

Metodologia para elaboração de planos de ação para as centralidades urbanas: a experiência recente de Belo Horizonte – MG

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17253500>

Tiago Esteves Gonçalves da Costa¹

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH)
ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-5442-1703>
E-mail: tiagoegc@gmail.com

Larissa de Souza Silva Lellis²

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH)
ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2483-9199>
E-mail: larissasilva.au@gmail.com

Natália Mara Arreguy Oliveira³

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH)
ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3690-3213>
E-mail: nataliaarreguy@gmail.com

Flávio Danilo Torre⁴

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH)
ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6612-1481>
E-mail: flavio.torre.bh@gmail.com

Resumo

O Plano Diretor (PD) de Belo Horizonte tem como fundamento a implementação da Nova Agenda Urbana (NAU), através de instrumentos de gestão e utilização sustentável do solo, visando a conformação de um ambiente urbano compacto e com densidades populacionais adequadas. O PD criou um zoneamento que demarca áreas de centralidades com o objetivo de estimular o policentrismo, usos mistos e a consolidação de centros econômicos locais — polos de oportunidades de trabalho e desenvolvimento socioeconômico pulverizados, de forma a reduzir a necessidade de deslocamentos da

¹ Mestre e Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003). Atualmente é arquiteto-urbanista da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) e Diretor de Políticas de Planejamento Urbano. CV Lattes <http://lattes.cnpq.br/4776763104160387>.

² Arquiteta e urbanista pela UFMG, Especialista em Planejamento Ambiental Urbano e Produção Social do Espaço pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente é Diretora de Políticas de Planejamento Urbano na Subsecretaria de Planejamento Urbano da PBH. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0568398792444669>.

³ Doutora e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG, Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela mesma instituição. Atualmente é técnica da Subsecretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0143615188302750>.

⁴ Mestre em Ciências Sociais - Gestão das Cidades pela PUC Minas, Especialista em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e em Gestão Ambiental pela PUC Minas, Graduado em Ciências Sociais pela UFMG. Analista de políticas públicas da PBH, atualmente trabalha no desenvolvimento de planos urbanísticos com metodologias participativas. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0825600149266667>.

população para desempenhar atividades cotidianas. Com essa premissa, foi criado o Programa de Qualificação das Centralidades, prevendo a elaboração de um Plano de Ação para cada centralidade. Esta pesquisa apresenta a metodologia desenvolvida para a construção desses planos de ação, de rápida elaboração e de caráter fortemente participativo. Entendido como um processo, mais do que como um produto acabado, o Plano tem como finalidade orientar os investimentos nas centralidades de Belo Horizonte. Os princípios da metodologia proposta podem ser adequados a outras áreas do planejamento territorial e da gestão pública de forma geral.

Palavras-chave: Centralidades. Belo Horizonte. Planejamento urbano participativo. Planos urbanísticos. Desenvolvimento local.

Methodology for preparing action plans for urban centralities: the recent experience of Belo Horizonte – MG

Abstract

The Master Plan (MP) of Belo Horizonte is based on the implementation of the New Urban Agenda (NUA), through tools for sustainable land management and use, aiming at conforming a compact urban environment with adequate population densities. The PD created a zoning that demarcates areas of centralities with the aim of stimulating polycentricity, mixed uses and the consolidation of local economic centers - poles of job opportunities and pulverized socioeconomic development, in order to reduce the need for population displacement to perform daily activities. With this premise, the Centrality Qualification Program was created, providing for the elaboration of an Action Plan for each centrality. This research presents the methodology developed for the construction of these action plans, of rapid elaboration and strongly participatory character. Understood as a process, more than as a finished product, the plan aims to guide investments in the centralities of Belo Horizonte. The principles of the proposed methodology may be appropriate to other areas of territorial planning and public management in general.

Keywords: Centralities. Belo Horizonte. Urban plans. Local development. Public participation. Participatory urban planning.

1 Introdução

Belo Horizonte⁵, mesmo sendo uma das primeiras cidades planejadas do Brasil, desenvolveu seu território de forma desigual, com maiores investimentos públicos na região central, circundada pela Avenida do Contorno. Essa região é a que possui maior concentração de estabelecimentos de comércio e serviços, inclusive serviços públicos. Em contrapartida, muitos bairros periféricos têm baixa qualidade urbana e carência em infraestruturas e serviços, como: sistema viário, calçadas e transporte coletivo; áreas verdes e espaços de encontro e sociabilidade; saneamento básico, incluindo abastecimento de água, drenagem urbana e esgotamento sanitário; limpeza, coleta e manejo de resíduos sólidos; equipamentos urbanos e comunitários de uso público; comércio e serviços para atendimento às demandas locais; e moradia digna, incluindo habitação de interesse social.

A concentração de infraestruturas, comércios e serviços na área central se acentuou a partir da década de 1960, com o crescimento demográfico da cidade. Esse padrão de desenvolvimento radioconcêntrico acarretou uma série de problemas, tais como a degradação da área central e o congestionamento dos principais corredores de transporte radiais que conectavam os bairros com o centro do município. Nos anos seguintes, buscaram-se soluções para a questão (Caldas; Carmo; Mendonça, 2008). O primeiro Plano Diretor (PD) de Belo Horizonte, aprovado pela Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, defendia que o ordenamento da ocupação e do uso do solo urbano deveria assegurar “a descentralização das atividades urbanas, com a disseminação de bens, serviços e infraestrutura no território urbano, considerados os aspectos locais e regionais” (Belo Horizonte, 1996, art. 4º, inciso II). Já o art. 6º, da mesma lei, indicava que os objetivos estratégicos e as diretrizes de desenvolvimento urbano do município deveriam considerar, dentre outras, algumas características que denotavam a centralização existente:

IV - o sistema viário e de transporte coletivo radioconcêntrico, que compromete a fluidez do trânsito;

[...]

IX - o valor cultural do centro histórico constituído pela área interna à Avenida do Contorno;

X - a inexistência ou a má consolidação das centralidades; [...] (Belo Horizonte, art. 6º, 1996).

⁵ Belo Horizonte, com 2.315.560 habitantes, é o município polo da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que é a 3ª maior região metropolitana do país, composta por 34 municípios e totalizando 5.127.694 habitantes.

Os esforços no sentido de desconcentrar o desenvolvimento de Belo Horizonte da área central apresentaram algum resultado. Em 2008, estudos realizados pela Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU) verificaram que, nas duas décadas anteriores, havia ocorrido uma ligeira desconcentração da ocupação na área central (Caldas; Carmo; Mendonça, 2008). Por outro lado, esse movimento era tímido e a área central continuava apresentando uma concentração significativa de atividades e infraestrutura frente às outras áreas do município.

No sentido de reforçar essa tendência, a última revisão do Plano Diretor Municipal, aprovado através da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, além de manter a prerrogativa de descentralização das atividades urbanas como um de seus objetivos, implementou novos instrumentos para sua efetivação. As principais inovações foram: a criação e a demarcação de uma categoria territorial no mapa de zoneamento do município — as áreas de centralidades⁶ — e a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano das centralidades (FC) —, com o propósito de viabilizar os princípios e objetivos nessas áreas.

Para atingir os objetivos previstos com a demarcação das centralidades e a criação do FC, o município criou o Programa de Qualificação das Centralidades, em que um de seus pilares é a elaboração de planos de ação para as centralidades consideradas prioritárias. Dessa forma, esta pesquisa apresenta a metodologia elaborada para o desenvolvimento desses planos. Em primeiro lugar, é abordada a origem e a motivação do programa e dos planos. Na sequência, são detalhados os elementos e a conformação da metodologia. Em seguida, destacam-se os aspectos participativos dos planos, entendidos como construções coletivas com as comunidades locais. E, por fim, são expostas reflexões relacionadas aos aspectos inovadores, desafios e possíveis desdobramentos de sua aplicação. Entende-se que essa metodologia proposta pode contribuir com diversos campos da gestão pública, com destaque para a área de planejamento urbano, mas também para vários outros.

⁶ O conceito de centralidade advém da discussão acerca do caráter intrínseco que tais espaços têm em relação ao fenômeno urbano. Segundo Gaspari e Silva (2018), Lefebvre, em seu livro *A revolução urbana*, já trazia essa noção ao sustentar que o urbano é, por si, “um elemento agregador da sociedade que permite o estabelecimento de suas relações sociais e que, ao mesmo tempo, são imprescindíveis à própria existência da cidade” (Lefebvre, 1999, p. 69). Mais do que ressaltar o elemento “estruturador” dos espaços centrais, Lefebvre salientava também, além dessa tendência à centralidade do urbano, uma outra tendência “à policentralidade”, pois a saturação “natural” de um centro urbano, decorrente do...” (Lefebvre, 1999, p. 113).

2 Origens dos planos de ação para centralidades

2.1 Plano Diretor

O PD tem como foco o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11), baseado na Nova Agenda Urbana (NAU), e busca uma cidade mais inclusiva, segura, resiliente e sustentável. Desse modo, o PD trouxe inovações para garantir o crescimento sustentável do município, com destaque para a ampliação de trechos de preservação ambiental; reserva de áreas para moradia social; estratégias para preservar o patrimônio cultural; reconhecimento e fortalecimento dos centros comerciais de bairros como estratégia de desenvolvimento; coeficiente de aproveitamento básico (CAB=01) para todo o território, com possibilidade de superação mediante pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), e destinação desses recursos para o FC — e para o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP). Ainda dentro das mesmas premissas, na área central promove-se a expansão da oferta de habitação, visando estimular o uso e a apropriação em diferentes horários, e possibilitando a ampliação do acesso ao comércio, serviços e equipamentos já existentes. No caso das demais áreas, o PD traz, em seu art. 108, a definição das áreas de centralidades, que são aquelas “porções do território municipal onde se pretende direcionar maior adensamento construtivo e populacional e a concentração de atividades econômicas, complementarmente à qualificação urbanística do espaço urbano” (Belo Horizonte, 2019, art. 108).

Em uma perspectiva conceitual, a delimitação das áreas de centralidades se encontra tanto nos princípios gerais da política urbana do município (Belo Horizonte, 2019, art. 2º, inciso VI), quanto no atrelamento dos fundamentos do PD à implementação da NAU, em especial em relação à conformação de Unidades de Vizinhança Qualificadas⁷ (UVQs). No caso do atrelamento dos fundamentos do PD à implementação da NAU, destaca-se as estratégias de implementação da legislação urbanística, buscando uma quantidade de habitantes condizente com a infraestrutura urbana instalada na cidade e uma densidade de oferta de serviços que propiciem uma redução dos deslocamentos por outros meios que não aqueles da mobilidade ativa. Essa perspectiva contribui para a diminuição *per capita* dos custos de serviços e também no que se refere à adoção de medidas de gestão

⁷ Definidas no art. 37 do PD, as UVQs são porções territoriais nas quais formam-se redes de deslocamento a pé e cicloviárias que propiciam acesso ao comércio, aos serviços, aos equipamentos comunitários e de lazer, às áreas verdes e à rede de transporte coletivo, garantindo a expansão da urbanidade na escala local a todos.

sustentável dos recursos naturais, visando o combate às mudanças climáticas e seus efeitos (Belo Horizonte, 2025, p. 8).

2.2 As áreas de centralidades

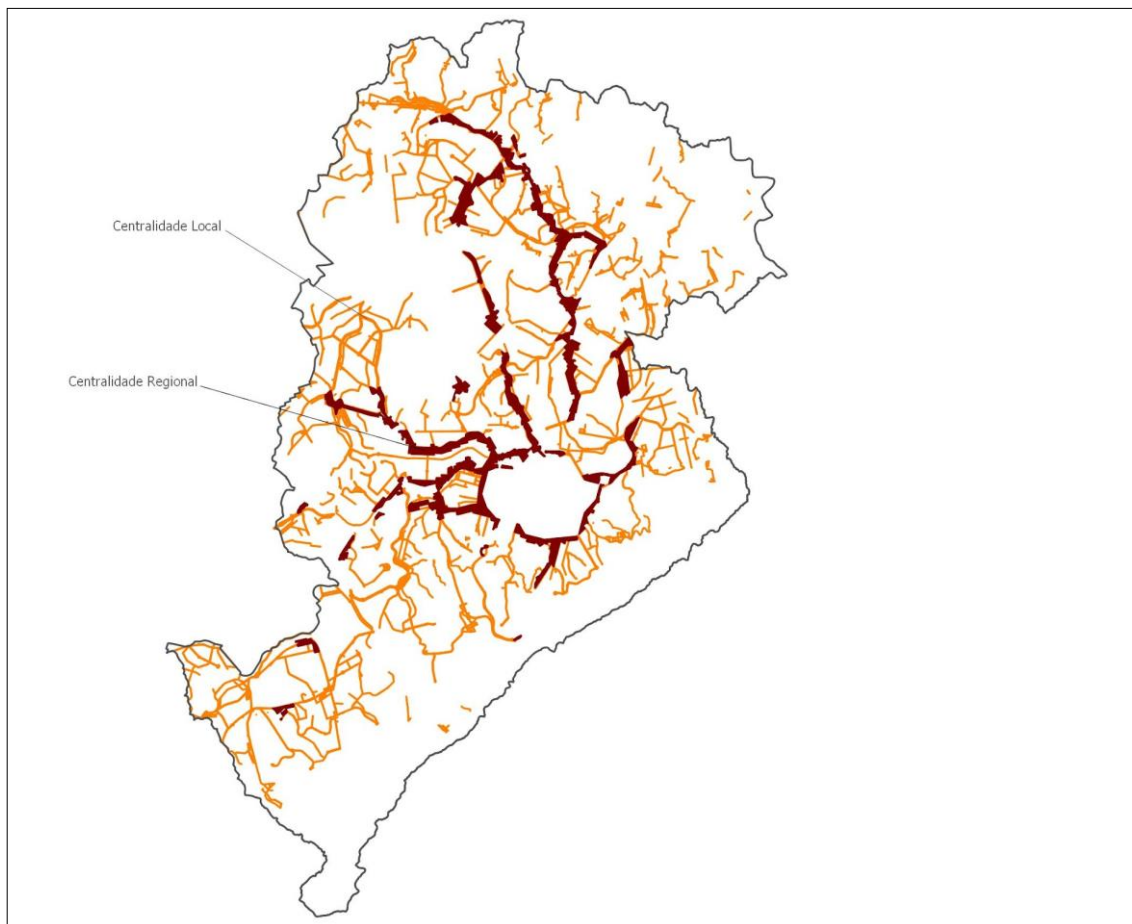
Desde o primeiro PD, do ano de 1996, já se reconhecia a necessidade de ampliar os investimentos e dotar de mais qualidade urbana, serviços, lazer e equipamentos públicos em geral a outras regiões da cidade para além do centro, já que historicamente essa foi a área que recebeu os maiores investimentos públicos nos itens apontados.

Nesse sentido, destacam-se as inovações do PD de 2019, com a criação dos instrumentos de política urbana claros e destinados à descentralização buscada desde 1996, como: a criação do zoneamento específico; as áreas de centralidades com parâmetros específicos, como o Coeficiente de Aproveitamento da Centralidade (CAcent) — mais permissivo; e a criação do FC.

A política atual de desenvolvimento urbano do município segue na busca pela descentralização dos benefícios do processo de urbanização por meio da democratização do acesso a equipamentos públicos, ao comércio, aos serviços e espaços de lazer, e ao convívio (Belo Horizonte, 2019, art. 8º). Nesse sentido, a rede de centralidades demarcada no Anexo I do PD contempla todas as regiões administrativas da cidade, respeitando as áreas de proteção ambiental, histórica, cultural e paisagística.

As centralidades são áreas distribuídas nos bairros periféricos que apresentam concentração de comércios, serviços e são dotadas de infraestrutura urbana, mas que carecem de melhorias e são classificadas como locais ou regionais. As centralidades regionais são aquelas demarcadas ao longo dos corredores viários, com infraestrutura de transporte público. Já as centralidades locais são aquelas onde há predominância de comércios e serviços com potencial para um maior dinamismo econômico. A rede se conforma com a ligação entre as centralidades locais e regionais (Mapa 1).

Mapa 1: Rede de centralidades locais e regionais distribuídas no município de Belo Horizonte



Fonte: Belo Horizonte (2019). Adaptado pelos autores.

Espera-se que o fortalecimento das centralidades em todas as regiões de Belo Horizonte propicie oportunidades de emprego e renda próximas aos corredores de transporte público, ou seja, que tenha mais gente trabalhando próximo às suas casas e menos deslocamentos entre os bairros e o centro, possibilitando a consolidação das UVQs.

A possibilidade de descentralização por meio das políticas aplicadas às centralidades vem ganhando robustez a partir da criação do FC. O Fundo possui recursos de várias fontes, conforme prevê o art. 60 do PD, com destaque para a OODC. Dentre os tipos de ações a serem financiadas pelo FC, conforme estabelecido no PD, coube ao Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) definir as prioridades para destinação dos recursos, levando em consideração a proposta apresentada pelo Executivo. Diante disso, em 2021 o Compur aprovou a Deliberação Normativa (DN/Compur 01/2021), de 28 de janeiro de 2021 (Belo Horizonte, 2021), que “dispõe sobre as diretrizes gerais para as áreas de centralidades, indica prioridades para destinação dos recursos vinculados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades – FC e dá outras providências” (Belo Horizonte, 2021).

2.3 Programa de Qualificação das Centralidades

Após a definição de diretrizes gerais para intervenções em centralidades pelo Compur, em 2022 foi aprovada a Portaria Conjunta nº 015, de 12 de setembro de 2022 (Belo Horizonte, 2022). Ela estabelece os procedimentos para implementação dos planos de ação das centralidades e cria um grupo técnico específico, composto por representantes de diversos órgãos da Administração Municipal. Seguindo com os esforços citados, no segundo semestre de 2022, o município celebrou uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a elaboração de um modelo de análise que reunisse estratégias para a promoção da qualificação das centralidades, fundamentado nas diretrizes e critérios estabelecidos no PD e na DN/Compur 01/2021. Esse modelo teve como ponto de partida a experiência da elaboração de um plano para a Centralidade Waldomiro Lobo, localizada na região Norte de Belo Horizonte, e contou com a consultoria do consórcio IBI+Rebel+Urbit, com financiamento do BID.

A Centralidade Waldomiro Lobo foi escolhida como projeto piloto para a elaboração do Plano em função de suas características urbanísticas, que a tornam um centro econômico relevante dentro da região administrativa Norte, além de ser um eixo de articulação importante entre Belo Horizonte e a Região Metropolitana. O desenvolvimento do Plano se deu no cenário pandêmico, trazendo desafios maiores que os habituais para uma participação e envolvimento efetivos da comunidade.

Em janeiro de 2023, o Plano da Centralidade Waldomiro Lobo foi entregue e iniciou-se um processo de aprimoramento da metodologia utilizada com o objetivo de aproximar as estratégias e ações propostas às políticas públicas já desenvolvidas pelo município aos princípios e objetivos do PD, bem como aprofundar seu caráter participativo.

Essa adaptação foi realizada pela equipe técnica da SMPU, em uma aplicação prática com o desenvolvimento de um plano para uma segunda área de centralidade. Nesse cenário, foi desenvolvida a atual metodologia para elaboração de planos de ação para centralidades (Belo Horizonte, 2025), no contexto da elaboração do Plano de Ação da Centralidade do Bairro São Paulo, na região administrativa Nordeste de Belo Horizonte.

É importante destacar que durante o processo de aprimoramento e revisão metodológica desse Plano ficou evidente a necessidade de instituir o Programa de Qualificação das Centralidades com uma abordagem integrativa, incluindo temas transversais dentro da

administração pública e considerando o conjunto da rede de centralidades demarcada no PD, com o intuito de orientar a aplicação do FC.

Visando uma cobertura minimamente equânime do território pelo Programa, foi definido que na Etapa 1 seria elaborado um Plano de Ação para cada uma das nove Administrações Regionais do município. A escolha da centralidade a ser coberta pelo Programa em cada uma delas foi feita a partir de uma análise multicritérios, na qual foram considerados os seguintes aspectos:

- a) diversidade de atividades econômicas e de serviços na via/território e suas proximidades;
- b) quantidade de estabelecimentos comerciais;
- c) arborização das vias; e
- d) concentração de pontos e linhas de ônibus, e presença de acesso ao transporte coletivo municipal⁸.

Para a implementação do Programa de Qualificação das Centralidades, a Prefeitura de Belo Horizonte assinou um termo de cooperação com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (Unops), organismo da Organização das Nações Unidas (ONU) especializado em infraestrutura e gestão de projetos, com experiência em viabilizar uma execução ágil e eficiente. Destaca-se que as parcerias e convênios com o BID e com o Unops foram possibilitadas tanto pelo arcabouço legal que reconhece as ações em centralidades como importante estratégia de desenvolvimento urbano, quanto pela institucionalização desse instrumento.

A expectativa é que, além dos dois planos elaborados e concluídos pela equipe da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado (Suplan), a assinatura do acordo junto ao Unops permita a consecução de mais sete planos de ação para centralidades, que serão desenvolvidos pelo órgão contratado, contemplando, assim, no mínimo uma centralidade por região administrativa. Os planos de ação serão desenvolvidos com base na metodologia aqui apresentada e que pode ser aprimorada, principalmente no que diz respeito à participação e mobilização social. Espera-se que,

⁸ Além desses, outros fatores secundários foram levados em consideração na avaliação das centralidades a serem priorizadas, como, por exemplo, a largura e o padrão dos passeios, a especialidade da via (tipo de atividade que concentra) e a realização de eventos licenciados pela Prefeitura.

com o aumento da capacidade técnica, a elaboração seja realizada de forma expedita e com maior envolvimento da população.

3 Descrição da metodologia para elaboração do Plano de Ação para a centralidade

3.1 O Processo de revisão metodológica – Do Plano de Qualificação ao Plano de Ação

A experiência do projeto piloto da Centralidade Waldomiro Lobo confirmou que as centralidades, embora sejam evidentemente relevantes para as dinâmicas econômicas e sociais nas áreas periféricas do município, enfrentam problemas como: carência de moradia digna, baixa qualidade ou déficit de infraestrutura urbana, calçadas estreitas e irregulares, travessias inseguras, carência de espaços públicos qualificados, baixa disponibilidade de atividades e espaços de produção e manifestação culturais, presença de imóveis abandonados ou subutilizados, paisagem urbana degradada, problemas de trânsito e acesso, dificuldade dos comerciantes locais em concorrer com comércios de médio e grande porte, carência de oportunidades de trabalho e geração de renda, insegurança e violência.

Ocorre que, esses assuntos, por se tratarem de questões transversais, não são enfrentados somente no âmbito da SMPU, responsável pela gestão do Programa de Qualificação das Centralidades, são também objeto direta ou indiretamente de políticas públicas e programas desenvolvidos em outros órgãos municipais. Posto isso, e percebendo que o êxito da implantação das ações descritas no Plano de Qualificação da Centralidade depende diretamente da interação entre os órgãos municipais e da receptividade e engajamento da comunidade local, entendeu-se que seriam necessárias adequações na metodologia de trabalho de elaboração dos planos.

As bases para essa adequação foram fundamentadas em alguns expoentes brasileiros. O nome “Plano de Ação”, a ser empregado nas novas experiências posteriores ao piloto da Centralidade Waldomiro Lobo em substituição ao nome “Plano de Qualificação das Centralidades”, é inspirado nas propostas de Ermínia Maricato (Maricato, 2000) e explicita o anseio do poder público municipal em construir planos com caráter de aplicação direta, que viabilizem transformação rápida. Já os objetivos e premissas da revisão baseiam-se em Marcelo Lopes de Souza (Souza, 2002), ao focar em melhorias da qualidade de vida, redução de desigualdades e busca pela autonomia individual e coletiva

através da elaboração efetivamente participativa e popular. Postas essas referências, os principais aspectos alterados na metodologia foram:

- a) maior aderência aos princípios, objetivos, conceitos e terminologia técnica estabelecida pelo PD;
- b) automação e melhoria da qualidade do diagnóstico a partir da base de dados secundários já existente no município;
- c) simplificação das diversas metodologias de referência empregadas inicialmente, condensando as técnicas mais relevantes para uma análise mais expedita e que permita o contato mais efetivo junto à comunidade;
- d) ampliação dos momentos participativos com predominância de estratégias de participação e mobilização presenciais, sendo realizados pelo menos um momento dessa natureza em cada etapa de elaboração do Plano de Ação;
- e) estreitamento de laços com outras esferas da administração pública, incluindo-as não apenas no processo de caracterização da área, mas também como agentes na formulação das propostas e análise de viabilidade das ações;
- f) adequação dos fluxos de coleta de informações junto aos outros órgãos municipais envolvidos no território da centralidade;
- g) identificação das políticas públicas já desenvolvidas no município para que parcerias possam ser realizadas na implementação do plano;
- h) propostas e ações menos genéricas, mais territorializadas e específicas para cada centralidade, já identificando outros órgãos da administração pública relacionados ao tema.

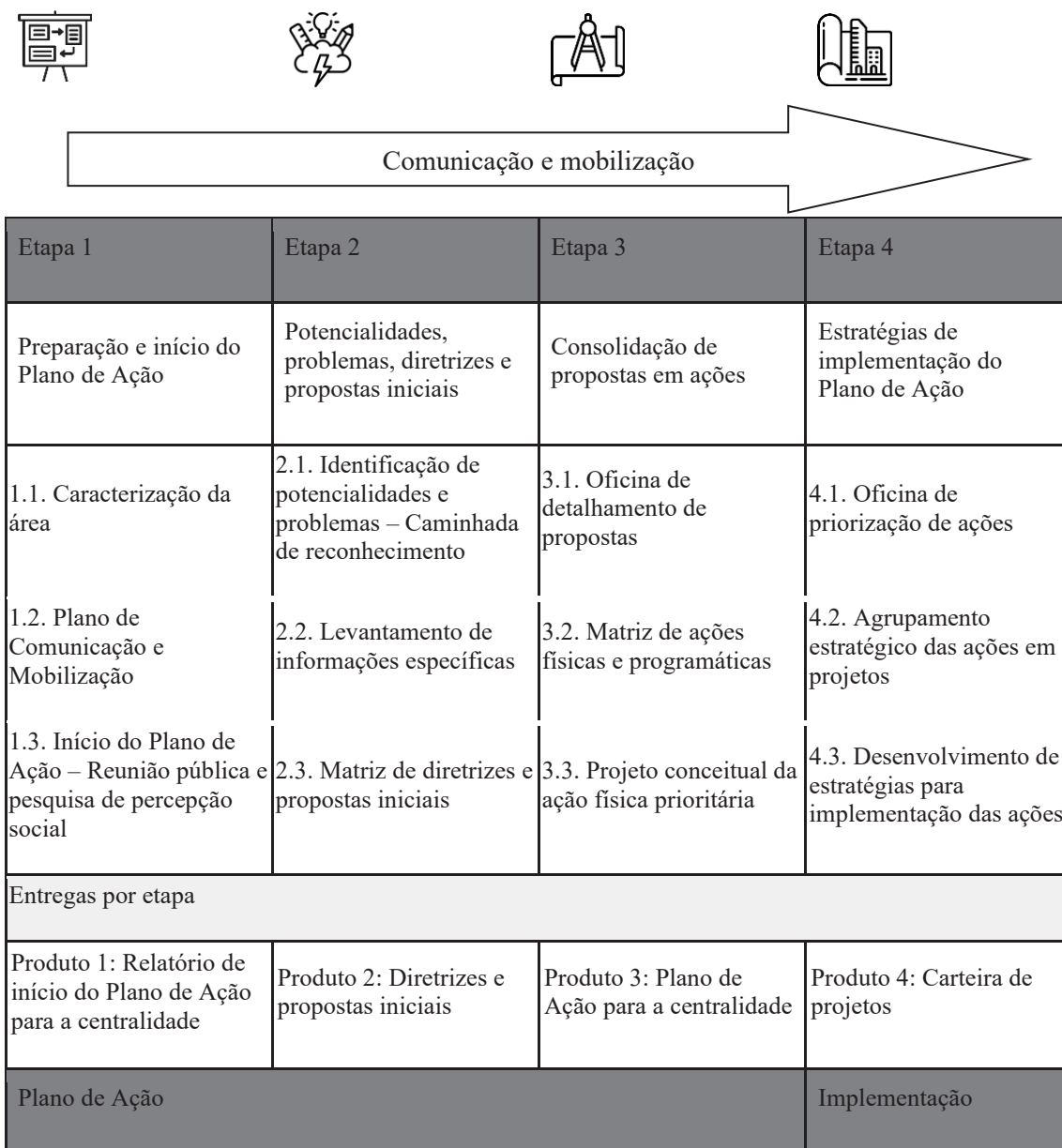
3.2 Etapas do Plano de Ação

A metodologia para a elaboração e implementação dos planos de ação para as centralidades se divide em quatro etapas, sendo que o Plano de Ação é entregue ao final da Etapa 3 e durante a Etapa 4 são desenvolvidas as estratégias para a sua implementação. Cada etapa se divide em subetapas, em que cada uma destas abarcam uma série de atividades.

As etapas e subetapas estão demonstradas no quadro a seguir (Quadro 1). Para melhor compreensão, é importante ressaltar que é previsto um processo de mobilização e

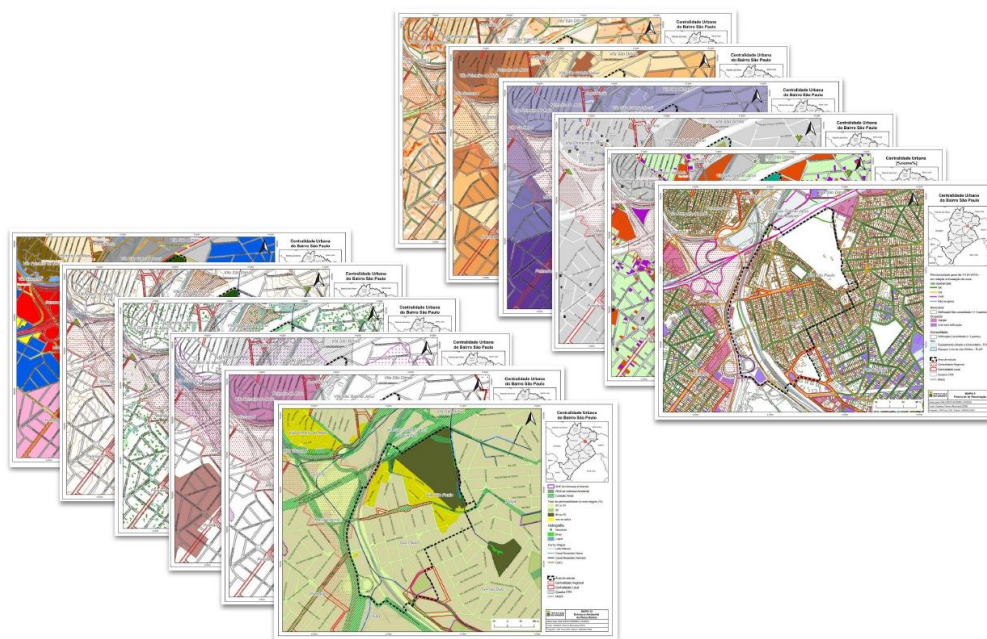
participação que perpassa toda a elaboração do Plano de Ação. Com exceção da Etapa 1, todas as outras são iniciadas com um evento entre a comunidade. A escolha por esse formato é intencional, trazendo destaque para a participação social e para que seja feito um resumo do processo de elaboração do plano. Outro aspecto importante, é que uma das premissas desses momentos se relaciona com as estratégias de educação urbana, na qual os conceitos do PD são incorporados nas discussões paulatinamente, ao longo das etapas, propiciando maior assimilação.

Quadro 1: Resumo da metodologia – etapas e subetapas



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2: Mapas de caracterização



Fonte: Belo Horizonte (2023b). Adaptado.

Na Etapa 2, as potencialidades e os problemas são organizados no formato de matriz (Quadro 2), dividida em eixos temáticos⁹. As potencialidades e os problemas são levantados a partir dos processos participativos, dados secundários e análise técnica. Ou seja, abrangendo as duas dimensões: vivência cotidiana e conhecimento técnico. A partir dessa visão plural, é possível indicar as diretrizes e propostas iniciais do Plano de Ação, que são organizadas na matriz de diretrizes e propostas iniciais (Quadro 3). Essa organização se dá a partir de eixos territoriais da centralidade e subsidia o processo de discussão e participação realizado na Etapa 3.

⁹ Eixos temáticos: 1. Habitação e gestão da terra; 2. Infraestrutura, saneamento, equipamentos e serviços públicos; 3. Desenvolvimento econômico; mobilidade, acessibilidade e estrutura urbana; 4. Sustentabilidade ambiental; 5. Sociedade, cultura, esporte e lazer; 6. Gestão democrática da cidade e tecnologia de informação.

Quadro 2: Matriz de potencialidades e problemas

MATRIZ POTENCIALIDADES E PROBLEMAS		
EIXOS		TEMAS/TERRITÓRIO
HABITAÇÃO E GESTÃO DA TERRA		
Potencialidade	Presença de terreno entre a Av. Cristiano Machado, Rua Abaiba, Rua Padre José Alves com potencial para para implantação de projeto de para desenvolvimento da centralidade (elementos a serem considerados: usos residenciais, usos não residenciais, incluindo equipamentos de uso público)	2. Estação Minas Shopping, Av. Cristiano Machado e imediações
	Presença de terreno desocupado junto à sede da CARE-NE com potencial para implantação de projeto para desenvolvimento da centralidade (elementos a serem considerados: usos residenciais, usos não residenciais, incluindo equipamentos de uso público)	
Problema	Foram identificadas ocupações irregulares pontuais em áreas públicas tais como: nos limites do Parque Municipal Professor Guilherme Lage e baixo do viaduto do Anel Rodoviário.	3. Estação São Gabriel e imediações
	Durante processo participativo foram indicados alguns problemas na gestão e funcionamento precário do Parque Municipal Professor Guilherme Lage, tais como banheiros fechados; situações de insegurança no horário noturno; utilização da estrutura do parque para usos privados (estacionamento e lavagem de carros).	5. Parque Municipal Professor Guilherme Lage
INFRAESTRUTURA, SANEAMENTO, EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS		
Potencialidade	Presença de equipamentos públicos e comunitários de saúde, educação, segurança e abastecimento, além do Parque Municipal Professor Guilherme Lage, que abriga equipamentos de esporte e lazer. Os equipamentos representam uma grande potencialidade para a área, pela prestação de serviços públicos propriamente, bem como pela atratividade de pessoas que os equipamentos proporcionam.	1. Rua Padre José Alves e entorno - Acessibilidade e Mobilidade
	Durante o processo participativo foi indicado que a utilização do baixo do Anel Rodoviário trouxe mais sensação de segurança para os pedestres.	2. Estação Minas Shopping, Av. Cristiano Machado e imediações
	Durante o processo participativo foi indicado que Parque Municipal Professor Guilherme Lage já foi utilizado no passado para diversas atividades, passeios e aniversários. A utilização do parque atualmente se dá mais em período diurno.	5. Parque Municipal Professor Guilherme Lage
Problema	Conforme informação da Superintendência de Desenvolvimento da Capital de Belo Horizonte (SUDECAP), há previsão de instalação de equipamento público de segurança, Grupamento de operações com cães - Guarda Municipal - no Parque Municipal Professor Guilherme Lage.	
	Durante processo participativo foi indicado que a fonte, que existia no interior do Parque Municipal Professor Guilherme Lage, era um foco de dengue antes de ser fechada.	2. Estação Minas Shopping, Av. Cristiano Machado e imediações
	Durante processo participativo foi indicado que há registros de abandono e agressões a animais no Parque Municipal Professor Guilherme Lage.	5. Parque Municipal Professor Guilherme Lage
	Conforme mencionado pela Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), Subsecretaria de Fiscalização (SUFIS) e população, há deposição clandestina de resíduos e bota-fora em áreas públicas. Pode-se mencionar alguns destes locais como: no Parque Guilherme Lage e nos seus limites: local próximo da passarela da Estação de Metrô São Gabriel; entre as ruas Abaiba, Angaturama e linha do metrô; rua Carneiro de Abreu (Via São Paulo); marginal do Anel Rodoviário, próximo ao Parque Municipal Professor Guilherme Lage; Praça Girinos; baixo do viaduto (Anel-262).	5. Parque Municipal Professor Guilherme Lage 7. Qualificação urbana geral
	Durante processo participativo foi indicada a ineficiência de processos de educação ambiental acerca da coleta de lixo. Os locais onde foram implantados "Ponto Limpo" seguem com deposição irregular de resíduos. Destacam-se o cruzamento da rua Padre José Alves com a rua Carneiro de Abreu e a rua Paulista com rua Amaral.	6. Campo do Popular e imediações
Foi identificado o lançamento irregular de esgoto no corpo d'água no Beco Queluzita, em área ou via pública na Vila Andrioba e no Parque Municipal Professor Guilherme Lage.	7. Qualificação urbana geral	

Fonte: Belo Horizonte (2024a, p. 43).

Quadro 3: Matriz de diretrizes e propostas iniciais

MATRIZ DE DIRETRIZES E PROPOSTAS INICIAIS	
1	Rua Padre José Alves e entorno - Acessibilidade e Mobilidade (passeios e caminhos de pedestres, circulação viária, ciclovias, etc.)
F03	Melhorar os cruzamentos da rua Padre José Alves para garantir a segurança dos pedestres, garantindo acessibilidade universal e travessias em nível para maior segurança.
F03	Ordenar a circulação viária - acessos ao bairro e o trânsito de passagem.
F04	Implantar binário de circulação nas ruas Padre José Alves e Angaturama (considerar eventual desapropriação para alargamento da rua Carneiro de Abreu).
F06	Implantar alargamento da rua Padre José Alves (considerar eventual desapropriação dos imóveis próximos à entrada do Parque Municipal Professor Guilherme Lage).
F07	Implantar a continuidade da rua Elisa (entre ruas Democrata e Ferreira dos Santos).
F08	Implantar a continuidade da rua Democrata (entre ruas Elisa e Queluzita).
F11	Implantar binário de circulação nas ruas Padre José Alves e Alto Guandú.
F12	Implantar jardins drenantes (jardim de chuva) na parte mais alta do bairro, de preferência de modo conjugado a outras melhorias (ex: rua Padre José Alves com rua Aiuruoca, vias transversais como a rua Manoel Alexandrino, etc). Conjuguar com pavimentação mais ecológica.
F13	Fazer urbanismo tático no entorno da Feira Coberta do bairro São Paulo, perto das escolas (Emei Elos e Escola Sesi Bairro São Paulo) e em frente a Paróquia São Paulo Apóstolo.
G04	Melhorar a sinalização viária e indicativa nos cruzamentos com a rua Padre José Alves.
G08	Melhorar as condições de circulação de pedestres, especialmente próximo das escolas e equipamentos públicos garantindo acessibilidade universal e travessias em nível para maior segurança.
2	Estação Minas Shopping, Av. Cristiano Machado e imediações
A01	Realizar melhorias na conexão entre a Estação Minas Shopping e o Bairro São Paulo.
A02	Implantar Habitação de Interesse Social em terreno público próximo à Av. Cristiano Machado.
A03	Implantar infraestrutura verde em terreno público próximo à Av. Cristiano Machado.
A06	Transferir para o terreno público próximo à Av. Cristiano Machado, os equipamentos públicos sem atendimento externo que atualmente estão instalados nas ruas Maria Pietra e Joaquim Gouveia (GCOSE, Depósito de Abastecimento).
A07	Realizar melhorias nos acessos ao bairro sob os pontilhões: implantar vias de pedestres, ciclovias e sinalização.
A08	Adequar o acesso ao Bairro São Paulo, próximo ao Minas Shopping: alça do viaduto, barreiras, sinalização e circulação.
H01	Potencializar os pontos comerciais na Rua Queluzita, próximo à Praça Bolívia M. Viana.
H02	Estudar a possibilidade de usar as áreas junto ao viaduto Carlos Drummond de Andrade - alça do viaduto e terreno entre as ruas Queluzita e Três Mil Cento e Quarenta (continuação da Av. Pastor Anselmo).
H03	Melhorar a entrada da Estação Minas Shopping (sinalização indicativa, iluminação, etc.).

Fonte: Belo Horizonte (2024a, p. 51).

Na Etapa 3, as propostas iniciais são detalhadas e transformadas em ações físicas e programáticas, compondo, assim, a matriz de ações físicas e programáticas (Quadro 4) e o caderno ilustrado da matriz de ações físicas e programáticas (Figura 3), que tem o objetivo de exemplificar as ações da matriz por meio de croquis diagramáticos e fotos, facilitando sua compreensão por parte da comunidade. Essa matriz apresenta, além das

ações, as parcerias envolvidas e a previsão de prazo para o início de cada ação. Ela é uma ferramenta que apoia a definição das estratégias de implementação (Etapa 4), sendo base para o processo de hierarquização e definição das ações prioritárias, tanto por parte da comunidade quanto por parte do poder público.

Quadro 4: Matriz de ações físicas e programáticas

Matriz de Ações Físicas e Programáticas da Centralidade do Bairro São Paulo						
COD	Assunto	Nome da ação	Descrição / Justificativa	Parcerias	Previsão de prazo para início da Ação	Tipo da Ação
Área 1 - Rua Padre José Alves e entorno						
JA01	Requalificação urbanística e ambiental	Requalificar urbanisticamente a Praça do Samba	Realizar as seguintes ações na Praça do Samba: - conectar a Feira Coberta e a praça, incorporando o trecho da Rua Maria Pietra Machado entre ruas Manoel Rubim e Joaquim Gouveia; - implantar jardim de chuva, também com a finalidade educativa; - mudar o revestimento da pista da Rua Manoel Rubim, integrada à Praça do Samba, conforme estabelecido no Manual de Medidas Moderadoras de Tráfego; - otimizar a iluminação; - instalar brinquedos / equipamentos de lazer; - melhorar o abrigo de ônibus voltado para a Rua Padre José Alves.	BHTrans/Sumb; PMMG - 22ª Cia; Sudecap; Susan	1. Curto	Física Específica
JA02	Circulação de pedestres	Requalificar espaços para pedestres nas interseções com a Rua Padre José Alves	Adequar as interseções da Rua Padre José Alves, no trecho entre a Av. Cristiano Machado e R. Amaro, considerando a possibilidade de alargamento de passeios, faixa de travessia de pedestres, sinalização viária e sinalização semaforica com foco em pedestres. Seguem as interseções: - Av. Cristiano Machado (trecho da Rua Padre José Alves sob o pontilhão); - Rua Abaíba; - Rua Manoel Rubim; - Rua Joaquim Gouveia (antiga R. Agrelos); - Rua Manoel Alexandrino; - Rua Alarauca; - Rua Amanhece; - Rua Amaro; Segu-se travessia em nível com acessibilidade universal.	BHTrans/Sumb; Sudecap	1. Curto	Física Específica
JA03	Circulação de pedestres	Ampliar a área livre para os pedestres entre as ruas Joaquim Gouveia e Alarauca	Aumentar e qualificar as seguintes áreas para pedestres: no trecho entre as ruas Joaquim Gouveia e Alarauca: - relocar o gradil da Igreja São Paulo Apóstolo, incluindo frente para a Rua Manoel Alexandrino, para ampliar os passeios; - fechar a pista de retorno e parada de veículos de passeio na Praça Carlindo José Diniz (contigua à fachada lateral do Centro de Saúde).	BHTrans/Sumb; SMMA; Sufis	1. Curto	Física Específica
JA04	Circulação de pedestres	Instalar travessia elevada e/ou sinalização	Melhorar as travessias de pedestres, instalando travessia elevada e/ou sinalização, nos locais: - em frente ao Centro de Saúde (Rua Alarauca, 455); - em frente à EMEI (Rua Manoel Alexandrino, 440); - em frente à EM Francisco Bressane, atual sede (Rua Alarauca, 501).	BHTrans/Sumb	1. Curto	Física Específica
JA05	Requalificação urbanística e ambiental	Solucionar problema de alagamento no pontilhão do Metrô	Melhorar as condições de drenagem, no trecho sob o pontilhão do Metrô (articulação da Rua Padre José Alves com a Av. Cristiano Machado).	Sudecap	1. Curto	Física Específica
JA06	Circulação geral	Aterrar a circulação viária na Rua Joaquim Gouveia	Aterrar a circulação da Rua Joaquim Gouveia, para mão única direcional, incluindo alargamento de passeio e implantação de sinalização semaforica.	BHTrans/Sumb	1. Curto	Física Específica

Fonte: Belo Horizonte (2024b, p. 39).

Figura 3: Caderno ilustrado



Fonte: Belo Horizonte (2024b, p. 59); Belo Horizonte (2024c, p. 5).

Outra premissa que perpassa a metodologia do Plano de Ação e que foi verificada em sua aplicação no bairro São Paulo, é o envolvimento de outros representantes do poder público ao longo da construção do plano. Desde a etapa inicial são previstas reuniões com os gestores dos equipamentos públicos presentes na centralidade e são realizadas consultas às demais secretarias para verificar se possuem projetos e planos previstos ou em andamento para a área que podem ser absorvidos ou trabalhados conjuntamente com o Plano de Ação da Centralidade. Nesse sentido, devem ser consultados, no mínimo, os órgãos responsáveis pelas seguintes temáticas: meio ambiente; mobilidade e trânsito; assistência social; obras; regulação urbana; habitação; desenvolvimento econômico; lazer; cultura; educação e saúde. Estrategicamente, esse alinhamento com os demais órgãos da Prefeitura desde a etapa inicial propicia maior alinhamento na gestão e governança, impactando positivamente o final do processo, além de trazer agilidade e sustentabilidade para se pensar as estratégias de implementação e execução das ações.

4 Plano como construção coletiva

A participação social é o ponto crucial para o sucesso da elaboração e implementação dos planos de ação para centralidades. Nos planos de ação, a participação ocorre em todas as etapas, por meio de ferramentas que buscam discutir e ampliar a troca de conhecimentos entre a comunidade local e o corpo técnico.

4.1 Complementaridade entre as leituras popular e técnica

A abordagem participativa e coletiva do Plano de Ação amplia as possibilidades de sua efetividade ocorrer com um menor grau de conflito, aproximando as expectativas e os anseios da população das diretrizes e propostas para as centralidades e tornando o Plano adequado às necessidades locais. A aplicação da metodologia na Centralidade do Bairro São Paulo mostrou que há equilíbrio e complementaridade entre as informações trazidas pela população e as análises técnicas.

A escuta permite coletar questões que afligem a comunidade, diretrizes de projeto, propostas de soluções efetivas para problemas reais e sugestões de ações para potencializar aspectos do território ou habilidades da comunidade, tendo em vista a vivência da população e seu conhecimento específico sobre o local. Por mais competente que a equipe técnica seja, ela não pode

[...] reivindicar sentir e pensar em nome da população, presumindo a racionalidade e a universalidade de suas próprias inclinações, de seus próprios gostos e suas próprias necessidades. Mas podem, isso sim, colaborar na orientação dos debates e no esclarecimento de diversas questões (Souza, 2002, p. 179).

Nesse sentido, os eventos de discussão pública realizados com o uso de linguagem e ferramentas adequadas aliam a capacidade e o conhecimento técnico ao conhecimento empírico da população, não incorrendo em contraposição entre pontos de vista. Assim, a comunidade pode ter contato com as concepções técnicas possíveis frente às propostas físicas e programáticas, e a partir do registro de seu contentamento ou discontentamento o corpo técnico se aproxima da realidade do território. Os eventos participativos devem contar com a comunidade e com a mediação dos técnicos. As interações com a população são fundamentais para averiguar a partir de quais elementos as pessoas estabelecem impressões sobre a área de estudo e como interagem com o território. Para isso, são analisadas as falas da comunidade, as potencialidades, os problemas e as propostas consideradas em etapas anteriores são confirmadas, refutadas ou revistas.

Nos processos de discussão pública, são indicados aos participantes os objetivos da etapa e as possibilidades para as tomadas de decisão daquele momento, ou seja, qual o nível e caráter da participação que se busca em cada etapa frente às limitações do processo de gestão pública. Assim, na etapa de se pensar as estratégias de implementação do Plano de Ação, aquelas ações legítimas, que emergiram das manifestações da comunidade e que o poder público entende como fundamentais para a transformação da centralidade, são apresentadas como fato concreto a ser implementado. As demais ações, para as quais se pretende priorizar um orçamento com recursos limitados, são levadas para a discussão com a comunidade, com foco na priorização delas.

4.2 Ferramentas e estratégias do processo de discussão pública

A eficácia da participação popular na construção dos planos de ação para centralidades decorre do uso adequado de uma série de ferramentas. A participação efetiva da comunidade depende de sua compreensão a respeito das discussões e propostas. Assim, o processo de discussão pública deve ser conduzido com o uso de linguagem simples e acessível, evitando-se jargões e tecnicismos. O mesmo se aplica aos produtos dos planos de ação.

Em mais de um momento, utilizam-se formulários como instrumentos de coleta de dados. Nos primeiros contatos com a comunidade, é realizada uma pesquisa de percepção social

e, também, em outros momentos, pesquisas sobre as propostas iniciais e sobre a priorização das ações. Para tanto, são utilizados formulários impressos, com aplicação presencial e digital.

Recursos visuais com imagens e diagramas também são aplicados. Nas oficinas para discussão das propostas preliminares utilizam-se cartazes com fotos que exemplificam situações possíveis e contrastantes para que as pessoas possam indicar sua preferência. O objetivo é abrir os horizontes dos participantes com ilustrações de boas práticas urbanas realizadas em outros lugares e que possam ser aplicadas na centralidade que frequentam ou habitam. Em momento posterior, na etapa de hierarquização, são apresentadas as ações contidas na matriz de ações físicas e programáticas por meio de ilustrações e/ou com esquemas gráficos (apresentados também no caderno ilustrado que acompanha a matriz) para que os participantes possam indicar aquelas que avaliam como prioritárias de acordo com sua percepção individual.

Todas as falas e manifestações dos eventos participativos são devidamente registradas para comporem um banco de dados e também subsidiarem a elaboração de mapas sínteses, o que auxilia o monitoramento do programa em todo o município. Para maior facilidade das discussões, as dinâmicas devem ser pensadas a partir do território, que pode ser subdividido em porções menores, e também dividindo os participantes em grupos, a depender da quantidade e do perfil dos participantes.

Outra estratégia para inclusão da população é o estímulo ao engajamento através de agentes públicos locais que atuam na centralidade, como: agentes comunitários de saúde, diretores de escola, diretores de equipamentos públicos, dentre outros que já têm conhecimento dos lugares e da comunidade. Busca-se também a identificação e mobilização da população local por meio de lideranças e pessoas de referência, para que se tornem possíveis multiplicadores no processo de elaboração e implementação do Plano de Ação. A partir dessa identificação, torna-se possível maior adequação das estratégias de mobilização e participação para a centralidade em estudo.

As interações entre a comunidade e a equipe técnica geram um processo de aprendizagem mútua, no qual a equipe técnica se aproxima das particularidades e das questões relacionadas ao lugar e apresenta à comunidade conceitos da política urbana.

As informações geradas nas discussões, após reunidas e processadas, são somadas a novos dados secundários, cujos levantamentos se fazem necessários em função das

especificidades da centralidade. Todas essas informações formam o substrato da discussão que virá a ocorrer no evento participativo subsequente.

4.3 Etapas da discussão pública

Os planos de ação para centralidades têm eventos de discussão pública em todas as suas etapas, de forma a garantir um processo contínuo de construção coletiva. O primeiro momento de interação com a comunidade se dá na Reunião de Partida (1ª reunião pública), realizada no final da Etapa 1. Nessa reunião, além de serem apresentados à comunidade os conceitos fundamentais do PD, também são levadas informações acerca do Programa das Centralidades e da intenção de desenvolvimento do Plano de Ação naquela centralidade. A partir da Etapa 2, cada uma das etapas seguintes é iniciada com processos específicos de participação popular.

O segundo evento participativo consiste em uma Caminhada de Levantamento de Potencialidades e Problemas, realizada através de propostas de roteiros estabelecidas pelos técnicos, mas que devem ser adequadas a partir da sugestão dos participantes, que são convidados a identificar os problemas e potencialidades dos espaços e equipamentos existentes ao longo dos caminhos percorridos. Após completados os percursos, os participantes dos diferentes grupos devem se reunir para uma discussão coletiva sobre as potencialidades e os problemas identificados.

O evento participativo relativo à Etapa 3 consiste em uma Oficina de Detalhamento de Propostas, em que os participantes são divididos por grupos (popular, empresarial, terceiro setor e técnicos da prefeitura) para discutir a matriz de diretrizes e propostas iniciais que foi elaborada pela equipe técnica a partir de todas as informações coletadas nas etapas anteriores. Terminadas as discussões nos grupos, todos os participantes se reúnem em plenária para apresentarem o resultado de cada grupo.

A partir do resultado dessa oficina, a equipe técnica estuda, avalia e compila as propostas em ações, resultando na matriz de ações físicas e programáticas que finaliza o Plano de Ação.

A partir da entrega do Plano de Ação, a definição da estratégia de implementação (Etapa 4) tem início com uma oficina de priorização das ações. Durante o evento é apresentada uma síntese do Plano de Ação e o Projeto Conceitual do Trecho Prioritário, que abarca as ações consideradas prioritárias para alavancar a centralidade de imediato a partir do olhar técnico, mas que também considera as informações apreendidas nos processos

participativos. Após a apresentação, os participantes são divididos em grupos, nos quais são apresentadas as demais ações da matriz, separadas por território e tema. Cada participante deve indicar aquelas que avalia como as mais importantes de acordo com sua percepção individual. Em seguida, é feito um rodízio, de forma que todos os grupos possam opinar sobre todas as propostas colocadas para priorização. A partir da avaliação da população, a priorização preliminar, realizada pelos técnicos, é revista.

4.4 Plano como construção participativa e processual

Por fim, deve-se ressaltar que, além de tornar as propostas mais adequadas e aproximá-las das necessidades locais, a construção coletiva dos planos de ação dá a eles legitimidade e reforça seu apoio. Espera-se ainda que, com o envolvimento da população, a comunidade se aproxime das questões relacionadas às políticas urbanas em geral, com destaque para o PD que, nos processos participativos, é repetidamente mencionado e explicado.

Importante ressaltar que as discussões com a população não possuíam um caráter meramente referendário, no sentido da população tomar conhecimento e aquiescer com as propostas oriundas da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano de Ação. Pelo contrário, as reuniões públicas trouxeram à baila problemas e propostas que não apareceram no processo técnico de caracterização do território, assim como também mostrou que certas propostas da equipe eram inócuas aos olhos da população e que, portanto, vieram a ser descartadas.¹⁰

Desse modo, tem-se um benefício duplo: a construção coletiva insere e adequa os planos às realidades locais, considerando que, a partir da participação da população, problemas e potencialidades levantadas podem ter a sua amplitude e relevância revista, e que as propostas iniciais são detalhadas e podem ser acrescidas de elementos ou mesmo

¹⁰ Como exemplos de propostas oriundas de problemas não detectados pela equipe técnica, mas que emergiram a partir das discussões públicas, temos, dentre outras, aquela que se refere aos recorrentes alagamentos que ocorrem na Rua José Alves, sob o pontilhão do metrô (ação JA05), e também a necessidade de reapropriação do prédio da antiga Escola Municipal Francisco Bressane pela população por meio da promoção de estudos, programas e ações de valorização histórico-cultural (conforme ação AG38). Por outro lado, uma proposta inicialmente objeto de uma discussão da equipe técnica, e que foi abandonada ao longo do processo por não estar em sintonia com os anseios da população, foi a possível retirada do Parque Guilherme Lage do perímetro a ser coberto pelas ações do Plano. A retirada da área foi definitivamente descartada em função de reiteradas menções da população, durante todo o processo participativo, desde a primeira reunião pública, sobre a sua importância social, histórica e cultural para o bairro.

refutadas pela comunidade, como também a população pode compreender sua inserção nos princípios gerais da política urbana e do PD.

O próprio formato dos produtos de divulgação do Plano, com diagramas e tabelas de fácil leitura e apropriação, considera esse aspecto. O elemento principal do Plano se dá com a apresentação das ações dispostas no formato de uma matriz de ações físicas e programáticas, resultado do amadurecimento das propostas a partir de discussões públicas.

Igualmente importante é o fato dos produtos serem elaborados considerando possibilidades de ajustes e revisões sem grandes esforços. Essa característica é proposital, de forma que o Plano seja não apenas facilmente apropriado pela comunidade interessada, mas também para que ele possa ser objeto de constantes contribuições e evoluções, sendo entendido como um processo, algo para além de um produto estanque.

5 Reflexões sobre a metodologia: avanços, desafios e desdobramentos

5.1 Rápida elaboração

O formato do Plano de Ação é atípico, fugindo do padrão dos planos urbanísticos convencionais não apenas pela entrega em volumes sequenciais. O formato do “diagnóstico” exaustivo dá lugar a um conjunto de elementos de aproximação da realidade local nas duas primeiras etapas do trabalho. No produto 1, é apresentada uma coletânea de mapas de caracterização, contendo uma seleção objetiva e sistematizada dos dados georreferenciados municipais. A seleção das informações e dados para compor os mapas foi pensada para se chegar ao formato sucinto, com as informações essenciais que permitem rápida leitura e compreensão das condições gerais do território. Junto aos mapas tem-se o sumário executivo, um formato conciso que traz a caracterização do território abarcando as seguintes temáticas: aspectos gerais; meio ambiente urbano: aspectos físicos e ambientais; aspectos socioeconômicos; mobilidade, acessibilidade e desenho urbano; serviços, comércio e equipamentos urbanos e comunitários; saneamento; gestão da terra e habitação e aspectos legais. O produto 2 traz o levantamento de potencialidades e problemas, realizado de forma participativa com a população e em conjunto com as diretrizes iniciais.

Cabe destacar que a organização das informações nesse formato só foi possível devido ao arcabouço de bases cartográficas e alfanuméricas com dados confiáveis e robustos que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte dispõe, organizados em um sistema de banco de dados compartilhado. A existência desses dados reduz consideravelmente o tempo de elaboração dessa primeira etapa do plano, permitindo o rápido início dos trabalhos de campo e dos processos participativos, aprofundando a leitura do território.

Para a replicabilidade dessa metodologia em outros municípios em um prazo curto, como proposto em Belo Horizonte, é essencial que se tenha previamente disponível as informações para a caracterização do território, pois uma porção significativa da redução de tempo depende da leitura e análise rápida desses dados secundários. Na ausência deles, será necessário prever uma etapa de levantamento de dados. Também podem contribuir para a alteração do tempo de elaboração do Plano de Ação aspectos como o tamanho, a qualificação e a multidisciplinaridade da equipe técnica, além da dimensão do território alvo.

5.2 Multidisciplinaridade da equipe técnica

A metodologia pressupõe uma equipe técnica multidisciplinar, envolvendo os diferentes campos do saber, tais como arquitetura e urbanismo, engenharias, geografia, ciências sociais e ambientais, economia, políticas públicas, dentre outras, envolvendo profissionais que tenham formação teórica e experiência prática em trabalhos relacionados ao planejamento urbano. A multidisciplinaridade é fundamental para uma compreensão do território e das questões urbanas sob a ótica de cada área, buscando a troca de conhecimento entre todos para resultados e processos de construção mais abrangentes e completos.

Para além da área das ciências sociais aplicadas, a metodologia prevê, através de um Plano de Comunicação e Mobilização, a inclusão de profissionais da comunicação, *design* gráfico, audiovisual e *marketing*, buscando, assim, maior eficiência nos processos de mobilização e engajamento, desde o período de elaboração do Plano de Ação até a implementação das ações.

5.3 Participação, engajamento e comunicação

A participação e o engajamento da comunidade são pilares fundamentais para a elaboração do Plano de Ação e implementação do proposto, segundo o priorizado por ela.

Manter as pessoas engajadas ao longo do processo é um grande desafio. A metodologia expedita foi pensada também sob esse prisma, evitando processos longos que dificultam a manutenção do apoio e engajamento.

Outro importante aspecto é reconhecer no território os agentes públicos que já possuem maior capilaridade e conhecem a população local, além de diferentes atores locais, lideranças comunitárias, referências populares, comerciantes e grupos sociais, buscando o apoio dessas pessoas no processo de divulgação, mobilização e envolvimento delas nos processos participativos.

Durante o desenvolvimento do Plano de Ação da Centralidade do Bairro São Paulo, identificou-se a necessidade de diversificar as formas de divulgação, utilizando linguagens e abordagens menos tecnicistas e buscando maior proximidade com os moradores e trabalhadores locais. Vislumbrando melhorias nesse aspecto, e considerando a participação popular um elemento estratégico para o sucesso dos planos, os próximos planos que serão elaborados a partir do Termo de Cooperação com o Unops contarão com estratégias diversificadas, tais como a criação de um grupo de acompanhamento local (formado pelos próprios moradores, trabalhadores e empreendedores da centralidade) e o apoio técnico profissional para a elaboração do processo de comunicação e mobilização.

A metodologia se mostra eficiente também por aproximar o poder público das comunidades, seja pela atenção na escuta, seja com o uso de terminologias, materiais gráficos e imagens que traduzem a linguagem técnica e ampliam a compreensão da população sobre as questões urbanas e de planejamento municipal. O contato direto entre a equipe técnica responsável pela elaboração do Plano e a população sensibiliza ambas as partes e tira das equipes de planejamento o *status* de técnicos inacessíveis, colocando-os na posição de mediadores dos anseios da comunidade e dando protagonismo ao que é relevante para as pessoas que vivenciam as centralidades.

5.4 Governança e exequibilidade

As expertises adquiridas anteriormente são o ponto de partida para encarar o desafio da elaboração de planos assertivos, participativos, inclusivos e acessíveis. Tomando-se o PD como base, e tendo em vista que esse é o documento que norteia diversas políticas desenvolvidas no município, a aproximação e integração entre órgãos municipais ocorre de modo paulatino e cooperativo.

As temáticas trabalhadas e discutidas junto à população nos processos participativos são diversas e demandam ações multidisciplinares, cuja execução envolverá diferentes políticas públicas e gestão de diferentes órgãos municipais.

As consultas intersetoriais sobre planos, projetos e programas específicos já desenvolvidos para a área, de modo que possam ser absorvidos pelo Plano de Ação, permitem um maior alinhamento de objetivos, agilidade na implementação das ações em função da coordenação de esforços e direcionamento de recursos.

Esse alinhamento e governança propostos na metodologia são um grande desafio durante o desenvolvimento do Plano de Ação e no momento posterior, de implantação das ações. Demandam apoio e alinhamento institucional, articulação constante entre os órgãos e políticas públicas, sendo um risco à descontinuidade da gestão entre as administrações. A institucionalização do Programa das Centralidades, o acordo com o Unops e o processo de construção coletiva que se tem buscado são três pilares fundamentais que visam garantir a implementação dos planos.

5.5 Plano como processo

A metodologia admite a fluidez no processo de planejamento, pois considera a possibilidade de atualização contínua do Plano, com entregas escalonadas ao longo do seu desenvolvimento, num curto espaço de tempo. Assim, o Plano deixa de ser um objeto estanque, imutável, e torna-se um processo.

A Etapa 4, que prevê o desenvolvimento das estratégias de implementação do Plano de Ação, tem por essência a possibilidade de se moldar vislumbrando as oportunidades de se implantar as ações priorizadas pela população no processo participativo de acordo com a conjuntura. Ou seja, se em determinado momento, ainda que a ação tenha sido considerada como prioritária, ela não pode ser executada por questões orçamentárias, por exemplo, e não será retirada do plano. A ação permanecerá no radar, com *status* de “buscar viabilidade”. Sendo assim, havendo a oportunidade de acessar novos recursos ou agrupá-la a outras políticas públicas que a viabilizem ou no contexto de algum outro projeto que venha a ser realizado, tal ação poderá então ser executada.

5.6 Monitoramento

Além dos diferenciais já apresentados, existe uma preocupação real com o acompanhamento e monitoramento das transformações das centralidades. Para esse fim, são utilizadas duas ferramentas:

- a) um banco de dados georreferenciado que reúne as informações coletadas ao longo do desenvolvimento dos planos; e
- b) um conjunto de indicadores selecionados especificamente para o Programa das Centralidades.

O banco de dados auxilia os técnicos no processo de elaboração do Plano, servindo de base principalmente para a sistematização de potencialidades e problemas, e para o registro das propostas feitas pela comunidade. Espera-se, no entanto, que essa base de dados sirva também para uma análise profunda das condições urbanas gerais do município. A partir da escuta das pessoas, acredita-se que será possível monitorar as principais queixas da população no âmbito de sua relação cotidiana com o espaço urbano. Analisando o dado qualitativo, espera-se verificar quantitativamente a recorrência da citação de determinados termos na fala das pessoas; compreender quais eixos do PD ou do programa precisam de maior atenção do poder público, ou outras perspectivas que colaborem para tornar as políticas públicas mais eficazes.

Quanto aos indicadores, o município de Belo Horizonte já possui uma vasta gama de dados produzidos por meio do esforço e colaboração entre as diversas áreas técnicas da administração e com a participação de representantes de instituições parceiras do Observatório do Milênio¹¹ (Belo Horizonte, 2008). Esse grupo de informações foi elaborado a fim de monitorar as políticas que se alinham aos ODS, extraídos da NAU, referência fundamental para a elaboração do PD. Desse modo, torna-se fácil selecionar aqueles indicadores ligados diretamente aos objetivos do Programa para desenvolvimento das centralidades para acompanhamento.

Além de todas as possibilidades de análise e monitoramento por parte da equipe técnica, é fundamental que esse monitoramento possa ser feito pela própria população, prezando

¹¹ O Observatório do Milênio de Belo Horizonte é um espaço de produção, análise e disponibilização de informações de natureza urbana, social e econômica, organizado a partir da constituição de uma rede composta por instituições de ensino e pesquisa, órgãos públicos e entidades do terceiro setor e da sociedade civil.

pelo processo democrático de construção das políticas públicas e pelo caráter colaborativo que está no cerne dessa metodologia. A apropriação dessas informações por parte da população é um pilar fundamental para a continuidade do Programa de Centralidades e para que a comunidade possa ter meios de acompanhar e cobrar a implementação das ações, resultando no fortalecimento da política urbana e do PD. Afinal, “os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos” (Souza, 2002, p. 321).

6 Considerações finais

O método proposto destaca-se por permitir o fortalecimento de visões de causa e efeitos a partir do reconhecimento dos problemas que a comunidade enfrenta, sem abandonar o equilíbrio entre as compreensões individuais/coletivas das centralidades pelas pessoas que a vivenciam cotidianamente e a visão técnica.

A abordagem com foco nas ações e não em um “diagnóstico” estabelece uma correspondência clara e direta entre as potencialidades e problemas de cada centralidade e a matriz de ações, as quais se consolidam em intervenções efetivas, com o intuito de cumprir as diretrizes para as centralidades previstas no PD. Além disso, direciona recursos para a solução de conflitos significativos segundo as perspectivas da população local, o que ganha efetividade por meio do processo participativo de construção do Plano. Por sua vez, o Programa das Centralidades consolida em âmbito municipal a política de redistribuição de recursos captados nas áreas mais valorizadas através dos instrumentos previstos no PD, podendo, dessa forma, contribuir para que essas regiões da cidade venham a ter uma melhor infraestrutura urbana (abarcando estruturas de mobilidade urbana, espaços públicos, equipamentos de lazer e redes de distribuição de insumos essenciais) e tenham suas redes de comércio e serviços potencializadas para a promoção de vizinhança qualificada. Por fim, entendemos que a execução dessa fase inicial do Programa, a qual prevê um Plano de Ação para cada região administrativa do município, irá contribuir para a diminuição das desigualdades urbanas tanto entre elas e as áreas historicamente privilegiadas com recursos públicos, quanto entre si.

No entanto, o cenário para o desenvolvimento do Programa indica alguns desafios para os quais deve-se buscar soluções de natureza institucional e legal.

Dada a extensão da rede de centralidades no território municipal, o aporte de recurso ao fundo de centralidades mostra-se insuficiente, mesmo se pensarmos a longo prazo e em um processo incremental de implantação dos planos de ação. Mostra-se fundamental que os dispositivos relacionados às fontes de receita do FC venham a ser reforçados.

Além disso, deve-se pensar em formas de resguardar esses dispositivos de interferências para que não passem pela discussão e controle público como os demais institutos do Plano Diretor, Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, cujas modificações devem ser oriundas de processos públicos abertos à participação efetiva da população por meio de canais oficiais de discussão pública, notadamente a Conferência Municipal de Política Urbana.

Referências

BELO HORIZONTE (MG). Câmara Municipal. **Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11181/2019>. Acesso em: 1 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Câmara Municipal. **Lei nº 7.165, de 27 de novembro de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1996. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7165/1996>. Acesso em: 1 set. 2025

BELO HORIZONTE (MG). Conselho Municipal de Políticas Urbanas. **Deliberação Normativa DN/COMPUR nº 01/2021**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para as áreas de centralidades, indica prioridades para destinação dos recursos vinculados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano das Centralidades - FC e dá outras providências. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/407168>. Acesso em: 1 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura. **Observatório do Milênio de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/planejamento-e-orcamento/observatorio-milenio>. Acesso em: 9 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura. **Portaria Conjunta SMPU/SMOBI/URBEL/SUDECAP/BHTRANS/SUMOB/FMC/SMMA nº 015/2022**. Dispõe sobre o Plano de Qualificação das Centralidades de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/22820>. Acesso em: 1 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. **Metodologia para elaboração de planos de ação para centralidades**. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2025/metodologia_planos_acao_centralidades.pdf. Acesso em: 1 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Política Urbana. **Plano de ação centralidade do bairro São Paulo**: relatório de início. Belo Horizonte, 2023b. v. 1. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2023/centralidade_bsp_produto1-relatorio_de_inicio.pdf. Acesso em: 1 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Política Urbana. **Plano de ação centralidade do bairro São Paulo**: diretrizes e propostas iniciais. Belo Horizonte, 2024a. v. 2. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2024/centralidade_bsp_produto2-relatorio_de_inicio.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Política Urbana. **Plano de ação centralidade do bairro São Paulo**: consolidação das ações propostas. Belo Horizonte, 2024b. v. 3. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2024/centralidade_bsp_produto3-volume-1_relatorio-1.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Política Urbana. **Plano de ação centralidade do bairro São Paulo**: caderno ilustrado da matriz de ações físicas e programáticas. Belo Horizonte, 2024c. v. 3. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2024/centralidade_bsp_produto3_volume-2_caderno-ilustrado.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Secretaria Municipal de Política Urbana. **Plano de qualificação da centralidade Waldomiro Lobo**. Belo Horizonte, 2023a. 5 v. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/centralidades/waldomiro-lobo>. Acesso em: 1 set. 2025.

CALDAS, Maria Fernandes; CARMO, Lélío Nogueira do; MENDONÇA, Jupira Gomes de (coord.). **Estudos urbanos**: transformações recentes na estrutura urbana: Belo Horizonte – 2008. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, 2008.

GASPARI, Gustavo Domingues; SILVA, Madianita Nunes da. Centralidade e a cidade contemporânea: reflexões para pensar o direito à cidade na produção da metrópole. **Revista PerCursos**, Florianópolis, v. 19, n. 40, p. 67-37, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.udesc.br/index.php/percursos/article/view/1984724619402018068>. Acesso em: 1 set. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. São Paulo: Editora Vozes, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Recebido em: 24/09/2024

Aceito em: 08/09/2025