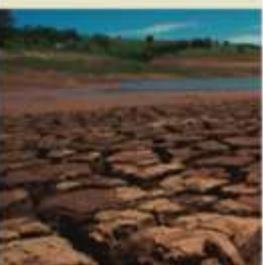




PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE DIVINÓPOLIS: UMA EXPERIÊNCIA DE EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA

Maria Antonieta Teixeira



INTRODUÇÃO

O artigo busca refletir sobre o desafio de educar para a democracia, a partir da experiência extensionista do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Divinópolis - PDPD, realizado no período de 2013 a 2014, sob coordenação da Fundação Educacional de Divinópolis, unidade da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Importa dizer que o processo do PDPD constituiu uma ação qualitativamente nova no âmbito da gestão local na medida em que a Universidade assumiu uma postura crítica e transparente frente aos conflitos da cidade.

O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE DIVINÓPOLIS

O Plano Diretor é uma lei complementar aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito, para vigorar por um período de 10 anos, que dispõe sobre as regras de uso e ocupação do território municipal (urbano e rural), com base em suas características econômicas, ambientais, sociais e territoriais. Conforme estabelecido pelas diretrizes do Estatuto da Cidade e especialmente a Resolução 25, do Conselho da Cidade/Ministério da Cidade, o processo de elaboração dos planos diretores deve ser participativo, com envolvimento do poder executivo, legislativo, judiciário e da sociedade civil. Nesse contexto, foram definidas cinco etapas para garantir um processo pedagógico e democrático, onde os participantes possam *Entender para Participar*.



FIGURA 1: Etapas do processo de participação do PDPD

O processo de revisão do plano diretor não visou somente um procedimentalismo, mas sobretudo um projeto coletivo de cidade. Para tanto, foi utilizada uma metodologia que ampliou as instâncias de participação e possibilitou a vocalização dos diversos segmentos e atores locais. Dessa forma, o plano diretor representou o projeto político de cidade, onde os diferentes interesses dialogaram e buscaram, no exercício democrático, um equilíbrio de forças. O processo constituiu um marco histórico que, espera-se, vai culminar na instituição de um Conselho da Cidade, responsável pela implementação do plano diretor, de forma a garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus moradores.

Houve constrangimentos para os poderes locais – executivo e legislativo, considerando a política oligárquica local. Espaços não-formais, como os organizados pelo plano diretor, puderam estabelecer relações horizontalizadas, diálogos em que se reconhecia e respeitava o outro. Espaços que transcendiam a educação bancária. Houve um esforço de disponibilizar as informações legais e técnicas necessárias à compreensão dos participantes. Associado à disponibilidade das informações, a transparência do processo também contribuiu para caracterizar um *modus operandi* diferente para a política urbana local. Fez-se necessário que a tomada de decisão compartilhada acontecesse também no âmbito do processo como formação para a democracia.

Para sensibilização e mobilização da comunidade, um conjunto de estratégias foi utilizado para possibilitar a ação participativa:

- Ato de lançamento público do processo de elaboração do Plano Diretor.
- Constituição de um Grupo Gestor formado por representantes do poder executivo, legislativo, da sociedade civil organizada e do Grupo Executivo (equipe técnica da FUNEDI).
- Uso intensivo de meios de comunicação como televisão, rádio, redes sociais, jornais, carro de som, cartilhas, cartazes, panfletos, banner etc.
- Capacitação por meio de minicursos (Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Urbano) dos diversos segmentos sociais (formadores de opinião): professores, produtores da agricultura familiar, delegados (representantes eleitos nas audiências), dentre outros.
- Organização de uma Sala de Situações, em local estratégico, onde os cidadãos e cidadãs tiveram livre acesso a toda a documentação utilizada e produzida no processo de elaboração do Plano Diretor.

- Uso das redes locais estabelecidas na sociedade civil organizada: fórum dos conselhos municipais, associação de moradores, entidades de classe, ONGs, entidades profissionais, sindicatos e igrejas, dentre outros.

- Realização de encontros preparatórios e audiências públicas regionais e da Conferência da Cidade para possibilitar a participação da população, buscando responder: “Que cidade temos?” e “Que cidade desejamos?”

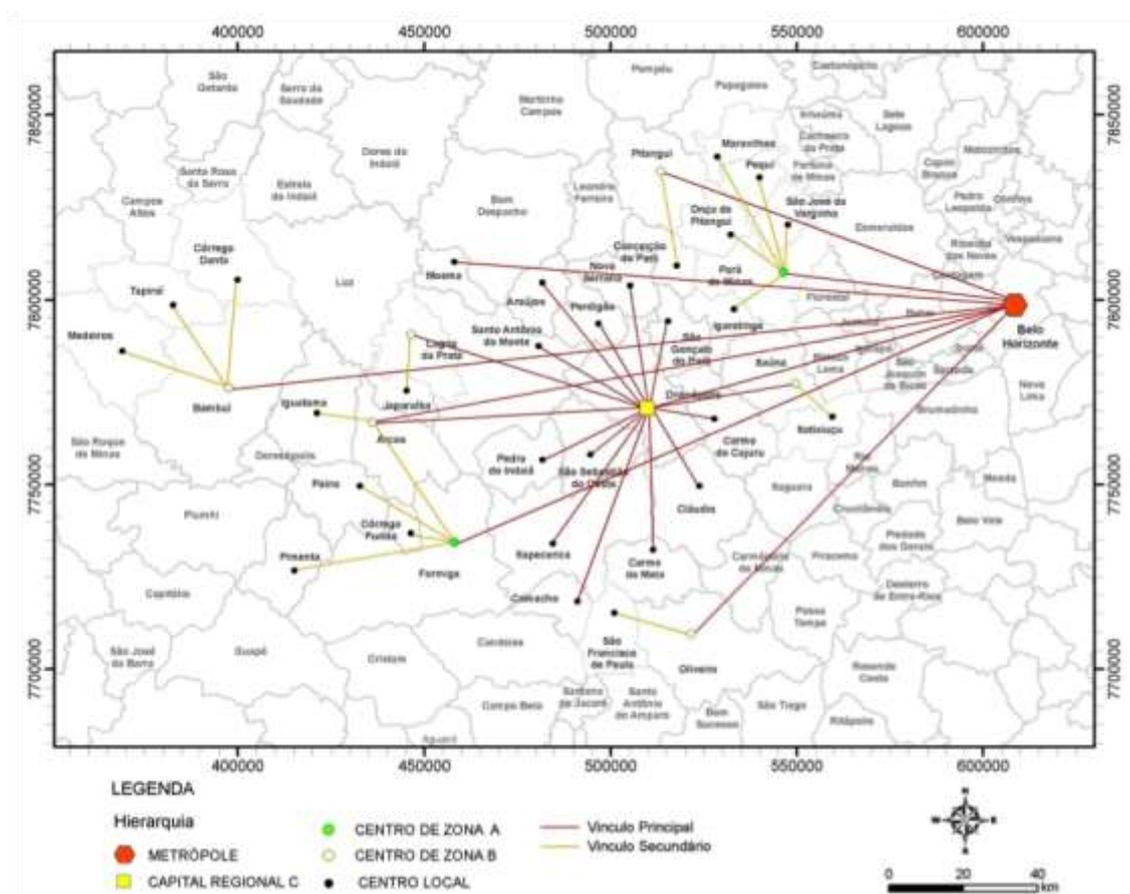
No processo de elaboração participativa do Plano Diretor, o conjunto da sociedade, refletiu sobre os problemas urbanos do município, resultando em diagnósticos situacionais, em forma de problemas e identificação de potencialidades. Esta etapa pressupôs a realização dos Encontros Preparatórios e uma campanha de comunicação, que buscou sensibilizar a população e orientar a reflexão para as questões propriamente urbanas, de modo a evitar a dispersão e tratamento generalista das questões sociais.

Optou-se, assim, pelo planejamento de abordagem participativa. Nos encontros regionais, foram utilizadas técnicas de moderação, visualização e participação. Toda sistematização e compartilhamento das informações da realidade do município, importante para a definição dos eixos estratégicos do planejamento local, foi didaticamente apresentada em mapas temáticos.

Os delegados eleitos nas audiências públicas participaram de uma capacitação, estratégia de preparação para participar na Conferência da Cidade, possibilitando a compreensão das diretrizes do anteprojeto de lei do plano diretor. Na Conferência da Cidade, foi constituída uma Comissão de Acompanhamento da elaboração jurídica do documento aprovado, ratificando os princípios democráticos do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Divinópolis.

CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DE DIVINÓPOLIS¹

Divinópolis é uma cidade regional (IBGE, 2008), que apresenta um crescimento econômico associado a um processo de urbanização intenso (97,4%), que disponibiliza uma variedade de serviços pessoais, coletivos, produtivos e distributivos que complementam a atividade industrial. Essa economia de urbanização faz de Divinópolis um importante centro urbano, que desempenha



diversas funções na região, especialmente no âmbito da microrregião do Vale do Itapeçica².

FIGURA 2 – Rede de influência de Divinópolis/MG – IBGE/REGIC

¹ O diagnóstico de Divinópolis foi realizado como base para a revisão do Plano Diretor do município pela FUNEDI/UEMG.

² A Associação dos Municípios do Vale do Itapeçica – AMVI é integrada por 26 municípios: Araújos, Arcos, Bambuí, Camacho, Carmo do Cajuru, Carmo da Mata, Cláudio, Conceição do Pará, Córrego Fundo, Divinópolis, Formiga, Itapeçica, Itaúna, Igaratinga, Iguatama, Japaraíba, Moema, Nova Serrana, Oliveira, Pains, Pedra do Indaiá, Perdígão, Pitangui, Santo Antônio do Monte, São Gonçalo do Pará e São Sebastião do Oeste.

Divinópolis possui uma estrutura de serviços bem diversificada, que atende do tradicional (alimentação) ao moderno (entretenimento), atendendo demanda de sua população local, bem como dos municípios vizinhos, sendo, portanto o município de ordem superior na rede urbana regional. O atendimento de demandas de maior complexidade vem se consolidando, principalmente na oferta de equipamentos, instalações físicas e recursos humanos na área da saúde, além de uma diversidade de cursos técnicos e de ensino superior.

O município configura-se como uma centralidade também no âmbito do próprio Estado, como demonstra o mapa da rede urbana mineira. A existência de importantes rodovias, de interligação com outras regiões do Estado e outros estados do país, bem como de ferrovias e do aeroporto, possibilita o rápido fluxo da produção, bem como dos insumos e produtos necessários ao processo produtivo regional. Além disso, a presença de órgãos do executivo e do judiciário atrai um intenso fluxo de pessoas para a cidade associado à capacidade do mercado local, importante centro de compras, especialmente do setor da moda.

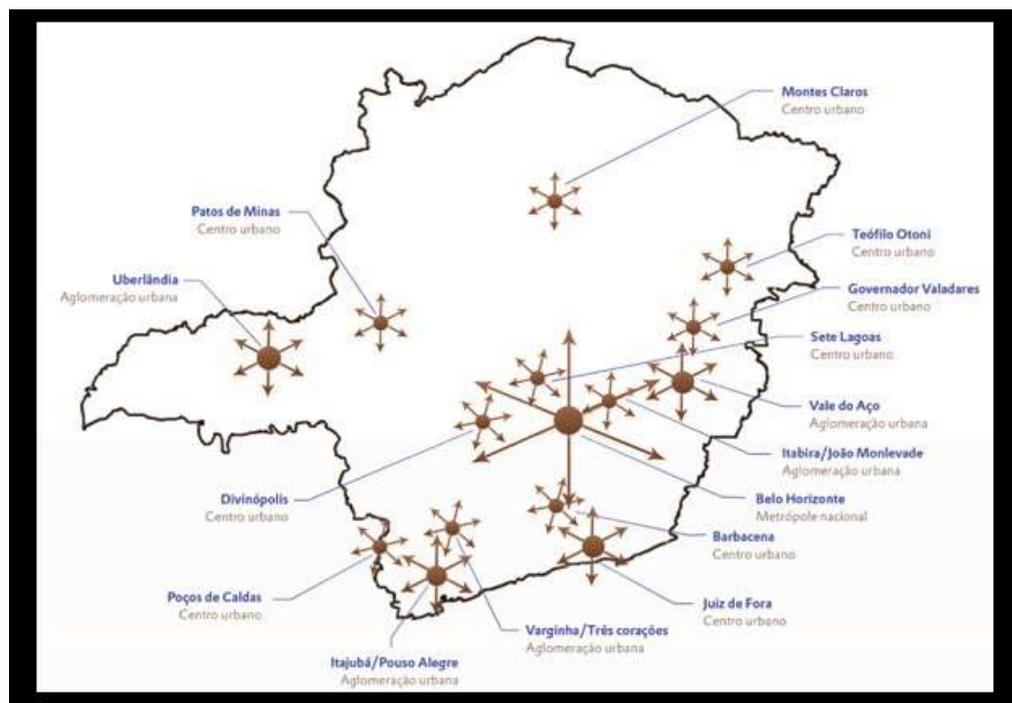


FIGURA 3 - Rede de Cidades Mineiras – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

Nesse contexto, Divinópolis apresentou, na última década, expressiva redução da desigualdade social, que pode ser verificada a partir do índice de Gini³ que passou de 0,53, em 2000, para 0,40 (IBGE, 2013). Além disso, segundo os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano⁴ no Brasil, o IDH-M de Divinópolis é 0,831 (2000) que o caracteriza como um município de alto desenvolvimento humano. Verifica-se que, no período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Divinópolis cresceu 10,07%. O município ocupava, em 1991, a 11ª posição no ranking do Estado, se destacando em 2000, na 5ª posição. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com 35,4%, seguida pela Longevidade, com 34,1% e pela Renda, com 30,6%.

Educação puxa desenvolvimento humano: Divinópolis está próximo da universalização no ensino fundamental. 93,6% alunos de 6 a 14 anos (IMRS, 2010) frequentam a escola. O avanço pode também ser observado no ensino médio: em 2000, 47,8% encontram-se matriculados e, em 2010, 54,1% dos adolescentes frequentam o ensino médio na série adequada. Para aqueles que não tiveram acesso ou continuidade ao estudo no ensino fundamental e médio na idade própria, é oferecida, no município, a educação de jovens e adultos, para as séries finais do ensino fundamental e médio, atendendo 2195 alunos (DIVINÓPOLIS, 2012). Ressalta-se, no entanto, que, em Divinópolis, 64% da população não possuem a educação básica (IBGE, 2010).

³ O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano busca medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação, longevidade e renda. O índice foi adaptado para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios, utilizando as mesmas dimensões. Mas, no IDH-M alguns dos indicadores usados são diferentes. Para a avaliação da dimensão educação, o cálculo do IDH municipal considera dois indicadores, com pesos diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade (com peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola (com peso um). Para a avaliação da dimensão longevidade, o IDH municipal considera o mesmo indicador do IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Para a avaliação da dimensão renda, o critério usado é a renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente no município. O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Classifica-se como baixo desenvolvimento humano o IDH menor que 0,50; como médio, o IDH situado entre 0,500 e 0,799; e alto o IDH maior que 0,800.

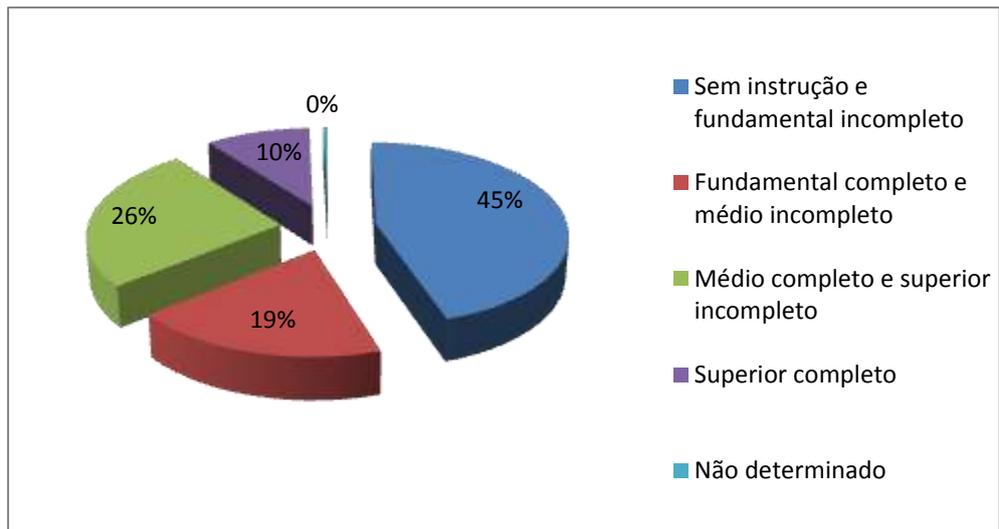


GRÁFICO 1 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por nível de instrução – Total – IBGE (2010)

Em relação ao ensino superior, Divinópolis dispõe de instituições públicas e privadas, que oferecem cursos de graduação e pós-graduação, além de atividades de formação continuada. Apesar dessa referência na região, apenas 9,9% da população divinopolitana com mais de 10 anos, segundo o IBGE (2010), possuem curso superior completo. Ainda que o ensino superior não seja responsabilidade do município, numa sociedade do conhecimento, as exigências da educação são cada vez maiores.

Assim, o desenvolvimento local dispõe de fatores endógenos vinculados ao capital humano e ao capital social; não se baseia somente nos tradicionais fatores de produção terra, capital e trabalho, mas compõe-se de dimensões econômica e sócio-cultural. Neves e Pedrosa (2005) destacam que a capacidade de cooperação entre os agentes locais se constitui no principal agente de desenvolvimento. O capital social se manifesta na organização social, nas relações de confiança, nas ações coletivas e nas normas.

Nesse sentido, o desenvolvimento do Divinópolis passa também pela valorização de seus elementos identitários e simbólicos, expressos em valores, fazeres, costumes, crenças, leis, patrimônios materiais e imateriais, historicamente construídos e compartilhados pelos indivíduos e pela coletividade da qual fazem parte – a cultura. É a cultura que “dá liga” ao “ser parte” e ao “fazer parte” de um lugar, onde os vínculos se estabelecem e os fixos e fluxos, em sua diversidade, dão sentido à vida comunitária.

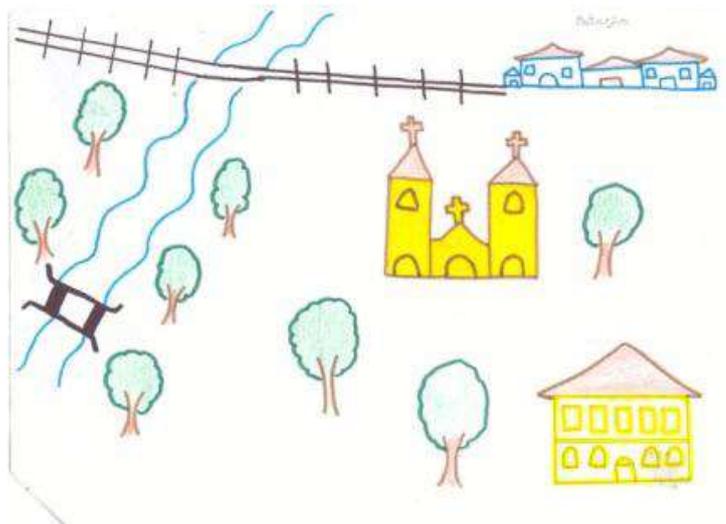


FIGURA 4 - Mapa mental⁵ de Paulo Henrique Batista, que identificou elementos históricos: o Rio e o Pontilhão, a Praça da Estação e o Casarão (onde funciona o Museu) e a Catedral.

A capacidade de organização social em Divinópolis mostra-se inerente ao processo de desenvolvimento do município. Corgozinho (2003) constata como o processo de desenvolvimento de Divinópolis e a construção de seu espaço urbano não se deram de modo espontâneo, mas combinou as oportunidades com a ação organizada e intencional de seus cidadãos. Desde a Fundação da Comunidade⁶ aos atuais Conselhos de Direitos, a sociedade civil está presente e mobilizada para atuar nas questões urbanas.

Territorialmente, os domicílios na condição de pobreza e extrema pobreza encontram-se presentes em todo município, sobretudo nas porções periféricas da área urbana, com destaque para a região Nordeste Distante, onde se localizam o Distrito Industrial (há 40 anos) e a penitenciária Floramar, o que sugere uma desvalorização dos lotes residenciais e o acesso das famílias pobres à terra. Destaca-se ainda a zona rural, que vem sendo ocupada, nos últimos anos, por atividades não-

⁵ A técnica dos Mapas Mentais foi utilizada no projeto de extensão “Memória Viva – iconografia cultural de Divinópolis” do Instituto de Ensino Superior e Pesquisa (INESP), sob coordenação de Sandra Guimarães, em 2007, com o propósito de identificar, junto ao público jovem, os ícones locais que representam o município para essa faixa amostral da população.

⁶ A Fundação da Comunidade foi uma entidade criada em 1966, formada por lideranças empresariais, religiosas, profissionais da saúde e da educação, “com o propósito de estimular mobilizar a população a participar do planejamento e atuar no processo de desenvolvimento da cidade” (CORGOZINHO, 2003, p.238).

agrícolas, descaracterizando a ocupação tradicional da população rural, que possui o menor rendimento local, de 1,5 salários mínimos (IBGE,2010).

Buscou-se compreender essas disparidades locais a partir do conceito de vulnerabilidade social que se expressa como um fenômeno multidimensional, multicausado, processual e reprodutivo, não apenas na vida dos indivíduos e das famílias, mas também no espaço em que eles vivem. A vulnerabilidade social não se relaciona apenas à ausência ou escassez de renda das famílias ou indivíduos, mas a múltiplos fatores que influenciam diferentemente a reprodução das vulnerabilidades nos diversos grupos sociais. Seu enfrentamento exige um olhar não apenas sobre as famílias e, dentro das famílias, sobre os grupos sociais mais vulneráveis, mas também sobre sua localização geográfica.

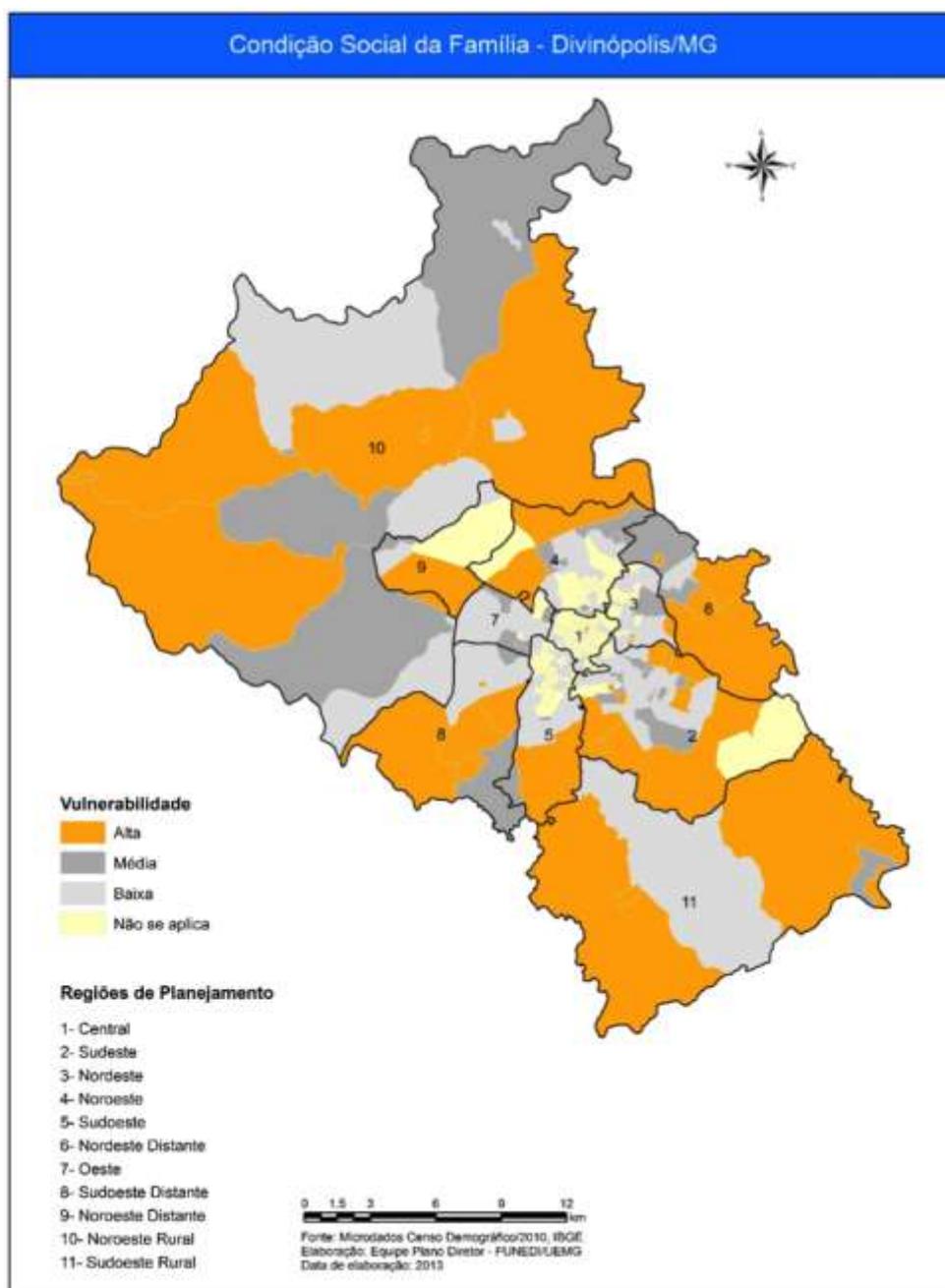
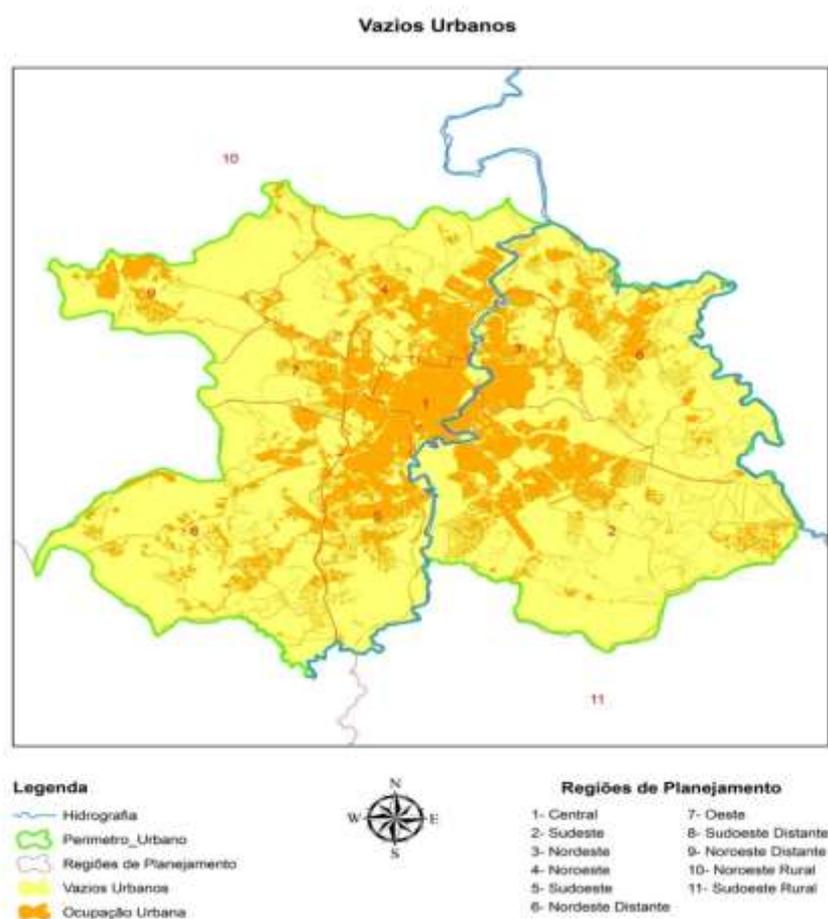


FIGURA 5 – Mapa da condição social das famílias – Divinópolis/MG - IBGE (2010)

A partir desse quadro socioeconômico, é possível verificar como Divinópolis, sua ocupação, seus usos e não-usos materializam as relações sociais desiguais existentes, cujo espaço expressa como a função social da propriedade vem sendo atendida e acentua as disparidades intraurbanas, caracterizadas pela presença de bolsões de pobreza, infraestrutura deficiente, reincidência de doenças, crescente violência urbana e pela estagnação econômica do município. Assim, o planejamento urbano, pode, face ao padrão espacial desigual existente, repensar a cidade e

apontar intervenções que superem esses problemas. Nesse sentido, uma análise da realidade socioeconômica local contribuiu para o conhecimento dos desafios que ainda se fazem presentes ao poder público municipal.

Além disso, o município caracteriza-se por um histórico processo de uso e ocupação desordenada do solo, subordinado às pressões do mercado imobiliário associado a um frágil arcabouço legal municipal. O perímetro urbano atual ocupa aproximadamente 30% da área total do Município, onde se verifica a existência de 77% de terrenos não parcelados. Somado a isso, há uma grande distorção no que diz respeito à proporção entre lotes vagos e ocupados, no interior da área já parcelada, que decorre do processo descontrolado de aprovação de novos loteamentos que ocorreu na década de 1980. Essa expansão desenfreada só foi possível em razão de sucessivas intervenções indevidas nos limites do perímetro urbano, criando um enorme estoque para urbanização e ocupação futura.



A busca dos valores republicanos e a reflexão sobre os bens públicos durante o processo, evidenciaram a questão ambiental: áreas verdes praticamente inexistentes e degradadas.

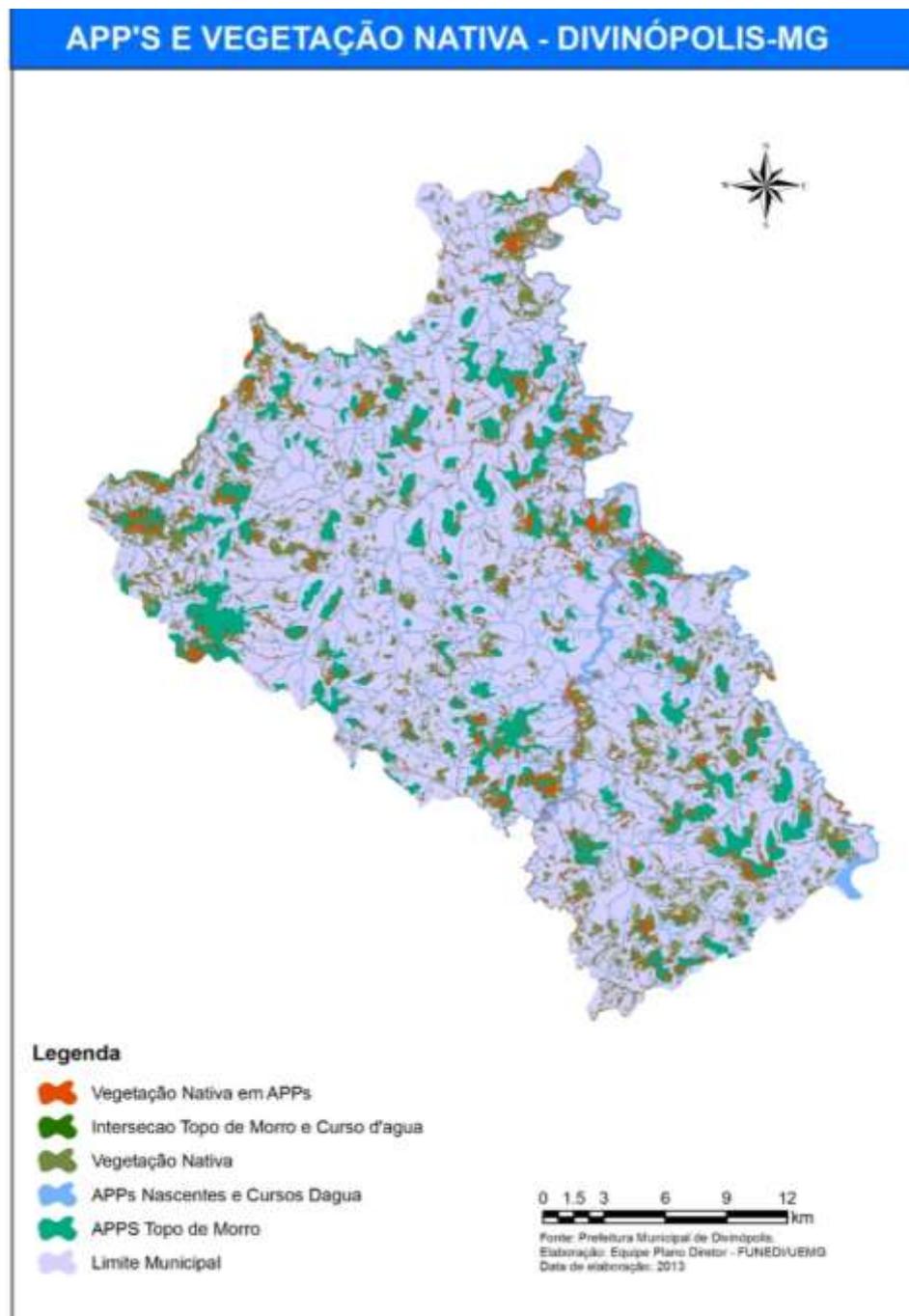


FIGURA 7 – Mapa de APPs e mata nativa de Divinópolis/MG

A Mata do Noé simboliza o conflito ambiental local, pois há mais de vinte anos, a área verde urbana é alvo de pressões imobiliárias. Movimentos e lideranças ambientais ainda garantem a permanência do patrimônio ambiental. O Morro da Antena ou as Nascentes do Bela Vista podem também exemplificar a situação.

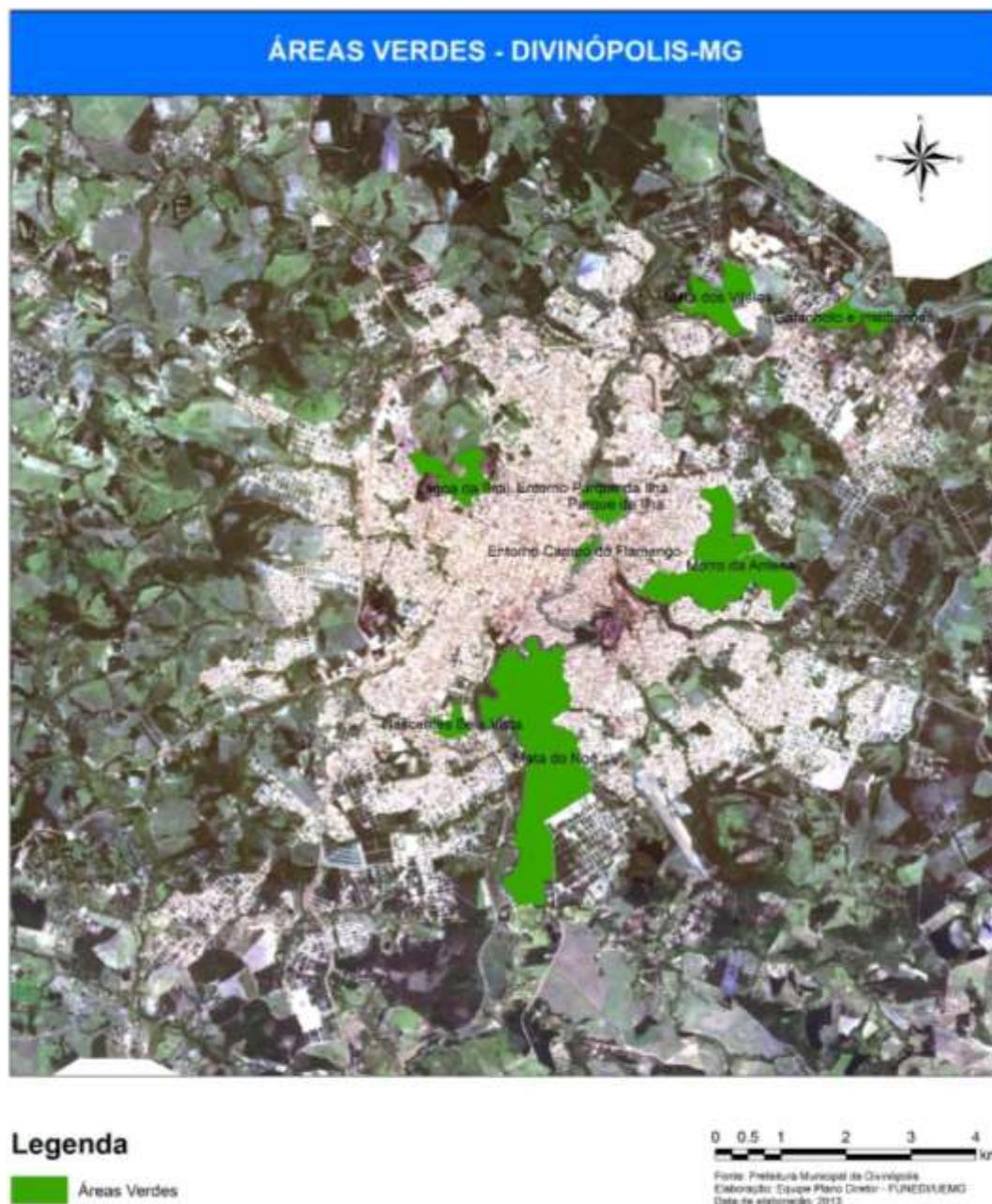


FIGURA 8 – Mata das áreas verdes em Divinópolis/MG

PELA EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA

A experiência do Plano Diretor Participativo de Divinópolis como espaço não-formal de educação para a democracia representa uma contribuição para o processo permanente de construção de uma sociedade democrática: a aprendizagem dos direitos do indivíduo como cidadão, a aprendizagem de habilidades e exercício de práticas que busquem objetivos comuns e a solução de problemas comunitários e até a leitura crítica das informações veiculadas na mídia e que mascaram interesses. O aprendizado dos direitos pode ser destacado como uma dimensão educativa (ARROYO, 2003).

É importante destacar como o aprendizado dos direitos vem das lutas por essa base material. Por sua humanização. Os movimentos sociais tem sido educativos não tanto através da propagação de discursos e lições conscientizadoras, mas pelas formas como tem agregado e mobilizado em torno das lutas pela sobrevivência, pela terra ou pela inserção na cidade (ARROYO, 2003, p.3).

A literatura sobre educação popular, desde seu início nos anos 1960, destaca sua centralidade na ação educativa. Denominações diversas, objetivos afins: educação social, educação dos movimentos sociais, pedagogia social, educação para democracia, formação em direitos humanos, aprendizado político (ARROYO, 2003), FREIRE (1996), (TAVARES & SANTOS), (GOHN, 1999). Paulo Freire apresentou uma reflexão e prática educativa com foco nos sujeitos em formação e não em métodos. Aquilo que ele chama de recuperar a humanização, quando os seres humanos fazem de si mesmos os problemas. Processos que clamam a reflexão e auto-reflexão. Encontros entre saberes. Diálogos entre a ciência e o senso comum.

A partir desse referencial, buscou-se implementar uma metodologia participativa que promovesse o esclarecimento e o debate. O diagnóstico participativo resultou em um anteprojeto de lei que estabeleceu diretrizes para uma intervenção urbanística compromissada com as demandas socioambientais da cidade. Foram criados instrumentos de gestão democrática e áreas especiais de interesse ambiental e social. No entanto, o processo de implementação das diretrizes, a despeito da pressão comunitária, desvirtua-se progressivamente com a não observância dos prazos e ações necessárias. A implementação retoma os históricos agentes e interesses individuais em detrimento do projeto coletivo de cidade. O desafio está posto!

REFERÊNCIAS

- ARROYO, Miguel. **Pedagogias em movimento** – o que temos a aprender dos Movimentos Sociais? Currículo sem Fronteiras, v.3, n.1, pp. 28-49, Jan/Jun 2003
- CORGOZINHO, Batistina Maria de Sousa. **Pelos caminhos da Maria Fumaça: o trabalhador ferroviário, formação e resistência pelo trabalho.**
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- _____. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- FUNEDI/UEMG. **Configuração territorial de Divinópolis.** 2015
- GOHN, Maria da Gloria. Educação não-formal e cultura política: impactos sobre os associativismo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 1999.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 3 de junho de 2010.
- NEVES, Magda de Almeida e PEDROSA, Célia Maria. **Limites e potencialidades do desenvolvimento local: A indústria de confecção de Divinópolis.** Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2005
- TAVARES, Andrezza M.;b.N. & SANTOS, F.A.A.dos. **Educação social, pedagogia social e espaços não-escolares: horizontes conceituais necessários para o acolhimento de sujeitos em risco na perspectiva do desenvolvimento humano.** Disponível em http://www.senept.cefetmg.br/galerias/Anais_2010/Artigos/GT8/EDUCACAO_SOCIAL.pdf Acesso em 21/03/2016.