avaliar qual é a melhor opção, considerando-se as habilidades e os recursos disponíveis. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), isso envolve a combinação das abordagens técnica (instrumentos, restrições legais, de recursos e a eficiência),

a perceptiva (a percepção dos atores e o aprendizado político construído ao longo do tempo), e a política (pressões econômicas, sociais e as constantes disputas, debates e negociações em torno do tema). Ao fim, esta etapa culmina na decisão por qual ou quais ferramentas serão destinadas à produção de mudança social, podendo afetar o comportamento e as atividades tanto da sociedade quanto da Administração Pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Tendo em vista a finalidade desta pesquisa, tanto a agenda quanto a formulação foram tomadas como momentos interdependentes do processo político-administrativo. A intenção foi a de entender o comportamento dos atores políticos e a mobilização de suas capacidades para fazer com que o a revisão do plano diretor, enquanto demanda da política urbana local, adentrasse à agenda governamental e, conseqüentemente, desencadeasse todo o processo de reformulação da carta de princípios sob o ordenamento urbano municipal. Assim, tanto a agenda quanto a formulação foram compreendidas como etapas e não como objeto de análise, o que para esse caso caberia a incorporação de outros modelos analíticos, tais como, o do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 2009), o de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2011) e o “NATO” (HOOD, 1983), por exemplo, e o que representam interessantes oportunidades de pesquisa futura.

Assim, após a revisão da literata sobre a policy capacity que proporcionou derivar um quadro geral sobre as capacidades para o desenvolvimento das políticas públicas, no próximo capítulo discorre-se sobre a política urbana no Brasil, principalmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

CAPÍTULO 3 - POLÍTICA URBANA NO BRASIL RECENTE: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

O capítulo apresenta reflexões gerais sobre o “urbano” enquanto alvo das políticas públicas. Para fazer essa discussão, inicia-se tecendo considerações a respeito do espaço citadino e do processo de urbanização que molda e (re)configura o território urbano. Em seguida, resgata-se o contexto que culminou na inauguração do capítulo “Política Urbana” na Constituição Federal Brasileira de 1988, bem como a sua regulamentação quando da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Finaliza-se o capítulo com a descrição do plano diretor enquanto fundamental instrumento de política urbana.

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

3.1.1 O que é cidade?

Ao estudar a política urbana, e em especial o plano diretor, implicitamente coloca-se a cidade no espectro da análise. E a reflexão sobre a cidade, principalmente na contemporaneidade, perpassa pela compreensão de seu processo de urbanização.

Mas o que é cidade? Ana Fani A. Carlos (2019, pp. 11-12), em livro originalmente publicado em 1992, propõe uma importante indagação ao leitor, ou seja, “Como pensar [a cidade] para além das formas e aparências?”, uma vez que, muitas das vezes, a sua imagem é reduzida aos seus aspectos materiais, tais como o amontoado de prédios, a uma série infindável de carros, aos barulhos das buzinas, dos motores, dos veículos e dos gritos de ambulantes. “É isso a cidade?” reforçava a autora.

Raquel Rolnik (2004), por sua vez, construiu a sua narrativa sobre a cidade revisitando-a em diferentes momentos da história da humanidade¹¹ em busca daquilo “que é essencial e comum a todas elas”. O argumento da autora é de que a cidade é “uma obra coletiva” resultante da imaginação e do “trabalho articulado de muitos homens” e, para defini-la, quatro elementos foram propostos: o ímã, a escrita, a política e o mercado (Ibid., pp. 7-8).

A cidade é metaforicamente vista como um ímã pois se assemelha a “um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens” (ROLNIK, 2004, p. 12). A sua conotação como escrita tem a haver com a produção da memória, isto é, o próprio espaço da cidade se

¹¹ Em Paula (2000, p. 13) pode-se observar essa trajetória quando o autor destaca a “cidade antiga, a cidade da religião e dos impérios escravistas [...] a cidade renascentista, o espaço do comércio e da razão; [...] cidade barroca, dos séculos XVII e XVIII, a culminância do poder absolutista e de sua crise; [...] a cidade industrial, do século XIX, a vitória dos novos materiais, das novas técnicas construtivas, do concreto armado e do aço, [...] da reorganização dos espaços; a disciplinização e o controle como regra, a discriminação e a exclusão como resultados”.

encarrega de contar a sua história, escrevendo-a coletivamente. Essa escrita se concretiza na arquitetura e nos contornos dados à paisagem ao longo do tempo.

A cidade também é “política”, pois tanto a sua construção quanto a convivência em seus limites requerem, necessariamente, viver de forma coletiva (ROLNIK, 2004). E isso implica em compreender que na “[...] cidade nunca se está só, mesmo que o próximo ser humano esteja para além da parede do apartamento vizinho ou num veículo no trânsito” (Ibid., p. 19). Emerge, novamente, a ideia de coletividade, pois na cidade os seus habitantes são “fragmento de um conjunto, parte de um coletivo” (Ibid., p. 19). E a organização dessa maneira de (sobre)viver demanda um conjunto de regras que regulem a vida social. Nesse sentido, a autora faz referência a essa dimensão considerando-se, de um lado, o “exercício de dominação da autoridade político-administrativa sobre o conjunto dos moradores” e, de outro, quando da “luta cotidiana pela apropriação do espaço urbano [...]” por distintos movimentos, o que fica mais visível nas “[...] grandes manifestações civis, quando o espaço público deixa de ser apenas cenário da circulação do dia-a-dia para assumir o caráter de civitas por inteiro” (Ibid., pp. 24-25).

O último elemento destacado por Rolnik (2004, p. 26) associa-se ao fato de que a “cidade, ao aglomerar num espaço limitado uma numerosa população, cria o mercado”. A cidade como mercado é, portanto, aquela que “[...] intensifica as possibilidades de troca e colaboração entre os homens” o que estabeleceu “a divisão de trabalho entre campo e cidade” e a especialização do trabalho em seu interior (Ibid., pp. 25-26).

Com o passar do tempo e, principalmente, com a emergência da industrialização das atividades econômicas, a cidade passou a se organizar em função do mercado, o que gerou uma tipologia de estrutura urbana que reorganizou o seu espaço interno e redefiniu também as áreas em seu entorno (ROLNIK, 2004). As relações nesse espaço passaram a ser, majoritariamente, mediadas pelo dinheiro, o que fez com que a cidade continuasse crescendo, atraindo numerosos contingentes de pessoas aspirando trabalho, mas, ao mesmo tempo, separando-as, gerando conflitos e criando preconceitos (CARLOS, 2019). Essa cidade, que para diversos autores é denominada “cidade do capital”, tem como marcas a desigualdade de apropriação por seus habitantes, a exploração do trabalho (CALDAS, 2015) e, com isso, fica explícita “a heterogeneidade entre os modos de vida, formas de morar, uso dos terrenos da cidade por várias atividades econômicas” (CARLOS, 2019, p. 22). Essa dinâmica, com o passar do tempo, tornou a cidade cada vez mais dividida, segregada e a terra urbana adquiriu status de mercadoria de alto valor agregado, um bem que ainda permanece distante da realidade de parcela significativa da população brasileira (MARICATO, 2013).

É deveras reducionista responder à pergunta que deu título a essa seção com uma única assertiva pois, como visto, cidade é uma palavra que traz consigo muitos sentidos. Por essas razões, aqui entendeu-se cidade como um espaço que é fruto das relações sociais, econômicas, políticas e culturais que se sucedem ao longo da sua história. Um espaço orgânico, vivo e em constante movimento que abriga sob os seus domínios inúmeras polaridades: ao mesmo tempo em que tem a vocação para o desenvolvimento, abarca diversos problemas que as tornam, para muitos, inabitáveis; ao mesmo tempo que atrai, também repele; constrói memórias, significados e identidades, mas expõe lembranças de tristeza, dor e sofrimento. Se as cidades são “produtos históricos, [...] sínteses de experiências históricas” (PAULA, 2000, p. 30) construir é, também, destruir. Em seu mercado são poucos os que lucram, muitos os que são explorados e há dificuldades em repartir os ganhos que se obtém. E é na esfera política, que se vislumbra um (possível) lugar para a inclusão dos diferentes, uma vez que neste espaço os envolvidos procuram definir as regras que disciplinam o jogo ora para reequilibrar as inúmeras assimetrias diariamente vivenciadas ora para fazer valer os interesses particulares em detrimento dos coletivos. A cidade, por isso, tem em seu interior importantes espaços políticos em que se desencadeiam as disputas, entendendo-se disputa como “confrontação verbal em que cada lado defende, com argumentos, seus pontos de vista”.

Diante deste espectro de possibilidades, existem várias formas de fazer a leitura da cidade e, devido a isso, “[...] economistas, sociólogos, antropólogos, filósofos e poetas têm diferentes razões para escrever sobre ela” e o “[...] leitor apaixonado pela cidade tem, portanto, todos estes caminhos para se aventurar” (RONLNIK, 2004, p. 85). E, ao ler a cidade,

[...] as coisas não se constituem sem que apareçam de certa forma e sejam capazes de serem apreendidas, analisadas, logo entendidas. É a partir daquilo que aparece aos olhos [e aos ouvidos!] do pesquisador que as questões se colocam e o processo de conhecimento se desencadeia. A cidade tem outras dimensões de análise (CARLOS, 2019, p. 24).

Considerando as múltiplas dimensões de análise que podem ser empregadas para a leitura da cidade, para este trabalho adotou-se o arcabouço advindo da Administração Pública, particularmente no que se refere à Política Pública, o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações [...]” (SOUZA, 2006, p. 26). A ênfase recaiu sobre os processos político-administrativos de um importante instrumento da política urbana municipal (o plano diretor) focalizando-se na relação entre as fases de sua reformulação com os atores políticos e as suas capacidades. Ao atuarem conjuntamente para desenvolver políticas públicas que irão regulamentar o comportamento de toda a cidade, acredita-se que um conjunto

de capacidades, ao serem mobilizadas e empregadas nos processos, exercem significativas influências nas ações.

À frente, cabe destacar breve histórico do processo de urbanização, um fenômeno que alterou profundamente o que se experencia nas cidades brasileiras.

3.1.2 Urbanização brasileira

Existe um mosaico de saberes que versam sobre a urbanização no Brasil e que, conforme as orientações teóricas, irão enfatizar determinados aspectos deste fenômeno social e territorial. Aspectos esses relacionados à História, à Geografia, à Economia, à Arquitetura e Urbanismo, à Sociologia, dentre outras áreas do saber. Cumpre aqui registrar que a descrição sobre o fenômeno urbanização teve o intuito de contextualizar importantes elementos que influenciaram a formação das cidades brasileiras e que foram propulsores das transformações que modificaram os seus aspectos físicos (paisagem e estrutura) como também as relações sociais vivenciadas pela sociedade. As explicações para os problemas do presente, muitas vezes, encontram-se no passado.

Milton Santos (1993) apresenta uma minuciosa análise histórica da urbanização brasileira, caracterizando-a como pretérita, e situando os seus primórdios entre os séculos XVI e XVII, mais precisamente no período colonial, com o surgimento das primeiras vilas e cidades. Ainda segundo o autor, no decorrer do século XVIII, assiste-se ao desenvolvimento deste processo que atinge a sua maturidade nos dois séculos seguintes: “[...] se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século 19 e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 [...], foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse [...]” (SANTOS, 1993, p. 22).

Com a virada do século XIX, tem-se registro da primeira aceleração do processo de urbanização nacional impulsionado por importantes marcos políticos, sociais e econômicos como a abolição da escravatura, em 1888; a proclamação da República, em 1889; e a incipiente expansão industrial, atrelada à produção do café¹² e ao atendimento das necessidades básicas do mercado doméstico (MARICATO, 2013; SANTOS, 1993).

¹² A cafeicultura foi importante para a industrialização brasileira, pois vislumbrando a expansão do processo produtivo, na metade do século XIX, houve a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos e a criação de meios de comunicação (SANTOS, 1993). Todavia, estes avanços ficaram restritos aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, excluindo parcela considerável do território nacional. Esta polarização, conforme explica Santos (1993, p. 27), foi a base do processo de industrialização “[...] atribuindo dianteira a essa região, e sobretudo ao seu polo dinâmico, o Estado de São Paulo”.

Entre 1875 e 1930, as principais cidades do país à época passaram por melhorias em partes específicas, principalmente em suas áreas centrais. Avanços relacionadas ao saneamento básico, ao sistema viário (adequando-a aos bondes), a ampliação de ruas e a adoção de projetos para ajardinamentos de parques e praças. Esses planos de reforma urbana tiveram como base a tradição europeia e visavam o “embelezamento” das cidades, a exemplo do que havia sido feito em Paris (VILLAÇA, 1999).

A industrialização, que se iniciou tardiamente no país, é considerada o motor das significativas mudanças empreendidas nas cidades. Tendo em vista a importância da industrialização para o fenômeno urbanização, Santos (1993, p. 27) alerta para que o termo seja compreendido em seu sentido amplo, isto é, “como um processo social complexo, que inclui tanto a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas [...], o que impulsiona a vida de relações [...] e ativa o próprio processo de urbanização”.

É a partir da década de 1930, com as novas condições políticas e organizacionais proporcionadas pelo poder público (SANTOS, 1993), que o Estado passou a investir, de fato, nas cidades, provendo condições físicas e infraestrutura urbana para o desenvolvimento industrial visando, naquele momento, a substituição das importações (MARICATO, 2013). A busca pela unificação do mercado nacional ocorreu com a expansão da infraestrutura de transporte e de telecomunicações, mas a tendência de concentração de atividades urbanas e industriais na região Sudeste fez com que o atrativo populacional extrapolasse a escala regional e se estabelecesse como nacional (SANTOS, 1993).

Entre 1940 e 1980 ocorreu “a verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira” (SANTOS, 1993, p. 29). Nesse ínterim, houve um forte e acelerado movimento de urbanização, verificado a partir da II Guerra Mundial, e tido como “um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água etc.” (MARICATO, 2013, p. 16). O acentuado crescimento demográfico desta época foi resultante da elevação da natalidade, de um lado, e da redução da mortalidade, por outro, haja vista as melhorias em termos sanitários, nos padrões de vida e devido à própria urbanização (SANTOS, 1993).

Os anos 1950, conforme explica Maricato (2013), marcam uma nova etapa do processo de industrialização nacional: a produção de eletrodomésticos, de bens eletrônicos e de automóveis. Esse estágio da industrialização, continua a autora, foi baseado em baixos salários – atributo marcante do setor industrial brasileiro – e promoveu mudanças cruciais no modo de

vida da sociedade e, também, na paisagem urbana pois determinou, e muito, a forma como o ambiente urbano seria construído. “A cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização” (MARTICATO, 2013, p. 41). E, a esse respeito, Rolnik e Klink (2011), em referência a Oliveira (2003), comentam que o padrão de industrialização e de urbanização no período que se estende do pós-guerra até o milagre brasileiro (1945-1970), produziu cidades nas quais o nível de salário real do trabalhador não acompanhava o ritmo do crescimento econômico. Associa-se a isso, a incapacidade do Estado em garantir condições mínimas de infraestrutura urbana o que impulsionou, ainda mais, a expansão das periferias e das favelas (ROLNIK; KLINK, 2011).

Após a década de 1960, Santos (1993, p. 35) comenta sobre a expansão do meio técnico-científico, “o momento histórico, no qual a construção ou a reconstrução do espaço se dará com um crescente conteúdo de ciência, de técnicas e de informação”. A adoção, cada vez maior, de práticas científicas e tecnológicas, dentre outras coisas, viabilizou a integração do território e potencializou a modernização agrícola. Com isso, a economia se desenvolveu e o país se tornou um grande exportador de produtos agrícolas. Favorecidos pela expansão do capital financeiro na economia nacional, “[...] a classe média ampliada, a sedução dos pobres por um consumo diversificado e ajudado por sistemas extensivos de crédito, servem como impulsão à expansão industrial” (Ibid., p. 36).

Paralelamente a este conjunto de acontecimentos, outro movimento com importante implicação urbana foi a migração da população rural para as cidades. O êxodo rural, intensificado entre os anos de 1930 a 1970, esteve intimamente relacionado ao excedente de mão de obra nas áreas rurais, devido à crescente mecanização das atividades agrícolas. Somado a isso, houve a onda de migração inter-regional que também proporcionou a concentração de pessoas nas grandes cidades do Sudeste, do Nordeste e da região Sul do país (SANTOS, 1993). A década de 1970 marca o momento em que população urbana ultrapassa a rural (MARTICATO, 2013).

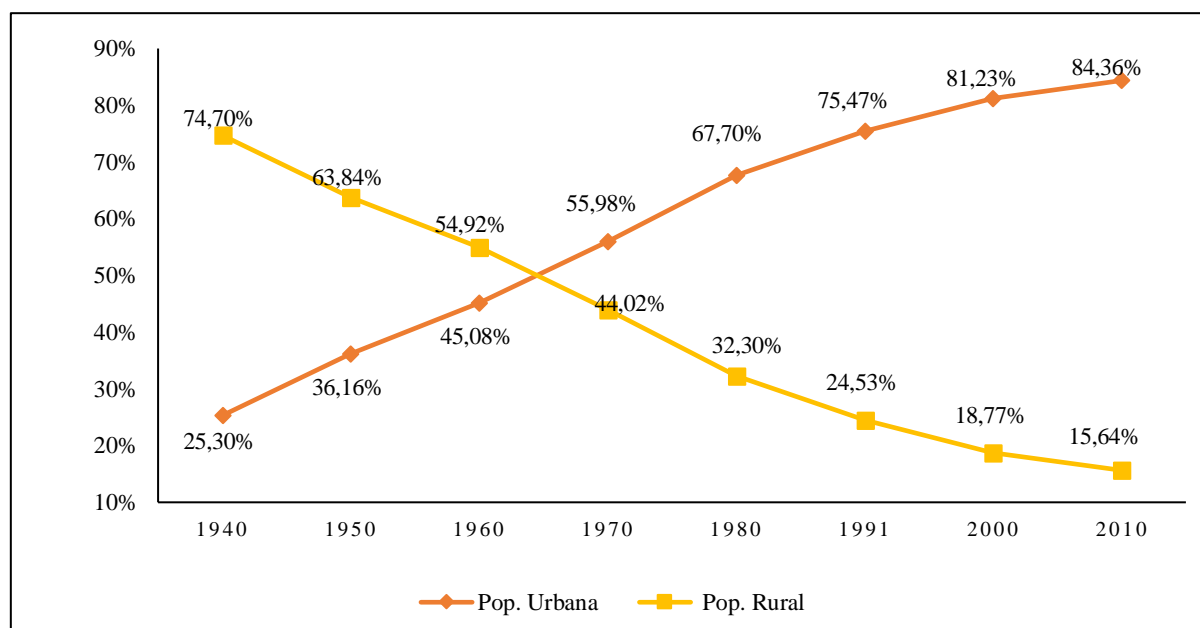
Embora a urbanização tenha se tornado generalizada no país a partir do terceiro terço do século XX, o fenômeno não ocorreu de maneira homogênea, uma vez que foram diferentes os níveis de desenvolvimento e de ocupação prévia das diversas regiões, pois as localidades brasileiras foram diferentemente alcançadas pela expansão agrícola e pelas migrações inter-regionais (SANTOS, 1993).

Após 1980, houve uma redução significativa do ritmo de crescimento urbano, observando-se o fenômeno da migração urbana-urbana, isto é, da população de cidades

pequenas para cidades médias e das metrópoles nacionais para as cidades médias. Dessa forma, as questões relativas ao crescimento e ao movimento da população estão intimamente relacionadas ao processo de urbanização. Abiko (1995) argumenta que isso, ao longo dos anos, elevou os custos do solo urbano o que implicou, conforme as ponderações de Rolnik (2012), em um movimento excludente, uma vez que absorveu, em poucos e em grandes municípios, elevados contingentes de pessoas pobres, sem integrá-las efetivamente às cidades.

O resultado desses acontecimentos, ao longo das décadas do século XX, foi o acelerado processo de urbanização nacional. Em 1940, a população urbana representava 25,30% (ou 18,8 milhões) do total de pessoas que, em números absolutos, somava 41,1 milhões de habitantes. Em 2010, a proporção de ocupantes permanentes das áreas urbanas saltou para 84,36%, representando 160,9 milhões do total de 190,7 milhões de brasileiros (IBGE, 2010). Essa evolução pode ser visualizada no Gráfico 2.

Gráfico 2 – População por situação de domicílio (rural/urbano) – Brasil (1940 a 2010)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados de IBGE (2010).

Estudar o histórico da urbanização brasileira é estar, a todo momento, diante de um paradoxo: ao mesmo tempo que proporcionou o desenvolvimento multidimensional no país, não foi capaz de distribuir os benefícios equitativamente à população. O processo de urbanização é associado a importantes transformações econômicas e sociais que proporcionaram a redução da mortalidade infantil, o aumento da esperança de vida ao nascer, a diminuição do crescimento demográfico, o aumento da escolaridade, a socialização de informações, a extensão dos serviços de água potável, de eletrificação, de atendimento médico

e hospitalar, dentre outras benesses (MARICATO, 2013). Neste sentido, as cidades são motores importantes para o desenvolvimento e para a redução da pobreza (UN, 2014).

Mas, por outro lado, conforme expõe Maricato (2013), a urbanização no Brasil reproduziu novos e antigos males nos indicadores de violência, de pobreza, de depredação urbana e ambiental, de poluição do ar e da água, aumento da onda de epidemias, de enchentes e de desmoronamento etc. Nesta perspectiva, a Figura 8 foi elaborada para destacar a persistência dos referidos problemas urbanos nas cidades brasileiras, ao extrair manchetes de notícias publicadas em portais eletrônicos entre os anos de 2019 e 2020.

Figura 8 – Cidade e os seus (persistentes) problemas urbanos



Fonte: elaboração própria, a partir das reportagens veiculadas nos portais eletrônicos Folha de São Paulo, Gazeta Online, El País, Diário do Nordeste, BBC, G1, GGN, CBN, Tribuna de Cianorte, R7 e Estado de Minas.

O crescimento urbano rápido e não planejado ameaça o desenvolvimento sustentável quando a infraestrutura necessária não é desenvolvida ou quando as políticas públicas não são adequadamente implementadas para garantir que os benefícios da vida na cidade sejam compartilhados de forma equitativa. Em localidades onde não há o planejamento do crescimento ou que a expansão urbana é gerida de forma inadequada observa-se a rápida expansão do território, o aumento da poluição e da degradação do ambiente, juntamente com a disseminação de padrões de produção e de consumo insustentáveis (UN, 2014).

Neste sentido, é fundamental a atuação do Estado que, segundo Caldas (2015), em se tratando das políticas públicas para o desenvolvimento urbano do país, foi incapaz de assumir a orientação do processo de crescimento e de ordenamento urbano e, assim, as respostas não

foram suficientes para dar conta da complexidade dos novos problemas urbanos experimentados pelo descontrolado processo de expansão das cidades.

O momento particular da história que marcou o início da mudança institucional veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que inaugurou um capítulo específico para a política urbana (AVRITZER, 2010; CALDAS, 2015; MARICATO, 1994). Diante do “caos urbano” (VILLAÇA, 1999) ou da “tragédia urbana” (MARICATO, 2013), ao final da década de 1980, houve a formalização de macrodiretrizes para a política urbana no país. Fruto das reivindicações de um movimento popular, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), o Capítulo II, composto pelos artigos 182 e 183, foi fundamental para colocar em curso importantes dispositivos legais para o tratamento das questões urbanas. É sobre isso que trata a próxima subseção deste capítulo.

3.2 A POLÍTICA URBANA: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 outubro de 1988, é um marco na histórica recente do país e simboliza o início da redemocratização, após o período ditatorial iniciado em 1964. Conforme o seu preâmbulo, instituiu-se no país um Estado Democrático “destinado a assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça [...]” (BRASIL, 1988, n. p.). É um marco político, institucional e jurídico porque inaugurou uma série de dispositivos, de normas e de recomendações. Para inúmeras áreas de política pública, a Constituição Federal dedica espaço para trazer os preceitos e as orientações gerais, e aqui destaca-se o que é concernente à política urbana.

A luta pela Reforma Urbana, em especial, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), é considerada um elemento fundamental para a inserção do Capítulo de Política Urbana na Constituição de 1988 (AVRITZER, 2010; CALDAS, 2015; MARICATO, 1994). O MNRU teve as suas raízes vinculadas as iniciativas de setores ligados à Igreja Católica progressista, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), bem como de representantes de setores não governamentais, de técnicos que prestavam assessoria aos movimentos sociais e urbanos, e das próprias lideranças dos movimentos sociais (CALDAS, 2015; MARICATO, 1994; SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010).

O MNRU nasceu com a intenção de aglutinar as diferentes e numerosas lutas urbanas que atuavam de forma pontual e que emergiram nas grandes cidades do país, a partir de meados dos anos 1970¹³ (MARICATO, 1994). Originalmente formado no começo da década de 1980, à medida que a democratização brasileira avançava e o regime autoritário ruía (AVRITZER, 2010), a agenda do MNRU foi direcionada para iniciativas que visavam fortalecer a gestão pública para a sujeição “da propriedade urbana a uma função social, na institucionalização dos meios democráticos para a gestão da cidade e na priorização dos investimentos públicos para diminuir a desigualdade no acesso à cidade pelas camadas menos favorecidas da população” (CALDAS, 2015, p. 39).

Com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, o MNRU imbuuiu-se do propósito de elaborar uma legislação sobre a reforma urbana (CALDAS, 2015) e propôs

¹³ A trajetória da luta pela reforma urbana teve origem no forte processo de crescimento urbano do Brasil entre 1950 e 1980 (AVRITZER, 2010). Porém, com o golpe militar de 1964, e a instituição do regime político autoritário (que perdurou até 1984) a realização das reformas preteridas, principalmente a Reforma Agrária, se tornou inviável (TOLEDO, 2004). Todavia, com a abertura lenta e gradual para os movimentos sociais, os temas da reforma urbana foram reaparecendo, entre os anos de 1970 e 1980 (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010).

uma emenda popular baseada nos princípios do direito à cidade, da subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana e da democratização da cidade (AVRITZER, 2010).

O resultado dos esforços empreendidos pelos movimentos sociais se corporificou com a inclusão dos artigos 182 e 183, componentes do Capítulo II “Da Política Urbana” que integra o Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição Federal de 1988.

O artigo 182 determina que “A política de desenvolvimento urbano, **executada pelo poder público municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, n. p. – grifos próprios). O parágrafo primeiro do citado artigo indica que o “O **plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, **obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes**, é o **instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana**” (BRASIL, 1988, n. p. – grifos próprios). Neste sentido, nota-se que a Constituição define o ente federativo Município como o espaço político institucional e o reveste de competência para estabelecer as políticas urbanas adequadas à realidade local, considerando-se a importância de alcançar as diretrizes estabelecidas no Capítulo. Adicionalmente, para que estas políticas urbanas fossem efetivas, a Constituição condicionou a aplicação dos instrumentos à existência de uma legislação federal específica e à elaboração de um plano diretor (CALDAS, 2015).

Com base na análise de Avritzer (2010), o MNRU obteve êxito ao fazer da proposta de reforma urbana parte do texto constitucional. Contudo, o cumprimento dos princípios estabelecidos exigia a elaboração de uma legislação infraconstitucional e como “[...] consequência de tal condição foi a necessidade de uma batalha congressional de mais 13 anos para a aprovação do assim chamado Estatuto da Cidade” (AVRITZER, 2010, p. 209). Segundo Caldas (2015, p. 41), este lapso “prorrogou por mais de uma década as novas possibilidades trazidas para a gestão pública e para o planejamento urbano”.

De fato, somente depois de 13 anos de intensas disputas e mobilização, que o Congresso Nacional aprovou, em julho de 2001, a Lei Federal nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que em seu caput informa que cumpre a tal dispositivo a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, além de estabelecer diretrizes gerais da política urbana.

De acordo como Caldas (2015), o Estatuto da Cidade introduziu no arcabouço jurídico brasileiro importantes conceitos e instrumentos para o enfrentamento dos problemas e das questões urbanas acumulados por décadas de urbanização acelerada (MARICATO, 2013; SANTOS, 1993). Ademais, foi essencial para a consolidação da gestão democrática da cidade ao preconizar a utilização de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e

consultas públicas; e a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano. Em linhas gerais, o Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais.

Especificamente quanto ao âmbito municipal, a legislação federal detalha que o planejamento local deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social. E é neste contexto político-administrativo que se destaca a importância do plano diretor, o instrumento de orientação para a aplicação dos preceitos constitucionais na escala municipal. Choguil e Choguil (2008) apontam que o Estatuto da Cidade confirmou e ampliou o papel político-legal das municipalidades na formulação de guias para o planejamento urbano, bem como na condução do processo de desenvolvimento e gerenciamento urbano.

3.3 PLANOS DIRETORES

O plano diretor¹⁴, conforme o Estatuto da Cidade, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Isto implica dizer que se trata de uma carta de princípios, cujas diretrizes e exigências são fundamentais para a ordenação da cidade. Sob as normas expedidas nos Planos Diretores repousam a responsabilidade de se fazer cumprir, pela propriedade urbana, a sua função social, assim como de assegurar o “atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001, n. p.). Portanto, tem-se neste instrumento a principal lei municipal para o planejamento e para a gestão do território que não deve ser vista, exclusivamente, como uma ferramenta para controle do uso do solo, mas também como um direcionador para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras (BRASIL, 2004).

Para minimamente atender a estes anseios o plano diretor deverá ser constituído por três grandes grupos de regramentos. O primeiro se refere à delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. O segundo diz respeito às disposições requeridas para o exercício dos artigos 25 (do direito de preempção); 28 (da outorga onerosa do direito de construir); 29 (alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário); 32 (das operações urbanas consorciadas); e 35 (da transferência do direito de construir). E o terceiro, corresponde à adoção de um sistema de acompanhamento e de controle das variáveis de interesse urbano (BRASIL, 2001).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes e, além disso, o Estatuto da Cidade veio estender esta exigência para as cidades: (i) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (ii) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal¹⁵; (iii) integrantes de áreas de especial interesse turístico; (iv) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e (v) incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001, n. p.).

¹⁴ Monte-Mór (2007, p. 79) comenta que “Os ‘planos diretores’ surgiram nos Estados Unidos, no início do século XX, diante dos problemas que a urbanização acelerada impunha, mormente no tocante à oferta de serviços de consumo coletivo e à expansão física das cidades”. No Brasil, ainda conforme o autor, esta “mensagem renovadora do urbanismo” com a sua “visão compreensiva” da cidade se desenvolveu a partir de 1935 (p. 79).

¹⁵ São eles: o parcelamento ou edificação compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (BRASIL, 1988).

Planejar o território do município, por meio do plano diretor, é uma atividade que, necessariamente, passará por três dimensões: a técnica, a legal e a política (BERNARDY, 2013; CARVALHO, 2001).

A dimensão técnica diz respeito às informações locais que servem de base para a prospecção territorial, isto é, para a leitura da cidade e do seu território (BERNARDY, 2013; BRASIL, 2004). A elaboração do plano diretor, de acordo com Carvalho (2001, p. 134) “pressupõe definições, escolha de instrumentos e estabelecimento de fases”, pois trata-se de um “instrumento de intervenção pública”. Nesta dimensão destaca-se a realização de diagnósticos dos problemas, o levantamento de dados e a produção de informações que possibilitem, basicamente, gerar mapas temáticos sobre o território; compreender a caracterização e a distribuição da população, bem com os seus deslocamentos; identificar as formas de uso do solo; a infraestrutura urbana disponível; caracterizar as atividades econômicas do município e a dinâmica imobiliária local (BRASIL, 2004; CARVALHO, 2001). Ainda sob esse aspecto, “cabe também diagnosticar a atuação do poder público, em sua capacidade de solucionar problemas” (CARVALHO, 2001, p. 133).

A dimensão legal, por sua vez, refere-se à análise de todos os fatores condicionantes e características legais, nas diferentes esferas políticas, e que se relacionam com as definições a serem tratadas pelo plano (BERNARDY, 2013). A legislação urbana, em sua plenitude, é “uma teia invisível e silenciosa [que] se estende sobre o território da cidade”, além de “definir formas de apropriação do espaço [...] atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder” (ROLNIK, 1999, p. 1). Em outras palavras, a dimensão legal abrange o esforço para

Levantar a legislação urbanística, leis de uso do solo, parcelamento, códigos de obras, posturas ambiental e patrimonial nos âmbitos municipal, estadual e federal, que incidem no município; analisar a atualidade dessa legislação (onde e se a legislação está ou não sendo aplicada; onde as formas de ocupação contrariam, tem contrariado ou podem vir facilmente a contrariar a legislação em vigor e por quê) (BRASIL, 2004, p. 26).

Viver e construir a cidade é um ato coletivo e a organização desses modos de vida e de produção demanda um conjunto de regras que regulam a vida social (ROLNIK, 2004). Logo, a dimensão política está intimamente ligada à “mobilização comunitária, à participação dos gestores públicos, das entidades representativas [...] e da sociedade, tanto no processo de elaboração quanto de fiscalização na aplicação do Plano Diretor” (BERNARDY, 2013, p. 13). Considerando as ideias de Carvalho (2001), o atributo político do planejamento urbano se deve, também, à sua responsabilidade em administrar os conflitos que surgem devido à dinâmica social e as disputas que se sucedem entre os mais variados segmentos urbanos e as suas demandas, interesses e prioridades. Se o plano diretor tem o propósito de ordenar o

desenvolvimento e a expansão urbana, assim como garantir o bem-estar dos cidadãos e proporcionar o direito à cidade é fundamental compreender a dinâmica político-administrativa que se desenvolve no decorrer dos processos seja de construção seja de revisão da legislação.

Considerando a já mencionada obrigatoriedade de elaboração e, agora, adicionando a necessidade de revisão, pelo menos, a cada dez anos da lei que instituir o plano diretor, um fator essencial para a sua efetividade diz respeito aos processos de (re)formulação, uma vez que necessitam ser embasados na realidade local (BERNARDY, 2013). Com isso, atentar-se para a análise desse processo implica em compreender que o plano diretor deve ser elaborado/revisado e implementado com a participação efetiva da sociedade (COELHO; DELLAGNELO; KANITZ, 2014) que “[...] não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública” (BRASIL, 2004, p. 17).

A liderança do processo é competência do Poder Executivo, uma vez que o plano é elaborado pela equipe de profissionais do corpo burocrático municipal. Carvalho (2001, p. 134) descreve que elaborar “[...] planos diretores é uma atividade que exige o concurso de profissionais de diferentes áreas do conhecimento atuando em processo de trabalho interdisciplinar” e que se articulem com representantes do Poder Legislativo e da sociedade civil (BRASIL, 2004). As discussões resultam em um projeto de lei. Seja para constituir ou para revisar o plano diretor, o projeto deve ser apreciado e aprovado pela Câmara de Vereadores para, então, ser sancionado pelo prefeito de cada município (BRASIL, 2004). O resultado é formalizado como Lei Municipal, e simboliza o pacto firmado entre a sociedade e os Poderes Executivo e Legislativo (BRASIL, 2004).

Se por um lado o plano diretor é visto como um instrumento essencial para direcionar o ordenamento municipal (BRASIL, 2004; BERNARDY, 2013; CARVALHO, 2001), por outro, muitos autores questionam a sua eficácia para a solução de problemas urbanos brasileiros (CALDAS, 2015) e, neste caso, destaca-se as ideias desenvolvidas por Villaça (2005).

Na obra “As Ilusões do Plano Diretor”, Flavio Villaça (2005) constrói o seu argumento com base na experiência vivenciada ao participar e acompanhar os processos relacionados ao Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2002. De acordo com o autor (p. 6), “[...] a experiência paulistana, aplica-se aos processos de elaboração, conteúdo e debates públicos de planos diretores de todas as cidades grandes e médias do país [...]”. Neste sentido, são quatro as ilusões que estruturam o argumento de Villaça: a do plano de obras, a do zoneamento, a da participação popular e a do próprio plano diretor.

Quanto a “ilusão do plano de obras”, Villaça (2005) discute a obrigatoriedade de execução de obras previstas no Plano e comenta que se essas ações consistirem apenas como

sugestões, o instrumento perde a sua credibilidade, haja vista que a obediência da lei seria facultativa. A “ilusão do zoneamento” tem a ver com a sua verdadeira “face”, isto é, proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de uma classe dominante, uma minoria que exerce poder econômico sobre a cidade, escondendo a dominação, a injustiça e a exclusão que se dão por meio do espaço urbano. Sobre a “ilusão da participação popular”, o autor retoma a existência de uma classe dominante, em menor número, que exerce a sua dominação sob um contingente maior, a dita classe dominada. Aqui Villaça (2005) reitera que por trás da retórica da participação “popular”, encontra-se um maior peso da participação de membros da classe dominante, que sempre participam desses processos, tendo em vista a necessidade de manter os seus interesses e prioridades sob o espaço urbano. Portanto, quando se observa a baixa participação da classe dita dominada, mas que representa um maior número de pessoas na cidade, isso expressa a falácia da participação da “população”. “A última e grande ilusão é o próprio plano. A ilusão-síntese de todas as outras” e ela decorre do “abismo que separa o seu discurso da prática” (VILLAÇA, 2005, p. 90).

Finaliza-se este capítulo com o seguinte pensamento: instrumentos são criações humanas que, na maioria das vezes, visam atuar diante de alguma realidade seja para a correção de problemas, seja para a melhoria de condições ou, até mesmo, para manutenção do status quo. Ao transportar esses instrumentos no âmbito da Administração Pública, pensa-se em criações que visem o bem-estar da sociedade e que, a todo momento, irão sofrer influências de um conjunto de variáveis típicas dos processos políticos e administrativos. O resultado que se materializa sob a forma de um instrumento é fruto destas variáveis, porque é uma construção social, circunscrita a um momento histórico particular. Assim, o plano diretor, por ser um fruto da mente humana e alinhado ao contexto está sujeito a falhar e/ou a requer mudanças com o avançar da sociedade. Cabe à ciência social, principalmente no campo da Análise de Políticas Públicas, estudar as causas e as consequências dessas decisões políticas, refletindo sobre os seus pontos positivos e negativos, para oportunizar o aprendizado político que contribuirá com a aprimoramento das ações.

CAPÍTULO 4 - AS CAPACIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS URBANAS: O CASO DO NOVO PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte é a capital de Minas Gerais e a principal cidade da Região Metropolitana que leva o seu nome – a RMBH. Localiza-se no centro econômico e político-administrativo do estado. Ao trazer o seu Plano Diretor para o corpo de análise desta pesquisa colocou-se em evidência a política pública para o planejamento urbano de uma das mais importantes cidades do país, que agrega cerca de 60% da população de sua RM, e 12% da população estadual¹⁶.

Nesse sentido, o capítulo dedica espaço para apresentar, brevemente, o contexto histórico da cidade e os antecedentes do caso analisado, como forma de situá-lo no tempo e no espaço. Adiante, descreve-se o desenho metodológico que guiou o levantamento e a análise das evidências para, finalmente, trazer a narrativa e a análise do processo político-administrativo que culminou na terceira revisão do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

4.1 BREVE RESGATE HISTÓRICO DA CIDADE E DO SEU PLANO DIRETOR

4.1.1 A Belo Horizonte de ontem e de hoje

O surgimento de Belo Horizonte data das últimas décadas do século XIX, quando a cidade foi projetada para ser a nova capital de Minas Gerais, lugar outrora ocupado por Ouro Preto. O contexto da época, permeado pelos ideais republicanos de ordem e progresso, do positivismo e do avanço técnico-científico, imprimiram sua marca no projeto de construção da cidade. A região escolhida foi a do Curral del Rey e, em 1894, foi criada a Comissão Construtora da Nova Capital, sob o comando do engenheiro civil Aarão Reis¹⁷ (HORTA, 1994). O início das obras se deu em 1895, e a cidade foi planejada para centralizar as atividades político-administrativas, terciárias (comércio e serviços) e culturais de Minas Gerais (BELO HORIZONTE, 2009), além de romper com a “‘irracionalidade’ e ‘desordem’ que marcavam o modelo colonial de ocupação [da antiga capital], com suas ruas estreitas e tortuosas” (MONTE-MÓR, 1997, p. 474). Nesse processo, a intervenção estatal foi incisiva e decisiva na construção da cidade e, com isso, reproduziu o desenho modernizador inspirado nas experiências urbanísticas franco-americanas da época (MONTE-MÓR, 1997; PASSOS, 2016).

Inaugurada em 12 de dezembro de 1897, a primeira capital¹⁸ planejada no Brasil (HORTA, 1994) teve o seu projeto fundamentado no traçado ortogonal combinado por duas

¹⁶ Percentuais considerados com base no Censo de 2010, até então, o último realizado pelo IBGE.

¹⁷ Aarão Reis liderou a construção da capital mineira até 1895, quando foi substituído pelo também engenheiro civil Francisco de Paula Bicalho (HORTA, 1994).

¹⁸ Inicialmente recebeu o nome de Cidade de Minas e, em 1901, passou a denominar-se Belo Horizonte (HORTA, 1994).

malhas transversais e o espaço era complementado por “grandes avenidas, cujos encontros são coroados por praças” (MOL, 2004, p. 36), como se observa na Figura 9.

Figura 9 – Planta Geral da Cidade de Minas



Fonte: Arquivo Público Mineiro (s. d.).

Em sua concepção original, a cidade foi dividida em três zonas: a urbana, a suburbana e a rural (AGUIAR, 2006; CALVO, 2013; HORTA, 1994; MOL, 2004; MOTTA, 2012; PASSOS, 2016; TORRE, 2003), que podem ser vistas no canto inferior esquerdo da Figura 9. A zona urbana, inserida dentro dos limites da Avenida 17 de Dezembro – atual Avenida do Contorno –, teve o delineamento simetricamente definido, com ruas largas para favorecer a circulação tendo sido “destinada aos prédios e espaços públicos e às residências dos funcionários públicos” (MOTTA, 2012, p. 128). A zona suburbana, com quadras irregulares e de maior tamanho, foi pensada para ser uma área residencial de segunda categoria (MOL, 2004; MOTTA, 2012), o “espaço de transição entre a cidade e o campo” (AGUIAR, 2006, p. 22). E a zona rural abrangeria as “grandes propriedades agrícolas, responsáveis por abastecer a demanda alimentícia da nova capital” (TREVISAN; FICHER; MATTOS, 2017, p. 8). Calvo (2013) argumenta que essa setorialização expressa a divisão simbólica da cidade que segregou os grupos em categorias e ordenou o território tanto do ponto físico quanto social.

A rigidez na planificação do espaço somada às dificuldades de acesso à terra urbanizada (MACEDO; UMBELINO, 2010; PASSOS, 2016), pelas vias do mercado imobiliário,

implicaram na exclusão das camadas populares (trabalhadores e antigos habitantes da região do Curral del Rey) e, conseqüentemente, no assentamento nas áreas suburbanas e agrícolas que eram desprovidas da infraestrutura e dos serviços previstos para garantir a qualidade de vida urbana (MONTE-MÓR, 1997). João Antonio de Paula, ao resgatar as “Raízes da modernidade em Minas Gerais”, descreve criticamente o processo de construção da capital e qualquer tentativa de interpretação indireta de suas ideias comprometeria a precisão e a riqueza de sua análise. Em suas palavras,

Um exemplo conspícuo disto é a transferência de capital e a construção de Belo Horizonte, que é, de um lado, símbolo do mais atualizado da arquitetura e urbanismo modernistas, e, de outro lado, a reposição do velho padrão excludente, à medida que o plano, a cidade planejada e higiênica, nascida da razão positivista e republicana de seus construtores, interditou o espaço urbano aos pobres, à presença popular. Belo Horizonte, em mais de um aspecto é a síntese da própria trajetória da modernidade mineira. A cidade nascida do avanço científico e tecnológico, das novas técnicas construtivas, das inovações urbanísticas de Haussmann¹⁹, da ruptura política com a velha ordem colonial-imperial. Cidade contemporânea das grandes transformações do auge do modernismo europeu – as vanguardas artísticas, o cinema, a emergência das sociedades de massas, da velocidade e da explosão urbana. Cidade sintonizada com os novos termos da urbanização modernista – amplas avenidas, amplos espaços públicos, parques e jardins, espaços distribuídos funcionalmente. E, no entanto, por detrás desta fachada moderna, [...], a mesma continuidade da exclusão, os pobres interditados, a terra urbana privatizada e concentrada, a velha sonegação de direitos sociais que acompanha, como uma sombra, a luz, por vezes intensa, da modernidade mineira. Retrato fiel e expressivo dos dilemas históricos do país (PAULA, 2000, p. 56-57).

Como resultado, a forma de apropriação do espaço urbano belorizontino seguiu o caminho contrário ao planejado sendo que as áreas periféricas cresceram antes da região central (AGUIAR, 2006; HORTA, 1994; MOL, 2004; MONTE-MÓR, 1997; MOTTA, 2012; PASSOS, 2016). A direção do crescimento periferia-centro desencadeou um extenso e duradouro processo de segregação e de reprodução de desigualdades que se reveste de múltiplas roupagens: social, econômica, espacial, cultural e política. Assim, ante a história dessa cidade que nasceu moderna e, ao mesmo tempo, excludente destaca-se outros pontos importantes do complexo desenvolvimento urbano de Belo Horizonte, pontuando momentos específicos de sua história para descrever a conjuntura que influenciou e moldou o seu tecido urbano.

Após a sua inauguração, Belo Horizonte ainda continuou em construção pois havia áreas projetadas que se encontravam inacabadas (BAGGIO, 2005). A cidade iniciou o século XX com uma população de 13.472 habitantes (IBGE, 2010) e permaneceu, principalmente nas duas décadas subsequentes, ainda como uma referência distante e inacessível para grande parte dos mineiros (BAGGIO, 2005), sendo um período marcado por um crescimento lento, relativo a

¹⁹ Monte-Mór (1997, p. 475) explica que o modelo haussmanniano se refere “às reformas urbanas de Paris conduzidas pelo barão Georges von Haussman durante o reinado de Luís Napoleão (Segundo Império), e que se tornaram modelares para o planejamento urbano da época”.

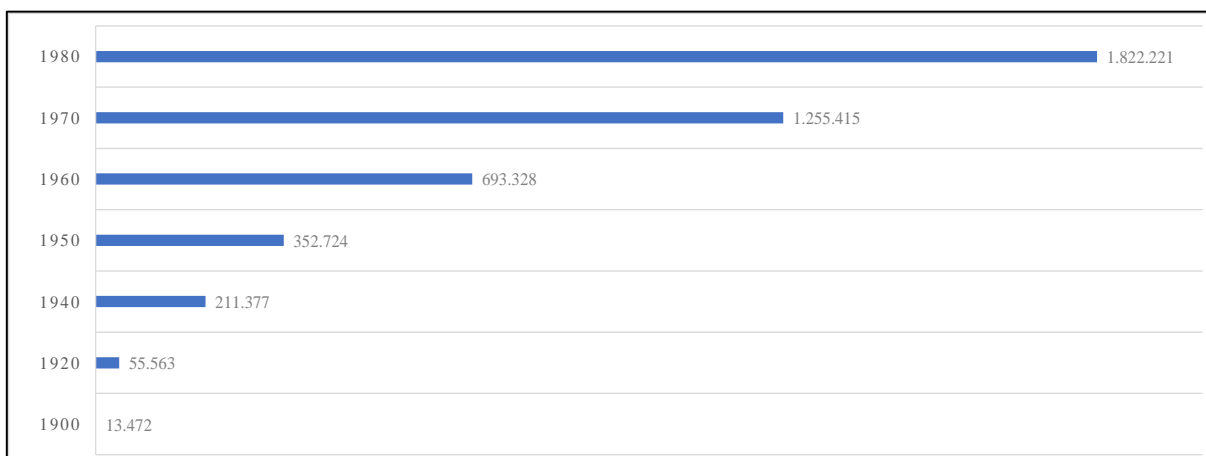
uma economia agrícola e de pequena atividade industrial (MOL, 2004). Entre os anos 1930 e 1950, a “Cidade Jardim” foi se consolidando como um importante centro econômico e político do Brasil e os marcos desse período foram: o início do processo de verticalização na área central e a criação tanto da Cidade Industrial²⁰ quanto do conjunto arquitetônico da Pampulha que direcionaram os eixos de expansão urbana nos sentidos dessas aglomerações (MACEDO; UMBELINO, 2010; MONTE-MÓR, 1997; BELO HORIZONTE, 2011a).

A partir dos anos 1950, o crescimento urbano se intensificou devido ao fluxo migratório advindo das cidades interioranas e assistiu-se à solidificação da “cidade para o capital” (BELO HORIZONTE, s.d.). Belo Horizonte acompanhou o modelo de crescimento que as principais cidades brasileiras vivenciaram no período industrial-desenvolvimentista atinente à ditadura militar (MACEDO; UMBELINO, 2010). Com isso, a cidade experimentou o crescimento econômico acelerado e desordenado, contrapondo-se de um lado, o “salto qualitativo no desempenho de seu papel de capital econômica e cultural de Minas” (MONTE-MÓR, 1997, p. 481) e, de outro, a permanência da produção imobiliária para os mercados de média e alta rendas e, portanto, a carência de políticas habitacionais para a população de baixa renda; o agravamento dos problemas de trânsito e transporte devido à concentração populacional, e a consolidação da ocupação ilegal das áreas urbanas (BELO HORIZONTE, s.d.).

Na década de 1970, a institucionalização da Região Metropolitana de Belo Horizonte²¹, reafirmou o movimento de ocupação do território que ultrapassou os limites do município e, como marca disso, a população da cidade atingiu patamar superior a um milhão de habitantes, conforme dados do IBGE (2010) e representados no Gráfico 3. Mol (2004, p. 46) analisa que houve “um intenso processo de ocupação da cidade entre os anos de 1955 e 1977. Durante este período, ocupou-se praticamente todo o restante da área do município”, e conforme Rocha e Abjaud (2013, p. 67), em referência a Marques (2001, p. 115), destaca-se o surgimento de “loteamentos clandestinos e periféricos, formação de cidades dormitórios para a classe trabalhadora, cortiços e favelas – na maioria, sem ou com quase nenhuma infraestrutura”.

²⁰ Hoje pertencente ao município de Contagem (BELO HORIZONTE, 2011a).

²¹ A Região Metropolitana de Belo Horizonte, conforme informações do Portal Plano Metropolitano RMBH, foi instituída em 1973 pela Lei Complementar nº 14. A atual configuração tem 34 municípios: (em ordem alfabética): Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas, Vespasiano.

Gráfico 3 – Evolução populacional – Belo Horizonte (1900 a 1980)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2010).

Em função do cenário vivenciado na cidade e do seu rápido processo de urbanização, emergiu a necessidade de criação de instrumentos que regulamentassem o uso e a ocupação do solo. E foi, em 1976, com a promulgação da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LOUS (Lei nº 2.662), que o Estado dispôs sobre normas para tanto. “A cidade foi dividida em zonas relacionadas, principalmente, ao uso (residencial, comercial, industrial e institucional), cuja ocupação se dava através de modelos de assentamentos e parcelamento” (MOL, 2004, p. 50). Esta legislação foi revista em 1985 (Lei nº 4.034), “com poucas mudanças significativas em seu conteúdo” (MOL, 2004, p. 53).

Com o início da década de 1990, a população da cidade ultrapassou os 2 milhões de habitantes e o governo de Belo Horizonte, à época, voltou as suas atenções ao seu munícipe, com o slogan “cidade para o cidadão”, momento marcado pela implantação de projetos de requalificação e de valorização do patrimônio natural e construído, além de iniciativas para melhorar a qualidade de vida, a inclusão social e econômica (BELO HORIZONTE, s.d.). Outro movimento importante foi o incentivo à participação popular no processo de gestão da cidade, com a criação do Orçamento Participativo²² (OP), em 1994 (BELO HORIZONTE, 2011a).

Seguindo a sua evolução temporal, destaca-se os dados extraídos dos três últimos censos realizados pelo IBGE (1991, 2000 e 2010). A intenção é a de apresentar o comportamento de indicadores demográficos, sociais e econômicos (Tabela 7) que permitem um retrato ampliado do atual contexto urbano de Belo Horizonte e a sua interface com o estado de Minas Gerais, outras capitais brasileiras e com o próprio país.

²² O OP, enquanto instituição participativa, visa “estimular uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos por meio de decisões compartilhadas sobre a alocação de recursos orçamentários e da responsabilização do governo quanto à implementação efetiva de tais decisões” (SANTOS, 1998, p. 469).

Tabela 7 – Dados censitários: Belo Horizonte, Minas Gerais e Brasil (1991, 2000 e 2010)

Informação	Ano	Belo Horizonte	Minas Gerais	Brasil
População Total	1991	2.019.121	15.743.152	146.825.475
	2000	2.238.514	17.891.494	169.798.885
	2010	2.375.151	19.597.330	190.755.799
Renda per capita	1991	R\$ 797,42	R\$ 373,85	R\$ 447,56
	2000	R\$ 1.101,96	R\$ 548,87	R\$ 592,46
	2010	R\$ 1.497,29	R\$ 749,69	R\$ 793,87
Índice de Gini	1991	0,61	0,61	0,63
	2000	0,61	0,61	0,64
	2010	0,60	0,56	0,60
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	1991	0,602	0,478	0,493
	2000	0,726	0,624	0,612
	2010	0,810	0,731	0,727

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil; IBGE Cidades.

A começar pelo aspecto demográfico, conforme o Censo de 2010, a cidade contava com população de 2.375.151 habitantes, sendo a mais populosa do estado e a sexta do país. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (IMRS), entre 2000 e 2010 e entre 2010 e 2017, a população municipal cresceu a uma taxa anual média de 0,6% e 0,725%, respectivamente. Belo Horizonte não possui áreas rurais e, por isso, o seu grau de urbanização é de 100%.

A extensão territorial belo-horizontina tem área equivalente a 331,401 km² e a densidade populacional, medida em 2010, foi de 7.167,00 hab./km² (IBGE, 2010), situando a cidade na 11^a posição dentre as mais adensadas do país e a terceira dentre as capitais. Belo Horizonte tem uma das menores áreas quando comparada às capitais estaduais, ficando à frente apenas de Fortaleza, Recife, João Pessoa, Aracaju, Natal e Vitória, todas cidades litorâneas.

A atual configuração municipal, regulamentada em 2011 pela Lei nº 10.231, subdivide a cidade em nove regiões administrativas, descritas na Tabela 8 e ilustradas pela Figura 10.

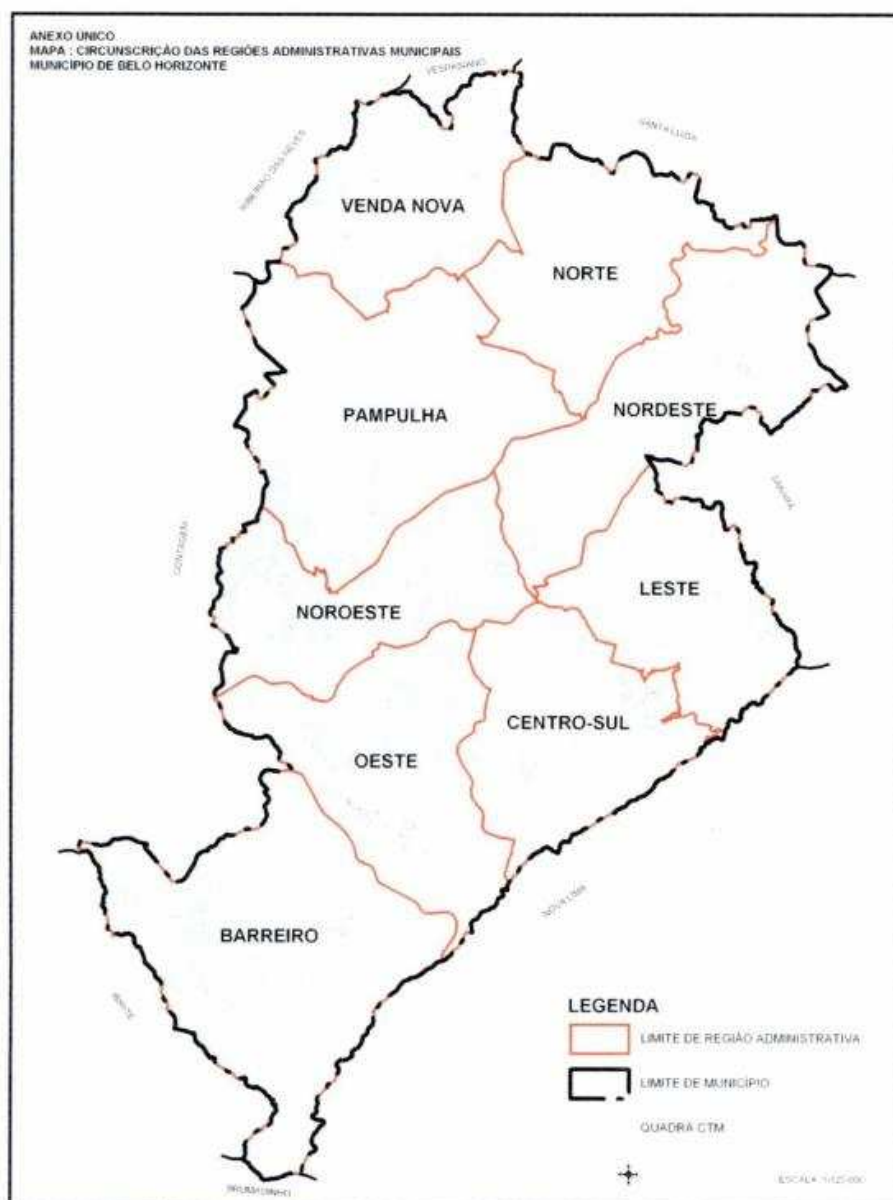
Tabela 8 – Regiões Administrativas de Belo Horizonte: aspectos demográficos (2010)

Região Administrativa	População (habitantes)	Área (Km²)
Barreiro	282.552	53,46
Centro-Sul	275.497	31,73
Leste	238.539	27,90
Nordeste	294.246	40,97
Noroeste	265.064	30,21
Norte	217.737	37,39
Oeste	308.549	35,93
Pampulha	226.229	50,88
Venda Nova	266.738	28,96

Fonte: Planos Diretores Regionais (BELO HORIZONTE, 2013).

Ressalta-se que cada uma dessas regionais possui população superior a 200 mil habitantes, o que corresponde a uma cidade de porte médio do estado. Além disso, juntamente com Belo Horizonte, somente outras 12 cidades de Minas Gerais (1,4% dos municípios) possuíam, em 2010, população superior ao patamar das regiões administrativas.

Figura 10 – Regiões administrativas do Município de Belo Horizonte (2011)



Fonte: Belo Horizonte (2011b).

Costa et al. (2009) informam que a maior parte da vegetação primitiva da cidade já foi destruída devido ao processo de urbanização e complementam que os espaços, de maneira geral, já se encontram praticamente ocupados, conformados, ou destinados aos mais diversos tipos de atividades. O que condiz àquilo já apontado, no início da década de 1990, por Horta (1994, p. 138): “o antigo pseudônimo de cidade jardim dado a Belo Horizonte, de fato, não tem nenhuma correlação com sua realidade atual: Belo Horizonte é uma cidade carente de verde”.

Em termos econômicos, Belo Horizonte se situa no centro econômico do estado, posição ocupada pela mesorregião metropolitana homônima. A economia da cidade é movimentada, principalmente, por atividades de prestação de serviços e pela indústria. No primeiro caso, destaca-se a centralidade do Hipercentro, onde há coexistência de serviços avançados e informais, com baixa geração de renda (BELO HORIZONTE, 2009). E, quanto ao segundo, os setores mais relevantes são os da metalurgia, o têxtil, o de alimentos e bebidas, o de informática e de biotecnologia e o da construção civil (BANCO MUNDIAL, 2015).

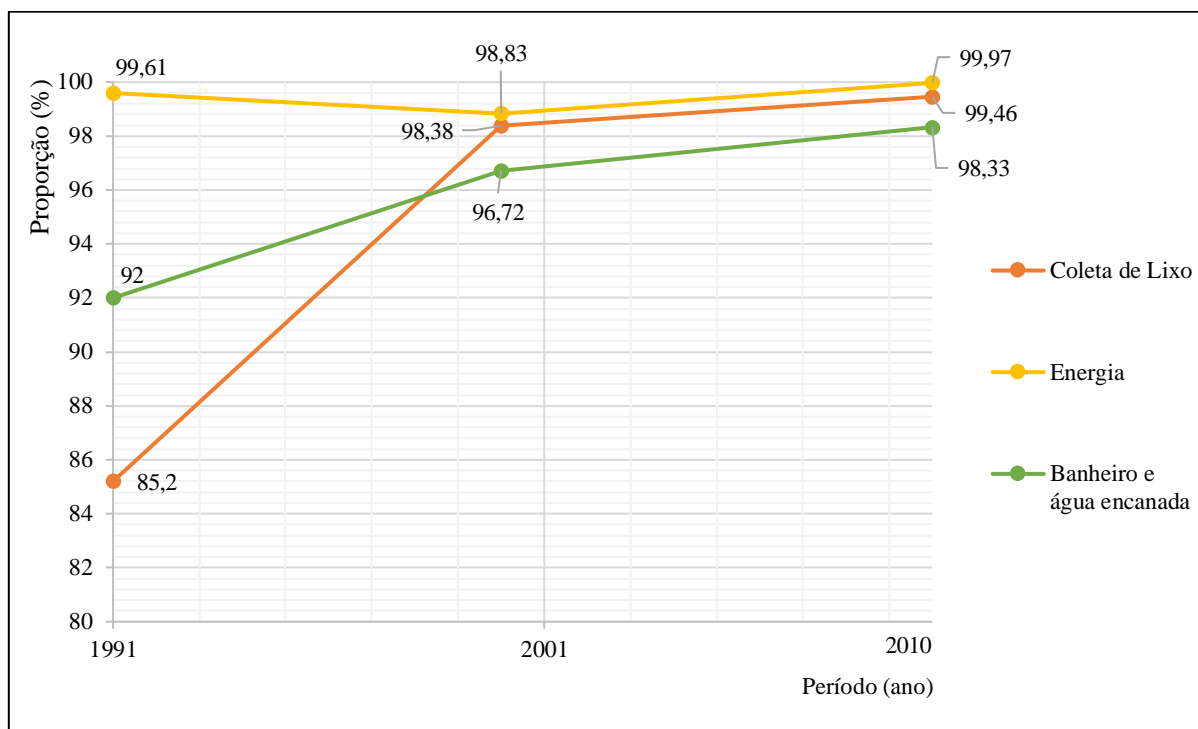
Dados mais recentes sobre o Produto Interno Bruto (a preços correntes e para 2018) apontaram um montante de R\$ 91,9 bilhões, sendo que os valores adicionados pela indústria (14,43%) e pelas atividades de administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social (14,83%) ficaram atrás do de serviços (70,73%). Belo Horizonte detém o quarto maior PIB dentre as cidades do Brasil, atrás somente de São Paulo, Rio de Janeiro e de Brasília. A sua participação no PIB do país foi de 1,31% (IBGE, 2019a).

Considerando a renda das famílias, o seu grau de concentração, medido pelo Índice de Gini, pouco oscilou nas últimas três décadas de 0,61, em 1991, para 0,60 em 2010, o que quer dizer que manteve-se o patamar de diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, embora a renda per capita tenha saltado de R\$ 797,42 para R\$ 1.497,29 (uma variação de 187,77%, sem considerar os efeitos inflacionários).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal foi crescente, saindo de 0,602 (em 1991) para 0,810 (em 2010), mudando o patamar de classificação da cidade do nível “Médio Desenvolvimento Humano” para o de “Muito Alto Desenvolvimento Humano”. Em comparação às capitais brasileiras, o atual IDHM de Belo Horizonte é o quinto mais elevado.

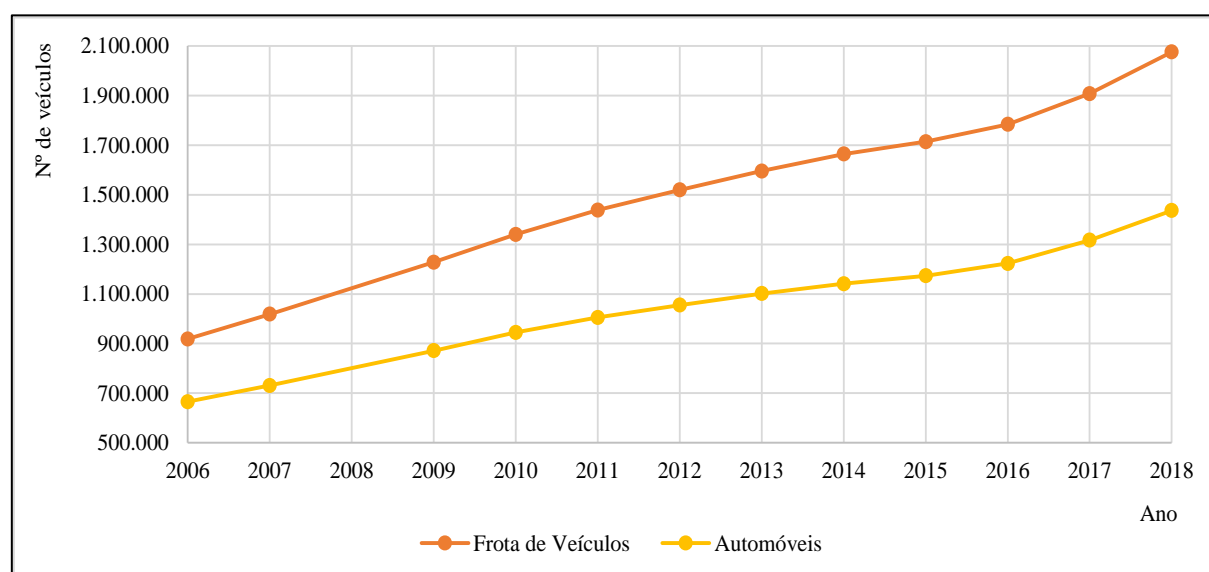
Em relação às características dos domicílios (Gráfico 4), observa-se a evolução da cobertura pelos serviços básicos de água encanada (98,33%), de coleta de lixo (99,46%) e de energia elétrica (99,97%) que, em 2010, estavam próximos à integralização. Ao considerar “a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento” (FJP, 2018, p. 13), em 2010, 10,3% dos domicílios particulares permanentes existentes no município encontravam em situação de deficitária²³, o que equivalia em termos absolutos a aproximadamente 78.500 moradias (FJP, 2013). O Déficit Habitacional absoluto de Belo Horizonte era o 7º maior dentre as capitais e o 21º em termos relativos.

²³ O Déficit Habitacional é calculado a partir da soma de quatro componentes: domicílios precários; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel urbano; e adensamento excessivo em domicílios alugados (FJP, 2018).

Gráfico 4 – Evolução características dos domicílios – Belo Horizonte (1991-2010)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil; IBGE Cidades.

Um dado interessante diz respeito à frota de veículos que, em 2006, situava a cidade na 4ª posição dentre as localidades brasileiras com maior número de veículos. Após o ano de 2017, Belo Horizonte ultrapassou Curitiba e se tornou a 3ª cidade com maior frota de veículos, atrás do Rio de Janeiro e de São Paulo. No Gráfico 5, é possível observar a evolução que mostra, também, a representatividade dos automóveis neste total (em média, 70% do montante).

Gráfico 5 – Frota de veículos – Belo Horizonte (2006 a 2018)

Fonte: IBGE Cidades.

Tendo em vista as implicações do trânsito na poluição atmosférica, segundo o Relatório de Análise da Qualidade do Ar do município, entre 2015 e 2016, “a qualidade do ar na cidade

alterna[ou] predominantemente entre “boa” e “regular” e a classificação “inadequada” ocorre[eu] raramente” (BELO HORIZONTE, 2017, p. 3).

A partir desse breve panorama socioeconômico, demográfico e ambiental, é possível notar que viver em uma cidade como Belo Horizonte apresenta vantagens e desvantagens. Por um lado, estamos diante da terceira maior metrópole do Brasil²⁴, o coração da sua região metropolitana e do estado de Minas Gerais, uma cidade que apresenta um universo de oportunidades. Mas, por outro, há um conjunto de necessidades básicas por atender, de uma população de 2,3 milhões de habitantes, além do intercâmbio permanente com os mais de 6 milhões que vivem em toda RMBH. Tem o seu território comprometido pelo asfalto e pelo concreto, desenhado por moradias amontoadas, dominado pelo automóvel e com pouco espaço para o verde resplandecente.

É evidente que desde o momento em que foi criada, Belo Horizonte não parou de crescer e, conseqüentemente, ao longo desse tempo, o espaço citadino sofreu inúmeras modificações por questões econômicas, políticas e culturais (HORTA, 1994). A segregação socioespacial na cidade, fenômeno bem nítido e expresso em seu plano original, vem se reproduzindo e se ampliando ao longo de sua história. “A planta urbana de Aarão Reis não coincide mais com o atual mapa da metrópole” (HORTA, 1994, p. 185) e a cidade conjuga, em seu mosaico, o traçado projetado por técnicos e por engenheiros com a expansão urbana desconcertada para áreas periféricas e desprovidas de infraestrutura urbana.

Ao analisar a trajetória de urbanização da cidade, Brasil (2004) alude para a forte presença do poder público como garantidor de condições para a acumulação industrial e imobiliária e por possibilitar o crescimento de tecidos informais e periféricos. A autora comenta, ainda, que “alguns instrumentos urbanísticos foram elaborados [...] sem chegar a esboçar, em patamares mínimos, a equalização das condições urbano-ambientais para os diversos grupos sociais” (BRASIL, 2004, p. 44). À época de publicação do seu texto, o recém criado Plano Diretor havia passado por sua primeira revisão, que se iniciou em 1998 e se consolidou em 2000. Todavia, encontrou dificuldades no processo que deveria ter culminado na segunda revisão, entre 2000 e 2002, mas que só veio a se concretizar em 2010. Nesse sentido, abre-se espaço nessa evolução histórica para falar sobre a sua unidade mais específica, a trajetória do Plano Diretor de Belo Horizonte, o instrumento básico da política urbana do município e definidor das normas fundamentais de ordenamento da cidade.

²⁴ Considerando a composição das Regiões Metropolitanas brasileiras de 31 de dezembro de 2018, segundo levantamento do IBGE (2019b), a RMBH é a terceira mais populosa do país (6,0 milhões de habitantes), seguida das RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo, com 12,8 e 21,7 milhões de habitantes respectivamente.

4.1.2 Precedentes da terceira revisão: a trajetória do Plano Diretor de Belo Horizonte nos anos 1980, 1990 e 2000

A seção descreve, em linhas gerais, a história do Plano Diretor de Belo Horizonte, a começar pela década de 1980. Além disso, comenta-se sobre as duas revisões que antecederam o último processo político-administrativo, iniciado na segunda década dos anos 2000, e que reformulou toda a sua estrutura. Embora o foco não tenha sido o aprofundamento desse passado, considerou-se pertinente demarcar alguns momentos específicos para compreender elementos importantes que, ao serem instituídos, evoluíram e perduraram até o momento particular ao qual a pesquisa se ateu a explorar. Em outras palavras, essa retrospectiva enfatiza a forma como o planejamento urbano se desenvolveu na cidade, tendo atenção especial ao seu viés participativo, isto é, o envolvimento da sociedade nas discussões. Isso é essencial para compreender as capacidades dos atores políticos, uma vez que se parte do entendimento de que tais capacidades estão no Estado e na sua relação com os indivíduos e grupos sociais.

Assim, ao revisar um conjunto de pesquisas sobre o Plano Diretor da capital mineira, identificou-se que uma série de propostas de planos precederam àquela que cumpriu os principais ritos político-administrativos e foi apreciada, promulgada e sancionada sob a forma de lei no ano de 1996. Posteriormente, duas revisões foram concretizadas: uma em 2000 e outra em 2010. Entre esse período, houve uma tentativa de revisão, em 2002, mas que não foi aprovada na Câmara Legislativa Municipal. Esta cronologia, ilustrada em uma linha do tempo (Figura 11), foi resgatada a partir dos trabalhos de Boschi (1999), Brasil (2004), Corrêa da Costa (2011), Mol (2004) e Torre (2003), fontes onde pode-se encontrar maior riqueza de detalhes sobre as raízes do Plano Diretor Belorizontino. Quando possível, foram incorporadas informações de documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em que pese o fato de boa parte deles, por serem mais antigos, não terem sido encontrados disponíveis em meio digital.

Figura 11 – Linha do tempo do Plano Diretor de Belo Horizonte (1980-2010)

Fonte: elaboração própria a partir de arquivos oficiais (BELO HORIZONTE, 1999; 2003; 2015) e dos trabalhos de Boschi (1999), Brasil (2004), Corrêa da Costa (2011), Mol (2004) e Torre (2003).

Corrêa da Costa (2011, p. 84) esclarece que o “primeiro ensaio de elaboração de um Plano Diretor para o Município de Belo Horizonte” se deu com o Plano de Ação de 1984, na administração de Hélio Garcia (PMDB – 1983-1984) que veio como decorrência da Reforma Administrativa de 1983. O Plano de Ação buscava a revitalização do planejamento na cidade e designou para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, recém-criada à época, a incumbência de confeccionar o plano diretor (Ibid., 2011), o instrumento para o planejamento urbano do município. Em 1985, Sérgio Ferrara (PMDB – 1986-1988) foi eleito prefeito e deu continuidade aos trabalhos iniciados na gestão anterior (TORRE, 2003). Nesse sentido, a proposta de plano diretor, que representava o “Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI” (CORRÊA DA COSTA, 2011, p. 86) foi construída sem a abertura de espaços para a participação da sociedade, e o fórum escolhido para o debate público foi a Câmara Municipal quando a proposta, já finalizada, foi encaminhada sob a forma de um projeto de lei (TORRE, 2003). A respeito disso, Torre (2003) resgata que a propositura chegou à CMBH ao final daquele mandato e, no momento, já se encontrava em curso a campanha eleitoral de 1988, não havendo condições para a apreciação parlamentar do projeto. Uma vez que o candidato do atual prefeito foi derrotado, o novo governo, agora sob o comando de Pimenta da Veiga, retirou o projeto da pauta legislativa e se comprometeu a elaborar outra proposta (TORRE, 2003).

Assim, na esteira das proposições anteriores e tendo os estudos percussores como referência, o processo de elaboração de uma nova proposta de plano diretor teve início em 1989, já no primeiro ano de mandato da gestão municipal de Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo²⁵ (ambos do PSDB) (TORRE, 2003). O quadro político-institucional da época era marcado, em nível nacional, pela recém promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe no Capítulo II, sobre a Política Urbana, o plano diretor como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988, n. p.), tornando-o obrigatório para os municípios com população superior a 20 mil habitantes. A Constituição demarcava, ainda, um importante conceito nesta discussão, a função social da propriedade urbana. E, em nível local, inspirada na Carta Federal, foi publicada a Lei Orgânica do Município (LOMBH), em 21 de março de 1990, e no Capítulo XI, dedicado à Política Urbana, estava o reconhecimento de que

Art. 184 - O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de sua população e o cumprimento da função social da propriedade, objetivos da política urbana executada pelo Poder Público, serão assegurados mediante:
I - formulação e execução do planejamento urbano;
[...]

²⁵ Pimenta da Veiga foi eleito Prefeito de Belo Horizonte em 1988, mas renunciou ao cargo, em 1990, para disputar o governo do estado de Minas Gerais (VEIGA, s.d.). Quem assumiu o posto foi o vice-prefeito Eduardo Azeredo, tendo permanecido até o final do mandato em 1992.

IV - participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas que lhe forem pertinentes.

Art. 185 - São instrumentos do planejamento urbano, entre outros previstos em legislação federal e estadual:

I - **Plano Diretor;**

[...] (BELO HORIZONTE, 1990 – grifos próprios).

A proposta que iniciava os anos 1990, foi nomeada como BH-2010 e Torre (2003) destaca que houve o envolvimento de específicos setores da sociedade no transcurso de sua elaboração. O autor recorda que foi instituído o “Conselho Consultivo do Plano Diretor” e para a sua composição foram convidados representantes de entidades da época, tais como da Federação das Associações dos Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH), do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), da Escola de Arquitetura da UFMG e da Câmara dos Diretores Lojistas (CDL), por exemplo. Com isso, em 1991, o Projeto de Lei do BH-2010 foi encaminhado à Câmara Municipal e, “após acirrados debates no bojo do processo parlamentar” a administração municipal “se viu frente a um impasse de difícil resolução sobre as formas de intervenção do poder público no processo de produção e ocupação do espaço urbano” culminando no abandono da referida ideia (TORRE, 2003, p. 14).

A leitura do processo político da época, realizada por Azevedo e Mares Guia (1996) e citada por Torre (2003), revela que um dos principais motivos para a queda da proposição foi a inclusão do solo criado²⁶, o “calcanhar de Aquiles do Plano Diretor”. Os autores comentam sobre a resistência dos setores sociais ligados ao mercado imobiliário e à construção civil perante a este instrumento, considerado como uma tributação adicional. Todavia, apesar da derrocada da proposta, Torre (2003) ressalta o mérito ao se buscar envolver outros setores da sociedade civil organizada, para além daqueles tradicionalmente ligados à temática (setores empresariais e entidades de classe), o que possibilitou manter acesa as discussões sobre a questão. Corrêa da Costa (2011) retorna um pouco mais e trata com maior profundidade os efeitos gerados por esses processos políticos que não lograram êxito.

Os documentos produzidos em 1984 e 1990 não foram oficializados como planos diretores de Belo Horizonte. Foram iniciativas das administrações no sentido de formular propostas de planejamento que não se efetivaram em lei. Representam, pelos estudos desenvolvidos e organização técnica de equipes profissionais, tentativas de formalização do planejamento urbano [...]. A importância das propostas está no legado de um saber técnico e pela demonstração de como em Belo Horizonte existe uma prática histórica de planejamento da cidade (CORRÊA DA COSTA, 2011, p. 91).

²⁶ O conceito de Solo Criado iniciou o seu desenvolvimento no Brasil a partir da década de 1970, “quando começaram a circular nos meios acadêmico e técnico propostas sobre como restabelecer o equilíbrio entre os benefícios e ônus da urbanização” (MALERONKA; FURTADO, 2013, p. 7). A concepção elaborada naquele período dizia respeito à compensação pela construção que excedesse a um limite comum preestabelecido, o que veio se tornar a base para a outorga onerosa do direito de construir (ODC) enquanto instrumento de política urbana (MALERONKA; FURTADO, 2013).

A eleição de Patrus Ananias (PT), em 1992, deu início à gestão da Frente BH-Popular (1993-1996), cuja meta era “realizar uma gestão aberta à participação dos diversos setores da sociedade no processo de definição e adoção de diretrizes que orientam a ação do poder público na cidade” (BOSCHI, 1999, n. p.). No decorrer dessa administração, durante o processo interno de estruturação da proposta, foram realizados estudos sobre o território local que culminaram nos documentos “Plano Diretor de Belo Horizonte - Lei de Uso e Ocupação do Solo: Estudos Básicos” e nas minutas dos projetos de lei que traziam a proposta do Plano e das diretrizes para a reformulação da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) (BRASIL, 2004; TORRE, 2003).

Após esta fase intragovernamental, estabeleceu-se um espaço para levar as discussões à sociedade tendo sido criado o “Fórum da Cidade²⁷” (BOSCHI, 1999; MOL, 2004; TORRE, 2003). Em informações trazidas em sua página oficial, a Prefeitura de Belo Horizonte (2019) destaca que houve a discussão da proposta “em diversas instâncias em todo o município” tais como “assembleias populares regionais, reuniões com moradores, por agrupamento de bairros, seminários em várias entidades representativas de segmentos da sociedade civil”. Ainda nesta etapa do processo foi criada a “Comissão Consultiva do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo”, composta “por representantes de entidades populares, empresariais, técnicas e religiosas, além dos poderes Executivo e Legislativo” e que trouxe “valiosas contribuições que resultaram em importantes alterações na proposta inicial do Executivo” (BELO HORIZONTE, 2019b). Finalmente, em agosto de 1996, após intensos debates na Câmara Municipal, foram instituídas as Leis²⁸ de nº 7.165 e 7.166 que tratavam, respectivamente, do Plano Diretor e da LPOUS (BELO HORIZONTE, 2019b; BRASIL, 2004; CORRÊA DA COSTA, 2011; MOL, 2004; TORRE, 2003).

Brasil (2004, p. 44) observa que ambos os dispositivos legais trouxeram avanços importantes não somente no que se referia “à incorporação de novas premissas e instrumentos urbanísticos”, mas também “a disposição no texto legal de instâncias de gestão democrática de política urbana”, consideradas inovadoras para a época pois assinalavam “a possibilidade de ultrapassar a lógica estritamente técnico-racional de elaboração e de gestão de seus instrumentos”. Em outras palavras, a autora enfatiza a institucionalização do Conselho

²⁷ Torre (2003, p. 89) salienta que, apesar de contar com a participação de diferentes setores da sociedade, o Fórum da Cidade representou uma “instância de caráter administrativo para processar uma consulta à população, não tendo, portanto, competência deliberativa sobre as matérias ali tratadas, as quais deveriam ser, de acordo com os preceitos constitucionais vigentes, necessariamente objetos de apreciação parlamentar”.

²⁸ Importante destacar que ambas as leis não se encontram mais em vigência, pois foram revogadas e substituídas pelo atual Plano Diretor (Lei Municipal nº 11.181/19). Todavia, como a pesquisa tratou do processo anterior à promulgação da nova lei, foram consideradas as diretrizes definidas em 1996 como balizadoras da discussão.

Municipal de Política Urbana (COMPUR) e da Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU), o que tem relação direta com um dos princípios fundamentais do Plano, isto é, “promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado” (BELO HORIZONTE, 1996, n. p.).

Este sistema, melhor apresentado no Título VI, “Da Gestão Urbana”, constante na Lei nº 7.165/1996, determinou que o processo de gestão urbana²⁹ fosse “desenvolvido pelo Executivo e pela Câmara Municipal, com a colaboração dos munícipes” tendo sido criado para tanto o Conselho Municipal de Política Urbana (BELO HORIZONTE, 1996, n. p.). O COMPUR, órgão consultivo e deliberativo, instância de acompanhamento da política urbana do município, deveria ser constituído por 16 membros efetivos além de seus suplentes, sendo: oito representantes do Executivo, dois da Câmara Municipal e dois de cada um dos segmentos vinculados à questão urbana da sociedade civil organizada nos setores técnico (universidades, entidades de profissionais liberais e organizações não governamentais), popular (organizações de moradores, entidades religiosas e entidades de movimentos sociais) e empresarial (entidades patronais da indústria, do comércio e dos serviços). Dentre as atribuições do Conselho, ficou definido que ao COMPUR competiria “realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana” (BELO HORIZONTE, 1996, n. p.). A CMPU, por sua vez, ficaria responsável por “avaliar a condução e os impactos da implementação das normas contidas” no Plano Diretor e na de LPUOS e, com isso, “sugerir alteração, a ser aprovada por lei, das diretrizes estabelecidas” em ambos os dispositivos. Para os debates e deliberações na Conferência era recomendada a ampla convocação de representantes do Executivo, de órgãos técnicos, da CMBH e de entidades culturais, comunitárias, religiosas, empresariais e sociais, tornando-a, portanto, um compromisso da gestão pública municipal que deveria ser realizada no primeiro ano de gestão do Executivo da ocasião (BELO HORIZONTE, 1996, n. p.).

Assim, no período entre 1996 e 2010, cinco Conferências Municipais de Política Urbana foram realizadas em Belo Horizonte, sendo que apenas três delas promoveram modificações de fato no Plano Diretor (a I, a III e a IV). As três primeiras CMPUs são abordadas nesta subseção justamente porque precedem àquela que culminou na proposta da terceira revisão do Plano Diretor e, por isso, a IV e a V CMPUs serão analisadas no decorrer da descrição e análise do caso.

²⁹ Novamente, é importante destacar que esta configuração de gestão urbana da cidade perdurou até a última revisão do Plano Diretor (iniciada em 2014 e findada em 2019). A lei do Novo Plano (11.181/19), que entrou em vigor em 2020, imprimiu modificações tanto no COMPUR quanto no período de realização da CMPU.

A I C MPU ocorreu entre 1998 e 1999, na primeira gestão do prefeito Célio de Castro (PSB – 1999-2000) que, no discurso de abertura da plenária final, em 25 de fevereiro de 1999, proferiu palavras que entoaram o “sentido da Conferência Municipal de Política Urbana”, valendo-se o destaque para alguns trechos.

Este é um **momento fundamental para a cidade**. [...] Aqui, os senhores delegados [...] representam interesses que se inter cruzam no espaço da cidade e muitas vezes veem mascarados pelas palavras, frases, proposições. A Conferência não deve ter medo de dizer quais são os **interesses em jogo**. Aqui estamos para, primeiro, identificá-los claramente para sabermos como trabalhar, na sua realidade concreta, o espaço da cidade, esse sim, este lugar de conflitos que precisam ser administrados racionalmente. Evidentemente, não cabe ao prefeito [...] questionar qualquer dos interesses aqui representados [...]. Respeito todas as proposições aqui manifestadas, mas o **poder público** tem que representar e defender o **interesse coletivo**. Ele **tem que ser capaz** de harmonizar os conflitos aqui recolhidos, tentar resolvê-los e diminuir aqueles que não forem passíveis de ser harmonizados (BELO HORIZONTE, 1999, p. 3 – grifos próprios).

A fala do prefeito legitima a importância da Conferência como um espaço no qual os diferentes interesses e prioridades sobre a cidade devem ser expostos e que o dever do poder público é prosseguir o interesse da coletividade. O político fala, inclusive, de capacidade para que o poder público possa ter condições de harmonizar os conflitos, na tentativa de resolvê-los e/ou dirimi-los.

A gestão pública municipal optou, para a condução da I C MPU, por uma “atuação mais contida na construção das propostas de alterações” uma vez que “a cidade não havia ainda absorvido o impacto das proposições contidas” nas legislações do ano de 1996 (BELO HORIZONTE, 1999, p. 18). As escolhas consistiram, portanto, em sugerir ajustes para minimizar os problemas já observados e para aprimorar o seu entendimento. Brasil (2004) reforça que a realização desta conferência foi importante para construir o espaço de democracia participativa no planejamento urbano da cidade. Nesta perspectiva, os trabalhos foram realizados entre outubro de 1998 e fevereiro de 1999, tendo os seus resultados sido aprovados na CMBH sob a forma da Lei nº 8137 de 2000 (BELO HORIZONTE, 2003; 2015).

Para a II C MPU, realizada entre outubro de 2001 e agosto de 2002, na administração de Célio de Castro/Fernando Pimentel³⁰, a principal novidade foi a promulgação do Estatuto da Cidade (2001) que impunha a necessidade da legislação municipal de se readequar àquela nova realidade. Além disso, foi o momento para incorporar a gestão participativa de modo mais efetivo ao processo de planejamento da cidade. Com essa orientação, o objetivo geral da II Conferência foi

³⁰ Célio de Castro foi reeleito prefeito de Belo Horizonte em 2000, mas renunciou por motivos de saúde tendo assumido o seu vice, Fernando Pimentel (CASTRO, s.d.).

construir coletivamente um diagnóstico da CIDADE QUE SOMOS, considerando o quadro atual da realidade de Belo Horizonte e suas tendências e, baseado nesse amplo conhecimento, elaborar uma proposta da CIDADE QUE QUEREMOS, definindo os encaminhamentos necessários para efetivá-la, tais como alterações na legislação, execução de grandes intervenções urbanas estruturantes e mudanças da ação governamental na área urbana (BELO HORIZONTE, 2003, p. 17).

A participação, conforme destaca Brasil (2004, p. 47), foi expressiva e ao compilar os anais desta Conferência é possível identificar que as principais propostas elaboradas e aprovadas envolveram “mudanças nos parâmetros urbanísticos e alterações no zoneamento; aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade; e ampliação do emprego de instrumentos redistributivos e voltados para a inclusão socioespacial” que se tornaram a base do projeto de lei (PL) submetido à apreciação da CMBH. Contudo, o PL não foi aprovado pela Câmara Municipal (BELO HORIZONTE, 2015).

Mas, por que o projeto não foi aprovado? Os fatores que explicam a não aprovação do PL e, conseqüentemente, das determinações originárias da II CMPU, são pontuados por Corrêa da Costa (2011). A autora descreve, primeiramente, a sequência de eventos que se desencadearam, o que abrangeu os dois mandatos de Fernando Pimentel (PT) como prefeito municipal (2001-2008). A II Conferência teve o seu encerramento em agosto de 2002. Os resultados seguiram para avaliação e votação no COMPUR e isso se prolongou até meados de 2003. Depois de concluídas as atividades no COMPUR, a matéria foi enviada ao Executivo para a redação final do projeto de lei, que foi encaminhado à Câmara Municipal somente no mês de agosto de 2005. O PL chegou a ser aprovado em 1º turno, em dezembro de 2006, mas foi arquivado logo depois.

E quais foram as razões? Dentre as diversas explicações, Corrêa da Costa (2011) indica que a “revisão aprovada na II Conferência trazia modificações à legislação urbana que geraram resistência” por parte dos representantes do setor empresarial que, ainda no momento da CMPU se retiraram na etapa final por discordarem com a votação de temas que afetariam o desempenho do mercado imobiliário³¹. Essa atitude do setor, vista como uma estratégia de barganha política fora do ambiente da Conferência, “gerou dificuldades na costura de pactos, as conseqüências práticas se efetivaram na morosidade demonstrada pelo Executivo no encaminhamento e na defesa política do Projeto de Lei na Câmara Municipal” (CORRÊA DA COSTA, 2011, p. 238). Em função disso, o saldo desse extenso processo proporcionou um vazio não só da realização das conferências como também no próprio desempenho do COMPUR que, associado a outros

³¹ Nas entrevistas realizadas por Corrêa da Costa (2011, p. 234), os representantes do setor empresarial acrescentaram que “havia um controle do debate e da votação dos temas pelo Poder Executivo, favorecido pela aceitação do setor popular numericamente forte, o que impedia a argumentação dos delegados do setor empresarial”.

fatores de ordem organizacional e interna, teve um arrefecimento dos ânimos de atuação do Conselho (CORRÊA DA COSTA, 2011).

Após um hiato de quase sete anos, a Conferência Municipal de Política Urbana retornou em 2009, com a sua terceira edição ocorrida entre abril a setembro daquele ano. O governo da ocasião era chefiado por Márcio Lacerda (PSB – 2009-2016). À III CMPU ficou a incumbência de rediscutir as propostas produzidas na Conferência anterior e avaliar a implementação do Plano Diretor e da LPOUS, tendo o Estatuto da Cidade como a sua referência principal (BELO HORIZONTE, 2015). Essa Conferência, em especial, marcou a reativação do fórum de discussão coletiva. Após a execução de todos os processos político-administrativos decorrentes da CMPU, os resultados foram favoravelmente apreciados pela Câmara Municipal e materializaram-se sob a forma da Lei nº 9.959 de 20 de julho de 2010. Dentre os aspectos inovadores, destaca-se a inserção dos instrumentos de política urbana no Plano Diretor seguido por alterações pontuais de regras de uso e de ocupação do solo (BELO HORIZONTE, 2015).

Seguindo o rumo dessa narrativa, a IV CMPU veio a se realizar em 2014, sendo que o espaço dedicado ao exame de suas nuances e especificidades encontra-se nas seções mais adiante. Portanto, por fim, cabe sintetizar que esse recorte histórico de aproximadamente 30 anos obviamente deixou passar muitas características desse processo político-administrativo. Mas, em linhas gerais, cumpre a sua função ao delimitar as raízes do Plano Diretor e das instâncias participativas para a gestão urbana democrática, assim como as formas pelas quais os setores da sociedade são envolvidos nas arenas de debates sobre a cidade. Nessa lógica, compondo o contexto local para a política urbana, conjuntamente aos Poderes Executivo e Legislativo, há o marco da institucionalização do Conselho e da Conferência Municipal de Política Urbana. Apesar dos avanços e retrocessos, observados ao longo de suas trajetórias, é fundamental comentar que o COMPUR “representa um poderoso instrumento de cogestão pública” ao se revelar como “um campo de forças políticas em que interesses diferenciados de setores e atores sociais, orientações técnico-administrativas e as articulações entre os poderes constitutivos do Estado se manifestam e interferem na dinâmica da cidade” (CORRÊA DA COSTA, 2011 p. 52-53). E que a Conferência Municipal de Política Urbana amplia não só essa participação, mas também as discussões sobre a cidade e, com isso, possibilita a “articulação intersetorial no contexto de fragmentação e complexidade da administração municipal” (BRASIL, 2004, p. 47).

Ademais, resgatar esses elementos do passado foi importante para justamente retomar o que Corrêa da Costa (2011, p. 91) mencionou à época de seu estudo, isto é, que as experiências anteriores ao Plano Diretor de 1996 deixaram um “legado de um saber técnico e pela

demonstração de como em Belo Horizonte existe uma prática histórica de planejamento da cidade”. E aqui, no contexto desta pesquisa, vai-se um pouco mais além, pois é possível perceber que também fica um legado político, devido ao amadurecimento dos dispositivos legais e das instâncias que permitem o envolvimento da sociedade nas discussões. E isso ficou ainda mais evidente – já adiantando um pouco dos resultados – nas entrevistas realizadas por nesta pesquisa, porque vários dos sujeitos entrevistados vivenciaram esses processos das décadas de 1980, 1990 e 2000. E continuaram vivenciando-os após 2010. Essas pessoas são a constatação desse acúmulo, do legado técnico e político. E mais, mesmo aquelas que não viveram nessa época, muito em função de sua inserção na vida profissional a posteriori, têm essa história marcada na memória e entendem-na como fundamental para a leitura da realidade atual. Essa história formou pessoas, consolidou instituições, possibilitou a criação de movimentos sociais e o fortalecimento daqueles que já existiam. Uma história que não parece ser tão diferente da que será contada nas próximas seções. A novidade está na leitura dos processos atuais sob uma outra ótica, a das capacidades dos atores políticos nos processos relacionados ao desenvolvimento de políticas públicas e esse acúmulo de saberes técnicos e políticos são evidências claras da construção das capacidades ao longo do tempo (CRAFT; HOWLETT, 2013; KARO, KATTEL, 2014; PETERS 2015; SCARTASCINI; TOMMASI, 2014). Para conhecer essa nova história, antes é necessário compreender o percurso metodológico que permitiu contá-la.

4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DO CASO

A opção metodológica para a análise da terceira revisão do Plano Diretor belorizontino foi pelo emprego do estudo de caso que, conforme as concepções de Yin (2015, p. 17) é uma investigação empírica que pesquisa “um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto” não são claramente evidentes. O método é uma “maneira de investigar um tópico empírico seguindo um conjunto de procedimentos desejados” (YIN, 2015, p. 24).

Com base nessas orientações, o estudo de caso foi desenvolvido e operacionalizado considerando-se as seguintes fases: plano, desenho, preparação, coleta e análise, “um processo linear, mas interativo” (YIN, 2015, p. 1). A seguir, as etapas são detalhadas e explicadas.

4.2.1 O Plano e o Desenho do Estudo de Caso

Na etapa “plano” busca-se reconhecer a situação empírica para a qual a realização de um estudo de caso se mostra relevante. O pesquisador, neste momento, deve-se perguntar: quando utilizar este em detrimento de outros métodos de pesquisa? A resposta para o questionamento, explica Yin (2015), perpassa por três elementos: a problemática da investigação, a extensão de controle dos eventos e o aspecto da contemporaneidade.

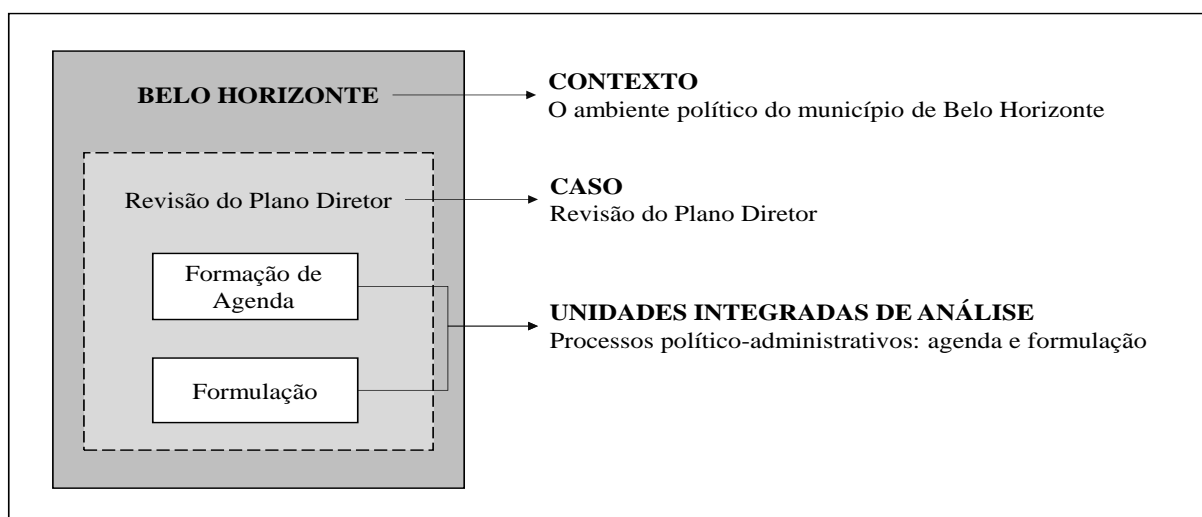
Ao considerar tais motivos, o uso do método nesta pesquisa se justifica em função da pergunta motivadora intentar conhecer “como” um específico processo político-administrativo foi influenciado pelas capacidades dos atores políticos locais. Esse processo, a terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, além de apresentar o aspecto da contemporaneidade – foi iniciado em 2011, a lei aprovada em agosto de 2019 e entrou em vigor em fevereiro de 2020 – é fruto de um extensos debates no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, assim como em canais de interação e de diálogo com a sociedade. Debates esses que ocorreram nas arenas políticas da cidade e tendo a cidade como foco central da discussão.

Assim, “o ambiente citadino torna-se, pois, a um só tempo, gerado e gerador de novas formas de relações sociais” (PASSOS, 2016, p. 333). Portanto, o fenômeno e o seu contexto estão completamente imbricados numa teia de relações, negociações, atos e processos, não existindo controle, por parte do pesquisador, sob os eventos comportamentais. A fluidez entre o fenômeno e o contexto é explicada pela complexidade das ações, pelo tempo e pelo volume de recursos investidos, e pela mobilização de atores e suas pautas que se encontram dispersas pelo amplo e fragmentado território municipal. Lançar mão do estudo de caso, nesse sentido, permitiu explorar a fundo uma rica experiência de gestão pública democrática e participativa que, sem sombra de dúvidas, entrou para os anais das experiências participativas desta cidade.

Após a escolha de fazer uma pesquisa de estudo de caso, prosseguiu-se para o seu “desenho” que consistiu na delimitação do projeto, quer dizer, a indicação se a pesquisa abrangeria um caso único ou múltiplo, holístico ou integrado (YIN, 2015). Para tanto, foi necessário definir o “caso” e as suas “unidades de análise”.

Conforme descrito anteriormente, o caso escolhido para investigação foi a terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte. As principais unidades de análise referiram-se aos processos político-administrativos, aqui definidos como agenda e formulação. Tais unidades principais se desdobraram em unidades intermediárias, uma vez que para compreensão daqueles processos considerou-se conhecer os atores e as instituições. Por conta disso, foi delineado um caso único e integrado, conforme ilustrado pela Figura 12.

Figura 12 – O projeto do estudo de caso



Fonte: elaboração própria com base em Yin (2015, p. 53).

A realização do estudo de caso único foi considerada apropriada sob várias circunstâncias. Neste momento, é importante lembrar que a seleção do caso deve estar relacionada à teoria e/ou as proposições teóricas de interesse (YIN, 2015). A principal proposição teórica do estudo, derivada da sua problemática, estabelece a relação entre os processos político-administrativos e as capacidades. À vista disso, o quadro teórico utilizado como referência para esta pesquisa (policy capacity), argumenta que é fundamental expandir o conhecimento das capacidades para além dos domínios do Estado (DUNLOP, 2015; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; PETERS, 2015; DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). E foi, justamente nesse aspecto, que se inseriu a justificativa para a escolha do caso da terceira revisão do Plano Diretor em Belo Horizonte.

Por que o plano diretor? Os processos de elaboração ou de revisão dos planos diretores, no Brasil, por determinação legal (Estatuto da Cidade), devem ser participativos, o que inclui a sociedade nas discussões. Logo, inclusão e discussão são duas palavras muito importantes e

que fundamentam essa escolha. A possibilidade de incluir uma pluralidade de atores políticos oferece subsídios para entender, a partir da mobilização de habilidades e recursos dos diferentes atores políticos, como o emprego das capacidades, em conjunto, afeta o resultado da ação pública. E dada a possibilidade de diálogo, bem como da criação/manutenção de espaços e canais propícios para isso, tem-se a oportunidade do compartilhamento das ideias durante os processos político-administrativos.

E por que em Belo Horizonte? A capital mineira tem uma cultura participativa ao longo da sua história política, e as suas experiências relacionadas à gestão urbana despertaram o interesse tanto de pesquisadores nacionais e quanto internacionais (ABREU; MELO; SILVEIRA, 2018; AVRITZER, 2008; 2010; BANCO MUNDIAL, 2015; BRASIL, 2004; BOSCHI, 1999; CORRÊA DA COSTA, 2011; DOS ANJOS; VIEIRA; ABRANTES, 2017; NYLEN, 2002; SOUZA, 2001; WAMPLER, 2012) o que projeta a cidade para um importante cenário de debates. Nesta direção, a existência, o funcionamento e a perenidade das instâncias de participação observadas no município foram entendidas como fundamentais para explorar as interações entre os atores. Além disso, em se tratando da revisão de seu Plano Diretor, a legislação local estabelece que a participação popular seja deliberativa, o que permite à sociedade ali envolvida a determinação de ações que podem influenciar os rumos dos processos. Cabe destacar, ainda, fatores como: a acessibilidade; a oportunidade de estudar e produzir conhecimento sobre o próprio estado de residência do pesquisador (resgate da mineiridade); e a disponibilidade de financiamento junto a órgãos de fomento³².

Logo, ao mesmo tempo que o estudo de planos diretores possa vir ser considerado um caso comum, nos moldes aqui traçados e por conta das especificidades do município de Belo Horizonte, ele se torna peculiar e, também, revelador, devido às pressuposições teóricas adotadas nesta pesquisa.

4.2.2 A busca de evidências para o caso: a preparação e a coleta de dados

Yin (2015) recomenda que, antes da coleta de dados em si, o pesquisador realize a etapa de preparação. Isso significa dizer que se deve executar determinadas ações que antecedem a busca pelas evidências. Para fins deste trabalho, a preparação e a coleta são apresentadas

³² Embora não tenha sido direcionado diretamente para a execução desta tese, no âmbito do grupo de pesquisas do qual o pesquisador faz parte, houve financiamento, junto à FAPEMIG (Edital Universal nº 01/2016), para realização do projeto “Agendas e Formulação de Políticas Urbanas: Análise das Capacidades Institucionais-Administrativas em Municípios de Minas Gerais”. Nesta oportunidade foi possível investigar cidades da RMBH, inclusive Belo Horizonte. Especificamente para a realização da pesquisa desta tese, houve aprovação de um projeto junto ao CNPq (Chamada Universal nº 28/2018), cujo título era “Construção de Políticas Públicas Urbanas em Nível Local: Análise das Capacidades Governamentais em Contextos Internacionais”, mas devido ao cenário político, econômico e sanitário vivenciado nos anos de 2019 e 2020, não foi possível executá-lo como previsto.

conjuntamente, ou seja, para a descrição de cada processo de coleta será retratada, também, como ocorreu a sua preparação. A realização do estudo de caso contou com o emprego de três fontes de evidências: a documental, as entrevistas e a observação direta (sendo estas duas últimas durante a pesquisa de campo). Por conta das especificidades de cada fonte de dados, as estratégias e as formas de condução são apresentadas nas subseções a seguir.

A pesquisa documental

Os documentos são vistos como mecanismos de comunicação e que contêm mensagens significativas (PRIOR, 2008). Por isso, a finalidade da pesquisa documental foi a de promover um primeiro contato com o caso e com o seu contexto para, assim, proporcionar condições para a realização do estudo de campo. Essas condições diziam respeito a conhecer, dentro das principais etapas do processo de revisão do Plano Diretor (agenda e formulação), os eventos relacionados, os atores envolvidos e as suas responsabilidades e a divulgação de informações de forma geral.

Compuseram o conjunto documental desta pesquisa documentos dos Poderes Executivo e Legislativo de Belo Horizonte. O conteúdo foi acessado em meio eletrônico, nas páginas oficiais da Prefeitura (PBH) e da Câmara de Vereadores do município (CMBH), e identificados conforme o uso de termos de busca específicos (Quadro 7).

Quadro 7 – Levantamento documental

FONTES	DOCUMENTOS	ARQUIVOS IDENTIFICADOS	TERMOS DE BUSCA
EXECUTIVO	• Notícias e informações gerais	50	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Diretor • Planos Diretores Regionais • Conselho Municipal de Política Urbana
	• Planos Diretores das Regionais Administrativas de Belo Horizonte	08	
	• Apresentações Síntese dos Planos Diretores Regionais	10	
	• Anais das I, II, III, IV e V Conferências Municipais de Política Urbana (CMPUs)	05	
	• Atas do Conselho Municipal de Política Urbana ¹ (COMPUR)	51	
LEGISLATIVO	• Notícias e informações gerais	117	<ul style="list-style-type: none"> • Conferência Municipal de Política Urbana
	• Eventos (seminários)	03	
	• Audiências Públicas	16	
	• Legislações	Lei nº 7.165/1996 Lei nº 7.166/1996 Lei nº 11.181/2019 Projeto de Lei nº 1.749/2015 Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH)	

Fonte: resultados da pesquisa. **Nota:** ¹No total, no período 2011-2019, foram realizadas 118 reuniões do COMPUR: 107 ordinárias e 11 extraordinárias. Dessas, em 51 ou havia pautas relacionadas ao tema da pesquisa ou tais temas foram alvo de comunicados, informes gerais ou pedidos de esclarecimento por membros do Conselho.

A princípio, o levantamento documental teve o horizonte temporal entre 2011 a 2019 como referência para as buscas, uma vez que esse foi o período que compreendeu os principais eventos que desencadearam todo o processo da terceira revisão do Plano Diretor. Todavia, foi preciso incorporar documentos de outras épocas, principalmente legislações e anais das Conferências Municipais de Política Urbana, pois contribuíram para ampliar o entendimento das relações estabelecidas em nível local e ao longo dos anos.

A abordagem padrão para a análise de documentos, explica Prior (2008), se concentra principalmente no que está contido neles. Assim, diante deste conjunto documental, foi desenvolvido um guia para extrair as informações de interesse para a pesquisa (APÊNDICE B). Com isso, esse estágio da pesquisa formou uma base de informações que, juntamente com o quadro teórico, ofereceu subsídios para a descrição, a análise e a interpretação antes, durante e depois da coleta de evidências em campo.

A pesquisa de campo

Após o levantamento documental e a extração de informações sobre a terceira revisão do Plano Diretor, deu-se início à pesquisa de campo. A principal técnica utilizada foi a da entrevista com roteiro semiestruturado, abordagem pela qual o pesquisador realiza aos informantes uma série de perguntas predeterminadas, mas abertas (AYRES, 2008). O atributo “semiestruturado” confere à entrevista a possibilidade de incorporar de novas indagações conforme o andamento da conversa.

A finalidade de ir campo foi a de realizar uma investigação mais aprofundada na realidade vivenciada pelos atores locais. Pretendeu-se, com isso, conhecer, a partir das percepções, das vivências e das formas de interação, como as capacidades dos atores políticos influenciaram o fenômeno estudado. Antes da execução das entrevistas em si, foi preciso traçar o público-alvo potencial; construir os instrumentos de coleta adequados a cada público; submeter a pesquisa à apreciação ética; e planejar a ida a campo.

A delimitação do público-alvo potencial partiu da análise a respeito da configuração do ambiente político, em nível municipal, tendo em vista o enfoque no Plano Diretor. Ao se debruçar sobre os documentos levantados, observou-se que “o processo de gestão urbana é desenvolvido pelo Executivo e pela Câmara Municipal, com a colaboração dos munícipes” (BELO HORIZONTE, 1996, n. p.). Para tanto, uma das atribuições do Conselho Municipal de Política Urbana era a de realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana, fórum local para se avaliar a condução do Plano Diretor e sugerir alterações. Para tanto, a sociedade deveria ser “amplamente convocada e dela poderão participar, debatendo e votando,

representantes do Executivo, de órgãos técnicos, da Câmara Municipal e de entidades culturais, comunitárias, religiosas, empresariais e sociais” (BELO HORIZONTE, 1996, n. p.). Com isso, a pesquisa documental mostrou o envolvimento de amplo e diversificado número de atores políticos diante da temática.

Ao considerar o Executivo Municipal, notou-se a participação de representantes das secretarias municipais, de empresas públicas e de fundações que lidam diretamente com a temática urbana, principalmente aqueles associados à: Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU); Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA); Secretaria Municipal de Cultura (SMC); Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel); Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans); e à Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap). E, quanto ao Legislativo, responsável por apreciar a proposta de lei do Plano Diretor, identifica-se na Câmara de Vereadores a principal instituição de interesse³³, com atenção especial aos parlamentares eleitos.

A delimitação do público-alvo potencial que representasse a sociedade seguiu a legislação que determinava a constituição do Conselho Municipal de Política Urbana, que além do Executivo e do Legislativo, era formado por representantes dos setores popular, empresarial e técnico. Constituíam o setor popular as “organizações comunitárias, de moradores, e as entidades de movimentos reivindicativos setoriais específicos vinculados à questão urbana, todas legalmente constituídas”; o setor empresarial era formado pelas “entidades patronais da indústria, do comércio e de serviços”; enquanto o setor técnico englobava as “universidades, as entidades de profissionais liberais e as organizações não governamentais ligadas à questão urbana” (BELO HORIZONTE, 1996, n. p.).

Dessa forma, foram esses agentes que compuseram o quadro de público-alvo potencial para a pesquisa de campo e, em função das especificidades dos poderes, da forma como as ações tramitam na esfera estatal, e considerando os limites e as possibilidades de envolvimento da sociedade para com a temática, três roteiros de entrevista foram elaborados (APÊNDICE C): um para os representantes do Poder Executivo (ROTEIRO A), um para os representantes do Poder Legislativo (ROTEIRO B), e um para os sujeitos que representavam os três setores da sociedade civil organizada (ROTEIRO C).

³³ É apresentada no Anexo I, breve descrição sobre cada órgão/instituição, assim como a sua relação com a política urbana municipal. A respeito do Poder Executivo, levou-se em consideração a configuração político-administrativa mais recente ao momento de realização da pesquisa, instituída na gestão do prefeito Alexandre Kalil (2017-2020).

Os roteiros de entrevista continham seis blocos de perguntas que foram derivadas da análise do conteúdo documental³⁴ e da sua associação com o quadro teórico (políticas públicas, política urbana e capacidades). Em todos os roteiros, minimamente, o conteúdo do processo-político administrativo de revisão do Plano Diretor foi abordado. Buscou-se elaborar questões direcionadoras para provocar a memória do entrevistado e para deixá-lo livre para explicar sobre as suas percepções. Além disso, fez-se necessário incluir uma questão que permitisse conhecer a trajetória do indivíduo nos processos que envolvem políticas urbanas para melhor explorar as suas vivências e direcionar as questões.

Por se tratar de um estágio da investigação que envolveu o contato direto com os indivíduos, o estudo foi submetido à apreciação do Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (CEP/UFV) tendo garantido a sua aprovação em 16 de setembro de 2019. Deste modo, o principal instrumento empregado para formalizar a concordância de participação voluntária na pesquisa foi o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (APÊNDICE D).

Tendo concluído esses estágios preparatórios, o planejamento da pesquisa de campo teve início em outubro de 2019, com o estabelecimento dos primeiros contatos via e-mail e telefone. Optou-se por começar a abordagem com os indivíduos relacionados ao Executivo Municipal, especificamente na Secretaria Municipal de Política Urbana e com a Câmara de Vereadores (na figura de seus parlamentares eleitos).

A SMPU é o órgão da Administração Pública local cuja finalidade é “articular a definição e a implementação das políticas públicas referentes à organização da capital mineira, observando a legislação urbanística e ambiental vigente” (BELO HORIZONTE, 2019b, n. p.). O entendimento, nesse caso, foi de que o acesso inicial à essa secretaria, por ocupar um papel central na política urbana do município, possibilitaria abrir os caminhos para buscar novos indivíduos e entidades para a participação na pesquisa e, assim, estender a abrangência para outras secretarias, empresas públicas, autarquias e fundações. Todavia, essa estratégia não foi bem-sucedida. À época, foi possível agendar a entrevista com representantes da SMPU em uma data muito distante (ao considerar o cronograma planejado para a condução da pesquisa de campo) e a espera por isso poderia acarretar atrasos na condução dos trabalhos. A justificativa

³⁴ O detalhamento sobre o processo de análise será explicitado na próxima subseção: “O tratamento analítico das evidências do caso”.

apresentada pelos representantes contactados na SMPU indicou uma sobrecarga de tarefas diárias, justamente em função das atividades relacionadas com o Plano Diretor³⁵.

Em relação à Casa Legislativa Municipal, a estratégia consistiu no contato via e-mail institucional, uma vez que essa informação se encontrava disponível no site da CMBH. Com base em dados previamente coletados, elencou-se os(as) principais vereadores(as) que foram recorrentemente citados nos documentos e, também, aqueles(as) cujo perfil de atuação se encaixava na temática urbana. De todos os convites enviados, apenas um foi respondido e indicava a abordagem a outro parlamentar que, ao ser contactado, mostrou-se interessado em participar, mas devido à incompatibilidade de agenda não foi possível avançar no contato.

Assim, à espera da disponibilidade da SMPU e com o insucesso de respostas na CMBH, adotou-se uma estratégia complementar: a abordagem com representantes da sociedade, mais especialmente, do setor técnico haja vista que parte dele é composto por pessoas ligadas às universidades, normalmente professores e pesquisadores, que já estão familiarizados com a dinâmica do fazer científico e tendem a ter menos objeções em contribuir com a construção do conhecimento. Nesse sentido, a primeira entrevista foi realizada em 05 de novembro de 2019 e, com isso, a pesquisa de campo fluiu³⁶.

Conforme destacado anteriormente, o levantamento documental permitiu criar uma lista das instituições que compunham o público-alvo potencial e, complementarmente, foi possível traçar alguns indivíduos-chave representantes de cada poder e de cada setor da sociedade. A intenção não era ir a campo com uma lista fechada de entrevistados, mas sim de tê-la como um direcionador, algo que permitisse estabelecer os primeiros contatos e servisse como um balizador de comparação com as futuras indicações, pois ao final de cada entrevista era solicitado ao participante o apontamento de novos e possíveis entrevistados (independentemente do poder ou do setor da sociedade). Quando esses nomes eram indicados, fazia-se um levantamento de informações gerais e verificava-se a disponibilidade de participação voluntária na pesquisa.

Isso se repetiu ao longo de todas as entrevistas, até o momento em que foi observado que havia um substancial conjunto de dados representativos dos seis blocos dos roteiros de

³⁵ Embora a lei que institui o novo Plano Diretor de Belo Horizonte tenha sido sancionada em agosto de 2019, o projeto de lei referente à regulamentação dos instrumentos de Política Urbana (PL nº 868/2019) ainda estava sendo elaborado para tramitação na Câmara de Vereadores, o que culminou nas dificuldades de estabelecimento dos contatos iniciais na SMPU.

³⁶ É válido comentar que o pesquisador não é natural e residente no município de Belo Horizonte. Além disso, não é associado a uma instituição de ensino da própria cidade. Logo, acredita-se que essas características, por tornarem-no um outsider, podem ter influenciado nas dificuldades iniciais de abordagem com determinados atores locais. Juntamente aos diversos deslocamentos até a cidade, toda uma estratégia para conseguir a confiança dos sujeitos teve que ser elaborada para permitir avanços nas abordagens e, nesta direção, realizar o estudo.

entrevista. Ademais, as histórias e as percepções compartilhadas passaram a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores. E, embora sempre surgisse uma nova indicação, notou-se uma singular repetição de indivíduos designados que, ou já haviam sido entrevistados, ou estavam na listagem, mas, devido a alguma circunstância não puderam participar da pesquisa (especialmente devido à incompatibilidade de agenda, recusa à participação e ausência de retorno dos contatos).

Com isso, a última entrevista ocorreu em 05 de fevereiro de 2020 e, ao longo de toda pesquisa de campo, foram realizadas 42 entrevistas e abordados 46 indivíduos. Três das 42 entrevistas ocorreram com a participação de mais de um indivíduo. Essa sugestão partiu dos(as) próprios(as) entrevistados(as).

A pesquisa in loco ocorreu em dois momentos: entre novembro e a primeira quinzena de dezembro de 2019; e na última quinzena de janeiro de 2020³⁷. A síntese do processo de levantamento de dados é ilustrada na Figura 13.

Figura 13 – Síntese da busca de evidências para o caso (trajetória da pesquisa)



Fonte: elaboração própria.

Considerando-se as dificuldades de agendamento com os contactados, majoritariamente os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, parte das entrevistas foi realizada por telefone ou por videoconferência. Das 42 entrevistas realizadas, 35 ocorreram presencialmente (83%); 05 por telefone (12%) e 02 por videoconferência (5%). Independentemente da forma

³⁷ É digno de nota registrar que além das já relatadas dificuldades de abordagem aos indivíduos, outra justificativa para tanto foi com relação ao momento crítico vivido na cidade, principalmente, no início de 2020, uma vez que janeiro foi o “mês mais chuvoso da história da cidade desde o início da medição climatológica há 110 anos”(G1 MINAS, 2020, n. p.).

como ocorreu a entrevista, somente os áudios foram gravados (de acordo com o previsto no TCLE e acordado previamente com os participantes), o que totalizou 35 horas de conteúdo.

No Quadro 8, apresenta-se maiores detalhes sobre a distribuição dos indivíduos conforme a esfera (estatal e não estatal), o poder ou setor, a organização que representavam e sobre suas características gerais. Destaca-se, em linhas, que a idade média dos participantes foi de 50 anos, sendo o mínimo 27 e máximo 75. A maioria se declarou do sexo masculino e informou possuir nível superior de formação.

Quadro 8 – Indivíduos abordados nas entrevistas

	PODER/ SETOR	ORGANIZAÇÕES	N ¹	CARACTERÍSTICAS GERAIS	DESIGNAÇÃO NO TEXTO
ESFERA ESTATAL	Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • SMPU • SMMA • BHTrans • Urbel 	15	<ul style="list-style-type: none"> • Sexo: feminino (09); masculino (06). • Média de idade: 50 anos. • Escolaridade: superior (15). • Cargo: direção (6), gerência (3), assessoramento (1), engenheiro (1), arquiteto urbanista (2) e político (2). 	EXEC ₁ a EXEC ₁₅
	Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • CMBH 	05	<ul style="list-style-type: none"> • Sexo: masculino (5). • Média de idade: 49 anos. • Escolaridade: superior (5). • Cargo: assessor parlamentar (2); vereador (3). 	LEG ₁ a LEG ₅
ESFERA NÃO ESTATAL	Popular	<ul style="list-style-type: none"> • Associações de bairros • Movimentos sociais • Coletivos 	09	<ul style="list-style-type: none"> • Sexo: feminino (2); masculino (7). • Média de idade: 60 anos. • Escolaridade: fundamental (1); técnico (2); superior (6). • Situação profissional: aposentados (5); estudante pós-graduação (1); profissionais liberais (2); trabalhador informal (1). 	POP ₁ a POP ₉
	Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições de ensino superior • Entidades de classe • ONGs 	10	<ul style="list-style-type: none"> • Sexo: feminino (5); masculino (5). • Média de idade: 41 anos. • Escolaridade: superior (10). • Situação profissional: estudante de pós-graduação (4); servidor público (3); profissional liberal (3). 	TEC ₁ a TEC ₁₀
	Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades patronais da indústria, do comércio e de serviços 	07	<ul style="list-style-type: none"> • Sexo: feminino (2); masculino (5). • Média de idade: 51 anos. • Escolaridade: superior (7). • Situação profissional: gerentes (2); empresários (5). 	EMP ₁ a EMP ₇

Fonte: elaboração própria. Nota: ¹número de indivíduos.

No âmbito do Poder Executivo Municipal, conseguiu-se contatos com representantes das Secretarias Municipais de Política Urbana e de Meio Ambiente, da BHTrans e da Urbel. Em relação ao Poder Legislativo, foi possível abordar vereadores da 18ª legislatura (2017-2020) e assessores políticos. Com a sociedade civil, em relação ao setor popular, obteve-se contato com sujeitos de associações de bairros; ligados a movimentos sociais (dos quais fizeram-se presentes os de luta pela moradia, de preservação do meio ambiente e da mobilidade urbana); e, ainda, indivíduos que faziam parte de coletivos cujos temas eram afetos à política urbana. Quanto ao setor técnico, foi possível contactar representantes de cada uma das entidades que, legalmente, o compunha, isto é, instituições de ensino superior, entidades de profissionais liberais e de organizações não governamentais. E o mesmo ocorreu com o setor empresarial, ao ter conseguido abordar atores de entidades patronais da indústria, do comércio e de serviços.

Adicionalmente, cabe explicitar um pouco mais sobre os informantes-chave da pesquisa. No início de cada entrevista, ao perguntar como se deu o envolvimento daquele indivíduo com a terceira revisão do Plano Diretor, as pessoas sempre se recordavam um pouco de suas trajetórias antes de situarem o que vivenciaram no período após 2011 – o foco do estudo. E essas breves imersões possibilitaram verificar três gerações de entrevistados, independentemente da esfera, do poder ou do setor ao qual o sujeito estava vinculado.

A primeira geração era formada por pessoas que vivenciam a política urbana municipal desde os anos 1980 e 1990. São indivíduos que acompanharam, direta ou indiretamente, a construção do primeiro Plano Diretor de 1996 e, a partir de então, continuaram participando dos processos, inclusive das Conferências Municipais de Política Urbana. A segunda geração era formada, basicamente, pelos indivíduos que começaram a sua trajetória profissional nos anos 2000, portanto não acompanharam a construção do Plano, mas sim as suas revisões. E a terceira geração, cuja inserção na temática se deu após 2010, trouxe consigo duas características interessantes: de um lado, sujeitos que participaram da terceira revisão do Plano Diretor e, conseqüentemente, seguiram os seus desdobramentos; e, de outro, aqueles que não participaram da IV Conferência, mas se apropriaram desse processo de revisão e passaram a se envolver, principalmente, com a etapa legislativa da proposta (após 2015).

Nas três gerações coexistiam membros (atuais ou não, efetivos ou suplentes) de conselhos setoriais como o de Habitação (CMH), o de Meio Ambiente (COMAM), o de Patrimônio Histórico e Cultural (CDPCM-BH) e, principalmente, do COMPUR. Indivíduos que participaram da IV Conferência enquanto comissão organizadora ou como delegados representando setores específicos. Pessoas que, para além de suas atuações profissionais, faziam parte de associações, de entidades sem fins lucrativos e de movimentos sociais diversos

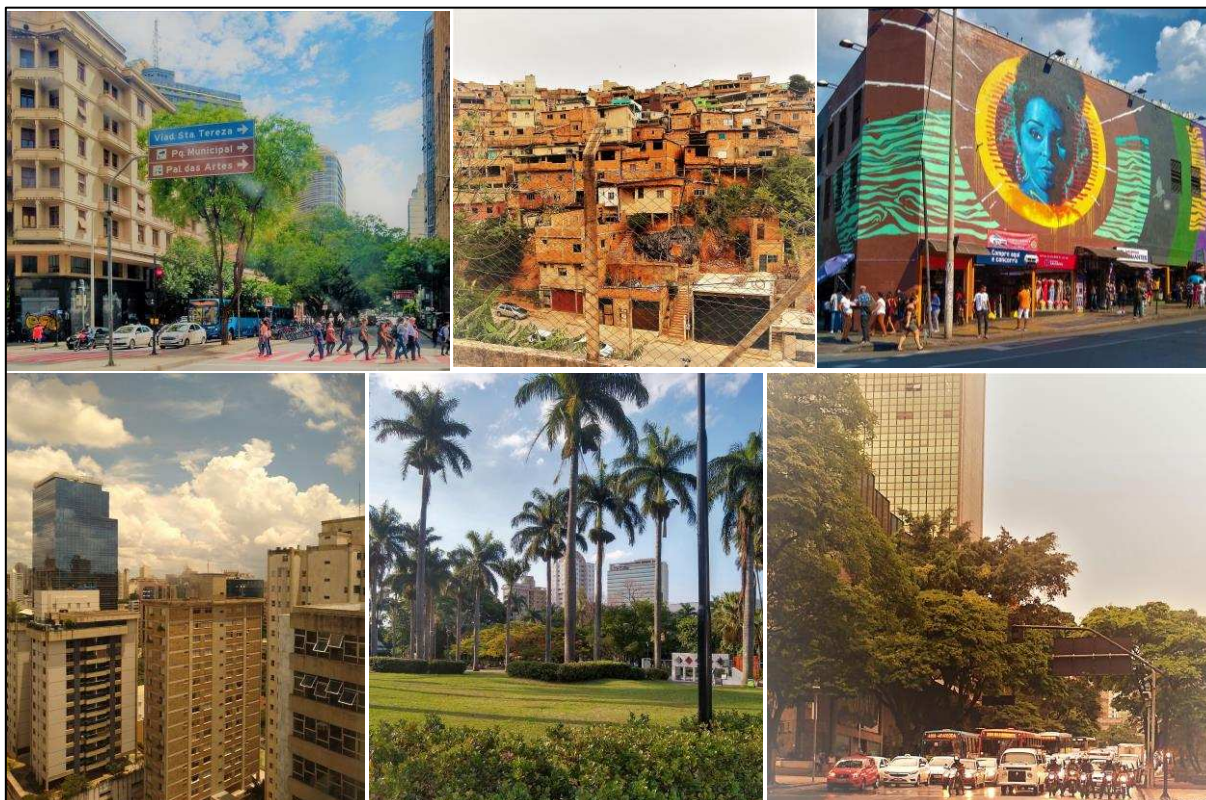
com pautas direcionadas à luta pela moradia, à mobilidade urbana e às áreas verdes remanescentes. Por conta disso, qualquer tentativa de criar perfis que resumam essas características resultaria em diversas combinações que iriam mais confundir do que esclarecer o leitor. Além do mais, considerando a prerrogativa do sigilo e do anonimato garantidos aos informantes, optou-se por não vincular a um determinado indivíduo certos atributos que exprimam a sua trajetória. Cumpre aqui informar a diversidade desse grupo e a sua experiência no que se refere a política urbana municipal e, em especial, a tratativa do Plano Diretor.

Finalizando o conjunto de evidências do estudo de caso, é válido comentar sobre as observações diretas que ocorreram durante a pesquisa de campo. Essa estratégia não foi estruturada a priori com um roteiro, por exemplo, embora estivesse no radar do pesquisador. A intenção foi a de aproveitar as oportunidades que surgissem para observar diretamente o “contexto de mundo real do caso” e, com isso, “proporcionar informação adicional sobre o tópico sendo estudado” (YIN, 2015, pp. 118-119), mas sem a pretensão de transformar essa atividade numa tarefa formal. Assim, as observações foram realizadas durante a condução dos trabalhos de campo na cidade, entre uma entrevista e outra, nos trajetos percorridos e conforme as evidências e descobertas iam se sucedendo.

As observações diretas se atentaram, basicamente, a observar os locais onde as entrevistas ocorriam (os prédios, a estrutura, a sua inserção no território municipal), e as impressões gerais sobre a abordagem aos indivíduos. Ademais, como as conversas ocorreram em diversos pontos da cidade, fez-se a opção de deslocamento, sempre quando possível, via transporte público para conhecer um pouco mais de Belo Horizonte, bem como as suas dinâmicas, observando os caminhos, o vai-e-vem de pessoas e dos automóveis e, principalmente, a paisagem.

Como as entrevistas eram agendadas conforme a disponibilidade dos participantes, esses deslocamentos ocorreram em diferentes horários do dia e por diferentes regiões da cidade. As impressões extraídas dos locais de entrevista foram registradas sob a forma de notas de campo e aquilo que foi possível observar durante a estadia na cidade foi capturado por meio de fotografias (Figura 14). Além disso, teve-se a oportunidade de observar diretamente a realização de alguns eventos, sendo eles: duas audiências públicas que ocorreram na Câmara Municipal; uma reunião de uma associação de moradores e uma aula aberta sobre os instrumentos de política urbana. Os detalhes sobre tais eventos estão explicitados no Quadro 9.

Figura 14 – Mosaico de fotos da cidade



Fonte: acervo do pesquisador.

Quadro 9 – Observações Diretas: eventos

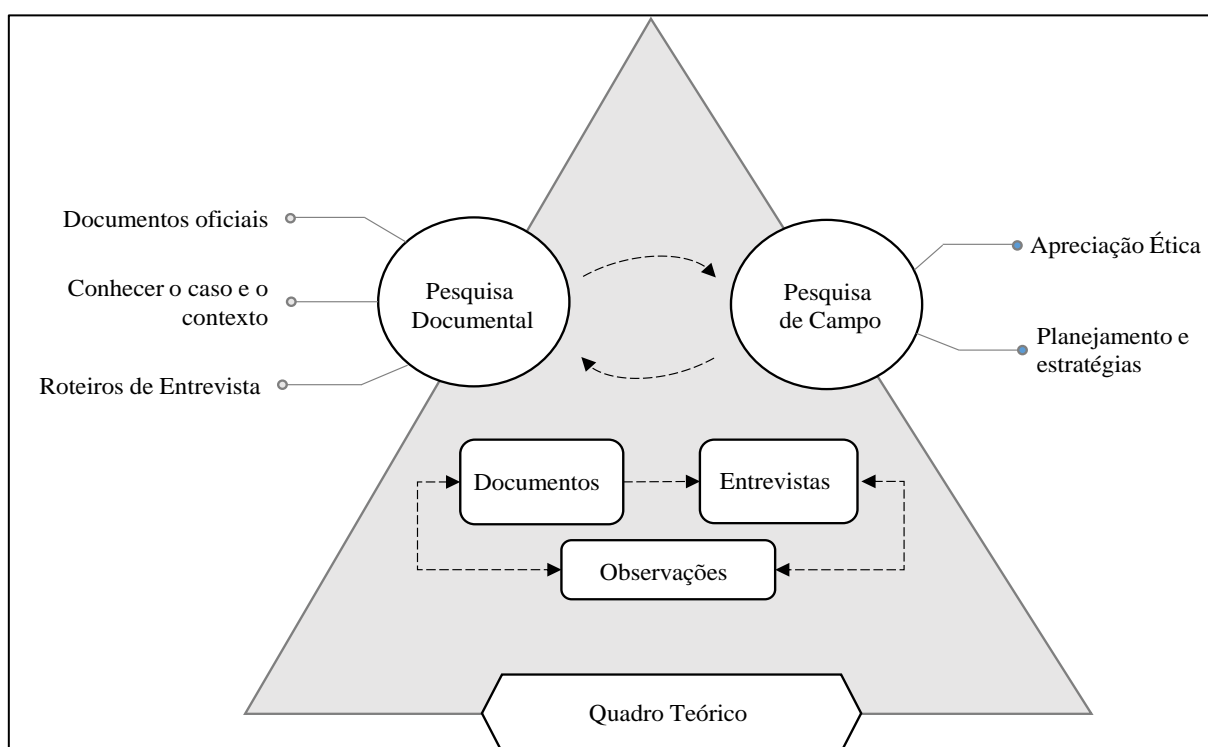
EVENTOS	DESCRIÇÃO
Audiências Públicas	<p>Tipo: 13ª Reunião Extraordinária Órgão promotor: Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana Assunto: Audiência pública - Finalidade: Discutir o Projeto de Lei nº 868/2019 que, "Dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nos Capítulos II, III e IV do Título II da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, e dá outras providencias". Local e data: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 12/11/2019.</p>
	<p>Tipo: 40ª Reunião Ordinária Órgão promotor: Comissão de Legislação e Justiça Finalidade: debater a legalidade do Projeto de Lei nº 868/2019 Local e data: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 19/11/2019</p>
“Aulão” sobre os Instrumentos de Políticas Urbanas	<p>Tipo: Aula aberta Órgão promotor: Gabinetona¹ Finalidade: realizar uma aula aberta para discutir o Projeto de Lei nº 868/2019 Local e data: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 28/11/2019</p>
Reunião em uma associação de moradores ²	<p>Tipo: Reunião Órgão promotor: associação de moradores Finalidade: debater sobre o trânsito nas principais ruas e avenidas do bairro Local e data: sede da associação de moradores, 05/11/2019</p>

Fonte: elaboração própria. Nota: ¹A Gabinetona é um projeto que “reúne quatro mandatos parlamentares em um mandato coletivo com ações e estratégias compartilhadas” sendo dois deles no âmbito do legislativo municipal de Belo Horizonte (para mais informações acessar: <https://gabinetona.org/site/>). ²Por não se tratar de um evento público (como os demais), optou-se por apresentar informações genéricas a respeito do evento.

Foi muito interessante acompanhar tais eventos porque por mais que o Plano Diretor já tivesse sido aprovado, ainda permanecia o debate sobre a regulamentação dos instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade. Isto é, ainda permaneciam vivas as discussões sobre as principais ferramentas que permitiriam a aplicação das regras contidas no Plano. Logo, conhecer esses espaços, observar as dinâmicas, os diálogos, as exposições de ideias, os atores envolvidos e as condições disponibilizadas à participação foram fundamentais para auxiliar no entendimento dos processos político-administrativos e das capacidades. Novamente, tais impressões foram registradas sob a forma de notas de campo.

A síntese dos procedimentos de coleta de dados é ilustrada na Figura 15 e ela explicita a abordagem integrativa entre as técnicas metodológicas e a teoria. Embora tenham ocorrido em momentos específicos, as pesquisas documental e de campo, quando amparadas pelo quadro teórico, permitiram produzir o conjunto de evidências cujo tratamento analítico é descrito na seção a seguir.

Figura 15 – A busca de evidências para o caso: abordagem integrativa



Fonte: elaboração própria.

4.2.3 O tratamento analítico das evidências do caso

A análise dos dados é o momento pelo qual as evidências são examinadas devendo-se “organizar e exibir os dados de diferentes formas” e “desenvolver uma estratégia analítica geral” (YIN, 2015, p. 134).

As evidências coletadas se materializaram, predominantemente, como dados textuais seja a partir da extração dos documentos, seja pela transcrição das entrevistas³⁸. Portanto, a estratégia analítica geral consistiu na aplicação da Análise de Conteúdo (AC), o “processo intelectual de categorizar dados textuais qualitativos em grupos de entidades semelhantes, ou categorias conceituais, para identificar padrões consistentes e relacionamentos entre variáveis ou temas” (JULIEN, 2008, p. 120). Independentemente da fonte de evidência, o guia operacional da AC teve como base as etapas sugeridas por Bardin (2011), quais sejam:

- (a) pré-análise, isto é, “a fase de organização propriamente dita”, fundamental para “tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais” e, assim, construir o corpus de análise (Ibid., p. 125);
- (b) a exploração do material, que consiste na “administração das técnicas no corpus” (Ibid., p. 132); e
- (c) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação o que permite “estabelecer os quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas pela análise (Ibid., p. 131)”.

As fontes de evidências documental e das entrevistas passaram, separadamente, pelo mesmo procedimento analítico. Para a primeira, buscou-se estabelecer, a priori, o conhecimento sobre a realidade do caso e, conjuntamente com o quadro teórico, derivar as dimensões que compuseram os roteiros das entrevistas. As entrevistas, por sua vez, visaram explorar aquelas dimensões de forma a confirmá-las, refutá-las e /ou complementá-las.

O tratamento analítico da pesquisa documental

A começar pelo levantamento documental, durante a pré-análise foi realizada a seleção dos arquivos, a sua leitura e organização, de modo a entender como poder-se-ia proceder para torná-los inteligíveis conforme os objetivos de proporcionar condições para a realização do estudo de campo (o roteiro da pesquisa documental foi fundamental para essa tarefa).

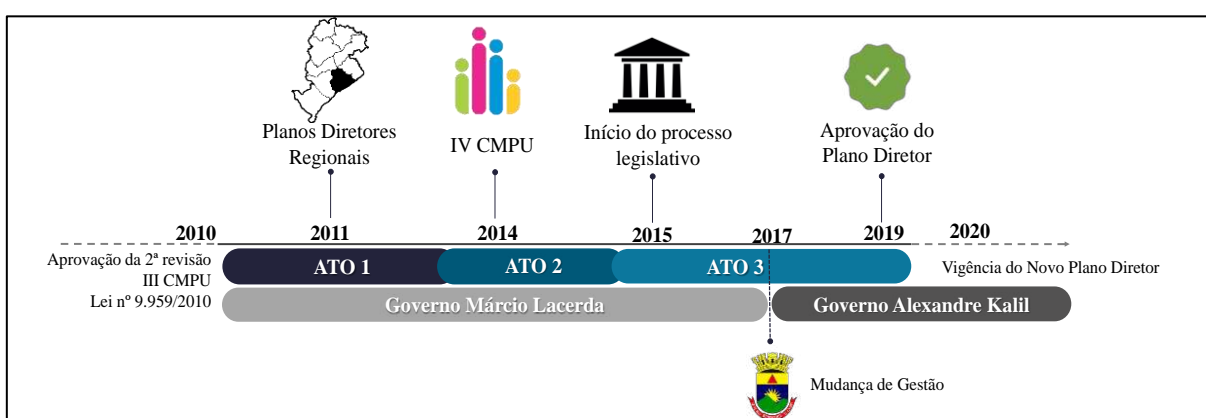
Após a formação desse corpus, a exploração se deu com a aplicação das técnicas de codificação e de categorização. A codificação teve o “tema” como unidade de registro, isto é, partes do corpus que foram recortadas segundo critérios estabelecidos à luz da teoria (BARDIN, 2011). A partir disso, em razão das características comuns dos elementos textuais (i.e., critério semântico, categorias temáticas), as unidades de registro foram agrupadas conforme os dois estágios de interesse do processo político-administrativo de desenvolvimento das políticas

³⁸ Os dados coletados nas observações diretas não foram tratados sistematicamente, mas foram úteis para situar o pesquisador e fornecer explicações adicionais para a análise em si.

públicas: a agenda e a formulação. E, para o tratamento dos resultados e a sua interpretação, foi adotada a “abordagem não quantitativa” da AC, haja vista que “o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a inferência [...] ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem etc.), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (BARDIN, 2011, p. 146).

Nesse sentido, a imersão na pesquisa documental permitiu traçar um horizonte temporal pelo qual os fatos foram se sucedendo (Figura 16) e tais ocorrências, quando agrupadas, foram denominadas como “atos”.

Figura 16 – O processo político-administrativo da revisão do Plano Diretor em três atos



Fonte: resultados da pesquisa.

Mas porque a ideia de atos? Ao observar a extensão do processo político-administrativo e as inúmeras, digamos, “reviravoltas”, compreendeu-se que essa narrativa se concentrava em um palco de disputas, de conflitos e de oportunidades: a cidade. Esse cenário, por sua vez, era composto pelas instâncias participativas e decisórias sob as quais atuavam uma série de atores procedentes das esferas estatal e não estatal – os personagens que viveram e contaram essa história. Por essas razões, o sentido de ato³⁹ como sendo “cada uma das partes em que se divide uma peça teatral” mostrou-se peculiar para agrupar cada momento específico do processo estudado (agenda e formulação). Adicionalmente, a palavra ato vem acompanhada de outros significados tais como, “decisão, deliberação ou determinação do poder público”, “documento escrito de acordo com certas regras, que pode ter consequências jurídicas” e “forma de agir”, encaixando-se, ainda mais, com os atributos teórico-empíricos desta pesquisa.

Assim sendo, em cada parte que divide o processo político-administrativo uma série de atos se materializaram nas decisões, nos acordos, nas regras e, principalmente, no modo de agir dos atores políticos envolvidos – parte essa que pôde ser explorada mais a fundo durante a pesquisa de campo. Posto isso, a análise dos documentos previamente selecionados permitiu

³⁹ As definições da palavra foram consultadas no Dicionário Michaelis em sua versão online.

traçar uma cronologia de eventos, subdividi-los em três grandes momentos, conformando-se nas categorias de análise.

No Ato 1, denominado “A agenda urbana local para a revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte: o surgimento das ideias”, abordou-se a agenda urbana municipal e as origens das ideias que culminaram na revisão do Plano Diretor. Os segundo e terceiro atos se dedicaram ao processo de formulação.

O Ato 2, “Pensando a cidade junto à sociedade: o debate e a geração de ideias na IV Conferência Municipal de Política Urbana”, dedicou-se ao momento em que as ideias foram levadas para discussão junto à sociedade, com enfoque especial na IV CMPU.

O Ato 3, “Colocando as ideias no papel: as idas e vindas do projeto de lei e a sua apreciação na Casa Legislativa Municipal”, descortinou o processo legislativo do Plano, momento em que as proposições da IV CMPU foram transformadas em um projeto de lei e que transitou entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Vale destacar que com a pesquisa de campo veio a oportunidade de proceder a uma releitura dos três atos a partir de novos elementos que não foram encontrados quando os documentos foram analisados.

O tratamento analítico das entrevistas

A pré-análise do material coletado com as entrevistas correspondeu na transcrição na íntegra das gravações, o que permitiu a reprodução exata dos depoimentos e a obtenção do corpus textual. Além disso, foi necessário formatar o material de acordo com as rotinas do software IRaMuTeQ⁴⁰, pois o intuito foi aplicar sob este corpus, além da orientação qualitativa, a abordagem quantitativa⁴¹ da AC, que é fundamentada na “frequência de aparição de determinados elementos da mensagem” (BARDIN, 2011, p. 144).

O conjunto de respostas para cada ato do processo político-administrativo compôs um corpus específico (corpus temático), sob os quais foi aplicada a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), método que realiza sucessivas divisões no corpus textual para identificar classes de palavras, de acordo com o vocabulário presente nos segmentos de texto (STs), valendo-se de cálculos estatísticos (testes do tipo qui-quadrado – χ^2) (CAMARGO; JUSTO, 2013). A intenção com a aplicação da CHD, em cada ato, foi a de verificar a frequência de aparecimento dos elementos teóricos relacionados à descrição dos atores políticos envolvidos

⁴⁰ Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires, ou IRaMuTeQ, é “um software gratuito e desenvolvido sob a lógica de open source [...]. Ele ancora-se no ambiente estatístico do software R e na linguagem python” (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 515).

⁴¹ As abordagens quantitativas ou qualitativas podem ser combinadas em um único estudo de pesquisa, dependendo do objetivo da análise (JULIEN, 2008).

(papéis, ideias, interações) e com enfoque especial na apreensão de suas capacidades para o desenvolvimento desta carta de princípios da política urbana municipal (Quadro 10). Cabe destacar que a inferência e a interpretação das classes geradas pela CHD, bem como associação com o conteúdo pesquisado é responsabilidade do pesquisador (CAMARGO; JUSTO, 2013) que pode (re)nomeá-las para compreender grupos de discursos/ideias (LINS, 2017).

Quadro 10 – Categorias de Análise e expectativa teórica

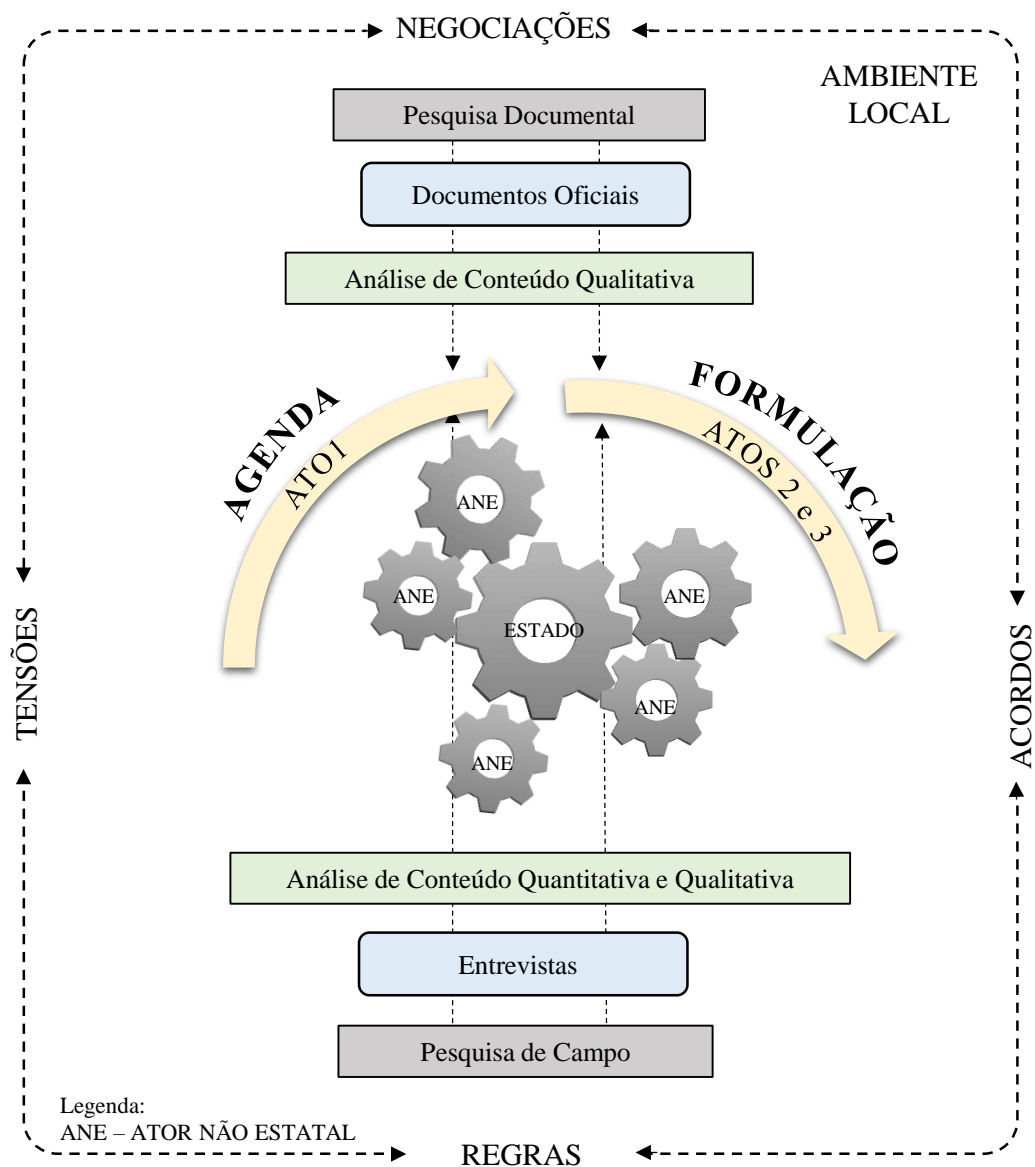
ETAPA DO PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO	CATEGORIAS		EXPECTATIVA DE ELEMENTOS OBSERVÁVEIS
	Agenda	Ato 1 – A agenda urbana local para a revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte: o surgimento das ideias	<ul style="list-style-type: none"> • Atores: papéis, ideias, interações. • Capacidades dos atores políticos (habilidades e recursos nas competências analítica, operacional e política).
	Formulação	Ato 2 – Pensando a cidade junto à sociedade: o debate e a geração de novas ideias na IV Conferência Municipal de Política Urbana	
Ato 3 – Colocando as ideias no papel: as idas e vindas do projeto de lei e a sua apreciação na Casa Legislativa Municipal		<ul style="list-style-type: none"> • Acordos e negociações. • Regras. • Tensões e conflitos. 	

Fonte: elaboração própria.

Para finalizar a seção, na Figura 17 ilustra-se a conexão entre as perspectivas teórico-metodológicas usadas para a coleta, análise e interpretação das evidências sobre o processo político-administrativo referente à terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte.

A pesquisa documental em fontes oficiais possibilitou, com o auxílio da Análise de Conteúdo qualitativa, apreender que as etapas de agenda e formulação se desdobraram em três macroprocessos, aqui denominado de “atos”. Nesse sentido, a pesquisa de campo foi operacionalizada, ancorada na realização de entrevistas, para explorar esses momentos, tendo sido empregada a AC tanto quantitativa quanto qualitativa para examinar os aspectos dos atores, das ideias e das instituições. A capacidade, em especial, foi entendida na perspectiva da interação entre o indivíduo, as organizações e o sistema político local, uma vez que as percepções emitidas pelos entrevistados diziam respeito ao seu papel enquanto integrante de determinada entidade, e esta, por sua vez, representava um elemento componente do ambiente público municipal. Em outras palavras, a capacidade foi apreendida incluindo as competências individuais dos atores políticos, bem como as organizacionais e as sistêmicas que, em maiores ou menores proporções, foram mobilizadas e empregadas para promover os processos relacionados à revisão do principal instrumento da política pública urbana a nível municipal.

Figura 17 – Conexão entre as perspectivas teóricas e metodológicas



Fonte: elaboração própria.

Uma vez apresentados os procedimentos metodológicos, na próxima seção descreve-se e analisa-se o conjunto de evidências do caso investigado nesta tese.

4.3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO CASO

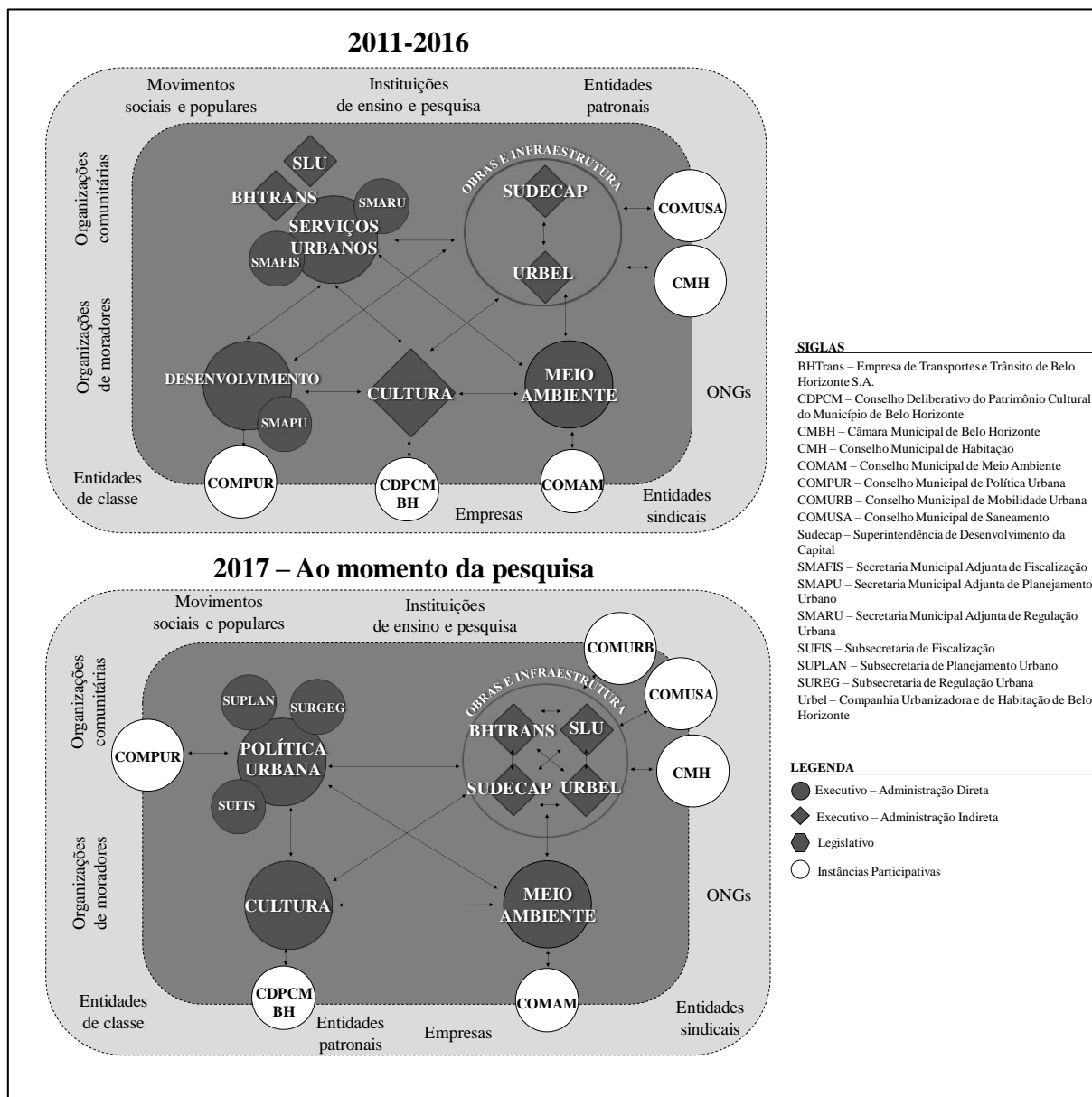
O delineamento temporal-analítico desta pesquisa envolveu o desenrolar da terceira, e até então, última revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, iniciado em 2011, logo após a aprovação das modificações originadas da III Conferência Municipal de Política Urbana (2010). Este processo político-administrativo, que aqui foi segmentado em atos, será descrito e analisado nas seções subsequentes, mas antes se faz necessária a explanação sobre a configuração político-administrativa local.

Neste início de apresentação do caso é importante tecer considerações sobre o ambiente local para a política urbana. Mesmo que divididas em setores, as políticas públicas, em maiores ou menores proporções, resguardam o aspecto da intersetorialidade. Com a política urbana não é diferente. Inclusive, a sua primeira diretriz, dentre as oito expressas no Plano Diretor de 1996, determinava que competia à política urbana “implementar políticas setoriais integradas, apoiadas em dotações orçamentárias e dados estatísticos, visando a ordenar a expansão e o desenvolvimento urbano do Município, permitindo seu crescimento planejado, sem perda de qualidade de vida ou degradação do meio ambiente” (BELO HORIZONTE, 1996, n. p.).

Conforme a interpretação da estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo municipal, as áreas diretamente relacionadas à política urbana são o planejamento urbano, a regulação urbana e a fiscalização. De forma transversal, a maior interface ocorre mais evidentemente com o meio ambiente, com a cultura e o patrimônio histórico, e com o conjunto de áreas abarcadas no âmbito de obras e infraestrutura (a habitação de interesse social, a mobilidade urbana, o saneamento básico, a limpeza urbana e as grandes obras empreendidas no município). Paralelamente, a legislação (tanto no Plano Diretor, na Lei Orgânica Municipal quanto nas leis que dialogam sobre a estrutura administrativa) preconiza-se a participação popular na gestão urbana municipal o que requer a existência e o funcionamento de instituições que permitam essa interação.

Com isso, para traçar um amplo espectro da política urbana municipal (Figura 18), fez-se a análise da estrutura político-administrativa do período que compreendeu a terceira revisão do Plano Diretor (2011-2019). Esse intervalo de tempo foi marcado pelo final do primeiro mandato de Márcio Lacerda (PSB - 2009-2012), seguido pela sua reeleição (2013-2016) e, mais recentemente, pela eleição de Alexandre Kalil (PSD), que assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte em 2017. Ou seja, essa específica revisão do Plano passou por duas gestões diferentes, sendo que cada uma delas imprimiu suas formas de ordenar a Administração Pública municipal.

Figura 18 – Configuração político-administrativa local para a política urbana em dois momentos



Fonte: resultados da pesquisa.

No que se refere à política urbana, foi criada na gestão de Márcio Lacerda⁴²(PSB) a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU), cuja finalidade era “articular a definição e a implementação das políticas públicas concernentes à prestação de serviços públicos e ao controle e regularização urbanos” (BELO HORIZONTE, 2011c, n.p.). O escopo de atuação dessas políticas e serviços abrangia o controle e a regularização urbana, o transporte e o trânsito, o saneamento básico e a limpeza urbana municipal. Compunham a SMSU as Secretarias

⁴² Fernando Pimentel (PT – 2001-2008), em 2005, promoveu uma reforma administrativa no governo municipal de Belo Horizonte com a Lei nº 9.011, de 1º de janeiro. Em 2009, Márcio Lacerda assumiu o governo e, em 2011, sancionou a Lei nº 10.101, de 14 de janeiro que promoveu alterações na legislação anterior, portanto, reformando parcialmente a ordenamento político-administrativo local.

Municipais Adjuntas de Regulação Urbana (SMARU) e de Fiscalização (SMAFIS), e a ela estavam vinculados dois órgãos da administração indireta: a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. (BHTrans) e a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU).

A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU) fazia parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento (SMDE) e à primeira, dentre outras funções, cabia a coordenação das “atividades de planejamento urbano e de implementação do Plano Diretor do Município, em colaboração com os demais órgãos e entidades da Administração Municipal” (BELO HORIZONTE, 2011c, n. p.). Consequentemente, competia à SMDE o suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Política Urbana⁴³.

Ainda compondo o ambiente local tinha-se: a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) por ela suportado; a Fundação Municipal de Cultura (FMC), à época ligada ao Gabinete do Prefeito, bem como o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (CDPCM-BH); e a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOI) que a ela eram vinculadas a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap), assim como os Conselhos Municipais de Saneamento (COMUSA) e de Habitação (CMH).

Esta configuração perdurou, minimamente, até o ano de 2017, quando assumiu a chefia do Poder Executivo o então candidato eleito Alexandre Kalil (PSB). Nesta gestão houve uma reforma⁴⁴ mais profunda no desenho da administração pública local dada a promulgação da Lei nº 11.065, de 1º de agosto de 2017 e, com isso, estabeleceu-se a estrutura orgânica da administração municipal vigente até a finalização desta pesquisa.

Ne gestão Kalil houve um rearranjo das secretarias e a criação de novos órgãos na administração direta. Em especial, destaca-se a mudança da então Secretaria Municipal de Serviços Urbanos para a Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU). Essa reconfiguração não se deu apenas no nome, mas também na incorporação à SMPU da Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN⁴⁵) que se encontrava, anteriormente, no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento. Nesta linha, o COMPUR também passou a vincular-se a

⁴³ Na 157ª Reunião Ordinária do COMPUR, em suas considerações iniciais, a vice-presidente do Conselho, à época, “esclareceu aos Conselheiros algumas mudanças na estrutura da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte que irão afetar o Conselho. Dessa forma, informou que a Gerência Executiva do COMPUR passará a integrar a nova Secretaria Municipal de Desenvolvimento. Esta por sua vez irá englobar várias Secretarias Adjuntas, a seguir: Desenvolvimento Econômico, Planejamento Urbano, Relações Internacionais e Trabalho e Emprego”.

⁴⁴ Vale ressaltar que esta nova legislação revogou as anteriormente criadas nas gestões de Fernando Pimentel (Lei nº 9.011 de 2005) e de Márcio Lacerda (Lei nº 10.101 de 2011).

⁴⁵ Houve também uma mudança na denominação das entidades componentes das secretarias: anteriormente a nomenclatura era “secretaria ajunta” e passou a ser “subsecretaria”.

SMPU. Ao nome da Secretaria Municipal de Desenvolvimento foi acrescida a palavra “Econômico”, direcionando às atribuições do planejamento urbano para a SMPU. A respeito disso, é interessante destacar que, ao longo das entrevistas realizadas, principalmente com os membros do Poder Executivo, essa reforma foi recorrentemente lembrada e aqui vale o destaque para a fala do entrevistado EXEC₈ reproduzida no trecho a seguir.

Uma questão que facilitou muito este processo foi uma mudança que foi feita na última reforma administrativa. Eu citei aqui para vocês **Regulação Urbana, Planejamento Urbano e Fiscalização**. Essas secretarias todas estão debaixo de uma única **secretaria-mãe** que é a **Secretaria de Política Urbana**. Na gestão anterior, cada uma estava em um lugar. Então a Fiscalização e a Regulação Urbana eram vinculadas a [...] Secretaria de Serviços Urbanos. E o Planejamento Urbano estava lá dentro do Desenvolvimento Econômico. Então esse diálogo era mais difícil porque a concepção das políticas acontece no planejamento e aí a efetivação das políticas é feita ou pela Fiscalização ou pela Regulação Urbana. Não só desta política, mas de uma série de outras políticas de caráter urbano dentro do município. Então essa **distância** era o dificultador. Porque não é propriamente uma questão de **distância física**. As secretarias aqui são todas próximas e a quase todo mundo está aqui nesse entorno imediato da Prefeitura, mas às vezes era uma **questão de prioridade**. Às vezes a prioridade do Secretário do Desenvolvimento era diferente da prioridade do Secretário [Adjunto] de Planejamento Urbano. E a gente não conseguia trabalhar essas interfaces de uma forma mais efetiva. Então essa **reestruturação** especificamente para as políticas urbanas do município [...] eu acho que ela é bastante positiva [...] (EXEC₈ – grifos próprios).

A referida reforma, neste contexto, uniu as três principais áreas da política urbana (o planejamento urbano, a fiscalização e a regulação urbana) sob a égide de uma única Secretaria, e isso proporcionou, não só a maior interlocução entre as subsecretarias, mas permitiu o alinhamento das prioridades, a facilitação do diálogo e da atuação conjunta.

Outra modificação se deu quanto a composição da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI) que a ela foram vinculadas a Urbel, a BHTrans, a Sudecap e a SLU. Os Conselhos de Habitação e de Saneamento permaneceram sob a supervisão da SMOBI e foi criado o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (COMURB) que passou a compor o conjunto de instâncias participativas associadas à referida secretaria. Ainda é importante comentar sobre a criação da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), que passou a gerir o Sistema Municipal de Cultura e, portanto, integram a sua estrutura, além da Fundação Municipal de Cultura (FMC), o CDPCM-BH. Por fim, tanto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente quanto o COMAM não sofreram alterações substanciais.

Obviamente, entende-se e acredita-se que entre o conjunto geral de secretarias e órgãos da administração indireta existam interfaces no tocante às questões urbanas locais. Todavia, o que se buscou, para este caso, foi extrair aquilo que estava mais próximo da política urbana, de forma a simplificar e permitir o melhor entendimento do processo político estudado nesta pesquisa.

Com isso, partindo da macro configuração político-administrativa (Figura 18), a intenção foi a de identificar àquela, mais micro, que se forma para a finalidade de revisão do Plano Diretor. Na Lei nº 7.165 de 1996, ficou determinado que as alterações deveriam partir de um Conferência Municipal de Política Urbana, convocada quadrienalmente pelo COMPUR. Além disso, deveriam integrar a C MPU a sociedade civil organizada nos setores técnico, popular e empresarial. Preconizava-se a ampla divulgação entre o Executivo e o Legislativo, e era competência da equipe de Planejamento Urbano a sua formatação. E, diante deste mosaico de instituições, a questão que precisava de uma resposta era: desta configuração mais ampliada quais as entidades estatais mais se envolveram com a revisão do Plano Diretor?

A resposta foi identificada em várias fontes de dados. Segundo o Art. 188 da LOMBH (1990), o Plano Diretor deve conter, além de conceitos, definições, ações e medidas destinadas a assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, estratégias de desenvolvimento urbano que se destinem

- a) à promoção do equilíbrio entre a **ocupação**, o **uso do solo** [...];
- b) à produção de **moradia** a preços acessíveis a toda a população;
- c) à melhoria da **mobilidade urbana** [...];
- d) ao incremento da qualidade do **meio ambiente** do Município [...];
- e) à promoção e à preservação do **patrimônio histórico**, artístico e paisagístico [...] do Município [...] (BELO HORIZONTE, 1990, n.p. – grifos próprios).

Outra fonte de evidência foram os Anais da IV Conferência (BELO HORIZONTE, 2015). Nele constam como comissão organizadora os membros do COMPUR, do Planejamento Urbano, da Regulação Urbana e do Governo. E o apoio técnico foi fornecido pela Urbel, BHTrans, Fundação Municipal de Cultura, pelas equipes de Planejamento Urbano e de Regulação Urbana e pelas Secretarias Municipais de Governo e de Meio Ambiente. Em vista disso, pelo conteúdo dos documentos, percebeu-se que as áreas com maior correlação na revisão do Plano foram: o Planejamento e a Regulação Urbana, devido as questões de parcelamento, uso e ocupação do solo; a moradia, representada pela Urbel; a mobilidade urbana, com a BHTrans; o meio ambiente, com a SMMA e o patrimônio histórico, cuja gestão encontrava-se sob responsabilidade da FMC. À Secretaria de Governo competia o suporte político e a garantia de legitimidade da Conferência perante a Administração Pública local.

A posteriori, quando da pesquisa de campo, foi possível obter a ratificação deste desenho quando o entrevistado EXEC₉ discorreu sobre o planejamento urbano municipal, fala reproduzida no trecho a seguir.

E especificamente na área de **planejamento** [...], eu entendo que ela tem quatro questões que são essenciais que é a questão da **habitação**; a questão do **meio ambiente**, que aí é mais ampla incluindo saneamento, drenagem, enfim; a questão da **mobilidade urbana** e do **patrimônio**. E a gente hoje tem órgãos específicos para essas áreas no município [...], então com relação a habitação a gente tem a **Urbel**; com

relação ao meio ambiente, tem a **Secretaria Municipal de Meio Ambiente**; temos a **BHTrans** que cuida da mobilidade urbana e a **Secretaria Municipal de Cultura** fica a cargo do patrimônio histórico. [...] O que eu vejo é isso, ao mesmo tempo os princípios, conceitos e diretrizes, mas também os instrumentos, os projetos e ações que geram algum impacto, algum resultado, ou procurar afetar de alguma forma o **funcionamento da cidade** (EXEC₉ – grifos próprios).

Devido ao fato de que a proposta da Conferência deva ser apreciada e, com isso, aprovada ou não pelo Legislativo Municipal, também se considerou fundamental a inserção de representantes desse Poder na pesquisa.

Face ao exposto, teve-se esta configuração local como referência para a pesquisa de campo, juntamente com as perspectivas dos atores não governamentais e que se relacionaram com a temática de interesse da pesquisa. Portanto, nas subseções a seguir discorre-se e analisa-se os três atos que, pelo olhar deste estudo, conformaram o processo político-administrativo que representaram a terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte.

4.3.1 Ato 1 – A agenda urbana local para a revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte: o surgimento das ideias

A agenda urbana local é permeada por diversos temas haja vista a complexidade e a inter-relação desta temática com as outras que envolvem as ações públicas direcionadas ao espaço citadino. Mas, no que se refere à revisão do Plano Diretor há uma particularidade importante: existe a previsão legal, a obrigação de visitar a legislação urbanística local, pelo menos, a cada 10 anos (BRASIL, 2001). No caso de Belo Horizonte, até a o momento da terceira revisão, isso era programado para ocorrer ao final do primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo da ocasião, sendo que nessas oportunidades a sociedade deveria ser amplamente convocada a participar por meio da Conferência Municipal de Política Urbana. A não convocação da C MPU, no tempo conforme dito anteriormente, incorreria em penalidades ao prefeito que descumprir os ditames legais.

Neste sentido, esse tema da política urbana tem a obrigatoriedade de retornar à agenda urbana municipal em um período determinado, momento ao qual ocorrerá a sua inserção nas arenas de debates concebidas para a sua revisão. Em outras palavras, rever o Plano Diretor é uma questão municipal que, independentemente do governo, sempre irá retornar à agenda. A revisão do Plano Diretor foi considerada um problema da política pública urbana municipal, pois esta demanda surge da necessidade de (re)ajustar a legislação para melhor lidar com as questões urbanas, cujos fenômenos são dinâmicos e, por isso, mutáveis. Ao considerar o problema público como a distância entre uma situação atual e uma situação desejada (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019), as adequações nas normas municipais se mostram necessárias para encurtar essa distância.

Embora tenha-se esse imperativo, considerou-se pertinente explorar como se deu o processo de formação desta agenda, em particular. Paralelamente à previsão legal, a terceira revisão do Plano foi marcada por um fator adicional: a elaboração dos Planos Diretores Regionais (PDRs). Quando do encerramento da III CMPU (2009-2010) emergiu a necessidade de realização de planos para as regiões administrativas do município, como um mecanismo para o monitoramento do Plano Diretor da cidade, o que já era previsto na Lei nº 7.165/1996. Com isso, a elaboração dos PDRs se tornou uma ação prioritária do Poder Executivo, pois conforme o entrevistado EXEC₂ “[...] a gente saiu da Conferência de 2009, [...] com o **compromisso** de fazer os Planos Diretores Regionais” (grifo próprio). A esse respeito, outra fala que merece destaque é a de EXEC₉, ao explicar que

Em 2009, tinha acontecido a III Conferência Municipal de Política Urbana e uma das coisas que tinha sido colocada pelos participantes foi a **necessidade** que se fizessem estudos e **planos [...] para essas nove regiões**. Então, em 2009, foi feita a Conferência; 2010, foi aprovada a última revisão do Plano Diretor; e, em 2011, a Secretaria contratou algumas consultorias para fazer esses **planos das nove regiões administrativas**. Esse contrato durou 2 anos, foi até 2013. [...] os planos regionais foram finalizados no meio de 2013. Entre a metade de 2013 e o início de 2014, foi feita, então, essa revisão pela equipe interna. E, em 2014, foi feita a IV Conferência Municipal de Política Urbana aonde esse resultado foi levado como uma proposta para um novo Plano Diretor (EXEC₉ – grifos próprios).

Ao narrar essa cronologia de eventos, o agente estatal EXEC₉ explicita, claramente, o aspecto o cíclico e de interconexão entre as fases que ilustram a perspectiva processual das políticas públicas. Ou seja, em 2009, a revisão do Plano Diretor se tornou uma pauta do governo municipal (agenda), tendo ocorrido uma conferência da qual foram extraídas diretrizes, que foram transformadas em um projeto de lei (formulação), posteriormente apreciado e aprovado pelo Poder Legislativo local e, por fim, sancionado e posto em prática (implementação) pelo Poder Executivo. De todo esse processo surgiu uma nova demanda – a confecção dos PDRs – que retornou à agenda do governo e passou a ser uma questão urbana prioritária.

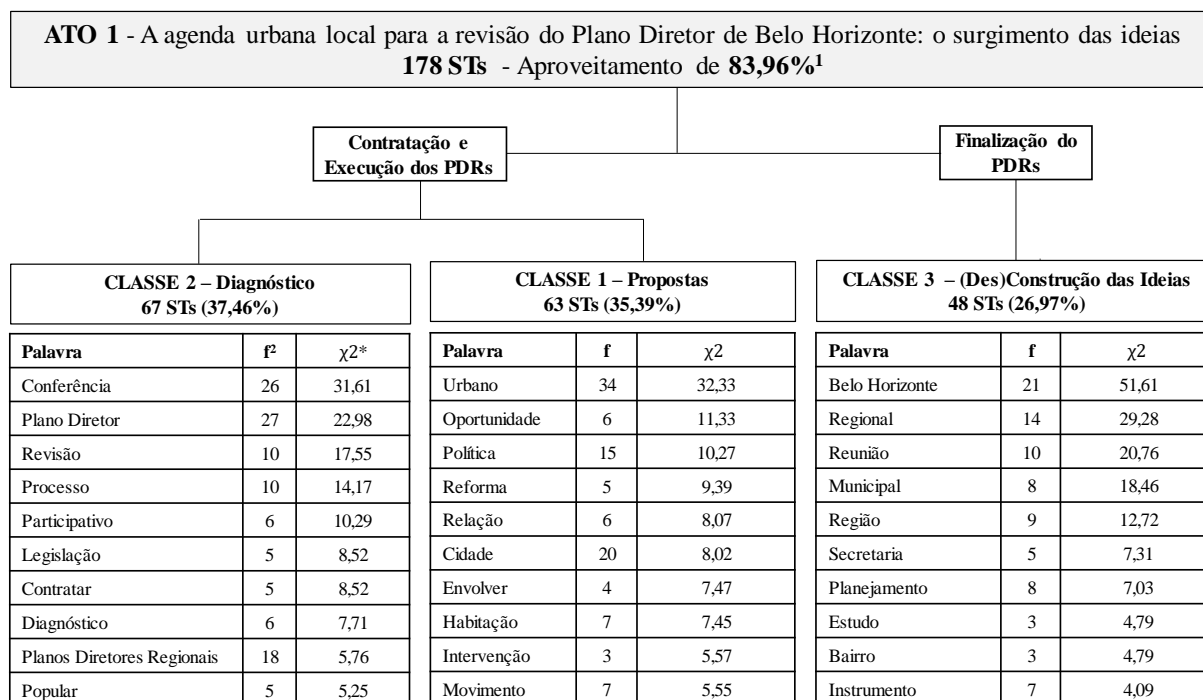
Ao se atentar especificamente para essa demanda, convém interpretar a sua transição entre a agenda sistêmica em direção à agenda governamental (ou de decisão). A análise pontual deste movimento mostra-se próxima ao modelo de iniciativa externa – outside initiative model (COBB; ROSS; ROSS, 1976; WU et al., 2014). Os indícios se confirmam uma vez que a demanda por estudos detalhados sobre cada regional do município surgiu de grupos fora da estrutura governamental (delegados da III CMPU), que articularam a ideia e no momento da Conferência buscaram expandir o interesse pela questão a outros grupos suficientes para, então, conquistarem um lugar na agenda pública (COBB; ROSS; ROSS, 1976; WU et al., 2014).

Uma vez incorporada à demanda à agenda, a intenção com os planos regionalizados era a de construir uma base para a terceira revisão do Plano Diretor, que deveria retornar a agenda

governamental em 2013, o primeiro ano de mandato do prefeito à época, Márcio Lacerda. Conseqüentemente, este primeiro ato trata de como as ideias iniciais foram construídas e formaram toda a base do pensamento que viria a culminar na proposta do novo Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei Municipal nº 11.181/2019).

O Ato 1 subdivide-se em dois microprocessos: o primeiro, relacionado a contratação e execução dos PDRs, o que abarcou as classes 1 e 2, “Construção das Propostas” e “Diagnóstico”, respectivamente; e o segundo, que se associa a finalização dos planos regionais e, portanto, a representa a classe 3, “(Des)Construção das Ideias”. Tais acontecimentos abrangeram o intervalo entre 2011 a 2013. Este entendimento, derivado da sistematização do conjunto de entrevistas, foi possível ao empregar a Classificação Hierárquica Descendente, cujo resultado é apresentado na Figura 19. Importa destacar que essa interpretação encontrou respaldo nos documentos oficiais, principalmente nas notícias expedidas pelo órgão de imprensa do Poder Executivo, nas apresentações síntese dos Planos Diretores Regionais e nos relatórios que resultaram nos PDRs consolidados para cada regional do município.

Figura 19 – Dendrograma das entrevistas relacionadas ao Ato 1



Fonte: resultados da pesquisa, gerados a partir do IRaMuTeQ. **Notas:** ¹ O corpus geral foi constituído por 13 textos, separados em 212 segmentos de texto (STs), com aproveitamento de 178 STs (83,96%). Emergiram 7.450 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 1.716 palavras distintas e 1.011 com uma única ocorrência. O conteúdo analisado foi categorizado em três classes: Classe 1 – Propostas, com 63 STs (35,39%); Classe 2 – Diagnóstico, com 67 STs (37,46%) e Classe 3 – (Des)Construção das Ideias, com 48 STs (26,97%). ² Número (f – frequência) de segmentos de texto que contém a palavra na classe. ^{*} χ^2 – Qui-quadrado.

Contratação e Execução dos PDRs

Os Planos Diretores Regionais (PDRs) foram coordenados pela então Secretária Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, que era subordinada à Secretária Municipal de Desenvolvimento. Esta etapa ocorreu durante o primeiro e o início do segundo mandato do prefeito Márcio Lacerda. Os PDRs tiveram a finalidade de definir a “estrutura urbana, em conjunto com os diversos atores envolvidos, bem como a implementação de instrumentos de política urbana, regulamentados pela Lei Municipal nº 9.959/10, de maneira a garantir a efetiva utilização do solo urbano em condições adequadas de ocupação e preservação ambiental” (BELO HORIZONTE, 2011d, n. p.).

Para a elaboração dos PDRs foi aberta uma licitação e por ela foram contratadas duas empresas especializadas⁴⁶. Conforme explica o entrevistado EXEC₂, “A gente contratou [a confecção d]os Planos Diretores Regionais porque a gente não tinha **perna** para poder fazer um apanhado no município no **detalhe** que a gente pleiteava” (grifos próprios). Em complemento, o entrevistado EXEC₁ expôs que o entendimento à época foi de que “[...] a contratação, a licitação ela foi essencial, [...] porque [...] a gente não teria **condições** de desenvolver nove Planos Diretores Regionais participativos, garantindo o que a gente entendia como **necessário** e com a abrangência que esses planos teriam [...]” (grifos próprios).

Os destaques feitos às falas dos entrevistados se referem a termos que foram interpretados como indicativos de capacidades para a execução das atividades relacionadas à política urbana. O fato de não ter “perna” é uma figura de linguagem que substitui uma ou mais palavras, como por exemplo, a falta de pessoal para o desenvolvimento desta tarefa. A ausência de condições, entendidas como necessárias para a dimensão requerida pelos PDRs, segundo a análise dos entrevistados, esteve mais para o aspecto quantitativo do que para o qualitativo. Por conta disso, a contratação pode ser compreendida como uma ampliação da capacidade do Estado para a política pública. Ao reconhecer as suas limitações e, conseqüentemente, a sua capacidade de solucionar problemas (CARVALHO, 2001), a gestão pública municipal buscou agregar ao processo empresas especializadas no assunto. O entrevistado TEC₆ salienta que isso “[...] foi o grande diferencial dos outros planos diretores, porque a prefeitura investiu um tempo, recurso, pessoal [...] contratando algumas empresas”.

⁴⁶ Conforme apurado nas entrevistas e nos documentos emitidos pelo Poder Executivo, a produção dos PDRs para as nove regionais de Belo Horizonte foi dividida em quatro lotes. Uma empresa ficou responsável pelo lote I (Venda Nova e Pampulha) e outra pelos lotes II (Nordeste, Leste e Centro-Sul e III (Noroeste, Oeste e Barreiro). A Regional Norte foi a única a ter o seu PDR desenvolvido anteriormente e, por conta disso, o seu plano passou por um processo de revisão e de complementação que ficou a cargo da equipe de planejamento urbano municipal.

Compuseram as equipes das empresas contratadas profissionais/especialistas de diversas áreas do conhecimento, tais como, Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Biologia, Geoprocessamento, Economia, Demografia, Engenharias (Civil, Florestal, Agrimensura, Sanitária), Sociologia, Mobilidade Urbana. Além da coordenação geral da SMAPU, houve a formação do Grupo Gestor de Acompanhamento dos Planos Regionais, composto por representantes dos diversos órgãos municipais e das concessionárias de serviços públicos instaladas na cidade. O papel do Grupo Gestor consistiu em atualizar e disponibilizar os dados secundários da sua área de competência (banco de dados municipal, planos, programas, projetos e estudos realizados), além de esclarecer dúvidas dos consultores contratados e de participar das discussões (BELO HORIZONTE, 2013).

O Diagnóstico

O desenvolvimento dos PDRs se deu a partir da realização de um diagnóstico; da proposição de estratégias para a estruturação urbana sustentável e da determinação dos instrumentos para a efetivação da proposta de estruturação urbana, conforme pactuado no contrato⁴⁷ entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e as empresas prestadoras do serviço.

O diagnóstico, etapa para demarcar a situação atual e apontar as tendências da dinâmica urbana em cada regional do município, abrangeu os eixos ambiental, econômico e territorial. A principal questão norteadora deste estágio foi: “onde estamos e onde poderemos chegar?”. Seminários técnicos, levantamentos e análise de dados (primários e secundários), visitas de campo e a promoção de oficinas públicas compuseram as etapas do diagnóstico.

Os seminários técnicos consistiram em reuniões de integração temática, envolvendo as coordenações das empresas contratadas, da SMAPU e os representantes do Grupo Gestor. A finalidade era a de acompanhar, de discutir e de apresentar os resultados do levantamento, da sistematização e da consolidação do diagnóstico (tendo em vista o cruzamento dos dados anteriormente obtidos). Os seminários permitiram balizar os conteúdos e, com isso, redirecionar os trabalhos, definir complementações e diretrizes para a execução dos produtos subsequentes.

As visitas de campo, que proporcionaram a leitura preliminar da organização urbana e social das regionais, ocorreram para obter o reconhecimento geral das áreas estudadas e percorreu os principais corredores viários e pontos de referência das regiões administrativas.

⁴⁷ Nos relatórios consolidados dos PDRs, apresenta-se que a licitação nº SCO 043/2011 foi promovida em março de 2011, pela Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE), e o desenvolvimento dos trabalhos pelas empresas contratadas foi orientado por um Termo de Referência (BELO HORIZONTE, 2013).

Quanto ao levantamento de dados, buscou-se extrair aqueles relacionados à estrutura e à dinâmica das regionais considerando os seus aspectos físico-ambientais, socioeconômicos, históricos, urbanísticos e culturais. Os dados de origem secundária foram fornecidos pela PBH, tendo sido complementados por outros obtidos pelas empresas. A coleta de dados de natureza primária, por sua vez, foi operacionalizada a partir de pesquisas de percepção junto à sociedade e foram conduzidas por entrevistas individuais realizadas com lideranças comunitárias e religiosas, com empresários, com representantes de órgãos educacionais e da área de segurança pública, e com membros de organizações não-governamentais e de entidades esportivas, culturais e ambientais. Todo esse processo abrangeu o levantamento, a compilação, o cruzamento e a análise do conjunto de dados obtidos.

Compuseram, ainda, a fase de diagnóstico, as oficinas de discussão pública. Pensadas para finalizar o processo de validação do diagnóstico dos PDRs, tais oficinas, que ocorreram sob o formato de audiência pública, apresentaram os resultados dos levantamentos e promoveram debates sobre os principais problemas e potencialidades de cada regional. Foi uma etapa para a consolidar o processo de participação da comunidade na produção das informações. Foram convidados a participar as lideranças sociais, representantes de entidades de classe e empresariais, gestores públicos e a população em geral. Após a validação ocorrer por diversas oficinas, os diagnósticos foram consolidados, finalizando esta etapa em dezembro de 2011.

A Construção das Propostas

Após o diagnóstico, iniciou-se, em 2012, as etapas de proposição de estratégias para a estruturação urbana sustentável e a determinação dos instrumentos para a efetivação desta propositura. Para a execução de ambas as etapas, novamente valeram-se dos métodos anteriormente aplicados: os seminários técnicos e as oficinas de discussão pública. Sobre os seminários, foram realizados quatro encontros, sendo um denominado como ciclo de debates e palestras com a academia; um para a construção de propostas com o grupo gestor e com a equipe técnica da PBH; um com representantes do setor empresarial; e um com a comunidade. As oficinas de discussão pública ocorreram com as comunidades regionais visando a construção da proposta comunitária.

A intenção com os seminários e com as audiências públicas foi a de debater a estrutura urbana de Belo Horizonte, discutindo a sua dinâmica e os seus conflitos, de forma a traçar alternativas e soluções pensando na cidade em que os munícipes desejavam. As discussões permearam, dentre outros assuntos, o adensamento; a proteção do patrimônio cultural e do meio

ambiente; a distribuição de oportunidades de serviços e de trabalho; a mobilidade; os loteamentos irregulares e a reserva de terrenos para habitação de interesse social.

Em junho de 2012, a Prefeitura de Belo Horizonte realizou a última audiência pública dos PDRs, para apresentar a proposta final resultante do trabalho conjunto dos atores estatais com técnicos, empresários e com a comunidade. O entrevistado EXEC₁ avaliou que “[...] nos processos dos Planos Diretores Regionais teve participação popular em todas as etapas. Então tem registro da participação desde o primeiro momento de escuta até apresentação de produtos finais. [...] tem um número de envolvidos muito significativo durante a elaboração dos Planos Diretores Regionais”.

A finalização dos PDRs: (des)construindo as ideias

A partir da produção das pesquisas e das análises relevantes sobre a estrutura urbana belorizontina, a elaboração dos PDRs permitiu ao governo local um ganho significativo de informações sobre o território municipal, uma vez que o trabalho contratado gerou diversos mapas gerais, temáticos e sintéticos, para cada um dos eixos estratégicos previstos na etapa anterior – o diagnóstico.

A título de exemplificação, com base nos relatórios dos PDRs, ressalta-se para o eixo ambiental a identificação de variáveis físico-ambientais, tais como, a relevância ambiental, as aptidões, os riscos e as restrições à ocupação; além da visualização das partes do território completamente urbanizadas e desprovidas de vegetação e que, portanto, demandariam políticas para melhoria ambiental. Para o aspecto econômico, foram apresentadas tendências sobre as dinâmicas demográfica, imobiliária e das atividades econômicas, assim como a sua distribuição pelo território municipal. E quanto ao eixo territorial, dentre os diversos pontos levantados, destaca-se informações a respeito do sistema viário, do zoneamento, do uso do solo urbano, das tipologias construtivas, dos vazios urbanos, da distribuição dos domicílios vagos e das centralidades (BELO HORIZONTE, 2013).

A ideia central contida nestes relatórios era a de “possibilitar a leitura da estrutura urbana e de suas potencialidades para ocupação” (BELO HORIZONTE, 2013), justamente o que encontra correspondência com a ideia de ampliação da capacidade analítica estatal, pois os produtos do serviço contratado proporcionaram recursos essenciais para “diagnosticar problemas e desenvolver estratégias apropriadas para abordá-los” (HOWLETT; RAMESH, 2016, p. 305).

Entendeu-se como ampliação da capacidade porque já havia uma estrutura interna, cujas condições foram ressaltadas por representantes do Poder Executivo entrevistados nesta pesquisa. Conforme explica EXEC₉,

O nosso trabalho é muito **teórico** [...] e a **gente se baseia** sempre **na literatura**. Uma novidade nisso foi que a gente passou a ter uma **diretoria de pesquisa e estudos aplicados**. Uma diretoria de **apoio e subsídio** para as outras diretorias finalísticas. [...] A diretoria trabalha sempre **levantando dados, cruzando dados, usando diferentes bases de dados, inclusive nossas e externas**, e elaborando relatórios e **sistematizando de informações** [...] São trabalhos que não são simplesmente de levantamento de dados, **são trabalhos de tratamento e análise e até de conclusão de pesquisa**, enfim. Eles utilizam o **R**, se eu não me engano, que é um software livre. A gente tem muito dessa coisa de trabalhar com softwares livres. Eles usam muito o R e o **Quantum Giz** também (EXEC₉ – grifos próprios).

O trecho explicita as habilidades técnicas para (i) realizar, conduzir, e acessar pesquisas relacionadas às políticas públicas; (ii) para coletar dados relacionados às políticas públicas e, conseqüentemente, para (iii) aplicar métodos ou técnicas para análise desse conjunto de dados (GLEESON et al., 2011). Tais habilidades proporcionam dois recursos importantes para os processos políticos, isto é, o conhecimento a informação (HSU, 2015), cuja fonte essencialmente é analítica (MACEDO; VIANA; NASCIMENTO, 2019)

Em vista disso, a ampliação da capacidade analítica foi fundamental para que as alternativas políticas fossem efetivamente geradas e investigadas (HOWLETT, 2009; 2015; TIERNAN, 2011) e, conforme o entrevistado EXEC₂, após isso, “A gente tinha dado suficiente para poder fazer a reforma de base que a gente queria”. Como pontua a literatura, e os resultados desta investigação mostram aderência, a capacidade analítica se concentra na parte do Ciclo das Políticas Públicas onde o planejamento, a pesquisa, a geração de informações baseadas em evidências e a assessoria tendem a ser mais requeridas (GLEESON et al., 2011; NEWMAN et al. 2013; HOWLETT, 2009).

E esse amplo trabalho proporcionou o surgimento das ideias para o novo Plano Diretor o que ressalta, no momento da formação da agenda governamental, a coexistência objetiva e subjetiva para a definição dos problemas públicos. O esforço de leitura da cidade para se ter ciência do tamanho das necessidades e demandas do território baseou-se na existência objetiva dos problemas, isto é, em fatos e em suas disfunções, valendo-se do exercício técnico de diagnóstico e de análise, tendo em vista a busca sistematizada por evidências. E, também, encontrou respaldo na existência subjetiva, uma vez que foram observadas as estruturas sociais e políticas (BIRKLAND, 2007) cujo produto resulta da elaboração coletiva e vinculada diretamente com as percepções, representações, interesses e valores dos atores envolvidos (SUBIRATAS et al., 2008). Nesta direção, fica evidente que “a definição de agenda é (...) um

processo político e, ao mesmo tempo, técnico; e ocorre dentro de uma complexa rede de atores estatais e sociais” (WU et al. 2014, p. 31).

Embora a preparação dos Planos Diretores Regionais se configure como importante referência para a ampliação das capacidades analíticas, o desenvolvimento das ações para a sua confecção enfrentou dificuldades. Segundo o entrevistado EXEC₂ “Quando foi para a fase de propostas a gente já estava com muitos problemas com os resultados que estavam sendo apurados. E aí, então, a gente incorporou algumas pessoas na equipe e trouxemos o trabalho aqui para dentro”.

Devido ao volume de atividades e por conta dos problemas relatados, o processo de elaboração dos PDRs se estendeu mais do que o previsto pela equipe interna de planejamento urbano municipal que, a partir da consolidação dos Planos Diretores Regionais, realizou uma síntese, isto é, de posse de todas informações, complementou com aquilo que era faltante e, com isso, foi elaborada uma proposta geral para a cidade a partir dessa compilação. Isso significa que, findados os PDRs, iniciou-se um processo interno de elaboração da proposta de novo Plano Diretor. Tal processo foi, claramente, uma sucessão de construção e desconstrução das ideias.

Pôr a cabo o desenvolvimento dos PDRs foi uma etapa muito importante porque construiu um conjunto de informações consolidadas sobre o município. Ao considerar a exposição do entrevistado TEC₆

[...] a gente desceu no território e conheceu, minuciosamente, todas as regionais, fazendo um levantamento de vários aspectos: dos físico-territoriais, ambientais, sociais, econômicos, contatos com a população. Então foi uma varredura muito grande no território que se criou [...] para poder subsidiar propostas e ações do Plano Diretor (TEC₆).

Segundo EXEC₁, a equipe interna do planejamento entendeu que esta era a oportunidade para, literalmente, “passar a limpo a cidade”, pois

[...] Não era uma questão de definir se existiam novos zoneamentos de preservação no município. E sim, reconstituir esse município com outro zoneamento, outros olhares, outras camadas. Então, a partir de tudo que a gente discutiu dentro dos Planos Diretores Regionais, foi possível a gente olhar para o território novamente e remapear todo território (EXEC₁).

Neste sentido, foi construída uma proposta de Plano Diretor que precisava se tornar palpável, didática e com uma linguagem acessível para a discussão junto à sociedade. Assim, valendo-se da fala do entrevistado EXEC₅

[...] depois do ponto de partida, que foram os Planos Diretores Regionais, a gente tinha um Plano Diretor já preparado. Então passo seguinte foi transformar o Plano Diretor em propostas, porque a ideia que fosse uma proposta, digamos, em cada cartela, né. Produzir propostas claras, separadas, para poderem ser validadas. Então teve esse processo de desconstrução do Plano Diretor (EXEC₅).

Ainda considerando a avaliação de EXEC₅ “[...] a proposta da prefeitura foi muito qualificada e foi territorializada porque ela surge do diagnóstico dos Planos Diretores Regionais. Então ela tinha um nível de concretude um pouco maior do que as outras revisões”.

Porém, por mais virtuoso que tenha sido esse processo, ele consumiu um recurso precioso: o tempo. E, com isso, o primeiro ano de mandato do prefeito Márcio Lacerda estava se encerrando e a IV Conferência Municipal de Política Urbana ainda não havia sido convocada. Esse atraso, majoritariamente mencionado nas entrevistas, também pôde ser acompanhando nas atas das reuniões ordinárias de número 189, 190 e 191 do COMPUR, realizadas no segundo semestre de 2013.

A IV Conferência entrou na pauta do COMPUR na sua 189ª reunião ordinária, que ocorreu em 26 de setembro de 2013. Na ocasião, a matéria se referia apenas a uma sugestão preliminar, prestava esclarecimentos e trazia informações sobre a proposta de organização da Conferência. Na 190ª reunião ordinária, de 24 de outubro, o presidente informara aos conselheiros que a proposta de planejamento para a C MPU não estava finalizada. Foi, então, que em 28 de novembro, durante a 191ª reunião ordinária, que houve a apresentação do cronograma de trabalho, mas que segundo os conselheiros estava muito extenso, pois iniciava-se em 11/12/2013 e o término estava previsto para 25/11/2014. Diante do impasse, foi criado um grupo de trabalho para apresentar uma nova proposta de calendário da C MPU na reunião seguinte.

O atraso na convocação da IV C MPU criou um clima de reivindicações por parte de grupos da sociedade civil organizada, principalmente do setor popular. Houve diversos registros de manifestações de repúdio na 191ª reunião do COMPUR. Uma delas, inclusive, indicava que, na ausência de posicionamento da PBH, a população convocaria a Conferência Popular de Política Urbana para o dia 29 de novembro de 2013, na Praça Sete de Setembro. Uma notícia publicada no portal da Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 23 de novembro de 2013, destaca a fala de um vereador ao lembrar que “[...] 70 organizações da sociedade civil estão planejando realizar, de forma conjunta, um Conferência Popular de Política Urbana, focada na discussão do direito à cidade” (CMBH, 2013, n. p.).

A I Conferência Popular de Política Urbana foi um acontecimento lembrado em diversas entrevistas, pois foi entendida como uma resposta popular à demora de ação do governo municipal para cumprir com as exigências legais. A respeito disso, o entrevistado LEG₂ faz uma análise precisa desse cenário.

Uma coisa importante que demonstra esse **grau de engajamento da sociedade civil** foi que a conferência ela é obrigada por lei, pela própria lei do Plano Diretor, de ser chamada no primeiro ano de mandato do prefeito eleito. E o Márcio Lacerda não

chamou, né. E aí foi feita uma **conferência popular de política urbana, puxada pelos movimentos**, principalmente os **movimentos ligados a luta por moradia**, por habitação. E isso botou uma **pressão política muito forte no prefeito** e já **demonstra um grau de mobilização e organização desses setores da sociedade**. Então foi feita uma conferência popular de política urbana que, vamos dizer assim, constrangeu de uma maneira tal que o prefeito teve que chamar, né. Inclusive com possibilidade de consequências referentes a improbidade administrativa por não cumprir o que estava determinado na lei (LEG₂ – grifos próprios).

A não convocação da IV Conferência no primeiro ano de mandato do governo Márcio Lacerda teve duas importantes implicações. Em primeiro lugar, foi criada uma atmosfera de forte pressão política no governo local, uma vez que não estava cumprindo com a sua obrigação legal. Isso, conseqüentemente, influenciou na legitimidade, na confiança e na imagem do governo. Em Paolinelli (2019) e em Paolinelli e Canettieri (2019) encontram-se análises que argumentam que a gestão Lacerda foi marcada por uma postura autoritária, pouco aberta aos movimentos sociais, à participação e à gestão democrática da cidade. E, em segundo lugar, mostra o grau de mobilização e de organização do setor popular da cidade. Isso teve considerável influência das manifestações de rua que se desencadearam no Brasil, em 2013 (SCHERER-WARREN, 2014).

Em relação a esse último ponto, o entrevistado POP₆ entendeu que a mobilização pela Conferência Popular de Política Urbana foi “[...] um rescaldo do que foi junho de 2013” e que a manifestação “[...] foi um elemento conjuntural muito forte, porque a pauta da cidade estava muito em alta naquele momento”. Com um olhar mais atento à participação da sociedade, o entrevistado TEC₆ argumentou que “as jornadas de junho de 2013”, como definiu, foi um divisor de águas para uma mudança no rumo de envolvimento popular nas questões relacionadas ao planejamento urbano, pois “Antes disso, a gente tinha uma trajetória de discussão muito interna dentro da prefeitura quando a gente ia fazer os debates”. O entrevistado TEC₆ defende que os movimentos que ocorreram à época foram decisivos, pois, “Sabe aquele momento onde se encontram pessoas interessadas, preparadas e com um espaço político de atuação? Essa convergência de fatores favoreceu muito esse momento do planejamento urbano dentro da Prefeitura” (TEC₆). Diante deste contexto, como representante do Poder Executivo, o entrevistado EXEC₂ comenta que, à época, “a gente teve que acelerar a finalização dos Planos Diretores Regionais e montar as políticas urbanas na cidade” para dar início a IV CMPU.

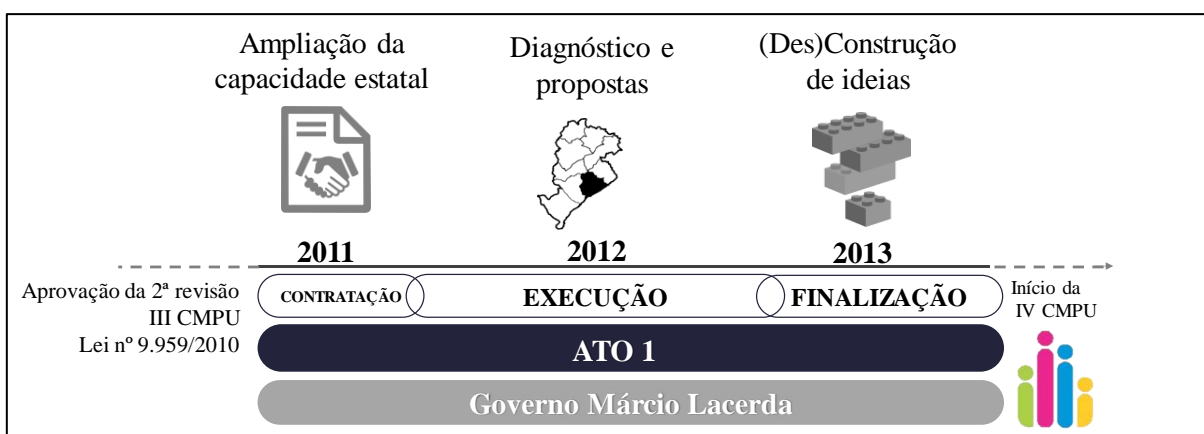
As capacidades e o momento de surgimento das ideias

A agenda para a terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte foi construída sob dois pilares. Um de ordem analítica e operacional, pois a elaboração dos PDRs proporcionou ampla e detalhada leitura do território o que culminou na ampliação das capacidades estatais para a política urbana e, assim, forneceu condições para a (des)construção do Plano Diretor em

propostas para serem discutidas na IV CMPU. E o outro de ordem política, devido à forte atuação dos movimentos sociais e populares que ansiavam pela a realização da Conferência, também influenciados pelo humor tanto local quanto pelo nacional vivenciado à época (CAPELLA, 2018; KINGDON, 2011).

Na Figura 20 apresenta-se a síntese que ilustra o horizonte temporal dos microprocessos político-administrativos que abrangeram o momento de formação da agenda e o surgimento das ideias, isto é, o Ato 1.

Figura 20 – Ato 1: micro processos



Fonte: resultados da pesquisa.

Com o Quadro 11, buscou-se estabelecer as aproximações entre as evidências empíricas observadas nesta pesquisa e o quadro geral de capacidades aqui desenvolvido. No primeiro ato estudado, notou-se, em maior evidência elementos relacionados à competência analítica, localizada no Poder Executivo e na condução dos trabalhos de confecção dos PDRs. Isso foi constatado, principalmente, no que se refere no diagnóstico situacional, no desenvolvimento de estratégias adequadas e no emprego do conhecimento e da informação para fins do desenvolvimento das políticas públicas (GLEESON et al., 2011; HOWLETT, 2015; HOWLETT; RAMESH, 2016; HSU, 2015; WU et al., 2015).

Embora tenha sido comentado sobre a disponibilidade de indivíduos com habilidades analíticas na estrutura burocrática municipal, ou seja, a existência de trabalhadores com competências para “enquadrar problemas; avaliar evidências de pesquisa; avaliar opções políticas; prever consequências prováveis e avaliar os riscos” (GLEESON et al., 2011, p. 241), para fins da elaboração dos PDRs, isto precisou ser expandido, incorporando-se à estrutura estatal outros agentes para auxiliar na condução das atividades. Isto se deu por uma via contratual e foi importante por permitir explorar o território municipal em sua extensão. Além disso, pode ser entendida, também, como uma forma de envolver a sociedade e, com isso, explorar a variedade de interpretações associadas aos problemas públicos (DAUGBJERG;

FRAUSSEN; HALPIN, 2018; DUNLOP, 2015; HSU, 2015), sendo, neste caso, os de natureza urbana e que foram postos em questão.

Quadro 11 – Capacidades e o Ato 1: aproximações teóricas e empíricas

COMPETÊNCIA ANALÍTICA	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar, conduzir, ou acessar pesquisas relacionadas às políticas públicas. • Coletar dados ou informações relacionados às políticas públicas. • Aplicar métodos ou técnicas para análise de dados. • Identificar e avaliar problemas relacionados às políticas públicas; • Identificar e avaliar opções para as políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Executivo faz a contratação de empresas de consultoria para a produção de diagnósticos (pesquisas) sobre as nove regiões administrativas municipais. Isso envolveu o levantamento, a sistematização e a análise de dados sobre a estrutura urbana nos eixos ambiental, econômico e territorial. • Problemas com os resultados que estavam sendo apurados, havendo a intervenção da Prefeitura para concluir os trabalhos. • Os resultados dos PDRs possibilitaram ao governo municipal uma leitura da estrutura urbana e de suas potencialidades para ocupação • Poder Executivo envolvido no trabalho para a transformação dos resultados dos PDRs numa proposta de Plano Diretor que depois foi desconstruída para vir a se tornarem propostas a serem levadas para a IV CPMU. • Planejamento Urbano: existência de uma diretoria de pesquisa e estudos aplicados que realiza trabalhos de pesquisa, de levantando, tratamento e análise de dados.
<ul style="list-style-type: none"> • Consultar as partes interessadas no que se refere às questões relacionadas às políticas. • Compartilhar informações relacionadas às políticas para as partes interessadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Na elaboração dos PDRs foram realizadas oficinas de discussão pública e seminários técnicos com a sociedade, organizadas pelo Poder Executivo. O formato adotado era o de audiência pública. Num primeiro momento, apresentou-se os resultados dos levantamentos e promoveu-se debates sobre os principais problemas e potencialidades de cada regional. Depois, discutiu-se a estrutura urbana, as suas dinâmicas e os seus conflitos. • Durante estes encontros, a gestão local utilizou-se destes momentos para consolidar o processo de participação da comunidade na produção das informações dos PDRs.
<ul style="list-style-type: none"> • Esclarecer argumentos e os valores das políticas públicas desenvolvidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Audiência pública final dos PDRs, organizadas pelo Poder Executivo, para apresentar a proposta resultante do trabalho conjunto dos atores estatais com técnicos, empresários e com a comunidade.
COMPETÊNCIA OPERACIONAL	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar os processos das políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Atraso na conclusão dos PDRs, o que adiou a convocação da IV CPMU, por parte do Poder Executivo.
<ul style="list-style-type: none"> • Gerir pessoas e desenvolver a força de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Parte dos seminários técnicos, durante a elaboração dos PDRs, consistiram em reuniões de integração temática, envolvendo as coordenações das empresas contratadas, da então SMAPU e os representantes do Grupo Gestor.
COMPETÊNCIA POLÍTICA	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> • Gerir estrategicamente o processo político, inclusive conflitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atraso na convocação da CPMU, por parte do governo local, gerou represálias de grupos da sociedade civil, representados no COMPUR, e que organizaram a I Conferência Popular de Política Urbana.

Fonte: resultados da pesquisa.

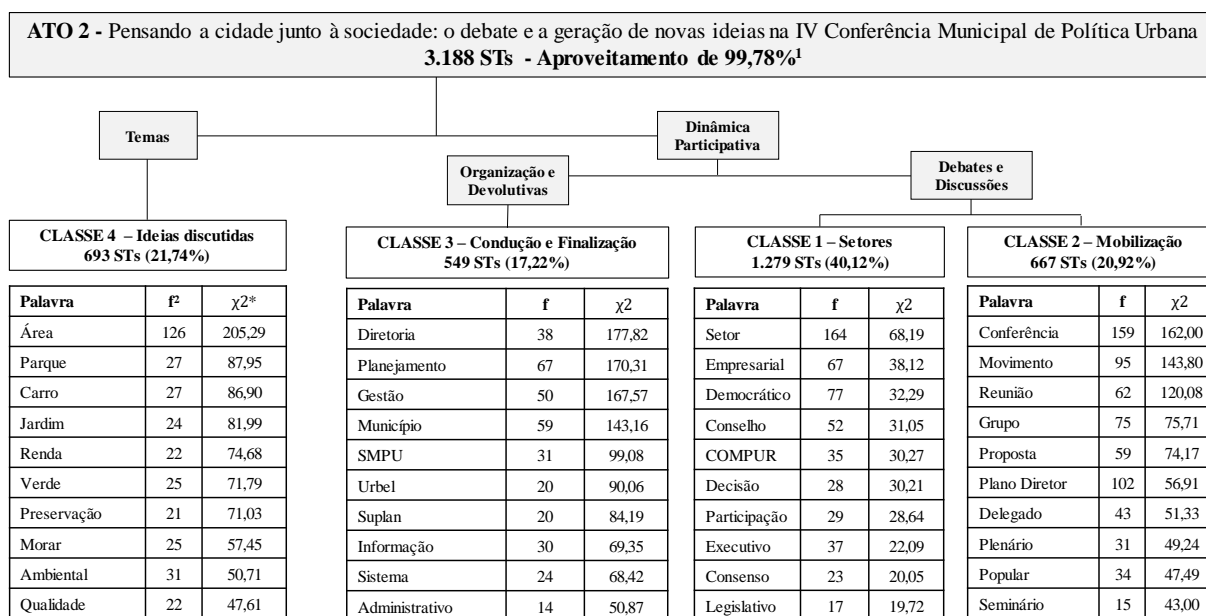
As habilidades relacionadas às competências operacionais emergiram devido à necessidade de coordenação dos processos político-administrativos (GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009; HOWLETT, RAMESH, 2016), haja vista que uma série de eventos foram programados e executados seja para a contratação das empresas, para o diagnóstico e a elaboração das propostas, para o acompanhamento das ações, como também, durante a devolutiva de todo o trabalho realizado no decorrer da produção dos PDRs. Todavia, o principal problema mencionado foi com relação ao tempo que essas atividades consumiram, causando atrasos nas etapas subsequentes.

E em termos políticos, a demora em convocar a IV CMPU, demandou esforços do Poder Executivo para manter o apoio político em relação às ações públicas e de modo que isso não afetasse a nível de confiança da sociedade na capacidade do governo de conduzir o curso da formulação da política pública (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015) expressa no Plano Diretor.

4.3.2 Ato 2 – Pensando a cidade junto à sociedade: o debate e a geração de novas ideias na IV Conferência Municipal de Política Urbana

O segundo ato do processo político-administrativo da revisão do Plano Diretor dedica-se a explorar a IV Conferência Municipal de Política Urbana. Prevista, conforme a legislação local, para ocorrer no primeiro ano de mandato do chefe Poder Executivo eleito, a IV CMPU começou com atraso, e a sua abertura foi oficializada em 03 de fevereiro de 2014.

Ao aplicar a Classificação Hierárquica Descendente no conjunto de entrevistas obteve-se como resultado a Figura 21, que mostra a segmentação do Ato 2 em dois pontos: os “Temas” e a “Dinâmica Participativa”. Aos Temas foi associada a Classe 4, “Ideias Discutidas”. A Dinâmica Participativa foi composta pelos “Debates e Discussões”, segmentados na Classe 1 “Setores” e na Classe 2 “Mobilização”; e pela “Organização e Devolutivas”, que abrangeu a Classe 3 “Condução e Finalização”. Como forma de organizar o entendimento dessas classes e torná-las coerentes com a sucessão cronológica de eventos, elas foram distribuídas e analisadas considerando três momentos: pré-CMPU, durante a CMPU e pós-CMPU. O entendimento foi de que as classes vão se tornando mais evidentes ao longo das análises destes momentos. Essa foi uma maneira, também, de alinhar os discursos obtidos nas entrevistas com o exame dos documentos oficiais.

Figura 21 – Dendrograma das entrevistas relacionadas ao Ato 2

Fonte: resultados da pesquisa, gerados a partir do IRaMuTeQ. **Notas:** ¹ O corpus geral foi constituído por 45 textos, separados em 3.199 segmentos de texto (STs), com aproveitamento de 3.188 STs (99,78%). Emergiram 111.335 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 8.022 palavras distintas e 3.829 com uma única ocorrência. O conteúdo analisado foi categorizado em quatro classes: Classe 1 – Setores, com 1.279 STs (40,12%); Classe 2 – Mobilização, com 667 STs (20,92%); Classe 3 – Condução e Finalização, com 549 STs (17,22%) e Classe 4 – Ideias discutidas, com 693 STs (21,74%). ² Número (*f* – frequência) de segmentos de texto que contêm a palavra na classe. * χ^2 – Qui-quadrado.

Nas próximas subseções os microprocessos Pré-CMPU, Durante a CMPU e o Pós-CMPU – componentes do Ato 2 – são descritos e analisados à luz do quadro teórico construído nesta pesquisa.

Pré-CMPU

De acordo com a legislação vigente ao momento de realização da pesquisa, competia ao Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte a promoção das conferências municipais de política urbana. Nesta perspectiva, a IV CMPU começou a ser tratada pelos membros do COMPUR na 189ª reunião ordinária (26/09/2013), ocasião em que se prestou esclarecimentos e informações sobre uma proposta prévia para a organização e realização da Conferência. Apesar da previsão legal indicar a sua realização no primeiro ano de mandato do Executivo, a gestão local considerou pertinente iniciá-la em 2014, devido à necessidade de conclusão dos PDRs, prevista para o final de 2013. Vale lembrar que os Planos Diretores Regionais eram considerados importantes instrumentos que iriam subsidiar as proposições para a IV CMPU. Outrossim, os prazos foram pensados para conciliar a execução da Conferência com os períodos festivos e dos grandes eventos que ocorreriam na cidade, em 2014, principalmente a Copa do Mundo FIFA.

Depois de discordarem da extensa proposta de cronograma discutida na 191ª reunião ordinária (28/11/2013), os conselheiros do COMPUR formaram um grupo de trabalho interno para revisá-la e, na 192ª reunião, de 19/12/2013, a proposta foi aprovada. O cronograma inicialmente aprovado previa a realização completa da Conferência antes da Copa do Mundo e possuía estrutura semelhante à da III CMPU. A estrutura se manteve e a Conferência foi distribuída da seguinte forma: abertura; plenárias populares, técnica e empresarial; capacitação dos delegados; discussões em grupo e plenárias de encerramento.

Todavia o cronograma de execução destas etapas foi alterado quatro vezes (todas deliberadas e aprovadas pelo COMPUR). As alterações foram justificadas ora pela necessidade de ampliar determinados prazos, ora de enxugá-los, pensando no melhor funcionamento da Conferência e na sua adequação ao calendário de eventos oficiais do município. A principal alteração, aprovada na 52ª reunião extraordinária do COMPUR (15/05/2014), ampliou os prazos da etapa de discussões em grupo e levou as datas das plenárias finais para depois da Copa do Mundo. Neste sentido, prevista para ocorrer entre fevereiro e julho de 2014, a CMPU foi estendida até agosto daquele ano.

O regimento da IV CMPU foi discutido e aprovado na 193ª reunião ordinária do COMPUR, em janeiro de 2014. O regimento, que passou por duas mudanças no decorrer da Conferência, demarcou, dentre outras questões, o objetivo, o conteúdo e as diretrizes deste importante evento para a gestão democrática da cidade (Quadro 12).

Quadro 12 – Objetivo, conteúdo e diretrizes da IV CMPU de Belo Horizonte (2014)

TEMA	DESCRIÇÃO
Objetivo	Avaliar a condução e os impactos da implementação das normas contidas no Plano Diretor e na legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo e sugerir alterações, a serem aprovadas por lei, das diretrizes estabelecidas nessas leis.
Conteúdo	O conteúdo de referência foram os Planos Diretores Regionais; o Plano de Mobilidade Urbana; e os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.
Diretrizes	(i) Criar condições para que as propostas para atualização do PD, da LPOUS e da legislação urbanística correlata sejam resultado de processo de discussão com a sociedade. (ii) Assegurar a participação dos diversos setores e categorias sociais na revisão da legislação, de forma a conhecer e articular as diferentes visões dos atores que participam da dinâmica urbana. (iii) Deliberar sobre a revisão do PD e seus instrumentos, da LPOUS e da legislação urbanística correlata a partir do conteúdo dos Planos Diretores Regionais e, ainda, com base nas decisões do COMPUR.

Fonte: Belo Horizonte (2014).

Ao longo de todo o processo de planejamento e de execução da CMPU, além de definir os aspectos relativos à programação, ao calendário, ao estabelecimento dos critérios de participação dos delegados e a proposição do regimento da Conferência, cabia ao Conselho

definir a comissão organizadora, cuja composição seria com membros das esferas representadas no COMPUR (setores técnico, empresarial, popular e do Legislativo Municipal) e da PBH.

Tal comissão foi responsável por propor um conjunto de medidas e de ações necessárias para o transcurso da CMPU, em consonância com os critérios e com as normas definidas no regimento da Conferência (BELO HORIZONTE, 2015). Para o caso da IV CMPU, a comissão organizadora atuou, dentre outras frentes, na definição do sistema de votação das plenárias populares, técnica e empresarial, bem como dos critérios gerais de identificação e de credenciamento para essas plenárias; na preparação logística da etapa de capacitação dos delegados e na definição dos temas debatidos; e nas formas de disponibilização de todo o material produzido para a Conferência (BELO HORIZONTE, 2015).

Durante a CMPU

A IV CMPU ocorreu ao longo de cinco etapas: (i) a abertura; (ii) as plenárias dos setores popular, empresarial e técnico; (iii) a capacitação dos delegados; (iv) as discussões em grupos e (v) a plenária final. A Conferência foi declarada aberta em 03 de fevereiro de 2014, durante o momento solene que oficializou o início dos trabalhos, ocasião em que foi divulgada a programação das diversas etapas do processo, o regimento e as condições para candidatura a delegado em um dos três setores representativos da sociedade civil.

As Plenárias Populares, Técnica e Empresarial

Após a abertura, foram conduzidas 11 plenárias: nove para o setor popular (uma por cada Região Administrativa), uma para o setor técnico e uma para o setor empresarial. As plenárias, que corresponderam a encontros abertos à população, visaram apresentar os principais resultados dos Planos Diretores Regionais e os seus instrumentos; contextualizar a IV CMPU (sua finalidade, os processos e os temas); e eleger os delegados e os seus suplentes para as etapas posteriores (BELO HORIZONTE, 2015). De acordo com EXEC₁

Então no início dos processos de eleição dos delegados a gente utilizou desse momento para a gente dizer para aquela regional uma síntese do que que a gente tinha discutido dentro dos Planos Diretores Regionais. [...] Então a gente ia até as regionais, cada uma das regionais realizava um momento de eleição de delegados, ele era aberto, com essa apresentação mais sintética do que tinha sido apresentado e aonde a gente tinha chegado a partir dos PDRs para ser encaminhados para a IV Conferência, eles faziam as eleições e seus delegados e seus suplentes. E depois [...] tivemos duas agendas específicas, uma para o setor técnico e uma para o setor empresarial (EXEC₁).

De acordo com dados oficiais da PBH, as 11 plenárias ocorreram entre os dias 04 a 26 de fevereiro de 2014, e foi registrada a participação de 6.122 pessoas (BELO HORIZONTE, 2015). Apesar do volume de pessoas envolvidas e de esses eventos terem sido utilizados como canal de prestação de informações à sociedade, o entrevistado TEC₂ entende que esse momento

inicial da Conferência requer mais tempo para além daquilo que foi planejado, por conta da necessidade de mapear os mais variados atores, convidá-los, realizar encontros e conversas intermediárias e, assim, criar condições mais claras para o envolvimento da população, ao invés de “apenas chamar para credenciar as vésperas de votar” (TEC₂).

A esse respeito, um ponto que merece destaque é sobre a eleição dos delegados, uma vez que foram os responsáveis por propor e por votar as propostas apresentadas, o que os colocam numa posição central nos rumos da Conferência. Para a IV CMPU estavam previstas 243 vagas a delegado, assim distribuídas: nove para o setor popular, por cada Região Administrativa, totalizando 81, bem como os seus respectivos suplentes; e 81 vagas a delegados tanto para o setor técnico quanto para o empresarial, bem como os seus respectivos suplentes (BELO HORIZONTE, 2014).

O regimento da CMPU informava que “qualquer cidadão eleitor no Município de Belo Horizonte poderá se candidatar a delegado titular ou suplente e votar nas eleições para delegado” (BELO HORIZONTE, 2014, n.p.). Para tanto, seria necessário fornecer os dados pessoais solicitados e apresentar, no ato da inscrição, um documento oficial de identidade e o título de eleitor. Para os candidatos a delegado do setor técnico era requerido, também, o registro profissional ou diploma e, os candidatos do setor empresarial deveriam apresentar, adicionalmente, uma declaração de indicação por entidade associativa empresarial, com reconhecimento de firma (BELO HORIZONTE, 2014).

Segundo informa os Anais da IV CMPU, quando da realização da plenária do setor empresarial, foi apresentada uma lista prévia, de comum acordo entre os relacionados, indicando quais seriam os representantes escolhidos para serem delegados, dispensando-se a necessidade de votação. De modo semelhante, na plenária do setor técnico duas chapas foram formadas com, exatamente, 81 candidatos e, portanto, a eleição se deu por aclamação culminando na eleição de todos os inscritos (BELO HORIZONTE, 2015).

Para esses dois casos é possível notar uma articulação a priori de ambos os setores que, tradicionalmente, já tem em sua agenda o hábito de enviar os seus representantes às Conferências. São atores políticos não governamentais que estão acostumados a participar desses processos, são conhecedores das regras e das dinâmicas do jogo e entendem a importância desse momento para levar e para fazer valer os seus interesses e prioridades em relação ao ordenamento da cidade. Para exemplificar isso, destaca-se os depoimentos dos entrevistados, em especial, o de EMP₄ ao dizer que “[...] existe uma homogeneidade muito grande entre os delegados [...]” e o de e TEC₈, que alegou que “O setor empresarial é formado por pessoas que eu também já conheço e que estão, historicamente, sempre participando desses

processos [...]”. As falas ilustram a compreensão de que a Conferência é um espaço político estratégico, e que a continuidade da participação é fundamental para a formação das alianças. Ademais, os trechos expõem que segmentos pontuais da sociedade civil, que já tinham algum engajamento em questões de política urbana, são os que mais participam dos processos.

No setor popular, por sua vez, tem-se uma amplitude muito maior de possíveis delegados, haja vista que qualquer eleitor registrado no município poderia ser candidatar (BELO HORIZONTE, 2014). E aqui estamos diante de duas questões importantes: a motivação a participar e a mobilização para participar.

A motivação a participar foi potencializada pelas manifestações⁴⁸ de rua que ocorreram na cidade em julho de 2013, meses antes da Conferência. As manifestações tinham, dentre a diversidade de suas reivindicações, assuntos vinculados aos problemas urbanos (principalmente o passe livre) e, portanto, ajudaram a criar uma atmosfera de engajamento nos grupos e nos movimentos locais cujas pautas eram afetas às questões urbanas, o que contribuiu tanto para aquecer quanto para oxigenar os movimentos. Entrevistados do setor popular comentaram sobre isso, valendo-se aqui os destaques feitos nos relatos de POP₃ e de POP₆.

A gente, de movimentos sociais, se articulou em algum grau. Então ali ainda tinha um rastro, um **lastro** na verdade, das **manifestações de junho de 2013**, então tinha algumas **peças novas** que vieram a compor com a gente [...] (POP₃ – grifos próprios).

[...] a gente acabou avaliando que seria interessante naquele momento [...], meio que um **rescaldo** do que foi **junho de 2013**. Eu acho que foi um **elemento conjuntural muito forte**, porque a pauta da cidade estava muito em alta naquele momento. Então, antes da Conferência propriamente dita, estava tendo em Belo Horizonte muitas manifestações [...]. Então a cidade estava acompanhando um pouco esse processo. **E a gente do movimento ficando por dentro**. [...] E aí a gente **teve acesso**, conseguimos fazer a **inscrição** de vários participantes do setor popular para disputarem como delegados [...] (POP₆ – grifos próprios).

Esse clima na cidade, conseqüentemente, afetou a mobilização para participar o que imprimiu maior atenção para as cadeiras que viriam a ser ocupadas por delegados do setor popular. Isso, de acordo com as memórias de POP₄ e de POP₅, proporcionou significativas disputas o que, segundo POP₅, foi um acontecimento que “[...] pelas experiências que eu tenho com a questão urbana [...] Eu nunca tinha visto aquilo em outras conferências”. O “aquilo” ao qual se refere o entrevistado é mais bem descrito nos depoimentos a seguir.

[...] nessa IV Conferência, agora, o processo foi todo muito louco, foi assim, **um trem maluco na cidade**, porque os vereadores que nunca tinham se interessado em outras conferências [...] eles **mobilizaram comunidades inteiras**, com **ônibus** [...] para

⁴⁸ Em Domingues (2019) é possível encontrar uma análise sobre esse momento da cidade, com descrição dos atores, das práticas e das gramáticas, bem como sobre as suas confluências e tensões. A autora explorou a pluralidade dos protestos, entre aqueles que mais se aproximaram dos espectros político-ideológicos “esquerda” ou “direita”, como também as suas convergências.

disputar as vagas de delegado lá nos locais. [...] foi uma loucura (POP₅ – grifos próprios).

[...] Em um bairro aí, inclusive, os vereadores, levaram ônibus de pessoas. Eu não sei de que forma eles conseguiram organizar para poder fazer parte das audiências para eleger os seus representantes. Nós tivemos muitos embates. Porque pessoas que tinham interesse, uma visão do conjunto, essa necessidade da população acabaria ficando sucumbida por alguém que ou não conhecia as demandas e que iria lá só dar o voto a favor daquelas pessoas que o estavam levando, e não teriam a **sensibilidade de discutir** o que é realmente a finalidade que seria o Plano Diretor na IV Conferência (POP₄ – grifos próprios).

Outro entrevistado do setor popular, POP₇, ao comentar sobre a situação de “encher ônibus de pessoas”, também externou sua preocupação sobre a possibilidade de que isso teria para desvirtuar o processo de construção comunitária de propostas para melhorias da cidade. Todavia, essa não foi uma observação restrita às camadas populares, pois EXEC₁₃ também disse ter tido o conhecimento de que “[...] vereadores mandaram ônibus para trazer pessoas, inclusive na hora de fechar os delegados [...]”.

Os relatos dos entrevistados sobre a possível eleição de delegados que, segundo eles, até então não tinham histórico de envolvimento com as pautas urbanas, se aproximam ao que Avritzer (2007, p. 457) explica sobre as características da representação da sociedade civil. Segundo o autor, essa representação se dá a partir da especialização temática e da experiência, o que abarca “Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais”. São esses atores, continua Avritzer, que “tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas” (p. 457), o que é o caso da Conferência Municipal de Política Urbana.

Difícilmente essas queixas serão encontradas nos documentos oficiais. E aqui não há a intenção de julgamento das atitudes, mas sim de entender os depoimentos e o contexto do qual eles foram lembrados. Os reiterados comentários sobre esses possíveis acontecimentos, mostram que houve uma mobilização diferente ao que era costumeiro em outros anos e que isso se relacionou ao clima político vivenciado na cidade. O setor popular representa 1/3 dos votos na plenária final da Conferência e, em tese, não é um setor munido da técnica do planejador urbano e não tem o poder econômico do empresariado. Portanto, é um segmento da sociedade que pode ser direcionado a depender do discurso utilizado e, vislumbrando-se isso, disputas se desencadearam para que as vagas do setor viessem a ser preenchidas.

Ao olhar para todos esses episódios que marcaram o início da IV CMPU, curiosamente em duas entrevistas o termo “janela de oportunidade” foi mencionado. É curioso porque as perguntas não foram direcionadas a isso e foi interessante observar a leitura de contexto feita pelos entrevistados (particularmente TEC₁ e EXEC₁₀). E ao refletir sobre o que foi dito, apesar

dos possíveis vieses na seleção dos delegados, entende-se que o ato de se realizar uma conferência urbana e deliberativa é um momento singular, pois ali haverá a abertura de um espaço político e institucionalizado para o debate a respeito da reconstrução de um plano que ditará os rumos da cidade.

E essa foi uma abertura de oportunidade tanto para o Estado quanto para a sociedade. No caso dessa revisão, em especial, setores da sociedade civil tiveram a sua vontade de participar ampliada por toda uma conjuntura que se vivenciava na cidade. E perceberam na Conferência a oportunidade de fazerem os seus anseios serem ouvidos. Em sua explanação, TEC₁ diz “[...] nós vimos como uma janela de oportunidade [...] e a gente queria abrir elas mais, o máximo que a gente conseguia e deixar ela aberta para mais gente entrar [...]”.

Olhando para o Estado, mais precisamente para o seu corpo burocrático que lida com o planejamento urbano local há mais tempo, EXEC₁₀ analisa que “Eu não sei se vai ter uma outra configuração de conferência que vai permitir um avanço tão cedo assim [...]. Aqui foi possível aproveitar essa janela de oportunidade, porque no fundo a IV Conferência foi uma janela de oportunidade”. Permeando todo processo democrático que foi a IV CMPU, continua EXEC₁₀, existia “[...] uma composição de, quase uma década, de estudos sobre esse novo Plano Diretor” pois ele vinha sendo estruturado ao longo de anos de debates e trabalho. E isso, notadamente, também se configurou como uma oportunidade para que esse corpo técnico também imprimisse a sua visão de cidade.

A Capacitação dos delegados

Uma vez que os delegados e os seus suplentes foram eleitos, a terceira etapa da IV CMPU abrangeu o momento da capacitação. Ao todo foram realizados três encontros, entre 15/03 a 29/03/2014, para a difusão dos conceitos essenciais sobre a política urbana e sobre os aspectos relacionadas ao parcelamento, à ocupação e ao uso do solo. Coube à capacitação promover o nivelamento básico e apresentar a legislação e os documentos que serviriam de base para as discussões temáticas da próxima etapa da Conferência (as discussões em grupo).

Sobre esse estágio do processo, entrevistados representantes do setor técnico defenderam a importância da capacitação pois reconhecem que a “linguagem do planejamento [urbano] é muito árida, muito técnica” sendo necessário um exercício de “tradução, com termos mais palatáveis, trazendo as pessoas e mobilizando elas sobre a importância do Plano Diretor” (TEC₆). Para essa tradução, o entrevistado TEC₂ utilizou a ideia de “descriptar” (traduzir ou decifrar as informações codificadas), pois a

Legislação urbana não é fácil. Eu acho, inclusive, que precisaria de mais tempo, de mais capacitação. Mas usando uma **linguagem menos codificada**, que é o oposto da linguagem que a gente trabalha no planejamento urbano: dos índices, indicadores, desenhos complicadíssimos, mapas abstratos[...]. Você pega uma legislação arquitetônica é tanta regra, tanto quadro, tanto parâmetro [...] (TEC₂ – grifos próprios).

Essa preocupação também se fez presente no trabalho da equipe organizadora da Conferência, pois conforme dito por EXEC₁, foi feito um esforço para trazer a linguagem mais próxima possível de modo a contemplar todos os envolvidos, desde representantes do setor popular, que poderiam nunca ter ouvido falar sobre aquele assunto, até os participantes dos setores técnico e empresarial que estão mais familiarizados com as questões de planejamento urbano. O entrevistado EXEC₁ relata, ainda, sobre os ganhos que o processo de aprendizado proporcionou:

[...] eu falo que esse **exercício da capacitação** foi um exercício muito **rico**. Eu sempre trago alguns exemplos de encontros que eu tive logo depois desse processo e as pessoas falam: “agora entendi aquilo o que você falou de função social da propriedade. Na minha rua tem um terreno que está lá vazio. Aquela rua é ótima, passa ônibus, tem comércio, tem gente morando e tem um terreno lá que ninguém faz nada. Aquele não está cumprindo a função social da propriedade, não é mesmo?”. Então perceber isso no cidadão comum, isso foi de uma riqueza enorme (EXEC₁ – grifos próprios).

Como toda história tem, pelo menos, dois lados, o entrevistado EMP₄ teceu críticas à etapa de capacitação dos delegados que, segundo ele, de certa forma “[...] é quase uma lavagem cerebral em relação a visão da Prefeitura”. O entrevistado expõe que os responsáveis pela disseminação do conhecimento buscavam transmitir visões de política pública que eram próprias da Administração Municipal e acabava, na visão de EMP₄, interferindo nas futuras discussões.

A capacitação foi organizada em seis temas, cada um referente aos eixos de discussão da IV CMPU, sendo eles: estruturação urbana; desenvolvimento; ambiental; cultural; habitação e mobilidade. Os cursos foram ministrados por técnicos da então Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, contando com o apoio dos órgãos internos de Regulação Urbana e do Patrimônio Histórico, da Urbel, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da BHTrans. Para poder participar da próxima etapa, assim como para ter o direito a apresentação de propostas, os delegados deveriam comparecer a, pelo menos, quatro dos seis turnos de capacitação previstos. Ao final desse estágio, os trabalhos renderam 24 horas, entre apresentação, discussão e esclarecimentos. Os materiais utilizados foram disponibilizados na internet, em um website criado especialmente para a IV CMPU (BELO HORIZONTE, 2015). Todavia, no momento de realização da pesquisa, a página virtual não se encontra mais disponível.

Discussões em Grupo

Para as discussões em grupo, cada delegado e suplente, anteriormente habilitado, deveria se inscrever em um dos seis eixos temáticos da Conferência. Esta etapa, que ocorreu em quatro dias específicos entre 12/04 a 10/05/2014, buscou promover os debates entre os participantes a respeito das propostas de modificação e/ou de incremento à legislação urbanística vigente àquela época. Importante lembrar que tais propostas foram derivadas dos estudos que geraram os Planos Diretores Regionais. Diante de cada propositura que era discutida havia os descritores dos conceitos e dos parâmetros de ocupação e de uso do solo. Findadas as discussões houve a votação, dentro do grupo de discussão, daquelas propostas que seriam encaminhadas às plenárias de encerramento (BELO HORIZONTE, 2015).

No eixo de estruturação urbana focalizou-se na racionalização da ocupação do território tendo como base a capacidade de suporte urbano. No eixo de desenvolvimento, o escopo foi a descentralização e a distribuição adequada das atividades no território. A melhoria da qualidade ambiental e o uso adequado dos recursos naturais consistiram nos propósitos que guiaram as discussões no eixo ambiental. No âmbito cultural, teve-se como norteadores a identificação e a manutenção do patrimônio cultural e simbólico. No eixo da habitação, o intuito recaiu sobre a redução da vulnerabilidade social. E, por fim, na mobilidade debateu-se tópicos como a redução dos deslocamentos, a melhoria da acessibilidade e o estímulo ao transporte coletivo e não motorizado. Os grupos de discussão aconteceram aos sábados, tanto no período diurno quanto vespertino, de maneira a permitir que o maior número de pessoas pudesse participar. Dados oficiais dão conta que, em média, cada sábado de discussão contou com a participação 155 pessoas que, ao todo, discutiram 647 propostas e dessas, 584 foram votadas para serem encaminhadas para a próxima e última etapa (BELO HORIZONTE, 2015).

Para além dos aspectos burocráticos anteriormente descritos, nesse momento do processo político-administrativo buscou-se compreender como foram os debates, considerando aquilo que cada entrevistado vivenciou em seu respectivo grupo de discussão. O Plano Diretor é um instrumento especial porque sobre ele tem-se uma disputa muito clara entre a regulação do espaço urbano e o conjunto de interesses que recaem sobre o território, principalmente os econômicos (mercado imobiliário, do comércio e da indústria) e os socioambientais (da habitação de interesse social e da proteção do ambiente). Enquanto as discussões se situavam no plano dos conceitos, das ideias e das grandes diretrizes, como foi o caso da etapa anterior (de capacitação), isso não gerou muito conflito. Todavia, no momento em que se passou para a

discussão das propostas de zoneamento, de territorialização e das restrições à ação sobre o espaço urbano, o conflito se tornou mais explícito.

Quando perguntados sobre “como foram os debates e as discussões ao longo da Conferência?” diversas opiniões e vivências foram lembradas. A sociedade distribuída nesses setores (popular, técnico e empresarial) é muito rica e qualquer tentativa de generalizar o que foi a participação de cada um desses segmentos não daria conta de abranger toda a pluralidade de ideias, de ideologias, de ações e de esforços que foram empreendidos no decorrer das discussões em grupo. Cumpre aqui registrar, dentre os mais variados depoimentos, como esses diferentes atores perceberam o desenrolar dos processos e, assim, traçar aproximações e distanciamentos entre os discursos.

Diferentemente das outras Conferências, durante a IV, duas questões marcaram a participação do setor popular: a primeira relacionada à atuação de movimentos sociais organizados – como o do Tarifa Zero, do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), e das Brigadas Populares; e a segunda referente ao acúmulo de conhecimento advindo das experiências com outras conferências. A respeito desse último aspecto, o entrevistado POP₅, ao narrar o seu histórico de envolvimento com as Conferências Municipais de Política Urbana, fez um apanhado interessante sobre a construção de conhecimento proporcionada pelo exercício político da participação nesta instância que possibilita a gestão democrática da cidade.

A primeira [Conferência] era novidade. A gente não tinha nem noção de direito, não tinha nada [...], não sabia o que era o Plano Diretor. [...] Aí na terceira Conferência a gente já sabia [...] nós já tínhamos feito alguns cursos [...] de formação sobre Estatuto da Cidade, Plano Diretor, função social da propriedade. [...] Já na IV Conferência, a briga foi muito maior. [...] E quando chamou a Conferência, **a gente estava com muito mais embasamento**, muito mais **conhecimento** de qual seria **o nosso papel** na Conferência. Então foi uma das mais **politizadas** que a gente teve e uma das que as pessoas, de fato, tinham **consciência** do que estavam fazendo lá dentro e com conhecimento (POP₅ – grifos próprios).

Em linearidade ao depoimento de POP₅, o entrevistado LEG₂, comentou que alguns setores do movimento popular, principalmente os da habitação “[...] vieram numa crescente, a **participação foi ensinando-os a questão dos termos técnicos, as questões desse urbaniquês** vamos dizer assim. Então, eles já chegaram a essa Conferência com a uma **grande bagagem**” (grifos próprios). Assim como existe o “juridiquês”, a exposição de LEG₂ nos direciona para a existência de um “urbaniquês”, isto é, o uso excessivo do jargão jurídico e dos termos técnicos da arquitetura, do urbanismo e da engenharia, marcas da linguagem do planejamento urbano.

Sobre o setor técnico, uma fala que se aproxima do comportamento dos representantes desse segmento foi extraída do depoimento de TEC₉ que, ao se deparar com o volume de propostas e com o grau de complexidade que elas demandavam, deixou clara a necessidade de

extensão do trabalho para além do espaço da Conferência, por entender a necessidade de se debruçar sobre o tema e, com isso, construir argumentos mais sólidos para o debate.

[...] nós nos organizamos, participamos, foi um trabalho exaustivo, porque a gente participou durante oito sábados e, durante a semana, como era o Plano que tinha uma reestruturação da Política Urbana, a gente se reunia duas, três vezes da semana para fazer estudos para poder ver o que estava sendo proposto (TEC₉).

E o setor empresarial, por sua vez, de acordo com a visão do entrevistado EMP₄, costuma ter uma atuação mais objetiva com “[...] muito pé no chão, com muito pragmatismo”. Ainda segundo o entrevistado, uma característica do setor empresarial é a de levar pessoas para a Conferência que consigam expressar “[...] como que o mercado funciona, de onde que vem o financiamento, quanto que uma pessoa pode pagar numa prestação, quanto que um empreendimento consegue contribuir em termos de contrapartida para a cidade [...]” (EMP₄).

As ideias expressas nos depoimentos mostraram, basicamente, três linhas mestras de atuação a partir do comportamento de cada setor nos grupos de discussão. Os representantes do setor popular, por estarem mais próximos das demandas sociais, conhecem a vulnerabilidade e os principais problemas urbanos vivenciados nos bairros da cidade. O técnico, por sua vez, conhece os instrumentos, as diretrizes e os códigos. E o delegado do empresarial conhece a dinâmica econômica e o comportamento do capital.

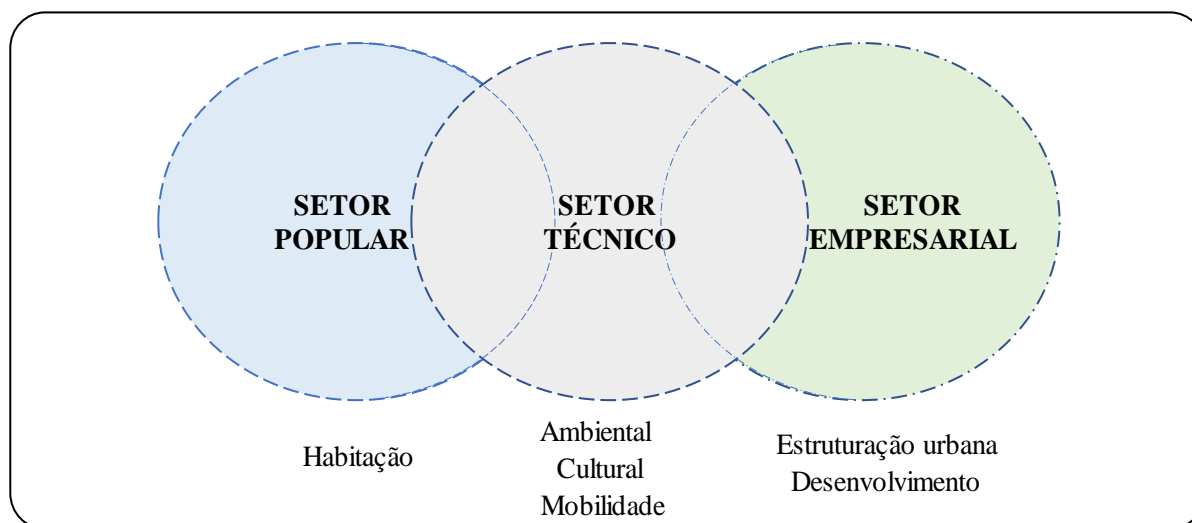
Apesar de haver a interação dos três setores entre os temas, foi observado um direcionamento de determinados setores para temas considerados mais estratégicos, principalmente aqueles que afetavam a estruturação urbana, tendo em vista os interesses e as prioridades que estavam em jogo. A estruturação urbana, inclusive, foi considerada o ponto mais polêmico por abranger as propostas mais incisivas da regulação sobre o território. Essas preferências proporcionaram certo tensionamento entre os grupos, o que tendia a polarizar os debates e, às vezes, desviava a construção de propostas conjuntas; e, também, um certo esvaziamento de perfis setoriais em outros grupos de discussão, como foi comentado por POP₆ e TEC₁₀, respectivamente:

[...] no grupo de vila e favela só tinha setor popular, tinha um ou outro técnico, pouquíssimos. Mas eu não me lembro de ter setor empresarial” (POP₆).

[...] no Patrimônio existia um grupo de historiadores [...] e tinha pouca gente do mercado, sem presença do setor popular” (TEC₁₀).

Com isso, a partir de um olhar individualizado para cada setor, uma inferência que pôde ser feita foi, justamente, sobre ao relacionamento entre os três setores na Conferência, conforme ilustrado pela Figura 22.

Figura 22 – O relacionamento entre os setores nos grupos de discussão



Fonte: resultados da pesquisa.

Ficou mais nítido o distanciamento entre os setores popular e empresarial. O setor técnico foi considerado como o “meio termo”, isto é, aquele que se relacionava com ambos e, quando necessário, estabelecia as pontes para o intercâmbio das ideias. Com isso, foi possível identificar representantes do setor técnico mais próximos das questões populares e sociais, e outros com maior afinidade com os temas mercadológicos. O representante “técnico-popular”, por assim dizer, na maioria das vezes era aquele vinculado à academia ou a organizações não governamentais. Já o “técnico-empresarial” era aquele com exercício profissional em áreas de interesse do planejamento urbano. A posição intermediária do setor técnico foi observada em diversos depoimentos e, por isso, optou-se por sintetizá-los no Quadro 13.

O principal conflito de toda a Conferência ocorreu na etapa de discussão em grupo. O que foi esse imbróglio? Uma parte dos representantes do setor empresarial, em determinado momento, optou por se retirar das discussões. O principal motivo? A discordância com as regras estipuladas para o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CABas) para os terrenos. A proposta consistia em equalizar o potencial construtivo em toda a cidade, fixando o CABas em 1. A opção por construir acima desse coeficiente básico só seria permitida mediante a contrapartida financeira, isto é, o pagamento da outorga onerosa do direito de construir. O entendimento com a proposta era de que a construção acima do coeficiente básico gera uma série de ônus na estrutura urbana, decorrente da carga adicional sob o território e que o valor financeiro dessa compensação fosse utilizado para alimentar dois fundos municipais: o de Habitação Popular (FMHP) e o de Desenvolvimento Urbano das Centralidades (FC). Vale lembrar que a outorga é um dos instrumentos de política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Quadro 13 – Posição intermediária do setor técnico: a visão dos entrevistados

E O EMPRESARIAL ... O TÉCNICO ... E O POPULAR...	DEPOIMENTOS
	<p>“A gente tem, também, setores em algumas universidades que fomentam essa discussão, né, do direito a cidade, do que que está escrito na lei, do que que tem que ser regulamentado, porque que tem que ser regulamentado. E aí, eles auxiliam muito a gente nessas articulações” (POP₅).</p>
	<p>“O setor popular se articula politicamente a partir da conversa. Então é muita conversa. Organizar o povo, com muita conversa. Levar esse povo a entender que tem que estar num fórum adequado para discussão e explicar tudo. Foi essa conversa que a gente fez, junto com o pessoal da área técnica, junto com o pessoal da academia, alguns técnicos que eram arquitetos que não estavam com os empresários” (POP₃).</p>
	<p>“[...] a gente elaborou alguma coisa, tentou dialogar com setores distintos e tal. Acho que a principal questão era você conseguir sensibilizar outras partes. Eu acredito que a gente [setor técnico] tem o conhecimento técnico e direcionamento de política, só que isso nem sempre é suficiente para dialogar com os atores diferentes, assim, no processo de elaboração do Plano” (TEC₃).</p>
	<p>“A gente foi com uma perspectiva de que a técnica está a favor da política e não de que a técnica é isenta ou neutra. [...] a partir da técnica, a gente levou a nossa visão política de cidade para ser debatida [...] E aí eu estou expandindo para o popular e empresarial. Então, a gente optou por fazer rodadas paralelas de negociação, especialmente, com os empresários” (TEC₁).</p>

Fonte: resultados da pesquisa.

De acordo com os diversos relatos de entrevistados de todos os setores abordados, o segmento que deixou a IV CMPU foi a parte dos empresários da construção civil e do ramo imobiliário que discordavam das propostas que estavam sendo apreciadas. Outra parte do empresariado, vinculada ao comércio, decidiu permanecer na Conferência. Todavia, a decisão de sair, enfraqueceu setor como um todo, como apontado pelo entrevistado EMP₃.

O **setor empresarial** teve muita **pouca força** por conta de um **abandono** que teve, porque eles **não** queriam que fosse aprovado a questão da **redução do potencial construtivo**, da **outorga** e dentre outras coisas. Então, preferiram abandonar para não deixar acontecer a IV Conferência e ela acabou acontecendo. Mas o setor empresarial que ficou lá acabou ficando **enfraquecido** (EMP₃ – grifos próprios).

Essa ação representou um momento de ruptura para a Conferência, e para alguns entrevistados prejudicou o equilíbrio entre os debates, considerando a importância da representatividade entre os três setores. Mas, para outros, isso fez com que abordagens mais progressistas encontrem-se caminho para serem discutidas.

A saída de parte do setor empresarial não foi um evento particular da IV Conferência. Pelo contrário, o mesmo movimento foi utilizado na II CMPU, em 2001 (CORRÊA DA COSTA, 2011). A diferença para o processo democrático de 2001, foi que no de 2014, houve

uma ação requerida ao Ministério Público pedindo a nulidade da IV CPMU, como explica o entrevistado EXEC₂, pois após uma denúncia

O Ministério Público entrou então contra Conferência. A gente estava numa fase ainda de discussão em grupo quando aconteceu isso, esse racha com o setor empresarial [...] e o Ministério Público foi pesquisar isso tudo e a gente teve que fazer uma defesa da Conferência bastante importante junto com a PGM [Procuradoria Geral do Município], e a gente acabou assinando um TAC [Termo de Ajustamento de Conduta] porque o Ministério Público entendeu que a denúncia não tinha fundamento (EXEC₂).

Conforme os Anais da IV CPMU, foi reconhecida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais “a validade do processo da IV Conferência Municipal de Política Urbana e reconhecidos os avanços para a cidade decorrentes da conversão em lei das propostas aprovadas” (BELO HORIZONTE, 2015, p 57).

A queixa do setor empresarial e de representantes do setor técnico que tinham aproximações ao discurso mercadológico, era a de que a prefeitura estava apresentando um Plano Diretor pronto, apenas para ser referendado, e que a parcela dissidente havia se inscrito na CPMU para construir o novo Plano Diretor. Eles se sentiram negligenciados e alegaram que a sua voz não foi ouvida. Sob esse contexto, foram trechos das falas de TEC₉ e EMP₅ que exemplificam tal percepção.

Na verdade, não foi feita uma Conferência Municipal para ter um produto dessa conferência. Foi feita uma Conferência para **validar um estudo que já tinha sido feito**. E isso deixou todo mundo muito, assim, **indignado**. [...] Quando a gente expôs nossa **preocupação** com os parâmetros do Plano, né, com as questões práticas mesmo do Plano e o que isso estava resultando dentro do nosso olhar, porque eu acho que nenhum olhar deve ser desprezado dentro da consolidação de um plano desses (TEC₉ – grifos próprios).

[...] própria conferência é meramente uma **oratória**. [...] Você nunca vai conseguir produzir uma interferência de ir no cerne da questão. Basicamente o governo faz o trabalho sozinho e leva para ser **homologado** tanto deliberações normativas, projetos, enfim. **Já chega decidido**. Você não tem um debate franco nesses [espaços] (EMP₅ – grifos próprios).

Interessante recordar que essa manobra política já foi praticada no passado e conforme explica Corrêa da Costa (2011, p. 235), “os empresários se retiraram da II Conferência na etapa final em uma posição de discordância com a votação de temas que afetariam o desempenho do mercado imobiliário”. A alegação, à época, era a de que havia “um controle do debate e da votação dos temas pelo Poder Executivo”, prejudicando a argumentação dos delegados do setor empresarial. É possível perceber, pelos trechos destacados de TEC₉ e EMP₅, a repetição de uma retórica contra o setor empresarial/econômico. Assim como no passado, a estratégia usada pelos empresários, em 2014, foi vista como uma maneira de atuar em prol de seus interesses próprios em detrimento do coletivo, e ficou claro, também, que optaram por interferir no processo

político-administrativo por meio de outras vias, pressionando os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, e, assim, desqualificando todo o processo de construção democrática.

Semelhante ao ocorrido em 2001, a saída de parte dos delegados do setor empresarial da Conferência não impediu o prosseguimento das atividades, mas obstruiu a tramitação formal das resoluções, principalmente no âmbito do Poder Legislativo. Todavia, na II CMPU, essa manobra culminou na retirada do projeto de lei, perdendo-se o que foi construído na Conferência (CORRÊA DA COSTA, 2011). Na IV CMPU, entretanto, o desfecho, apesar do longo processo enfrentado na etapa legislativa, foi outro. Mais à frente isso será abordado em detalhes, na análise do Ato 3.

Outra conexão com o passado foi encontrada no texto de Torre (2003), quando o autor mencionava sobre o Projeto de Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte (BH-2010), de 1991. Torre (2003, p. 14) utilizou da análise política feita por Azevedo e Mares Guia (1996), para explicar que a inclusão do solo criado foi o “calcanhar de Aquiles do Plano Diretor”, devido a “[...] grande resistência dos setores sociais ligados ao mercado imobiliário e à construção civil perante a este instrumento, considerado como uma tributação adicional”. Novamente percebe-se a repetição de uma retórica cujo viés é estritamente econômico.

Antes de finalizar a descrição e a análise da etapa de discussões em grupo, é válido levantar mais dois aspectos que emergiram ao longo da pesquisa: o primeiro diz respeito à baixa participação dos vereadores durante a IV Conferência, e, o segundo, aborda os eventos paralelos que ocorreram na cidade.

Quando os entrevistados foram se recordando do formato da Conferência e dos envolvidos nas discussões, eles sempre mencionavam os três setores e o Poder Executivo. Foram poucos os que falaram da presença de representantes do Poder Legislativo. De cordo com os entrevistados EXEC₅ e EXEC₉,

[...] durante a Conferência, [...] a gente ficou um pouco frustrado com a **participação muito pequena dos vereadores**, tiveram dois ou três vereadores, dos 41 que compõe a nossa Câmara, só dois ou três participaram de algumas atividades (EXEC₅ – grifos próprios).

[...] no caso dessa Conferência, se teve um **defeito** dela do ponto de vista de participação foi a **ausência quase total de vereadores**. Foram dois vereadores na abertura [...], depois eles não voltam para a conferência. O vereador **não participa** da conferência. Talvez a equipe dele, de gabinete. Mas o vereador, ele não compra, assim, diretamente. Ele **não se envolve** (EXEC₉ – grifos próprios).

Conforme a visão do entrevistado EMP₆, os vereadores participaram como convidados, pois “[...] eles não podem participar, porque o debate deles é um outro momento. O debate deles é na Câmara”. Apesar de o entrevistado corretamente apontar que os vereadores não têm poder de voto na Conferência, acredita-se que é incorreto supor que eles não devam participar das

conferências. Além do papel de legislar, que de fato ocorre em outra instância, também compete ao vereador fiscalizar as ações do Poder Executivo.

Dessa forma, ao considerar que o vereador é um ator fundamental no planejamento do município, há uma cartilha, elaborada conjuntamente pelo extinto Ministério das Cidades, pelo Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) e pela Frente de Vereadores pela Reforma Urbana (FRENAVRU), cujo texto, simples e didático, tem como um dos títulos de seus capítulos: “O vereador deve participar de todas as etapas de elaboração do Plano Diretor?”. A resposta é contundente: “Claro que deve! [...] O vereador deve fiscalizar se as discussões do Plano Diretor estão sendo participativas” e isso é essencial porque, futuramente, ele irá avaliar este processo quando o Projeto de Lei chegar na Câmara Municipal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 8). A cartilha ainda enfatiza que para poder ajudar com mais consistência, “o vereador deve se capacitar e contribuir para a capacitação da sociedade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 8).

Um dos representantes do Poder Legislativo, entrevistado nesta pesquisa, parece concordar com essa orientação sendo, inclusive, mostrou-se enfático em suas observações, destacadas no trecho a seguir.

Alguns vereadores se envolvem em todo o processo de revisão do Plano Diretor, mas poucos. Há uma **deficiência de representação claríssima na Conferência e de interação claríssima com os legisladores**. Os vereadores participaram muito pouco, compreendem muito pouco o Plano Diretor, a maioria nem o leu. Maior parte. Absoluta maior parte não leu o Plano Diretor (LEG₃ – grifos próprios).

A ausência de maior envolvimento dos vereadores na Conferência cria a impressão de que o espaço de discussão deles é outro e isso gera um distanciamento entre as instâncias participativas do município. Se o vereador não participa de um importante evento para a cidade cujo produto, futuramente, será alvo de sua apreciação, cria-se uma imagem de descontinuidade no processo. Portanto, quando os vereadores pouco se apropriam das origens da construção da proposta, no momento de debatê-la, na Casa Legislativa, pode haver uma dificuldade em construir um discurso legitimado perante aos seus representados.

O outro ponto a ser abordado refere-se aos eventos paralelos que ocorreram na cidade ao longo da IV Conferência. Ao entender que seria necessário e importante ampliar o ambiente de discussão para além do que ocorria na Conferência, o entrevistado EXEC₁ mencionou um conjunto de atividades concomitantes à CPMU.

A gente realizou um evento que a gente chamou de **Conferência Aberta** [...]. Além disso, a gente teve, mesmo ao longo de todo o processo da Conferência, um **espaço de escuta** dentro da Secretaria, de qualquer associação ou inclusive individualmente para esclarecer algumas dúvidas com relação ao que a gente estava discutindo durante a Conferência. E, por fim, houve uma série de realizações de **encontros**, né, tanto no

contexto de IAB, CREA, Universidade Federal, associações de moradores, várias associações de moradores (EXEC₁ – grifos próprios).

A Conferência Aberta⁴⁹ foi um evento pensado para levar, a todos os munícipes interessados, questões urbanas que estavam sendo debatidas na Conferência. O evento foi dividido em quatro encontros, realizados entre os meses de abril e maio de 2014. Os temas abordados foram: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Meio Ambiente Urbano, Mobilidade Urbana e Operações Urbanas Consorciadas. Foram convidados para palestrar estudiosos da área que eram vinculados a instituições como o Ministério da Cidades, Prefeitura de São Paulo, Fundação Mineira de Educação e Cultura, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade de São Paulo (USP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), além de servidores da própria PBH (BELO HORIZONTE, 2015).

Outra iniciativa foi a abertura, na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano desde o início da IV Conferência, de um plantão técnico (por telefone, e-mail ou presencialmente) para esclarecer dúvidas a respeito de todo o conteúdo apresentado durante a CMPU. O plantão não se restringiu aos delegados e suplentes, podendo ser solicitado por qualquer cidadão (BELO HORIZONTE, 2015).

Para finalizar esta agenda de discussões, foram promovidos inúmeros debates com a sociedade, que ocorreram em comunidades do município (nos bairros Santa Tereza, Bonfim e Planalto, por exemplo), em universidades (UFMG, PUC Minas e UNI-BH) e em entidades, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), a Câmara dos Dirigentes Legistas (CDL), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e no Conselho Municipal de Meio Ambiente (BELO HORIZONTE, 2015).

Após o extenso processo debates, permeado por conflitos, mas que possibilitou a geração e o compartilhamento de ideias e de conhecimento, as discussões em grupo foram encerradas e a IV Conferência Municipal de Política Urbana se encaminhou para a sua etapa derradeira: as plenárias de encerramento.

As Plenárias de Encerramento

As plenárias de encerramento reuniram os delegados, os suplentes, a equipe organizadora e os demais participantes que se credenciaram para acompanhar as deliberações⁵⁰.

⁴⁹ Aprovada na 51ª reunião extraordinária do COMPUR (10/04/2014).

⁵⁰ Segundo o regimento da IV CMPU, a participação dos delegados, suplentes e demais interessados tanto nos Grupos de Discussão quanto nas Plenárias de Encerramento ocorreu da seguinte forma: os delegados e, na sua ausência, seus suplentes, tinham direito a voz e a voto; a equipe organizadora tinha direito apenas a voz; e os credenciados como ouvintes, nas Plenárias de Encerramento, tinham direito a voz apenas nos grupos de discussão (COMPUR, 2014).

O propósito desta etapa, que ocorreu durante três sábados consecutivos (entre 19/07 a 02/08/2014), foi o de aprovar ou de rejeitar tanto as propostas apresentadas pelo Executivo quanto aquelas produzidas pelos delegados e que foram aprovadas durante as discussões em grupo. Após as votações finais, 413 propostas sagraram-se aprovadas, sendo esse conjunto a base para elaboração do projeto de lei do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2015).

Pós-CMPU

Finalizados os trabalhos no âmbito da IV CMPU, e com vistas a ampliar a divulgação dos resultados da Conferência, foram promovidas pela PBH, em outubro de 2014, audiências públicas em cada uma das nove regionais da cidade. A intenção, além da transparência, era a de possibilitar que a população de Belo Horizonte tivesse condições de se apropriar do produto gerado, decorridos os sete meses de Conferência.

Paralelamente, a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, com o apoio dos demais órgãos da PBH, iniciou a compilação das propostas aprovadas na CMPU, bem como a elaboração de projeto de lei relativo ao tema. Frente a isso, um importante compromisso foi firmado entre o Poder Executivo e os participantes da IV CMPU: a criação da Comissão de Acompanhamento. A comissão, formada por delegados dos três setores e que foram eleitos para tanto, tinha a missão de monitorar o trabalho feito pela PBH para transformar as propostas da Conferência em projeto lei. Ou seja, a intenção era a de fiscalizar a elaboração do documento base do Executivo, que alteraria a legislação urbanística municipal (BELO HORIZONTE, 2015). Apesar do compromisso, o entrevistado TEC₈, um dos delegados eleitos para compor a referida comissão, teceu críticas à forma como foram conduzidas as atividades.

Achei que era muita **enrolação**, muita embromação, **pouca transparência** no processo. [...] a gente fazia as reuniões, e eles da Secretaria convocavam para que a gente pudesse ler o que eles estavam transformando em papel, em texto. Mas a gente nunca podia receber os arquivos [...]. Eles tinham um temor que os arquivos fossem disponibilizados. Era muito ruim. Então a gente tinha que ir até lá para ler as coisas no computador, para ver se estava acontecendo ou não, e anotar. Então foi muito ruim. E nessa a gente ia detectando umas pequenas divergências. Com o passar do tempo teve um enfraquecimento da comissão. **Eu achei que não fazia sentido eu, formalmente, continuar acompanhando alguma coisa que o próprio governo não queria que fosse acompanhada** (TEC₈ – grifos próprios).

Além disso, outras críticas foram apontadas, pelos diversos setores da sociedade, em relação à morosidade em transformar as propostas em projeto de lei, haja vista que, findada a Conferência, o texto preliminar na Câmara Municipal de Belo Horizonte foi protocolado em 22 de setembro de 2015. A IV CMPU foi finalizada em agosto de 2014. Ao refletir sobre essa crítica, o entrevistado EXEC₂ fez a seguinte ponderação:

Eu acho que depende do ponto de vista, do que você chama de **demora** [...] nós estamos num **Estado Democrático de Direito** e comparativamente a escala das capitais brasileiras, não são escalas locais. [...] tendo em vista que a gente tem 2 milhões e 700 mil habitantes. [...] foi um processo demorado, porque realmente foi uma **reforma** [...] a gente sabe que a sociedade é conflituosa e **no processo democrático você tem que respeitar o tempo dos conflitos**. [...] é uma mesa de diálogo que tem que ter um **tempo de maturação** (EXEC₂ – grifos próprios).

Mesmo diante das dificuldades relatadas para acompanhar a transformação das propostas em projeto de lei e da queixosa morosidade para sua concretização, aqui cumpre retomar o pensamento de Brasil (2004), para reforçar que a Conferência é um episódio da gestão democrática da cidade que aglutina e canaliza investimentos, expectativas, desejos e energias dispendidas pelo Poder Executivo, pelos membros do COMPUR, pelos delegados e suplentes, e por todos aqueles envolvidos direta ou indiretamente nos processos. Coaduna-se com a autora que se trata de um momento singular que proporciona a interlocução, o embate, a negociação e a construção coletiva entre os diferentes atores com seus muitos e, também, diferentes interesses e prioridades. Uma conferência de política pública quando é aberta e democrática, tem o poder aglutinar pautas e grupos que, até então dispersos pelo território, se reúnem em torno de uma plataforma ampla e comum: a cidade desejada pelos munícipes (BRASIL, 2004).

Apesar de estar “[...] muito longe de ser o processo democrático que de fato a gente gostaria”, como bem dito por POP₅, o produto da CPMU é um pacto gerado não só entre o Estado e os participantes da Conferência, mas com toda a cidade. Isso reveste a Conferência de uma força política muito forte, pois neste momento de pactuação, onde as pessoas mobilizam seus esforços, comparecem, se articulam e votam nas propostas, são discutidas e geradas novas ideias para a reformulação do principal instrumento de planejamento urbano da cidade.

Assim como todo processo político, sempre haverá ganhadores e perdedores, por que são disputas. São disputas pacíficas em busca da conciliação. A conciliação é fundamentada na conversa, no diálogo e na argumentação. O próprio viver na cidade está em busca dessa conciliação, pois não se vive sem os serviços, sem o mercado, sem a geração de renda. Mas é fundamental ter qualidade de vida, ter o ambiente preservado, ter condições de mobilidade, ter onde morar. Por que uns vivem em condomínios de luxo enquanto outros vivem sob condições precárias e insalubres? Nesse sentido, entende-se que conciliar é buscar um entendimento comum, um ponto de razoabilidade, que seja possível e que seja capaz de enxergar para além dos interesses próprios, porque todos querem um lugar na cidade.

Se política, por definição, pode ser entendida como a resolução pacífica dos conflitos (RUA, 2009), portanto sem a conciliação de interesses não tem política. Isso não quer dizer que todos sempre sairão satisfeitos, pois o dissenso faz parte do processo. Os processos políticos-

administrativos se tornam mais complexos quando um interesse quer prevalecer sobre o outro, ou quando se julga que o interesse do outrem é melhor ou pior do que o interesse particular. E num contexto como esse, no qual se desencadeiam inúmeras disputas, e tendo em vista o sistema democrático – como preconizado pela Conferência –, se vence no voto, no quantitativo, não no abandono ou na tentativa de negar e de deslegitimar os processos e as instituições democráticas. O negacionismo não pode prevalecer à democracia.

É importante entender que a negociação é fundamental em qualquer conciliação, e isso resultará em uma parte que terá que abrir mão de alguma coisa, identificar algo que seja razoável para “oferecer em troca” para que as discussões possam seguir em frente. Conciliar não é resolver todos os problemas, nem atender a todo mundo, mas é chegar a uma resposta viável, construída e pensada pelos envolvidos e que aceitam os ganhos e as perdas necessárias para que a política pública possa ser construída.

O desafio que se coloca à Conferência, como um canal democrático de participação, reside na possibilidade de “[...] concretização dos acordos e deliberações construídos nesses espaços, sem as quais a participação se resume ao caráter litúrgico ou de encenação” (BRASIL, 2004, p. 48), ou como exposto por Villaça (2005), uma mera ilusão.

As capacidades e a Conferência

A partir do conjunto de dados obtidos e analisados, as capacidades que mais se fizeram explícitas no planejamento, na execução e na finalização dos processos político-administrativos inerentes à realização da IV Conferência de Política Urbana foram as competências analítica e operacional, localizadas no Poder Executivo municipal.

Em relação à competência analítica, inicialmente ressalta-se a habilidade do governo para consultar as partes interessadas. A realização da Conferência é um claro exemplo dessa habilidade, uma vez que foi aberto e amplamente convocado, um fórum de participação que permitiu aos stakeholders levarem as suas demandas e apreciarem as demandas trazidas pelo governo da época. Um momento específico da CMPU em que isso ficou mais evidente foi durante a etapa de discussão em grupo. Recomendações de conferências, nos moldes da que foi realizada em Belo Horizonte, são classificados como fontes de natureza adviser, ante ao conjunto de recursos informacionais que os servidores públicos podem usar para atuar na construção de políticas públicas (MACEDO; VIANA; NASCIMENTO, 2019).

Outro aspecto observado foi quanto a habilidade para compartilhar informações relacionadas às políticas públicas para as partes interessadas, principalmente em duas situações: (i) durante as plenárias que selecionaram os delegados e suplentes, quando essa etapa foi usada

para disseminar às comunidades os principais resultados dos PDRs, além de contextualizar a IV CMPU (a sua finalidade, os processos e os temas); e (ii) no estágio da capacitação dos delegados e dos seus suplentes, pois houve a disseminação de conhecimento sobre os temas relativos ao Plano Diretor. Esses momentos foram fundamentais para exercer a habilidade de esclarecer os argumentos e os valores das políticas públicas em desenvolvimento, o que envolveu tanto a aquisição e quanto a utilização do conhecimento no processo político (HSU, 2015; HOWLETT, 2009; 2015).

Sobre a competência operacional, identificou-se elementos contextuais que permitiram relacionar à habilidade de coordenar os processos das políticas públicas, em virtude da interlocução entre os diversos órgãos da estrutura governamental em todos os momentos que compuseram a realização da Conferência (pré-CMPU, durante e pós-CMPU). Com base no dizeres do entrevistado EXEC₂

Para essa Conferência a gente juntou a Política Urbana por completo e, então, a gente precisava da BHTrans, do Patrimônio, do Meio Ambiente, da Habitação, para gente poder construir as propostas para levar para a [IV] Conferência (EXEC₂).

Observando essas interfaces, a pesquisa de campo procurou abordar representantes das principais áreas que se relacionaram com a política urbana, com o planejamento urbano e, conseqüentemente, com a revisão do Plano Diretor. Nesse sentido, o Quadro 14 foi elaborado para sintetizar um conjunto de depoimentos que demonstraram a interação entre as diversas áreas, sendo possível notar que as falas dão conta do envolvimento desde a concepção, perpassando pela execução e até o pós-CMPU.

Outros indicativos da habilidade de coordenação do processo da política urbana, foram extraídos dos documentos da PBH e das entrevistas. Segundo informado nos anais da IV CMPU, a Conferência foi coordenada pelo COMPUR e pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU), tendo sido criada uma comissão organizadora com representantes de ambos os órgãos e da própria PBH. Houve o apoio da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada e das Secretarias Adjuntas de Administração Regional Municipal, órgãos existentes à época da Conferência. Para a realização da capacitação, além dos técnicos da SMAPU, contou-se com o apoio das já citadas Urbel, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da BHTrans (BELO HORIZONTE, 2015). Assim “para que o evento ocorresse adequadamente a SMAPU contou com o apoio de outros órgãos da PBH que contribuíram com a mobilização, organização, infraestrutura e para a administração burocrática interna” (BELO HORIZONTE, 2015, p. 77). Além disso, a ação impetrada junto ao Ministério Público e que pedia a nulidade da IV Conferência “[...] gerou todo um movimento da

Administração e, digamos assim, dos setores meio da Prefeitura para a gente poder fazer uma resposta concisa” (EXEC₁). Movimentação que envolveu a Procuradoria Geral do Município.

Quadro 14 – Interfaces entre planejamento urbano, habitação, mobilidade, meio ambiente e patrimônio: convergência de esforços para a política urbana

INTERFACE COM...	DEPOIMENTOS
Urbel	“A política habitacional está inserida dentro da política urbana, uma não vive sem outra [...]. Então, desde a época da Conferência, a coordenação da nossa participação é da Diretoria de Planejamento, pelo menos de envolver os outros setores, as pessoas, de participar das discussões da Conferência, dos grupos de estudo, das discussões prévias dentro do governo com relação às propostas que o governo gostaria de levar na Conferência. [...] a gente tem várias pessoas de todas as diretorias com mais interface, participando de um grupo interno e esse grupo interno com o planejamento urbano naquelas discussões intersetoriais que são feitas da Conferência. Então a gente teve uma participação ativa desde o início, desde a formulação de propostas do Executivo, na participação da Conferência, [...] a coordenação de grupos. E depois, durante a redação do projeto de lei, aí é uma responsabilidade muito maior do Planejamento Urbano, mas a gente teve algumas interfaces mesmo por conta de redação, alguma coisa que precisava ser corrigida” (EXEC ₁₄).
BHTrans	“A minha participação maior foi na minha área, de mobilidade. [...] Na verdade, a gente já vinha discutindo com o Planejamento Urbano. A gente vinha numa discussão com o próprio Planejamento Urbano desde 2010 mais ou menos, tentando que fossem incluídos conceitos novos [...]. E, como você sabe, a cada quatro anos é feita a revisão do Plano. Quando chegou ao momento da Conferência que foi a discussão mesmo, né, basicamente a gente levou para Conferência para discutir com os participantes o plano diretor e o plano de mobilidade” (EXEC ₄). “A nossa relação com a área de Planejamento Urbano da Prefeitura sempre foi muito estreita, né. A gente sempre discutiu em conjunto. É uma coisa, assim, é totalmente interligada, né. O que se planeja, principalmente, para uso e ocupação do solo da cidade casado com a questão da mobilidade. Uma coisa tem que estar totalmente casada uma com a outra” (EXEC ₇).
Meio Ambiente	“Eu atuei desde o princípio como representante da Secretaria de Meio Ambiente. Participei ativamente de todo o processo, desde [...] a definição de quais seriam os procedimentos para poder fazer acontecer a Conferência. Na montagem, no formato de como ocorreria a Conferência. A atuação na própria Conferência, quando eu assumi a coordenação de um grupo de discussão e depois na preparação dos resultados da Conferência” (EXEC ₁₂).
Patrimônio	“Especialmente sobre as conferências eu participei, eu coordenei discussões dentro da própria Conferência, participei de discussões internas dentro do Poder Executivo. Eu participei das discussões sobre a inserção do Patrimônio Histórico seja no Plano Diretor seja na lei de uso e ocupação do solo” (EXEC ₁₅).

Fonte: resultados da pesquisa.

Ainda no âmbito da competência operacional, identificou-se elementos sobre a habilidade de estabelecer parcerias interorganizacionais, conforme explicitam as falas dos entrevistados EXEC₁ e EXEC₂.

Então a gente costurou esses Planos [Diretores Regionais] e a gente foi para a [IV] Conferência. E a gente foi conseguindo **parceiros** bastante importantes, assim, que foi o **Lincoln Institute** [Institute Lincoln of Land Policy], que é um instituto de gestão da valorização da terra urbana. [...] a gente teve a **ONU-Habitat** [...]. Outro também que foi um grande parceiro foi a **EMPARQUE**, que depois virou **WRI Brasil**, que é

uma instituição americana, que cuida das questões de mobilidade (EXEC₂ – grifos próprios).

[...] É, nós tivemos algumas interfaces com o **ICLEI** [Governos Locais pela Sustentabilidade], também com o **Ministério das Cidades** (EXEC₁ – grifos próprios).

A gestão dos meios de comunicação, principalmente interorganizacional, foi positivamente ressaltada nos documentos oficiais, assim como nas alegações de representantes dos setores popular e técnico, com destaque para o trecho extraído dos anais da IV CMPU e para a fala do entrevistado TEC₁₀.

Durante o processo da IV CMPU, a SMAPU divulgou canais complementares de acesso à informação para qualquer setor interessado da população. Contatos por telefone e e-mail fizeram parte do cotidiano de atendimentos, e realizaram-se também esclarecimentos presenciais pelos técnicos da SMAPU aos delegados da IV CMPU e à comunidade belo-horizontina em geral, em grupos ou individualmente (BELO HORIZONTE, p. 58).

O **acesso ao Executivo** sempre foi, a meu ver, muito **tranquilo**. [...] Realmente a gente ouve mais essa voz deles tentando conversar, tentando não convencer, mas realmente explicar o Plano. [...] Até nas tratativas com os outros setores, **o Executivo se colocava aberto**, conversava, [...] com setores empresariais, técnico, isso tudo (TEC₁₀ – grifos próprios).

Mas, para TEC₉ e outros entrevistados do setor empresarial, havia uma deficiência na habilidade de compartilhar informações relacionadas às políticas públicas para as partes interessadas, uma das habilidades do rol das competências analíticas. Segundo TEC₉ diversas solicitações de estudos e de dados foram direcionadas ao governo local, mas não foram atendidas. O entrevistado TEC₁₀ também fez comentários sobre essa limitação, embora entenda que existam dados que precisam ser preservados.

[...] a gente se reunia duas, três vezes da semana para fazer estudos para poder ver o que estava sendo proposto e **solicitava da prefeitura estudos** e esses estudos até hoje nunca foram públicos, nunca foram. **Ninguém teve acesso**, ninguém teve conhecimento (TEC₉ – grifos próprios).

Alguns momentos, a gente viu no processo que **eles** [o governo] **seguravam os dados**, as informações. **E isso foi ruim para o processo como o todo**. Mostravam uma cartilha, mostravam mapas, diagnósticos, setores, né, manchas etc. E aí, as entidades técnicas requisitavam o material que não era, não era passado. [...] **Então faltou essa conversa mais clara do Executivo em alguns pontos**. [...] eu entendo que politicamente existem dados que dever ser preservados, mas quando se mexe no zoneamento de um terreno particular, você tem que determinar, você tem que mostrar o porquê você está fazendo aquilo e porque chegou naquele parâmetro (TEC₁₀ – grifos próprios).

Diante dessas queixas, o entrevistado EXEC₂, argumentou justamente sobre a necessidade de se preservar as informações, por motivos de segurança.

A gente estava com muita razão, assim, a gente estava muito seguro do que a gente estava fazendo e o processo estava realmente bastante participativo, baseado em dados muito técnicos. Tanto é que quando **eles pediam alguns estudos complementares**, a gente fornecia. Mas a gente não podia, assim como **não pode abrir a base de dados** hoje, porque a gente tem uma **segurança da informação**, que tem que ser preservada.

Então eu não posso dar a camada de zoneamento para um setor, entendeu? (EXEC₂ – grifos próprios).

A partir do exame dos dados, é possível inferir que havia uma “expertise gerencial” para criar, liderar e coordenar (HOWLETT; MUKHERJEE, 2016; TIERNAN, 2015; WU et al. 2014) os processos relacionados à revisão do Plano Diretor, uma vez que na IV CMPU utilizou-se do formato que foi exitoso em outras conferências, o que possibilita que os recursos estatais sejam efetivamente aplicados às questões políticas (MUKHERJEE; GIEST, 2019). Por conta disso, notou-se, em linhas gerais, a capacidade de mobilizar e de administrar os variados recursos organizacionais (GLEESON; LEGGE; O’NEILL, 2009; HOWLETT, RAMESH, 2016; WU et al. 2014) para o desenvolvimento da reformulação do Plano Diretor.

Complementarmente, destaca-se o emprego de recursos, fundamentais para agregarem-se as habilidades requeridas e, com isso, contribuir para a operacionalização dos processos das políticas públicas. E, ao longo desta análise, pôde-se perceber a disponibilização de pessoal qualificado e, também, de orçamento, uma vez que “[...] todas as despesas relativas à realização da IV CMPU ocorreram dentro da programação orçamentária da SMAPU para o ano de 2014” (BELO HORIZONTE, 2015, p. 77).

Apesar das queixas quanto à disponibilização de dados, os entrevistados, principalmente do Poder Executivo, alegaram estarem munidos de fontes de informação e de conhecimento, principalmente aquelas advindas dos Planos Diretores Regionais, fonte de natureza analítica (MACEDO; VIANA; NASCIMENTO, 2019). E, também, houve a disponibilização das instalações físicas e de equipamentos que segundo TEC₁₀, “As instalações mais gerais eram dadas [...] auditório [...]. Todas as salas com projeção, com cadeira, todo mundo sentado, bebedouros, banheiro, tudo necessário ao funcionamento das discussões na Conferência”.

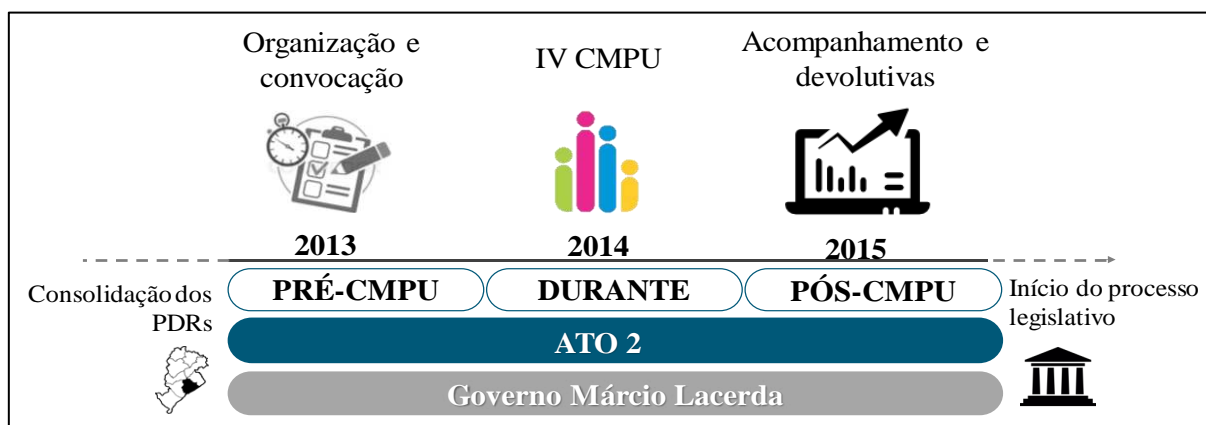
Para finalizar a análise das capacidades no Ato 2, é pertinente elucidar um aspecto da competência política, mais precisamente sobre a habilidade para gerir estrategicamente o processo político, inclusive os conflitos. Aqui cabe associar o episódio da saída de parte dos representantes do setor empresarial, no meio da IV Conferência, e que foi interpretado pelo entrevistado EMP₆ como uma inabilidade do governo local em lidar com a situação e, com isso, houve falha ao não os incentivá-los a permanecerem no debate democrático.

E na época [os representantes do setor empresarial] se retiraram da Conferência. Foi uma pena, foi uma **inabilidade do governo** também, eu vejo dessa forma. Porque não adianta nada fazer uma Conferência, [pois] a Conferência é um tripé, você precisa da sociedade civil, você precisa do setor técnico, e você precisa do mercado. Quando um dos participantes, uma das “perninhas” vai embora, a coisa fica capenga. E é o que a gente entende, eu entendo (EMP₆ – grifos próprios).

A partir do conjunto de dados apreciados, enfatiza-se o entendimento de que as capacidades são inter-relacionadas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). A apurada leitura feita sobre o território, fruto da ampliação das capacidades analíticas, possibilitou que a IV Conferência tivesse um conjunto de dados sobre os diversos eixos estruturantes do município. Foi identificado o papel fundamental da coordenação, o que permitiu a operacionalização do trabalho transversal, uma vez que as questões urbanas têm e sofrem influências dos diferentes setores de políticas públicas (habitação, meio ambiente, mobilidade, patrimônio histórico). E quando se abriu as discussões para a sociedade, as relações políticas demandaram atenção especial para que houvesse condições para o estabelecimento de acordos que possibilitem chegar em soluções para as problemáticas conjuntamente vivenciadas.

Após a consolidação dos PDRs, a IV Conferência Municipal de Política Urbana, gestada em 2013, foi desenvolvida ao longo de oito meses do ano de 2014. Um ano após os debates, mesmo com críticas ao acompanhamento da redação, as propostas se transformaram em projeto de lei. O percurso político-administrativo do Ato 2 é ilustrado na Figura 23.

Figura 23 – Ato 2: micro processos



Fonte: resultados da pesquisa.

Com o Quadro 15, apresenta-se a síntese sobre as aproximações do quadro teórico de capacidades com o contexto pesquisa, considerando o quadro geral de capacidades aqui desenvolvido.

Quadro 15 – Capacidades e o Ato 2: aproximações teóricas e empíricas

COMPETÊNCIA ANALÍTICA	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> • Consultar as partes interessadas no que se refere às questões relacionadas às políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • A realização da IV CMPU, organizada e conduzida por diversos órgãos do Poder Executivo, representou um fórum participativo, aberto, deliberativo para sociedade levar as suas demandas e apreciar as demandas do governo. O momento precípuo dessa consulta ocorreu durante a etapa de discussão em grupo.
<ul style="list-style-type: none"> • Compartilhar informações relacionadas às políticas públicas para as partes interessadas. • Esclarecer argumentos e os valores das políticas públicas desenvolvidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • O Poder Executivo utilizou das plenárias de eleição dos delegados para disseminar os principais resultados dos PDRs; além de contextualizar a IV CMPU (finalidade, processos e temas). • A etapa de capacitação dos delegados e suplentes foi um momento para a difusão dos conceitos essenciais sobre a política urbana, a partir de encontros promovidos por representantes da gestão pública municipal. • A realização da Conferência Aberta e de seminários com a sociedade para expandir o conhecimento gerado na IV CMPU, sob organização do Poder Executivo. • Pós-CMPU: audiências públicas em cada uma das nove regionais administrativas da cidade para levar os resultados.
COMPETÊNCIA OPERACIONAL	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar os processos das políticas públicas • Estabelecer colaboração e parcerias • Estabelecer e coordenar o relacionamento com os stakeholders. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação conjunta do COMPUR, da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU) e da comissão organizadora durante todas as fases da IV CMPU. • Ao longo dos oito meses de Conferência fez-se necessária a interlocução entre diversos órgãos da estrutura governamental. • A compilação das propostas aprovadas na IV CMPU, bem como na elaboração de projeto de lei relativo ao tema, contou com o apoio de diversos órgãos da estrutura governamental. • Parcerias estabelecidas entre o Poder Executivo e o Institute Lincoln of Land Policy; a ONU-Habitat; o WRI Brasil; o ICLEI e o Ministério das Cidades, por exemplo. • Criação da Comissão de Acompanhamento para monitorar o trabalho pós-CMPU, composta por delegados e suplentes da Conferência. Porém o desenvolvimento das atividades, sob o comando do Poder Executivo, foi alvo de críticas.
<ul style="list-style-type: none"> • Gerir os meios de comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> • Plantão técnico (por telefone, e-mail ou presencialmente) para esclarecer dúvidas a respeito do conteúdo apresentado durante a CMPU. Foi entendido como um canal complementar de acesso à informação para qualquer setor interessado da população, disponibilizado pelo Poder Executivo. • Crítica, de alguns setores da sociedade, quanto à disponibilização dos dados versus o argumento do governo quanto à segurança da informação.
COMPETÊNCIA POLÍTICA	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> • Gerir estrategicamente o processo político, inclusive conflitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Saída de representantes do setor empresarial da IV CMPU, o que enfraqueceu a participação do setor nas discussões e foi vista por alguns entrevistados como uma inabilidade do governo para gerenciar os conflitos.

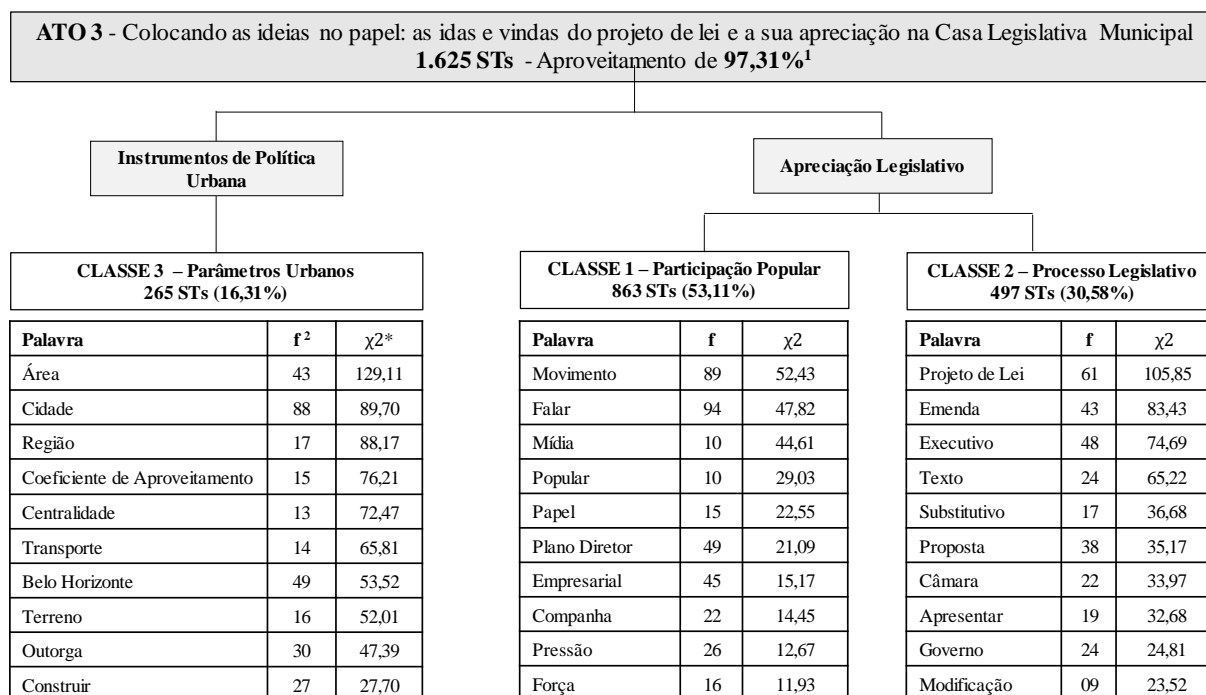
Fonte: resultados da pesquisa.

Antes da formatação final como lei, a proposta de Plano Diretor precisa ser analisada, debatida e votada em dois turnos nas comissões e no Plenário da Casa Legislativa Municipal de Belo Horizonte, processo que será discutido no Ato 3.

4.3.3 Ato 3 – Colocando as ideias no papel: as idas e vindas do projeto de lei e a sua apreciação na Casa Legislativa Municipal

O terceiro e último ato integrante do processo político-administrativo estudado nesta tese atentou-se a examinar a apreciação legislativa do Plano Diretor. Conforme disposto no Estatuto da Cidade, a proposta de revisão tem que ser apreciada e aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores para, então, vir a ser sancionada pelo prefeito da ocasião (BRASIL, 2001). A aplicação da Classificação Hierárquica Descendente sob o corpus de entrevistas, cujos depoimentos relataram esse momento, possibilitou gerar a Figura 24.

Figura 24 – Dendrograma das entrevistas relacionadas ao Ato 3



Fonte: resultados da pesquisa, gerados a partir do IRaMuTeQ. **Notas:** ¹O corpus geral foi constituído por 44 textos, separados em 1.670 segmentos de texto (STs), com aproveitamento de 1.625 STs (97,31%). Emergiram 57.896 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 5.585 palavras distintas e 2.836 com uma única ocorrência. O conteúdo analisado foi categorizado em três classes: Classe 1 – Participação Popular, com 863 STs (53,11%); Classe 2 – Processo Legislativo, com 497 STs (30,58%) e Classe 3 – Parâmetro Urbanos, com 265 STs (16,31%). ²Número (*f* – frequência) de segmentos de texto que contém a palavra na classe. *χ² – Qui-quadrado.

Com a Figura 24, mostra-se a segmentação do Ato 3 em dois pontos: os “Instrumentos de Política Urbana” e a “Apreciação Legislativa”. Tendo em vista a intenção de organizar o sequenciamento dos fatos em ordem cronológica, as três classes geradas foram distribuídas e analisadas considerando-se três momentos: (i) a primeira apreciação legislativa; (ii) a quebra de gestão e (iii) a segunda apreciação legislativa. Nesta direção, entendeu-se que a Classe 3, denominada “Parâmetros Urbanos”, perpassou por toda essa discussão, pois foi um ponto central de embate entre os setores sociais e os poderes representativos do povo. As Classes 1 (“Participação Popular”) e 2 (“Processo Legislativo”) também seguiram o mesmo raciocínio, e como será visto ao longo de todo o processo de atuação dos parlamentares municipais, o

envolvimento dos setores popular, técnico e empresarial foi intenso. Além disso, esta segmentação foi uma maneira de alinhar os discursos obtidos nas entrevistas com a análise dos documentos oficiais.

O projeto de lei nº 1.749/2015 do “Novo Plano Diretor” foi encaminhado à Câmara de Vereadores em setembro de 2015, e representou a formalização do resultado dos estudos técnicos (dos PDRs), das deliberações da IV CMPU e da reconstrução desses olhares quando findados os debates e a geração de ideias junto à sociedade. Isso mostra o extenso e criterioso “caminho da formulação” que envolveu, neste primeiro momento, o Poder Executivo e a sociedade civil. Dito de outra forma, foram elaborados os Planos Diretores de cada Regional Administrativa. Este amplo olhar sobre o território permitiu desenhar uma proposta de Plano Diretor. Depois, esse pré-texto foi desconstruído em propostas setoriais (para a mobilidade, habitação, patrimônio, meio ambiente etc.) e segmentadas para serem levadas ao escrutínio popular. Tal conteúdo foi transformado durante a IV Conferência, a julgar pelos trabalhos desenvolvidos nos grupos de discussão e nas plenárias de encerramento. Adiante, o material aprovado na Conferência foi, novamente, transformado para que o referido projeto de lei viesse a ser redigido. A descrição de toda essa trajetória compreendeu parte da explanação do entrevistado EXEC₅, explicitada a seguir.

A gente, [...] você tem um pré-texto, né. A gente tinha um plano já preparado. Então o primeiro foi **transformar o plano em propostas** [...]. Produzir propostas claras, separadas, para poderem ser validadas. Então a gente transformou o Plano em tantas propostas, eu não lembro o número. Então esse foi o **processo de desconstrução do plano** ou transformação do plano em propostas da Prefeitura. Aí vai para a [IV] Conferência. [...] a gente recebe, assim, **formaliza dentro do grupo de trabalho mais de tantas propostas**. Bom isso vai para o plenário e aí a gente sai da Conferência com centenas de propostas. O processo posterior [...], foi a **equipe técnica do Planejamento Urbano transformar aquilo num texto. Texto de lei**. E aí nesse processo, por exemplo, algumas propostas que saem da Conferência, tem uma **avaliação jurídica, política** etc., de que não deveria ser incorporado a um Plano Diretor. Então teve uma certa **peneirinha** que tirou algumas das propostas. Não que elas não pudessem ter sido aproveitadas como orientação de gestão, mas não era objetivo, se entendeu que não era objeto de Plano Diretor. Então essa redação quem fez foi a equipe técnica do Planejamento Urbano, com apoio das equipes técnicas da BHTrans, da Urbel, etc., e depois mostrado, dado conhecimento para os delegados que continuaram acompanhando. **Então a redação ela ficou indo e vindo**, mas quem assumiu, digamos, a autoria da redação foi a equipe da Prefeitura. **Aí virou a primeira proposta que vai, em 2015, para a Câmara** (EXEC₅ – grifos próprios).

A fala do entrevistado EXEC₅ ilustra aspectos interessantes do estágio da formulação das políticas públicas, conforme apontamentos extraídos de Howlett, Ramesh e Perl (2013). É possível notar a proposição de meios e de um curso de ações para resolver as necessidades percebidas da sociedade. O principal meio proposto foi o Plano Diretor, que foi reformulado considerando-se um curso de ações, embasadas nos PDRs, que foram estudos produzidos com base nas demandas e na realidade de cada Região Administrativa. Todavia, para identificar e

determinar as possíveis soluções para os problemas públicos das múltiplas áreas envolvidas, foram levantadas uma variedade de opções (propostas) para lidar com as questões urbanas de interesse. Com isso, um importante estágio da formulação entrou em cena – a definição das alternativas –, um mecanismo de seleção das propostas e das soluções (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Ou seja, era necessário avaliar quais seriam as melhores alternativas e, assim como dito pelo entrevistado EXEC₅, foi realizada uma “peneirinha”, a partir de análises jurídicas, políticas e técnicas, tanto da equipe interna do Planejamento Urbano quanto de outros órgãos da burocracia municipal. Isso mostra como o governo fez as suas escolhas em relação às diferentes possibilidades de soluções, combinando-se os aspectos técnicos e políticos assim como a percepção dos agentes envolvidos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Após a realização de todo esse trabalho interno do Poder Executivo, o projeto de lei foi submetido à CMBH. Para melhor compreender o que foi a apreciação legislativa é preciso conhecer, minimamente, as rotinas e os procedimentos que foram adotados pelos vereadores no decorrer do processo legislativo.

O rito ordinário de tramitação de um projeto de lei, segundo informações do Portal da Câmara de Belo Horizonte (CMBH, s. d.), se inicia com a sua apresentação à Casa. Depois, o projeto precisa tramitar pelas comissões internas, como a de Legislação e Justiça, e por outras⁵¹ que são afetas ao assunto tratado no projeto. Quando os trabalhos das comissões são concluídos, o projeto é discutido e votado pelo Plenário em 1º turno. Se o projeto for rejeitado, ele é arquivado e a tramitação é encerrada. Se não forem apresentadas emendas⁵² ao texto até a sua aprovação em 1º turno, o projeto já se encontra apto para seguir para a votação em 2º turno. Caso contrário, o projeto retorna para a tramitação em todas as comissões internas para avaliação das emendas. Adiante, o projeto e as suas emendas são encaminhados para a votação, em 2º turno, pelo Plenário. Se houver a aprovação nos dois turnos, o projeto é conduzido para a sanção ou veto do prefeito.

Assim, em função do que foi descrito, nas próximas subseções buscou-se detalhar e analisar o desenvolvimento do processo legislativo que envolveu a terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte.

⁵¹ As outras comissões permanentes são: Administração Pública; Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário; Direitos Humanos e Defesa do Consumidor; Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo; Meio Ambiente e Política Urbana; Mulheres; Orçamento e Finanças Públicas; Participação Popular; e Saúde e Saneamento (CMBH, s. d.).

⁵² “A emenda é o meio pelo qual é possível alterar a forma ou o conteúdo de um projeto de lei (ou de outra proposição normativa), no todo ou em parte. A emenda deve ser discutida e votada pelo Plenário juntamente com o projeto ao qual se refere. Em geral, a emenda pode ser proposta pelo vereador autor do projeto a ser modificado (pela emenda) ou por outro vereador que não seja autor do projeto” (CMBH, s. d.).

A primeira apreciação legislativa

A primeira apreciação legislativa do Plano Diretor iniciou-se com a apresentação do projeto de lei nº 1.749/2015, que chegou à CMBH no final de 2015, ainda no segundo mandato do prefeito Márcio Lacerda⁵³ (PSB). À época, encontrava-se em exercício a 17ª Legislatura da Câmara Municipal, cuja composição partidária é descrita na Tabela 9.

Tabela 9 – Composição da CMBH na 17ª Legislatura (de 01/01/2013 a 31/12/2016)

Partido Político	Número de Vereadores	Percentual
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	06	14,6%
Partido dos Trabalhadores (PT)	06	14,6%
Partido Trabalhista do Brasil ¹ (PTdoB)	04	9,8%
Partido Trabalhista Nacional ² (PTN)	03	7,3%
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	03	7,3%
Partido Verde (PV)	02	4,9%
Partido Social Democrata Cristão ³ (PSDC)	02	4,9%
Partido Republicano Brasileiro ⁴ (PRB)	02	4,9%
Partido Popular Socialista ⁵ (PPS)	02	4,9%
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	02	4,9%
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	01	2,4%
Partido Trabalhista Cristão (PTC)	01	2,4%
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	01	2,4%
Partido Social Liberal (PSL)	01	2,4%
Partido Social Cristão (PSC)	01	2,4%
Partido Republicano Progressista (PRP)	01	2,4%
Partido do Movimento Democrático Brasileiro ⁶ (PMDB)	01	2,4%
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	01	2,4%
Democratas (DEM)	01	2,4%
Total	41	100%

Fonte: CMBH (s.d.) Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/A-C%C3%A2mara/memoria>>. **Nota:** 1,2,3,4,5,6 Denominação, em 2021: Avante; Podemos; Democracia Cristã; Republicanos; Cidadania; Movimento Democrático Brasileiro, respectivamente.

Nesse primeiro momento, conforme expôs o entrevistado LEG₂, observou-se uma atuação mais incisiva do Poder Executivo, visto que o projeto de lei era de sua autoria. O entrevistado comentou sobre o engajamento dos setores técnicos da Prefeitura, com destaque para os funcionários de carreira da área do Planejamento Urbano, que trabalharam na elaboração, na síntese das propostas da Conferência e na elaboração do texto legislativo. Ainda segundo LEG₂ “Eles têm esse compromisso e procuram fazer da melhor maneira possível. E no sentido de que isso ganhe **legitimidade** ao chegar à Casa Legislativa” (grifo próprio).

⁵³ A Coligação “BH Segue em Frente”, formada para a reeleição de Márcio Lacerda, contou com os seguintes partidos políticos: PSB / PSDB / PCdoB / PP / PPS / PRB/ PTdoB / PSL / PR / PSD / PTC / PRP / PTN / DEM/ PMN / PTB / PV / PSDC / PSC / PDT (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS, 2012).

Com base na pesquisa documental, em sua 1ª apreciação legislativa, o projeto foi objeto de quatro audiências públicas, três realizadas pela Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana e uma pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário.

A primeira audiência, realizada em 22 de outubro de 2015 e um mês após a chegada do projeto de lei à CMBH, ocorreu durante a 33ª Reunião Ordinária da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana. Dentre a pauta da referida reunião, constava finalidade de debater a Mensagem nº 44/2015 que continha a revisão do Plano Diretor. E para tal debate foi convidado o então secretário Municipal Adjunto de Planejamento Urbano para fazer uma apresentação da proposta. Nessa apresentação, que iniciou reforçando a importância do Plano e de seu processo de construção na IV Conferência, foram destacados os principais eixos basilares do projeto de lei: a estruturação urbana e o desenvolvimento; a mobilidade urbana; a qualidade ambiental, a preservação e a recuperação do patrimônio cultural; e a habitação de interesse social. Ao longo de sua explanação, o secretário apontou os objetivos, as estratégias e as principais regras em cada eixo. Quando encerrada a sua fala, foi aberta a palavra aos vereadores presentes que, em linhas gerais, disseram que não houve tempo suficiente para nenhum dos vereadores se debruçarem no estudo do projeto e que, à vista disso, não seria necessário ter pressa para votá-lo, devido à sua alta carga de complexidade. Esta primeira reunião deu o tom daquilo que marcaria todo o processo legislativo, ou seja: a extensão e a complexidade da proposta, o que demandaria tempo para a apropriação e análises e, por conta disso, foi sugerida uma agenda de seminários e de discussões para sedimentar o assunto e aprofundar em suas particularidades.

Considerando-se o depoimento de LEG₂, nessa primeira audiência pública, os representantes do setor empresarial levantaram a necessidade de se aprovar rapidamente o Plano Diretor, sob a aparente contraditória alegação de que o Plano corresponderia às deliberações da Conferência. Convém lembrar que parte desse setor se retirou da IV CMPU e tentou anular a sua realização junto ao Ministério Público. Todavia, com base em uma avaliação mais técnica, “[...] a gente viu que várias coisas dentro do Plano Diretor, na minha análise, [...] continham várias concessões ao setor empresarial no âmbito dos **instrumentos de política urbana**. Então [...] a fala do setor empresarial [...] de querer aprovar rápido, acho que foi muito nesse sentido” (LEG₂ – grifos próprios). Essas concessões encontraram respaldo nas falas dos entrevistados EXEC₁, EXEC₅ e EXEC₆.

Chamamos eles [do setor empresarial] algumas vezes para poder **fazer** uma **rediscussão** de **pontos** da **legislação** (EXEC₁ – grifos próprios).

[...] se você vai colocar em pauta ou não o Plano Diretor, [...] existe uma **negociação política** entre os **setores políticos**, de **governo**, a **secretaria de política urbana** e o **setor empresarial** [...]. Então, teve uma certa **negociação antes** de **virar texto** (EXEC₅ – grifos próprios).

Na época que eu estava na prefeitura, eles estavam elaborando o texto do Plano Diretor, a primeira versão lá de 2015. E aí teve esse **processo lento de revisão do Plano Diretor interno**, e também certamente envolveu **negociação**, né, assim. Você sabe com **quem**, né? Enfim [...] (EXEC₆ – grifos próprios).

O primeiro seminário que se encontrou registro, da agenda que havia sido proposta, ocorreu em 24 de novembro de 2015. Denominado “Seminário BH Melhor Para Viver”, o evento foi promovido pela Sempre Editora, contou com o patrocínio da Câmara Municipal e foi realizado em um hotel de luxo – o Ouro Minas (CMBH, 2015). Sem utilizar diretamente o termo “Plano Diretor”, o seminário tinha em sua programação debater o desenvolvimento sustentável, oportunidades de requalificação da cidade e a mobilidade. Um dos palestrantes do evento comentou que o “seminário foi extremamente oportuno para debater questões sobre a capital mineira justamente porque o Plano Diretor foi recentemente protocolado na Câmara para revisão” (O TEMPO, 2015, n. p.).

Sobre esse evento, o entrevistado POP₅, argumentou que houve

[...] um seminário junto com o setor empresarial e alguns setores da mídia. [...] Jornal O Tempo era um dos patrocinadores desse seminário. Eles escolheram fazer esse seminário lá no **Hotel Ouro Minas** [...] abriu a inscrição [...] e a gente se organizou e fez a inscrição. Eu participei desse seminário [...]. E, assim, foi a primeira vez que eu vi esse **segmento que luta contra** o Plano Diretor se posicionar porque que eles estavam contra, tão claramente [...]. Um jornalista, [...] ele estava lá nesse seminário. E aí ele falando que a conferência, ou a Prefeitura, não me lembro bem, tinha colocado a **outorga onerosa**, como um dos **instrumentos** no Plano Diretor e que o **povo pobre** da cidade de Belo Horizonte não sabia nem que diabo era isso, que o povo ia pensar que aquilo era uma **máquina de lavar** [...]. Mas todo mundo com a mesma posição de **criticar os instrumentos**, sem darem direito as pessoas explicarem, esclarecer para as pessoas que estavam lá o que era e a função dos instrumentos. Eu sei que, assim, também foi o primeiro enfrentamento que a gente fez, porque nós tivemos que bradar, nós tivemos que gritar para garantir nosso direito de fala. Eles estavam discutindo lá e a gente lá de cima gritando que era mentira e que aquilo era um absurdo, **usar dinheiro público para excluir o povo da discussão**, que tínhamos que ter direito ao outro lado, [...] sei que foi assim, foi uma tragédia. Depois desse seminário para cá, teve inúmeros, teve um monte (POP₅ – grifos próprios).

A partir do que foi exposto pelo entrevistado e ao verificar a localização do evento, acredita-se que ao se propor discutir melhores condições para se viver em Belo Horizonte, utilizando do patrocínio da Câmara Municipal, o seminário deveria ter sido realizado em um ambiente que pudesse agregar maior pluralidade de segmentos da sociedade e, com isso, promover um debate mais aberto às diferenças.

Em 1º de dezembro de 2015, ocorreu a 10ª Reunião Extraordinária da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana, que foi requerida pelo então vereador Gilson Reis (PT), para discutir os instrumentos de política urbana e de gestão democrática da cidade contidos no Plano Diretor. Ao longo da discussão, que contou com representantes da PBH, de órgãos de classe, de movimentos sociais, sindicatos e associações de bairro, foi reiterada a posição contrária de que a proposta fosse votada de forma acelerada. Buscou-se reforçar a importância dos

instrumentos para a gestão democrática e para cumprir a função social da propriedade, com destaque para a sua previsão, desde 2001, no Estatuto da Cidade. Apesar das claras defesas ao projeto de lei, apontou-se a necessidade de aprimorar o Plano. Foi possível notar, mais uma vez, a atenção especial para discutir os instrumentos de política urbana, muito criticados pelo setor empresarial e, veementemente, defendidos pelo setor popular.

Já em 2016, dez meses após a tramitação do projeto de lei na CMBH, durante a 14ª Reunião Ordinária da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana (19/05/2016) que, dentre outros assuntos, promoveu uma audiência pública para tratar das Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs⁵⁴) de várias regiões da cidade. O intuito deste encontro, que contou com a participação de estudantes, arquitetos, representantes de associação de bairros e assessores parlamentares era o de discutir as implicações trazidas pelo Plano Diretor para áreas como a Avenida do Contorno, Pampulha, Santa Tereza, Região da Lagoinha, Primeiro de Maio, Quilombo de Mangueiras e Cidade Jardim.

Durante as audiências, era possível que a população participasse presencialmente com sugestões ou, à distância, desde que fossem enviadas por meio de um formulário que, à época, encontrava-se disponível no portal da Câmara Municipal. A ideia era que essas sugestões fossem enviadas pelas comissões internas ao governo municipal, sob o formato de diligências, para serem avaliadas pelo Poder Executivo. O retorno emitido pela PBH voltaria para ser analisado pelas comissões, como forma de subsidiar os pareceres acerca do projeto de lei. Para ilustrar esse momento, destaca-se o depoimento de POP₆

Acho que na primeira versão que ele chega na Câmara [...]. O que a gente tentou contornar foi **fazer proposta de emendas junto aos gabinetes** [...]. [...] a gente, representante do movimento, eu e mais um colega, a gente fez todo um mapeamento georreferenciado, tivemos reunião com o departamento técnico da Câmara e **tentamos propor essa emenda ao projeto de lei** (POP₆ – grifos próprios).

Em 25 de julho de 2016, na 25ª Reunião Ordinária da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, foram tratados o projeto de lei do Novo Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e as emendas a ele apresentadas. O requerente do encontro alegou que os vereadores tinham dúvidas e gostariam de esclarecimentos sobre o projeto, as emendas e o seu substitutivo. Fizeram-se presentes representantes da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, da Urbel, de associações de moradores e de movimento sociais. À época havia um embate sobre a publicização do primeiro, dos quatro substitutivos,

⁵⁴ As áreas de diretrizes especiais são “as porções do território municipal que, em função de especificidades urbanísticas, culturais ou ambientais, demandam a adoção de políticas específicas de parcelamento, ocupação ou uso do solo de caráter restritivo em relação às normas gerais da legislação urbanística municipal” (BELO HORIZONTE, 2019a, n. p).

pelos quais o projeto de lei viria passar. O substitutivo nada mais é que um projeto apresentado, no caso do Plano Diretor, pelo prefeito, para substituir o outro já apresentado sobre o mesmo assunto. A principal queixa era de que, parte da sociedade e dos vereadores não tiveram acesso a tal substitutivo o que inviabilizava as condições dos parlamentares para votá-lo.

O representante da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, presente na reunião, argumentou que o substitutivo, uma alternativa ao projeto de lei original, foi fruto da apreciação e da avaliação de 128 sugestões populares recebidas pela PBH desde que o projeto chegou à Câmara, em 2015. Adiante, alegou que as alterações foram realizadas para simplificar o Plano, defendeu que o “esqueleto” do projeto é o que foi construído na CMPU e explicou as principais mudanças trazidas pelo substitutivo. Argumentou, ainda, que até o momento da referida reunião o substitutivo não havia sido publicado no site da CMBH, mas sim no portal eletrônico da Prefeitura. Conforme registrado na ata da reunião, a discussão terminou acalorada, com pedido de encerramento por conta de tumulto provocado sob alegações de que o direito a voz do povo não estaria sendo respeitado.

Em dezembro de 2016, precisamente no dia 15, foram convocadas duas reuniões da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana: a 3ª Reunião Extraordinária e a 41ª Reunião Ordinária. A primeira tratava de um tema polêmico: discutir a retirada de um hospital da Área de Diretrizes Especiais Cidade Jardim, que constava no projeto do Plano Diretor o que, segundo o requerente, desrespeitava a decisão da Conferência Municipal de Política Urbana. A segunda, por sua vez, visava debater as emendas ao projeto de lei nº 1.749/15. Porém, devido à falta de quórum, ambas as reuniões não foram realizadas.

Quando chegou no final de 2016, tentou-se aprovar o projeto de lei, mas a base do prefeito na Câmara estava dividida naquele momento, uma vez que contava com muitos representantes alinhados ao setor empresarial, segundo explicou LEG₂. A todo momento, como apontou EXEC₅, havia um jogo de pesos e medidas porque depois que a proposta vai para a CMBH existe toda uma avaliação política de até que ponto se “[...] joga o peso político da prefeitura, da gestão municipal [...] e se usa a base dela dentro da Câmara”. Nesse sentido, “[...] a prefeitura fica avaliando se ela tem condições de colocar e de ser aprovado”, finaliza EXEC₅.

Mesmo com as emendas e com as concessões que já haviam sido feitas, ainda se encontrava resistências para acatar a proposta. Na análise desse cenário político, o entrevistado LEG₂ explanou que:

E aí, começou um **trabalho** da **base do prefeito, ligada ao setor empresarial**, de **não querer votar**. Tanto que, nesse momento, era a própria oposição que queria votar o Plano Diretor, era uma oposição mais de esquerda ao Márcio Lacerda que queria votar. Mas de qualquer forma a prefeitura tentou trabalhar para que a base seguisse, e mesmo assim a **base não respondeu**. A contabilidade que a gente fez, à época, é que

a gente teria 25 votos para aprovar em primeiro turno, no final de 2016. Ou seja, não passaria. Eram necessários 28 votos para aprovação. Aí, **o líder do prefeito** [...] **não queria perder essa votação** de importância para o prefeito, o que significaria uma **perda política muito forte** para [...] o **prefeito** e para o **líder** também. Então, na última hora, mesmo havendo interesses próximos da base e até do próprio prefeito, retirou de tramitação, suspendeu a tramitação do projeto (LEG₂ – grifos próprios).

Na leitura realizada pelo entrevistado TEC₁ o projeto de lei foi apresentado à Câmara na parte final do segundo mandato do prefeito Márcio Lacerda e, portanto, haveria pouco mais de um ano para a sua apreciação. Ao considerar que haveria eleições municipais em 2016, e que isso implicaria na eleição de um novo prefeito e de uma nova legislatura, o entrevistado entendeu que havia uma negociação em jogo para não permitir que a votação avançasse, porque quando se encerra uma legislatura todos os projetos são arquivados. Devido a isso, necessariamente, os vereadores e o Executivo teriam que reapresentar a proposta. “Então era um **jogo** que o **setor empresarial** estava fazendo de **tentar barrar** essa discussão na Câmara, partir do final de 2015”, complementa TEC₁ (grifos próprios).

Como “coração” do Plano Diretor – os instrumentos de política urbana –, não conseguiam avançar nas discussões, não seria uma emenda que iria resolver os problemas, de acordo com a interpretação de EXEC₅. O entrevistado ponderou que

[...] era quase **inegociável**, porque não dava para você tirar a **outorga** e nem tirar o **coeficiente de aproveitamento um**. Então o nível de conversa era muito pequeno[...]. A própria **articulação política do prefeito** anterior [Márcio Lacerda], não era muito boa nisso. [...] Então, ele parece que não era uma pessoa muito **habilidosa** nesse sentido (EXEC₅ – grifos próprios).

Em concordância ao que foi exposto, o entrevistado LEG₂ comentou que, o à época líder do governo na Câmara não queria perder uma votação dessa magnitude. A derrota, destacou LEG₂, iria significar uma perda política muito forte tanto para o prefeito e quanto para o líder parlamentar. Assim, à essa altura, já não havia uma figura política forte entre os vereadores, principalmente da base, para assumir a liderança pela defesa do Plano. Aqui novamente foi reiterada a crítica à baixa participação dos legisladores municipais durante a Conferência, com ênfase na falta de comprometimento com as discussões geradas pela sociedade. Ademais, a escolha de parte do setor empresarial de se retirar da IV Conferência, entendendo que poderiam disputar numa outra esfera as suas intenções, prioridades e desejos, reforçava as muitas divergências e embates que estavam sendo travados até então.

Com isso, diante de todo esse cenário e tendo em vista que Alexandre Kalil (PHS) já havia sido eleito para assumir o governo municipal, a partir de 2017, o Poder Executivo decidiu pela retirada do projeto de lei da pauta, suspendendo a sua tramitação. Dessa forma, o PL n° 1.749/15, que já havia passado por um substitutivo, encerrou a sua primeira apreciação

legislativa, que ocorreu durante a segunda metade da 17ª legislatura da CMBH, sem ser votado no Plenário, em 1º turno.

Quebra de gestão

Em 02 outubro de 2016, o 1º turno das eleições para a prefeitura de Belo Horizonte foi disputado por 11 candidatos, avançado para o 2º turno os postulantes ao cargo João Leite (PSDB) e Alexandre Kalil (PHS/PSD). Em 30 de outubro, com 52,98% dos votos válidos, Alexandre Kalil⁵⁵ venceu o segundo turno das eleições e tornou-se o 52º prefeito de Belo Horizonte (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS, 2016).

Das 41 cadeiras para a composição da Câmara Municipal, o processo eleitoral consagrou a reeleição de 18 vereadores/as. Logo, houve uma importante renovação nos cargos de 56% dos ocupantes do parlamento municipal, isto, é 23 novos vereadores e vereadoras teriam o seu primeiro mandato. Com isso, adentrou em exercício a 18ª Legislatura da Câmara Municipal, cuja composição partidária que foi eleita é descrita na Tabela 10.

Tabela 10 – Composição partidária eleita para a 18ª Legislatura da CMBH

Partido Político¹	Número de Vereadores	Percentual
Partido Trabalhista Nacional ² (PTN)	04	9,8%
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	04	9,8%
Partido Trabalhista do Brasil ³ (PTdoB)	03	7,3%
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	03	7,3%
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	03	7,3%
Partido da Mobilização Nacional (PMN)	03	7,3%
Partido dos Trabalhadores (PT)	02	4,9%
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	02	4,9%
Partido Social Democrático (PSD)	02	4,9%
Partido Republicano Brasileiro ⁴ (PRB)	02	4,9%
Partido do Movimento Democrático Brasileiro ⁵ (PMDB)	02	4,9%
Partido Social Liberal (PSL)	01	2,4%
Partido Social Democrata Cristão ⁶ (PSDC)	01	2,4%
Partido Social Cristão (PSC)	01	2,4%
Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	01	2,4%
Partido da República ⁷ (PR)	01	2,4%
Partido Popular Socialista ⁸ (PPS)	01	2,4%
Partido Progressista ⁹ (PP)	01	2,4%
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	01	2,4%
Partido Novo (NOVO)	01	2,4%
Democratas (DEM)	01	2,4%
Partido Trabalhista Cristão (PTC)	01	2,4%
Total	41	100%

Fonte: TER/MG (2016) **Nota:** ¹A 18ª Legislatura compreendeu o período de 01/01/2017 a 31/12/2020, porém, não havia dados oficiais consolidados para demarcar a composição partidária em todo o período. Logo, optou-se pela composição eleita, em 2016. ^{2,3,4,5,6,7,8,9} Denominação, em 2021: Podemos; Avante; Republicanos; Movimento Democrático Brasileiro; Democracia Cristã; Partido Liberal (PL); Cidadania; Progressistas, respectivamente.

⁵⁵ A Coligação “Pra BH funcionar”, formada para a eleição de Alexandre Kalil, contou com os seguintes partidos políticos: PHS / PV / REDE (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS, 2016). Vale destacar que, quando concorreu ao cargo, Alexandre Kalil estava filiado ao PHS e, posteriormente, filiou-se ao PSD.

Em 1º de janeiro de 2017, assumiu o novo governo municipal. Dentre as inúmeras mudanças que são provocadas quando ocorrem alternâncias de poder na gestão pública, para esta pesquisa buscou-se situá-las em relação ao objeto Plano Diretor. Por essa direção, a reforma administrativa empreendida pelo governo Kalil promoveu um rearranjo das secretarias e a criação de novos órgãos na Administração Pública Direta. Para este caso particular, destaca-se a criação da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU) que reuniu as três principais áreas da política urbana local (o Planejamento Urbano, a Fiscalização e a Regulação Urbana) sob a égide dessa única Secretaria. Foi designado à Maria Fernandes Caldas assumir o cargo de secretária Municipal de Política Urbana.

Um dos principais pontos de crítica ao projeto de lei do Plano Diretor, que tramitou entre 2015 e 2016, teve relação à complexidade do texto legal. E, conforme descrito por EXEC₂,

Com a gestão do prefeito Kalil e a vinda da Maria [Fernandes Caldas], a reformulação da Secretaria [SMPU] deu para a gente a **necessidade de simplificar a legislação**, porque embora tenha sido uma carta que respeitasse a [IV] Conferência, ela era uma carta muito complexa, porque era um fruto de um trabalho técnico muito detalhado. Então a gente fez uma simplificação muito por causa do contato mais próximo da Secretaria de Regulação Urbana e de Fiscalização (EXEC₂ – grifos próprios).

Nesse sentido, quando ocorrem mudanças numa gestão é coerente se supor que todo um novo trabalho será iniciado. Embora o corpo técnico-burocrático tenha importantes recursos como a expertise e a estabilidade (PETERS, 2015), desencadeou-se todo um processo natural de apropriação do que já havia sido realizado anteriormente. Tanto do ponto de vista interno quanto externo, há comentários sobre as alterações que se passavam no governo municipal, demarcando-se o compromisso assumido com a continuidade da revisão do Plano Diretor. Os depoimentos dos entrevistados EXEC₃ e TEC₁ retratam tal momento.

[...] Kalil entrou em janeiro. [...] A Política Urbana, o Planejamento Urbano, na estrutura do governo anterior ficava dentro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Então ficamos por muitos meses naquela coisa assim: quem é o nosso chefe? Porque no papel a gente era da equipe de Desenvolvimento Econômico, não lembro quem é o gestor mais. Na prática a gente já estava sendo subordinada a secretária Maria Caldas da SMPU. Então, demorou muito tempo para a coisa se assentar. Então eu acho que essa coisa da **reforma administrativa** é um marco nesse sentido. E aí, assentamos, **o Plano Diretor tinha sido um compromisso do Kalil**, antes de assumir, antes de ganhar a eleição, inclusive (EXEC₃ – grifos próprios).

(...) [o Plano] era um documento enorme e **as pessoas que a nova Secretária trouxe com ela também precisavam se apropriar**. Eu tenho certeza que ela sairia em **defesa do Plano Diretor** de imediato e saiu durante a campanha, inclusive. O próprio Kalil e o Paulo Lamac também. Mas era preciso também **negociar** com a **Câmara**, com uma **composição nova**, mais **evangélica**, mais **à direita** (TEC₁ – grifos próprios).

Em 12 de abril de 2017, foi convocada a 5ª Reunião Extraordinária da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana para a realização de uma audiência pública com a finalidade de debater o projeto de lei nº 1.749/2015. Dentre as discussões que se sucederam, buscou-se

verificar, em linhas gerais, quais eram as intenções do novo governo para com a proposta. Durante a reunião, a secretária Maria Caldas, ao demonstrar a importância do Plano Diretor, defendeu a continuidade do processo sob a alegação de que a PBH tinha contribuições a fazer, embora sabia-se da necessidade de respeitar os pontos definidos na IV CMPU. Entre os participantes, dos setores popular, técnico e empresarial, emergiram críticas a aspectos específicos do projeto. Porém, de forma resumida, houve a defesa de que o Plano precisava de reajustes e de que o projeto não fosse abandonado por motivos políticos, como ocorreu na legislatura anterior.

Para fomentar ainda mais os debates, a Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana promoveu, em agosto de 2017, o seminário “Novo Plano Diretor de BH - Integrando desenvolvimento urbano, social e ambiental”. O evento, composto por palestras e mesas redondas que ocorreram em dois dias, abordou a convergência dos instrumentos de política urbana, do desenvolvimento econômico, da política habitacional, do meio ambiente, da mobilidade e patrimônio cultural com o Plano em debate na cidade (CMBH, 2017).

Em meio a esse contexto de retomada das discussões do Plano, com o compromisso assumido pela PBH de prosseguir com a revisão, incorporou-se a demanda interna da SMPU de simplificar a proposta de lei, o que desencadeou um longo processo, que abrangeu novos desenhos e a reorganização das ideias, conforme lembrou EXEC₃. Com o desenrolar dessas alterações, à medida que a nova gestão foi inteirando-se do assunto, em junho de 2018, o Executivo encaminhou um novo substitutivo do projeto de lei nº 1.749/15, e isso demarcou o início da segunda apreciação legislativa do Plano Diretor.

A segunda apreciação legislativa

Uma vez que o projeto de lei retornou para apreciação legislativa, todas as etapas do rito ordinário foram reiniciadas. A audiência pública, promovida na 8ª Reunião Extraordinária Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana (de 29/06/2018), reiniciou a tramitação do projeto nas comissões internas da CMBH. O propósito deste encontro foi o de apresentar a nova proposta redesenhada pela equipe do recém-prefeito eleito, Alexandre Kalil (PSD).

A apreciação do Plano Diretor em 1º Turno

Na Reunião Plenária de 11 de outubro de 2018, o Plano Diretor era um dos itens de pauta, mas os vereadores não chegaram a um consenso sobre a sua votação, o que fez com que a matéria fosse transferida para a reunião de 15/10/2018. Nessa Reunião Plenária, havia um conjunto de vereadores que defendiam a votação imediata em 1º turno, uma vez que as diretrizes constantes no substitutivo, enviado em 29/06/2018, já haviam sido suficientemente debatidas e

definidas na IV CPMU. O grupo defensor dessa ideia alegava, ainda, o significativo atraso pelo qual passava a tramitação do projeto. A discussão foi suspensa, pois esse pedido ia de encontro com o regimento interno da Câmara, haja vista a necessidade de os projetos de lei cumprirem os ritos previstos.

Com a retomada dos trâmites normais, em 29 de outubro ocorreu uma Reunião Conjunta das Comissões de Administração Pública e de Meio Ambiente e Política Urbana. Composta por representantes das secretarias municipais de Regulação Urbana e de Meio Ambiente, da BHTrans e de entidades da sociedade civil, a reunião procurou avaliar e debater a proposta do Executivo e todas as emendas apresentadas. Novamente, um dos assuntos mais polêmicos da discussão foi a outorga onerosa do direito de construir, tema que dividiu as opiniões entre os favoráveis (setor popular) e os contrários (setor empresarial).

Em 08 de novembro, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário também promoveu nova audiência pública para tratar do Plano Diretor, durante a 5ª Reunião Extraordinária⁵⁶. O foco do encontro foram o valor do coeficiente de construção (derivado da outorga onerosa) e a descentralização da cidade (com a criação de múltiplas centralidades).

Antes da votação em 1º turno, a Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana realizou outro seminário: “Novo Plano Diretor de BH, qual cidade você quer para o futuro?”, que ocorreu entre os dias 09 e 10 de novembro de 2018. A intenção dos organizadores era ampliar as discussões da proposta de revisão, ao integrar membros da sociedade civil e dos Poderes Legislativo e Executivo. Os eixos estruturantes do Plano Diretor ocuparam a agenda do evento.

Após a realização do referido seminário, o projeto do Plano Diretor foi inserido na pauta da Reunião Plenária do dia 19 de novembro. Porém, um encaminhamento do líder de governo na Câmara adiou, mais uma vez, a votação em 1º turno, levando-a para o dia 20/11. O argumento foi o de que o Poder Executivo iria submeter um novo substitutivo (o terceiro). A manobra política inesperada da PBH foi alvo de protestos por parte de vereadores que consideraram não haver tempo hábil para apreciar a nova proposta e, conseqüentemente, não teriam condições de protocolar novas emendas. Apesar das críticas, o terceiro substitutivo chegou à Câmara na manhã de 20 de novembro, manteve-se na pauta da Reunião Plenária do dia e o projeto de lei foi aprovado na votação do 1º turno.

⁵⁶ A descrição de cada uma dessas etapas do processo se justifica para reiterar o propósito deste espaço de discussão tão pouco utilizado pela sociedade: as audiências públicas promovidas pelas Câmaras Municipais. Com esses sucessivos episódios, a intenção era a de levar para a sociedade uma oportunidade adicional para conhecer, tirar dúvidas e para opinar sobre as propostas do Executivo sobre um conjunto de mudanças significativas no planejamento urbano da cidade.

Este substitutivo foi importante, relembram os entrevistados, para permitir o avanço da tramitação, pois ele incorporava algumas das emendas que já haviam sido apresentadas ao projeto original, além de ajustes em decorrência de questões levantadas nas inúmeras audiências públicas e nos seminários realizados sobre o tema. Em virtude disso, houve a flexibilização de determinados parâmetros (o coeficiente de aproveitamento básico um foi mantido), e também a proposição de um período de transição para a redução do CABas 1, tema marcado por divergências de opiniões em todo processo. O período de transição foi visto como uma forma de negociar com os representantes do setor empresarial, uma vez que essas novas regras garantiriam a permanência dos atuais coeficientes de aproveitamento básico da cidade ainda por período após a aprovação final do projeto. Anteriormente, vislumbrava-se, por parte do Poder Executivo, a aplicação imediata de tais regramentos.

É digno de nota que a cada nova Reunião Plenária em que o Plano Diretor era inserido na pauta, as galerias da Câmara eram tomadas por ampla manifestação popular, como relembram os entrevistados LEG₄ e TEC₇.

As pessoas, todas as vezes que vinham a audiência pública ou o Plenário, elas vinham com **faixa, mobilizadas**. Então teve épocas que a **galeria estava cheia** de **grupos**, mesmo que **antagônicos**, mas cheio dentro da casa, **fazendo pressão** (LEG₄ – grifos próprios).

E aí a tinha [...] muita **gente** das **ocupações** indo para a Câmara e **pressionando** mesmo pela a aprovação do Plano Diretor, com **faixa** e tudo que tinha direito [...] (TEC – grifos próprios).

Grupos sociais contrários e favoráveis à aprovação do Plano Diretor

A extensão do processo legislativo mobilizou os diversos setores organizados da sociedade e criou, nitidamente, uma polarização entre os favoráveis e os contrários à aprovação do Plano Diretor. Essas disputas, que ocorriam nos debates das audiências públicas, que enchiam as galerias dos auditórios da Câmara e que mobilizavam a elaboração de emendas populares, tiveram dois carros-chefes. Na verdade, dois movimentos-chave: o “Vereador, aprove o Plano Diretor” e o “Mais imposto não!”, cujas identidades visuais são ilustradas na Figura 25. Embora ambos os movimentos tenham emergido por volta do ano de 2016, optou-se por trazê-los aqui, pois, segundo a leitura feita das entrevistas foi neste momento – durante a 2ª apreciação legislativa – que os grupos ganharam mais força e que a polarização ficou ainda mais acentuada.

Figura 25 – Movimentos a favor e contra o Plano Diretor de Belo Horizonte



Fonte: Vereador, aprove o plano diretor (<https://www.facebook.com/aproveoplanodiretor>) e Mais Imposto Não BH (<https://www.facebook.com/maisimpostonaoBH>).

Fruto da articulação de vários movimentos populares, o “Vereador, aprove o Plano Diretor” foi criado para pressionar os parlamentares para a aprovação do projeto de lei. Essa plataforma, conforme explicaram entrevistados que dela fizeram parte, foi fundamental para disseminar a importância do Plano e para aglutinar os diferentes movimentos sociais com pautas urbanas, mas que se encontravam dispersos pelo território belorizontino.

O movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor” realizou eventos e fez uso de diversificados canais para explicar o que era o Plano e, com isso, conscientizar, mobilizar e sensibilizar a população em favor dessa política pública. A conquista de um espaço de fala foi pensada, dentre outros propósitos, para influenciar à opinião pública local. Os depoimentos dos entrevistados TEC₅ e POP₆ servem de ilustração deste ideário.

[...] a gente criou um Facebook e ele começou a virar a nossa **plataforma** mais de **publicizar** isso. A gente criou um **grupo** de **comunicação** para poder **articular** os **interessados**. A gente começou a realizar algumas **reuniões** na escola de Arquitetura da UFMG, isso tudo paralelo [...]. A gente começou a **produzir materiais** para chamar para reuniões, para chamar para “**aulões**”, para produzir material gráfico para, enfim, **conscientizar as pessoas**. [...] a gente fez um “aulão” no viaduto Santa Tereza, a gente fez um piquenique na Câmara, a gente fez **vários eventos** para poder **mobilizar** as pessoas sobre a pauta, **explicar o que era o Plano Diretor**, entender o que era o Plano Diretor (TEC₅ – grifos próprios).

[...] E incidindo no próprio Legislativo, né, a gente teve várias campanhas que a gente chamava de **conscientização dos vereadores** que a gente levava pessoas para conversar com eles. Então marcava de **tomar um café com o vereador** e trocar uma ideia mais prolongada, que foi uma ação interessante, mais articulada nessa **rede** que foi “Vereador, aprove o Plano Diretor”. Então nessa frente ampla [...], nós tínhamos **reuniões** constantes [...] para gente conseguir incidir tanto nas redes [sociais] e disputando a **opinião pública** (POP₆ – grifos próprios).

A ideia de que o movimento foi uma espécie de rede, se associou ao outro ponto particular promovido por essa iniciativa: a articulação de diferentes movimentos de bandeiras

urbanas distintas, que travavam as suas lutas de maneira individual e que, ao mesmo tempo, se encontravam dispersos pelo território municipal.

[...] O Plano Diretor, não é uma pauta de alguém. **Ele não é pauta de ninguém** e, ao **mesmo tempo, ele é pauta de todo mundo**. Então você tinha, por exemplo, o movimento do Parque Jardim América [...]. Você tinha o movimento de habitação dos sem casa [...]. Você tem a universidade, o movimento da mobilidade, o Nossa BH, o BH em Ciclo [...] **você tem vários movimentos desconexos** que têm como **pauta coisas diferentes**. Todos eles estão **desconexos**, mas todos eles veem no Plano Diretor uma parte da pauta deles sendo expressa. Mas eles tendem a querer lutar pela aquela pauta específica. Então o que a gente fez [...] nessa campanha “Vereador, aprove o Plano Diretor”, **foi juntar essas pautas, articulá-las e organizar** as reuniões. Foram estudantes de pós-graduação, de graduação, professores de universidades, pessoas de diversos movimentos que tiveram um papel fundamental nessa articulação (TEC₅–grifos próprios).

O que o entrevistado TEC₅ quis dizer é que não existia um movimento único cuja a agenda era o Plano Diretor, assim como existe o “Movimento Nacional de Luta pela Moradia”, por exemplo. Devido a isso, a criação do “Vereador, aprove o Plano Diretor” e a sua disseminação pela cidade possibilitaram construir uma rede de movimentos desconexos e que se mobilizaram em favor do Plano Diretor a partir do entendimento de que esta política era transversal às suas reivindicações particulares.

Se por um lado havia um movimento disputando a atenção popular para a aprovação do Plano, por outro emergiu aquele que assumiu o papel de antagonista: a campanha “Mais imposto não!”. O entrevistado TEC₉, que representava uma entidade que participou da criação da campanha, explicou que ela se originou da união de 29 entidades, como por exemplo, a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (Sinduscon-MG) e o Sindicato das Empresas de Compra Venda, Imóveis de Minas Gerais (Secovi-MG). Essa mobilização ocorreu, conforme esclareceu TEC₉, “[...] porque a gente viu que não estávamos tendo espaço de fala [...]” para demonstrar as preocupações do setor para com os possíveis rumos caso o Plano viesse a ser aprovado. A ideia de “mais imposto não” veio dos resultados de uma pesquisa encomendada pelas entidades, tendo sido considerada de fácil assimilação e, assim, passível de permear a sociedade e possibilitar ao cidadão uma forma clara de entender o que estava acontecendo, finalizou TEC₉.

Segundo o entrevistado EMP₄,

Eu fiquei muito orgulhoso **da forma** como a gente se **engajou** na discussão do Plano Diretor, né, de lançar uma **campanha**, de tentar **mobilizar a população**, tentar levar para a população essas **mensagens**. Nós fizemos **pesquisas qualitativas com grupo de foco** [...] e percebemos que pouquíssimas pessoas sabiam o que era um Plano Diretor. A maioria achava que [...] estava ligada a questão de gestão financeira da cidade. **Então a gente fez a campanha no sentido de esclarecer as pessoas**, perceber que no fundo elas é que estavam perdendo, tanto quem tinha o terreno quanto quem pretendiam adquirir um lote, porque ia pagar mais caro por ele (EMP₄ – grifos próprios).

Mas é exatamente a “forma” que foi duramente criticada por todos os demais representantes dos setores abordados por esta pesquisa. Associar a outorga onerosa do direito de construir a um imposto⁵⁷, algo que ela não é, é usar de um poderoso meio de comunicação (redes sociais e, principalmente o WhatsApp) para disseminar informações que não encontram respaldo jurídico ou legal.

Embora tenha assinado o manifesto, o entrevistado TEC₉ disse que, à época, discordou do nome da campanha e reconheceu, inclusive, o uso inadequado da expressão.

Acabou criando um jargão “mais imposto não”, **que foi muito criticado, até por nós** [...]. A gente se reunia, debatia, discutia como que a gente ia fazer. [...] o manifesto foi corrigido e validado por todo mundo. Mas o que ficou foi a questão “mais imposto não” [...]. **Tanto por ser mais fácil de chegar na população como um todo**, quanto pela questão do valor, do acréscimo de custo da construção. E aí, esse acréscimo de custo foi **traduzido como imposto, que a gente sabe como arquitetos e planejadores e estudiosos**, sei lá, **que na verdade a outorga não pode ser considerada como um imposto. Mas isso ficou** (TEC₉ – grifos próprios).

O entrevistado EMP₅, que considerou a campanha na linha do marketing político, a definiu como um movimento articulado, que possibilitou agregar as inúmeras entidades do setor que, apesar dos discursos alinhados, possuíam um histórico de atuação individualizada. Existem, nas principais entidades representativas do setor empresarial, órgãos internos de pesquisa e de levantamento de dados que, segundo EMP₅, atuavam de maneira desarticulada. A Campanha “Mais imposto não!” os fez reconhecer que possuíam diferentes e complementares informações sobre o território municipal e que a atuação sinérgica potencializaria a defesa dos argumentos e das reivindicações do setor, finalizou EMP₅.

Apesar de ser uma campanha com teor questionável das informações repassadas, os esforços empregados para o desenvolvimento desta plataforma também mostraram a articulação das entidades do setor empresarial, que se reuniram, se mobilizaram, investiram em estudos e promoveram seminários e debates na busca de serem ouvidos, de influenciar a opinião pública e, com isso, capitanear adeptos às suas ideias.

Um importante alerta, em meio a essa disputa da atenção popular por meio, principalmente, das redes sociais, foi ressaltado pelo entrevistado EXEC₂, a aquilo que ele denominou “guerra de informações”.

⁵⁷ No Acórdão em Recurso Extraordinário contra a Lei nº. 3.338/89 do município de Florianópolis/SC que versava, dentre outros aspectos, sobre a outorga onerosa do direito de construir, o Supremo Tribunal Federal (STF) emitiu o seguinte parecer: “Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo” (BRASIL, 2008, n. p.).

Uma situação bastante perversa foi a questão da **guerra de informações**. Uma das coisas que se teve um atraso no processo, digamos assim, [...] foi mesmo a quantidade das famosas **fake news**. Teve uma campanha do setor empresarial, de novo, que chamava “Mais Imposto Não!”. Uma campanha que chegava no WhatsApp das pessoas um vídeo do “Seu Pedro” [...] que o “Seu Pedro” era um cara que ia perder o coeficiente de aproveitamento de 2.7 para 1, e que a prefeitura estava expropriando isso. E que ele [“Seu Pedro”] não ia ter direito de ter a casa dos sonhos dele. Então isso é uma coisa que comove a sociedade. **E na verdade a outorga é um instrumento redistributivo exatamente para o “Seu Pedro” ter a casa dele**. Porque quem tem 2.7 [de coeficiente de aproveitamento], é a pessoa que mora aqui [fazendo referência aos limites da Avenida do Contorno], que não é o seu Pedro (EXEC₂ – grifos próprios).

Nessa altura do processo político-administrativo a polarização política da sociedade já estava acentuada, acompanhando o cenário nacional de disputa pelas eleições presidenciais de 2017 (BORGES; VIDIGAL, 2018). E isso, conseqüentemente, além de acalorar os ânimos dos grupos sociais, afetou as discussões sobre o Plano Diretor. Os defensores eram tidos como os da esquerda e como comunistas. Os contrários, por sua vez, como os liberais-capitalistas e da extrema-direita. Os trechos extraídos das entrevistas de POP₅ e de POP₇, ajudam a explicar isso.

Num seminário, um empresário que estava lá representando o setor que saiu da Conferência, inclusive, [...]. Ele falou com todas as letras e sem nenhum tipo de vergonha, de pudor, [...] que eles não aceitavam aquele Plano Diretor do jeito que tinha sido escrito, do jeito que tinha sido aprovado, **que o povo que estava lá foi manipulado pela esquerda** e que a **secretária** deveria ir embora para **Cuba**, porque **ela é comunista vermelha** e que eles iam se articular na Câmara para que o Plano Diretor não fosse aprovado. Que eles iam cobrar os investimentos que fizeram nas campanhas dos vereadores que eles elegeram. Isso está gravado lá. Isso está gravado (POP₅ – grifos próprios).

Sobre o Plano Diretor, uma coisa que me deixou indignado na Câmara, foi o presidente do Sinduscon numa fala dele lá virou e falou: **aqui não é Cuba, nem Venezuela**, Plano Diretor não vai ser aprovado porque aqui não é Cuba nem Venezuela (POP₇ – grifos próprios).

Se por um lado, a polarização trouxe mais pessoas para o debate político, ela acentuou os discursos ideológicos e as conseqüências disso ao processo foram os tumultos causados nas seções e a criação de uma atmosfera de rivalidade intransponível. Os comentários tecidos pelos entrevistados EMP₅ e EXEC₄ realçam estas situações.

O prefeito não compreende esse tipo de questão, não tem o menor interesse em compreender e a secretária [...] tratava a questão, e como trata, de uma maneira **estritamente ideológica**. Na minha percepção, isso para ela é uma **questão político-partidária**, tem pouco a ver com a efetiva regulação urbana [...]. Mas se tornou um **objetivo eleitoral**, preparando a eleição do ano que vem e a eleição de 2022 (EMP₅ – grifos próprios).

Na Câmara eu acompanhei, pelo menos, uma audiência pública. Olha, a que eu fui **foi um horror**. E por quê? O pessoal da construção civil chegou em peso, levou os operários falando que iam perder posto de trabalho. [...] e **quem defendia a proposta do Plano Diretor era vaiado** [...] (EXEC₄ – grifos próprios).

Souza e Azevedo (2018), em análise do discurso pregado por jornais de linha editorial diferente, analisaram as “guerras culturais” e a formação imaginária da política brasileira. Os autores concluem que o conjunto de imagens que são produzidas a respeito das arenas políticas

inviabilizam o debate político, para além da dicotomia por elas produzidas e criam, tão somente, a negação do adversário (SOUZA; AZEVEDO, 2018). Esta construção foi claramente observada nos embates travados pelos grupos sociais contrários e favoráveis à aprovação do Plano Diretor.

No meio do caminho...uma nova Conferência!

No decorrer da revisão, ao final do primeiro ano de mandato de Alexandre Kalil, conforme imperativo legal, o governo convocou a realização da V Conferência Municipal de Política Urbana. Ao final de 2017, ficou acordado que a V CMPU iria ocorrer em 2018, tendo em vista que a terceira revisão, originada na IV CMPU, ainda se encontrava em tramitação na CMBH. E com a chegada da V Conferência, o entrevistado EXEC₂ explicou que o Ministério Público entendeu que a PBH não deveria fazer uma rediscussão do Plano Diretor, tendo em vista que o projeto de lei que estava na Câmara ainda não tinha tido seus efeitos, pois ele nem se quer tinha sido aprovado ou negado. Assim, a V CMPU, nos dizeres de TEC₁, “[...] foi mais um workshop da ONU do que uma conferência de política urbana”.

A V Conferência, realizada em 08/12/2018, foi importante para estreitar os laços com a ONU, uma vez que esse evento abordou o desenvolvimento da cidade sob os princípios da sustentabilidade, da resiliência e da inclusão, importantes pilares “que dialogam com as metas estabelecidas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável à luz dos princípios da Nova Agenda Urbana” (BELO HORIZONTE, 2018, p. 12). Os resultados da V CMPU foram a apresentação de um conjunto de propostas, denominadas pelos participantes como “Boas Práticas” e a incorporação dos ODS ao projeto de lei do Plano Diretor.

Apreciação do Plano Diretor em 2º turno

Com a virada para 2019, a segunda apreciação legislativa continuou e foram retomadas as discussões nas comissões internas da Câmara para as novas rodadas de debate do Plano, das suas emendas e, agora, das subemendas. Essas últimas são as emendas a uma emenda que já estava em proposição.

A tramitação em 2º turno do projeto de lei nº 1.749/15, começou com a 3ª Reunião Ordinária da Comissão de Legislação e Justiça, de 26 de fevereiro de 2019. O texto foi apreciado quanto à sua constitucionalidade, legalidade e adequação ao regimento interno da CMBH. Os documentos oficiais da Câmara apontaram que, nesta reunião, a Comissão analisou 138 emendas ao projeto e 146 subemendas ao terceiro Substitutivo que foi apresentado pelo Executivo em 20 de novembro de 2018. A comissão emitiu parecer favorável.

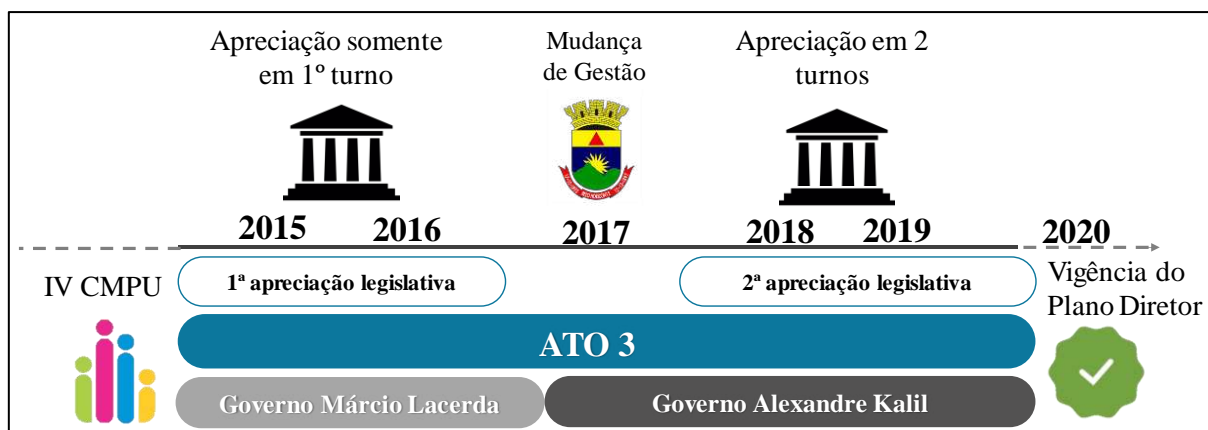
O projeto do Plano Diretor seguiu para a apreciação da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana cuja a reunião prevista para ocorrer em 1º de abril, apenas se concretizou em sua 9ª Reunião Ordinária no dia 15 do mesmo mês. A essa altura já se tinha 160 emendas e 146 subemendas. O parecer foi aprovado por unanimidade. Em 13 de maio, foi a vez da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, em sua 2ª Reunião extraordinária, apreciar todo o trabalho e emitir o seu parecer favorável. Ainda em maio, só que no dia 22, foi expedido o parecer favorável da Comissão de Orçamento e Finanças Públicas sobre as emendas e subemendas apresentadas ao projeto do novo Plano Diretor da cidade. Após esse percurso sob a comissões internas foi anunciada na Reunião Plenária, de 03 junho, que o projeto de lei nº. 1.749/15 estaria na pauta de votação para o dia 06/06/2019.

Entre 2011 e 2013, foram construídos os Planos Diretores Regionais, com a participação da sociedade. No ano de 2014, tendo como base todo o conhecimento adquirido com os PDRs, ocorreram as discussões que culminaram na deliberação de um conjunto de propostas extraídas da IV Conferência Municipal de Política Urbana. Entre 2014 e 2015, o Poder Executivo se debruçou sobre as propostas para transformá-las em projeto de lei. O projeto foi finalizado e enviado à Câmara Municipal, no final de 2015. Começava a primeira apreciação legislativa (2015-16) que se encerrou com o arquivamento da proposta sem chegar à votação em 1º turno. Houve mudança na gestão, entrada de um novo governo que assumiu o compromisso de prosseguir com as ideias e, entre 2017 e 2018, realizou todo um trabalho de apropriação e de readequação da matéria. Em meados de 2018, o projeto de lei retornou à Câmara, onde se desencadeou todo o rito para tramitação em 1º e em 2º turnos. E, após tudo isso, em 6 de junho de 2019, depois de 08 anos do embrião desta proposta (os PDRs), após 05 anos da realização da IV CMPU, e depois de 04 anos de tramitação na CMBH, o PL nº 1.749/15 que “Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências”, de autoria do Executivo, foi, enfim, aprovado em 2º turno na CMBH. O placar da decisão apontou 35 votos favoráveis, 05 contrários e uma ausência.

Adiante, o projeto foi encaminhado para a redação e seguiu para o prefeito de Belo Horizonte, Alexandre Kalil (PSD) que vetou parcialmente o texto (no total foram seis dispositivos). Na Reunião Plenária de 11 de setembro de 2019, a maioria dos parlamentares decidiu por manter os vetos parciais propostos pelo Executivo. Assim, o novo Plano Diretor de Belo Horizonte, o “instrumento básico da política urbana do Município, que contém as normas fundamentais de ordenamento da cidade para o cumprimento da função social da propriedade urbana, em consonância com o disposto no Estatuto da Cidade” veio a se tornar a Lei nº 11.181

de 2019 (BELO HORIZONTE, 2019a, n. p.). A síntese temporal do Ato 3 se encontra projetada na Figura 26.

Figura 26 – Ato 3: micro processos



Fonte: resultados da pesquisa.

A costura política

E em meio a todo esse processo que culminou na sanção do Plano Diretor, EXEC₂ apontou que

E aí começou toda uma **costura política** de todos os órgãos da prefeitura também em prol da aprovação desse Plano Diretor, tendo em vista que ele tinha políticas e ditames para todos eles. E a gente conseguiu, então, aprovar o Plano Diretor em julho desse ano [2019] (EXEC₂ – grifos próprios).

A ideia de “costura política” foi recorrente em alguns depoimentos, e foi rememorada pelos entrevistados quando comentavam sobre o desenrolar das idas e vindas do projeto de lei entre os Poderes Executivo e Legislativo, no decorrer da extensa apreciação legislativa.

O entrevistado LEG₂ analisou a “costura política” em meio a uma representatividade fragmentada na CMBH. A cada legislatura quadrienal, o parlamento municipal conta com 41 representantes eleitos pelo povo e, quando da retomada da apreciação do Plano Diretor, na 18ª legislatura, existiam vereadores de 22 partidos diferentes (um reflexo da fragmentação do quadro partidário brasileiro). O entrevistado comentou, nesse sentido, sobre as dificuldades e sobre o quão trabalhoso é promover a construção política dos acordos.

[...] então, **para você construir maiorias estáveis** nesse cenário de **fragmentação**, isso pode exigir **um alto custo** na **negociação** com os **parlamentares**. Por outro lado, a **prefeitura** também não quer ter o **desgaste político** de ver num projeto dessa envergadura que trabalha com o ordenamento do desenvolvimento urbana da cidade como um todo. O **governo não quer ser derrotado**, entendeu? (LEG₂ – grifos próprios).

O entrevistado enfatizou a necessidade de articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo e, principalmente, do primeiro junto ao segundo, haja vista que aquele é o maior interessado na proposta e não deseja a reprovação de suas ideias. Em função disso, segundo

LEG₂, foi desenvolvido todo um trabalho de articulação entre o prefeito e a sua base de vereadores na Câmara.

[...] teve algumas conversas do prefeito com a base. No sentido de **orientar a base** em relação a votação, mas também de **acolher algumas demandas** específicas da base. [...] muitos dos membros da base do prefeito são ligados a interesses de segmentos da sociedade civil que se sentem prejudicados com a aprovação do Plano Diretor, principalmente em função da possibilidade de aplicação dos instrumentos de política urbana que, em alguma medida, podem cumprir o papel redistributivo. E aí, então, nessas reuniões a base levava algumas coisas e [...] **algumas mudanças vieram colocadas nesses substitutivos** colocados ao longo do tempo (LEG₂ – grifos próprios).

A análise política do contexto, realizada por LEG₂, considerando as últimas duas gestões da prefeitura municipal (o segundo mandato de Márcio Lacerda e o primeiro de Alexandre Kalil) é de que, embora a base do prefeito mostrasse uma tendência de se colocar contrária a determinados dispositivos redistributivos inseridos no Plano Diretor (instrumentos da política urbana), essa mesma base tendia a acompanhar a orientação da prefeitura. Vale lembrar, que a orientação emanada pelo Poder Executivo era pautada na orientação do seu corpo técnico-burocrático. E, portanto, em meio às negociações, construía-se os apoios necessários para avançar com a tramitação da proposta.

Outro meio citado para conseguir costurar os acordos consistiu na elaboração das emendas parlamentares. A narrativa de LEG₂, reproduzida no trecho a seguir, sinaliza para esta manobra política.

[...] a gente foi fazendo algumas **propostas de emendas parlamentares** e aí é dentro do **processo legislativo**. A gente faz a emenda, o vereador protocola a emenda e ela entra no rol de análise para ser discutida ou nas comissões ou no Plenário. E aí você pode fazer uma **negociação junto a prefeitura** no sentido de **ver a possibilidade** que essas emendas **sejam acatadas ou não**. Nós fizemos isso algumas vezes, andamos conversando com os responsáveis técnicos que também ocupavam cargos políticos na prefeitura, sobre a possibilidade de algumas emendas (LEG₂ – grifos próprios).

Neste espaço político que ia se conformando em meio às instâncias de deliberação, e em meio as costuras políticas que iam sendo feitas, emergiram nos depoimentos a menção a três importantes atores: o prefeito (Alexandre Kalil), a secretária municipal de política urbana (Maria Fernandes Caldas) e o líder do governo na Câmara Municipal (o vereador Léo Burguês).

Segundo TEC₃, tanto o prefeito, quanto a secretária, tiveram um importante papel de fazer a conciliação entre os diversos interesses. Salientou, ainda, para a importância do prefeito e, portanto, do governo, em ter assumido o compromisso de prosseguir com um plano gestado em outra administração, mas que foi fruto do trabalho popular. Essa sinalização imprimiu maior peso à proposta, assim como, reforçou a sua legitimidade. Ao prosseguir com o raciocínio do entrevistado TEC₃, ele comentou que

O primeiro prefeito não teve coragem de enfrentar. O **segundo prefeito** ficou tentando fazer as **costuras** necessárias para ver se não melindrava. E aí, ao final, quando eles o

encostaram na parede, ele [Kalil] até deu uma **declaração**, ele falou assim: **“O Plano Diretor vai ser votado esta semana porque a cidade de Belo Horizonte não está à venda”**. Então a gente já entendeu tudo e falamos: pronto, já foram lá oferecer alguma coisa para o Kalil e o Kalil já deu a resposta, entendeu? E aí a gente foi para cima para exigir a votação (TEC₃ – grifos próprios).

O episódio que o entrevistado relembra ocorreu em 21 de maio de 2019, quando o prefeito recebeu a imprensa, na sede do Poder Executivo, para justamente esclarecer os aspectos que geravam os maiores embates com a apreciação do projeto de lei para revisão do Plano Diretor. Em uma notícia publicada no Portal da Câmara Municipal de Belo Horizonte é possível observar o teor do pronunciamento.

Kalil acusou **“sindicatos poderosos”** de **disseminar mentiras, tentar influenciar vereadores e indispor a população contra a proposta**, que estabelece critérios e diretrizes para o uso e a ocupação do solo urbano. Assegurando que **nenhum dos dois poderes** (Executivo e Legislativo) **está à venda**, ele **elogiou o trabalho dos vereadores** de Belo Horizonte e garantiu que a matéria contará com o apoio de, no mínimo, 33 parlamentares. “Não adianta o sindicato dos poderosos, dos grandes empresários arrecadarem dinheiro para minarem quem está trabalhando pela sua cidade, que são os vereadores. Primeiro, a PBH não está à venda, o executivo não está à venda e a Câmara Municipal de Belo Horizonte não está à venda”, disse Kalil [...] (CMBH, 2019, n. p. – grifos próprios).

A declaração tem pontos importantes a serem analisados. Primeiro, dentre os inúmeros e tradicionais veículos de imprensa que deram visibilidade ao ocorrido, houve uma notícia publicada no Portal da Câmara, o que demonstra o alinhamento entre os dois poderes. O segundo ponto, que também ajuda a explicar o primeiro, é o elogio feito pelo prefeito ao trabalho dos vereadores. Isso mostra que a articulação política estava fluindo, a julgar que à época do pronunciamento, o projeto estava prestes a ser aprovado.

O terceiro ponto encontra aderência ao que o entrevistado EXEC₅ comentou sobre o processo legislativo ser um “jogo de xadrez” em que a toda hora se estuda qual é o melhor momento político para avançar ou recuar com a proposta. Se tudo encaminhava para a aprovação, quer dizer que leitura do cenário político era favorável.

O quarto ponto, relacionado à enfática expressão “não estar à venda”, pode ser associada ao fato de que tanto a Prefeitura quanto a CMBH, em outros episódios da revisão do Plano Diretor, terem sido consideradas um “balcão de negócios do setor imobiliário” (TORRE, 2003, p. 4). E para finalizar, o quinto ponto, é sobre a acusação de “disseminar mentiras”, uma clara referência à campanha “Mais imposto não!”. Nesse sentido, apesar de teor acalorado dessa declaração, ela teve um peso político considerável no contexto ao qual ela foi preferida, novamente reforçando os méritos da proposta de planejamento urbano para a cidade.

Outro ator político, cuja atuação foi recorrentemente lembrada nas entrevistas, foi a secretária municipal de política urbana, à época da 2ª apreciação legislativa. Comentou-se sobre a sua postura frente as audiências públicas e do seu importante papel, como conhecedora da

política urbana, em defender e disseminar a importância do Plano Diretor para o município. Seguem alguns trechos que ilustram essa percepção.

Eu acho que a Maria Caldas tem que tirar o chapéu para ela [...]. Além dela **entender**, ela tem um **poder de persuasão** muito grande [...]. Porque ela entende, **ela sabe fazer o jogo**. E ela enfrentou, por muitas vezes, ela enfrentou esse mercado [...] (POP₃ – grifos próprios).

Uma liderança do Executivo? Maria Caldas. Para mim foi a pessoa decisiva nesse processo, como uma **pessoa de confiança do prefeito** que fez com que o prefeito comprasse esse projeto. Na minha leitura foi isso (TEC₈ – grifos próprios).

Maria Caldas foi uma pessoa importante [...]. **Ela tem uma abordagem muito semelhante à dos técnicos aqui da prefeitura** (EXEC₆ – grifos próprios).

O terceiro ator destacado, em meio à costura política, foi o vereador Léo Burguês (PSL), à época líder do governo na CMBH. Conforme explica o entrevistado POP₄, ele é um vereador antigo, e por sua tendência a se aliar com representantes do setor empresarial, no começo da tramitação ele se mostrava contrário à proposta. Com a ascensão do governo Kalil, continua POP₄, o vereador passou a entender e a defender o Plano Diretor e “a aprovação dependeu muito dele”, finaliza. Quando questionado sobre o porquê dessa importância, a resposta foi clara:

Porque ele sabe como fazer a **barganha interna**, ele é **experiente**⁵⁸. Então, quando os vereadores querem, quando tem um vereador e no caso ele era líder do governo, a coisa anda [...] (POP₄ – grifos próprios).

Adicionalmente, para explicar a atuação tanto do referido vereador quanto de sua equipe, entendeu-se interessante trazer o depoimento do entrevistado POP₆.

Porque assim, eu passei de gabinete em gabinete para explicar sobre o Plano Diretor. E a conversa mais razoável que eu tive foi com o **assessor** do Léo Burguês. O cara sabia explicar o Plano Diretor de cabo a rabo. [...] o Léo Burguês emplacou o negócio dentro da Câmara (POP₆ – grifo próprio).

Apesar da destacada importância de um ator vinculado ao Poder Legislativo municipal, a percepção geral, de **todos** os entrevistados que comentaram sobre a atuação dos vereadores foi negativa. O grifo anteriormente aplicado é para enfatizar a unanimidade dos discursos em apontar como deficitária a atuação dos vereadores diante dos processos político-administrativos relacionados ao principal instrumento do planejamento urbano da cidade. As críticas, inclusive, foram tecidas por entrevistados do próprio Poder Legislativo. Sobre isso, é fundamental reforçar que aqui não está sendo feita uma avaliação do trabalho do vereador. Esta pesquisa, ao estudar uma política pública que tem o vereador como um dos protagonistas de sua formulação, necessariamente irá abordar o seu papel. A intenção da pesquisa foi a de apontar como isso, em geral, foi percebido pelos entrevistados que vivenciaram esta experiência. E, nesta direção, começa-se a explanação com a fala de LEG₃.

⁵⁸ Segundo o Portal da Câmara Municipal de Belo Horizonte, Léo Burguês já foi vereador nos seguintes mandatos: 2001 a 2004; 2009 a 2012; 2013 a 2016; e 2017 a 2020 (CMBH). Cumpre registrar que foi também eleito para a 19ª legislatura, de 2021 a 2024 (TRE-MG, 2020).

Eu sou capaz de apostar que nem seis vereadores leram o Plano Diretor inteiro. **Apostar. Há um desinteresse muito grande dos vereadores pelo Plano Diretor**, talvez por conta de alguns conceitos macros que eles dominam mal, mas não há nenhum interesse, nunca verificaram o assunto. **Esse processo foi construído tecnicamente dentro da prefeitura e nunca foi debatido tecnicamente pelos vereadores** porque a maior parte deles simplesmente não têm condições de interagir com o tema, porque não têm interesse de se aprofundar, de conhecer e estudar. Isso é muito evidente em todos os debates. **Eles não têm o menor conhecimento sobre os temas** (LEG₃ – grifos próprios).

Nota-se que as principais queixas pairaram sobre o desinteresse pela matéria que se justifica no, entender do entrevistado LEG₃, pelo baixo nível de conhecimento a respeito do conteúdo do Plano Diretor. Mas existiam exceções?

Sim, **tinham exceções. Alguns vereadores se envolvem em todo o processo de revisão** do Plano Diretor, **mas poucos**. Há uma deficiência de representação claríssima na Conferência [...]. Os vereadores participaram muito pouco, compreendem muito pouco o Plano Diretor, a maioria nem o leu. Maior parte, absoluta maior parte não leu o Plano Diretor (LEG₃ – grifos próprios).

A interpretação feita por LEG₃ encontrou correspondência com os depoimentos de representantes da sociedade e do Poder Executivo, valendo-se a transcrição das falas de EXEC₁₄, de POP₄, de EMP₆ e de EMP₄. Os grifos nos trechos foram feitos para ressaltar a aderência entre os discursos.

[...] de uma maneira geral, uma avaliação minha, eu acho os vereadores, na maioria, **muito despreparados do conteúdo** do que estava sendo discutido. Fica muito a mercê do interesse de quem é da base deles, **sem aprofundar no assunto. Faltava um debate mais qualificado** (EXEC₁₄ – grifos próprios).

Acompanhei [...] e foi tudo muito ruim. Os vereadores **nem sabiam** o que estavam acontecendo. Eles **não leram**, eles **não entenderam. Muito ruim**. [...] A maioria não quer debater, a **maioria não quer conhecimento**, a maioria **não quer se informar**, a maioria **quer ir lá votar naquilo que é o interesse dentro do partido dele** (POP₄ – grifos próprios).

Participei de todas as audiências públicas, reuniões plenárias. [...] **não tem um debate qualificado**. [...] **Poucos do legislativo estudam** e vão para debater tecnicamente ou tentar um debate técnico, **são poucos**. A maioria é levantando sua bandeira política. [...] **Debate no Legislativo é**, assim, **rasteiro e muito ruim** (EMP₆ – grifos próprios).

E o Legislativo, infelizmente, **a capacidade do Legislativo é muito pequena de entender essas questões** [...] Eu, particularmente, fiquei abismado, eu estive nas votações do Plano, você percebia as pessoas escornadas nas cadeiras, os vereadores, olhando o celular, trocando mensagens, totalmente alheios à discussão que estava posta (EMP₄ – grifos próprios).

É crítico quando a sociedade olha para o representante de um importante pilar da democracia e percebe a falta de preparo ou falta de conhecimento. Acredita-se que ao vereador não compete a responsabilidade de se tornar especialista no assunto, não é esse o ponto da discussão. Realmente, como já comentado por outros entrevistados, a questão urbanística é complexa e é de difícil compreensão.

Mas isso gera uma certa contradição: se a sociedade civil, para poder deliberar sobre as propostas debatidas na CPMU, necessariamente tem que passar por uma capacitação, então por

que o vereador, enquanto representante dessa mesma sociedade, também não deve ser submetido a isso quando for deliberar sobre o projeto de lei?

Uma resposta a tal indagação pode ser identificada no já citado material produzido pelo extinto Ministério das Cidades, pois é recomendável que “Para ajudar com mais consistência, o vereador deve se capacitar e contribuir para a capacitação da sociedade para que ela possa compreender que as decisões tomadas no Plano Diretor irão afetá-la diretamente seu cotidiano” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 8).

O vereador é uma figura política que usa sua voz, que o usa o Plenário Municipal para expor as suas ideias e para prestar o retorno não só a quem o elegeu, mas a toda a sociedade que confia no trabalho da Casa Legislativa Municipal. Quando a imagem desse ator político é percebida como “desinteressada” ou “desqualificada”, há prejuízos para a confiança e para a legitimidade das ações públicas, tão caras ao processo de gestão democrática da cidade.

A extensão e a sobrevivência do processo político-administrativo

Durante a imersão do pesquisador, seja na prospecção dos documentos, seja na condução das entrevistas em campo, duas coisas careciam ser mais bem explicadas. Dois porquês, na verdade: um em relação a extensão do processo e o outro quanto aquilo que o fez sobreviver. E quando da análise dos dados foi possível identificar diversos fatores e acontecimentos que puderam explicar ora a extensão do processo e ora o fato de a proposta ter sobrevivido ao longo do tempo. Talvez, e é bem provável que sim, algum fator tenha ficado de fora, haja vista a impossibilidade de resumir a realidade sem deixar escapar algum “não visto” ou “não dito”.

A primeira condição que afetou o processo foi o atraso na conclusão dos Planos Diretores Regionais. Embora a filosofia por trás dos PDRs fosse a de proporcionar ampla visão do território, os atrasos ocorridos acabaram por adiar a realização da IV Conferência Municipal de Política Urbana.

Os PDRs foram pensados, justamente, para permitir que o Poder Executivo elaborasse uma nova legislação urbana. Nesse sentido, a revisão do Plano, de fato, foi uma reforma profunda reformulando toda a legislação e, assim, propor uma nova carta de princípios. Conseqüentemente, isso exigiu um maior tempo de maturação, tanto para a condução dos trabalhos durante a IV Conferência (que durou, mais ou menos, oito meses), quanto na própria redação do projeto de lei pelo Poder Executivo (que levou um pouco mais de um ano). Sobre isso, é interessante destacar as memórias do entrevistado EXEC₂.

Então a gente fez as plenárias finais [da IV Conferência] e a gente escreveu o primeiro projeto de lei que foi enviado a Câmara, mais ou menos, em setembro de 2015, porque

foi um **projeto bastante complexo** de escrever. **A gente ficava na sala trancado o dia inteiro**, mas você **imagina um processo de transformação de uma legislação que será a lei mais importante da terceira capital do Brasil?** (EXEC₂ – grifos próprios).

Como visto, o projeto de Lei chegou à Câmara Municipal de Belo Horizonte em setembro de 2015, já no terço final do segundo mandato do prefeito à ocasião. Durante a IV Conferência, foi registrada uma manobra estratégica de parte do setor empresarial (ação, inclusive, praticada em outras conferências) que optou por abandonar as discussões e levá-las para outras instâncias. Esta “ruptura” diz muito sobre a extensão de toda a apreciação legislativa (em seus dois momentos), pois o setor dissidente é munido de um poder econômico que dita os rumos da cidade. A recusa dos representantes do setor em aceitar a proposição de instrumentos da política urbana, previstos no Estatuto da Cidade, culminou em inúmeras rodadas de intensos debates e de negociações. À vista disso, ao final de 2016, a avaliação política do governo da época foi a de que não havia um espaço político propício para aprovação do projeto de Lei do Plano, que foi retirado de pauta ainda em 1º turno.

Em 2017, um novo rumo foi impresso na Administração Pública da cidade. A mudança do governo Márcio Lacerda para o de Alexandre Kalil, foi acompanhada da necessidade de organizar a gestão e de se inteirar do Plano Diretor. O compromisso de prosseguir com a proposta demandou um pouco mais de tempo, porque uma das demandas que precisavam ser atendidas era a de simplificar a complexa legislação.

Com a nova gestão, houve a retomada do processo legislativo, no segundo semestre de 2018 e, com isso, o reinício da agenda de audiências, de seminários recomeçou e de reuniões plenárias (todo rito da tramitação em dois turnos). A sociedade civil organizada em suas entidades/movimentos individuais se reorganizou em grupos favoráveis e contrários à aprovação do Plano. A sociedade, literalmente, se dividiu ao meio. E isso afetou o processo porque a dicotomia criada não permitia ver que o Plano era da e para a cidade, e que numa mesa de negociação haverá, inevitavelmente, perdas e ganhos para se avançar com a política pública. Como bem expressou o entrevistado POP₃:

Outra coisa: o Plano também não ficou também do jeito que a gente queria. **Mas nem tudo é possível**, né? Para conseguir uma base de apoio entre os vereadores da Câmara, a **gente teve que abrir mão de algumas coisas** que tinham sido discutidas lá na Conferência. Então foi feito um substitutivo [...], mas que, assim, na essência dele, manteve as questões que a gente considerava mais importantes, mais relevantes. **E aí deu mais algumas flexibilizações para esse empresariado** [...], aumentou o prazo para ele entrar com o projeto e não ter que pagar a outorga [...]. Alguns benefícios assim [...] (POP₃ – grifos próprios).

Quando, enfim, houve a confluência de atores, das ideias e das instituições, o Plano Diretor conseguiu avançar, tramitou nas instâncias, foi votado, aprovado e sancionado sob a

forma da Lei nº 11.181 de 08 de agosto de 2019. Mas o que fez o projeto sobreviver ao longo de todo esse tempo? A análise aqui empreendida deu conta de observar três fatores, identificados como: espaço de participação, corpo técnico e vontade política.

Os espaços de participação são fundamentais para o exercício da democracia (AVRITZER, 2007; 2008; 2010; SOUZA, 2001). Quando se pensa na política pública urbana e na sua gestão democrática e tendo vista o contexto urbano belorizontino, duas instituições participativas chamaram atenção: o Conselho Municipal de Política Urbana e a Conferência Municipal convocada e organizada pelo primeiro. Embora se reconheça a importância dos conselhos para a gestão pública, a atuação do COMPUR, no dia a dia da Administração Pública, não foi objeto de análise da pesquisa, o que inviabiliza tecer uma apreciação mais aprofundada, o que foi realizado por Corrêa da Costa (2011). Aqui chama-se atenção, portanto, para o espaço de participação proporcionado pela realização da Conferência Municipal de Política Urbana.

Nesse sentido, foi possível notar que a CPMU teve significativo peso político no decorrer do processo de revisão do Plano Diretor. A realização da IV Conferência, em especial, mobilizou diversos atores, durante oito meses, que se dispuseram a se capacitar, a discutir e a deliberar sobre um conjunto de propostas para a cidade em que eles vivem. Assim, quando um político, seja do Executivo ou do Legislativo, não leva em consideração os resultados de uma Conferência, ele está negando um pacto feito entre o Estado e a sociedade, porque o produto da Conferência é um compromisso. E a depender da forma como um político trata a Conferência, isso pode (des)legitimar tanto o governo quanto os processos democráticos. Portanto, a existência desse espaço de participação, que proporcionou construir o Plano Diretor para a cidade, deixou uma mensagem clara e duradoura durante todo o processo: a necessidade de se respeitar os resultados proporcionados pelo exercício da gestão democrática da cidade.

Por mais que o Plano Diretor tenha sido fruto de intensos debates da sociedade civil durante a IV CPMU, ele também foi decorrente do trabalho e da dedicação de uma equipe técnica, de um corpo burocrático que está há anos lidando com os problemas urbanos da cidade. O Plano Diretor, nesse sentido, também refletia os anseios desses profissionais, desses planejadores urbanos e da forma como eles enxergavam o ordenamento do território municipal. Entende-se que a proposta conseguiu sobreviver, porque ela era vista como uma oportunidade de a burocracia municipal encampar a sua visão política de cidade, um dos importantes recursos que este ator político possui (PETERS, 2015).

O terceiro e último elemento em destaque foi a vontade de política. Vontade essa não apenas restrita ao Estado e ao governo, como também, da própria sociedade. Em relação aos primeiros, observou-se, além do engajamento político do corpo burocrático, o interesse da nova

gestão, que se configurou após 2017, em prosseguir com o projeto. Isso não só o fortaleceu, mas reforçou a sua legitimidade, como também imprimiu novos olhares e deu um fôlego a mais para luta daqueles que ainda o defendia. Esse fôlego, foi traduzido em ações políticas pela sociedade, num movimento que foi observando em “ondas”, conforme descreveu o entrevistado POP₃.

Foi muito desgastante esse processo, teve momentos que eu pensei que não ia passar. Mas a luta seguiu até o fim. O que fez **sobreviver a discussão** do Plano Diretor foi a **renovação dos movimentos** de luta pró-Plano Diretor. Porque houve uma renovação. Isso ajudou a fortalecer [...]. Então teve muita gente que começou acompanhando e diminuiu um pouco ritmo, que nem eu, e teve gente que não começou acompanhando e depois aumentou o acompanhamento. Então teve uma **renovação** e uma **revigoração de forças** também, eu entendo assim (POP – grifos próprios).

Assim, se de um lado, os atrasos na conclusão dos PDRs, a manobra política de representantes do setor empresarial e a idas e vindas durante a apreciação legislativa provocaram a extensão do processo, por outro, o peso simbólico da IV Conferência, a expertise e visão política do corpo técnico e a vontade política dos atores favoráveis à aprovação do Plano Diretor contribuíram para a sua sobrevivência.

As capacidades e o processo legislativo

As capacidades dos atores políticos para o desenvolvimento da política urbana, a partir da análise do Ato 3, foram observadas tanto na atuação do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Para ambos, a capacidade, neste momento do processo, mais se aproximou da competência política, embora no caso do Legislativo tenham emergido evidências da competência analítica.

Destaca-se, inicialmente, a perspicácia política (PAL; CLARK, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU et al. 2014). Quanto a isso, notou-se nos representantes do Poder Executivo indicativos das habilidades para usar do conhecimento produzido (principalmente dos PDRs e durante a confecção do Plano Diretor) para a mobilização dos atores políticos (principalmente dos setores técnico e popular) em prol do projeto. Como enfatizado pelo entrevistado POP₆,

[...] o setor popular **comprou**, entre aspas, a proposta. Eu acho até que, nas discussões posteriores, na pressão na Câmara de Vereadores, a participação do setor popular foi preponderante, muito significativa. A presença deles nas discussões lá e **eles conseguem mobilizar muita gente, e o apoio que eles estavam dando ao projeto de lei**, eu acho que isso reforçou, ajudou muito a aprovação do projeto. [...] nas discussões fruto da [IV] Conferência teve tema da outorga onerosa, [...] aquela discussão de cumprir a função social da propriedade, do recurso ter uma destinação prioritária para habitação de interesse social e isso **sensibilizou muito o setor popular e comprou e entrou acompanhando** (POP₆ – grifos próprios).

A mobilização de tais atores não governamentais em prol do projeto perpassou, também, pela habilidade de identificar os atores-chave e de compreender os seus interesses (WOO;

RAMESH; HOWLETT, 2015; WU et al., 2014). Nas entrevistas com representantes do Poder Executivo ficou evidente o reconhecimento dos principais atores (e de seus anseios) que têm poder e as condições de influenciar o processo. Isso ocorreu, sem dúvidas, por conta da combinação entre o conhecimento e o acúmulo de experiência por conta da atuação nas esferas políticas da cidade (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU et al., 2014), mas encontrou correspondência, também, no fato de que sempre são as “mesmas pessoas” que ocupam e participam dos espaços participativos instaurados na cidade.

Segundo Pal e Clark (2015, p. 247) em situações de formulação de políticas públicas “normais”, isto é, menos complexas, não há a exigência de grandes níveis de perspicácia política. Porém, quando se está diante de reformas políticas profundas – como a do Plano Diretor de Belo Horizonte – que, normalmente, geram resistência entre as organizações e os stakeholders, a perspicácia política, como elemento da capacidade, requer o desenvolvimento de estratégias para gerenciar e para implementar as mudanças políticas planejadas (PAL; CLARK, 2015).

A competência política tem, ainda, estreita relação com a construção e com a manutenção de legitimidade (WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015), o que demanda habilidades para (i) estabelecer os instrumentos que permitam a convergência de valores entre as partes interessadas e (ii) de bases institucionais para a promover a confiança e angariar o apoio político. Para esses elementos, destaca-se três situações observados empiricamente: a valorização dos espaços de participação social; a simplificação da legislação urbanística e o estabelecimento de parcerias.

O primeiro elemento diz respeito e à valorização dos espaços de participação institucionalizados por lei, como é o caso da Conferência Municipal de Política Urbana. Isso foi valorizado tanto por representantes do Executivo quanto do Legislativo.

O segundo deriva-se do esforço que foi destinado à simplificação da legislação urbanística que, no decorrer do processo Legislativo, resultou na produção, pelo Executivo, de vários substitutivos ao projeto lei, com claras flexibilizações da aplicabilidade dos instrumentos de política urbana, tendo em vista a pressão realizada, principalmente, por representantes do setor empresarial da cidade. Para exemplificar esse último aspecto, destaca-se um trecho extraído do depoimento do entrevistado TEC₅.

O **setor empresarial** não queria o Coeficiente de Aproveitamento 1 e a Prefeitura nunca abriria mão do Coeficiente de Aproveitamento 1. Se o Coeficiente de Aproveitamento 1 tivesse caído, em algum momento da elaboração do Plano Diretor, eu acho que o Plano teria sido negociado pelos diversos setores através de emendas. Mas como o Coeficiente de Aproveitamento 1 não caiu, **foi se buscando meios para**

se negociar. Um deles foi estender o prazo de aplicação dos parâmetros, tipo uma regrinha de transição (TEC₅ – grifos próprios).

Ao identificar os atores-chave do setor empresarial, bem como compreender as suas prioridades e ideologias, a “regrinha de transição” é um exemplo do trade-off político necessário para o estabelecimento dos acordos entre os atores políticos e os interesses em conflito (PAL; CLARK, 2015), evidenciado pela disputa em torno do CAbas igual a um.

O terceiro aspecto se associa à parceria estabelecida entre o governo municipal e a Organização das Nações Unidas. Ficou muito clara a convergência entre os interesses do Poder Executivo e da ONU, direcionados para um específico instrumento de planejamento urbano que estava sendo construído para a cidade. A proximidade entre as entidades resultou na divulgação de uma nota de apoio da ONU, referendando a importância do Plano Diretor de Belo Horizonte. Nos trechos em destaque há o depoimento do entrevistado EXEC2 e um fragmento extraído de uma notícia publicada no portal da PBH.

A gente teve a **ONU-Habitat**, que estava muito de olho na gente, principalmente por causa das coisas de sustentabilidade que o Plano Diretor pregava, e de valorização da identidade. E que são as nossas áreas de diretrizes especiais, bem como a questão da vinculação com o conceito de cidade compacta e de desenvolvimento orientado ao transporte coletivo. Então a ONU-Habitat [...] virou um **parceiro efetivo** mesmo [...] quando a gente incorporou os princípios da **Nova Agenda Urbana**. [...] O projeto de lei que foi explícito na questão dos **ODS** [...]. A carta tem um capítulo específico sobre isso (EXEC₂ – grifos próprios).

A Organização das Nações Unidas, por meio da ONU-Habitat, que trabalha em prol do desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, divulgou nota em apoio ao novo Plano Diretor de Belo Horizonte. A organização se refere ao Projeto de Lei 1.749 de 2015, fruto de uma conferência popular realizada em 2014 e já aprovado em primeiro turno no legislativo municipal (BELO HORIZONTE, 2019c, n. p.).

Ao retomar a agenda de audiências e de seminários promovidos pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, tais atividades se vinculam à habilidade de permitir que as principais partes interessadas participem do processo político (DUNLOP, 2015). O uso das audiências e dos seminários, práticas recorrentes ao longo da tramitação do projeto, eram momentos em que havia a interação entre os dois poderes em questão com os setores da sociedade civil organizada. Conforme lembrou o entrevistado LEG₂,

Durante as **audiências públicas**, a Prefeitura vinha explicar, a sociedade poderia pedir a palavra, intervir, essa coisa toda do formato a audiência pública. **E isso, geralmente, era levado em consideração, em alguma medida, nas discussões das comissões legislativas permanentes**. Uma outra forma de diálogo entre o Executivo e o Legislativo foi por meio dos **seminários**. Foram diversos seminários do Legislativo para se discutir o Plano Diretor em seus vários aspectos: instrumentos de política urbana, política habitacional, licenciamento ambiental, política de mobilidade, né. E aí foi discutido aqui também. Aí o Executivo vem, explica, tem debates (LEG₂ – grifos próprios).

É possível perceber que a capacidade nessa situação esteve alinhada à coordenação dos esforços governamentais e não-governamentais para tratar dos problemas coletivos, buscando-

se, minimamente, compartilhar as visões sobre a cidade, desenvolver relacionamentos de aprendizado e construir os consensos necessários que permitissem a reformulação da política pública (DUNLOP, 2015; HUGHES et al. 2015; PETERS, 2015).

As habilidades para negociar e resolver conflitos se mostraram essenciais no momento em que a política pública estava sob o escrutínio da Casa Legislativa. Por conta disso, foram identificadas correspondências empíricas às recomendações teóricas quanto ao fato de permitir que as principais partes interessadas participassem do processo político, bem como por articular as necessidades, as demandas e os diferentes interesses em jogo. Sobre isso é oportuno observar como foi feita a leitura pelas lentes de quem estava fora do Estado, como a realizada pelo entrevistado POP₃:

[...] **entrou o Estado tendo que negociar**, porque estava muito difícil. Eu entendo assim: primeiro, o Estado ouve o lado do capital, também, e aí tenta negociar. Como a gente estava acompanhando muito, **eu acho que a gente perdeu alguns dedos, mas não perdemos a mão**. Só que tem poderes acima [...] é um jogo, né? **É um jogo. A cidade é uma arena política** [...]. Quando a gente já estava desesperançoso, porque lutar contra o capital não é fácil [...] e eles vão vencendo pelo cansaço. Só que eles davam um passo lá dentro da Câmara e a Prefeitura dava um atrás deles. Ou a Prefeitura dava um passo e quando a gente olhava para trás eles estavam atrás da Prefeitura. **Foi uma correlação de forças tremendas** [...] (POP₃ – grifos próprios).

Quanto às habilidades de articular as necessidades, as demandas e os diferentes interesses e às de gerir estrategicamente o processo político, inclusive os conflitos, é notório apontar às “costuras políticas” realizadas como indicativos dessa destreza. Houve costura política interna à PBH, reunindo apoio de todos os órgãos interessados com as políticas a serem afetadas pelo Plano. Houve costura política entre a PBH e a CMBH, principalmente para articular a base e angariar apoios em um cenário de representação fragmentada. E, sem dúvidas, houve costura política externa, principalmente nas rodadas de negociação, principalmente, com os representantes do setor empresarial da cidade.

Outro dado interessante e que despertou críticas dos entrevistados foi em relação a habilidade de desenvolver estratégias de comunicação ativa com as partes interessadas e com o público em geral. E sobre isso é válido retomar o episódio da campanha “Mais imposto, não!”, bem como a divulgação de mensagens nas redes sociais. Segundo o entrevistado EXEC₂ foi “Uma situação bastante perversa, que a gente aprendeu um pouco a lidar com isso, mas a gente vai ter que aprender a lidar melhor [...]”. A resposta dada pela PBH, também sob a forma de um vídeo, enfrentou dificuldades para atingir o que era esperado, conforme explanado pelo entrevistado.

O que a gente percebeu é que a capilaridade das informações dadas pelos iguais é muito mais fácil do que pelos diferentes. [...] e o setor público é o diferente, em vários aspectos, principalmente quando ele está defendendo um projeto de lei com essa magnitude. Então, por exemplo, a gente teve uma resposta ao “seu Pedro” [...] falava

assim: “o seu Pedro, na verdade era o doutor Pedro porquê [...] o seu Pedro mesmo mora na periferia, vem para o centro todo dia etc.”. Mas esse vídeo não circula no salão de manicure, não circula na quitanda, não circula no vizinho, entendeu? Ele circula quase entre iguais. Isso causa um desgaste imenso porque é uma estrutura de resposta que a gente tem que fazer e uma resposta de pouca capilaridade, porque quem vai ler, principalmente [...] assim, várias pessoas leem. Mas que vai ler com afinco são as pessoas que vão tentar pegar artifícios para poder fazer de novo uma informação alterada (EXEC₂).

E outra situação que mostrou uma crítica às estratégias de comunicação dizia respeito ao acesso à informação. Tal observação foi, na maioria das vezes, indicada por representantes do setor empresarial, e quanto a isso se enfatiza o comentário do entrevistado LEG₄.

Cabe ressaltar aqui que, infelizmente, é constatada uma prática política reprovável da Prefeitura de Belo Horizonte, que se recusa reiteradamente a responder ou receber os vereadores que não compõem a base de governo, dificultando o **acesso à informação** ao arrepio do que determina a Lei (LEG₄ – grifos próprios).

Por mais que o vereador, enquanto figura importante do processo político, tenha sido alvo de percepções negativas pelos entrevistados, isso não pode e nem deve ser generalizado para todos os parlamentares e nem se confundir com a instituição Câmara Municipal. A entrevista concedida por LEG₄ trouxe elementos que permitiram relacioná-los à competência analítica tanto na estrutura da CMBH quanto na atuação de um específico parlamentar.

A **Câmara de Vereadores** de Belo Horizonte **conta com um corpo técnico extremamente qualificado** para apoiar os representantes eleitos. A **divisão de consultoria disponibiliza profissionais especializados** nas mais diversas áreas públicas, como saúde, urbanismo, orçamento, educação, meio ambiente dentre tantas outras de fundamental importância. Esses **servidores** realizam desde **pesquisas** sobre os temas, **análises comparativas** entre textos de Lei em vigor e as possíveis alterações com a aprovação de nova Lei, até mesmo a **elaboração de textos técnicos como emendas** ao projeto de Lei, de forma a garantir o amplo exercício à democracia para que a atividade não seja restrita a técnicos operadores do Direito [...].

O **parlamentar** e a **equipe** acompanharam diversas audiências públicas, tanto aquelas chamadas pela base de governo quanto as dispostas a criticar o projeto, de forma a construir um entendimento sólido, ouvidos os pontos e contrapontos tanto das correntes favoráveis quanto das correntes contrárias. Em uma atuação interna do gabinete, **o extenso projeto que contém 410 artigos foi minuciosamente destrinchado e debatido com a equipe técnica, sempre norteada pela legalidade e pelo interesse público**. Ainda, **diversas emendas ao texto foram apresentadas para aprimorar o projeto** e para suprimir dispositivos ilegais ou considerados nocivos ao desenvolvimento da capital mineira (LEG₄ – grifos próprios).

Para complementar o estudo das capacidades, a literatura destaca o emprego dos recursos, essenciais para subsidiarem as habilidades e, com isso, formar uma base para a operacionalização dos processos das políticas públicas. Para o Ato 3 identificou-se que as instituições (sistema jurídico-administrativo) existentes e operantes (leis e normas), assim como os espaços participativos, permitiram a escuta, o debate e a deliberação pública. O principal ponto de divergência consistiu no acesso à informação e na transparência, críticas de setores da sociedade civil e de representantes do Poder Legislativo. Uma síntese sobre as aproximações do quadro teórico de capacidades com o contexto pesquisa é apresentado no Quadro 16.

Quadro 16 – Capacidades e o Ato 3: aproximações teóricas e empíricas

COMPETÊNCIA ANALÍTICA	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> Realizar, conduzir, ou acessar pesquisas relacionadas às políticas públicas; coletar dados ou informações relacionados às políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> No caso da CMBH, a Entidade conta com um corpo técnico qualificado para apoiar os representantes eleitos (Divisão de Consultoria).
<ul style="list-style-type: none"> Identificar e avaliar problemas relacionados às políticas públicas; identificar e avaliar opções para as políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Intenso trabalho da equipe de Planejamento Urbano da PBH para a transformação das propostas apreciadas na IV Conferência em texto de lei.
COMPETÊNCIA OPERACIONAL	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> Coordenar os processos das políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> A criação da Secretaria Municipal de Política Urbana que reuniu as três principais áreas da política urbana local sob a égide dessa única Secretaria.
<ul style="list-style-type: none"> Gerir os meios de comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> Durante as audiências públicas da CMBH, a população poderia participar com sugestões ou enviá-las por meio de um formulário que, à época, encontrava-se disponível no portal da Câmara Municipal.
COMPETÊNCIA POLÍTICA	
EXPECTATIVA TEÓRICA	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS
<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver conhecimento político 	<ul style="list-style-type: none"> Na primeira apreciação legislativa não havia uma figura política forte entre os vereadores, principalmente da base, para assumir a liderança pela defesa do Plano Diretor. Três atores perspicazes na apreciação legislativa, principalmente, em sua segunda fase: o prefeito; a secretária municipal de política urbana; e o líder do governo na Câmara Municipal.
<ul style="list-style-type: none"> Identificar os atores-chave e seus interesses 	<ul style="list-style-type: none"> Existência de negociações políticas entre os setores da sociedade, principalmente entre o Executivo e o setor empresarial.
<ul style="list-style-type: none"> Usar o conhecimento produzido para a mobilização dos atores políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> Esforço do Executivo, usando o conhecimento produzido, para encapar a proposta com legitimidade na CMBH. Participação do Executivo em diversas audiências públicas da CMBH. Engajamento do setor popular em prol do Plano Diretor, haja vista a interlocução com representantes do Poder Executivo.
<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer instrumentos para a convergência de valores entre as partes interessadas. Estabelecer bases institucionais para a confiança e apoio político. 	<ul style="list-style-type: none"> Os substitutivos elaborados pelo Executivo foram claros instrumentos que buscaram a convergência entre os valores das partes interessadas. Respeito e valorização dos espaços de participação institucionalizados por lei. Afirmação, por parte da Gestão Pública pós-2017, da continuidade da revisão do Plano, reforçando a sua importância e legitimidade. Parceria do Poder Executivo com a ONU que culminou no apoio da ONU-Habitat ao Plano Diretor.
<ul style="list-style-type: none"> Permitir que as principais partes interessadas participem do processo político. 	<ul style="list-style-type: none"> Agenda de seminários e de audiências, propostos pela CMBH, que permitiram ampliar as discussões do projeto de lei.
<ul style="list-style-type: none"> Articular as necessidades, as demandas e os diferentes interesses Gerir estrategicamente o processo político, inclusive conflitos. 	<ul style="list-style-type: none"> Costuras políticas: internamente na PBH; entre a PBH e a CMBH; e externamente.
<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver estratégias de comunicação ativa com as partes interessadas e o público em geral 	<ul style="list-style-type: none"> “Guerra de informações” e a necessidades do Poder Executivo de se adequar as repostas oficiais ao discurso da sociedade. Críticas ao acesso à informação e à transparência governamental.

Fonte: resultados da pesquisa.

Os contornos invisíveis da competência política foram identificados nas habilidades e nos recursos que, em maiores ou menores proporções, foram empregados para promover a negociação e a resolução de conflitos (HOWLETT; RAMESH, 2016). Isso, por sua vez, consistir em elemento fundamental para oferecer aos formuladores da política pública as condições de “manobra” e o apoio necessário para o desenvolvimento das ideias (MUKHERJEE; GIEST, 2019) que, ao longo do tempo, foram se conformando no Plano Diretor. Comumente associada à confiança, à legitimidade e à “perspicácia política” (HOWLETT; RAMESH, 2016; PAL; CLARK, 2015; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU et al., 2014) esta última encontrou correspondência quando um conjunto de estratégias foi adotado para atender as necessidades e as posições das partes interessadas envolvidas nas questões de interesse político (HOWLETT; RAMESH, 2016; PAL; CLARK, 2015).

4.3.4 Políticas Públicas e os seus processos: um quadro geral de capacidades para os atores não estatais

As seções anteriores expuseram, em detalhes, a mobilização e o emprego das capacidades dos atores dos Poderes Executivo e do Legislativo levando-se em conta o desenvolvimento dos processos político-administrativos estudados. Esta seção, portanto, foi elaborada com o intuito de organizar a compreensão de como o envolvimento dos atores políticos não estatais pode ser traduzido em capacidades.

O quadro conceitual sobre as capacidades para as políticas públicas, derivado da literatura de *policy capacity*, apesar de reconhecer a importância de se estudar os outros atores para além das fronteiras do Estado (DUNLOP, 2015; DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; HUGHES et al., 2015; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; PETERS, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015), oferece poucas condições teóricas que permitam extrair os elementos empíricos para explicar as habilidades e os recursos que se encontram disponíveis na pluralidade de atores que compõe a sociedade civil.

E é justamente em um ambiente pluralista, como o constituído ao redor da política urbana municipal, que a formulação de políticas públicas não é uma prerrogativa exclusiva do governo; mas sim compartilhada com vários participantes (*stakeholders*), pois tanto o Estatuto da Cidade quanto as instituições locais preconizam a gestão democrática da cidade. Como consequência, a formulação requer consultas, negociação e, muitas vezes, o estabelecimento de compromissos entre as diferentes partes interessadas (HUGHES et al., 2015), o que foi notório ao longo da análise empírica do caso.

As entidades, os grupos de interesse, os indivíduos que se abarcam sobre a denominação “sociedade civil” são de matrizes diversas, possuem orientações e configurações muito

distintas. No caso da revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, a segmentação da sociedade em setores técnico, popular e empresarial disse muito sobre isso: ampla gama de atores, com histórias, práticas, vivências, experiências e, principalmente, prioridades e interesses variados. Devido a isso, propor uma modelagem que dê conta dessa multiplicidade é um desafio muito grande, o que representa uma importante lacuna a ser preenchida pelas pesquisas da área (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018).

No Estado também existem diversos órgãos e com diferenças substanciais em termos técnicos, relacionais e políticos. Porém, é possível ter uma noção mais acurada de unidade. Por mais que as capacidades se distribuam de maneira desigual entre os componentes da estrutura estatal (HOWLETT, 2015), as diversas secretarias, departamentos, institutos, dentre outros órgãos, estão sobre uma única égide: o Estado. O corpo burocrático tem o atributo da estabilidade, o que permite o desenvolvimento de expertise, a construção de memória e de aprendizado institucionais ao longo do tempo (PETERS, 2015). E, por conta disso, é possível traçar fronteiras, delimitar papéis mais claros e descrever atribuições. Isso permite traçar quais competências são, em linhas gerais, necessárias ante ao trabalho para as políticas públicas.

À vista disso, o quadro de capacidades existente na literatura é notadamente direcionado ao trabalho para a política pública, principalmente quanto às típicas funções exercidas pelos analistas e pelos formuladores de políticas públicas. Logo, devido ao fato de as organizações da sociedade civil não terem como atribuição central “formular uma política pública”, torna-se mais complexo extrair as habilidades e os recursos analíticos, operacionais e políticos do modo como os principais autores conceituam tais competências. Por isso, nesta seção apresenta-se uma proposta de rearranjo das ideias para compreender como as capacidades dos atores não estatais podem ser mobilizadas e como isso pode, juntamente com a capacidade estatal, afetar o conteúdo da política pública sob *judice*. Esse rearranjo perpassou por uma releitura de cada competência encontrada na literatura tradicional sobre a *policy capacity*, buscando-se a convergência entre os apontamentos de estudos que investigaram o papel de atores não estatais (ĆETKOVIĆ, 2014; DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; DAUGBJERG; HALPIN, 2010; DUNLOP, 2015; HSU, 2015; HUGHES et al., 2015) e entre as evidências empíricas identificadas ao examinar o caso da terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte.

Competência analítica

A capacidade na dimensão analítica é um constructo que abrange as habilidades e os recursos necessários à percepção e à identificação dos problemas públicos; para a proposição e a seleção de alternativas; para a concepção de políticas, programas, projetos; para a avaliação e

para a comunicação dessas informações relacionadas às políticas a todas as partes interessadas (HOWLETT; RAMESH, 2016; GLEESON et al., 2011; TIERNAN, 2011). Nesse sentido, com o intuito de contribuir com o Estado e, até mesmo, influenciar os processos de formulação da política pública, destaca-se a importância do **conhecimento**, o que aqui se denominou como: habilidade de conhecer para debater. Por esta perspectiva, entende-se que os atores não estatais precisam de informações e de conhecimento sobre o contexto específico ao qual a política vai ser implementada, a fim de compreenderem os problemas e como as várias medidas e instrumentos políticos podem afetá-los (ĆETKOVIĆ, 2014; DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; HSU, 2015).

A política urbana e o Plano Diretor são permeados por uma linguagem técnica, complexa, formada por códigos, mapas, símbolos e fórmulas que, num primeiro momento, mais tendem a afastar do que aproximar as pessoas. Dentre os diversos adjetivos empregados para qualificá-la, sujeitos de diferentes setores apontaram-na como “árida”, “tecnificada” e “linguagem de javanês”, por exemplo. Para o entrevistado POP₆, “A linguagem do planejamento urbano é um desafio” o que demanda esforços para traduzir e para decifrar as informações codificadas, ou “descriptar”, como apontou o entrevistado TEC₂.

Os principais instrumentos que têm relação com a política urbana, de alguma forma, são oficializados por meio de editais, portarias, decretos, projetos de lei. Isso requer uma familiaridade e experiência com relação à legislação urbana de forma geral e, também, específica, pois os governos locais têm autonomia para determinar as suas próprias diretrizes. Por conta disso, conhecer, minimamente, o fragmentado conteúdo que compõe os debates ao redor do Plano Diretor foi observado como um fator fundamental. E a busca, a construção e o acesso a esse conjunto de conhecimentos foi demonstrado de diversas formas, considerando-se as especificidades dos setores representativos da cidade (popular, empresarial e técnico).

Em relação ao setor popular, a habilidade de conhecer para debater foi desenvolvida, principalmente, ao longo dos anos, com a formação de massa crítica e com o aprendizado político proporcionado pelo exercício da gestão democrática, e, também, por meio do acesso à diversos eventos de capacitação (cursos, palestras, aulas, dentre outros). O entrevistado POP₅ recorda que já participou de vários cursos de formação sobre o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e sobre a função social da propriedade, e relembra como foi construindo, ao longo do tempo, o seu conhecimento sobre o assunto.

Então, assim, eu participei do primeiro Plano Diretor aqui de Belo Horizonte, da elaboração dele [...], em 96. [...] **o primeiro era novidade, a gente não tinha nem noção de direito, não tinha nada** [...]. A gente já tinha um monte de coisa, **só não sabia o que era o Plano, não sabia o que era o Plano**. [...] Então, o segundo [a II

Conferência], a maior conquista que a gente teve na cidade foi [...] a aprovação da Guarda Municipal da cidade. Para você ver, a **gente desce a favela** para vir numa conferência de **política urbana**, onde você tem que reivindicar **esgoto, água, moradia** e pede para criar uma **força repressora que combate, exatamente, quando você desce para exigir a água, a luz, a moradia**. Difícil demais! **Mas a gente não tinha consciência**. [...] Já na IV Conferência [...], **a gente estava com muito mais embasamento**, muito **mais conhecimento** de qual seria o **nosso papel** na Conferência. Então foi uma das mais **politizadas** que a gente teve e uma das que as pessoas, de fato, **tinham consciência** do que estava fazendo lá dentro e **conhecimento** (POP₅ – grifos próprios).

Segundo o entrevistado POP₃, que afirmou ter participado de todas as Conferências Municipais de Política Urbana – realizadas até o momento da pesquisa –, para que o setor popular tivesse condições de levar as suas demandas foram necessárias conversas, diálogos e estarem munidos de informação. Alegou, ainda, que esse conhecimento foi fundamental para melhor aproveitar as oportunidades oferecidas pelos espaços de participação, pois não bastava “bradar” ou “exigir”, era preciso ir pela via do diálogo para construir uma legislação que, a partir de rodadas de negociação, poderá compor os interesses dos que se fizeram ouvidos.

[...] eu participei da todas as conferências municipais de política urbana [...] eu participo sempre no segmento popular. Com isso, ao **longo do tempo**, nós tivemos uma experiência muito boa de ir, se quiséssemos construir a cidade que a gente almeja, **tem** que ir para disputa, porque **a cidade é um campo de disputa**. [...] e pra poder disputar tem que ter **conversa**, muita conversa, muito **diálogo**, até para **entendimento** [...]. Porque tem **parte do segmento popular** que não entende muito, que tem uma **relação muito pragmática com o poder**. “Ah, eu vou lá porque eu quero habitação. Eu quero casa para morar”. E não é assim, não é assim. Você tem que construir uma legislação que vá viabilizar isso, né? Então foi assim, **foi essa conversa que a gente fez, junto com o pessoal da área técnica, junto com o pessoal da academia**. [...] Então a **informação** [...] é **crucial**. Como é um **tema muito árido**, é um tema árido, né? [...] discutir política urbana, todo mundo quer morar, todo mundo quer circular, quer mobilidade urbana, todo mundo quer ir e vir. [...] Então, assim, é difícil de discutir (POP₃ – grifos próprios).

A ideia de habilidade de conhecer para debater ficou evidente no trecho outrora exposto, quando o entrevistado POP₃ expôs que, em meio as disputas e as negociações que se sucederam, as condições para se chegar aos acordos foram com base no diálogo e a na busca pela aceitação, haja vista que o viver na cidade é uma constante busca por conciliação, mas “[...] conciliar no sentido de buscar o entendimento comum” (POP₃).

O “entendimento comum”, proporcionado pelo conhecimento, foi destacado também pelo entrevistado POP₆, ao esclarecer sobre a realização de um trabalho de conscientização junto às bases do movimento do qual fazia parte. A intenção foi a de difundir aos envolvidos a importância de conhecer o Plano Diretor e toda a discussão por trás dele.

[...] **trabalho de base**, né? [...] porque **uma das condições das pessoas se envolverem e participarem é elas estarem a par do que elas estão fazendo**. Não são **massa de manobra**, né? A gente teve um esforço grande nesse sentido de fazer reuniões, assembleias nos territórios populares, de forma a **apresentar o Plano, apresentar porque** que ele é **relevante, discutir** o que que o Plano estava propondo

e se era interessante ou não para aqueles setores [...] **explicar** o que era **outorga** [...] e foi um coisa complicada, muito pela **linguagem tecnicada** do planejamento urbano [...] mas eu acho que o **esforço** de tentar fazer isso [...] de **tentar um diálogo mais direto** com as **bases**, com os movimentos sociais, foi essencial (POP₆ – grifos próprios).

Para os três entrevistados anteriormente mencionados (POP₃, POP₅ e POP₆), o estabelecimento da ponte entre a população e esse conjunto de conhecimentos e os seus temas técnicos – o urbaniquês comentado por LEG₂ – foi feito com o auxílio de representantes do setor técnico, principalmente daqueles vinculados à academia, a julgar pelo fato de que existem nestas instituições profissionais ligados à área do planejamento urbano e que defendem e atuam junto às causas de diversos movimentos sociais. Sobre esta relação entre a academia e a sociedade, a extensão universitária cumpre um importante papel, como percebido no comentário de TEC₂.

[...] nesse **grupo** que eu trabalho [...] a gente trabalha muito com o termo que é **desencriptar**, quer dizer, tirar esses códigos, esse jogo de linguagem que exclui as pessoas e **tentar trazer elas para discussão direta** e **dar elas a autoridade de produzir o próprio território**. Isso é um desafio muito grande, mas é possível. Quando você faz uma **intervenção** numa **ocupação**, numa **favela**, ou num **bairro**, a gente sabe exatamente como, em que momento que aquela comunidade se apropriou, se sentiu **capaz de produzir aquele espaço** e **legislar** sobre ele. **É entender onde e a quem recorrer** (TEC₂ – grifos próprios).

A construção da habilidade de conhecer para debater também foi observada na atuação dos representantes do setor empresarial, conforme extraído do depoimento do entrevistado EMP₄. A fala do ator político tem dois aspectos interessantes: um que ressalta o acúmulo de experiência com a participação em outros processos políticos e, portanto, proporcionou condições para o conhecimento; e o outro sobre as formas como os representantes do setor acessam, produzem e compartilham os conhecimentos sobre a dinâmica da cidade.

Na realidade, **a gente já participa dessas discussões de política urbana há algum tempo** [...] eu já participei, não só das conferências municipais de políticas urbanas, mas da conferência das cidades etapa municipal, etapa estadual e etapa nacional [...]. Eu acho que o **setor empresarial** ele é **sempre técnico**. [...] E a gente fez **diversos estudos**, né? É através de **arquitetos, especialistas** na área, diversas **simulações**, diversas **viabilidades econômicas** e procuramos **levar isso**, não só, ao **Poder Executivo** como também ao **Legislativo** [...] (EMP₄ – grifos próprios).

Para finalizar, o setor técnico também empreendia os seus esforços e realizava estudos intermediários, considerando-se a intenção de melhor compreender os conceitos propostos com a revisão do Plano Diretor. Sobre isso, faz-se o destaque para os trechos retirados das entrevistas de TEC₁, de TEC₉ e de TEC₁₀, respectivamente.

E aí foi muito interessante porque a gente tinha [no grupo de discussão formado na IV Conferência] [...] **especialistas, pessoas** que tinham um **acúmulo muito grande** em **áreas distintas**. Então a gente tinha o [...] na área de acessibilidade que fez **doutorado** nisso. A gente tinha o [...] que entende muito sobre mobilidade coletiva; a gente tinha a [...], que é uma arquiteta urbanista que pensa a cidade como um todo [...]. Então a

gente se **fortaleceu tecnicamente** porque a gente também não é bobo, entendemos que o **tecnicismo** ele tem uma **importância** quando você vai **discutir** com outro técnico [...] (TEC₁ – grifos próprios).

Então, por exemplo, dentro da [Entidade], tínhamos um **grupo de estudo** formado por **arquitetos**. [...] É claro que caiu um calhamaço de informações, de 500 artigos para gente do dia para a noite. A gente precisava **debulhar** aquilo tudo [...] (TEC₉ – grifos próprios).

[...] o setor técnico, principalmente ligado ao mercado, ele fez **simulações**, a gente participou, eu participei com essas simulações. Fizemos uma **amostragem, determinadas partes da cidade**, foi feito um **relatório de viabilidade econômica** para cada área [...] (TEC₁₀ – grifos próprios).

O conjunto de depoimentos reforçam algumas questões interessantes. Primeiro, a atuação dos representantes do setor técnico para potencializar a competência analítica (conhecimento) dos setores empresarial e popular. Segundo, embora o conhecimento foi buscado, acessado, produzido e disseminado de diversas formas ficou claro o reconhecimento da sua necessidade para se ter melhores condições de debater sobre a cidade. Assim, a possibilidade de incidência nos processos políticos, neste contexto em particular, perpassou pela via do conhecimento aplicado ao campo da política pública o que, para isso, demandou a construção de saberes para a melhor atuação dos grupos sociais.

Uma vez que o Estado ampliou as suas capacidades analíticas, entregou uma proposta de discussão com uma leitura apurada do território e abriu um espaço para discuti-las, foi fundamental que os grupos interessados também tivessem condições de fazer a análise da política para expressarem condições de debater e de levar os seus interesses e prioridades. Quanto mais conhecimento a sociedade tem, mais condições ela tem de afetar a construção das propostas (ĆETKOVIĆ, 2014; HSU, 2015). Mais condições os grupos têm de promover um debate mais qualificado e de, conseqüentemente, influenciar as decisões do Estado.

Hsu (2015) argumenta que, embora, exista uma variada oferta de capacidade analítica de políticas públicas no interior dos sistemas políticos é necessário que haja a participação de novos atores, pois compartilhar o conhecimento é um meio importante para construir confiança entre os agentes. A participação de vários atores pode contribuir para a “deliberação analítica” (HSU, 2015) ou “deliberação corporativista” (ĆETKOVIĆ, 2014), isto é, a tomada de decisão, sobre questões de política pública baseada em um conjunto de dados e informações apresentados, compartilhados e julgados por todas as partes interessadas. Esse processo possibilita fortalecer a capacidade analítica de todo o sistema relacionado à política pública (HSU, 2015), mas depende das condições que os atores não estatais têm para informar o processo político (ĆETKOVIĆ, 2014).

Para muitos grupos, as políticas públicas constituem uma parte importante do contexto em que atuam (ĆETKOVIĆ, 2014; DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018), e isto foi notório no engajamento, principalmente, daqueles relacionados à construção civil, à arquitetura e urbanismo, à mobilidade urbana, à moradia e à preservação do meio ambiente. A revisão do Plano Diretor representava uma importante oportunidade para tais grupos e, portanto, os formuladores de políticas foram um público-chave com os quais os representantes da sociedade civil precisavam manter relacionamentos e legitimidade (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018).

Em consonância ao observado por Daugbjerg, Fraussen e Halpin, (2018), entende-se que os grupos de interesse são capazes sim de influenciar os seus contextos de atuação, embora em graus variados. Todavia, os grupos raramente estão em posição de controlar exclusivamente o desenvolvimento das políticas públicas (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018). O governo lida com várias demandas por mudanças e/ou ajustes nas políticas públicas e pode decidir por ignorar a opinião de determinados grupos tendo em vista os objetivos sociais, político-partidários ou burocráticos que estão em jogo. E isto ficou evidente durante a apreciação dos dados obtidos nesta pesquisa. Diversos entrevistados de grupos não estatais comentaram que foram conversar diretamente com vereadores ou com representantes do Poder Executivo. Além disso, no decorrer do extenso processo de revisão da legislação urbana, houve aqueles que alegaram não terem sido ouvidos, assim como relataram as dificuldades de acesso à informação. E, também, é importante destacar o episódio da declaração do prefeito Alexandre Kalil, ao dizer que tanto a PBH quanto a CMBH não estariam “à venda” diante das influências dos “sindicatos poderosos”, fazendo alusão aos representantes de um importante grupo de interesses que convive na cidade.

A competência analítica dos atores políticos não estatais, assim como das organizações estatais, cumpriu importante papel no processo de revisão do Plano Diretor ao possibilitar que diferentes atores, munidos de recursos analíticos (conhecimento, acúmulo de experiências, dados e informações), mobilizassem os seus esforços e os empregassem para promoverem as mudanças no conteúdo da política pública.

Competência operacional

A competência operacional da capacidade é uma dimensão que se preocupa com a mobilização, com a coordenação e com a implantação dos mais variados recursos necessários para o desenvolvimento dos processos relacionados às políticas públicas. Isso, basicamente, tem a ver com as funções gerenciais de planejamento, direção, organização e coordenação

(GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009; HOWLETT, RAMESH, 2016). Desta maneira, para contribuir com os atores estatais e, inclusive, influir sobre os processos de formulação da política pública, destaca-se dois elementos: a **organização** e a **mobilização**.

O primeiro aspecto discutido é a habilidade de se organizar para participar. Nesse sentido, entende-se que a capacidade dos atores não estatais de operarem com sucesso no contexto em que atuam, seja promovendo a politização seja nas negociações com outros grupos, é influenciada pelo nível de organização e de coerência interna que consigam imprimir (ĆETKOVIĆ, 2014; DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018). E isso foi entendido como importante, sobretudo, durante a Conferência Municipal de Política Urbana e quando se analisou, especialmente, a participação do setor popular. Por mais que existam pessoas engajadas nas associações de bairro e nos movimentos sociais e populares, os indivíduos ali envolvidos, muitas vezes, lidam com a escassez de recursos materiais e exercem trabalho voluntário. Essa compreensão encontrou respaldo nas falas extraídas das entrevistas de POP₅ e de POP₆.

[...] nós participamos da Conferência, **nós** quando eu falo, **eu** e o **grupo** da **associação de moradores** aqui do bairro, com **mais outros movimentos, grupos de movimentos da cidade**. Só que aí nós nos **organizamos, reunimos forças, o que tínhamos** e fomos para a Conferência, em 2014, pra tentar mudar [...]. Desde que esse segmento da sociedade [o popular], qualquer um deles, desde que eles se **organizem** e vão participar já é um enfrentamento importante [...]. A gente **juntou** todos os segmentos, movimentos populares, de luta por habitação, pra conseguir lutar [...]. Então é isso, **reunir os recursos** que se tem e **organizar** as pessoas para a participação. **Isso fortalece a atuação do setor** (POP₅ – grifos próprios).

[...] ficou muito clara a **capacidade dos movimentos** de se **organizarem naquela conferência** de 2014 para **conseguir disputar a agenda, direcionar ela da forma como eles entendem melhor** (POP₆ – grifos próprios).

Os discursos mostram a organização dos movimentos e dos grupos em busca da reunião de seus recursos e esforços, e ressaltam a compreensão de que isso foi crucial para fortalecer a atuação do setor deixando-o mais capaz para disputar com outros grupos nas discussões que se formaram em torno da revisão do Plano Diretor.

O desenvolvimento da habilidade de se organizar para participar acabou não sendo tão perceptível nos setores técnico e empresarial, pois, geralmente, são formados por indivíduos que representam entidades sindicais, de classe, educacionais, em que já possuem em suas diretrizes o envio de representantes para a participação nesses espaços. As entidades, que já têm essa diretriz de participação consolidada, oferecem uma estrutura maior para que os seus representantes se organizem e tenham condições de participar. Exemplo disso foi observado na realização das plenárias dos setores técnico e empresarial, para eleição dos delegados e suplentes da IV CMPU. Em ambos os casos, foram apresentadas listas prévias, de comum

acordo entre os relacionados, com a indicação de quais seriam os representantes escolhidos. Isto evidencia a homogeneidade e a maior coerência interna naqueles setores.

O aspecto da competência operacional que, sem dúvidas, ficou mais evidente e perpassou por todos os setores estudados foi a **mobilização**. As habilidades relacionadas à mobilização foram entendidas como cruciais pois, por mais que o Plano Diretor seja o principal instrumento da política urbana da cidade, ele não é um assunto temático, como um plano de mobilidade ou de habitação, por exemplo. Sob o Plano Diretor pairam diversificadas pautas, pois ele não agrega apenas uma bandeira, como a da luta pela moradia. Suas discussões não atraem apenas um setor, como o da construção civil; ou englobam somente interesses e prioridades específicos, como o de mais vagas de estacionamento nas ruas para não prejudicar as vendas do comércio. O que está em jogo, seja com a elaboração ou com a revisão de um Plano Diretor, se encontra difuso pelo território, porque é uma política pública de toda a cidade para toda a cidade. Logo, identificou-se como necessária a habilidade de mobilizar para pressionar.

A mobilização foi fundamental pois teve origem no entendimento de que a força de atuar isoladamente traria pouco sucesso na pressão junto aos Poderes Executivo e Legislativo tanto pela aprovação quanto pela queda do Plano Diretor. Nesta perspectiva, conforme apontado por Daugbjerg, Fraussen e Halpin (2018), as políticas públicas, na maioria das vezes, não são moldadas a partir da interação entre um específico formulador e um específico grupo (uma relação one-to-one). Pelo contrário, ocorrem diversas interações (formais e informais) entre os grupos e, em meio a essas dinâmicas, pode haver situações de cooperação, de competição e, até mesmo, de conflito. Todavia, as maiores condições para influenciar a formulação das políticas públicas são percebidas quando a estrutura da relação entre os grupos de interesse é marcada pelo mutualismo (ĆETKOVIĆ, 2014; DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018). E sobre esse específico relacionamento, ou forma de interação mais estruturada (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018), cumpre resgatar os dois principais movimentos que emergiram da sociedade: o “Vereador, aprove o Plano Diretor” e o “Mais imposto não”. A respeito do papel do primeiro movimento destaca-se as ideias de TEC₅ e de POP₆; e quanto ao segundo, ressalta-se o que foi narrado pelo entrevistado EMP₄.

[...] foi uma espécie de **rede** que **aglutinou vários movimentos sociais e setores da academia** [...]. Aí em 2016, a gente começou a se mobilizar para **pressionar** os vereadores para a aprovação do Plano Diretor. O cenário era muito complicado. [...] a gente fez vários eventos para poder mobilizar as pessoas sobre a pauta, explicar o que era o Plano Diretor, entender o que era o Plano Diretor (TEC₅ – grifos próprios).

Quando a gente **mobilizou** o pessoal do **setor popular** e do **técnico** aí nesse grupo Vereador, aprove o Plano Diretor, [...] ele teve uma participação importante, na hora

de **pressionar** o **poder público**, na hora de divulgar as informações, na hora de se posicionar publicamente (POP₆ – grifos próprios).

Notadamente, sobre o Plano Diretor a gente criou um movimento chamado “Mais Imposto, não”, que **envolveu 29 entidades**. E aí eu estou falando do setor de construção, do setor do comércio, do setor das corretoras de imóveis, de associação de classe como o CREA, entendeu? Diversos, é uma gama grande. Não é um setor puramente empresarial, mas assim, de **entidades preocupadas com Belo Horizonte** [...] a gente se **articulou** como nunca, né, conseguimos uma coesão de 29 entidades, que é uma coisa muito difícil (EMP₄ – grifos próprios).

Nos trechos nota-se o emprego dos termos “rede”, “aglutinar”, “mobilizar” e “articular” o que mostra a construção de relacionamentos mais estruturados entre os diversificados grupos ora favoráveis ora contrários à aprovação do Plano Diretor. Com essas duas experiências foi possível perceber que duas amplas frentes de atuação foram mobilizadas: uma entre os setores popular e parte do técnico, e outra entre o setor empresarial e parte dos técnicos.

Além disso, estes grupos tiveram importante atuação junto à mídia, devido à necessidade de disputar a opinião pública da cidade. E quanto a isso, é interessante recordar que a formulação contemporânea das políticas públicas está sujeita, cada vez mais, à pressão crescente da mídia devido à amplitude de acesso à informação, em diferentes formatos (impresso, visual e social), e por conta “ciclo de notícias de vinte e quatro horas” (twenty-four hour news cycle), que coloca as decisões e ações de determinado governo sob constante escrutínio público, além da exposição, a qualquer momento, destas situações (HUGHES et al., 2015, p. 236).

Apesar da divergência entre o que estava era defendido, os objetivos destas iniciativas foram comuns. Primeiro, ambos os movimentos buscavam a atuação sinérgica para potencializar os argumentos e as reivindicações dos setores para pressionar pelos interesses ora de aprovação, ora de derrubada do Plano Diretor. Segundo, apostavam nestas iniciativas como forma de facilitar e de otimizar o intercâmbio de suas ideias com o governo e com a sociedade. E terceiro, buscavam mobilizar, cada vez mais, outros adeptos para as questões políticas colocadas em pauta. Neste sentido, a realização de reuniões, de palestras, a produção e disseminação de materiais, a divulgação e promoção de eventos, a criação de perfis em redes sociais, entrevistas concedidas à imprensa e a produção de campanhas publicitárias foram algumas das ações que estruturam a mobilização destes grupos.

Competência política

O constructo da competência política é o menos tácito dentre os demais e encontra correspondência nas habilidades e nos recursos relacionados à confiança, à legitimidade e a perspicácia política, o que tem a ver o conhecimento e com a experiência construída com o envolvimento nas arenas políticas (HOWLETT; RAMESH, 2016; PAL; CLARK, 2015; WOO;

RAMESH; HOWLETT, 2015). A partir disso, para contribuir com os atores estatais e, até mesmo, influir sobre os processos de formulação da política pública, ressalta-se a relevância do **agir**, o que foi denominado como habilidade para agir politicamente.

Entende-se que a materialização da habilidade para agir politicamente ocorre quando os setores da sociedade civil tomam consciência da importância da gestão democrática da cidade e que para levarem os anseios e as prioridades de seus grupos é imperativo ocupar os espaços políticos que permitem aprender, discutir e deliberar sobre as questões urbanas.

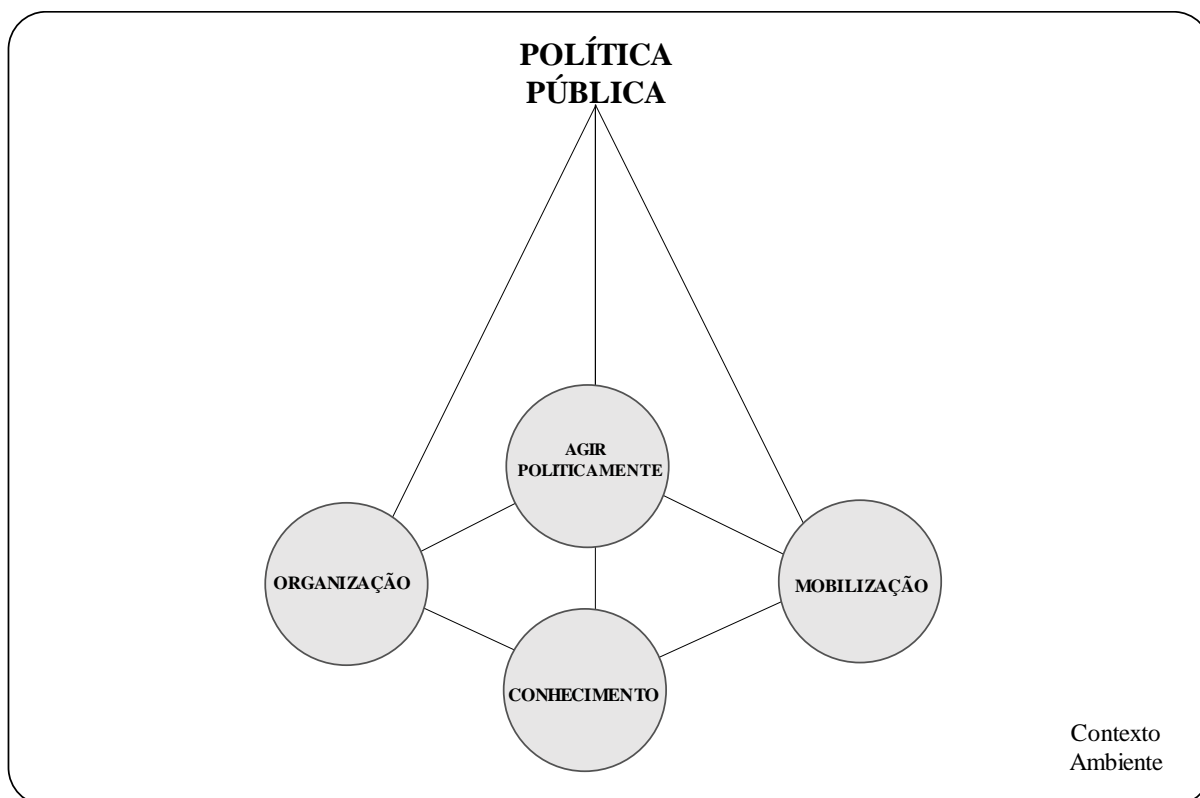
Quando a formulação de políticas públicas está num ambiente plural e complexo isso exige, ainda mais, a compreensão, por parte dos atores não estatais, das relações, das questões estruturais e sistêmicas, e das regras que determinam a conduta das agentes (DUNLOP, 2015; HUGHES et al., 2015). Quanto maior o nível de politização dos grupos, mais elevadas tendem a ser as suas capacidades para estabelecer a confiança e para construir apoio e legitimidade, não somente dentro do grupo, mas entre os diferentes setores sociais (HUGHES et al., 2015), de forma a possibilitar condições reais para incidir na formulação das políticas públicas.

Os setores da sociedade, dentre outras questões, têm um papel fundamental de levar até o Estado as suas demandas e prioridades. E os setores, quando organizados, na medida em que eles conseguem incidir nas instituições públicas e nas suas esferas de participação, eles podem ampliar o escopo da atuação do planejamento urbano e, assim, chamar atenção para outros problemas que não são percebidos pelos agentes. Isto é, ocupar os espaços traz a possibilidade de incluir pautas na agenda urbana capazes de interessar diversas pessoas, mas que nem sempre estão incluídas nas tomadas de decisão. Portanto, se apresentar nos espaços de participação é fundamental, não apenas para conciliar os interesses, mas para buscar e criar novos consensos que visem a construção de uma cidade mais justa e igualitária.

Em função disso, a habilidade para agir politicamente é, exatamente, o ponto de confluência das outras três habilidades (conhecer, organizar e mobilizar). Isso não quer dizer que sem elas não se possa agir politicamente. Contudo, quando se debruçou sobre os relatos das experiências vivenciadas pela sociedade civil, em todos os seus setores, observou-se que a partir do momento em que as pessoas conhecem, elas têm condições de se apropriar do assunto. Isso deixa o debate mais qualificado. A organização entre os grupos é essencial, para criar uma unidade, coerência interna entre movimentos e, com isso, promover a reunião dos esforços e dos recursos. Embora organizados, as demandas e as pautas dos grupos são especializadas e fragmentadas pelo território municipal, o que requer a mobilização para aglutinar os diferentes e para promover interações mais estruturadas que permitam que esforços sejam empregados para pressionar pelos interesses defendidos. A conjunção desses esforços tende a revestir o agir

politicamente de maior força, confiança e de legitimidade. Uma síntese visual dessa ideia é ilustrada na Figura 27.

Figura 27 – Capacidades para a política pública sob a ótica dos atores não estatais



Fonte: elaboração própria.

Por fim, é importante reconhecer a força do contexto/ambiente da política pública para influenciar as diferentes capacidades dos atores não estatais. Daugbjerg, Fraussen e Halpin (2018) argumentam que, a depender da natureza substantiva da política pública, determinadas capacidades podem ter mais relevância do que outras. Portanto, deve haver um entendimento mais matizado de quais capacidades são necessárias, pois elas (independentemente de como sejam definidas e/ou medidas) não são igualmente requeridas nos mais variados contextos políticos. Ao levar em consideração tais apontamentos, a proposição de capacidades para as políticas públicas, sob a ótica dos atores não estatais, foi pensada para sintetizar e apresentar um conjunto de habilidades que se relacionaram com o contexto da política urbana pesquisada, ou seja, o Plano Diretor, a nível municipal, em uma cidade metropolitana, inserida num país cuja democracia e capitalismo (estrutura político-econômica) ainda não são maduros.

CAPÍTULO FINAL

Como as capacidades de diferentes atores políticos são empregadas nos processos das políticas públicas urbanas locais? Esta foi a indagação que guiou o desenvolvimento do estudo descrito e discutido ao longo das páginas anteriores.

As respostas foram elaboradas tendo como recorte empírico-temporal a terceira revisão do Plano Diretor da cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais. O processo político-administrativo foi iniciado em 2011 e concluído em 2019. Para possibilitar a leitura da realidade social, elegeu-se a *policy capacity* como ponto de partida teórico. Portanto, reuniu-se um conjunto de evidências teóricas e empíricas que possibilitaram compreender como as capacidades de diferentes atores políticos foram mobilizadas e empregadas para responder à necessidade de revisar o principal instrumento da política urbana municipal.

Para atender a esta finalidade, inicialmente, buscou-se desenvolver um quadro geral sobre as capacidades para as políticas públicas. Embora a sua utilidade seja amplamente reconhecida, a *policy capacity* tem sido tratada como um conceito evasivo, impreciso, ambíguo e nebuloso, cujo emprego tem ocorrido de formas diferentes na literatura (HOWLETT, 2015; NEWMAN et al., 2017; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Devido a isso, empreendeu-se um esforço de interpretação de diversos textos em língua estrangeira para construir sentido quanto a uma teorização criada e materializada sob a forma de um conceito que, até então, mostrou-se pouco explorado nas pesquisas nacionais. Essa tradução foi possibilitada por uma revisão descritiva de artigos científicos que estudaram a *policy capacity*.

Importante ressaltar que a escolha pela literatura da *policy capacity* foi motivada, primeiramente, por sua específica atenção às políticas públicas, e pelo entendimento de que o poder de as formular e de implementá-las é uma das atribuições centrais do Estado. Outrossim, diversos autores, mesmo com poucas respostas, reconhecem a importância e a necessidade de se compreender as capacidades de outros atores, além daqueles vinculados ao Estado (DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; DUNLOP, 2015; GLEESON et al., 2011; JAYASURIYA, 2004; PARSONS, 2004; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Diante destas recomendações e a partir de um panorama da literatura especializada, foi desenvolvido um quadro geral de capacidades, tendo em vista que este conceito complexo envolve a soma de elementos (competências analítica, operacional e política) e encontra correspondência nos diversos atores e em seus relacionamentos. Em consequência disso, derivou-se o modelo analítico, cuja representação sob a forma da metáfora da máquina, teve o intuito de incluir as capacidades para fornecer um olhar inovador à investigação dos processos

político-administrativos que, tradicionalmente, esquematizam o ciclo das políticas públicas. Tanto o quadro de capacidades quanto o modelo analítico foram construídos para sustentar a proposta de: capacidades dos atores políticos para o desenvolvimento das políticas públicas.

A literatura revisada foi composta, majoritariamente, por artigos científicos internacionais. As pesquisas brasileiras apresentaram baixa frequência. A principal explicação para este fato diz respeito ao emprego do termo de busca – *policy capacity* – em contraponto ao termo mais comumente utilizado nos estudos nacionais – *state capacity*. As pesquisas do país imprimem um enfoque na capacidade do Estado (ampla no conjunto de habilidades e recursos; e centralizada no agente estatal). Neste estudo, buscou-se investigar a capacidade dos atores políticos para as políticas públicas (restrita em termos de competências, mas pluralizada no envolvimento dos agentes políticos). Em outras palavras, usar o conceito de capacidade estatal focaliza o entendimento do fenômeno sob a perspectiva do próprio agente estatal ou do seu relacionamento com outros atores. A teoria de *policy capacity*, por sua vez, permite uma discussão mais aberta, pois considera que as outras partes interessadas na formulação de políticas públicas também são importantes para a discussão de capacidades (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Logo, ao se fazer quaisquer declarações sobre a capacidade do Estado isso envolve, também, fazer apontamentos sobre a capacidade de outros atores relevantes (PETERS, 2015). À vista disso, em ambas as linhas de pesquisa, o Estado e as políticas públicas são figuras centrais, mas o diferencial desta tese esteve na ampliação da abordagem para novos atores, ou seja, no alcance de áreas de capacidades que estavam além das fronteiras tradicionais do Estado (JAYASURIYA, 2004; PARSONS, 2004).

Com o suporte do ferramental teórico-analítico, buscou-se descrever e analisar o processo político-administrativo da terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte. E, em meio a esse processo, foi analisado, a partir da percepção dos atores políticos, de que forma as capacidades para as políticas públicas foram mobilizadas.

Para atender a esses anseios, intentou-se entender o que é a cidade, bem como o processo de urbanização que transformou as dinâmicas vivenciadas sob este território orgânico, vivo e em constante movimento que abriga sob seus domínios inúmeras polaridades. Ao compreender a cidade como um palco de disputas, tem-se em seu interior importantes espaços políticos, sob os quais se desencadeiam os embates para (tentar) dirimir as assimetrias de condições vivenciadas pelos habitantes. Neste contexto, eleva-se como fundamental a criação de um instrumento político para regulamentar o comportamento de toda a cidade, a julgar pela necessidade de compartilhar os ônus e os bônus do processo de urbanização. Ao considerar a realidade brasileira, o instrumento básico do ordenamento urbano é o Plano Diretor, uma

política pública revestida de aspectos técnicos, políticos e legais e que se tornou obrigatória, para específicas situações, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Construído este entendimento, relatou-se, brevemente, a “Belo Horizonte de ontem e de hoje”, uma cidade que nasceu planejada, no final do século XIX, mas que o seu plano original já trazia expressa a segregação socioespacial, que foi reproduzida e ampliada ao longo de sua trajetória. O quadro atual da cidade, e o seu rápido processo de crescimento e de urbanização, tiveram como marca a coexistência entre o desenho projetado pelos técnicos e engenheiros com a expansão desordenada para regiões periféricas e para áreas carentes em infraestrutura urbana.

No decorrer da história de Belo Horizonte, houve a elaboração de instrumentos urbanísticos que visaram regular o uso e a ocupação do solo, mas foi, aproximadamente, 100 anos depois de sua inauguração, que o primeiro Plano Diretor da cidade foi formalmente instituído, precisamente em 1996. Posteriormente, duas revisões desta legislação foram concretizadas: uma em 2000 e outra em 2010. Entre esse período, houve uma tentativa de revisão, em 2002, mas que não foi aprovada na Câmara Legislativa Municipal. Iniciado os anos 2010, deu-se início ao último processo político-administrativo que se tem registro e que foi responsável por reformular toda a estrutura do Plano Diretor belorizontino, o caso escolhido para investigação nesta pesquisa.

Com isso, para narrar este importante capítulo da história política da cidade foi necessário desenvolver uma estratégia metodológica que permitisse conhecer em detalhes os acontecimentos, como também, abordar informantes-chave que vivenciaram os processos. Portanto, a leitura da realidade foi proporcionada pelo emprego do método estudo de caso, conjugando-se o levantamento de dados primários (entrevistas) e secundários (documentos) com a posterior análise do conteúdo das evidências. Destaca-se que um extenso conjunto de documentos foi examinado e foram realizadas várias entrevistas com sujeitos dos Poderes Executivo e Legislativo e dos setores representativos da sociedade civil (popular, técnico e empresarial), conforme determinava a legislação municipal vigente à época. O estudo de caso foi realizado, predominantemente, seguindo a tendência da maioria dos artigos científicos revisados sobre a *policy capacity*, que também adotaram perspectivas metodológicas semelhantes as desta tese, com ênfase na abordagem qualitativa, na realização de entrevistas e da pesquisa documental. Este trabalho, dessa maneira, vem reforçar a importância e a validade da abordagem qualitativa em proporcionar condições empíricas para explorar o fenômeno “capacidades para as políticas públicas”.

Para o mergulho nesta realidade de riqueza e complexidade singulares, o levantamento documental permitiu descrever o processo político-administrativo em três atos. A ideia de

subdividir a análise em “atos” veio da compreensão da cidade como um palco de disputas, formado por instâncias de participação e decisão sob as quais atuavam uma série de atores políticos estatais e não estatais, o que se alinhou às concepções teóricas desenvolvidas neste trabalho. Esta forma de retratar os acontecimentos permitiu traçar um horizonte temporal pelo qual os fatos foram se sucedendo. De modo complementar, fez-se o resgate do desenho da configuração local para a política urbana, pois esse particular processo político-administrativo, atravessou duas gestões municipais diferentes: o final do primeiro mandato de Márcio Lacerda (2009-2012), seguido pela sua reeleição (2013-2016); e, mais recentemente, pelo primeiro mandato de Alexandre Kalil (2017-2021). Cada administração imprimiu as suas formas de organizar a estrutura pública municipal, o que teve implicações na gestão urbana.

No primeiro ato, foi estudada a formação da agenda urbana local para a terceira revisão do Plano Diretor. Embora esta agenda tivesse um caráter periódico, porque a revisão era programada para retornar sempre ao final do primeiro mandato do chefe do Poder Executivo da ocasião, para este caso, o surgimento das ideias foi gestado com a produção dos Planos Diretores Regionais, entre 2011 e 2013.

A elaboração dos PDRs demandou extensa e detalhada leitura do território, bem como a realização de diagnósticos participativos com a população das regionais administrativas da cidade. Para se chegar no resultado preterido pela gestão municipal foram incorporadas à estrutura estatal outros agentes para auxiliar na condução das atividades. A partir da contratação de empresas de consultoria foi possível ampliar as condições para explorar a cidade, como também, para envolver os grupos sociais e, assim, obter uma gama de interpretações associadas aos problemas urbanos de Belo Horizonte. Nesta perspectiva, ficaram mais evidentes elementos da competência analítica, devido à realização do diagnóstico situacional, ao desenvolvimento de estratégias adequadas e por conta do emprego do conhecimento e da informação para fins do desenvolvimento da política pública (GLEESON et al., 2011; HOWLETT, 2015; HOWLETT; RAMESH, 2016; HSU, 2015; WU et al., 2015), pois os resultados dos PDRs possibilitaram (des)construir o Plano Diretor, levado para o debate aberto com a sociedade na Conferência Municipal de Política Urbana.

Uma série de eventos ocorreram, desde a contratação das empresas, perpassando pelo acompanhamento dos trabalhos, pela realização de audiências públicas, de oficinas e seminários, o que acionou as competências operacionais do Poder Executivo para coordenar os processos político-administrativo, até então, programados (GLEESON; LEGGE; O'NEILL, 2009; HOWLETT, RAMESH, 2016).

Todavia, o principal problema observado foi com relação ao tempo que essas atividades consumiram, o que gerou atraso no início da etapa posterior: a convocação da IV CMPU. A demora demandou esforços da gestão pública municipal para manter o apoio político e para que isso não afetasse o nível de confiança da sociedade na capacidade do governo de conduzir a revisão Plano Diretor. Os ânimos sociais estavam aflorados devido à forte atuação dos movimentos sociais que ansiavam pela realização da Conferência, inspirados pelo humor tanto local quanto nacional que eram vivenciados à época (manifestações populares que eclodiram em meados de 2013).

Após a convocação da IV Conferência Municipal de Política Urbana, ocorrida em 2014, deu-se início o segundo ato, o de pensar a cidade junto à sociedade. Neste momento, identificou-se a participação mais incisiva da sociedade civil neste importante fórum local institucionalizado para o debate e para a geração de novas ideias. Planejada, organizada e conduzida pelo Conselho Municipal de Política Urbana em conjunto com diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a realização da IV CMPU sintetiza o emprego das capacidades, principalmente, do Poder Executivo.

Em termos analíticos, foram observadas as habilidades para consultar as partes interessadas, para compartilhar informações com estes agentes e para esclarecer argumentos e os valores quanto às questões relacionadas à revisão do Plano Diretor. Em âmbito operacional, novamente, notou-se a habilidade para coordenar os processos das políticas públicas, acrescida das habilidades para estabelecer colaboração e parcerias e para coordenar o relacionamento com os stakeholders. Sobre a competência política, a habilidade para gerir estrategicamente o processo político foi colocada sobe judice, haja vista o principal conflito observado neste estágio do processo: a saída de parte dos representantes do setor empresarial da IV CMPU. A debandada destes atores enfraqueceu a participação de todo o setor nas discussões e foi vista, por alguns entrevistados, como uma inabilidade do governo para gerenciar os conflitos e, por outros, como uma estratégia já praticada em outras conferências, para disputar os seus interesses e prioridades em outro balcão de negócios – a Câmara Municipal.

A revisão do Plano Diretor, que foi desenhada nas etapas anteriores, prosseguiu para o terceiro ato, o de colocar as ideias no papel, o que gerou idas e vindas do projeto de lei no decorrer da sua extensa apreciação na Casa Legislativa Municipal, entre os anos de 2015 e 2019, durante as 17ª e 18ª legislaturas. Neste momento do processo político-administrativo, a competência política fez-se mais evidente, particularmente por conta das costuras políticas internas à Prefeitura, entre os Poderes Executivo e Legislativo e junto à sociedade, que foram fundamentais para permitir avançar com a proposta, que sobreviveu por quase quatro anos de

tramitação. O peso político e simbólico da Conferência Municipal de Política Urbana, a oportunidade de a burocracia municipal encampar a sua visão política de cidade e a vontade política dos apoiadores do Plano (dentro e fora do governo) contribuíram, substancialmente, para a sua enfim aprovação, em junho de 2019.

Em linhas gerais, ao longo da análise do terceiro ato, notou-se as habilidades tanto de atores do Executivo quanto do Legislativo para promoverem a negociação e a resolução de conflitos. Isso foi potencializado devido ao desenvolvimento de conhecimento político (political acumen), que desencadeou um conjunto de estratégias para identificar os atores-chave e os seus interesses; para articular as necessidades, as demandas e as diferentes prioridades; além de usar o conhecimento produzido para a mobilizar os atores políticos e para obter o apoio necessário ao projeto de lei em tramitação (HOWLETT; RAMESH, 2016; MUKHERJEE; GIEST, 2019; PAL; CLARK, 2015; WOO; RAMESH; HOWLETT, 2015; WU et al., 2014). Outro aspecto interessante nesta etapa foi a observância da competência analítica no caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte, haja vista que a entidade conta com um corpo técnico qualificado para apoiar os parlamentares eleitos na apreciação das matérias que são votadas pela CMBH.

Ao refletir sobre os inúmeros achados extraídos da análise dos três atos, a maneira mais adequada para concluir a respeito da forma como as capacidades dos atores políticos foram mobilizadas para revisar a legislação urbana municipal é retomar a metáfora da máquina, apresentada no modelo analítico da pesquisa.

Nesta direção, entende-se que o Estado, aqui materializado na esfera municipal, detém o poder para “(re)fazer” o Plano Diretor. Mas esse não é um fazer isolado, pois a máquina (e todo o seu corpo técnico, suas organizações e seus recursos) está inserida em um amplo e plural sistema político, do qual outros atores se mostram interessados e com interesse em contribuir com as etapas para “fazer” o Plano Diretor.

Ao permitir esse trabalho conjunto, criando espaços e condições para tanto, a máquina estatal incorporou novos componentes ao processo: os atores não estatais, distribuídos nos setores técnico, popular e empresarial, cujas organizações e movimentos eram munidos de suas estruturas e de seus recursos.

Para a operacionalização de toda essa estrutura, resultante da atuação conjunta entre a máquina e os componentes, foi fundamental que as engrenagens se conectassem e que trabalhassem conjuntamente. Apesar de ter havido inúmeros conflitos e problemas decorrentes dessa interação, o resultado – o novo Plano Diretor de Belo Horizonte – foi o possível, tendo em vista as condições que foram mobilizadas e empregadas pelos elementos componentes da

estrutura. As condições, o poder, a força-motriz que fizeram tais engrenagens se movimentarem aqui foram compreendidas como capacidades para o desenvolvimento das políticas públicas. Por parte dos atores estatais (dos Poderes Executivo e Legislativo), observou-se mobilização de habilidades e recursos analíticos, operacionais e políticos – as competências básicas propostas pela literatura.

Agora, por parte dos atores não estatais, devido à lógica de funcionamento diferente entre os agentes, o emprego de suas capacidades foi observado quando houve a confluência entre as habilidades de conhecer para debater; de organizar para participar; de mobilizar para pressionar; e para agir politicamente. Ou seja, a partir do momento em que os atores desenvolveram conhecimento sobre o assunto, houve maiores condições de se apropriarem da temática e, com isso, de promoverem debates mais qualificados sobre as questões urbanas da cidade. Os grupos ao se organizarem internamente criaram uma unidade, promoveram a coerência interna entre os movimentos e, com isso, conseguiram reunir um conjunto de recursos e esforços. A mobilização entrou em cena devido à necessidade de aglutinar os diferentes grupos sociais cujas demandas e pautas se encontravam especializadas e fragmentadas pela cidade. Mobilizar foi fundamental para promover interações mais estruturadas o que permitiu aplicar esforços para pressionar os agentes estatais pelos interesses que estavam defendidos (seja de aprovação ou de rejeição da proposta). A conjunção dessas condições (conhecimento, organização, mobilização) revestiu e nutriu o agir politicamente dos atores não estatais de maior força, confiança e de legitimidade, e isso reverberou nas contribuições ao processo político-administrativo.

Em virtude de tudo o que foi estudado, os resultados desta pesquisa revelam que a terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte é um caso relevante sobre como a mobilização e o emprego das capacidades tanto dos atores estatais e não-estatais foram fundamentais para influenciar a concepção do Plano Diretor em vigor no município (Lei nº 11.181/2019).

Uma política pública quando é formulada em um contexto complexo, como o da política urbana local, requer a compreensão do papel dos atores, bem como de suas ideias, interesses e prioridades, e das condições estruturais e sistêmicas que permeiam as questões em jogo. Tudo isso exige capacidades para diagnosticar e delimitar os problemas percebidos; para coordenar os processos políticos-administrativos; e para estabelecer as bases institucionais para a confiança e para a construção do apoio dos diferentes agentes envolvidos. Destarte, em meio aos acordos e negociações, às tensões e conflitos, os diversos atores políticos emitiram as suas percepções quanto aos processos e as capacidades, e aqui se destaca a relevância do

compartilhamento das habilidades e dos recursos entre eles, o que exigiu competências analíticas, operacionais e políticas para que o processo iniciado em 2011 e concluído em 2019, sobrevivesse e chegasse até a sanção da lei. Portanto, a partir das constatações ora expostas conclui-se que as capacidades se materializaram nas dinâmicas estabelecidas e nas relações entre os diferentes atores envolvidos em um específico campo de política pública ((DAUGBJERG; FRAUSSEN; HALPIN, 2018; DUNLOP, 2015; HSU, 2015; HUGHES et al., 2015; JAYASURIYA, 2004; PARSONS, 2004).

Ao desenvolver maneiras de envolver a sociedade e, assim, explorar a variedade de interpretações associadas aos problemas urbanos, ressalta-se a importância do fortalecimento dos mecanismos de gestão democrática da cidade. No caso de Belo Horizonte, a perenidade e o aprimoramento dos espaços participativos relacionados às políticas urbanas se mostraram fundamentais para a construção e para o acúmulo de saberes técnicos e políticos, que são evidências da construção das capacidades ao longo do tempo (CRAFT; HOWLETT, 2013; KARO, KATTEL, 2014; PETERS 2015; SCARTASCINI; TOMMASI, 2014). Por esse motivo, observou-se a capacidade do Estado para ouvir o que estava acontecendo na sociedade, permitindo que os grupos sociais oferecessem as suas próprias interpretações sobre a realidade. Paralelamente, notou-se a necessidade de melhor desenvolver formas para compreender como as interpretações sociais se relacionavam com os objetivos da política e, assim, estabelecer um diálogo mais assertivo com a sociedade na busca pela construção de consensos de modo mais aberto e transparente (contrabalanceando segurança e acesso à informação).

Em se tratando das contribuições teóricas, este exercício de ciência social permitiu:

(i) Descortinar elementos empíricos que permitiram evidenciar a relação entre os atores estatais e não estatais e as suas capacidades para as políticas públicas.

As evidências trazidas sobre a interação entre os atores estatais e não estatais colabora tanto com a literatura internacional quanto com a nacional. Os estudos sobre as capacidades, em linhas gerais, tendem a focalizar a análise no ator estatal. Com isso, a partir do entendimento comum quanto à centralidade do Estado nos processos das políticas públicas, esta investigação complementa o estoque do conhecimento sobre a atuação estatal, haja vista que as competências analítica, operacional e política mostraram-se passíveis de observação empírica e foram úteis para compreender os processos político-administrativos estudados. E, ao ampliar à reflexão para outros atores políticos, acrescentou-se novos elementos ao reconhecer que os atores não estatais também possuem condições de exercer influências sobre os processos políticos, principalmente quando o agir politicamente é permeado pelo conhecimento dos problemas em questão, e pela organização e mobilização dos grupos envolvidos. Sendo assim, conclui-se que a ideia de

capacidade de atores políticos para o desenvolvimento das políticas públicas foi notadamente exitosa para estudar os processos políticos.

(ii) Gerar aprendizado sobre a prática política, em um contexto de acentuadas e assimétricas disputas: a política urbana, materializada no plano diretor, de uma grande cidade latino-americana, situada em ambiente metropolitano.

A revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte impôs uma multidisciplinariedade de olhares sob o território, o que revestiu este objeto político de singular complexidade. Isso se deve, entre outros fatores, às múltiplas dimensões e escalas dos problemas urbanos e por colocar em jogo as demandas, as ideias, os interesses e as prioridades de múltiplos atores. Por isso, entende-se que há o aprendizado gerado para as pesquisas brasileiras devido ao esforço de tradução de um olhar teórico desenvolvido internacionalmente para, conseqüentemente, aplicá-lo ao contexto nacional. E para a literatura de policy capacity, importantes lições são acrescentadas, haja vista a projeção da experiência de um país de democracia e capitalismo ainda não maduros e que enfrenta muitas desigualdades entre os atores políticos, principalmente relacionados à gestão pública local (governos subnacionais).

Tais aprendizados não se restringem ao campo da Administração Pública. Pelo contrário, os achados desta tese mostram-se transversais a outras importantes áreas das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, sobretudo àquelas cujo enfoque é na participação social (instituições participativas e gestão democrática da cidade) e no planejamento urbano (desenvolvimento da expansão urbana e dos instrumentos de regulação do território). Por trás da instrumentalização, dos mapas e das manchas, dos códigos e das macrodiretrizes, há uma série de habilidades e recursos disponíveis nos agentes políticos que, quando compartilhados, auxiliam a promover um processo de construção política mais dinâmico, virtuoso e, acima de tudo, democrático. Assim, a discussão de capacidades pode ser uma importante variável para explicação dos objetos de estudo destes importantes campos do conhecimento.

Para finalizar, após a análise dos processos político-administrativos que culminaram na terceira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, nota-se que múltiplas habilidades e recursos foram mobilizados e empenhados para o desenvolvimento dessa política urbana, mas isso não se encerra por aqui. Os atributos que envolvem o conceito de capacidades, principalmente olhando para o ator estatal, foram derivados de uma literatura estrangeira que foi produzida em contexto político-econômico que se difere substancialmente do nacional. Apesar de aplicável à conjuntura brasileira, o quadro de capacidades foi entendido como dado e, por isso, fica como uma interessante oportunidade de pesquisa a construção do entendimento mais próximo da realidade dos atores políticos nacionais, a partir da suas percepções quanto a

forma como vivenciam a prática política, atendo-se a levantar aquilo que eles consideram como sendo as competências, as habilidades e os recursos necessários à execução de suas tarefas e atividades.

Em relação às capacidades dos atores não estatais, seria proveitoso conhecer se a propositura aqui apresentada encontra correspondência em outras realidades ou setores de políticas pública. Além disso, carece entender até que ponto pode-se esperar que tais atores possuam ou desenvolvam capacidades para as políticas públicas. Ou ainda, se determinados atores não estatais podem optar por se especializar em habilidades da categoria analítica, em detrimento das demais, por exemplo.

Em síntese, diversas oportunidades de pesquisa podem ser elencadas:

- Estudar comparativamente unidades da federação (municípios x municípios; ou estados x estados, por exemplo) e identificar os elementos de convergência e divergência;
- Estudar os municípios a partir da estratificação por porte populacional para buscar elementos que explicam as variações entre as capacidades;
- Investigar as capacidades em outras áreas de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, por exemplo), inclusive estabelecendo a comparação entre elas e entre os entes da federação considerados;
- Examinar a relação entre o federalismo e a promoção das capacidades para as políticas públicas entre os entes subnacionais;
- Estudar as capacidades em outros estágios do ciclo das políticas públicas, como a implementação e avaliação, e verificar o comportamento das habilidades e recursos que as específicas atividades requerem;
- Desenvolver e validar empiricamente formas/indicadores para mensurar a capacidade de políticas públicas dentro e fora das fronteiras do Estado. Sugere-se, neste sentido, a utilização de abordagens mistas de pesquisa (qualitativas e quantitativas).

Esta tese foi focalizada em uma área particular de política pública e a nível subnacional. Por isso, acredita-se que há uma vasta avenida de experiências que pesquisas futuras podem se dedicar. O Brasil é um país de dimensões continentais, com complexos problemas sociais e com um rol de políticas públicas que impactam diretamente a vida da sociedade. Com isso, o estudo das capacidades e das suas influências nas políticas públicas mostra-se como um campo frutífero, capaz de proporcionar aprendizados tanto teóricos quanto práticos e, com isso, incidir na formulação virtuosa das políticas pensadas para resolver os problemas públicos do país. Tornar isso mais factível perpassa, sem dúvidas, pela ampliação e pela consolidação de uma agenda de pesquisas sobre as experiências brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EPUSP, 1995.
- ABREU, M. F.; MELO, E. M.; SILVEIRA, A. M. Contribuições do Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) para a ampliação da cidadania e promoção da saúde. **Saúde em Debate**, 42(4), 107-119, 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018s408>.
- ADAMS, O. Policy capacity for health reform: Necessary but insufficient: Comment on “Health reform requires policy capacity”. **International Journal of Health Policy and Management**, 5(1), 51-54, 2016. DOI: 10.15171/IJHPM.2015.164
- ADISSON, F.; ARTIOLI, F. Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities. **Urban Studies**, 57(1), 75-92, 2019. DOI: 10.1177/0042098019827517
- AGUIAR, C. C.; CUNHA, F. S. A Participação Social Pós-Constituição de 1988: O que se Tem Discutido a Respeito? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 22(71), 23-38, 2017.
- AGUIAR, T. F. R. **Vastos subúrbio da Nova Capital**: formação do espaço urbano na primeira periferia de Belo Horizonte. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- ALVIM, A. A. T. B. et al. Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, 6, 1–24, 2007.
- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R.; ZIONI, S. Avaliação de políticas urbanas. In: ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. **Avaliação de políticas urbanas**: contexto e perspectivas. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo: 2010.
- ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO. **Planta Geral da Cidade de Minas**. Disponível em: <http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/grandes_formatos/brtacervo.php?cid=107>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- ASSETTO, V. J.; HAJBA, E.; MUMME, S. P. Democratization, decentralization, and local environmental policy capacity: Hungary and Mexico. **The Social Science Journal**, 40(2), 249-268, 2003. DOI: 10.1016/S0362-3319(03)00007-7
- ATO. In: Michaelis. Editora Melhoramentos, 2019. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/ato/>>. Acesso em: 08 ago. 2020.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, 14(1), p. 43–64, 2008.
- AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 91, 205-221, 2010. <https://doi.org/10.4000/rccs.4491>
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, 50(3), 443-464, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.
- AYRES, L. Semi-Structured Interview. In: GIVEN, L. M. (Ed.). **The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods**. SAGE Publications Inc., 2008.

BABU, S. C. Capacity strengthening in environmental and natural resource policy analysis: Meeting the changing needs. **Journal of Environmental Management**, 59(1), 71-86, 2000. DOI: 10.1006/jema.1999.0333

BAGGIO, U. C. **A luminosidade do lugar**. Circunscções intersticiais do uso do espaço em Belo Horizonte: apropriação e territorialidade no bairro de Santa Tereza. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005.

BAKVIS, H. Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividend: A report from Canada. **Governance**, 13(1), 71-103, 2000. DOI: 10.1111/0952-1895.00124

BALI, A. S.; CAPANO, G; RAMESH, M. Anticipating and designing for policy effectiveness. **Policy and Society**, 38(1), 1-13, 2019. DOI: 10.1080/14494035.2019.1579502

BANCO MUNDIAL. **Governança Metropolitana no Brasil**: Subsídios para a Construção de uma Agenda e uma Estratégia. Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento/Banco Mundial: 2015.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Edições 70, 2011.

BASKOY, T.; EVANS, B.; SHIELDS, J. Assessing policy capacity in Canada's public services: Perspectives of deputy and assistant deputy ministers. **Canadian Public Administration**, 54(2), 217-234, 2011. DOI: 10.1111/j.1754-7121.2011.00171.x

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. 2 ed. The University of Chicago Press, 2009.

BELO HORIZONTE. **Anais da I Conferência Municipal de Política Urbana**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 1999. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/participacao/conferencia-de-politica-urbana>>. Acesso em: 02 jul 2019.

BELO HORIZONTE. **Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/participacao/conferencia-de-politica-urbana>>. Acesso em: 02 jul 2019.

BELO HORIZONTE. **Anais da IV Conferência Municipal de Política Urbana**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/participacao/conferencia-de-politica-urbana>>. Acesso em: 02 jul 2019.

BELO HORIZONTE. **Anais da V Conferência Municipal de Política Urbana**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/participacao/conferencia-de-politica-urbana>>. Acesso em: 02 jul 2019.

BELO HORIZONTE. **Boletim da Vigilância em Saúde – Vigilância em Saúde Ambiental Relacionada à Qualidade do Ar – VigiAr**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2018/publicacoes-da-vigilancia-em-saude/boletim-da-vigilancia-em-saude-edicao-1-ano-7.pdf>>. Acesso em: 02 jul 2019.

BELO HORIZONTE. **Contexto Histórico**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, s.d. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/vivaocentro/usu_doc/belohorizonte.pdf>. Acesso em: 02 jul 2019.

BELO HORIZONTE. **Histórias de bairros [de] Belo Horizonte**: Regional Pampulha. Belo Horizonte: Arquivo Público da Cidade, 2011a. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/historia_bairros/PampulhaCompleto.pdf>. Acesso em: 02 jul 2019.

BELO HORIZONTE. **III Conferência Municipal de Política Urbana – ESTUDOS URBANOS**: Transformações recentes na estrutura urbana. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/participacao/conferencia-de-politica-urbana>>. Acesso em: 02 jul 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.101, de 14 de janeiro de 2011**. Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, 2011c.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.231, de 19 de julho de 2011**. Dispõe sobre a circunscrição das regiões administrativas do município. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, 2011b.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.065**, de 1º de agosto de 2017. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, 2019a.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, 1996.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9011**, de 1 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1990.

BELO HORIZONTE. **Oficinas de Discussão Pública – Planos Diretores Regionais**. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município, 2011d. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1070974>>. Acesso em: 11 dez 2019.

BELO HORIZONTE. **ONU divulga nota em apoio ao novo Plano Diretor de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, 2019c. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/onu-divulga-nota-em-apoio-ao-novo-plano-diretor-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 11 dez 2020.

BELO HORIZONTE. **Plano Diretor da Região Administrativa Barreiro do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, 2013. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>>. Acesso em: 11 dez 2019.

BELO HORIZONTE. **Regimento da IV Conferência Municipal de Política Urbana**. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município, 2014. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1115022>>. Acesso em: 11 dez 2019.

BELO HORIZONTE. **Secretaria Municipal de Política Urbana**. 2019b. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana>>. Acesso em 01 maio 2019.

BERNARDY, R. J. O planejamento urbano de pequenos municípios com base no plano diretor. **Desenvolvimento em Questão**, 11(22), 4-34, 2013.

BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J. (Eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. CRC Press, 2007.

BLANCO, D. V.; PANAÓ, R. A. Caring for the orphan in the Philippines: A Policy-Capacity review. **Child & Youth Services**, 40(1), 65-92, 2019. DOI: 10.1080/0145935X.2018.1551723

BLOEMEN, P.; VAN DER STEEN, M.; VAN DER WAL, Z. Designing a century ahead: climate change adaptation in the Dutch Delta. **Policy and Society**, 38(1), 58-76, 2019. DOI: 10.1080/14494035.2018.1513731

BORGES, A.; VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas vantagens presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, 24(1), 53-89, 2018. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201824153>.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, 42(4), 655-690, 1999. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000400002>.

BRASIL, F. P. D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 1990. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 6(2), 35-51, 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2004v6n2p35>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/DOUconstituicao88.pdf>. Acesso em: 10 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 10 dez 2020.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Ministério das Cidades: Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário**. Lei N. 3.338/89 do Município de Florianópolis/SC. Solo Criado. Não Configuração como Tributo. Outorga Onerosa do Direito de Criar Solo. Distinção entre Ônus, Dever e Obrigação. Função Social da Propriedade. Artigos 182 e 170, III da Constituição do Brasil. Acórdão em Recurso Extraordinário 387.047-5 SANTA CATARINA. KOERICH Participações e Administração e Construção Ltda e Município de Florianópolis. Relator Ministro Eros Grau. 06 mar. 2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/754014/recurso-extraordinario-re-387047-sc/inteiro-teor-100470200>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

CALVO, J. Belo Horizonte das primeiras décadas do século XX: entre a cidade da imaginação à cidade das múltiplas realidades. **Cadernos de História**, 14(21), 71-93, 2013. DOI:10.5752/P.2237-8871.2013v14n21p71

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Em entrevista coletiva, prefeito esclareceu dúvidas sobre novo Plano Diretor**. Belo Horizonte: CMBH, 2019. Disponível

em:

<<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2019/05/em-entrevista-coletiva-prefeito-esclareceu-d%C3%BAvidas-sobre-novo-plano>>. Acesso em: 11 dez 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Encontro discutirá formas para um desenvolvimento urbano sustentável**. Belo Horizonte: CMBH, 2015. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2015/11/encontro-discutir%C3%A1-formas-para-um-desenvolvimento-urbano-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em: 11 dez 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Processo Legislativo**. Belo Horizonte: CMBH, s. d. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/A-C%C3%A2mara/entenda-a-camara/processo-legislativo>>. Acesso em: 11 dez 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Revisão do Plano Diretor do município será tema de seminário na Câmara**. Belo Horizonte: CMBH, 2017. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2017/08/rev%is%C3%A3o-do-plano-diretor-do-munic%C3%ADpio-ser%C3%A1-tema-de-semin%C3%A1rio-na-c%C3%A2mara>>. Acesso em: 11 dez 2020.

CAMÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Segurança pública domina discussão em plenário**. Belo Horizonte: CMBH, 2013. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2013/11/seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-domina-discuss%C3%A3o-em-plen%C3%A1rio>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: Um Software Gratuito para Análise de Dados Textuais. **Temas em Psicologia**, 21(2),513-518, 2013. <http://dx.doi.org/10.9788/TP2013.2-16>

CAPACIDADE. In: Michaelis. Editora Melhoramentos, 2019. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/capacidade/>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; JARVIS, D. L. S.; RAMESH, M.; GOYAL, N. Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. **Policy and Society**, 39(3), 285-308, 2020. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

CARDOSO, R. L.; RICCIO, E. L.; MENDONÇA NETO, O. R.; OYADOMARI, J. C. Entendo e explorando as competências do contador gerencial: uma análise feita pelos profissionais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, 3(3), 353-371, 2010.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2019.

CARVALHO, S. N. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, 15(4), 130-135, 2001. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400014>.

CASTRO, C. Célio de Castro (verbete). In: **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro [online]**. São Paulo: CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/castro-celio-de>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

- CASTRO, E. Apresentação. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 11-17.
- CERNY, P. G. The dynamics of financial globalization: Technology, market structure, and policy response. **Policy Sciences**, 27: 319-342, 1994.
- ĆETKOVIĆ, S. Policy Capacity for Promoting Green Sectors Reconsidered: Lessons from the Renewable Electricity and Organic Farming Sectors in Serbia. **Journal of Environmental Policy & Planning**, 17(1), 65-83, 2015. DOI: 10.1080/1523908X.2014.886505
- CHENBOONTHAI, H.; WATANABE, T. Organizational and systemic policy capacity of government organizations involved in energy-from-waste (EFW) development in Thailand. **Energies**, 11(10), 1-18, 2018. DOI: 10.3390/en11102501
- CHEONG, J. O. Suggested capacities for minister's success: An empirical approach based on Saaty's AHP. **International Journal of Public Administration**, 32(2), 136-151, 2009. DOI: 10.1080/01900690802385176
- CHINDARKAR, N. Beyond Power Politics: Evaluating the Policy Design Process of Rural Electrification in Gujarat, India. **Public Administration and Development**, 37(1), 28-39, 2017. DOI: 10.1002/pad.1777
- CHINDARKAR, N.; HOWLETT, M. RAMESH, M. Introduction to the Special Issue: “Conceptualizing Effective Social Policy Design: Design Spaces and Capacity Challenges”. **Public Administration and Development**, 37(1), 3-14, 2017. DOI: 10.1002/pad.1789
- CHOGUILL, C. L.; CHOGUILL, M. B. G. Cidades sustentáveis e política urbana: considerações sobre a política urbana nacional no Brasil. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, 3(1), 67-82, 2008.
- CHUN, L. Against Privatization in China: A Historical and Empirical Argument. **Journal of Chinese Political Science**, 13(1), 1-27, 2008. DOI: 10.1007/s11366-008-9019-5
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth**, IPD WP13, 2013.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, 33(4), p. 892–915, 1971.
- COBB, R. W.; ROSS, J.; ROSS, M. H. Agenda building as a comparative political process. **American Political Science Review**, 70(1), 126-138, 1976. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- COELHO, K. S.; DELLAGNELO, E. H. L.; KANITZ, A. F. As práticas organizativas do distrito de Ratoles na resistência à proposta de plano diretor “participativo” feita pela Prefeitura de Florianópolis, à luz da Teoria Política do Discurso. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, 13 (1), 132-151, 2014. DOI: 10.5329/RECADM.2014006
- COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 71(4), 778-808, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524>
- CONLEY, T. Globalisation as constraint and opportunity: Reconceptualising policy capacity in Australia. **Global Society**, 16(4), 377-399, 2002. DOI:10.1080/0953732022000016108
- CORRÊA DA COSTA, M. H. B. **Participação democrática e planejamento urbano**: o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte. Tese

(Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

COSTA, S. A. P. et al. Os Espaços Livres na Paisagem de Belo Horizonte. **Paisagem Ambiente: ensaios**, 26, 51-72, 2009.

CRAFT, J.; HOWLETT, M. Policy Capacity and the Ability to Adapt to Climate Change: Canadian and U.S. Case Studies. **Review of Policy Research**, 30(1), 1-18, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12000

CRAFT, J.; HOWLETT, M.; CRAWFORD, M.; MCNUTT, K. Assessing Policy Capacity for Climate Change Adaptation: Governance Arrangements, Resource Deployments, and Analytical Skills in Canadian Infrastructure Policy Making. **Review of Policy Research**, 30(1), 42-65, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12002

DAUGBJERG, C.; FRAUSSEN, B.; HALPIN, D. Interest Groups and Policy Capacity: Modes of Engagement, Policy Goods and Networks. In: WU, X. et al. (eds.), **Policy Capacity and Governance, Studies in the Political Economy of Public Policy**. Palgrave Macmillan: 2018. DOI 10.1007/978-3-319-54675-9_11

DAUGBJERG, C.; HALPIN, D. Generating policy capacity in emerging green industries: The development of organic farming in Denmark and Australia. **Journal of Environmental Policy & Planning**, 12(2), 141-157, 2010. DOI: 10.1080/15239081003719201

DOMINGUES, L. B. **Junho de 2013**: atores, práticas e gramáticas nos protestos em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

DOS ANJOS, D. A.; VIEIRA, M. A.; ABRANTES, L. A. Participação Social na Elaboração do Orçamento Público Municipal: Uma Análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). **Revista Gestão & Conexões**, 6(2), 134-153, 2017.

DUNLOP, C. A. Organizational political capacity as learning. **Policy and Society**, 34(3-4), 259-270, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.007

DUNN, W. N. **Public policy analysis**: an Introduction. 4th ed. Pearson: 2007.

DYE, R. W. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Editora UnB, 2009.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Prentice Hall, 2002.

EDWARDS, L. Testing the discourse of declining policy capacity: Rail policy and the department of transport. **Australian Journal of Public Administration**, 68(3), 288-302, 2009. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2009.00640.x

ELGIN, D. J.; WEIBLE, C. M. A Stakeholder Analysis of Colorado Climate and Energy Issues Using Policy Analytical Capacity and the Advocacy Coalition Framework. **Review of Policy Research**, 30(1), 114-133, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12005

ENAP. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. Cadernos Enap, 2018.

ESCOBAR, H. **Ex-ministros denunciam “desmonte” da agenda ambiental brasileira**. Atualidades. Jornal da USP. 2019. Disponível em: <jornal.usp.br/?p=243733>. Acesso em 27 ago. 2019.

- FAFARD, P. Policy capacity meets politics: Comment on “Health reform requires policy capacity”. **International Journal of Health Policy and Management**, 4(10),707-708, 2015. DOI: 10.15171/ijhpm.2015.134
- FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, 69, 53-84, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i0.3583.
- FELLEGI, I. **Strengthening our Policy Capacity**. Deputy Minister’s Task Force. Ottawa, 1996.
- FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service. **Revista de Sociologia e Política**, 28(74), 1-22, 2020. DOI: 10.1590/1678-987319277404
- FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FLYNN, G. Rethinking policy capacity in Canada: The role of parties and election platforms in government policy-making. **Canadian Public Administration**, 54(2), 235-253, 2011. DOI: 10.1111/j.1754-7121.2011.00172.x
- FOREST, P. G.; DENIS, J. L.; BROWN, L.D.; HELMS, D. Health reform requires policy capacity. **International Journal of Health Policy and Management**, 4(10), 265-266, 2015. DOI: 10.15171/IJHPM.2015.85
- FRAUSSEN, B.; HALPIN, D. Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems. **Policy Sciences**, 50(1), 105-124, 2017. DOI: 10.1007/s11077-016-9246-0
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações. 2013.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **FJP Dados - Déficit Habitacional no Brasil**. FJP: 2018. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>>. Acesso em: 19 maio 2019.
- G1. **BH tem o dia com mais chuva na história da cidade, diz Inmet**. G1 Minas — Belo Horizonte: 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/01/24/bh-tem-recorde-com-o-dia-de-mais-chuva-em-110-anos-diz-inmet.ghtml>>. Acesso em: 01 maio 2020.
- GARDNER, W. Policy capacity in the learning healthcare system: Comment on “health reform requires policy capacity”. **International Journal of Health Policy and Management**, 4(12), 841-843, 2015. DOI: 10.15171/ijhpm.2015.147
- GEN, S.; WRIGHT, A. C. Policy capacity is necessary but not sufficient: Comment on “health reform requires policy capacity”. **International Journal of Health Policy and Management**, 4(12), 837-839, 2015. DOI: 10.15171/IJHPM.2015.145
- GLEESON, D.; LEGGE, D.; O’NEILL, D.; PFEFFER, M. Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: Comparative lessons to be drawn. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 13(3), 237-263, 2011. DOI: 10.1080/13876988.2011.565912
- GLEESON, D.H.; LEGGE, D.G.; O’NEILL, D. Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience. **Australia and New Zealand Health Policy**, 6(3), 2009. DOI: 10.1186/1743-8462-6-3.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, 20(1), 3-11, 2017.

GOMIDE, A. A.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, 12-31. 2021.

GOYAL, N.; SAGUIN, K. Capacity, control, and content: the supply of think tank policy advice in India. **Policy Studies**, 40(3-4), 337-352, 2019. DOI: 10.1080/01442872.2018.1557624

GRÁCIO, M. C. C. Acoplamento bibliográfico e análise de cocitação: revisão teórico-conceitual. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, 21(47), p. 82-99, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2016v21n47p82>

GREENPEACE. **Ações efetivadas e promessas nos primeiros 100 dias de governo Bolsonaro**. 2019.

HAIR, JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HERTEL-FERNANDEZ, A. Who passes business's model bills? Policy capacity and corporate influence in U.S. state politics. **Perspectives on Politics**, 12(3), 582-602, 2014.

HONADLE, B. W. A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. **Public Administration Review**, 41(5), 575-580, 1981.

HOOD, C. C. **The Tools of Government**. Macmillan Publishers Limited, 1983. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>

HORTA, C. A. C. **Belo Horizonte: a Construção de um saber geográfico**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geociências, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; MELLO FRANCO, F. M. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Elaborado no Instituto Antonio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: lessons from Canada. **Canadian Public Administration**, 52(2), 153-175, 2009. DOI: 10.1111/j.1754-7121.2009.00070_1.x

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, 34, p. 173-152, 2015.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Achieving regulatory excellence in the agri-food biotechnology sector: Building policy capacity. **Asian Biotechnology and Development Review**, 18(1), 35-46, 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation & Governance**, 10(4), 301-313, 2016. DOI: 10.1111/rego.12091

HOWLETT, M.; RAMESH, M. The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. **Policy and Society**, 33(4), 317-327, 2014. DOI: 10.1016/j.polsoc.2014.10.002

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública – seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

- HSU, A. Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors. **Policy and Society**, 34(3-4), 197-208, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.003
- HUGHES, A.; GLEESON, D.; LEGGE, D. LIN, V. Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. **Policy and Society**, 34(3-4), 229-245, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.11.001
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2020**. IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 10 dez 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. IBGE, 2019a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=pib-por-municipio&c=3106200>>. Acesso em: 10 set 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. IBGE, 2019b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/analises-do-territorio/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 31 ago. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse Censo Demográfico 2010**. IBGE. Rio de Janeiro. 2010.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. CRC Press, 2007.
- JAYASURIYA, K. The new regulatory state and relational capacity. **Policy & Politics**, 32(4), 487-501, 2004. DOI: 10.1332/0305573042009462
- JENSEN, O. Designing effective water policy: capacity and effectiveness of reforms in developing countries. **Policy and Society**, 38(1), 77-95, 2019. DOI: 10.1080/14494035.2018.1513438
- JULIEN, H. Content analysis. In: GIVEN, L. M. (Ed.). **The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods**. SAGE Publications Inc, 2008. p. 120-122.
- KARO, E. KATTEL, R. Coordination of innovation policies in the catching-up context: a historical perspective on Estonia and Brazil. **International Journal of Technological Learning, Innovation and Development**, 3(4), 293-329, 2009. DOI: 10.1504/IJTLID.2010.039162
- KARO, E.; KATTEL, R. Public management, policy capacity, innovation and development. **Revista de Economia Política**, 34(1), 80-102, 2014. DOI: 10.1590/S0101-31572014000100006
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Longman, 2011.
- LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2011.
- LEGGE, D.; GLEESON, D.H. Unpacking “Health reform” and “Policy capacity”: Comment on “Health reform requires policy capacity”. **International Journal of Health Policy and Management**, 4(10), 703-705, 2015. DOI: 10.15171/IJHPM.2015.135
- LIMA, S. H. O.; LEOCÁDIO, A. L. Mapeando a Produção Científica Internacional sobre Inovação Aberta. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, 5(2), 181-208, 2018. DOI: 10.18226/23190639.v5n2.08
- LINDQUIST, E.; TIERNAN, A. The Australian Public Service and Policy Advising: Meeting the Challenges of 21st Century Governance. *Australian Journal of Public Administration*, 70(4), 437-450, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00743.x
- LINS, C. F. M. **Apostila de Iramuteq**. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade de Fortaleza, 2017.
- LOTTA, G.; NUNES, A. C.; CAVALCANTI, S.; FERREIRA, D. D.; BONAT, J. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, 69(4), 779-810, 2018.
- MACEDO, A. S.; VIANA, R.; NASCIMENTO, M. I. B. Capacidades Analíticas no Processo de Produção de Políticas Públicas: Quais Fontes de Evidências Utilizam o Serviço Civil da Administração Pública Federal? **Administração Pública e Gestão Social**, 4(11), 1-22, 2019.
- MACEDO, D. R.; UMBELINO G. Evolução da urbanização em Belo Horizonte (1918-2000) e relações espaciais com os indicadores sociodemográfico. **Cadernos do Leste**, 10(10), 99-108, 2010.
- MALERONKA, C.; FURTADO, F. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- MÁQUINA. In: Michaelis. Editora Melhoramentos, 2020. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/m%C3%A1quina/>>. Acesso em: 08 ago. 2019.
- MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, 60(4), 1025-1058, 2017. <https://doi.org/10.1590/001152582017141>.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, 25(64), 3-21, 2017. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2013.
- MARICATO, E. O que se entende por Reforma Urbana? In.: RIBEIRO, L. C. Q.; JUNIOR, O. A. S. (org). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades Brasileiras na Crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- MARTIN, C. J. Mandating social change: The business struggle over national health reform. **Governance**, 10(4), 397-428, 1997. DOI: 10.1111/0952-1895.501997050
- MARTIN, H.; MARTIN, R. Policy capacities for new regional industrial path development - The case of new media and biogas in Southern Sweden. **Environment and Planning C: Politics and Space**, 35(3), 518-536, 2017. DOI: 10.1177/0263774X16665845

- MILLIGAN, V. TIERNAN, A. No Home for Housing: The Situation of the Commonwealth's Housing Policy Advisory Function. **Australian Journal of Public Administration**, 70(4), 391-407, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00746.x
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Ministro das Cidades, CONFEA, FRENVRU: Brasília/DF, 2006.
- MOL, N. M. **Leis e Urbes** - um estudo do impacto da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.
- MONTE-MÓR, R. L. M. Belo Horizonte, Capital de Minas, século XXI. **VARIA HISTÓRIA**, 18, 467-486, 1997.
- MONTE-MÓR, R. L. M. Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas**, 1(4), 71-96, 2007.
- MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOSCHITZ, H.; HRABALOVA, A. STOLZE, A. Dynamics of Policy Networks. The Case of Organic Farming Policy in the Czech Republic. **Journal of Environmental Policy & Planning**, 18(4), 406-425, 2016. DOI: 10.1080/1523908X.2015.1113866
- MOTTA, L. D. Da construção da nova capital mineira ao atual modelo de gestão de vilas e favelas: notas sobre um estudo de caso do Programa Vila Viva. **Cadernos de História**, 13(19), 126-146, 2012.
- MUKHERJEE, I.; GIEST, S. Designing policies in uncertain contexts: Entrepreneurial capacity and the case of the European Emission Trading Scheme. **Public Policy and Administration**, 34(3), 262-286, 2019. DOI: 10.1177/0952076717730426
- MUKHERJEE, I.; HOWLETT, M. An Asian perspective on policy instruments: policy styles, governance modes and critical capacity challenges. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, 38(1), 24-42, 2016. DOI: 10.1080/23276665.2016.1152724
- MUMME, S. P. The evolution of natural resource conservation capacity on the U.S.-Mexico border: Bilateral and trilateral environmental agreements since la paz. **Review of Policy Research**, 32(1), 19-39, 2015. DOI: 10.1111/ropr.12109
- NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B.W. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. **Public Management Review**, 19(2), 157-174, 2017. DOI: 10.1080/14719037.2016.1148191
- NEWMAN, J.; PERL, A. Partners in climate: Public-private partnerships and British Columbia's capacity to pursue climate policy objectives: P3s and Climate Policy Capacity in BC. **Canadian Public Administration**, 57(2), 217-233, 2014. DOI: 10.1111/capa.12051
- NEWMAN, J.; PERL, A.; WELLSTEAD, A.; MCNUTT, K. Policy Capacity for Climate Change in Canada's Transportation Sector. **Review of Policy Research**, 30(1), 19-41, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12001
- NG, K.H. Social movements and policy capacity in Hong Kong: An alternative perspective. **Issues & Studies**, 49(2), 179-214, 2013.
- NYLEN, W. R. Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. **Comparative Politics**, 34 (2), 127-45, 2002. <https://doi.org/10.2307/4146934>
- O TEMPO. **Evento inédito em BH**: Debate realizado na última terça, no Ouro Minas, teve como tema o futuro da capital. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/hotsites/bh->

melhor-para-viver/evento-inedito-em-bh-1.1181460 ou as ferramentas oferecidas na página>. Acesso em: 05 nov. 2019.

O'FLYNN, J.; VARDON, S.; YEATMAN, A.; CARSON, L. Perspectives on the Capacity of the Australian Public Service and Effective Policy Development and Implementation.

Australian Journal of Public Administration, 70(3), 309-317, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00731.x

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

PAL, L. A.; CLARK, I. D. Making reform stick: Political acumen as an element of political capacity for policy change and innovation. **Policy and Society**, 34(3-4), 247-257, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.006

PAOLINELLI, M. S. Em meio à crise na política habitacional, as lutas por transformação: O coletivo Habite a Política e os desafios recentes na luta pelo direito à moradia em Belo Horizonte. In: XVIII ENANPUR 2019. **Anais...** Natal, 2019.

PAOLINELLI, M. S.; CANETTIERI, T. Dez anos de ocupações organizadas em Belo Horizonte: radicalizando a luta pela moradia e articulando ativismos contra o urbanismo neoliberal. **Cadernos Metrópole**, 21(46), 831-853, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4607>

PARÉ, G.; TRUDEL, M.; JAANA, M.; KITSIOU, S., Synthesizing information systems knowledge: A typology of literature reviews. **Information & Management**, 52(2), 183-199, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.im.2014.08.008>.

PARSONS, W. Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. **Australian Journal of Public Administration**, 63(1), 43-57, 2004. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2004.00358.x

PASSOS, D. A formação do espaço urbano da cidade de Belo Horizonte: um estudo de caso à luz de comparações com as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. **Mediações**, 21(2), 332-358, 2016.

PATTYN, V.; BRANS, M. Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. **Policy and Society**, 34(3-4), 183-196, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.009

PAULA, J. A. **Raízes da Modernidade em Minas Gerais**. Ed. Autêntica: Belo Horizonte, 2000.

PETERS, B.G. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, 34(3-4), 219-228, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.005

PHUONG, L.T.H.; BIESBROEK, G.R.; WALSH, A.E.J. Barriers and enablers to climate change adaptation in hierarchical governance systems: the case of Vietnam. **Journal of Environmental Policy & Planning**, 20(4), 518-532, 2018. DOI: 10.1080/1523908X.2018.1447366

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

POLIDANO, C. Measuring public sector capacity. **World Development**, 28(5), 805-822, 2000. DOI: 10.1016/S0305-750X(99)00158-8

PRESS, D. Local environmental policy capacity: A framework for research. **Natural Resources Journal**, 38(1), 29-52, 1998.

PRIOR, L. F. Document Analysis. In: GIVEN, L. M. (Ed.). **The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods**. SAGE Publications Inc., 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

QIAN, J. Improving Policy Design and Building Capacity in Local Experiments: Equalization of Public Service in China's Urban-rural Integration Pilot. **Public Administration and Development**, 37(1), 51-64, 2017. DOI: 10.1002/pad.1785

RAMACCIOTTI, B. L.; BERNARDINO, M. C. C. Vertentes epistemológicas das políticas públicas: entre as análises descritiva e prescritiva. **Cadernos de Pesquisa**, 50(175), 56-76, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/198053146645>.

RAMESH, M.; HOWLETT, M. P. SAGUIN, K. **Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument**. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 16-07. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2777382>. Acesso em: 21 mar 2018.

RASMUSSEN, K. Policy capacity in Saskatchewan: Strengthening the equilibrium. **Canadian Public Administration**, 42(3), 331-348, 1998. DOI: 10.1111/j.1754-7121.1999.tb01554.x

RATTON SANCHEZ, M.; da SILVA, E.C.G.; CARDOSO, E.L.; SPÉCIE, P. Foreign policy as public policy: An analysis based on Brazilian constitutional regulamentation (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, 27, 125-143, 2006. DOI: 10.1590/S0104-44782006000200009.

RAYNER, J.; HOWLETT, M. Conclusion: Governance arrangements and policy capacity for policy integration. **Policy and Society**, 28(2), 165-172, 2009. DOI: 10.1016/j.polsoc.2009.05.005

RAYNER, J.; MCNUTT, K.; WELLSTEAD, A. Dispersed Capacity and Weak Coordination: The Challenge of Climate Change Adaptation in Canada's Forest Policy Sector. **Review of Policy Research**, 30(1), 66-90, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12003

REZENDE, A. M.; BIANCHET, S. B. **Dicionário do Latim Essencial**. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

ROCHA, E. A.; ABJAUD, T. T. A metropolização de Belo Horizonte e sua relação com as áreas verdes e o turismo: Parque das Mangabeiras x Praça Sete. **Observatório de Inovação do Turismo - Revista Acadêmica**, 7(3) 63-85, 2013.

RODRIGUES, L. P. D.; MOREIRA, V. S. Habitação e políticas públicas: O que se tem pesquisado a respeito? **Urbe**, 8(2), 167-180, 2016.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

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

ROLNIK, R. **Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico**. Agência Carta Maior, 2012. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/09/04/remocoes-forçadas-em-tempos-de-novo-ciclo-economico/>>. Acesso em: 11 abril 2016.

- ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos**, p. 89-109, 2011.
- RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; CAPES: UAB, 2014.
- RÜTTEN, A.; GELIUS, P. Building policy capacities: An interactive approach for linking knowledge to action in health promotion. **Health Promotion International**, 29(3), 569-82, 2014. 10.1093/heapro/dat006
- SAGUIN, K.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, 40(1), 1-22, 2018. DOI: 10.1080/23276665.2018.1436427
- SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, 26(4), 1998, 461-510. <https://doi.org/10.1177/0032329298026004003>
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- SARKER, P. K.; RAHMAN, M. S.; GIESSEN, L. Regional economic regimes and the environment: stronger institutional design is weakening environmental policy capacity of the South Asian Association for Regional Cooperation. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, 19(1), 19-52, 2019. DOI: 10.1007/s10784-018-9422-0
- SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Ciudades para tod@s**. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, v. 1, p.259-270, 2010.
- SCARTASCINI, C.; TOMMASI, M. **Capacidades gubernamentales em América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos**. BID, 2014.
- SCHERER-WARREN, I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, 27(71), 417-429, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000200012> .
- SECCHI, L. Policy Analysis in Brazil: A Comparison of Rationalist and Argumentative Approaches. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 18(1), 88-101, 2016. DOI: 10.1080/13876988.2015.1110962
- SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3ª ed. São Paulo: Cengage, 2019.
- SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer**. Westview Press, 2009.
- SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, 51(1), 27-45, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, 16, 20-45, 2006.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, 2001, 15(4), 84-97. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400010>.
- SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. et al. (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

- SOUZA, F. J. B.; MIDLEJ E SILVA, S. de A.; GOMES, A. de O. Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. **Administração Pública e Gestão Social**, 11(3), 1-18, 2019.
- SOUZA, M. F. C.; AZEVEDO, N. P. S. G. Guerras culturais e formações imaginárias da polarização política brasileira: um estudo discursivo. **Humanidades & Inovação**, 5(4), 209-226, 2018.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.
- TIERNAN, A. Advising Australian Federal Governments: Assessing the Evolving Capacity and Role of the Australian Public Service. **Australian Journal of Public Administration**, 70(4), 335-346, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00742.x
- TIERNAN, A. Craft and Capacity in the Public Service. **Australian Journal of Public Administration**, 74(1), 53-62, 2015. DOI: 10.1111/1467-8500.12134
- TIERNAN, A. The dilemmas of organisational capacity. **Policy and Society**, 34(3-4), 209-217, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.004
- TOLEDO, C. N. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, 24(47), 13-28, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0102-01882004000100002>
- TORRE, F. D. **Aspectos da dimensão ambiental no processo de consolidação do Plano Diretor de Belo Horizonte (1.993-2.000)**: atores e interesses. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2003.
- TREVISAN, R.; FICHER, S.; MATTOS, F. M. Brasil: um século, cinco Cidades Novas administrativas. In: XVII ENANPUR. **Anais...** São Paulo, 2017.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. **Candidatos**. Disponível em: <<https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016-1/informacoes-para-a-imprensa-1/candidatos>>. Acesso em: 03 mar. 2021.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. **Candidaturas**. Disponível em: <<https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012/informacoes%20para%20imprensa/candidaturas>>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. **Resultados 2016**. Disponível em: <<http://apps.tre-mg.jus.br/aplicativos/html/ele2016/>>. Acesso em: 08 dez. 2020.
- UHR, J. Testing the policy capacities of budgetary agencies: Lessons from finance. **Australian Journal of Public Administration**, 55(4), 124-134, 1996. DOI: 10.1111/j.1467-8500.1996.tb02566.x
- UNITED NATIONS. **World Population Prospects 2019**: Highlights. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York: United Nations, 2019.
- UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects – The 2014 Revision**. Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations, 2014.
- VAN de WALLE, S.; BRANS, M. Where Comparative Public Administration and Comparative Policy Studies Meet. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 20(1), 101-113, 2018. DOI: 10.1080/13876988.2017.1411006
- VAN ECK, N. J.; WALTMAN, L. **VOSviewer Manual**. Universiteit Leiden, 2019.

- VEIGA, P. João Pimenta da Veiga Filho (verbete). In: **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro [online]**. São Paulo: CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joao-pimenta-da-veiga-filho>>. Acesso em: 03 nov. 2019.
- VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor. 2005.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.
- VINCE, J.; NURSEY-BRAY, M. Policy capacity in oceans governance: Rio+20 and Australia's outcomes. **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, 8(3), 165-179, 2016. DOI: 10.1080/18366503.2016.1201643
- WAMPLER, B. Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. **Political Studies**, 60, 341–362, 2012. doi: 10.1111/j.1467-9248.2011.00912.x
- WELLSTEAD, A. M. From Fellegi to Fonberg: Canada's Policy Capacity Groundhog Day? **Canadian Public Administration**, 62(4), 166-172, 2019. DOI: 10.1111/capa.12310
- WELLSTEAD, A. M.; STEDMAN, R. C. Climate change policy capacity at the sub-national government level. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 13(5), 461-478, 2011. <https://doi.org/10.1080/13876988.2011.605937>
- WELLSTEAD, A. M.; STEDMAN, R. C.; HOWLETT, M. Policy Analytical Capacity in Changing Governance Contexts: A Structural Equation Model (sem) Study of Contemporary Canadian Policy Work. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 13(5), 461-478, 2011. DOI: 10.1080/13876988.2011.605937
- WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. Addressing the Challenges of Adaptation to Climate Change Policy: Integrating Public Administration and Public Policy Studies. **International Journal of Public Administration**, 37(14), 999-1010, 2014. DOI: 10.1080/01900692.2014.907313
- WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. Policy capacity and incapacity in Canada's federal government: The intersection of policy analysis and street-level bureaucracy. **Public Management Review**, 12(6), 893-910, 2010. DOI: 10.1080/14719037.2010.488863
- WEN, Z. Government Purchase of Services in China: Similar Intentions, Different Policy Designs. **Public Administration and Development**, 37(1), 65-78, 2017. DOI: 10.1002/pad.1792
- WILLIAMS, R. A. The limits of policy analytical capacity: Canadian financial regulatory reform. **International Journal of Public Sector Management**, 25(6-7), 455-463, 2012. DOI: 10.1108/09513551211260630
- WILLIAMS, R. A.; MCNUTT, K. Climate Change Adaptation and Policy Capacity in the Canadian Finance Sector: A Meso Analysis. **Review of Policy Research**, 30(1), 91-113, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12004
- WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; COBAN, M. K. Dynamics of global financial governance: Constraints, opportunities, and capacities in Asia. **Policy and Society**, 35(3), 269-282, 2016. DOI: 10.1016/j.polsoc.2016.10.002
- WOO, J.J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. **Policy and Society**, 34(3-4), 271-283, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.008

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, 34, 165-171, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components. In: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice**. Palgrave Macmillan: 2018. DOI 10.1007/978-3-319-54675-9_11

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2555>>. Acesso em: 19 jan. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZITTOUN, P. **The Political Process of Policymaking – A Pragmatic Approach to Public Policy**. Palgrave Macmillan, 2014.

APÊNDICE A – Artigos da Revisão (Capítulo 2)

ADAMS, O. Policy capacity for health reform: Necessary but insufficient: Comment on “Health reform requires policy capacity”. International Journal of Health Policy and Management , 5(1), 51-54, 2016. DOI: 10.15171/IJHPM.2015.164
ADISSON, F.; ARTIOLI, F. Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities. Urban Studies . 2019. DOI: 10.1177/0042098019827517
ASSETTO, V. J.; HAJBA, E.; MUMME, S. P. Democratization, decentralization, and local environmental policy capacity: Hungary and Mexico. The Social Science Journal , 40(2), 249-268, 2003. DOI: 10.1016/S0362-3319(03)00007-7
BABU, S. C. Capacity strengthening in environmental and natural resource policy analysis: Meeting the changing needs. Journal of Environmental Management , 59(1), 71-86, 2000. DOI: 10.1006/jema.1999.0333
BAKVIS, H. Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividend: A report from Canada. Governance , 13(1), 71-103, 2000. DOI: 10.1111/0952-1895.00124
BALI, A. S.; CAPANO, G; RAMESH, M. Anticipating and designing for policy effectiveness. Policy and Society , 38(1), 1-13, 2019. DOI: 10.1080/14494035.2019.1579502
BASKOY, T.; EVANS, B.; SHIELDS, J. Assessing policy capacity in Canada's public services: Perspectives of deputy and assistant deputy ministers. Canadian Public Administration , 54(2), 217-234, 2011. DOI: 10.1111/j.1754-7121.2011.00171.x
BLANCO, D.V.; PANAÓ, R.A. Caring for the orphan in the Philippines: A Policy-Capacity review. Child & Youth Services , 40(1), 65-92, 2019. DOI: 10.1080/0145935X.2018.1551723
BLOEMEN, P.; VAN DER STEEN, M.; VAN DER WAL, Z. Designing a century ahead: climate change adaptation in the Dutch Delta. Policy and Society , 38(1), 58-76, 2019. DOI: 10.1080/14494035.2018.1513731
BROWN, M. P.; BEZO, L.; NANIVSKA, V. Building policy capacity at the Ukrainian centre: The policy units project. Canadian Public Administration , 56(3), 433-455, 2013. DOI: 10.1111/capa.12029
CARSON, D.; WELLSTEAD, A. Government with a Cast of Dozens: Policy Capacity Risks and Policy Work in the Northern Territory. Australian Journal of Public Administration , 74(2), 162-175, 2015. DOI: 10.1111/1467-8500.12124
ĆETKOVIĆ, S. Policy Capacity for Promoting Green Sectors Reconsidered: Lessons from the Renewable Electricity and Organic Farming Sectors in Serbia. Journal of Environmental Policy & Planning , 17(1), 65-83, 2015. DOI: 10.1080/1523908X.2014.886505
CHENBOONTHAI, H.; WATANABE, T. Organizational and systemic policy capacity of government organizations involved in energy-from-waste (EFW) development in Thailand. Energies , 11(10), 1-18, 2018. DOI: 10.3390/en11102501
CHEONG, J.O. Suggested capacities for minister's success: An empirical approach based on Saaty's AHP. International Journal of Public Administration , 32(2), 136-151, 2009. DOI: 10.1080/01900690802385176
CHEUNG, A. B. L. Policy Capacity in Post-1997 Hong Kong: Constrained Institutions Facing a Crowding and Differentiated Polity. Asia Pacific Journal of Public Administration , 29(1), 51-75, 2007. DOI: 10.1080/23276665.2007.10779328
CHEUNG, A. B. L. Strong executive, weak policy capacity: The changing environment of policy-making in Hong Kong. Asian Journal of Political Science , 12(1), 1-30, 2004. DOI: 10.1080/02185370408434232
CHINDARKAR, N. Beyond Power Politics: Evaluating the Policy Design Process of Rural Electrification in Gujarat, India. Public Administration and Development , 37(1), 28-39 2017. DOI: 10.1002/pad.1777
CHINDARKAR, N.; HOWLETT, M. RAMESH, M. Introduction to the Special Issue: “Conceptualizing Effective Social Policy Design: Design Spaces and Capacity Challenges”. Public Administration and Development , 37(1), 3-14, 2017. DOI: 10.1002/pad.1789
CHUN, L. Against Privatization in China: A Historical and Empirical Argument. Journal of Chinese Political Science , 13(1), 1-27, 2008. DOI: 10.1007/s11366-008-9019-5

CONLEY, T. Globalisation as constraint and opportunity: Reconceptualising policy capacity in Australia. Global Society , 16:4, 377-399, 2002. DOI:10.1080/0953732022000016108
COREMANS, E.; MEISSNER, K. L. Putting power into practice: Administrative and political capacity building in the European Parliament's Committee for International Trade. Public Administration , 96(3), 561-577, 2018. DOI: 10.1111/padm.12400
CRAFT, J.; HOWLETT, M. Policy Capacity and the Ability to Adapt to Climate Change: Canadian and U.S. Case Studies. Review of Policy Research , 30(1), 1-18, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12000
CRAFT, J.; HOWLETT, M.; CRAWFORD, M.; MCNUTT, K. Assessing Policy Capacity for Climate Change Adaptation: Governance Arrangements, Resource Deployments, and Analytical Skills in Canadian Infrastructure Policy Making. Review of Policy Research , 30(1), 42-65, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12002
DAUGBJERG, C.; HALPIN, D. Generating policy capacity in emerging green industries: The development of organic farming in Denmark and Australia. Journal of Environmental Policy & Planning , 12(2), 141-157, 2010. DOI: 10.1080/15239081003719201
DUNLOP, C. A. Organizational political capacity as learning. Policy and Society , 34(3-4), 259-270, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.007
EDWARDS, L. Testing the discourse of declining policy capacity: Rail policy and the department of transport. Australian Journal of Public Administration , 68(3), 288-302, 2009. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2009.00640.x
ELGIN, D. J.; WEIBLE, C. M. A Stakeholder Analysis of Colorado Climate and Energy Issues Using Policy Analytical Capacity and the Advocacy Coalition Framework. Review of Policy Research , 30(1), 114-133, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12005
FAFARD, P. Policy capacity meets politics: Comment on "Health reform requires policy capacity". International Journal of Health Policy and Management , 4(10),707-708, 2015. DOI: 10.15171/ijhpm.2015.134
FLYNN, G. Rethinking policy capacity in Canada: The role of parties and election platforms in government policy-making. Canadian Public Administration , 54(2), 235-253, 2011. DOI: 10.1111/j.1754-7121.2011.00172.x
FOREST, P.-G.; DENIS, J.-L.; BROWN, L.D.; HELMS, D. Health reform requires policy capacity. International Journal of Health Policy and Management , 4(10), 265-266, 2015. DOI: 10.15171/IJHPM.2015.85
FRAUSSEN, B.; HALPIN, D. Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems. Policy Sciences , 50(1), 105-124, 2017. DOI: 10.1007/s11077-016-9246-0
GARDNER, W. Policy capacity in the learning healthcare system: Comment on "health reform requires policy capacity". International Journal of Health Policy and Management , 4(12), 841-843, 2015. DOI: 10.15171/ijhpm.2015.147
GEN, S.; WRIGHT, A. C. Policy capacity is necessary but not sufficient: Comment on "health reform requires policy capacity". International Journal of Health Policy and Management , 4(12), 837-839, 2015. DOI: 10.15171/IJHPM.2015.145
GLEESON, D.; LEGGE, D.; O'NEILL, D.; PFEFFER, M. Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: Comparative lessons to be drawn. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice , 13(3), 237-263, 2011. DOI: 10.1080/13876988.2011.565912
GLEESON, D.H.; LEGGE, D.G.; O'NEILL, D. Evaluating health policy capacity: Learning from international and Australian experience. Australia and New Zealand Health Policy , 6(3), 2009. DOI: 10.1186/1743-8462-6-3.
GOYAL, N.; SAGUIN, K. Capacity, control, and content: the supply of think tank policy advice in India. Policy Studies , 40(3-4), 337-352, 2019. DOI: 10.1080/01442872.2018.1557624
HERTEL-FERNANDEZ, A. Who passes business's model bills? Policy capacity and corporate influence in U.S. state politics. Perspectives on Politics , 12(3), 582-602, 2014.
HOWLETT, M. Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. Policy and Society , 34(3-4), 173-182, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.002

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Achieving regulatory excellence in the agri-food biotechnology sector: Building policy capacity. Asian Biotechnology and Development Review , 18(1), 35-46, 2016.
HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. Regulation & Governance , 10(4), 301-313, 2016. DOI: 10.1111/rego.12091
HOWLETT, M.; RAMESH, M. The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance. Policy and Society , 33(4), 317-327, 2014. DOI: 10.1016/j.polsoc.2014.10.002
HSU, A. Measuring policy analytical capacity for the environment: A case for engaging new actors. Policy and Society , 34(3-4), 197-208, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.003
HUGHES, A.; GLEESON, D.; LEGGE, D. LIN, V. Governance and policy capacity in health development and implementation in Australia. Policy and Society , 34(3-4), 229-245, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.11.001
JAYASURIYA, K. The new regulatory state and relational capacity. Policy & Politics , 32(4), 487-501, 2004. DOI: 10.1332/0305573042009462
JENSEN, O. Designing effective water policy: capacity and effectiveness of reforms in developing countries. Policy and Society , 38(1), 77-95, 2019. DOI: 10.1080/14494035.2018.1513438
JONES, E. The purse strings and the policy process: Bureaucratic shaping of industry policy capacity after 1945 Australian Journal of Public Administration , 60(1), 21-33, 2001. DOI: 10.1111/1467-8500.00195
KARO, E. KATTEL, R. Coordination of innovation policies in the catching-up context: a historical perspective on Estonia and Brazil. International Journal of Technological Learning, Innovation and Development , 3(4), 293-329, 2009. DOI: 10.1504/IJTLID.2010.039162
KARO, E. Modernizing governance of innovation policy through 'decentralization': A new fashion or a threat to state capacities? Innovation , 14(4), 495-509, 2012. DOI: 10.5172/impp.2012.14.4.495
KARO, E. The Evolution of Innovation Policy Governance Systems and Policy Capacities in the Baltic States. Journal of Baltic Studies , 42(4), 511-536, 2011. DOI: 10.1080/01629778.2011.621739
KARO, E.; KATTEL, R. Public management, policy capacity, innovation and development. Revista de Economia Política , 34(1), 80-102, 2014. DOI: 10.1590/S0101-31572014000100006
LEGGE, D.; GLEESON, D.H. Unpacking "Health reform" and "Policy capacity": Comment on "Health reform requires policy capacity". International Journal of Health Policy and Management , 4(10), 703-705, 2015. DOI: 10.15171/IJHPM.2015.135
LINDQUIST, E.; TIERNAN, A. The Australian Public Service and Policy Advising: Meeting the Challenges of 21st Century Governance. Australian Journal of Public Administration , 70(4), 437-450, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00743.x
MARTIN, C. J. Mandating social change: The business struggle over national health reform. Governance , 10(4), 397-428, 1997. DOI: 10.1111/0952-1895.501997050
MARTIN, H.; MARTIN, R. Policy capacities for new regional industrial path development - The case of new media and biogas in Southern Sweden. Environment and Planning C: Politics and Space , 35(3), 518-536, 2017. DOI: 10.1177/0263774X16665845
MCCONNELL, M. Serbia's foreign policy capacity. Mediterranean Quarterly , 20(4), 71-82, 2009.
MCDANIEL, S. Post-crisis social democratic policy capacity in France and the United Kingdom: A lesson from the globalisation and social democracy debate. French Politics , 12(4), 283-309, 2014. DOI: 10.1057/fp.2014.23
MILLIGAN, V. TIERNAN, A. No Home for Housing: The Situation of the Commonwealth's Housing Policy Advisory Function. Australian Journal of Public Administration , 70(4), 391-407, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00746.x
MOSCHITZ, H.; HRABALOVA, A. STOLZE, A. Dynamics of Policy Networks. The Case of Organic Farming Policy in the Czech Republic. Journal of Environmental Policy & Planning , 18(4), 406-425, 2016. DOI: 10.1080/1523908X.2015.1113866

MUKHERJEE, I.; GIEST, S. Designing policies in uncertain contexts: Entrepreneurial capacity and the case of the European Emission Trading Scheme. Public Policy and Administration , 34(3), 262-286, 2019. DOI: 10.1177/0952076717730426
MUKHERJEE, I.; HOWLETT, M. An Asian perspective on policy instruments: policy styles, governance modes and critical capacity challenges. Asia Pacific Journal of Public Administration , 38(1), 24-42, 2016. DOI: 10.1080/23276665.2016.1152724
MUMME, S.P. The evolution of natural resource conservation capacity on the U.S.-Mexico border: Bilateral and trilateral environmental agreements since la paz. Review of Policy Research , 32(1), 19-39, 2015. DOI: 10.1111/ropr.12109
NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B.W. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. Public Management Review , 19(2), 157-174, 2017. DOI: 10.1080/14719037.2016.1148191
NEWMAN, J.; PERL, A. Partners in climate: Public-private partnerships and British Columbia's capacity to pursue climate policy objectives: P3s and Climate Policy Capacity in BC. Canadian Public Administration , 57(2), 217-233, 2014. DOI: 10.1111/capa.12051
NEWMAN, J.; PERL, A.; WELLSTEAD, A.; MCNUTT, K. Policy Capacity for Climate Change in Canada's Transportation Sector. Review of Policy Research , 30(1), 19-41, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12001
NG, K.H. Social movements and policy capacity in Hong Kong: An alternative perspective. Issues & Studies , 49(2), 179-214, 2013.
O'FLYNN, J.; VARDON, S.; YEATMAN, A.; CARSON, L. Perspectives on the Capacity of the Australian Public Service and Effective Policy Development and Implementation. Australian Journal of Public Administration , 70(3), 309-317, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00731.x
PAL, L.A.; CLARK, I.D. Making reform stick: Political acumen as an element of political capacity for policy change and innovation. Policy and Society , 34(3-4), 247-257, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.006
PARSONS, W. Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. Australian Journal of Public Administration , 63(1), 43-57, 2004. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2004.00358.x
PATTYN, V.; BRANS, M. Organisational analytical capacity: Policy evaluation in Belgium. Policy and Society , 34(3-4), 183-196, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.009
PETERS, B.G. Policy capacity in public administration. Policy and Society , 34(3-4), 219-228, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.005
PHUONG, L.T.H.; BIESBROEK, G.R.; WALSH, A.E.J. Barriers and enablers to climate change adaptation in hierarchical governance systems: the case of Vietnam. Journal of Environmental Policy & Planning , 20(4), 518-532, 2018. DOI: 10.1080/1523908X.2018.1447366
POLIDANO, C. Measuring public sector capacity. World Development , 28(5), 805-822, 2000. DOI: 10.1016/S0305-750X(99)00158-8
PRESS, D. Local environmental policy capacity: A framework for research. Natural Resources Journal , 38(1), 29-52, 1998.
QIAN, J. Improving Policy Design and Building Capacity in Local Experiments: Equalization of Public Service in China's Urban-rural Integration Pilot. Public Administration and Development , 37(1), 51-64, 2017. DOI: 10.1002/pad.1785
RASMUSSEN, K. Policy capacity in Saskatchewan: Strengthening the equilibrium. Canadian Public Administration , 42(3), 331-348, 1998. DOI: 10.1111/j.1754-7121.1999.tb01554.x
RATTON SANCHEZ, M.; da SILVA, E.C.G.; CARDOSO, E.L.; SPÉCIE, P. Foreign policy as public policy: An analysis based on Brazilian constitutional regulation (1967-1988). Revista de Sociologia e Política , 27, 125-143, 2006. DOI: 10.1590/S0104-44782006000200009.
RAYNER, J.; HOWLETT, M. Conclusion: Governance arrangements and policy capacity for policy integration. Policy and Society , 28(2), 165-172, 2009. DOI: 10.1016/j.polsoc.2009.05.005
RAYNER, J.; MCNUTT, K.; WELLSTEAD, A. Dispersed Capacity and Weak Coordination: The Challenge of Climate Change Adaptation in Canada's Forest Policy Sector. Review of Policy Research , 30(1), 66-90, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12003

REGONINI, G. Governmentalities without policy capacity. Policy Sciences , 50(2), 163-178, 2017. DOI: 10.1007/s11077-017-9283-3
ROYLES, E; MCEWEN, N. Empowered for action? Capacities and constraints in sub-state government climate action in Scotland and Wales. Environmental Politics , 24(6), 1034-1054, 2015. DOI: 10.1080/09644016.2015.1053726
RÜTTEN, A.; GELIUS, P. Building policy capacities: An interactive approach for linking knowledge to action in health promotion. Health Promotion International , 29(3), 569-82, 2014. DOI: 10.1093/heapro/dat006
SAGUIN, K.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines. Asia Pacific Journal of Public Administration , 40(1), 1-22, 2018. DOI: 10.1080/23276665.2018.1436427
SARKER, P.K.; RAHMAN, M.S.; GIESSEN, L. Regional economic regimes and the environment: stronger institutional design is weakening environmental policy capacity of the South Asian Association for Regional Cooperation. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics , 19(1), 19-52, 2019. DOI: 10.1007/s10784-018-9422-0
SMITS, P.; Denis, J.-L.; PRÉVAL, J.; LINDQUIST, E.; Aguirre, M. Getting evidence to travel inside public systems: What organisational brokering capacities exist for evidence-based policy? Health Research Policy and Systems , 16(1), 2018. DOI: 10.1186/s12961-018-0393-y
TAN, S.Y. Bureaucratic autonomy and policy capacity in the implementation of capitation payment systems in primary healthcare: comparative case studies of three districts in Central Java, Indonesia. Journal of Asian Public Policy , 12(3), 330-350, 2018. DOI: 10.1080/17516234.2018.1459150
TIERNAN, A. Advising Australian Federal Governments: Assessing the Evolving Capacity and Role of the Australian Public Service. Australian Journal of Public Administration , 70(4), 335-346, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2011.00742.x
TIERNAN, A. Craft and Capacity in the Public Service. Australian Journal of Public Administration , 74(1), 53-62, 2015. DOI: 10.1111/1467-8500.12134
TIERNAN, A. The dilemmas of organisational capacity. Policy and Society , 34(3-4), 209-217, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.004
UHR, J. Testing the policy capacities of budgetary agencies: Lessons from finance. Australian Journal of Public Administration , 55(4), 124-134, 1996. DOI: 10.1111/j.1467-8500.1996.tb02566.x
VAN de WALLE, S.; BRANS, M. Where Comparative Public Administration and Comparative Policy Studies Meet. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice , 20(1), 101-113, 2018. DOI: 10.1080/13876988.2017.1411006
VINCE, J.; NURSEY-BRAY, M. Policy capacity in oceans governance: Rio+20 and Australia's outcomes. Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs , 8(3), 165-179, 2016. DOI: 10.1080/18366503.2016.1201643
WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. Addressing the Challenges of Adaptation to Climate Change Policy: Integrating Public Administration and Public Policy Studies. International Journal of Public Administration , 37(14), 999-1010, 2014. DOI: 10.1080/01900692.2014.907313
WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. Policy capacity and incapacity in Canada's federal government: The intersection of policy analysis and street-level bureaucracy. Public Management Review , 12(6), 893-910, 2010. DOI: 10.1080/14719037.2010.488863
WELLSTEAD, A.M. From Fellegi to Fonberg: Canada's Policy Capacity Groundhog Day? Canadian Public Administration , 62(4), 166-172, 2019. DOI: 10.1111/capa.12310
WELLSTEAD, A.M.; STEDMAN, R.C. Climate change policy capacity at the sub-national government level. 2011
WELLSTEAD, A.M.; STEDMAN, R.C.; HOWLETT, M. Policy Analytical Capacity in Changing Governance Contexts: A Structural Equation Model (sem) Study of Contemporary Canadian Policy Work. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice , 13(5), 461-478, 2011. DOI: 10.1080/13876988.2011.605937
WEN, Z. Government Purchase of Services in China: Similar Intentions, Different Policy Designs. Public Administration and Development , 37(1), 65-78, 2017. DOI: 10.1002/pad.1792

- | |
|--|
| WILLIAMS, R.A. The limits of policy analytical capacity: Canadian financial regulatory reform. International Journal of Public Sector Management , 25(6-7), 455-463, 2012. DOI: 10.1108/09513551211260630 |
| WILLIAMS, R.A.; MCNUTT, K. Climate Change Adaptation and Policy Capacity in the Canadian Finance Sector: A Meso Analysis. Review of Policy Research , 30(1), 91-113, 2013. DOI: 10.1111/ropr.12004 |
| WOO, J. J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; COBAN, M. K. Dynamics of global financial governance: Constraints, opportunities, and capacities in Asia. Policy and Society , 35(3), 269-282, 2016. DOI: 10.1016/j.polsoc.2016.10.002 |
| WOO, J.J.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Legitimation capacity: System-level resources and political skills in public policy. Policy and Society , 34(3-4), 271-283, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.008 |
| WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. Policy and Society , 34(3-4), 165-171, 2015. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001 |

APÊNDICE B – Roteiro para análise documental

ROTEIRO PARA A PESQUISA DOCUMENTAL	
Informações gerais	
Tipo de documento	
Órgão expedidor/editor	
Data da expedição/publicação	
Local acessado (sítio eletrônico)	
INFORMAÇÕES ESPECÍFICAS	PONTOS OBSERVADOS E EXTRAÍDOS
Processo de formação de agenda relacionado ao Plano Diretor	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos relacionados ao processo de formação da agenda municipal para a revisão do Plano Diretor (Nome, objetivos, datas relevantes, local, prazos de duração, organizadores e público-alvo); • Atores envolvidos nos principais processos (organizacionais, individuais, governamentais e não governamentais); • Responsabilidades dos atores; • Divulgação de informações de forma geral. • Quando se tratar de legislações observar: periodicidade dos eventos; diretrizes gerais; envolvimento da sociedade; instâncias de participação; ritos político-administrativos e regras para a participação de forma geral.
Processo de formulação relacionado ao Plano Diretor	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos relacionados ao processo de (re)formulação do Plano Diretor (Nome, objetivos, datas relevantes, local, prazos de duração, organizadores e público-alvo); • Atores envolvidos nos principais processos (organizacionais, individuais, governamentais e não governamentais); • Responsabilidades dos atores; • Divulgação de informações de forma geral; • Quando se tratar de legislações observar: periodicidade dos eventos; diretrizes gerais; envolvimento da sociedade; instâncias de participação; ritos político-administrativos e regras para a participação de forma geral.

APÊNDICE C – Roteiros de Entrevista

ROTEIRO DE ENTREVISTAS A – PODER EXECUTIVO			
Entrevistador:	Data:	Hora de Início:	Hora de Término:
BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DO(A) ENTREVISTADO(A)			
<p>1: Qual é o seu nome completo? Qual é a sua idade?</p> <p>3: Qual é a sua escolaridade e área de formação?</p> <p>4: Qual o cargo você ocupa atualmente? Há quanto tempo atua neste cargo? Há quanto tempo você atua no serviço público?</p> <p>5: Qual é a sua trajetória no âmbito da política urbana?</p> <p>6: Como foi a sua participação na última revisão do Plano Diretor?</p>			
BLOCO II – A AGENDA URBANA LOCAL PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE: SURGIMENTO DAS IDEIAS			
<p>7: Como surgiu a demanda para a última revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte?</p> <p>8: Como esta demanda chegou até a agenda do governo local? E o que levou governo a atuar diante desta demanda?</p> <p>9: Quais foram os atores políticos que participaram deste movimento?</p>			
BLOCO III – PENSANDO A CIDADE JUNTO À SOCIEDADE: O DEBATE E A GERAÇÃO DE IDEIAS NA IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA			
<p>10: Como a sociedade foi envolvida no estabelecimento de propostas para a última revisão do Plano Diretor?</p> <p>10.1: Qual é o papel do governo local no envolvimento da sociedade nos processos participativos?</p> <p>10.2: Quais são as condições que o governo local dispõe para promover o envolvimento da sociedade nos processos participativos?</p> <p>11: Considerando as dimensões, as características da sociedade e a realidade vivenciada pelos habitantes de Belo Horizonte, quais são as condições para se pensar e gerir a cidade democraticamente?</p> <p>12: Quais são as condições que cada setor possui para contribuir e influenciar os processos de revisão do Plano Diretor? Quais são os principais recursos que cada setor possui e que influencia os processos políticos?</p> <p>12.1: O setor popular.</p> <p>12.2: O setor técnico.</p> <p>12.3: O setor empresarial.</p> <p>13: Para se alcançar uma cidade melhor, parte-se da premissa da conciliação de interesses diversos. De que forma, então, conciliar os variados interesses sobre a cidade e, assim, construir uma cidade mais justa e sustentável?</p>			
BLOCO IV – COLOCANDO AS IDEIAS NO PAPEL: AS IDAS E VINDAS DO PROJETO DE LEI E SUA A PRECIAÇÃO NA CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL			
<p>14: Quem participou da elaboração do Projeto de Lei do novo Plano Diretor?</p> <p>15: Considerando o processo técnico de elaboração do Plano Diretor, como se deu:</p> <p>15.1: O estabelecimento de suas diretrizes, objetivos e estratégias?</p> <p>15.2: A realização de pesquisas, estudos e a produção de informações?</p> <p>15.3: A determinação de soluções para os problemas e demandas identificadas?</p> <p>15.4: O acompanhamento das ações?</p>			
<p>16: Uma vez que o Projeto de Lei do novo Plano Diretor foi encaminhado à Câmara Municipal, como se deu:</p> <p>16.1: A mobilização de apoio político intragovernamental?</p> <p>16.2: A mobilização de apoio político na sociedade?</p> <p>16.3: Mediação de conflitos e conciliação de interesses?</p> <p>16.4: O relacionamento do Executivo com o Poder Legislativo?</p> <p>16.5: O relacionamento do Executivo com a mídia?</p> <p>16.6: O acompanhamento dos trâmites pela sociedade?</p> <p>17: Quais são as condições/habilidades/recursos que o governo local dispõe para gerenciar o processo político de revisão do Plano Diretor? O que se faz quando determinado recurso não está presente na estrutura governamental?</p>			
BLOCO V – APRENDIZADOS E LIÇÕES			
<p>18: Uma vez sancionada a Lei do novo Plano Diretor e considerando a estrutura estatal:</p> <p>18.1: Quais fatores facilitaram os processos de reformulação do Plano Diretor?</p> <p>18.2: E quais fatores dificultaram?</p> <p>19: Uma vez sancionada a Lei do novo Plano Diretor e considerando o ambiente político:</p> <p>19.1: Quais fatores facilitaram os processos de reformulação do Plano Diretor?</p> <p>19.2: E quais fatores dificultaram?</p> <p>20: Quais foram os aprendizados e lições gerados a partir dos processos políticos vivenciados durante a revisão do Plano Diretor?</p> <p>21: Qual é a importância do Plano Diretor para a cidade de Belo Horizonte?</p>			

ROTEIRO DE ENTREVISTAS B – PODER LEGISLATIVO			
Entrevistador:	Data:	Hora de Início:	Hora de Término:
BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DO(A) ENTREVISTADO(A)			
<p>1: Qual é o seu nome completo? Qual é a sua idade?</p> <p>2: Qual é a sua escolaridade e área de formação?</p> <p>3: Qual é a sua trajetória no âmbito da política urbana?</p> <p>4: Antes de assumir como vereador, de que forma você acompanhou a revisão do Plano Diretor?</p> <p>5: E após assumir o mandato, qual foi a sua atuação diante da revisão do Plano Diretor?</p>			
BLOCO II – A AGENDA URBANA LOCAL PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE: SURGIMENTO DAS IDEIAS			
<p>7: Como surgiu a demanda para a última revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte?</p> <p>8: Como esta demanda chegou até a agenda do governo local? E o que levou governo a atuar diante desta demanda?</p> <p>9: Quais foram os atores políticos que participaram deste movimento?</p>			
BLOCO III – PENSANDO A CIDADE JUNTO À SOCIEDADE: O DEBATE E A GERAÇÃO DE IDEIAS NA IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA			
<p>10: Como a sociedade foi envolvida no estabelecimento de propostas para a última revisão do Plano Diretor?</p> <p>10.1: Qual é o papel do governo local no envolvimento da sociedade nos processos participativos?</p> <p>10.2: Quais são as condições que o governo local dispõe para promover o envolvimento da sociedade nos processos participativos?</p> <p>11: Considerando as dimensões, as características da sociedade e a realidade vivenciada pelos habitantes de Belo Horizonte, quais são as condições para se pensar e gerir a cidade democraticamente?</p> <p>12: Quais são as condições que cada setor possui para contribuir e influenciar os processos de revisão do Plano Diretor? Quais são os principais recursos que cada setor possui e que influencia os processos políticos?</p> <p>12.1: O setor popular.</p> <p>12.2: O setor técnico.</p> <p>12.3: O setor empresarial.</p> <p>13: Para se alcançar uma cidade melhor, parte-se da premissa da conciliação de interesses diversos. De que forma, então, conciliar os variados interesses sobre a cidade e, assim, construir uma cidade mais justa e sustentável?</p>			
BLOCO IV – COLOCANDO AS IDEIAS NO PAPEL: AS IDAS E VINDAS DO PROJETO DE LEI E A SUA APRECIÇÃO NA CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL			
<p>14: Quem participou da elaboração do Projeto de Lei do novo Plano Diretor?</p> <p>15: Considerando o processo técnico de elaboração do Plano Diretor, como se deu:</p> <p>15.1: O estabelecimento de suas diretrizes, objetivos e estratégias?</p> <p>15.2: A realização de pesquisas, estudos e a produção de informações?</p> <p>15.3: A determinação de soluções para os problemas e demandas identificadas?</p> <p>15.4: O acompanhamento das ações?</p>			
<p>16: Uma vez que o Projeto de Lei do novo Plano Diretor foi encaminhado à Câmara Municipal, como se deu:</p> <p>16.1: A mobilização de apoio político intragovernamental?</p> <p>16.2: A mobilização de apoio político na sociedade?</p> <p>16.3: Mediação de conflitos e conciliação de interesses?</p> <p>16.4: O relacionamento do Executivo com o Poder Legislativo?</p> <p>16.5: O relacionamento do Legislativo com a mídia?</p> <p>16.6: O acompanhamento dos trâmites pela sociedade?</p> <p>16.7: O processo de elaboração de emendas parlamentares?</p> <p>17: Pensando na instituição Câmara dos Vereadores, quais são as condições e recursos que ela dispõe para promover e acompanhar as discussões sobre o Plano Diretor?</p> <p>18: Quais são as responsabilidades dos vereadores em todo o processo de revisão do Plano Diretor?</p>			
BLOCO V – APRENDIZADOS E LIÇÕES			
<p>19: Uma vez sancionada a Lei do novo Plano Diretor e considerando a estrutura estatal:</p> <p>19.1: Quais fatores facilitaram os processos de reformulação do Plano Diretor?</p> <p>19.2: E quais fatores dificultaram?</p> <p>20: Uma vez sancionada a Lei do novo Plano Diretor e considerando o ambiente político:</p> <p>20.1: Quais fatores facilitaram os processos de reformulação do Plano Diretor?</p> <p>20.2: E quais fatores dificultaram?</p> <p>21: Quais foram os aprendizados e lições gerados a partir dos processos políticos vivenciados durante a revisão do Plano Diretor?</p> <p>22: Qual é a importância do Plano Diretor para a cidade de Belo Horizonte?</p>			

ROTEIRO DE ENTREVISTAS C – SETORES POPULAR, TÉCNICO E EMPRESARIAL			
Entrevistador:	Data:	Hora de Início:	Hora de Término:
BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DO(A) ENTREVISTADO(A)			
<p>1: Qual é o seu nome completo? Qual é a sua idade?</p> <p>3: Qual é a sua escolaridade e área de formação?</p> <p>4: Qual é a sua ocupação atualmente? Há quanto tempo atua nesta profissão?</p> <p>5: Qual é a sua trajetória no âmbito da política urbana?</p> <p>6: Como foi a sua participação na última revisão do Plano Diretor?</p>			
BLOCO II – A AGENDA URBANA LOCAL PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE: SURGIMENTO DAS IDEIAS			
<p>7: Por que o Plano Diretor passou por essa revisão?</p> <p>7.1: O que motivou a revisão?</p> <p>7.2: De quem partiu essa demanda?</p> <p>8: Como você tomou conhecimento da revisão do Plano Diretor? Isso chegou até você de que forma?</p>			
BLOCO III – PENSANDO A CIDADE JUNTO À SOCIEDADE: O DEBATE E A GERAÇÃO DE IDEIAS NA IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA			
<p>9: Como a sociedade foi envolvida no estabelecimento de propostas para a última revisão do Plano Diretor?</p> <p>9.1: Quais são as condições que o governo local dispõe para promover o envolvimento da sociedade nos processos participativos?</p> <p>9.2: Quais são as condições que o setor dispõe para contribuir com os processos participativos?</p> <p>9.3: Como foram as discussões no decorrer da Conferência?</p> <p>10: Considerando as dimensões, as características da sociedade e a realidade vivenciada pelos habitantes de Belo Horizonte, quais são as condições para se pensar e gerir a cidade democraticamente?</p> <p>11: Para se alcançar uma cidade melhor, parte-se da premissa da conciliação de interesses diversos. De que forma, então, conciliar os variados interesses sobre a cidade e, assim, construir uma cidade mais justa e sustentável?</p>			
BLOCO IV – COLOCANDO AS IDEIAS NO PAPEL: AS IDAS E VINDAS DO PROJETO DE LEI E A SUA APRECIÇÃO NA CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL			
<p>12: Enquanto representante do setor, como você avalia a atuação da prefeitura diante da revisão do Plano Diretor?</p> <p>13: Como você acompanhou a elaboração do Projeto de Lei do Novo Plano Diretor?</p> <p>13.1: Com que periodicidade foi acompanhado?</p> <p>13.2: Houve abertura? Disponibilização de informações?</p> <p>13.3: Como você avalia as condições oferecidas para o acompanhamento?</p> <p>14: O Projeto de Lei contemplou as propostas do setor?</p> <p>14.1: Se não, por quê?</p> <p>14.2: Quais foram as condições que influenciaram para isso não ocorrer?</p>			
<p>15: Uma vez que o Projeto de Lei do novo Plano Diretor foi encaminhado à Câmara Municipal:</p> <p>15.1: Você acompanhou os debates? Como foi realizado o acompanhamento? Em linhas gerais, o que se pode destacar?</p> <p>15: No decorrer das plenárias e audiências públicas, como você avalia a atuação (abordar habilidades, recursos e condições em geral):</p> <p>15.1: Da Câmara de Vereadores?</p> <p>15.2: Da prefeitura?</p> <p>15.3: Da mídia?</p> <p>15.4: Dos setores popular, técnico e empresarial?</p>			
BLOCO V – APRENDIZADOS E LIÇÕES			
<p>16: O resultado da revisão do Plano Diretor atendeu as demandas do setor? Por quê?</p> <p>17: Quais foram os aprendizados e lições gerados a partir do que você vivenciou na revisão do Plano Diretor?</p> <p>18: Qual é a importância do Plano Diretor para a cidade de Belo Horizonte?</p>			

APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	
<p>O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “Políticas Urbanas e Policy Capacity: análise em nível municipal”, coordenada pela Prof.^a Dr.^a Suely de Fátima Ramos Silveira e pelo doutorando Vinicius de Souza Moreira ambos do Programa de Pós-Graduação em Administração, do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Adiante explicitamos informações sobre a pesquisa.</p>	
<p><i>Objetivos e Justificativa</i></p> <p>O objetivo da pesquisa é analisar as influências das “capacidades para as políticas públicas” (policy capacity) dos atores políticos na construção de políticas urbanas locais. Ou seja, busca-se identificar como estas capacidades afetam o processo de construção das políticas urbanas, em especial, do Plano Diretor. Os motivos que nos levam a pesquisar este assunto é porque o estudo das “capacidades para as políticas públicas” é um tema de pesquisa recente e que tem despertado interesse dos pesquisadores nacionais e internacionais nos últimos anos. E, além disso, as políticas urbanas resguardam fundamental importância para o desenvolvimento das cidades, o que tem o potencial de evidenciar elementos da gestão das cidades e da organização do território.</p>	
<p><i>Procedimentos Metodológicos</i></p> <p>Para a pesquisa adotaremos como técnica de coleta de dados a entrevista, a partir da utilização de um roteiro semiestruturado de perguntas. A entrevista tem a duração média prevista de 45 minutos e terá o áudio gravado, e para isso pedimos sua autorização prévia.</p>	
<p><i>Riscos e Benefícios</i></p> <p>Os riscos oferecidos por essa pesquisa são relacionados a algum constrangimento ou desconforto que eventualmente podem ser gerados diante dos questionamentos. Contudo, os pesquisadores se comprometem a explicitar claramente os objetivos e esclarecer quaisquer dúvidas que possam surgir antes, durante e depois da conversa. Ademais, caso o(a) Sr.(a) sinta algum desconforto durante a entrevista, o(a) Sr.(a) poderá interrompê-la a qualquer momento, como também se abster de responder a determinadas questões quando não se sentir confortável, sem a necessidade de explicar o motivo, apenas solicitando aos pesquisadores. Os benefícios esperados dizem respeito a oportunidade de colocar como horizonte de análise o contexto das atribuições dos agentes locais, bem como as capacidades para atuar frente ao atendimento das demandas sociais e isto permitirá identificar o conjunto de atores, motivações, finalidades, objetos, relações e procedimentos que constituem as políticas urbanas locais, de forma a evidenciar elementos que possam contribuir com a gestão das cidades e com a organização do território.</p>	
<p><i>Garantias e Informações Gerais</i></p> <p>Para participar deste estudo o(a) Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o(a) Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O(A) Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o(a) Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador.</p> <p>Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Além disso, o(a) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 05 (cinco) anos após o término da pesquisa, e depois desse tempo serão destruídos.</p> <p>Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, no Departamento de Administração e Contabilidade da UFV e a outra será fornecida ao(a) Sr.(a). Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.</p>	
<p>Eu, _____ e-mail _____, declaro que li e entendi o consentimento, e, me foram dadas as oportunidades para esclarecer minhas dúvidas. Minha participação é inteiramente voluntária, autorizo expressamente os pesquisadores a utilizarem os dados da entrevista que concedi para fins de publicações acadêmicas/científicas. Sendo assim estou ciente do registro das informações fornecidas por mim para esta entrevista para serem usadas sem restrições de prazos, resguardando a confidencialidade dos meus dados pessoais. Declaro ainda que recebi uma cópia do TCLE, e em caso de discordância com relação aos procedimentos da pesquisa, posso buscar o auxílio do Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos da UFV, cujo contato e endereço encontram-se no final deste documento. A presente autorização é fornecida em caráter gratuito, não incorrendo em qualquer custo ou ônus, a qualquer tempo e título.</p>	
<p>Belo Horizonte, _____ de _____ de 20____</p>	
<p>_____ Assinatura do(a) entrevistado(a)</p>	<p>_____ Assinatura do pesquisador</p>
<p>Contato dos pesquisadores: Prof.^a Suely de Fátima Ramos Silveira – Telefone: (31) 3612-7015 – sramos@ufv.br Vinicius de Souza Moreira – Telefone: (35) 98406-6130 – vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Avenida Peter Henry Rolfs, s/n. Campus Universitário – CEP: 36570-900, Viçosa/MG.</p>	
<p>Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar: Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, Universidade Federal de Viçosa (CEP/UFV): Edifício Arthur Bernardes, piso inferior, Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário, CEP: 36570-900, Viçosa/MG (31)3612-2316 cep@ufv.br www.cep.ufv.br</p>	

ANEXO I – Descrição dos órgãos da Administração Pública Municipal

PODER	ÓRGÃO/DESCRIÇÃO	
Executivo	SMPU	A Secretaria Municipal de Política Urbana tem a finalidade de articular a definição e a implementação das políticas públicas referentes à organização da capital mineira, observando a legislação urbanística e ambiental vigente. O intuito maior é tornar a cidade ordenada, acessível, com mobilidade e limpa, para garantir segurança e qualidade de vida à população. A SMPU é composta pelas subsecretarias de Fiscalização, Planejamento Urbano e de Regulação Urbana.
	Meio Ambiente	A SMMA atua na sensibilização e promoção do conhecimento ecológico, do consumo inteligente, das mudanças climáticas, da defesa dos animais e do uso das energias renováveis. Tem como metas de melhorar, qualitativa e quantitativa, as áreas verdes, parques e praças, através do planejamento de corredores ecológicos urbanos, integrados a parques lineares, áreas de preservação e de risco, às nossas nascentes, córregos e ribeirões.
	Cultura	Dentre as competências destaca-se a responsabilidade a proteção do patrimônio cultural material e imaterial, por meio da coordenação da política municipal de arquivos e memória, fomento à pesquisa e a formação em artes, cultura e gestão cultural.
	URBEL	A URBEL é a empresa pública responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular, criada em 1983. O Sistema Municipal de Habitação Popular é constituído por um órgão executor, que é a URBEL; pela Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, responsável pelo gerenciamento do Fundo Municipal de Habitação Popular; e por instâncias participativas e deliberativas como o CMH e a Conferência Municipal de Habitação.
	BHTrans	A BHTrans é responsável, dentre outras coisas, pelo planejamento da mobilidade urbana em consonância com as diretrizes gerais do planejamento urbano. A BHTrans é uma sociedade de economia mista municipal dependente e de capital fechado.
	Sudecap	Autarquia municipal com objetivo circunscrito à implementação da política governamental para o Plano de Obras do Município e ao planejamento e execução dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em colaboração com a Administração Direta do Poder Executivo.
Legislativo	Câmara Municipal	A Câmara Municipal é o Poder Legislativo de Belo Horizonte. Tem como funções fazer leis sobre assuntos específicos da cidade e fiscalizar o trabalho do Poder Executivo (estabelecido na prefeitura), acompanhando os gastos públicos, avaliando os serviços municipais e sugerindo melhorias nas políticas públicas. A Câmara é composta por 41 vereadores, eleitos a cada quatro anos, para representar a população. Suas decisões devem atender ao interesse da cidade e são tomadas em reuniões abertas à participação de todos. O Plenário é o órgão máximo de decisões do Poder Legislativo, formado pelo conjunto dos 41 vereadores. Distribuídos em subgrupos, organizados por eixos temáticos, os vereadores compõem as comissões parlamentares, que se reúnem para debater e analisar projetos de lei e outros temas de interesse coletivo. O processo legislativo é o conjunto de atos realizados pelo Poder Legislativo com o objetivo de fiscalizar o Poder Executivo e elaborar normas legais, como as leis municipais. Além das ações de fiscalização e elaboração de leis, a Câmara de BH promove diferentes atividades de formação e de prestação de serviços à população, por meio da Escola do Legislativo e do Núcleo de Cidadania.

Fonte: Portais Eletrônicos da PBH e da CMBH.