

Análise do Plano Diretor Participativo de Lavras-MG como instrumento de ação pública

Analysis of the Participatory Master Plan of Lavras-MG as an instrument of Public Action

Mariana Silva Pereira¹   

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo, SP, Brasil

Tainá Porto Cotrim²   

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo, SP, Brasil
University of Oklahoma, Norman, OK, Estados Unidos da América

RESUMO

O presente artigo analisa o Plano Diretor Participativo (PDP) de Lavras/MG (2020) como um instrumento de ação pública. Para tanto, mobilizam-se as contribuições da teoria dos instrumentos de ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012), aplicadas à investigação da elaboração e conteúdo do plano. A análise toma como referência o pentágono da ação pública, que articula cinco dimensões: atores, representações, instituições, processos e resultados, permitindo evidenciar as complexidades, escolhas, valores e concepções que perpassam a formulação do PDP. A pesquisa adota o método qualitativo de estudo de caso e as técnicas de análise documental e de conteúdo, visando contribuir tanto para o campo das políticas públicas quanto para o urbanismo, ao integrar reflexões de interesse mútuo. Os resultados indicam que, embora o PDP de Lavras/MG (2020) cumpra formalmente as exigências legais, apresenta participação popular restrita e predominância técnico-econômica, o que limita sua efetividade democrática e equilibrada no planejamento urbano. Assim, evidencia-se que as interações político-administrativas influenciaram substantivamente o processo.

Palavras-chave: Gestão municipal. Planejamento urbano. Políticas públicas. Plano Diretor Participativo. Instrumentos de ação pública.

Recebido em: 14/10/2025

Aceito em: 04/03/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20829981](https://doi.org/10.5281/zenodo.20829981)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica

Uso de IA Generativa: Declaram não utilização.

¹ Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFSJ), mestra interdisciplinar em Artes, Urbanidades e Sustentabilidade (UFSJ), atualmente é doutoranda em Políticas Públicas pela UFABC.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Mestra no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharelada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB).

ABSTRACT

This article analyzes the Participatory Master Plan (PDP) of Lavras/MG (2020) as an instrument of public action. To this end, it draws on the contributions of the theory of Public Action Instruments (Lascoumes; Le Galès, 2012), applied to the investigation of the plan's elaboration and content. The analysis takes as its reference the public action pentagon, which articulates five dimensions: actors, representations, institutions, processes, and results, thereby revealing the complexities, choices, values, and conceptions underlying the formulation of the PDP. The research adopts the qualitative method of case study and the techniques of documentary and content analysis, aiming to contribute both to the field of Public Policy and to Urbanism, by integrating reflections of mutual interest. The findings indicate that, although the Lavras/MG PDP (2020) formally complies with legal requirements, it presents restricted popular participation and a predominance of technical-economic perspectives, which limits its democratic and balanced effectiveness in urban planning. Thus, it is evidenced that political-administrative interactions substantively influenced the process.

Keywords: Municipal Management. Urban Planning. Public Policies. Participatory Master Plan. Public Action Instruments.

1 Introdução

O Plano Diretor Participativo (PDP) é um instrumento de planejamento urbano — estabelecido pelo Estatuto da Cidade — que visa, por meio de diretrizes, ao desenvolvimento e à expansão urbana. Serve, portanto, como um guia para o ordenamento territorial, orientando a ocupação e o uso do solo de forma a promover a função social da propriedade, o bem-estar da população e o desenvolvimento sustentável. A importância do PDP reside em sua capacidade de estruturar e organizar o crescimento urbano, assegurando que as necessidades da comunidade sejam atendidas através de políticas públicas que o contemplam. Ele estabelece diretrizes para áreas como habitação, mobilidade urbana, meio ambiente e infraestrutura, sendo fundamental para a promoção de uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável.

Neste sentido, o presente artigo parte da análise do processo de elaboração do PDP de Lavras/MG e das diretrizes urbanas resultantes, buscando compreender de que modo as interações político-administrativas que envolvem sua formação influenciam o conteúdo do plano. A partir desse questionamento, o objetivo central traçado foi analisá-lo como instrumento de ação pública, investigando as interações político-administrativas da atual versão do plano e como essas interações refletem nas diretrizes urbanísticas adotadas.

Para alcançar esse objetivo, utilizou-se metodologia qualitativa baseada em estudo de caso, com a análise documental e análise do discurso como técnicas principais (Bardin, 2016). Foram analisados a versão de 2020 do PDP lavrense e outros documentos relacionados: as atas das reuniões do PDP, o Estatuto da Cidade, os guias elaborados pelo Ministério das Cidades, as mídias sociais e os portais eletrônicos vinculados à prefeitura. Para auxiliar na análise de conteúdo, utilizou-se o *software* NVivo que permitiu

a sistematização e codificação dos dados qualitativos e a identificação de padrões temáticos. A utilização do *software* teve como objetivo mapear empiricamente a hierarquização de dimensões no planejamento urbano municipal, revelando como diferentes aspectos (territorial-espaciais, ambientais, econômicos, patrimoniais/culturais e sociais) foram tratados nos documentos analisados. A estrutura analítica e interpretativa adotada foi o pentágono da ação pública, que permitiu explorar os cinco elementos essenciais: atores, representações, instituições, processos e resultados.

O uso do pentágono da ação pública como estrutura analítica permitiu uma visão multifacetada das interações político-administrativas. Esse modelo possibilita mapear e entender as relações complexas entre os diferentes atores envolvidos, suas representações e percepções, as instituições que moldam e são moldadas pelo PDP, os processos das políticas e os resultados dessas interações. Essa abordagem ajudou a captar características das políticas urbanas contemporâneas.

Analisar o Plano Diretor Participativo de Lavras torna-se especialmente interessante ao revelar a dinâmica de inclusão e exclusão que permeia os processos decisórios. Não basta examinar apenas as ações dos governos: foi importante identificar quais setores, grupos ou atores da cidade realmente conseguem participar da elaboração do plano, quais interesses e demandas foram efetivamente contemplados nas diretrizes urbanas e, sobretudo, quem e o que ficaram à margem desse processo.

A relevância deste estudo reside na intenção de revelar as escolhas, interações, interesses, valores e concepções que influenciam as diretrizes do PDP Lavras (2020), proporcionando uma compreensão mais profunda das dinâmicas político-administrativas envolvidas. Dessa forma, o artigo buscou contribuir para as áreas de urbanismo e do campo de públicas, articulando de maneira conjunta um tema caro para ambas as áreas.³

As próximas seções que compõem o presente artigo são: o instrumento de ação pública e a governança urbana, na qual é apresentada a abordagem teórica adotada para a interpretação dos dados coletados; a análise dos dados, estruturada em subtópicos correspondentes aos cinco elementos do pentágono da ação pública; e as considerações finais, onde são discutidos os principais achados e implicações do estudo.

2 Instrumento de ação pública e a governança urbana

A governança urbana envolve um processo dinâmico e multifacetado, em que as políticas públicas são formuladas e implementadas por meio de instrumentos específicos que refletem as relações sociais e os valores subjacentes de uma comunidade. Neste estudo,

³ Este artigo provém da articulação entre temas investigados nas pesquisas de doutorado das autoras que mobilizam, respectivamente, a sociologia da ação pública e as políticas urbanas. Os documentos analisados foram obtidos a partir de fontes públicas disponíveis no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Lavras e em sua página institucional na rede social Facebook. Informações complementares foram obtidas por meio de contato telefônico com servidores da administração municipal.

o Plano Diretor Participativo de Lavras/MG é analisado como um exemplo para entender como as interações entre diversos atores — governo, setor privado e sociedade civil — influenciam as políticas urbanas. A adoção da perspectiva pragmática construtivista, ancorada na sociologia da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012), permite um olhar às práticas e estratégias que caracterizam a governança urbana. Essa abordagem valoriza a importância das relações sociais, considerando as burocracias públicas ações coletivas, como será mais bem explicado.

Existem diversas abordagens que são utilizadas para entender as relações, complexidades e características que envolvem o estudo das políticas públicas. Neste estudo, optou-se por adotar a perspectiva pragmática construtivista que constrói a literatura que sugere a centralização das interações como oportunidades para compartilhamento, trocas e ação. A perspectiva pragmática francesa valoriza uma visão sociológica integrada, considerando as burocracias públicas ações coletivas inseridas na lógica da ação pública, destacando a importância das relações sociais e das visões de mundo dos envolvidos.

A oposição dessa abordagem, em relação à anglo-saxã (*Policy Analysis*), se dá pela aproximação com a sociologia. Mesmo podendo se observar inter-relações legítimas entre as duas abordagens, destacar as diferenças é mais um movimento teórico-metodológico do que uma indicação de superioridade/inferioridade ou uma grande ruptura. Assim ressaltado, explica-se a abordagem pragmática como uma forma de considerar as burocracias públicas como ação coletiva inscrita na lógica da ação pública, ponderando necessariamente as relações sociais (Silva, 2018).

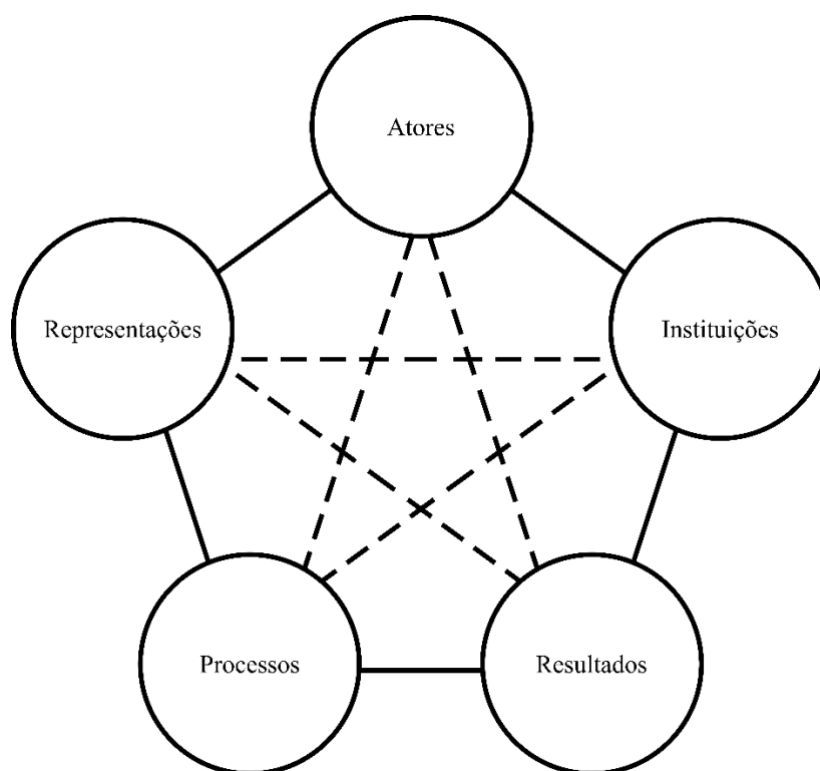
A adoção de um olhar sociológico permite entender a burocracia como feita por sujeitos que são singulares, têm trajetórias distintas e estão inseridos em processos de socialização (Bezes, 2020). Analisar o “campo burocrático” (Dubois, 2019) como um lugar para desenvolvimento político, no qual há representações sociais diferentes, interesses diferentes, em que comportamentos das atrizes e dos atores não podem ser separados do contexto em que se desenvolvem, é a proposta sociológica. Essa abordagem centraliza o impacto das “capacidades cognitivas, discursivas e analítica de atores, ou seja, à sua capacidade de definir conceitos, argumentar, implementar estratégias, adaptar-se a situações, dar-lhes sentido” (Zittoun, 2021, p. 120), o que significa entender o campo burocrático como um produto das relações sociais (Dubois, 2019).

A terminologia ação pública (*l'action publique*), relaciona-se com a sociologia da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012), contrapondo-se ao termo *public policy*, e significa o produto das relações sociais (Dubois, 2019). Para Bezes (2020), são somas de socializações individuais herdadas interagindo em ação com culturas burocráticas institucionais que constituem o Estado em ação.

Para a consideração do PDP como objeto de análise, optou-se por observá-lo como um instrumento de ação pública. Foram atribuídas as contribuições teóricas francesas de instrumentos de ação pública (IAP) feitas por Lascoumes e Le Galès (2012), uma vez que essa perspectiva revela complexidades, escolhas, valores e concepções da prática da administração pública.

A literatura entende como funções dos instrumentos a de organizar relações sociais, a de serem utilizados como ferramentas da governabilidade e, também, um meio para repensar os modelos gerencialistas postos de políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2012). A abordagem do IAP compreende cinco elementos articulados e interagindo entre si e, ainda, definem o pentágono das políticas públicas como uma possibilidade pertinente de análise e entendimento dos significados do instrumento analisado. No pentágono, os elementos equivalem aos vértices, que são *representações*, *atores*, *instituições*, *processos* e *resultados*.

Figura 1: Pentágono da ação pública



Fonte: Adaptado de Lascoumes; Le Galès (2012).

Ao adotar o pentágono para análise qualitativa da ação pública, torna-se possível entender como esses elementos interagem, produzindo um resultado que vai depender de como foi viabilizada a interação desses mesmos elementos. Os *atores* podem ser individuais ou coletivos, dotados de recursos, além de autonomia, capacidade e estratégia de escolhas que influenciam a ação. As *instituições* são as normas, as regras, os procedimentos que governam as interações. Já os *processos* vão formar as interações

no decorrer do tempo, a viabilização da ação, a materialização da rotina. Para entender as *representações*, precisa-se assumir um olhar sensível para os valores presentes nas condutas dos atores (os valores simbólicos), eles direcionarão o processo todo: missão institucional, propósitos do agir, referenciais cognitivos, concepções e visão de mundo. Finalmente, os *resultados* são as consequências, os efeitos da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012).

A escolha por essa literatura possibilitou centralizar os significados da governança urbana, o papel das cidades e discutir como o debate sobre governança urbana contribui para entender novos modos de governança através da participação democrática, contrastando com modelos explicativos da transformação urbana (Le Galès, 2011). Essas questões refletem a complexidade de governar sociedades urbanas contemporâneas, que são influenciadas por uma variedade de forças locais, globais etc.

Neste sentido, analisar o Plano Diretor Participativo requer entender como essas interações e negociações entre atores diversos (governo, setor privado, cidadãos etc.) influenciam as políticas urbanas, refletindo em como o plano é recebido e como atende às necessidades variadas. Isso quer dizer que, para analisar um PDP, é importante observar como os atores organizam suas ações e estratégias no processo de planejamento. Isso inclui observar como as interações acontecem, quais as visões de mundo dos participantes e como isso afeta a estrutura final do plano.

3 Análise dos dados

Nessa seção, analisa-se o PDP de Lavras-MG como um Instrumento de Ação Pública, a partir dos cinco elementos interrelacionados. Fundamentado no entendimento do planejamento urbano não como um processo técnico, mas como um fenômeno intrinsecamente social (Le Galès, 2011). Objetiva-se reconhecer e analisar as interações para entender como se formam as decisões e as políticas de planejamento.

Lavras é um município de médio porte localizado no sul do estado de Minas Gerais, com população estimada em 102.728 habitantes (IBGE, 2017). O município possui relevância econômica e acadêmica regional, abrigando a Universidade Federal de Lavras (Ufla), antiga Escola Superior de Agricultura de Lavras federalizada em 1994, além de um distrito industrial estabelecido nas décadas de 1980 e 1990 (Andrade; Brito, 2021).

Segundo Andrade e Brito (2021), as questões urbanas de Lavras são caracterizadas por contradições entre uma legislação urbanística avançada e práticas administrativas que privilegiam interesses privados. Os autores (Andrade; Brito, 2021) identificam uma expansão urbana desordenada, especialmente na zona oeste do município, onde a aprovação acelerada de loteamentos entre 2009-2012, totalizando 33 empreendimentos, ocorreu sem adequado controle administrativo, evidenciando a ausência de processos

padronizados para parcelamento do solo, apesar da existência da legislação. Os autores destacam ainda a precariedade no acesso a serviços públicos nos novos bairros (saúde, educação, transporte e assistência social), que foram disponibilizados apenas após anos da ocupação dos loteamentos, demonstrando um planejamento urbano reativo e não preventivo. Essa dinâmica ilustra, conforme os autores, a preponderância do valor de troca sobre o valor de uso da cidade, caracterizando um processo de especulação imobiliária que compromete a efetivação do direito à cidade e a função social da propriedade urbana prevista no Estatuto da Cidade.

Com base nesse contexto, a análise a seguir do PDP de Lavras será desenvolvida utilizando-se o modelo analítico do pentágono da ação pública.

3.1 Instituições

As instituições correspondem ao conjunto de normas que orientam a elaboração do Plano Diretor pelos municípios brasileiros, resultado de décadas de lutas por melhores condições urbanas, lideradas principalmente pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). A trajetória do MNRU começa em 1963 e é interrompida pelo golpe de 1964 que dá início à ditadura militar brasileira. Ao longo dos anos o movimento foi se reestruturando, ao passo que a população se tornava mais e mais urbana. Nos anos 1980 o MNRU adquiriu maior protagonismo e contribuições de profissionais de outras áreas e da Igreja Católica, conseguindo articular uma participação popular heterogênea no processo da Constituinte de 1988 (Burnett, 2009).

Para os movimentos urbanos, a principal conquista na CF-88 foi a incorporação do capítulo II, sobre política urbana, disposto nos artigos 182 e 183, do Título VII que versa sobre a ordem econômica e financeira. A respeito do Plano Diretor, ele é citado em três momentos no artigo 182: no que diz respeito à obrigatoriedade de sua elaboração; à função social da propriedade, cumprida quando atende às exigências do PDP; e ao adequado aproveitamento dos solos não edificadas, subutilizados ou não utilizados.

Após a elaboração da CF-88, o MNRU continuou na luta para que os dois artigos mencionados fossem desdobrados em uma legislação mais completa. Isso só foi acontecer em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). O estatuto desde então já passou por mais duas versões, em 2007 e 2012, e visa ao desenvolvimento urbano das cidades brasileiras, traçando regras e diretrizes de ocupação e de gestão das cidades etc. No capítulo III, artigos 39 ao 42, há direcionamentos para o Plano Diretor e, no capítulo seguinte, dos artigos 43 a 45 há sobre a gestão democrática da cidade.

O capítulo III traz o conceito de função social da propriedade urbana, atrelando-o ao atendimento aos pressupostos do Plano Diretor. Deixa claro que o Plano Diretor tem

natureza de lei e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo contemplar o território do município como um todo. Estabelece, ainda, protocolos acerca da sua elaboração, revisão, das interrelações com a legislação orçamentária e os critérios de exigibilidade.

Em 2004, o Ministério das Cidades criou o guia nomeado *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, com o objetivo de auxiliar os agentes e gestores na elaboração do plano. Nele o PDP é descrito como um documento que oferece os instrumentos necessários para que os objetivos sejam cumpridos e orienta os investimentos estruturais a serem feitos. Também é orientado que o plano:

(i) tem de definir o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; (ii) tem de prever critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros; e (iii) tem de prever também as ações estratégicas a serem implementadas [...] é desejável que todos os municípios brasileiros conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades (Brasil, 2004, p. 16-17).

O Plano Diretor é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana tal como preconiza o Estatuto da Cidade. A quase totalidade ou maioria dos municípios enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 do estatuto possui planos diretores aprovados, por força da lei que sujeita o prefeito a improbidade administrativa como sanção pela omissão, no caso de não tomar as providências necessárias para a sua elaboração.

Para além da obrigatoriedade prevista no Estatuto, muitos outros municípios acabaram precisando elaborar planos diretores na esteira de acordos com o Ministério Público, que entende que negligências por ação ou omissão das autoridades municipais na seara das políticas urbanas podem ser solucionadas pela via do Plano Diretor.

3.2 Processos

Como já mencionado, em 2004 o Ministério das Cidades criou o guia de elaboração do Plano Diretor e, entre outros tópicos, é apresentada a metodologia ideal a ser utilizada. Ela é dividida em quatro macro etapas (leituras técnicas e comunitárias, formular e pactuar propostas, definir os instrumentos e o sistema de gestão e planejamento do município), as quais podem ter micro etapas mais bem detalhadas. Em 2022 foi realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional outro guia de mesmo teor, intitulado *Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores*. A divisão das macroetapas se dá de forma semelhante à versão anterior, as quais são nomeadas de Leitura, Proposta e Sistematização, considerando que há etapas anteriores e posteriores a isso. Porém,

como na época de elaboração do PDP de Lavras essa versão ainda não existia, é proposto para esse tópico o comparativo da metodologia elaborada pelo Ministério das Cidades em 2004 e a metodologia elaborada pela Prefeitura de Lavras.

Foram tidas como processo do PDP de Lavras as etapas metodológicas descritas pelos agentes técnicos da revisão do PDP, encontradas nas seis atas disponíveis no *site* da prefeitura. Essas atas representam as reuniões iniciais de revisão do PDP e, juntamente com a lista de presença, são os únicos materiais de transparência referentes aos encontros realizados. Desde a primeira reunião o conselho gestor já estava formado, mas possibilitando a entrada de novos membros de acordo com o que fosse sugerido. Os encontros tiveram como objetivo mostrar a eles como seria a metodologia da elaboração do plano e como seria a distribuição de tarefas no grupo. A metodologia foi dividida em cinco etapas e apresentada da seguinte maneira:

- 1ª fase – Capacitação: essa fase diz respeito às reuniões iniciais, contempladas pelas quatro primeiras atas analisadas. Como previsto pela metodologia, ela durou quatro meses, contando apenas com o conselho gestor, ou seja, representantes de setores e instituições tidas como relevantes para a cidade naquele assunto;
- 2ª fase – Estruturação estratégica: com duração de cinco meses, foi descrita como “onde será estudado o atual Plano Diretor para verificar quais pontos serão modificados”. Nessa etapa cada secretaria deveria escolher um funcionário para ser coordenador do grupo de trabalho. Na quinta ata encontrada há relatos dessa divisão, em que os diferentes setores se dividiram em 12 grupos de atuação.
- 3ª fase – Fóruns comunitários: quando efetivamente começaria a participação da população. Seriam apresentados no período de três meses o levantamento realizado para receber da população as percepções de problemas e propostas.
- 4ª fase – Câmaras temáticas: com duração de quatro meses, tinha como objetivo propor soluções em cada grupo de trabalho, com problemas apresentados pela população na fase anterior.
- 5ª fase – Audiências públicas: a última fase teria como objetivo levar as soluções para a população. Não é relatado nas atas quantas audiências aconteceriam ou quantos meses essa fase duraria.

Apesar de o guia não apresentar a fase de capacitação como uma das cinco etapas, como é feito no plano de Lavras, ele explora essa temática no tópico anterior, intitulado “Construir o Plano Diretor: Atividade participativa”. É pontuada a necessidade de capacitação de todos os agentes envolvidos na elaboração do PDP e da população. Também é frisado que a quantidade de profissionais contratados para a elaboração do plano deve ser proporcional à demanda da cidade etc. (a título de conhecimento, no guia

elaborado em 2022, a capacitação é considerada um processo a ocorrer na etapa de leitura do território).

Com vistas a cotejar os mapas temáticos recomendados pelo Guia do Ministério das Cidades com aqueles elaborados para a revisão do Plano Diretor, foi elaborado o Quadro 1, que se segue:

Quadro 1: Situação dos mapas temáticos listados no guia quanto à realização do PDP de Lavras/MG

MAPAS		
Realizados	Não realizados	Realizados em partes
Riscos para ocupação urbana (erosão, inundação etc.)	Evolução histórica da cidade e do território (O núcleo inicial da cidade, seus marcos de origem, referências históricas e culturais, principais períodos e fatores que determinaram a forma de ocupação)	Indicadores de mobilidade e circulação
Áreas para preservação cultural (patrimônio histórico e cultural)	Inserção regional do município (circulação de pessoas, mercadorias, serviços - não necessariamente precisam ser municípios vizinhos, eles precisam ter relações)	Infraestrutura urbana
Mapa de uso do solo - ocupação atual do território	Distribuição da população (onde tem mais moradores, faixa etária, escolaridade, renda, crescimento e evasão)	Atividade econômica
Estrutura fundiária		
Dinâmica imobiliária		

Fonte: Elaboração própria.

Acerca dos indicadores de mobilidade e circulação, era esperado pelo guia que fossem indicados e mapeados os deslocamentos da população, circulação viária, dos transportes na cidade e na região; que fossem localizadas as áreas de maior incidência de acidentes de trânsito; que fossem quantificadas a frota de veículos, ônibus, automóveis, bicicletas e polos geradores de tráfego, entre outros. Porém, apenas é pontuado no PDP os tipos de pista (arterial, coletora, local), em que há ferrovia, rodovia e estrada rural, o que não é incomum, haja vista que os deslocamentos da população implicam uma pesquisa à parte. A frota de veículos é um dado mais fácil de ser obtido no Ministério dos Transportes (Brasil, 2025).

Sobre os mapas de infraestrutura urbana, foram feitos para o PDP os de escola, bibliotecas, aeroporto, praças, saúde, drenagem e esporte (todos são considerados mapas de redes de equipamento). Era esperado, segundo o guia, que também fossem realizados os mapas de serviços e equipamentos e níveis de atendimento; redes de infraestrutura (água, luz, telefone, tv a cabo, infovias) e um mapeamento da população atendida por rede de água e esgoto.

Em relação à atividade econômica, é pedido no guia que exista um mapa das atividades predominantes – inclusive as informais – trazendo a quantidade de empresas, a importância local/regional, quantas pessoas emprega, se estão em expansão ou retração

e qual a composição dessas empresas na receita do município. No PDP de Lavras há o zoneamento de empreendimentos de porte, mas não é especificado a escala das atividades econômicas de menor porte nem é trazido as informações de maneira mais completa. Talvez elas existam devido às etapas de levantamento de informações, mas não estão registradas/disponíveis no plano.

Cabe a ressalva de que, na prática, a etapa de revisão do Plano Diretor, ainda que realizada com intervalo de mais de dez anos, não aprofunda tanto no diagnóstico quanto na elaboração do plano original. Isso não acontece apenas em Lavras, mas é bastante comum, porque muitos dos levantamentos recomendados pelo Guia do Ministério das Cidades não contribuem diretamente para o tipo de política contemplada pelo Plano Diretor, que tem o caráter de diretriz.

Ainda no âmbito das leituras, ressalta-se os levantamentos que a cidade deve fazer das legislações – não só municipais, como também estaduais e federais – e dos estudos existentes sobre a região. No caso de Lavras, foi feito o levantamento das legislações e, na quinta ata encontrada, é determinado que cada grupo de trabalho deveria fazer um levantamento dos estudos desde a promulgação do PDP anterior (2007). Porém, na sexta ata, esse processo não é mencionado e não foram encontradas mais atas das reuniões dos conselhos gestores. No decorrer dessas reuniões, o representante da Unilavras, docente em arquitetura e urbanismo, manifesta que enviará os mapas realizados pelo curso, mas não é mencionado o repasse de outros estudos elaborados, como trabalhos de conclusão de curso ou projetos de extensão. Outra instituição de ensino superior que participa das reuniões é a Universidade Federal de Lavras, com professor da área de economia de agronegócio. Desde 2010, existe na Ufla o curso de administração pública, mas não há menções de possíveis contribuições do curso, que realiza estudos sobre a temática na cidade, possui o Observatório de Políticas Públicas, projetos de extensão, trabalhos de conclusão de curso e iniciações científicas com produções que poderiam contribuir para as leituras técnicas. Além das duas instituições, existem mais duas faculdades privadas no município (Fagammon e Fadminas), que não foram convidadas para compor o conselho gestor.

Continuando as fases do PDP lavrense, a de câmaras técnicas é a junção de diferentes etapas do guia: o confronto das leituras técnica e comunitária (final da primeira etapa do guia); a segunda etapa, de formular e pactuar propostas; e a terceira etapa, que é definir os instrumentos a serem utilizados, visto que o Estatuto da Cidade apresenta mais de opções. Geralmente, todos os instrumentos listados no Estatuto da Cidade são contemplados nos planos diretores; no caso de Lavras, não foi diferente.

A última etapa do PDP de Lavras, que é a de audiências públicas, também está prevista no guia. Aconteceu apenas uma audiência pública durante a elaboração do PDP. Esse

tema será mais bem destrinchado no tópico a seguir (atores), mas vale salientar que é insuficiente dada a complexidade do plano e sua vocação de ser participativo.

A quarta etapa do guia concerne ao sistema de gestão e planejamento do município, isto é, estabelecer como se dará a implementação e o monitoramento do PDP. Segundo o professor Ítalo Stephan (Stephan *et al*, 2008), essa parte demonstra “raro sucesso”, pois de nada adianta um processo participativo na elaboração do PDP se não há vontade política de aplicá-lo. De acordo com ele, “é notório o conhecimento de que muitos planos foram feitos apenas para cumprir uma exigência legal” (Stephan *et al*, 2008). Para motivar um monitoramento do PDP, uma das sugestões apresentadas no Estatuto da Cidade é a formação dos conselhos municipais voltados a esse eixo, visando monitorar a aplicação do plano. Todavia, no site oficial da Prefeitura Municipal de Lavras, não é possível encontrar a existência desse conselho.

3.3 Atores

Neste estudo, os atores envolvidos foram analisados sob duas perspectivas principais: a primeira compreende os agentes responsáveis pela elaboração da política pública, representados pelo Poder Público municipal ou por entidades contratadas por ele, como consultorias ou consórcios; a segunda refere-se aos atores que acompanham e participam do processo de elaboração, especificamente os representantes da sociedade civil.

No que tange à primeira perspectiva, a análise das atas das reuniões da etapa inicial de elaboração do PDP revela que a administração municipal optou por centralizar a elaboração do plano internamente utilizando servidores públicos e secretarias municipais como principais responsáveis pelo processo. Essa decisão foi destacada por um dos participantes na reunião inaugural, que considerou a medida vantajosa, tendo em vista que a versão anterior do PDP, datada de 2007, é avaliada como satisfatória e os profissionais envolvidos demonstram a capacitação necessária, o que dispensaria a contratação de consultorias externas. Ademais, o Estatuto da Cidade não estabelece diretrizes específicas acerca da forma de elaboração do Plano Diretor, enfocando primordialmente a qualidade do documento final, independentemente do agente responsável pela sua produção.

Acerca da participação durante a elaboração do PDP, é pontuado no Estatuto da Cidade – capítulo III do Plano Diretor, Art. 40 § 4 – que as autoridades governamentais do município devem garantir a publicidade e acesso dos documentos produzidos e a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas de diferentes segmentos. Também são apresentadas no capítulo IV diretrizes para a Gestão Democrática da Cidade, a qual deve ser garantida por instrumentos como órgãos colegiados; debates, audiências e consultas públicas;

conferências; iniciativas populares de projetos, planos e programas. Portanto, o EC compreende que o papel da população é um papel ativo e participativo, o que não é percebido na elaboração do PDP de Lavras (que não é o único nessa situação).

Conforme registrado na ata da primeira reunião, nº 1/2017 de 27/6/2017, os membros do conselho presentes desde o começo englobavam a equipe técnica composta por membros de cinco secretarias municipais (Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Mobilidade Urbana; Obras, Regulação Urbana e Defesa Civil; Meio Ambiente; Esportes, Lazer, Turismo e Cultura; Assuntos Rurais), órgãos da administração pública (Assessoria Jurídica e Procuradoria Geral do Município), um vereador representando o Legislativo municipal, comunidade acadêmica (Universidade Federal de Lavras e Centro Universitário de Lavras), setores econômicos sindicalizados (Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e Mobiliário; Sindicato do Comércio Varejista; Sindicato Rural); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, as companhias de energia e saneamento (Companhia Energética de Minas Gerais — Cemig — e Companhia de Saneamento de Minas Gerais — Copasa) e o Ministério Público (3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Lavras).

Essa composição configura uma exclusão simbólica que sugere que outras organizações — como movimentos sociais, coletivos, associações de bairro ou organizações do terceiro setor — não são reconhecidas como públicos relevantes ou interessados nas questões tratadas, gerando uma hegemonia no quem participa. Além disso, outro aspecto preocupante que contraria o princípio participativo de a população eleger seus próprios representantes é a constituição precoce do conselho gestor antes da primeira reunião. Embora exista a possibilidade formal de indicação de novos membros, observa-se, ao longo das atas subsequentes, que são privilegiados e considerados apenas os mesmos segmentos originalmente estabelecidos.

Os órgãos e as instituições convidados a compor o Conselho Gestor até a quarta reunião, que dizia respeito à fase de capacitação, foram: Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (Codema), Consórcio Regional de Saneamento Básico (Consane), Secretaria de Desenvolvimento Social, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde e Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias da Construção e Mobiliário. Da quinta reunião em diante (foram encontradas atas de seis reuniões e oito listas de presença) foram convidadas mais entidades, principalmente por conseguirem contribuir na leitura técnica e propostas para o PDP. São elas: Agência Regional de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Grande (Arpa), Procuradoria Jurídica Municipal, 9º Batalhão de Polícia Militar, Secretaria de Fazenda e Planejamento, Defesa Civil, Gabinete do prefeito, Associação Comercial e Industrial de Lavras (Acil), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Conselho

Regional de Corretores de Imóveis (Creci), Associação de Engenheiros e Agrônomos de Lavras e Região (Asseal), Secretaria da Cultura, Câmara de Dirigentes Lojistas e Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

De acordo com a análise de conteúdo realizada com o que é demonstrado nas atas, o predomínio de técnicos municipais e representantes setoriais produziu um padrão de fala fragmentado e tecnocrático, em que os participantes se manifestavam apenas quando o tema coincidia com sua área de atuação. O resultado disso foram reuniões com média de 19 participantes, dos quais menos de cinco participavam com alguma fala, seja ela de prestação de contas, questionamentos, dúvidas ou sugestões. A ausência de debates, conflitos ou contraposições pode dizer respeito à fase das reuniões, que eram de capacitação e posteriormente do início da leitura técnica, mas também podem ser resultado dessa homogeneidade institucional do conselho gestor. Segundo Bardin (2016), tanto o silêncio da maioria quanto a ausência de vozes populares constituem conteúdos significativos, revelando a hegemonia de um discurso técnico-administrativo sobre o planejamento urbano, em detrimento de perspectivas cidadãs e sociais.

Dois outros fatores relacionados à participação na elaboração do PDP e analisados na presente escrita dizem respeito à divulgação e comunicação com a população no decorrer das etapas de elaboração. O uso das mídias sociais foi algo iniciado na gestão municipal em questão (2017-2020), utilizando-se principalmente o Facebook e o Instagram como meio de contato oficial com a população. Portanto, foram verificadas todas as postagens realizadas pela gestão e foi constatada a existência de apenas quatro direcionadas ao Plano Diretor Participativo:

- a) 31/7/2019: convite para revisão que aconteceria no dia 7/8/2019 às 8h, uma quarta-feira. O *link* do conteúdo está inativo. Não há postagens sobre o pós-evento
- b) 24/8/2020: *post* de convite para acompanhamento da transmissão *online* do dia seguinte;
- c) 25/8/2020: transmissão *online* da audiência pública, às 19h;
- d) 17/12/2020: vídeo de três minutos do prefeito e um dos vereadores comunicando que haviam feito o PDP e tinha sido aprovado.

Observa-se a ausência de divulgação das reuniões iniciais relacionadas à elaboração do PDP, cujas atas estão registradas, nas redes sociais, tanto na fase prévia para convocação da participação quanto no período posterior à realização dos encontros, como forma de prestação de contas. Além disso, verifica-se que o número de reuniões abertas à população e audiências públicas realizadas mostra-se insuficiente para um processo participativo.

Consta nas atas a realização de uma reunião comunitária em 13 de setembro de 2018, contudo, não foram identificados registros ou publicidades que confirmem sua efetivação. Por outro lado, há registro de divulgação de uma reunião com a comunidade cerca de um ano após essa data. De fato, a única audiência pública presencial efetivada ocorreu durante pandemia de covid-19, em agosto de 2020, período em que as prioridades sociais estavam concentradas em questões sanitárias emergenciais, em razão da ausência de vacinas e do fechamento de estabelecimentos comerciais e do elevado número de óbitos diários.

O conteúdo das atas do PDP Lavras 2020 sugere que os atores envolvidos, majoritariamente órgãos governamentais e setores econômicos formalizados, desempenharam um papel central na elaboração do plano, enquanto a participação de movimentos sociais e organizações comunitárias é ausente. Essa configuração pode limitar a representatividade e dificultar a efetividade da participação popular, fator fundamental para a legitimidade e qualidade do PDP. A divulgação restrita e o baixo número de audiências públicas reforçam essa limitação, comprometendo o propósito democrático do processo. Assim, os atores presentes influenciam diretamente o conteúdo e a execução do PDP, refletindo interesses institucionais e econômicos que moldam a governança urbana no município.

3.4 Representações

No que tange às representações, entende-se nesta escrita que seriam os valores por trás do que os indivíduos envolvidos na elaboração possuem e os interesses por trás das ações. Segundo a literatura (Lascombes; Le Galès, 2012), as crenças envolvidas impactam as decisões tomadas desde a formação do conselho gestor à promulgação da lei que rege o PDP. Dividiu-se, portanto, a análise entre interesses e valores, entendendo que essas duas categorias compõem os referenciais cognitivos. Os interesses dizem respeito às motivações estratégicas que orientam a ação dos atores no processo decisório, frequentemente associadas à busca de vantagens políticas, manutenção de poder ou atendimento a agendas específicas. Já os valores dizem respeito a princípios e crenças que orientam a ação, expressando o que os atores consideram legítimo ou desejável (Jobert; Muller, 1987).

Uma das maneiras de compreender um pouco mais sobre os interesses dos atores foi compreender as nuances partidárias existentes. O segundo PDP de Lavras começou a ser elaborado em 2017 e foi entregue em 2020, tendo sido, portanto, elaborado durante a mesma gestão municipal. O prefeito em questão era o médico José Cherem, eleito aos 46 anos pelo Partido Social Democrático (PSD).

Historicamente o PSD é considerado um partido de centro, fundado em 2011 devido à insatisfação com partidos já existentes e tendo como público a classe C que se tornou

classe média durante o governo Lula, do Partido dos Trabalhadores, entre os anos de 2003-2010. Quando se fala de direita, esquerda ou centro político, considera-se em qual espectro ideológico um partido se encontra. Segundo Norberto Bobbio (1995), o centro político possui três camadas: o centro que tende à esquerda, o centro que tende à direita e o centro-centro – que pode ser considerado um terceiro incluído ou terceiro inclusivo. O centro incluído “busca um espaço entre os dois lados marginais, tentando uma atenuação, um consenso, a fim de evitar o choque frontal. O terceiro inclusivo parte da ideia de síntese dialética, ou seja, uma superação entre direita-esquerda indo além delas, sendo simultaneamente uma aceitação e síntese de ambas as partes” (Silva; Moraes, 2019, p. 181). São considerados muitas vezes como partido-pega tudo, conceito criado pelo alemão Otto Kirchheimer (1990) em 1966, para se referir aos partidos que buscavam atrair pessoas de diferentes correntes ideológicas e perspectivas, sem possuir opiniões extremas ou radicais, para agradar a todos. Ao contrário dos partidos de esquerda e direita, que visam a atrair quem simpatiza com a sua linha ideológica.

No Brasil, o bloco de partidos de centro que possuem influência no alto escalão político passaram, nos últimos anos, a ser chamados de centrão. São grupos que trocam seu apoio em votações por cargos ou emendas parlamentares. “Com alguma frequência, o termo intenciona apontar que esse tipo de negociação reflete a ausência de definição programática e perfil ideológico” (Bezerra; Vieira; 2022, p. 37). Devido a essa característica, são partidos que facilmente se unem a outros dos espectros de direita e esquerda, cujas ideias são opostas. Algo que o PSD tem conseguido desde sua fundação, reorganizando-se a cada gestão do governo federal e estando presente em todos eles (Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula).

No *site* oficial do PSD (PSD, 2011), na aba de Princípios e Valores, não há menção a qualquer ideal extremo, condizendo com o espectro político ao qual o partido pertence. De maneira análoga, sugere-se que o PDP de Lavras tenha sido elaborado seguindo linha semelhante à do partido, de forma neutra, sem evidências de posturas extremas na abordagem de problemas e potencialidades.

A análise das atas do conselho gestor revelou padrões significativos sobre os valores envolvidos no processo. Em relação aos temas mais discutidos durante as reuniões, a preocupação central com a organização processual e metodológica da elaboração do PDP protagonizaram as discussões. As atas sugerem interesse da equipe técnica municipal em solucionar problemas de ordem operacional emergentes durante as próprias reuniões.

Outro aspecto recorrente em relação ao conteúdo das reuniões diz respeito à preocupação com “conflitos e defasagens no Código de Obras e Código de Posturas” e “dificuldades de fiscalização e divergências em legislações”. Esse interesse técnico reflete

a necessidade prática de harmonizar instrumentos legais que apresentavam contradições, gerando dificuldades operacionais para os servidores municipais.

A análise sugere a existência de tensões entre diferentes valores e interesses. De um lado, observa-se a valorização da participação social e da transparência, expressa na previsão de fóruns comunitários e audiências públicas. De outro, as atas registram a preocupação com a possibilidade de alterações no plano durante a tramitação na Câmara Municipal, conforme exemplificado na seguinte manifestação: “A lei foi criada em 2008, porém nada adiantou, já que os conselheiros não participavam das reuniões, tudo tendo sido modificado posteriormente na Câmara Municipal de Lavras”. Tal tensão revela o interesse em manter um controle técnico sobre o processo, o que pode implicar em restrições à abertura para modificações oriundas do debate político-democrático. A ênfase em possuir ‘embasamento técnico para evitar que essas questões aconteçam’ reforça uma perspectiva tecnocrática que privilegia a expertise técnica em detrimento da deliberação participativa.

Outro aspecto é a participação expressiva de entidades como CDL, Sebrae, Acil, Creci e CAU, que revela não apenas interesses econômicos específicos, mas uma estratégia deliberada de inserção do setor privado no planejamento urbano. Essa configuração merece análise aprofundada sob múltiplas perspectivas.

A presença simultânea dessas entidades configura uma coalização de interesses empresariais que abrange diferentes segmentos econômicos. O Sebrae representa os pequenos e médios empreendedores; a CDL articula os interesses do comércio varejista; a Acil congrega tanto comerciantes quanto industriais. Enquanto Creci e CAU representam os profissionais e empresas do setor imobiliário e da construção civil. Essa diversidade sugere uma articulação ampla do empresariado local para influenciar as diretrizes do PDP.

A formação de grupos temáticos dedicados especificamente à atividade econômica, dinâmica imobiliária e inserção regional não representa apenas uma divisão técnica, mas uma estratégia de segmentação que permite a cada setor econômico focar em seus interesses específicos enquanto mantém uma frente unificada. O grupo de atividade econômica concentra representantes diretos do empresariado (Acil, CDL, Sebrae), enquanto o de dinâmica imobiliária reúne os profissionais que operacionalizam o crescimento urbano (Creci, CAU, Crea).

A análise de conteúdo dos temas discutidos nas atas revela uma hierarquização de prioridades que coloca os interesses econômicos em posição central, enquanto outras dimensões fundamentais do planejamento urbano ocupam posições periféricas. Nas atas, a educação é mencionada principalmente na quarta reunião, em que a

representante da Secretaria de Educação apresenta um relato do que "tem sido feito o que era previsto no PDP" anterior, assumindo um papel de prestação de contas.

A temática referente à saúde recebe tratamento superficial, tendo sido mencionada apenas pontualmente na análise de frequência. Nas atas, a discussão concentra-se em indicadores quantitativos — “60% dos programas já são trabalhados e cumpridos” — e em aspectos relacionados à cobertura populacional. A representante da Secretaria de Saúde adota postura predominantemente defensiva, justificando as limitações orçamentárias: “o custeio das equipes dos programas é alto e o governo não realiza o pagamento integral”. Essa percepção reflete-se também na legislação, uma vez que, no PDP de 2020, a seção referente à saúde não está contemplada, embora, no plano de 2007, ela correspondesse ao capítulo 2 do título V. Assim, passados 13 anos da versão inicial, não se observam propostas de alteração, inclusão ou aprimoramento no tratamento conferido ao tema.

Aspectos centrais, tais como determinantes sociais da saúde, salubridade urbana e a relação entre ambiente construído e qualidade de vida, não são abordados conforme os registros das atas. A saúde é concebida predominantemente como um setor que deve ‘se adequar’ ao planejamento urbano, em vez de ser considerada uma dimensão capaz de influenciar de forma ativa as decisões relacionadas ao desenvolvimento territorial.

A assistência social aparece de forma ainda mais residual. Essa marginalização é particularmente problemática considerando que a assistência social deveria fornecer informações cruciais sobre vulnerabilidades territoriais, demandas habitacionais e necessidades de equipamentos sociais que deveriam orientar o desenvolvimento urbano.

A análise das atas revela a ausência de discussões sobre habitação de interesse social, movimentos urbanos ou participação popular organizada. Embora seja mencionado que “as HIS estão afastadas” (referindo-se à localização periférica da habitação de interesse social), não há discussão substantiva sobre política habitacional, regularização fundiária ou direito à moradia.

Essa hierarquização temática revela uma concepção de planejamento urbano na qual o desenvolvimento econômico é visto como motor principal, enquanto as políticas sociais são concebidas como consequências ou ajustes necessários ao crescimento econômico. A educação, saúde e assistência social aparecem como setores que devem se adaptar ao modelo de desenvolvimento urbano, não como dimensões que deveriam influenciar as escolhas de desenvolvimento territorial.

3.5 Resultados

Os resultados referentes ao PDP de Lavras 2020 foram analisados por duas abordagens: a primeira considerando referência o conteúdo mínimo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, a segunda por meio de uma análise de conteúdo do próprio PDP.

O art. 42-B do Estatuto (Brasil, 2012) apresenta questões obrigatórias para o Plano Diretor que anteriormente não apareciam na sua versão original de 2001. Segundo essa atualização, para ampliar o perímetro urbano, os municípios deverão elaborar projetos específicos com o mínimo de sete itens. Neste trabalho serão apresentados os itens já com o indicativo de como foi elaborado no PDP de Lavras:

I – Demarcação do novo perímetro urbano: no PDP de Lavras existe o macrozoneamento onde há a demarcação do perímetro urbano no perímetro total do município, portanto, é um item contemplado;

II – Delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais: no PDP de Lavras há o zoneamento urbano que cumpre justamente essa função de restringir e controlar alguns trechos para o seu melhor uso;

III – Definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais: essas questões são contempladas no zoneamento urbano;

IV – Definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda: desde a primeira versão do PDP, datado de 2007, esses parâmetros não são estabelecidos no Plano Diretor, mas em leis complementares. O Código de Obras, a Lei de Parcelamento e a Lei de Uso e Ocupação do Solo foram promulgados em 2008 e sofreram alterações quase que anuais, inclusive durante a gestão municipal 2017-2020. É percebida uma tentativa de diminuir as defasagens e incoerências apresentadas pelos servidores municipais. Há nas versões recentes, por exemplo, um aumento da quantidade de zoneamento (acréscimo das zonas de urbanização consolidada, especial de recreação e especial de chacreamento) e flexibilidade na construção (como a retirada do limite de verticalização de algumas zonas e o refazimento do coeficiente de aproveitamento) o que pode promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda.

V – A previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido: as áreas que aparecem demarcadas no zoneamento urbano já existiam antes do PDP, tanto que, no mapa de vazios urbanos, é possível identificar que a maior parte desses territórios já estão ocupados;

VI – Definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural: é um item contemplado. Não de maneira tão específica,

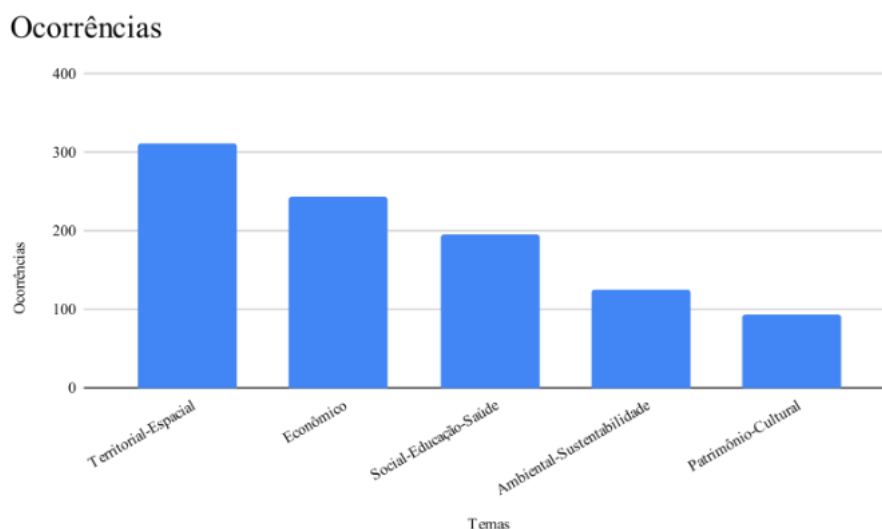
mas aparecem artigos que frisam a preocupação em conservar o existente e conscientizar a população a fazer o mesmo.

VII – Definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público [...]: é um item contemplado desde o PDP de 2007 por meio dos sete capítulos seguintes: do parcelamento, da edificação ou utilização compulsória; da transferência do direito de construir; das operações urbanas consorciadas; do direito de preempção; do direito de superfície; do estudo de impacto de vizinhança e da regularização urbanística e fundiária. Esse título não foi sujeito a alterações na versão de 2020, indicando que as diretrizes estabelecidas em 2007 foram consideradas satisfatórias e permaneceram em vigor conforme o formato de atualização legislativa.

De maneira geral, observa-se que o PDP de Lavras procurou contemplar os itens obrigatórios estabelecidos pelo estatuto, ainda que, em certos momentos, de forma incompleta ou suficiente apenas para atender aos critérios de aprovação, mas presentes no documento.

A análise de conteúdo final do PDP Lavras 2020 revelou um padrão de distribuição temática que apresentou características estruturais relevantes. A dimensão territorial-espacial assumiu protagonismo e corresponde a 33% das ocorrências analisadas, o que se mostrou consistente com a natureza essencialmente espacial dos planos diretores enquanto instrumentos de ordenamento territorial. Contudo, verificou-se uma configuração que indicava relativo equilíbrio entre as dimensões territorial e econômica. A categoria econômica atingiu 25% das ocorrências, evidenciando forte orientação para o desenvolvimento econômico e agroindustrial, refletindo a vocação regional de Lavras como centro de pesquisa e tecnologia agrícola. Essa proximidade percentual sugeriu uma tentativa de balanceamento entre ordenamento espacial e desenvolvimento produtivo. Por sua vez, a dimensão ambiental-sustentabilidade, com 12,8%, apresentou-se paradoxalmente frágil para um modelo econômico baseado fortemente em recursos naturais e no agronegócio.

Gráfico 1: Distribuição temática por frequência de ocorrências – PDP Lavras – 2020



Fonte: Elaboração própria.

As questões sociais (educação, saúde e assistência social) representaram 20% das ocorrências, indicação de um modelo de planejamento que reforça uma lógica setorial e que não centraliza a sustentabilidade social. Os aspectos patrimoniais e culturais corresponderam a 9,5% do conteúdo analisado. Na versão anterior do plano, o turismo não era contemplado como atividade a ser fomentada, considerando que o potencial histórico e turístico de Lavras e região só foi reconhecido recentemente. Embora essa proporção indique algum avanço no debate patrimonial e cultural, ela ainda permanece aquém das demandas da população.

Essa distribuição encontra ressonância nas observações de Andrade e Brito (2021) sobre as características do planejamento urbano de Lavras. Os autores identificam um padrão de planejamento reativo caracterizado pela aprovação acelerada de loteamentos sem adequado controle administrativo, seguida pela posterior provisão de serviços públicos essenciais como saúde, educação e assistência social. Tal dinâmica sugere que a ênfase nos aspectos técnico-espaciais do ordenamento territorial pode ter contribuído para uma abordagem que prioriza os instrumentos de controle do espaço, potencialmente em detrimento da articulação integrada das políticas sociais urbanas.

3.6 Análise

A análise por meio das cinco categorias do pentágono da ação pública revelou um paradoxo: embora formalmente cumpra as exigências legais, o processo apresenta limitações estruturais em sua dimensão participativa. A interação entre instituições, processos, atores, representações e resultados sugere uma tendência à prevalência de conhecimento técnico e interesses econômicos sobre mecanismos de participação popular nas decisões urbanas.

As instituições estabelecem diretrizes robustas para participação popular, mas sua implementação local revela desafios práticos. Os processos privilegiaram capacitação técnica sobre engajamento comunitário, resultando em apenas uma audiência pública, realizada em agosto de 2020, durante a pandemia. A configuração de atores consolidou hegemonia técnico-empresarial por intermédio do conselho gestor, com a ausência de movimentos sociais e organizações populares. As representações revelaram predominância de referenciais tecnocráticos, com hierarquização temática que privilegia desenvolvimento econômico.

Os resultados demonstram produto tecnicamente adequado que cumpre formalmente o Estatuto da Cidade, mas com observações substantivas. A distribuição temática evidencia desequilíbrios na sub-representação patrimonial-cultural e fragilidade na temática ambiental.

O PDP de Lavras ilustra como instrumentos democraticamente concebidos podem apresentar tendências de privilegiar temas específicos, resultando em processos que tendem a manter ao invés de transformar desigualdades territoriais. As observações identificadas: participação popular restrita, influência significativa de setores econômicos, abordagem fragmentada entre áreas e menor ênfase em sustentabilidade, sugerem desafios na efetividade dos instrumentos de democratização do planejamento urbano.

4 Considerações Finais

A análise do Plano Diretor Participativo de Lavras/MG utilizando-se o pentágono da ação pública revelou como as interações político-administrativas influenciam substantivamente as diretrizes urbanísticas. Este estudo contribui para os campos do urbanismo e da análise de políticas públicas ao demonstrar empiricamente como a interação entre valores, interesses e configurações institucionais moldam o planejamento urbano.

A estrutura analítica demonstrou potência para compreensão multidimensional, revelando representações subjacentes frequentemente invisibilizadas. Permitiu identificação de interações específicas da governança urbana em Lavras/MG.

Em termos de limitações, entende-se que a análise documental não acessou dinâmicas informais, e a ausência de entrevistas pode ter limitado a compreensão de motivações individuais. Portanto, o estudo sugere investigações futuras incluindo entrevistas e análise de implementação prática. Muito embora ele reforce a importância de perspectivas sociológicas que reconhecem políticas públicas como produtos de relações sociais complexas, contribuindo para processos de planejamento urbano mais democráticos e efetivos.

Referências

ANDRADE, Luís Fernando Silva; BRITO, Mozar José de. Política e expansão urbanas em Lavras-MG: o direito à cidade em disputa. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2206-2229, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.46096>. Acesso em: 16 mar. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3. reimpr. da 1. ed. 2016. Lisboa: Edições 70, 2016.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima; VIEIRA, Márcia Paula Chaves. Interpretações e poderes em disputa: o ressurgimento do Centrão na política brasileira. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 36-59, 2022.

BEZES, Phippe. Seeing public bureaucracies like a sociologist: (a plea towards) reconnecting sociology and public administration. In: HUSTEDT, Thuriid; RANDMA-LIV, Tiina; SAVI, Riin. **Public administration and disciplines**. Leuven: Leuven University Press, 2020. p. 163-186. Disponível em https://www.jstor.org/stable/j.ctvv417th.13#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 16 mar. 2026.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1995.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

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. [Estatuto da Cidade]. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério dos Transportes. Secretaria Nacional de Trânsito. **Frota de veículos – 2024**. Brasília, DF: SNT, atualizado em 15 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2024?form=MG0AV3>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) — Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio De Janeiro: Ipea, 2019. cap. 3, p. 105-125. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap3.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987.

KIRCHHEIMER, Otto. The catch-all party. *In*: MAIR, Peter (ed.). **West european party system**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ci. Soc.**, São Luís, v.9 n. 18, jul/dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 16 mar. 2026.

LAVRAS. Lei Complementar nº 419, de 17 de dezembro de 2020. Revisão do Plano Diretor do Município de Lavras, nos termos do Parágrafo 3º do Artigo 40 Lei Federal 10.527. **Diário Oficial do Município**, n. 2426, 17 dez. 2020.

LE GALÈS, Patrick. Urban governance in Europe: what is governed? *In*: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie (ed.). **The New Blackwell Companion to the City**. Malden: Blackwell, 2011. p. 747-758.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO. **Princípios e valores**. São Paulo: PSD, 2011. Disponível em: <https://psd.org.br/principios-e-valores/>. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVA, Alessandro Soares da. A ação pública: um outro olhar sobre Estado, sociedade e políticas pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 8, p. 1, p. 194-204, 2018.

SILVA, Wainer Antonio; MORAES, Renato Almeida de. Direita e esquerda no pensamento de Norberto Bobbio. **Agenda Política**, São Carlos, v. 7, n. 1, p. 168-192, 2019. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/239>. Acesso em: 16 mar. 2026.

STEPHAN, Ítalo *et al.* Participação popular e cooperação intermunicipal: os Planos Diretores de Cruzília e Minduri MG. **Arquitextos**, São Paulo, ano 9, n. 100.03, set. 2008.

ZITTOUN, Phillipe. A abordagem pragmática das políticas públicas. *In*: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, DF: Enap, 2021. cap. 6, p. 114-134.