

METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO PARTICIPATIVO

Lélio Nogueira do Carmo¹

Maria Antonieta Teixeira²

RESUMO

A realização de planos diretores revela-se como uma (in)tensa experiência de aprendizado interdisciplinar, sobretudo frente ao desafio de delinear uma metodologia para elaboração do diagnóstico. As reflexões aqui sistematizadas tiveram como referência o trabalho realizado para o Plano Diretor Participativo do município de Divinópolis, em Minas Gerais, no período de 2012 a 2013. 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. Este ensaio discute a construção de indicadores para orientação de um diagnóstico propositivo, bem como os meios facilitadores da participação no processo de elaboração no plano diretor.

247

Palavras-chave: Diagnóstico Participativo. Plano Diretor. Urbanismo.

1 Arquiteto urbanista. Responsável técnico pelo Plano Diretor Participativo de Divinópolis/MG. Email: leliocarmos@gmail.com

2 Mestra em Educação, Cultura e Organizações Sociais. Graduada em Ciências Sociais. Coordenadora dos planos diretores dos municípios da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Itapecerica, incluindo o de Divinópolis/MG. Professora da UEMG – Unidades de Cláudio e Divinópolis. Email: maria.teixeira@uemg.br

PARTICIPATIVE URBANISTIC DIAGNOSTIC METHODOLOGY

ABSTRACT

The realization of master plans proves to be an (in) tense experience of interdisciplinary learning, especially in front of the one to delineate a methodology for elaboration of the diagnosis. The reflections here systematized were based on the work done for the Participative Master Plan of the municipality of Divinópolis, Minas Gerais, from 2012 to 2013. The Master Plan is a complementary law approved by the City Council and sanctioned by the Mayor, in order to be in force for A period of 10 years, which regulates the use and occupation of municipal territory (urban and rural), based on its economic, environmental, social and territorial characteristics. As established by the City Statute guidelines and especially City Council / City Council Resolution 25, the process of drafting the master plans must be participatory, involving the executive, legislative, judiciary and civil society. This essay discusses the construction of indicators to guide a proactive diagnosis, as well as the facilitating means of participation in the drafting process in the master plan.

248

Keywords: Master Plan. Participatory Diagnosis. Urbanism.

METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO PARTICIPATIVO

RESUMEN

La realización de los planes maestros se revela como una experiencia (in) tensa de aprendizaje interdisciplinario, especialmente en vista del desafío de delinear una metodología para preparar el diagnóstico. Las reflexiones sistematizadas aquí se basaron en el trabajo realizado para el Plan Maestro Participativo del municipio de Divinópolis, en Minas Gerais, de 2012 a 2013. El Plan Maestro es una ley complementaria aprobada por el Ayuntamiento y sancionada por el Alcalde, para

que esté en vigor por un período de 10 años, que establece las normas de uso y ocupación del territorio municipal (urbano y rural), en función de sus características económicas, ambientales, sociales y territoriales. Según lo establecido por los lineamientos del Estatuto de la Ciudad y especialmente la Resolución 25 del Ayuntamiento / Ministerio de la Ciudad, el proceso de preparación de los planes maestros debe ser participativo, con la participación del ejecutivo, legislativo, judicial y de la sociedad civil. Este ensayo discute la construcción de indicadores para guiar un diagnóstico proposicional, así como los medios que facilitan la participación en el proceso de elaboración en el plan maestro.

Palabras clave: Plan maestro. Diagnóstico participativo.
Urbanismo.

1 INTRODUÇÃO

A realização de planos diretores revela-se como uma (in)tensa experiência de aprendizado interdisciplinar, sobretudo frente ao desafio – pretensamente conhecido e dominado – de delinear uma metodologia para elaboração do diagnóstico, base para o projeto de cidade expresso no plano diretor. As reflexões aqui sistematizadas tiveram como referência o trabalho realizado para o Plano Diretor Participativo do município de Divinópolis, em Minas Gerais, no período de 2012 a 2013. A metodologia proposta não pretende invalidar ou esgotar outras formas de conhecimento das realidades locais, mas busca compartilhar caminhos plenos de sentido, como lugares antropológicos, de experiência social.

249

2 O PLANEJAMENTO URBANO

Todo planejamento implica no estabelecimento de um quadro futuro desejável a ser alcançado através de ações sobre um quadro atual determinado. No caso do planejamento urbano, ele deve refletir

um projeto, um desejo da sociedade, ou, melhor dizendo, os vários projetos dos vários grupos sociais. Como os interesses dos grupos são quase sempre conflitantes, há que se buscar um pacto, um acordo que possa equilibrar os diversos poderes e interesses sociais. Por isto, o planejamento urbano é essencialmente político.

O diagnóstico busca propiciar as informações necessárias ao pacto e, assim, não pode ser enviesado no sentido do predomínio da visão de um dos grupos (por exemplo, só apresentando dados que reforcem determinada visão – é típico deste viés a utilização de juízos de valor).³ Ao contrário, os dados e seu tratamento devem permitir a qualificação do quadro encontrado a partir de indicadores definidos e reconhecidos por planejadores e gestores, a exemplo do IDH. Esta qualificação será operacional, isto é, as informações do diagnóstico deverão permitir o desenvolvimento de propostas e diretrizes⁴ de ação concreta sobre a realidade do município, buscando que o Plano Diretor constitua um instrumento de planejamento e gestão eficazes. Por definição, o diagnóstico deve incorporar a visão técnica e a visão comunitária. Neste sentido, é importante que a equipe básica seja composta por técnicos que tenham a vivência da cidade estudada, aos quais seriam agregados técnicos de áreas específicas, como consultores externos, que contribuiriam com uma outra perspectiva, um outro olhar.

250

3 Isto pode ser intencional ou não. Um exemplo dramático é apresentado pela antropologia: levado para ver pinturas rupestres no Parque Nacional da Serra da Capivara, Piauí, um índio Pankararu só conseguia ver aquelas que identificava como feitas por seus ancestrais. As outras eram parte da parede, não eram obra humana (Anne-Marie Pessis, revista Nossa História, agosto 2005). Ou seja, há uma tendência em enxergar apenas aquilo que queremos ou estamos preparados para ver, uma postura etnocêntrica.

4 É necessário que, durante o diagnóstico, os técnicos adiantem diretrizes preliminares para a ação sobre o quadro que está sendo estudado. Este exercício pode identificar a necessidade de aprofundar o olhar do diagnóstico, além de colocar a questão dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados.

Dessa forma, a estratégia proposta consistiu em buscar visões integradas da realidade, que articulassem dados históricos, espaciais, ambientais e socioeconômicos, segundo temáticas sintetizadoras. A integração permite identificar elementos estratégicos, em que a ação levará a resultados mais abrangentes e, portanto, mais eficazes. Alguns indicadores tradicionais – IDH, IDHM – são exemplos de visões integradas. O conceito de visão integrada traz implícita a noção de essencial, o que importa coletivamente. Em geral, na prática do planejamento não há tempo, nem recursos, para elaborar ao máximo o diagnóstico – o diagnóstico perfeito. É preciso ir aos pontos chaves, o que significa pressupor quais são os pontos chaves.

Nessa medida, não é meta a elaboração de diagnósticos exaustivos, mas propositivos. Neste sentido, pode ser útil a referência ao método utilizado pelos biólogos conservacionistas, pressionados pela mesma urgência – o “diagnóstico ambiental rápido”, onde se busca a presença de determinados organismos indicadores da qualidade ambiental, utilizando conceitos integradores, como o da cadeia alimentar em um ecossistema⁵. A ideia é partir da síntese, e não da análise. Outra questão relevante é que os indicadores escolhidos possibilitem o monitoramento de seu comportamento ao longo do tempo, ou seja, devem permitir a avaliação periódica do resultado das ações realizadas sobre a estrutura socioespacial do município.

251

3 ALGUMAS VISÕES INTEGRADORAS POSSÍVEIS

Como exercício metodológico integrador, a vulnerabilidade social constitui um dos indicadores estabelecidos pela equipe. Interessa, aqui, identificar as áreas de maior risco social (à semelhança do que

5 Na cadeia alimentar, há organismos que ocupam o topo dela: não são caçados por ninguém, são os predadores máximos. Aparentemente fortes, na verdade são os mais frágeis, pois necessitam que todo o conjunto esteja funcionando bem para que consigam seu alimento. Assim, para identificar a integridade da cadeia, basta procurar pela presença do predador máximo. Se ele estiver presente, a cadeia alimentar e o ecossistema estarão íntegros.

se faz na área da saúde – visão ampliada da saúde – quando muda o foco da doença para a saúde). O risco é identificado pelo cruzamento de variáveis (basicamente dados dos censos IBGE e de agências sociais, como os CRAS, complementados por pesquisas de campo). O formato da organização dos dados é o de matrizes e mapas de espacialização, que permitem estabelecer a definição e priorização das ações a serem implementadas pelos gestores.

O grande desafio é a adequada escolha das variáveis, o que inclui o tratamento estatístico adequado dos dados. Alguns indicadores importantes são: a renda familiar per capita, a qualidade da posse da moradia, o nível de alfabetização, a qualidade da moradia e a qualidade da infraestrutura. Como exemplo, é estudada a organização dos dados em formato de matrizes matemáticas. A visão aqui trabalhada é vulnerabilidade. Para tanto, adota-se as categorias:

252

- Conceito – É uma forma operacional de integração espacializada dos dados obtidos nas diversas visões setoriais do diagnóstico (econômica, social, ambiental etc). Permite estabelecer estratégias de ação mais eficazes sobre a estrutura socioespacial do município.
- Resultados – As matrizes indicam as unidades espaciais mais frágeis e que, por isso, devem ser priorizadas numa estratégia de ação.

A forma de construção das matrizes permite identificar os fatores que criam ou potencializam esta fragilidade e que, portanto, devem ser tratados prioritariamente numa estratégia de ação.

Passos para a construção das matrizes:

Passo 1 – Definir os fatores de vulnerabilidade a serem trabalhados.

Exemplo – infraestrutura precária, posse da moradia frágil, renda baixa

Para fatores disseminados em toda uma região, composta por várias unidades espaciais menores – é o caso da poluição aérea em Divinópolis, é importante considerar o registro para todas as unidades espaciais, pois o fator indicará que uma ação única, sobre ele, afetará positivamente a qualidade em todas as unidades.

Passo 2 – Definir a unidade espacial a ser qualificada.

Exemplo – bairro, região, setor censitário.

Passo 3 – Definir as condições para que o fator de fragilidade ocorra.

Exemplo – qual faixa de renda será considerada frágil e qual nível (grau) de ocorrência indicará a existência da fragilidade de renda naquela unidade espacial.

Passo 4 – Estabelecer o grau de fragilidade sintético, por Tema, de cada unidade espacial, a partir do cruzamento (soma) dos fatores.

QUADRO 1 – Passos para a construção das matrizes

Assim, os formatos possíveis das matrizes são exemplificados a seguir.

Formato 1

	Fatores de fragilidade				
--	------------------------	--	--	--	--

	F1	F2	F3	F4	soma
Setor A	1	1	1	0	3
Setor B	0	0	1	0	1
Setor C	1	1	1	1	4

Unidades espaciais	Ocorrência: 1 = ocorre; 0 = não ocorre.	Grau de fragilidade
--------------------	---	---------------------

Neste exemplo, o setor C é a unidade com maior grau de fragilidade e, portanto, merecedora de atenção. Por outro lado, o fator F3 é o que afeta o maior número de unidades espaciais e, portanto, também merece atenção, pois, ao agir sobre ele, o efeito da ação será maximizado.

Formato 2 – baseado no “conceito ampliado de saúde” (proposta metodológica da Secretaria Estadual da Saúde)

254

	Ocorrência de quantidade de fatores		
--	-------------------------------------	--	--

	0 fator	1 fator	2 fatores
0 indicador	Unidade espacial A		
1 indicador		Unidade espacial D	
2 indicadores	Unidade espacial B		Unidade espacial C

Ocorrência de quantidade de indicadores	Posicionamento das unidades espaciais na matriz
---	---

Neste exemplo, há uma diferença entre FATORES e INDICADORES: os fatores são elementos que potencializam as doenças (por exemplo, a ausência de coleta de esgoto) e os indicadores mostram a ocorrência

METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO
URBANÍSTICO PARTICIPATIVO

efetiva das doenças (por exemplo, a verminose). A unidade C é a que está em pior situação. A vulnerabilidade social é a explicitação de um ponto negativo, como é possível identificar pelo mapa que permite visualizar os graus de vulnerabilidade do município a partir da condição social das famílias, definida conforme matriz proposta.

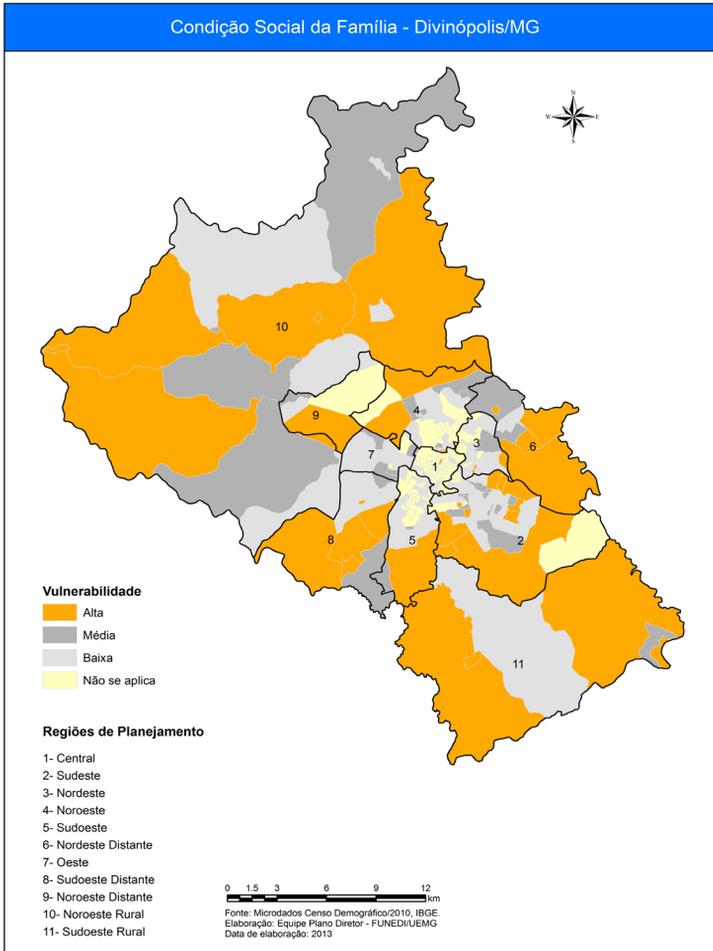


FIGURA 1 – Condição social da família – Divinópolis/MG
FONTE – IBGE, 2010

No diagnóstico, é importante explicitar também os pontos positivos, como é o caso das centralidades, vistas a seguir. A ideia básica é que existem elementos que conferem uma identidade ao município. Esta identidade é fundamentalmente de ordem cultural e se realiza através de ações, equipamentos e lugares e tem uma referência histórica (passada ou presente – a construção atual da história). Aqui entram os fazeres (cultura erudita, cultura popular, cultura econômica) e os lugares (os lugares especiais citados referem-se a Divinópolis):

- os rios Itapecerica e Pará
- a ferrovia (oficinas, estações, pontilhão)
- os equipamentos (Gravatá, Ilha, Represa, Usinas)
- os núcleos do fazer cultural
- as áreas naturais de interesse ambiental (percebidas como tal).

256

Também deve ser buscado o reconhecimento da percepção afetiva da população em relação à sua cidade, o que poderíamos chamar de “auto-estima urbana”, que vai para além da percepção de pontos positivos ou negativos. É a sensação de a cidade ser agressiva ou acolhedora. Se a cidade não me acolhe, não há porque tratá-la bem, contribuindo para seu desenvolvimento, cuidando para que seja limpa, agradável e bonita. O rio Itapecerica pode ser tratado como lugar identificador, na medida em que é o referencial geográfico da construção histórica do lugar Divinópolis (e continua tendo presença marcante – negativa ou positiva). É o lugar que definiu o traçado da ferrovia, um binômio identificador: Rio/Ferrovia.

A partir do enfoque da identidade, a análise do Vale do rio Itapecerica permite a integração das seguintes visões setoriais: história/cultura, meio ambiente/uso/ocupação, mobilidade (articulação /

desarticulação). É importante explicitar, no diagnóstico do lugar: as polarizações/os referenciais, os conflitos/desarticulações/degradação, as potencialidades. A organização dos dados deve incluir a espacialização dos elementos identificados, no sentido de permitir também a definição mais objetiva de diretrizes de intervenção. As centralidades são outros lugares identificadores do município. Elas representam polos dinâmicos e referenciam todo o território municipal, ou parte significativa dele. Aqui interessa identificar os conjuntos urbanos que constituem focos de interesse simbólico e econômico para os moradores e visitantes.

Há, assim, nas centralidades, um duplo significado, do qual o componente simbólico significa a presença de elementos da identidade municipal. Estes lugares especiais também expressam várias escalas de interesse humano. Podem e devem ser simultaneamente provincianas e cosmopolitas. São indicadores de centralidade:

- a multiplicidade de usos em concentração espacial
- a presença de referencial simbólico (a identidade)
- a atratividade local e supra-local (indicada pelo fluxo de pessoas e pelo tipo e porte dos usos presentes)]

257

Na análise das centralidades, é importante incluir a história de seu surgimento, o que tem importância teórica e prática, indicando formas para ampliar e fortalecer a centralidade existente, bem como formas de induzir o surgimento de novas centralidades. A economia tanto faz parte de outras visões integradoras (por exemplo, a renda, na vulnerabilidade social) quanto é, em si mesma, uma visão integradora, ao mostrar a articulação dos fluxos econômicos e destes com o espaço (em nível local, regional, nacional) e ao explicitar as contradições do modo de produção da cidade.

Por um lado, a base do jogo de poder é a questão econômica, definida pela busca da acumulação e do lucro, tendo como corolário a concentração da renda. Por outro lado, a dinâmica econômica ocorre no espaço e modificando o espaço. Um dos setores econômicos mais importantes é o setor imobiliário que, por sua própria natureza, é um poderoso agente conformador do espaço urbano, nem sempre de forma adequada. O Poder Público exerce grande papel neste setor da economia, seja através de investimentos diretos em infraestrutura e equipamentos coletivos, seja através da regulação da ocupação e uso do solo.

258

O diagnóstico econômico deve destacar o papel e a atuação do setor imobiliário no conjunto da economia municipal, inclusive a forma como se dá a distribuição e os resultados espaciais de sua atuação. Assim, na análise econômica, é importante buscar a espacialização de alguns dos indicadores econômicos, mostrando, por exemplo, a economia urbana e a economia rural e suas interfaces; a distribuição espacial da renda; a distribuição espacial das atividades dinâmicas e a distribuição espacial do valor da terra. A visão qualidade ambiental permite tratar de forma articulada os temas de caráter mais físico, como o saneamento (esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem, gestão de resíduos sólidos), a ocupação e o uso do solo, o sistema de mobilidade e o meio ambiente propriamente dito.

Este conjunto tanto é resultado da dinâmica socioeconômica quando forma a base imprescindível para a atuação desta dinâmica. Pode-se considerar que a essência formadora da qualidade ambiental é o processo de ocupação e uso do solo. O diagnóstico deste tema específico buscará uma perspectiva histórica, mostrando o processo de seu desenvolvimento ao longo do tempo e explicitando as contradições resultantes do tratamento do espaço, principalmente como uma mercadoria, com tendências e novos produtos mercadológicos.

Tradicionalmente, estes temas setoriais são tratados de forma compartimentada e, assim também, as diretrizes de ação sobre eles, o que tende a torná-las menos eficazes. Buscando uma abordagem que evite isto, pode ser útil a caracterização de domicílio adequado (IBGE, 2010) e o conceito de ecossistema urbano, como indicado por Ab'Saber (2003). No caso do Censo (IBGE), os domicílios adequados são aqueles servidos por três tipos de infraestruturas de saneamento (rede geral de água, rede de esgoto, coleta de lixo). Entretanto, esta visão torna-se estática e localizada ao não incluir os processos implícitos na qualidade ambiental. Por exemplo, ainda que todos os domicílios tenham saneamento, se a disposição final dos resíduos e o tratamento da macrodrenagem são inadequados, haverá uma baixa qualidade geral, uma fragilidade urbana, evidente nos eventos de poluição e desastres ecológicos (enchentes, desabamentos etc).

Assim, há condições locais (como as redes de saneamento, a acessibilidade) e condições globais (como as macroestruturas de saneamento, o sistema estrutural de mobilidade) que compõem a qualidade ambiental. O conceito de ecossistema urbano permite unir as duas condições. Este conceito, como indicado por Ab` Sáber (2003), baseia-se no instrumento lógico de sistema, ou seja: relações mútuas entre os diversos componentes da dinâmica e os fluxos de energia/matéria no meio ambiente. Nesta perspectiva, os componentes seriam aqueles que formam a base ambiental (natural e construída, incluindo os usos) e as relações entre eles seriam expressas pelo tema mobilidade (os acessos, o trânsito de pessoas e bens) assim como a adequação ou os conflitos entre base ambiental/ocupação/uso do solo (no caso, adequação significa sustentabilidade).

A degradação ambiental é um resultado possível desta relação, a boa qualidade ambiental um outro. Os fluxos de energia e matéria seriam expressos nos temas saneamento, energia elétrica e abastecimento. Para a integração destes temas, pode ser útil o

conceito de metabolismo urbano, que incorpora uma trilogia de processos dinâmicos (AB`SÁBER, 2003):

- a entrada (abastecimento de insumos)
- o processamento (uso dos insumos)
- a saída (exportação dos produtos e descarte dos rejeitos do processamento).

Nos ecossistemas naturais, esta trilogia corresponde ao ciclo dos nutrientes. Como exemplo, o lixo (produzido por todos os seres vivos) não é um subproduto maléfico, mas o alimento em uma forma intermediária a ser processado e restituído em condições adequadas à sua reentrada no ciclo, no caso, o ciclo do carbono. Já as infraestruturas de drenagem, abastecimento de água e esgotamento sanitário das cidades são um esforço de adaptar o espaço construído pelo ser humano ao ciclo natural da água. No ecossistema urbano⁶, os processos naturais continuam necessariamente os mesmos em escala macro, mas, em escala micro, o ser humano introduz modificações visando construir um espaço propício à sua sobrevivência. Entretanto, as modificações introduzidas podem criar sérios problemas, dependendo da escala e da forma em que elas interferem nos processos naturais. Podem até inviabilizar seu propósito inicial, isto porque sua sobrevivência significa a sobrevivência de um determinado padrão de sociedade. Numa lógica social não-inclusiva, os riscos são potencializados.

À semelhança do tema vulnerabilidade social, é possível construir matrizes de qualidade ambiental das áreas e mapear as diversas

6 A expressão "ecossistema urbano" parece excluir os aspectos das áreas rurais, que são predominantes em muitos municípios. Entretanto, nas perspectivas ecossistêmica e econômica, não faz sentido separar o urbano do rural: Os componentes e os fluxos interligam estas duas categorias de espaço em uma única estrutura: o território municipal, referenciado principalmente pelo urbano.

qualidades, a partir do cruzamento de indicadores. São indicadores locais importantes:

- presença de redes de esgoto, de água, coleta de lixo
- sistema de microdrenagem
- acessibilidade
- tipologia de uso e ocupação / densidade / verticalização
- equipamentos coletivos
- preservação ou degradação ambiental / presença de áreas de risco localizadas.

São indicadores estruturais importantes:

- macroestruturas de mobilidade / articulações / desarticulações
- fluxos principais de deslocamentos (por transporte coletivo e outros modais)
- macroestruturas de saneamento
- macroestruturas ambientais: estrutura geológica, conjuntos de APP, grandes manchas de vegetação, grandes áreas de risco potencial ou efetivo e grandes equipamentos coletivos

261

4 O PROCESSO PARTICIPATIVO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

A legislação e a participação como expressão dos poderes locais constituem também uma estratégia para a elaboração de um diagnóstico participativo. Nesta visão, interessa analisar o conjunto da legislação local de interesse urbanístico e sua interface com a legislação de âmbito superior (estadual e federal). A legislação reflete o jogo social do poder e sempre resulta de algum tipo de pacto entre

os poderes locais. Aqui a palavra poder não se refere apenas aos poderes constituídos, mas a todos os grupos de poder locais. Ênfase especial deve ser dada aos mecanismos legais de participação da sociedade civil, pois um dos grandes desafios colocados aos Planos Diretores é a sua gestão democrática. O mecanismo principal de gestão do Plano Diretor inclui a participação democrática da sociedade na definição do uso do território, obedecendo ao disposto no Estatuto da Cidade. Mas, para que este mecanismo funcione, é necessário que haja instâncias participativas institucionalizadas, com poder para atuar e que realmente reflitam o resultado do jogo social de interesses.

262

Os interesses presentes na sociedade são conflitantes pela própria natureza da estrutura socioeconômica atual. O espaço humano, o território, é o espaço do conflito. Há uma enorme diferença de classes, há uma enorme concentração de renda e há uma enorme disparidade de qualidade de vida. Há, portanto, uma enorme diferença entre os interesses. Assim, é necessário ter em mente que os mecanismos instituídos pelo Plano Diretor devem ser viabilizados no sentido de buscar o pacto social – o consenso é impossível. Por exemplo, não há como regular o uso e ocupação do território sem desagradar a algum grupo social. Não é apenas uma questão de lógica – é também uma questão política.

O pacto só será viável se o exercício do poder de um grupo social dominante redundar em maior prejuízo que benefício para aquele grupo, em prazo previsível. O modo eficaz de conseguir o acordo é propiciar que as potências dos vários poderes sociais se equilibrem. A institucionalização do poder efetivo da decisão comunitária é necessária e o Plano Diretor deve busca contemplar este caminho. Outra forma é a instituição de mecanismos de desconcentração da renda. Assim, além da análise técnica dos aspectos jurídicos da legislação, o diagnóstico deve evidenciar o grau de equilíbrio (ou

desequilíbrio) dos poderes implícitos nela. São elementos importantes a serem tratados nesta visão:

- legislação local e legislação federal / estadual
- gestão democrática e organização comunitária
- instrumentos de planejamento e gestão, instrumentos urbanísticos⁷
- instrumentos tributários, planta de valores.
- mecanismos de desconcentração da renda.
- regionalização, cartografia.

Importa registrar que a instituição de formas de participação no processo de elaboração do plano diretor de Divinópolis significou uma experiência concreta, pois todo o trabalho técnico, não só foi referenciado por etapas de mobilização social, como também foi complementado por aqueles que vivem a cidade.

263

⁷ Visa identificar a possibilidade efetiva de utilização no município, o que depende das condições apontadas pelo restante do diagnóstico

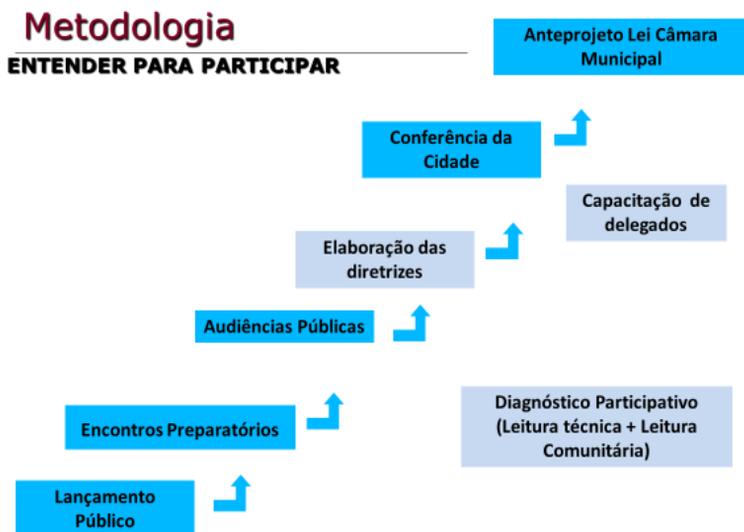


FIGURA 2 – Metodologia participativa para elaboração do Plano Diretor

264

A experiência do Plano Diretor Participativo de Divinópolis exemplifica como organizar espaços de formação para a democracia possibilitando a aprendizagem dos direitos do indivíduo como cidadão, a aprendizagem de habilidades e exercício de práticas que buscam objetivos comuns e a solução de problemas comunitários. Baseado em Freire (1996), o processo de elaboração do plano diretor possibilitou 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 autorreflexão. Encontros entre saberes. Diálogos entre a ciência e o senso comum.

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).
- 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 debater e apontar a "Cidade Real" e a "Cidade Desejada".

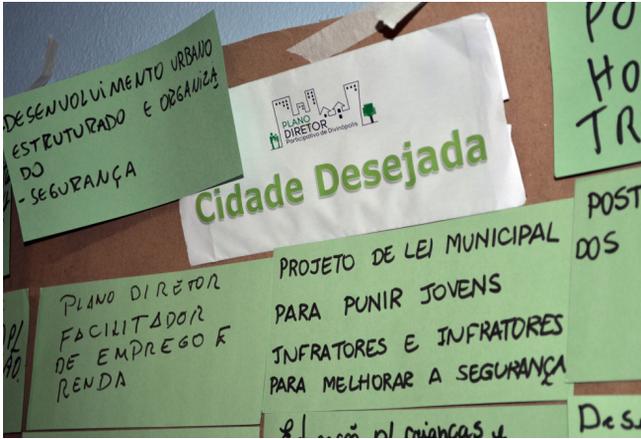


FIGURA 3 – Encontro preparatório do Plano Diretor Participativo de Divinópolis. Leitura comunitária: cidade desejada pelos moradores.

266

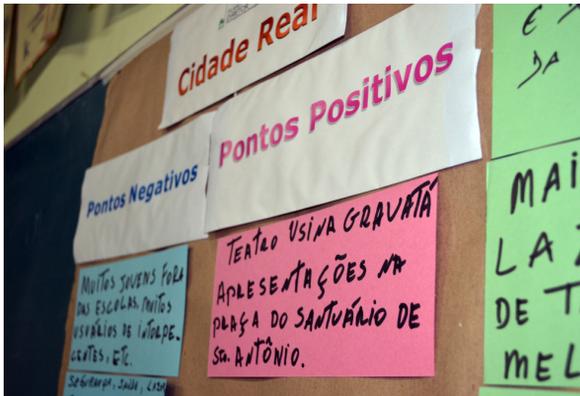


FIGURA 4 – Encontro preparatório do Plano Diretor Participativo de Divinópolis. Leitura comunitária: cidade real identificada pelos moradores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia apresentada não pretende, como dito inicialmente, apresentar-se como única via de conhecimento das realidades locais, mas busca compartilhar caminhos experimentados e plenos de sentido. Os procedimentos metodológicos aqui apresentados

refletem princípios e conhecimentos, que, acredita-se, possam criar ressonância nas gestões municipais, sobretudo no processo de implementação do plano diretor.

A implementação é aqui compreendida como uma sequência de jogos (BARDACH, 1977 apud VIANA, 1996) em que participam diversas organizações e atores em disputa de poder e de interesses, destacando-se o próprio Governo, a burocracia institucional, o Legislativo municipal, a iniciativa privada, a sociedade civil, em especial os ambientalistas locais e o Ministério Público. Além disso, a instituição do Conselho da Cidade enquanto instância colegiada de planejamento e gestão urbana sugere a definição de novas estratégias e práticas em substituição ao tradicional jogo clientelista de produção do espaço urbano.

A metodologia proposta busca contribuir para compreensão do “por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (MARQUES, 2013, p. 24), levando em conta os padrões de relação entre as organizações sociais envolvidas, internas e externas ao Estado. Fica para o campo da pesquisa, buscar compreender o que acontece depois que a lei foi aprovada e o que vai ser feito para que o plano diretor seja colocado “em prática por intermédio de providências concretas” (FARIA, 2012, p. 7) e, dessa forma, promover a diminuição das desigualdades sociais.

267

REFERÊNCIAS

AB’SABER, Aziz N. **A sociedade urbano-industrial e o metabolismo urbano**. São Leopoldo: UNISINOS, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas. 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 23/08/2014.

MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (Org.) **A política como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP; Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ. 2013. p. 7-68

TEIXEIRA, Maria Antonieta Teixeira. Plano diretor participativo de Divinópolis: uma experiência de educação democrática. **Anais do V Simpósio do Instituto de Ciências Sociais: meio ambiente e direito à vida: premências, sentidos e práticas / Organização de Rachel de Castro Almeida ... [et al.]** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. [E-book]. p.457-472.

VIANA, Ana Luisa. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro 30 (2): 543. Mar. Abr. 1996